

**Adrian Chojan**

## EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH – POSTĘP CZY REGRES W POLITYCZNEJ INTEGRACJI EUROPY?

Traktat z Lizbony (TL), podpisany 13 grudnia 2007 r. przez 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), miał usprawnić jej funkcjonowanie zarówno w ramach struktur wewnętrznych, jak i stosunków zewnętrznych. Przede wszystkim nadał UE oczekiwaną od wielu lat podmiotowość prawnomiędzynarodową, która czyni z niej organizację międzynarodową w pełnym tego słowa znaczeniu. Warto wspomnieć, iż samo tworzenie traktatu odbywało się w trudnym okresie integracji europejskiej. Wiązano z nim bardzo duże oczekiwania, mając nadzieję, że będzie przejawem nowego rozdania w procesie integracyjnym. Wystarczy przypomnieć fiasko koncepcji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE)<sup>1</sup> i związanych z tym zawirowań politycznych w Europie. Jednak zapisy Traktatu lizbońskiego są w zdecydowanej większości kopią zapisów zawartych w Traktacie konstytucyjnym. I tak też dzięki postanowieniom Traktatu z Lizbony została wzmocniona rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, a unijnym obywatelom zwiększono możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE. Traktat co prawda zawiera wiele postanowień wzmacniających wymiar wspólnotowy Unii Europejskiej, jednak duża jego część jest wynikiem wyłącznie woli państw członkowskich bez wyraźnego ich usankcjonowania w systemie prawnym UE.

Znaczące zmiany dokonały się także na gruncie unijnej polityki międzynarodowej<sup>2</sup>. Powołano do życia Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicz-

---

<sup>1</sup> Podpisano go 29 października 2004 roku w Rzymie przez przywódców ówczesnych 25 państw członkowskich UE. Nigdy nie wszedł w życie w wyniku odrzucenia go w referendum w Holandii (w czerwcu 2005 r.) i Francji (w maju 2005 r.).

<sup>2</sup> W dalszej części artykułu wyjaśniono nazewnictwo *unijnej polityki zagranicznej*.

nych i Polityki Bezpieczeństwa (The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) wraz z podległą mu Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (European External Action Service). Decyzje te miały przyczynić się do umocnienia znaczenia i pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej, a także optymalnie wykorzystać instrumenty promowania unijnych interesów i wartości w świecie. Blisko dwudziestoletnie funkcjonowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej nie przyniosło dotychczas znaczących sukcesów, które Unia Europejska mogłaby traktować jako swoje. Dlatego też przywołane wcześniej powołanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela oraz instytucji ESDZ jest kolejną próbą reform WPZiB. Taki obrót spraw jest spowodowany tym, że proces prowadzenia polityki międzynarodowej Unii Europejskiej napotyka bariery, których obecna forma współpracy w ramach WPZiB nie jest w stanie pokonać. Mowa tu m.in. o wielości struktur UE, które w swoich kompetencjach mają uprawnienia do reprezentowania jej na arenie międzynarodowej. Wymienić tu można chociażby przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego czy też Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Dodatkowo poszczególne państwa członkowskie nazbyt często realizują swoją partykularną politykę zagraniczną na forum UE, która w tym momencie staje się instrumentem w rękach państw członkowskich. Dlatego też analizę stosunków zewnętrznych UE należy rozpatrywać z dwóch poziomów – z poziomu unijnego oraz poziomu państw członkowskich. Tak skonstruowana struktura unijnej polityki międzynarodowej nie jest w stanie wydolnie i spójnie funkcjonować, co w konsekwencji pozostawia dalej bez odpowiedzi słynne pytanie Henry’ego Kissingera *Who speaks for Europe?*<sup>3</sup> Instytucją koordynującą i scalającą unijną politykę zagraniczną ma być powołana 1 grudnia 2010 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych.

Celem artykułu jest wykazanie na przykładzie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, że instytucjonalno-technokratyczny sposób kształtowania i prowadzenia polityki międzynarodowej Unii Europejskiej nie do końca jest trafny w obecnych realiach zarówno wewnątrzunijnych, jak i międzynarodowych. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt duży rozdźwięk w działaniach balansujących między wymiarem wspólnotowym a międzyrządową Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

<sup>3</sup> D. Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Macmillan, London 1994, s. 85.

## POLITYKA ZAGRANICZNA – DYPLMACJA: UJĘCIE TEORETYCZNE

Każdy liczący się podmiot stosunków międzynarodowych powinien prowadzić skuteczną politykę zagraniczną. Jej wyrazem jest utrzymywanie bilateralnych i multilateralnych stosunków w środowisku międzynarodowym czy też członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Termin *polityka zagraniczna* nie doczekał się jak dotychczas jednej, spójnej definicji. W zależności od priorytetów, uwarunkowań i celów państwa spotykamy różne jej odmiany. Najogólniejszą definicję zaproponował Roman Kuźniar pisząc, że polityka zagraniczna to zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia (tworzenia i sprzyjaniu relacji oraz sytuacji kryzysowych, zapobieganiu i usuwaniu sytuacji niekorzystnych)<sup>4</sup>. Polityka zagraniczna powinna mieć jasno zdefiniowane cele, a także posiadać instrumenty niezbędne do ich realizacji. Poprzez politykę zagraniczną państwo dąży do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, wzrostu pozycji i potęgi w systemie międzynarodowym, a także troszczy się o swój wizerunek i prestiż. Dodatkowo, w bardziej rygorystycznej wersji polityki zagranicznej, państwo może dążyć do uzyskania pozycji imperialnej czy hegemonicznej. Klasyczna teoria realizmu mówi, że jedynym podmiotem stosunków międzynarodowych jest państwo, a jego głównym celem jest obrona interesu narodowego i przetrwanie. Tak więc wynika z tego, że politykę zagraniczną mogą prowadzić tak naprawdę wyłącznie państwa<sup>5</sup>. Dlatego też w niniejszym artykule termin *polityka zagraniczna* będzie używany w kontekście państwa, a termin *polityka międzynarodowa* będzie dotyczył aktorów pozapaństwowych, w tym Unii Europejskiej.

Jednak XXI wiek to czas funkcjonowania nie tylko samych państw, ale także niezliczonej rzeszy podmiotów pozapaństwowych na czele z organizacjami międzynarodowymi. Podmioty te przyczyniają się do redefinicji tradycyjnego pojęcia polityki zagranicznej, czego dowodem jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W Traktacie z Maastricht z 1993 r. kwestie związane ze stosunkami zewnętrznymi określono w tytu-

<sup>4</sup> R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, (red.) E. Halizak, R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 122.

<sup>5</sup> W odniesieniu do pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych powinno się używać określenia polityka zewnętrzna lub polityka międzynarodowa. Powoduje to przejrzystość w podejściu teoretycznym tak do polityki zagranicznej państwa, jak i sfer stosunków zewnętrznych podmiotów poza państwowych.

le V *Postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*. Użycie zwrotów *wspólna* oraz *polityka zagraniczna* jest w moim odczuciu nadużyciem, zwłaszcza w sytuacji, w której UE nie posiadała ówczasie podmiotowości prawnomiędzynarodowej, więc *de facto* nie była podmiotem stosunków międzynarodowych. Jest to kluczowa różnica na gruncie porównania polityki zagranicznej w wykonaniu państwa i polityki międzynarodowej w wykonaniu podmiotu pozapaństwowego. Jednak zarówno polityka zagraniczna państwa, jak i polityka międzynarodowa podmiotu poza państwowego powinny mieć jasno zdefiniowane cele. I tak też w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE zdefiniowano owe cele. Należą do nich m.in. ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii; umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach; popieranie współpracy międzynarodowej; działanie na rzecz utrzymania pokoju międzynarodowego; rozwijanie demokracji i ochrona praw człowieka. Cele te, jak widać, dotyczą elementarnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnego systemu międzynarodowego, w którym Unia Europejska chce odgrywać znaczącą rolę. Są także efektem dorobku państw narodowych, a także innych organizacji międzynarodowych na czele z Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Zarówno państwowa polityka zagraniczna, jak i unijna polityka międzynarodowa cechują się pewną dozą słabości. O ile w przypadku państwa wynika ona głównie z czynników wewnątrzpaństwowych (relatywnie niskie potencjały względem innych państw), o tyle w przypadku Unii Europejskiej i jej polityki międzynarodowej jest to zespół naczyń powiązanych, który trafnie nazwał Tomasz Grzegorz Grosse *systemem europejskiej słabości*<sup>6</sup>. System ten składa się m.in. z rozbieżnych interesów państw członkowskich, słabych instytucji i zasobów posiadanych przez Unię Europejską. Wnioskując, słabości polityki międzynarodowej UE są spowodowane czynnikami wewnętrznymi (instytucje i zasoby własne) oraz zewnętrznymi (rozbieżne interesy państw członkowskich). Suma tych wszystkich elementów powoduje brak wyrazistości unijnej polityki międzynarodowej, która w głównej mierze jest tłumiona przez indywidualną działalność państw członkowskich. Na gruncie państwa narodowego takiej sytuacji nie ma. Co prawda istnieją odmienne ośrodki prowadzenia polityki zagranicznej (rząd, prezydent, MSZ), jednak *summa summarum* polityka zagraniczna państwa jest względnie spójna, czego nie można powiedzieć o polityce międzynarodowej Unii Europejskiej. Mówiąc wprost – w polityce

<sup>6</sup> T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie”, 2010, nr 8, s. 3–7.

międzynarodowej UE jest 27 rozgrywających, z których każdy w pierwszej kolejności realizuje własną politykę zagraniczną, a dopiero później skupia się na polityce unijnej. Tym samym w polityce międzynarodowej UE istnieje 27 ośrodków decyzyjnych. Próbą przeciwdziałania takiemu stanowi rzeczy jest obserwowany od jakiegoś czasu proces *brukselizacji* polityki międzynarodowej UE, czyli próby zwiększenia roli instytucji UE w formułowaniu i implementacji polityki międzynarodowej<sup>7</sup>. Dowodem na to jest powołanie chociażby Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czyli unijnej dyplomacji.

W publicystyce bardzo często mamy do czynienia z zamiennym stosowaniem pojęć *polityka zagraniczna* i *dyplomacja*. Jest to podstawowy błąd. Podkreślić należy, iż na gruncie państwa narodowego dyplomacja jest tym instrumentem, który realizuje jego politykę zagraniczną. Z tego tytułu wyróżniamy dwa podstawowe znaczenia dyplomacji. Jednym z nich jest definicja mówiąca, że dyplomacja to „oficjalna działalność organów państwowych o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych, realizujących cele i zadania polityki zagranicznej państwa”<sup>8</sup>. Druga definicja mówi, że „dyplomacja to zespół metod i środków oraz umiejętność posługiwania się nimi do osiągnięcia celów polityki zagranicznej (...)”<sup>9</sup>. Tak więc dyplomacja sama w sobie nie stawia celów i priorytetów państwa w stosunkach międzynarodowych, a ma za zadanie je realizować zgodnie z założeniami polityki zagranicznej. Często myli się także pojęcia kreowania polityki zagranicznej i jej realizacji. Dyplomacja zajmuje się jej realizacją, przy czym nie należy jej rozpatrywać wyłącznie w aspekcie wykonawczym, gdyż wpływa także na kształtowanie i ukierunkowanie polityki zagranicznej<sup>10</sup>, ale w ograniczonym wymiarze. Dlatego też trafnie nazwano unijną dyplomację, umieszczając w jej nazwie słowo *służba*. Słowo to określa status i miejsce, jakie zajmuje ESDZ w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Tak więc ESDZ ma służyć pomocą instytucjom odpowiedzialnym w UE za kreowanie polityki międzynarodowej. Powołano ją także, aby zapewnić odpowiedni poziom koherencji unijnych działań na arenie międzynarodowej, a także aby wyróżnić politykę międzynarodową UE na tle narodowych polityk zagranicznych państw członkowskich. Mówiąc ogólnie, jednym z zamysłów powołania ESDZ było przeciwstawienie się słabościom z jakimi boryka się polityka międzynarodowa Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy”, 2005, nr 04, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 7.

<sup>8</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 32.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 34.

Jacek Czaputowicz zwraca uwagę na trójwymiarowość dyplomacji państw członkowskich, która stała się efektem procesu integracji europejskiej<sup>11</sup>. Tradycyjnie dyplomacie mają wymiar wewnętrzny i zewnętrzny, jednak teraz doszedł trzeci – wewnątrz europejski. Wymiar ten charakteryzuje się brakiem poczucia zagrożenia i permanentną gotowością do współpracy, mimo występowania wielu różnic między państwami członkowskimi. Kluczową kwestią jest jednak zdefiniowanie obszarów wzajemnej współpracy i wzajemnego zaufania w dobie obecnych problemów gospodarczych. Poziom wzajemnego zaufania jest względnie wysoki w obszarach określanych mianem wspólnotowych. Gorzej wygląda sytuacja, jeśli przyjrzymy się kwestiom międzyrządowym, *nota bene* do nich zalicza się wspomniana już wielokrotnie WPZiB. Efektem tego stanu rzeczy może być rozwój procesu socjalizacji<sup>12</sup> unijnej dyplomacji pod kątem przejmowania wartości i sposobów działania zaczerpniętych *in extenso* z dyplomacji narodowych. Byłoby to niebezpieczne, gdyż tylko pogłębiłoby oddziaływanie państw członkowskich na funkcjonowanie ESDZ, ograniczając tym samym i tak już słabą niezależność Służby.

Najważniejszym wnioskiem płynącym z tej części rozważań o ESDZ jest wyraźne oddzielenie polityki międzynarodowej Unii Europejskiej (z mniej lub bardziej określonymi celami i priorytetami) od unijnej służby dyplomatycznej w postaci ESDZ (odpowiedzialnej za realizację owych celów i priorytetów).

## GENEZA EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

W momencie powołania do życia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przez Traktat z Maastricht pewne było, że unijni decydenci podejmą działania zmierzające do stworzenia struktury odpowiedzialnej za bieżące funkcjonowanie ówczesnego II filaru Unii Europejskiej. Zdano sobie sprawę, że WPZiB bez nowych rozwiązań instytucjonalnych nie będzie w stanie spójnie funkcjonować w środowisku międzynarodowym, a tym bardziej wypełniać luki między I a III filarem UE. Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej dosyć często były pozbawione umiejętności dyplomatycznych, co doprowadziło do podjęcia decyzji o powołaniu w 1994 r. Służby Zewnętrznej Komisji Europejskiej. Dzięki temu rozwiązaniu wszystkie delegacje Komisji Europejskiej zostały poddane zwierzchnictwu Dyrekcji Generalnej ds. Stosun-

<sup>11</sup> J. Czaputowicz, op. cit., s. 5.

<sup>12</sup> Socjalizacja to proces nabywania przez jednostkę systemu wartości, norm oraz wzorców zachowań obowiązujących w danej zbiorowości.

ków Zewnętrznych (DG Relex). Powołano także zespół ekspertów, którego podstawowym zadaniem było dokonanie merytorycznej oceny nowej służby. Efekt prac zespołu został opublikowany 27 marca 1996 r. w tzw. raporcie Williamsona<sup>13</sup>.

Zmiany dotyczące funkcjonowania WPZiB wprowadzano stopniowo poprzez kolejno przyjmowane traktaty reformujące. I tak Traktat amsterdamski ustanowił m.in. stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Jako pierwszy funkcję tę sprawował Javier Solana. Początkowo decyzja o powołaniu tego stanowiska dawała cię szansy na skierowanie polityki międzynarodowej UE w jedną rękę. Niestety, tak się nie stało, a rozdźwięk w unijnej polityce międzynarodowej pozostał. Kolejnym bardzo ważnym momentem na gruncie tworzenia koncepcji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych były prace Konwentu w sprawie przyszłości Europy. Już wtedy zwracano uwagę na problem spójności funkcjonowania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Dlatego też zaproponowano utworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych UE, którego w pracach miała wspomagać ESDZ składająca się z pracowników Komisji Europejskiej, dyrekcji Rady i dyplomacji państw członkowskich. Duża część propozycji Konwentu została wcielona do Traktatu konstytucyjnego. Jednak prace nad stworzeniem unijnej dyplomacji zatrzymały się wraz z fiaskiem Traktatu konstytucyjnego w Holandii i Francji.

Na kanwie dyskusji, podejmowanej w związku z chęcią utworzenia ESDZ, wyróżniano dwie podstawowe koncepcje jej powołania – minimalistyczną i maksymalistyczną<sup>14</sup>. Główne założenie koncepcji minimalistycznej polegało na stworzeniu ESDZ, która składałaby się z Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. stosunków zewnętrznych (DG RELEX), a także Dyrekcji Generalnej „E” – Stosunki Zewnętrzne Sekretariatu Rady. Koncepcja minimalistyczna zakładała także, że służby Komisji odpowiedzialne za stosunki zewnętrzne dalej pozostałyby pod jej nadzorem. Dużo lepszą koncepcją była koncepcja maksymalistyczna, której głównym założeniem było pokonanie podziału na politykę wspólnotową i międzyrządową w zakresie polityki międzynarodowej Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Skład ESDZ miał być oparty na wszystkich dyrekcjach generalnych Komisji, które miały swój udział w stosunkach zewnętrznych, a także Delegacje Komisji w państwach trzecich oraz

<sup>13</sup> E. Pietras, *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” PISM, 2005, nr 22, s. 898.

<sup>14</sup> L. Rayner, *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, The Foreign Policy Center, London 2005, s. 9–11.

<sup>15</sup> O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, „Nowa Europa: Przegląd Natoliński”, 2009, nr 2, s. 33.

na całej strukturze Sekretariatu Rady<sup>16</sup>. Niestety, takie rozwiązanie nie miało większych szans na powodzenie, zwłaszcza ze względu na problem podziału kompetencji w polityce międzynarodowej UE między Komisją Europejską a ESDZ. Skoro wszystkie dyrekcje generalne zostałyby wcielone do ESDZ, to jaką rolę odgrywałyby Komisja Europejska w stosunkach zewnętrznych? W 2005 r. toczono dalsze debaty na temat kształtu unijnej dyplomacji, jednak na dużą część pytań związanych np. z podziałem stanowisk w ESDZ nie potrafiono udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Głównym tego powodem był brak wspólnej wizji państw ówczesnej „piętnastki” co do kształtu ESDZ, a także co do jej codziennego funkcjonowania. Zbyt duży poziom ogólności przy tworzeniu ESDZ był także wynikiem dosyć dużej nieufności państw członkowskich, co do projektu politycznej integracji w ramach Unii Europejskiej. Tak naprawdę do dzisiaj klimat wokół ESDZ niewiele się zmienił.

Poszczególne państwa członkowskie miały odmienne podejście do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zwłaszcza mniejsze państwa poprzez istnienie ESDZ miały i nadal mają szansę na wzmocnienie swojej reprezentacji na świecie, natomiast państwa duże, takie jak Republika Federalna Niemiec, Francja czy Wielka Brytania mogły odczuwać uzasadnione zagrożenie ze strony ESDZ. Prowadzą one bowiem aktywną politykę zagraniczną, a ESDZ byłaby dla nich pewnego rodzaju ograniczającą je konkurencją. Specjaliści podkreślają ten problem zwłaszcza w kontekście Francji i Wielkiej Brytanii<sup>17</sup>. Poza tym część państw członkowskich<sup>18</sup> lobbowała za skierowaniem ESDZ pod kontrolę instytucji międzyrządowych, natomiast inne, w tym Niemcy, były skłonne włączyć unijną dyplomację w wymiar wspólnotowy.

Polska od uzyskania członkostwa w UE w 2004 r. starała się wpływać na proces jej formowania. Była to dla nas szansa na zwiększenie zarówno własnej reprezentacji na arenie międzynarodowej, jak i opieki konsularnej nad własnymi obywatelami<sup>19</sup>. Zresztą w 2009 r. polskie władze zajęły jasne stanowisko co do ESDZ, uważając, że jej działania mają być komplementarne w stosunku

<sup>16</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>17</sup> Francuzi prowadzą aktywną politykę w obszarze państw posługujących się językiem francuskim określanych mianem „Frankofonii”, natomiast Wielka Brytania wśród państw Commonwealthu. Por. A. Maurer, S. Reichel, *The European External Action Service*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2004, s. 5.

<sup>18</sup> M.in. Francja i Wielka Brytania.

<sup>19</sup> Delegacje ESDZ mają za zadanie udzielać pomocy wszystkim obywatelom państw członkowskich UE. Jest to istotne w tych regionach świata, w których Polska nie ma swoich przedstawicielstw dyplomatycznych, lub też w miejscach, gdzie w niedalekiej przyszłości zostaną one zamknięte.



do dyplomacji narodowych, a istnienie ESDZ ma zapewnić synergię między działaniami podejmowanymi na gruncie krajowym (dyplomacie narodowe) jak i zagranicznym (ESDZ)<sup>20</sup>.

Problemem przy tworzeniu ESDZ była także kwestia jej umocowania instytucjonalnego. Wyjaśnienie struktury instytucjonalnej ESDZ powinno być niezbędnym warunkiem funkcjonowania i rozwoju unijnej dyplomacji, tak samo jak jasne zdefiniowanie jej zadań i obszarów pracy. W materii położenia instytucjonalnego dosyć duże zaangażowanie przejawiał Parlament Europejski. W 2005 r. poprzez osobę włoskiego eurodeputowanego, Lamberto Diniego zaproponowano, aby Europejska Służba Działań Zewnętrznych była instytucją *sui generis*, a także aby nie tworzono jej na podstawie ówczesnych modeli instytucjonalnych<sup>21</sup>. Te nad wyraz pragmatyczne propozycje były popierane przez większość państw członkowskich. Dawały teoretyczne szanse na powołanie nowej struktury, która dzięki swojej innowacyjności potrafiłaby sprawnie zarządzać unijnym głosem w polityce międzynarodowej. Także w 2005 r. Javier Solana i Jose Manuel Barroso złożyli własną propozycję związaną z instytucjonalnym umocowaniem ESDZ. Zaproponowali, aby unijną dyplomację powołać z połączenia: ze strony Sekretariatu Rady – Dyrekcję „E”, Komórkę Planowania oraz Policy Unit, a ze strony Komisji Europejskiej – Dyrekcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX)<sup>22</sup>. Użytkano także konsensus co do przejścia przez ESDZ departamentów geograficznych i tematycznych zarówno Rady, jak i Komisji.

Traktat konstytucyjny przewidywał powołanie ESDZ, której głównym zadaniem miało być wspieranie w pracy ministra spraw zagranicznych UE. Podobnie jak późniejszy Traktat z Lizbony, Traktat konstytucyjny w znikomym stopniu odnosił się do ESDZ. Kwestie natury organizacyjnej miały zostać zdefiniowane w późniejszym czasie. Jednak, jak pamiętamy, w wyniku niepowodzenia referendum w Holandii i Francji traktat został odrzucony. Ustały także prace nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. W związku z tym część państw członkowskich wysuwała inicjatywy, aby powołać ją w sposób pozatraktatowy<sup>23</sup>. Nie istniały ku temu tak naprawdę większe przeszkody natury prawnej czy administracyjnej – wystarczyło porozumienie

<sup>20</sup> *Non-paper by Poland. Implementation of the Treaty of Lisbon*, Warszawa 19.10.2009 r., [www.cie.gov.pl](http://www.cie.gov.pl), [data dostępu: 25.11.2011].

<sup>21</sup> J. Ladzik, *A European diplomatic service?*, „European Policy Brief 20”, The Federal Trust for Education&Research, January 2006, s. 2.

<sup>22</sup> B. Donnelly, S. Haseler, *Decision-making in European External Policy*, „A Federal Trust Report” November 2006, The Federal Trust for Education&Research, s. 10.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 11.

międzyinstytucjonalne najważniejszych unijnych instytucji. Jednak wycofano się z tej propozycji głównie ze względu na odwołanie się do poprawności politycznej części państw członkowskich. Byłoby co najmniej niewiarygodne forsowanie inicjatywy, która stanowiła część odrzuconego Traktatu konstytucyjnego i to jeszcze w sposób omijający procedury traktatowe. Odrzucenie pozatraktatowej propozycji powołania ESDZ było także przejawem pragmatycznego podejścia państw członkowskich. Wszyscy zdawali sobie sprawę, że siła oddziaływania tak powołanej Służby byłaby relatywnie niska.

Bezspornie okres po odrzuceniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy był dla Unii Europejskiej okresem trudnym. Mimo wszystko państwa członkowskie w czerwcu 2007 roku podjęły kolejną próbą zreformowania Unii Europejskiej. Sprawujące ówczesnie prezydencję Niemcy zakomunikowały, iż nowy traktat będzie w dużej części powieleniem zapisów z Traktatu konstytucyjnego. Konferencja Międzyrządowa 2007 doprowadziła do wynegocjowania mandatu, który stał się podstawą nowego Traktatu z Lizbony<sup>24</sup>. Na gruncie niniejszego artykułu najważniejszy jest art. 13a<sup>25</sup>, który powołuje do życia Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, której głównym zadaniem – podobnie jak w Traktacie konstytucyjnym – ma być wspomaganie Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>26</sup>. Jako pierwszy w sprawie ESDZ głos zabrał Parlament Europejski, który na posiedzeniu plenarnym w październiku 2009 roku postulował powiązanie ESDZ z Komisją Europejską w zakresie administracyjnym i budżetowym<sup>27</sup>. Utrzymywałoby to prerogatywy budżetowe Parlamentu Europejskiego, a przez to także kontrolę nad ESDZ. Istotnym momentem na drodze budowy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych było powołanie na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Catherine Ashton<sup>28</sup>. Po

<sup>24</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

<sup>25</sup> Nowy art. 27 ust. 3 TUE.

<sup>26</sup> W Traktacie konstytucyjnym stanowisko to miało zostać nazwane Ministrem Spraw Zagranicznych UE, jednak zdecydowano się na zmianę nazewnictwa, głównie w wyniku oporu części państw członkowskich, np. Polski.

<sup>27</sup> *Sprawozdanie w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, 20 października 2009, Parlament Europejski, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), [data dostępu: 03.10.2011].

<sup>28</sup> Catherine Ashton została powołana na to stanowisko decyzją Rady Europejskiej w dniu 1 grudnia 2009 roku. Zob. szerz. *European Council Decision taken with the agreement of the President of the Commission of 1 December 2009 appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Dziennik Urzędowy UE, L 315/49.

zakończonych przesłuchaniach Lady Ashton przed Parlamentem Europejskim od stycznia 2010 r., rozpoczął się proces tworzenia struktury i zasad organizacji ESDZ. Aby pomóc Wysokiemu Przedstawicielowi w pracy nad unijną dyplomacją powołano zespół doradców, tzw. High Level Group składający się z 13 przedstawicieli pochodzących z Komisji Europejskiej, Rady i państw członkowskich<sup>29</sup>. Głównym doradcą został mianowany duński dyplomata Poul Skytte Christophersen. W początkowym etapie prac trudno było dostrzec przemyślaną koncepcję zarówno ze strony Catherine Ashton, jak i zespołu doradców. Prace utrudniały także poszczególne instytucje unijne, broniące obszaru swoich wpływów na politykę międzynarodową Unii. W tej materii prym wiodła zwłaszcza Komisja Europejska kierowana przez Jose Manuela Barosso, który już na tym etapie starał się oddziaływać na Catherine Ashton<sup>30</sup>. Z kolei Parlament Europejski postulował zwiększenie demokracji w zakresie polityki międzynarodowej UE, a Rada zastanawiała się, jak pogodzić interesy unijne z partycularnymi interesami państw członkowskich.

Pierwszą skonkretyzowaną propozycję organizacji i funkcjonowania ESDZ zaprezentowała Catherine Ashton 25 marca 2010 r. na unijnym szczycie w hiszpańskiej Cordobie<sup>31</sup>. Była w niej mowa o powołaniu Sekretarza Generalnego ESDZ, oparciu struktury organizacyjnej na dyrekcjach generalnych podzielonych geograficznie i tematycznie. W propozycji Lady Ashton znalazły się też kwestie związane ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. W kwestiach budżetowych zaproponowała, aby ESDZ była finansowana z budżetu Unii Europejskiej. Jednak najważniejszym zapisem propozycji Ashton było podtrzymanie zdania o autonomiczności ESDZ względem Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady. Rada poparła propozycje Ashton, jednocześnie wzywając ją do budowy silnej i skoordynowanej dyplomacji. Zachowanie Rady wobec propozycji Ashton budziło niepokój innych instytucji unijnych, np. Parlamentu Europejskiego, którego posłowie mówili o chęci przejęcia kontroli nad ESDZ przez Radę. Parlament Europejski mówił otwar-

<sup>29</sup> T. Behr, A. Siitonen, J. Nykänen, *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy*, „Briefing Paper 57”, 31 March 2010, The Finish Institute of International Affaires, s. 6.

<sup>30</sup> Jako przykład podaje się nominację João Vale De Almeida (współpracownika Jose Manuela Barosso) na szefa delegatury UE w Waszyngtonie. Zostało to bardzo źle odebrane przez państwa członkowskie, które uważały, że decyzja ta powinna być z nimi skonsultowana.

<sup>31</sup> *Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 25 March 2010, <http://register.consilium.europa.eu>, [data dostępu: 01.12.2011].

cie o możliwości zastosowania hamulca bezpieczeństwa w postaci swoich prerogatyw budżetowych w przypadku, jego zdaniem, złego formowania ESDZ. Po propozycji Catherine Ashton dalej bez klarownej odpowiedzi pozostały pytania związane z zadaniami Służby, jej rozmiarem, kwestie własności czy też odpowiedzialności. Dodatkowo, na gruncie tej propozycji pojawił się także problem związany z oddelegowaniem pracowników do ESDZ zarówno z państw członkowskich, jak i instytucji UE, choć to akurat był najmniej ważny problem. Z dniem 1 stycznia 2011 roku w do pracy w ESDZ przeniesiono łącznie 1643 pracowników z wszystkich instytucji unijnych<sup>32</sup>.

Problemy natury organizacyjno-administracyjnej ESDZ udało się rozwiązać względnie szybko. Otóż 21 czerwca 2010 r. osiągnięto kompromis dotyczący organizacji i zasad funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W międzyczasie Parlament Europejski przedstawił wiele poprawek do marcowej propozycji Catherine Ashton. Efektem kompromisu była decyzja Rady z 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Za oficjalną datę rozpoczęcia pracy przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych przyjmuje się dzień 1 grudnia 2010 roku. Jednak praktycznie Służba zaczęła działać od 1 stycznia 2011 roku.

## CHARAKTER UNIJNEJ DYPLOMACJI I JEJ PODSTAWOWE ZADANIA

Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest tylko częścią reform Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, które wprowadził Traktat lizboński. Jednak, aby realnie ocenić charakter ESDZ, w pierwszej kolejności należy odnieść się do zapisów Deklaracji nr 13 i Deklaracji nr 14 dołączonych do Traktatu lizbońskiego<sup>33</sup>. Obie deklaracje bardzo tonują względnie optymistyczne nastroje związane z reformą WPZiB. Wyraźnie podkreślają, że postanowienia Traktatu z Lizbony nie ograniczają roli państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki zagranicznej UE i to państwa decydują, jak chcą prowadzić swoją politykę zagraniczną. Przepisy zawarte w obu Deklaracjach nie wpływają na zmianę sposobu reprezentacji

<sup>32</sup> Z pracowników: DG Telex osób pracujących w Brukseli – 585; DG Rozwój i Współpraca pracujących w Brukseli – 93, DG Relex oddelegowanych do delegacji UE – 436; Rady – 436; Nowe stanowiska – 118.

<sup>33</sup> Zob. szerz. *Deklaracja nr 13. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*. Zob. szerz. *Deklaracja nr 14. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, Dziennik Ustaw UE, C 115 z dnia 9.05.2008, s. 343.

państw członkowskich UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Pokazują, że reformy wprowadzone przez Traktat lizboński nie mają znamion rewolucyjnych.

Konkluzje prezydencji szwedzkiej zawierały sugestie, aby ESDZ posiadała taki status organizacyjny, który będzie jasno odzwierciedlał, a jednocześnie wspierał jej szczególną rolę, a także określone funkcje w systemie Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Unijni decydenci potraktowali te sugestie z należytą uwagą, co znalazło odzwierciedlenie najpierw w dyskusji, a później w decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku. Zgodnie z jej zawartością Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest autonomicznym organem UE zachowującym swoją odrębność od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji. Jest instytucją *sui generis*, na czele której stoi Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a administracyjnie zarządzają nią Sekretarz Generalny<sup>35</sup>. Przytaczana decyzja Rady jasno definiuje działy i funkcje, które zostały przeniesione do ESDZ. I tak też z Sekretariatu Rady do ESDZ została przeniesiona Jednostka planowania polityki, WPBiO i struktury zarządzania kryzysowego<sup>36</sup> oraz Dyrekcja Generalna „E”. Natomiast ze strony Komisji Europejskiej jest to Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych<sup>37</sup>, służba zewnętrzna<sup>38</sup> i Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju. Oczywiście swój wkład wnoszą także państwa członkowskie, które oddelegowują do ESDZ swoich przedstawicieli dyplomatycznych<sup>39</sup>.

Struktura organizacyjna Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest podzielona na dwie struktury – wewnętrzną i zewnętrzną. Struktura wewnętrzna (administracja centralna) składa się z:

- a) Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,
- b) Sekretarza Generalnego (typowy administrator),

<sup>34</sup> *Presidency report to the European Council on the European External Action Service*, Council of the European Union, Brussels 2009.

<sup>35</sup> Pierwszym w historii Sekretarzem Generalnym ESDZ został Francuz, Pierre Vimont.

<sup>36</sup> Wyjątek stanowi personel Centrum Sytuacyjnego Unii Europejskiej (SITCEN) wspomagający organ ds. akredytacji bezpieczeństwa.

<sup>37</sup> Wyjątek stanowi personel odpowiedzialny za zarządzanie instrumentami finansowymi oraz personel odpowiedzialny za wypłatę wynagrodzeń i dodatków pracownikom w delegaturach.

<sup>38</sup> Wyjątek stanowi personel odpowiedzialny za realizację instrumentów finansowych.

<sup>39</sup> W polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych została sporządzona baza osób, które mogłyby być oddelegowane do pracy w unijnej dyplomacji. Zob. szerz. *Odpowiedź na Interpelację w sprawie działań rządu w zakresie reprezentacji Polski w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych*, nr 15635, [www.sejmometr.com.pl](http://www.sejmometr.com.pl), [data dostępu: 06.05.2010].

- c) dwóch zastępców Sekretarza Generalnego<sup>40</sup>,
- d) dyrekcji generalnych podzielonych według kryteriów geograficznych<sup>41</sup> i tematycznych<sup>42</sup>.

Rzecz jasna, poszczególne dyrekcje generalne dzielą się na mniejsze struktury, które tworzą całość administracji centralnej ESDZ<sup>43</sup>. Sposób sformowania administracji centralnej odzwierciedla podział stanowisk i zadań w klasycznych instytucjach unijnych. Mimo że ESDZ nie miała powielać utartych schematów instytucjonalnych, to i tak pewne historyczne naleciałości w zakresie tworzenia instytucji UE zostały przeniesione na grunt Służby.

Natomiast struktura zewnętrzna to delegatury Unii Europejskiej. To właśnie one będą odgrywały kluczową rolę w zakresie reprezentacji UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Unijne placówki dyplomatyczne będą miały status ambasad, na których czele będzie stał szef delegatury (potocznie nazywany ambasadorem). Otrzymuje on instrukcje od Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa oraz odpowiada za ich wykonanie w praktyce. Na gruncie delegatur UE ważne są postanowienia art. 5 ust. 6 decyzji Rady z 26 lipca. Artykuł ten stanowi, iż Wysoki Przedstawiciel podejmuje czynności, dzięki którym państwa przyjmujące powinny przyznać delegaturom UE, ich pracownikom i majątkowi przywileje i immunitety, zawarte w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 roku. Stawia to na równi delegatury UE z placówkami dyplomatycznymi państw, co w kontekście ESDZ jest elementem pozytywnym. Dodatkowo art. 5 ust. 10 stanowi wprost, że *delegatury Unii wspierają państwa członkowskie w ich stosunkach dyplomatycznych i w wypełnianiu zadania polegającego na zapewnianiu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich*. Z kolei szef delegatury posiada uprawnienia do reprezentowania Unii Europejskiej w kraju, w którym akredytowana jest delegatura. Tak więc, jak wspomniałem wcześniej, szef delegatury jest odpowiednikiem ambasadora reprezentującego państwo wysyłające w pań-

<sup>40</sup> Zastępcą Sekretarza Generalnego ds. instytucjonalnych został Polak – Maciej Popowski, a zastępcą Sekretarza Generalnego ds. politycznych została Niemka – Helga Schmidt.

<sup>41</sup> Bliski Wschód i Południowe Sąsiedztwo, Rosja i Wschodnie Sąsiedztwo, Bałkany Zachodnie, Afryka, Ameryki i Azja.

<sup>42</sup> Przykładem jest Dyrekcja ds. zarządzania i planowania kryzysowego, Dyrekcja Generalna ds. administracyjnych, personalnych, budżetowych, bezpieczeństwa i systemu informacyjno-komunikacyjnego.

<sup>43</sup> Wykaz wszystkich jednostek wchodzących w skład administracji centralnej ESDZ znajduje się na stronie internetowej [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) w zakładce *Structure and Organization*.

stwie przyjmującym. Oczywiście ambasadorami zostają osoby pochodzące z poszczególnych państw członkowskich. Tajemnicą poliszynela jest także to, że nominacja na stanowisko szefa delegatury jest uzależniona od pozycji państwa członkowskiego, z którego pochodzi kandydat. I tak też szefem delegatury UE w Chińskiej Republice Ludowej jest Niemiec, Markus Ederer. W Izraelu unijną placówką dyplomatyczną zarządza Brytyjczyk, Andrew Standley, a placówka UE w Federacji Rosyjskiej jest kierowana przez Hiszpana, Fernando M. Valenzuela. W przypadku placówek przy organizacjach międzynarodowych warto wymienić Niemca, Detleva Braunsa, który kieruje delegaturą UE przy Światowej Organizacji Handlu (WTO).

W dyskusji nad zadaniami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych powstało pewne zamieszanie związane z określeniem jej kompetencji. Z jednej strony myślano, że ESDZ będzie tworzyła silne struktury związane z prowadzeniem polityki międzynarodowej Unii Europejskiej, a z drugiej – że będzie dostarczała wysłanników Wysokiemu Przedstawicielowi i zapełniała kadry w unijnych delegaturach. Oba te elementy są ze sobą ściśle skorelowane, ale nie są tożsame i powinny być traktowane oddzielnie<sup>44</sup>. Dlatego też jednym z podstawowych zadań postawionych przed Służbą jest wewnętrzna koordynacja UE w zakresie polityki międzynarodowej oraz zapewnienie zewnętrznej reprezentacji UE. Osoba pełniąca urząd Wysokiego Przedstawiciela nie ma wystarczająco dużo czasu, aby wpływać na wszystkie wydarzenia mające miejsce na świecie. Dodatkowo, sam Wysoki Przedstawiciel nie jest w stanie diagnozować zagrożeń we wczesnym ich stadium i – co ważne – nie jest w stanie samodzielnie na wszystko reagować. Paradoksalnie czynności te mogłaby wykonywać mała grupa specjalistów, jednak UE potraktowała ten problem z większą uwagą, tworząc w ramach ESDZ rzeszę specjalistów podzielonych według dyrekcji generalnych zarówno geograficznych, jak i tematycznych. Owi specjaliści są w stanie zwracać uwagę Wysokiego Przedstawiciela na najważniejsze kwestie związane z otoczeniem zewnętrznym Unii Europejskiej, zwłaszcza na te niebędące przedmiotem medialnej debaty. Osobnym pytaniem pozostaje czy jest to związane z efektywnością podejmowanych czynności.

W zakresie wewnętrznej koordynacji ESDZ tworzy opinie, ekspertyzy i formułuje wnioski polityczne, które są podstawą działania Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W ten sposób Wysoki Przedstawiciel jest w stanie dostarczać niezbędnych ocen unijnej polityki międzynarodowej, a także funkcjonować jako siła animacyjna w jej

<sup>44</sup> *A More Coherent and Effective European Foreign Policy?*, „A Federal Trust Report”, February 2009, s. 19.

zakresie<sup>45</sup>. Ten obszar zadań ESDZ obrazuje przytoczona wcześniej decyzja Rady z 26 lipca w art. 2 ust. 1. Wymienia się tam wspomaganie przez ESDZ Wysokiego Przedstawiciela w:

- a) wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie WPZiB, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), a także składanie propozycji w celu opracowania tej polityki i jej realizowanie;
- b) czuwaniu nad spójnością działań zewnętrznych Unii;
- c) sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych;
- d) w sprawowaniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, dotyczącej wykonywania w ramach Komisji spoczywających na niej obowiązków w dziedzinie stosunków zewnętrznych.

Dodatkowo – zgodnie z art. 2 ust. 2 decyzji Rady – ESDZ wspomaga przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu przez nich swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Wymienione zadania ESDZ mają skodyfikowany i wysoce teoretyczny charakter. Starając się przenieść je na grunt unijnej praktyki, pojawia się słuszne wrażenie podrzędności Służby wobec pozostałych instytucji UE, a zwłaszcza wobec Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej. Ponadto, zadania ESDZ są bardzo jasno skorelowane z zakresem obowiązków Wysokiego Przedstawiciela w odniesieniu do polityki międzynarodowej Unii Europejskiej.

Drugim zadaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest zapewnienie Unii Europejskiej odpowiedniej reprezentacji poza jej granicami. To zadanie ESDZ jest rozmaicie interpretowane. Reprezentację bezpośrednią sprawować będzie – wspomniana wcześniej – sieć delegatur Unii Europejskiej. Kwestia reprezentacji politycznej jest jasna – delegatury będą realizować interes polityczny UE. Ewentualnie wraz z rozwojem samej koncepcji ESDZ sieć delegatur będzie się krystalizować pod kątem wybranych interesów tak Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. W tym kontekście istnieje niebezpieczeństwo podziałów unijnych partnerów na lepszych i gorszych. Sugerowano, iż w średnio- i długoterminowej perspektywie delegatury UE będą w stanie zastępować większość placówek dyplomatycznych państw członkowskich<sup>46</sup>. Taka sytuacja byłaby możliwa wyłącznie w regionach o niższym znaczeniu strategicznym tak dla UE, jak i dla państw członkowskich i przy racjonalizacji kosztów obsługi placówek dyplomatycznych mniejszych państw członkowskich UE. Jest to ściśle skorelowane z często zadawanym pytaniem o to, czy ESDZ powinna zajmować się także sprawami konsularnymi.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 22.



Z jednej strony byłoby to korzystne dla mniej zamożnych państw członkowskich, które *de facto* zwiększyłyby swoją reprezentację na świecie, a z drugiej – zapewniłoby odpowiedni poziom opieki konsularnej obywatelom Unii Europejskiej. Należy przypomnieć, że każdy obywatel państwa członkowskiego UE posiada także obywatelstwo Unii Europejskiej. Poza tym włączenie czynności konsularnych do zadań delegatur UE będzie dobrym sygnałem wysłanym do unijnego społeczeństwa. Będzie dowodziło, że pieniądze podatnika są wykorzystywane w sposób przemyślany, aby ułatwić mu jak najlepsze funkcjonowanie w środowisku międzynarodowym. Dlatego też skuteczne włączenie spraw konsularnych do zadań delegatur UE, a tym samym do zadań ESDZ jest ważnym elementem na drodze budowy unijnej służby dyplomatycznej.

Zadania postawione przed Europejską Służbą Działań Zewnętrznych są i będą wypadkową unijnego zaangażowania w poszczególnych regionach świata, a także pochodną zmieniającej się sytuacji geopolitycznej UE. Przez wiele lat zakres działalności unijnej służby dyplomatycznej uległ zasadniczym zmianom. Było to spowodowane postępowaniem procesu integracyjnego, rozwoju przestrzennego UE, czy też postępującym procesem globalizacji<sup>47</sup>. ESDZ jest swego rodzaju kontynuacją Służby Zewnętrznej Komisji Europejskiej, która na początku swojego istnienia zastała pewien określony porządek geopolityczny. Obecnie Unia liczy 27 państw członkowskich, a w kolejce do jej wejścia jest jeszcze Chorwacja<sup>48</sup>, Serbia, Mołdawia. Powiększenie UE chociażby o te państwa automatycznie zmieni geopolityczny zakres funkcjonowania ESDZ. W przypadku tradycyjnego państwa jego zakres funkcjonowania jest mniej lub bardziej określony, jednak na pewno jest stały. W przypadku unijnej dyplomacji musi być on dynamicznie dostosowywany do zmieniających się warunków zewnętrznych.

## UNIJNA DYPLOMACJA A WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Traktat lizboński wprowadza kilka zmian w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Postanowienia Traktatu wprowadzają tzw. klauzulę wzajemnej pomocy w przypadku napaści zbrojnej na jedno z państw

<sup>47</sup> Z. Janiec, *Rozwój międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej. Wymiar instytucjonalny, przedmiotowy i przestrzenny*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2011, nr 1–2, s. 107–108.

<sup>48</sup> Traktat akcesyjny został podpisany 9 grudnia 2011 roku w Brukseli, natomiast Chorwacja zostanie państwem członkowskim Unii Europejskiej 1 lipca 2013 roku.

członkowskich<sup>49</sup>, a także klauzulę solidarności na wypadek ataku terrorystycznego lub katastrofy. W ramach polityki obronnej stworzono mechanizm strukturalno-wojskowy, który podlega bezpośrednio Radzie Europejskiej i Radzie ds. Zagranicznych. Elementem wyróżniającym politykę obronności od innych unijnych polityk jest utrzymana zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji.

Rozwiązanie problemu instytucjonalnego wymiaru WPBiO sugerowała prezydencja belgijska. W konkluzjach stwierdzono, że takie jednostki, jak Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD), Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC), Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN) oraz Sztab Wojskowy, powinny zostać włączone w struktury Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>50</sup>. Ostateczny podział instytucjonalny w zakresie WPBiO (na gruncie ESDZ) precyzują postanowienia decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku. Jest tam mowa o przeniesieniu części instytucji odpowiedzialnych za politykę obronności UE do struktur ESD, a więc:

- a) Dyrekcję ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD),
- b) Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC),
- c) Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN),
- d) Sztab Wojskowy Unii Europejskiej.

I tak też Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD) jest odpowiedzialna za planowanie operacji cywilnych i wojskowych, ale w wymiarze politycznym i strategicznym. Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC) odpowiada za planowanie operacyjne oraz za prowadzenie misji cywilnych z poziomu Brukseli. Kolejna jednostka to Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN), które jest jednostką wywiadowczą UE zajmującą się wczesnym ostrzeganiem wszystkich zainteresowanych podmiotów lub też informowaniem o potencjalnych zagrożeniach, np. terrorystycznych. Ostatnia z wymienionych jednostek – Sztab Wojskowy Unii Europejskiej jest odpowiedzialny za wczesne ostrzeganie przed zagrożeniami, ocenę poszczególnych sytuacji oraz opracowywanie opcji wojskowo-strategiczných. Tak więc zadania ESDZ w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony dotyczą zagadnień analitycznych i prognostycznych, co odpowiada

<sup>49</sup> Treść klauzuli sojuszniczej została zawarta w art. 42 ust. 7: *W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich.*

<sup>50</sup> *Presidency...*, op. cit.

budowanemu charakterowi Służby. Nie wchodzi w jej skład kwestie *stricte* militarne. WPBiO jest względnie dobrze przygotowana do pracy pod kątem instytucjonalnym. Wyraźne braki widać z kolei w woli politycznej państw członkowskich co do rozwoju wspólnej unijnej obronności, a także w procesie formowania tzw. Euroarmii<sup>51</sup>.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma także podnieść skuteczność UE w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych, więc dobrze się stało, że Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD) została włączona w jej struktury. Poza tym Komisja Europejska postulowała, aby zwiększyć unijną wydajność w zakresie reagowania kryzysowego, a także, co znamienne, utworzyć europejski potencjał reagowania kryzysowego na podstawie zadeklarowanych zasobów państw członkowskich i wcześniej ustalonych planów awaryjnych<sup>52</sup>. Dotyczy to m.in. reagowania w przypadku klęsk żywiołowych czy też ochrony ludności cywilnej w państwach trzecich. Komisja trafnie zauważa, że działania UE dotyczące ochrony ludności są działaniami *ad hoc* wykonywanymi z woli państw członkowskich. UE nie ma systemu, który pozwalałby reagować w każdej sytuacji w sposób przewidywalny. Brak tego systemu był widoczny na przykładzie tegorocznych wydarzeń w Libii, gdzie państwa członkowskie (zwłaszcza Francja i Niemcy) realizowały swoje własne interesy, wykorzystując przy tym własne zasoby i własne mechanizmy działania<sup>53</sup>.

Na gruncie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony unijna dyplomacja powinna zwiększyć swój wysiłek na rzecz rozwiązywania konfliktów regionalnych. Wynika to ze struktury organizacyjnej ESDZ, a zwłaszcza z podziału zadań na poszczególne departamenty Służby. Niespójność organizacyjna Służby przejawia się chociażby w przypisaniu prerogatyw wiążących się z rozwiązywaniem konfliktów regionalnych zarówno departamentowi geograficznemu poświęconemu Partnerstwu Wschodniemu, jak i działowi global-

<sup>51</sup> Posługiwanie się terminem euroarmia dla opisania unijnych sił zbrojnych jest nadużyciem. O euroarmii można mówić wyłącznie w sytuacji, w której UE stałaby jednolitym podmiotem politycznym na wzór tradycyjnego państwa. Taka sytuacja z kolei jest praktycznie wykluczona na gruncie obecnej wewnątrzunijnej integracji politycznej. Dlatego też dużo lepiej jest mówić o siłach narodowych poszczególnych państw, których znaczna część będzie oddelegowana do działań na poziomie Unii Europejskiej.

<sup>52</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej*, Bruksela 26.10.2010, <http://eur-lex.europa.eu>, [data dostępu: 20.12.2012].

<sup>53</sup> O zaangażowaniu Francji i Niemiec w wydarzenia tzw. arabskiej wiosny zob. szerz. J. Kumoch, *Francja wobec arabskiej wiosny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3; R. Formuszewicz, *Niemcy wobec przełomu politycznego w Afryce Północnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3.

nemu<sup>54</sup>. Taki stan rzeczy rodzi niespójność instytucjonalną, niebezpieczeństwo powielania podejmowanych czynności, a także konieczność wzajemnego uzgadniania stanowisk na poziomie między poszczególnymi departamentami ESDZ. Dołączając do tego interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich, znacząco wydłuża się czas podejmowania decyzji. Dlatego też kwestia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony wraz z możliwością rozwiązywania konfliktów regionalnych w dalszym ciągu wymaga zapewnienia odpowiedniego poziomu debaty zakończonej podjęciem stosownych decyzji. Państwa członkowskie UE powinny się jasno określić, czy chcą budować wspólną obronę czy też nie.

## POŁOŻENIE MIĘDZYINSTYTUCJONALNE I EWENTUALNE ZAGROŻENIA

Właściwe umocowanie instytucjonalne nowej Służby było jednym z podstawowych problemów w trakcie prowadzonych negocjacji nad kształtem ESDZ. Jak wspomniałem wcześniej, zdecydowano, że ESDZ będzie instytucją *sui generis*. Rodzi to implikacje dwojakiego rodzaju. Z jednej strony Służba, aby właściwie funkcjonować w systemie instytucjonalnym UE, będzie musiała i już konkuruje z innymi instytucjami, które posiadają jakiegokolwiek prerogatywy w sferze stosunków zewnętrznych. Z drugiej strony, jednym z celów powołania ESDZ było scalenie politycznego głosu Unii poza jej granicami. Wniosek nasuwa się samoczynnie – bez współpracy międzyinstytucjonalnej Unia Europejska nigdy nie będzie w stanie prezentować jednolitego stanowiska w szeroko pojętych kwestiach międzynarodowych. Konsekwencją tego jest konieczność zapewnienia równowagi instytucjonalnej w zakresie działalności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Zadanie to zostało postawione przed Catherine Ashton i Pierrem Vimontem. Jest to konieczne tym bardziej że unijna dyplomacja w mniejszym bądź większym stopniu jest powiązana z pozostałymi unijnymi instytucjami.

## Relacje z Komisją Europejską

Komisja Europejska jest tą unijną instytucją, która najbardziej odczuła powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Mimo tego, że część komórek dotychczas podległych Komisji przeniesiono do ESDZ, to Służba pozbawiła ją m.in. kontroli nad delegaturami UE. Zasady współpracy między

<sup>54</sup> E. Kaca, M. Sus, *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie” 2011, nr 120, Instytut Spraw Publicznych, s. 20.

obiema instytucjami zostały określone w art. 3 ust. 2 decyzji Rady, która stanowi, że *ESDZ i służby Komisji konsultują się ze sobą we wszystkich sprawach dotyczących działań zewnętrznych Unii w ramach wykonywania swoich odnośnych funkcji*. Wyjątek stanowią kwestie objęte Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Decyzja dalej stanowi, że ESDZ ma uczestniczyć we wszelkich pracach i procedurach przygotowawczych, które dotyczą aktów prawnych przygotowywanych przez Komisję, a związanych z działaniami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Jednak ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zrodziło niebezpieczeństwo pojawienia się sporów międzyinstytucjonalnych na linii ESDZ–Komisja Europejska. Głównym problemem jest podział dyrekcji między Służbę a Komisję. Jak wspominałem wcześniej, w skład ESDZ weszła Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, natomiast w zarządzie Komisji pozostały takie Dyrekcje, jak ds. handlu czy pomocy finansowej. Przed powołaniem ESDZ wszystkie spory między dyrekcjami były rozstrzygane wewnątrz Komisji Europejskiej, teraz spory te mają charakter międzyinstytucjonalny. Wymagają rozmów, ustaleń, co w konsekwencji prowadzi do wydłużenia procesu decyzyjnego. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, gdzie zarówno ESDZ, jak i Komisja Europejska mają swoje prerogatywy<sup>55</sup>. Jednym z pierwszych wspólnych zadań ESDZ i Komisji było dokonanie przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który został ogłoszony 25 maja 2011 roku<sup>56</sup>. Dokument zawiera w sobie propozycje związane z Partnerstwem Wschodnim<sup>57</sup>, które jest dobrym przykładem współpracy i wzajemnych zależności na linii ESDZ–Komisja. Na przykład, Komisja Europejska w dalszym stopniu zarządza pomocą finansową dla Partnerstwa Wschodniego, ale ESDZ i Wysoki Przedstawiciel mają razem z Komisją programować priorytety pomocy. W innym przykładzie współpracy obu instytucji propozycje dotyczące Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa (ważny dla państw Partnerstwa Wschodniego) opracowują razem Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>56</sup> *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, European Commission*, 25 May 2011, <http://ec.europa.eu>, [data dostępu: 06.12.2011].

<sup>57</sup> Są nimi: kontynuowanie procesu zawierania umów stowarzyszeniowych oraz tworzenia pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, kontynuowanie dialogu w sprawie liberalizacji wizowej, osiągnięcie widocznych efektów w procesie demokratyzacji, wzmocnienie współpracy sektorowej oraz zbudowanie relacji partnerskich ze społeczeństwem obywatelskim.

<sup>58</sup> E. Kaca, M. Sus, op. cit., s. 14.

Wzajemne implikacje ESDZ i Komisji Europejskiej dodatkowo potęgują polityki sektorowe Unii Europejskiej, na gruncie których obie instytucje muszą ze sobą współpracować. Unijna dyplomacja jest odpowiedzialna za opracowywanie strategii podejmowanych działań, ale w obszarach typu handel czy migracje, swój znaczący wpływ zaznacza Komisja Europejska. Wynika z tego, że państwa członkowskie nie chciały całości stosunków zewnętrznych przenosić na Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, bojąc się o jej efektywność w pierwszych latach funkcjonowania. Zresztą sama Komisja Europejska jako przedstawicielka władzy wykonawczej w UE powinna mieć realny wgląd i wpływ w szeroko pojęte stosunki zewnętrzne. Co prawda pojawia się w tym miejscu zarzut powielania struktur i ich zadań odpowiedzialnych za stosunki zewnętrzne<sup>59</sup>, jednak trudno przypuszczać, że państwa członkowskie przeniosą ciężar ich realizacji z wspólnotowej Komisji Europejskiej na quasi-międzyrządową<sup>60</sup> Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Byłoby to nierozsądne i politycznie niebezpieczne dla samej UE, jak i dla państw członkowskich.

Wzajemna rywalizacja ESDZ i Komisji może pozytywnie wpłynąć na rozwój tej pierwszej. Istniejące antagonizmy mogą doprowadzić do wewnętrznej konsolidacji ESDZ, a tym samym do wzmocnienia jej pozycji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Jednak zasadniczym wnioskiem z wzajemnych relacji ESDZ z Komisją jest konieczność wypracowania metody permanentnej współpracy obu tych instytucji. Będzie to prowadziło do negocjacji międzyinstytucjonalnych, co wpłynie na wydłużenie procesu decyzyjnego. Dlatego też warto rozważyć podpisanie porozumienia międzyinstytucjonalnego, które regulowałoby wzajemne stosunki i zadania. Na korzyść wzajemnej współpracy wpływa to, że Wysoki Przedstawiciel jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji i głównodowodzącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

<sup>59</sup> Kwestia powielania zadań związanych z reprezentacją zewnętrzną Unii Europejskiej stoi w wyraźnej opozycji do zapisów decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ, gdzie w punkcie 15 wprowadzenia do decyzji napisano: *Należy unikać niepotrzebnego powielania zadań, funkcji i zasobów obecnych w innych strukturach.*

<sup>60</sup> Quasi-międzyrządową dlatego, gdyż państwa członkowskie poprzez wybieranie kandydatów do pracy w ESDZ (włączając w to szefów poszczególnych delegatur nominowanych przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) będą posiadały realny wpływ na funkcjonowanie unijnej dyplomacji, a tym samym na sposób realizacji unijnej polityki międzynarodowej. Zakładanie, że ESDZ będzie instytucją pozbawioną wpływów państw członkowskich, czyli instytucją o charakterze wyłącznie wspólnotowym jest błędne, chociażby ze względu na sam fakt międzyrządowości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

## Relacje z Radą Europejską

Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Dlatego też ciekawie zapowiadają się wzajemne stosunki ESDZ z przewodniczącym Rady Europejskiej. Teoretycznie przewodniczący Rady i ESDZ powinny reprezentować Unię Europejską na swoim poziomie kompetencji – przewodniczący ma wykonywać decyzje Rady Europejskiej, a ESDZ realizować ogólnie przyjęte założenia polityki międzynarodowej, działając na zasadzie uzupełnienia. ESDZ, wykonując swoją *szużbę*, będzie pełniła rolę podrzędną w stosunku do Rady Europejskiej. Decyzja Rady z 26 lipca 2010 roku w art. 2 ust. 2 jednoznacznie stanowi, że ESDZ wspomaga przewodniczącego Rady Europejskiej w wykonywaniu przez niego swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Chodzi tu zapewne o szerokie spektrum spraw organizacyjnych związanych m.in. z podróżami zagranicznymi przewodniczącego czy też organizację spotkań na najwyższym unijnym i pozaunijnym szczeblu. Tak więc ESDZ jest – jak wspomniano wcześniej – ministerstwem spraw zagranicznych Unii Europejskiej.

## Relacje z Parlamentem Europejskim

Parlament Europejski od samego początku aktywnie działał na rzecz powołania i określenia zasad organizacji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>61</sup>. Bezsprzecznie Parlament ma duże ambicje związane z nowopowstałą unijną dyplomacją, co potwierdzili deputowani z ramienia Parlamentu – Elmar Brok, Guy Verhofstadt i Roberto Gualtier mówiąc, że Parlament nie zgodzi się na żadną decyzję, która doprowadzi do ograniczenia zarówno politycznej, jak i budżetowej kontroli Parlamentu nad Służbą<sup>62</sup>. Wnoszenie tych i podobnych postulatów jest zrozumiałe, jednak stoi w lekkiej opozycji do postanowień Traktatu lizbońskiego, który stwierdza, że podstawowym zadaniem Parlamentu w kwestiach dotyczących ESDZ jest wyrażanie opinii w zakresie organizacji i funkcjonowania Służby, które to określi Rada w osobnej decyzji<sup>63</sup>. Decyzja ta w art. 3 ust. 4 stanowi, że ESDZ udziela *wsparcia*

<sup>61</sup> Zob. szerz. R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Rola Parlamentu Europejskiego we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, s. 58-62.

<sup>62</sup> D. Liszczyk, *Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, „Biuletyn” PISM, 2010, nr 104, s. 2270.

<sup>63</sup> Art. 27 ust. 3 TUE.

pozostałym instytucjom i organom UE (...); dotyczy to przede wszystkim Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski dzięki swoim zabiegom doprowadził do większego stopnia uwspólnotowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, co na gruncie WPZiB jest znaczącym sukcesem.

Dodatkowo, na mocy decyzji Rady z 26 lipca 2010 r. Parlament Europejski będzie w pełnym wymiarze odgrywał swą rolę w działaniach zewnętrznych. Dotyczy to zwłaszcza funkcji kontroli politycznej, zdefiniowanej w art. 14 ust. 1 TUE<sup>64</sup>. Jedynym z przejawów tej decyzji jest to, że nowo wybrani szefowie delegatur UE oraz specjaliści przedstawiciele UE mogą być wezwani na przesłuchanie przez Komisję Spraw Zagranicznych PE jeszcze przed objęciem swoich funkcji<sup>65</sup>. Przesłuchania co prawda nie mają żadnej mocy formalnej, jednak Parlament, stosując presję polityczną, jest w stanie wywrzeć wpływ na uzyskanie nominacji przez kandydata. Zdecydowano także, że Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa będzie się regularnie konsultował z Parlamentem Europejskim w zakresie podstawowych aspektów i opcji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Jednak najważniejszym instrumentem, dzięki któremu Parlament Europejski może oddziaływać na unijną dyplomację, są kwestie natury budżetowej. Zgodnie z postanowieniami Porozumienia madryckiego z 21 marca 2010 roku Parlament zyskał kontrolę nad budżetem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>66</sup> i to Parlament będzie udzielał Służbie absolutorium budżetowego. Obraz, jaki wyłania się z wzajemnych relacji ESDZ z Parlamentem Europejskim, daje słuszne poczucie wzmacniania jego roli w polityce międzynarodowej Unii Europejskiej w sposób pozatraktatowy<sup>67</sup>. Parlament poprzez aktywność swoich posłów staje się aktywnym graczem w kwestiach związanych z zapewnieniem właściwej reprezentacji całej unijnej wspólnoty na arenie międzynarodowej.

Wnioski płynące z położenia międzyinstytucjonalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych są względnie pozytywne. Jedynym mankamentem są nie do końca sprecyzowane reguły współpracy Służby z Komisją Europejską, co – jak wykazałem wcześniej – przekłada się na wydłużanie procesu decyzyj-

<sup>64</sup> Treść art. 14 ust. 1 *Parlament Europejski pełni, wspólnie z Radą, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Wybiera przewodniczącego Komisji.*

<sup>65</sup> R. Trzaskowski, J. Popielawska, op. cit., s. 60.

<sup>66</sup> *Służba dyplomatyczna UE: Porozumienie madryckie zatwierdzone przez Parlament*, Parlament Europejski, Strasburg, 08.07.2010, s. 2.

<sup>67</sup> R. Trzaskowski, J. Popielawska, op. cit., s. 62.



nego i rywalizację międzyinstytucjonalną. Kolejna konferencja międzyrządowa powinna zwrócić na ten fakt szczególną uwagę. Zresztą Rada obawiała się, czy Komisja Europejska nie będzie zbyt mocno ingerować w sprawy Służby, co znacząco mogłoby zakłócić spójność prowadzonych polityk zewnętrznych UE<sup>68</sup>. Z kolei podejście państw członkowskich do położenia międzyinstytucjonalnego ESDZ może być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy państw małych, wyposażonych w słabsze narodowe formacje dyplomatyczne. Dla tych państw lepiej byłoby, gdyby ESDZ miała wyłącznie wspólnotowy charakter. Natomiast dla państw dużych, jak Niemcy czy Francja, które prowadzą aktywną narodową politykę zagraniczną najlepszym rozwiązaniem jest obecny *modus vivendi* – ESDZ jest co prawda instytucją *sui generis*, ale z dużym wpływem państw członkowskich.

#### TRAKTATOWA ROLA WYSOKIEGO PRZEDSTAWICIELA DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Analiza wpływu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych na polityczną integrację Unii Europejskiej nie może odbyć się bez uwzględnienia roli Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jak wspominałem wcześniej, funkcję tę od 1 grudnia 2009 r. pełni Brytyjka, Catherine Aston. Powołania Wysokiego Przedstawiciela dokonuje Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną przy uzyskaniu zgody przewodniczącego Komisji Europejskiej. Dodatkowo, jako członek Komisji Europejskiej podlega on wraz z przewodniczącym Komisji i poszczególnymi komisarzami zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Zatwierdzenia odbywa się w drodze głosowania.

Wysoki Przedstawiciel jest odpowiedzialny za prowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przysługuje mu także prawo składanie wniosków dotyczących rozwoju WPZiB, które to wnioski wykonuje na podstawie upoważnienia Rady. Dodatkowo, zgodnie z zapisami Traktatu o Unii Europejskiej Wysoki Przedstawiciel przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych, która opracowuje zewnętrzne działania Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Natomiast zgodnie z art. 27 ust. 2 Wysoki Przedstawiciel *prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny z państwami trzecimi, a także wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych*.

<sup>68</sup> T. Behr, A. Siitonen, J. Nykänen, op. cit., s. 8.

W porównaniu do stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE<sup>69</sup> Traktat lizboński wzmacnia kompetencje nowego stanowiska, czyli Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Przejawem tego jest samo umocowanie instytucjonalne Wysokiego Przedstawiciela. Pełni on także funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, a także – jak wspomniałem wcześniej – stoi na czele Rady ds. Zagranicznych. Doprowadzenie do wzmocnienia stanowiska Wysokiego Przedstawiciela jest odpowiedzią na dychotomię polityki międzynarodowej UE przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Ówczesnym innym torem była prowadzona WPZiB, a innym stosunki zewnętrzne UE. Natomiast zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 18 ust.4 TUE zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest czuwanie nad spójnością unijnych stosunków zewnętrznych.

Już w trakcie debaty nad Traktatem konstytucyjnym wskazywano na wady takiego umocowania Wysokiego Przedstawiciela<sup>70</sup>. Będąc powiązany jednocześnie z Radą i Komisją, samoczynnie generuje konflikt lojalności wobec każdej z tych instytucji. Wobec powyższego, Catherine Ashton jako Wysoki Przedstawiciel, z perspektywy dwóch ostatnich lat, zbliża się bardziej ku Radzie niż Komisji. Przyjęło się, że w wykonywaniu swoich obowiązków jest raczej reprezentantką państw członkowskich niż wspólnotowego wymiaru polityki międzynarodowej UE. Trudno się temu dziwić w sytuacji, w której Wysoki Przedstawiciel prowadzi politykę międzynarodową UE na podstawie decyzji Rady, a więc *de facto* na podstawie decyzji państw członkowskich. Jednak z drugiej strony jako funkcjonariusz Komisji Europejskiej ma obowiązek reprezentować Komisję na forum Rady. Wynika z tego, że najważniejszym zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest umiejętne balansowanie między zobowiązaniami wobec Rady a zobowiązaniami wobec Komisji Europejskiej. Zdobycie tej umiejętności może być pierwszym krokiem do uzyskania większej spójności w stosunkach zewnętrznych całej UE.

W żadnym unijnym dokumencie nie zostały sprecyzowane wzajemne relacje Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z Przewodniczącym Rady Europejskiej, który także posiada pewne prerogatywy w zakresie reprezentacji zewnętrznej UE. Idealnym rozwiązaniem jest sytuacja, w której zarówno Catherine Ashton, jak i Herman van Rompuy

<sup>69</sup> Urząd funkcjonujący przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego. Sprawował go Javier Solana.

<sup>70</sup> M. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych*, „Analizy Natolińskie” 2005, s. 13.

reprezentują Unię na swoim poziomie kompetencji. Polem współpracy, a nie sporów, powinna być Europejska Służba Działań Zewnętrznych, która – jak wykazałem wcześniej – pomaga przewodniczącemu Rady Europejskiej w sprawowaniu jego funkcji w stosunkach zewnętrznych. Z kolei problemem we wzajemnej współpracy może być rywalizacja personalna szefów obu struktur. Herman van Rompuy po nienajlepszym początku na stanowisku przewodniczącego zaczyna stopniowo odbudowywać swoją pozycję. Z kolei krytykowana Lady Ashton także nie ma zamiaru dać się zepchnąć na boczny tor unijnej polityki. Co prawda, jak dotychczas nie pojawiła się żadna poważna sytuacja konfliktowa, jednak brak sformalizowanych zasad współpracy między tymi stanowiskami z jednej strony prowokuje napięcia, a z drugiej – tworzy brak mechanizmu rozwiązywania tychże napięć. Jest to kolejny element, który powinien zostać poddany głębszym analizom i reformie w związku z kolejnymi zmianami traktatowymi związanymi ze WPZiB.

Wskazane powyżej umocowanie Wysokiego Przedstawiciela nie pozostaje bez znaczenia dla funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Pomiędzy poszczególnymi instytucjami może dochodzić do wzajemnej rywalizacji, której przyczyną będzie chęć podporządkowania sobie Służby. W tej sytuacji ważne zadanie stoi przed Wysokim Przedstawicielem, który powinien pracować nad obroną, ale i wzmocnieniem niezależności ESDZ względem pozostałych instytucji UE. Catherine Ashton w odpowiedzi udzielonej posłom do Parlamentu Europejskiego napisała: „Moim głównym celem jest stworzenie skutecznie i spójnie działającej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która będzie dumą Unii, a dla reszty świata powodem do zazdrości”<sup>71</sup>. Jest to możliwe do zrealizowania tylko w sytuacji, w której Służba będzie posiadała niezależność instytucjonalną wspartą silną pozycją polityczną Wysokiego Przedstawiciela. Dlatego też pierwsze lata funkcjonowania ESDZ są oceniane przez pryzmat efektów pracy Catherine Ashton i jej znaczenia w całym systemie politycznym Unii Europejskiej. Często krytyka Lady Ashton z pewnością nie pomaga w kształtowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Przechodząc do krótkiej analizy dwóch lat sprawowania urzędu Wysokiego Przedstawiciela przez Catherine Ashton, należy zaznaczyć, że została ona wybrana jako rozwiązanie kompromisowe. Pierwotnie wydawało się, że naturalnym kandydatem do objęcia tego stanowiska jest Javier Solana. Decyzję

<sup>71</sup> *Przesłuchanie baronessy Catherine Ashton, kandydatki na wiceprzewodniczącą Komisji/wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki Bezpieczeństwa*, Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, 06.01.2010, s. 5.

o wyborze Lady Ashton można interpretować na podstawie dwóch hipotez. Pierwsza z nich zakładała, że Catherine Ashton może być bardziej uległa państwom członkowskim niż Javier Solana, przez co te uzyskałyby znaczący wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie nowej unijnej instytucji. Natomiast druga hipoteza jest związana z chęcią zmiany wizerunku unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Javier Solana sprawował tę funkcję od 1999 roku. Przez ten czas niewiele pozytywnego wydarzyło się we WPZiB. Rozgrywki personalne toczony przed wyborem Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa były o tyle istotne, że jego pozycja i skuteczność w dużej mierze zależy od charyzmy politycznej osoby sprawującej ten urząd. Rzecz jasna, kluczową kwestią są uregulowania traktatowe, jednak osoba o uznanej pozycji na unijnej scenie politycznej jest w stanie zdziałać więcej niż ktoś całkowicie obcy i w dodatku bez niezbędnego doświadczenia. Poza tym Javier Solana był zdecydowanie lepiej przygotowany merytorycznie do sprawowania funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Słabości Catherine Ashton bardzo dosadnie obnażyli posłowie do Parlamentu Europejskiego w trakcie kolejnych przesłuchań, pytając m.in. o to, czy UE powinna mieć miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Catherine Ashton odpowiedziała: *nie wiem*. Na takim stanowisku jest to zwyczajnie niedopuszczalne.

Catherine Ashton od początku sprawowania swojego urzędu koncentrowała się na działaniach niebudzących większych kontrowersji wśród państw członkowskich<sup>72</sup>. Można więc powiedzieć, że jest administratorką unijnej polityki międzynarodowej niż jej reformatorką. Analizując zapisy traktatowe, trudno się temu dziwić. Główną siłą integracyjną UE jest Rada Europejska i to ona definiuje unijną strategię polityki międzynarodowej. *De facto* to państwa członkowskie decydują w jakim stopniu i czy w ogóle WPZiB ma być poddawana kolejnym reformom. Oczywiście, zadaniem Catherine Ashton jest wskazywanie słabości, mankamentów i wad w zakresie polityki międzynarodowej, jednak należy pamiętać, że w głównej mierze jest ona odpowiedzialna za wykonywanie decyzji. W związku z tym jej wpływ na kreowanie owej polityki jest ograniczony.

Mogą pojawić się wątpliwości, czy Lady Ashton cechuje się odpowiednim poziomem zaangażowania i kreatywności. Niestety, często odbija się to na wynikach jej pracy. Przytoczyć w tym miejscu należy chociażby trzęsienie ziemi na Haiti w styczniu 2010 roku, gdzie po raz kolejny zostały obnażone braki UE w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Innym przykładem jest

<sup>72</sup> D. Liszczyk, *Bilans...*, op. cit., s. 2376.

odwołanie przez stronę amerykańską szczytu UE–USA w maju 2010 roku. Najświeższym przykładem braku koordynacji polityki międzynarodowej UE były ostatnie wydarzenia tzw. arabskiej wiosny, a zwłaszcza konfliktu w Libii, gdzie Lady Ashton nie potrafiła oprzeć się indywidualnym działaniom państw członkowskich UE. W jej zachowaniu widać pasywność, boi się podejmować trudnych i niewygodnych decyzji. Ma co prawda świadomość tego, że budowa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest bardzo trudnym zadaniem, jednak jak na razie nie ma woli, by podjąć o nią walkę.

Jednak nie poddawałbym aż takiej krytyce pracy wykonanej przez Lady Ashton, jak czynią to media w Europie, zwłaszcza że przed objęciem stanowiska Wysokiego Przedstawiciela nie miała nic wspólnego z dyplomacją<sup>73</sup>. Należy pamiętać, że większość jej problemów wynika z zapisów traktatowych, a zwłaszcza z międzyrządowego charakteru współpracy w ramach WPZiB. Kluczowym zadaniem Catherine Ashton na najbliższe 2–3 lata jest wypracowanie odpowiedniego poziomu komunikacji między wszystkimi instytucjami partycypującymi w polityce międzynarodowej Unii Europejskiej, a także takiego mechanizmu współpracy z państwami członkowskimi, który pozwoli realizować ważne, z punktu widzenia UE, zadania w dziedzinie WPZiB – przy znaczącym udziale Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. I to ostatnie zadanie będzie podstawą oceny skuteczności Catherine Ashton, kiedy jej kadencja jako Wysokiego Przedstawiciela dobiegnie końca.

## ROLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W FUNKCJONOWANIU ESDZ

Stawianie tezy, że nowopowstała Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest, lub będzie, całkowicie niezależna od państw członkowskich to zasadniczy błąd. Odwołując się na moment do teorii związanych z rolą i funkcjonowaniem organizacji międzynarodowych, należy przypomnieć jeden istotny element. Otóż organizacje międzynarodowe są wtórnymi podmiotami stosunków międzynarodowych, *de facto* powstają z woli państw, aby realizo-

<sup>73</sup> Zdarzało się, że Catherine Ashton była krytykowana niesłusznie. Np. 25 lutego 2010 odbyły się dwa politycznie ważne wydarzenia. Pierwszym z nich było zaprzysiężenie Wiktora Janukowycza na prezydenta Ukrainy, a drugim spotkanie ministrów obrony państw UE z szefem NATO Andersem Foghiem Rasmussenem. Oczywiście Ashton nie mogła być w obu naraz miejscach, więc wybrała – zgodnie z wolą państw członkowskich – wizytę w Kijowie. Logika wskazuje, że powinna być zastąpiona bądź przez przewodniczącego Rady Europejskiej, bądź przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jednak w tym czasie Herman van Rompuy prowadził wykład dla studentów, a Jose Manuel Barroso jadł lunch z politykiem brytyjskiej opozycji.

wać ściśle określone interesy narodowe, czy też interesy organizacji zawarte w jej statucie. Nie inaczej jest w przypadku Unii Europejskiej – to państwa członkowskie dyktują tempo rozwoju tak UE, jak i całej integracji europejskiej. Dotyczy to także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Rolę i zaangażowanie państw członkowskich w kontekście unijnej dyplomacji było widać już w trakcie jej tworzenia, a prym wiodły trzy państwa – Niemcy, Wielka Brytania i Francja. Państwa te zgadzały się co do jednej istotnej kwestii. Wszystkie chciały stosować metodę kwot narodowych jako mechanizmu obsadzania stanowisk w ESDZ. Wprowadzenie go gwarantowałoby posiadanie przez te państwa określonej sfery wpływów, tym samym wpływałoby na większy poziom realizacji własnych interesów politycznych, mniej czy bardziej połączonych z ESDZ. Od początku funkcjonowania Służby obawiano się, że będzie ona zdominowana przez te trzy państwa. Ze strony Niemiec pojawiła się nawet propozycja, aby język niemiecki uznać za język dyplomacji UE<sup>74</sup>. Niemcy jako główna siła napędowa integracji europejskiej podejmowały także działania *stricte* związane z ESDZ. Przy czym stanowisko Berlina w tej sprawie było zawsze bardzo czytelne, a najlepiej obrazują to poglądy Christopa Heusgena, doradcy kanclerz Angeli Merkel, a w przeszłości doradcy Javiera Solany. Zawsze mówił, że interesy narodowe są w Unii ważne i konieczne, ale stał też na stanowisku, że skonsolidowana Unia Europejska może być w swoich działaniach jeszcze efektywniejsza<sup>75</sup>. To klucz do zrozumienia sensu istnienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Z jednej strony budujemy skonsolidowaną Unię Europejską, ale z drugiej – nie zapominamy o interesach narodowych państw członkowskich. Tak powinna działać każda organizacja międzynarodowa, a tym bardziej Unia Europejska. Oczywiście nie powinny dominować interesy narodowe, ale odpowiedni *modus vivendi* między tym co unijne, a tym co narodowe. Jednak to problem, z którym integracja europejska boryka się od samego początku i jak na razie nie znaleziono odpowiedniego rozwiązania.

Niemcy, stosując bardzo przemyślaną politykę kadrową w Unii Europejskiej, są w stanie bardzo mądrze i skutecznie zadbać o własne interesy narodowe. Johannes Laitenberger jest szefem gabinetu przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso, Klaus Welle jest Sekretarzem Generalnym Parlamentu Europejskiego, a Uwe Corsepius, o którym mówi się, że jest człowiekiem kanclerz Merkel, pełni funkcję Sekretarza Generalnego Rady

<sup>74</sup> M. Wagińska-Marzec, *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2010, nr 39, s. 2.

<sup>75</sup> J. Dempsey, *A staunch European guides Merkel policy*, „The New York Times”, 21.11.2005.

Unii Europejskiej. Tak skonstruowana polityka kadrowa pozwala nie tylko zarządzać UE bez narażania się na zbyt dużą krytykę, lecz także realizować cele własnej polityki zagranicznej. Przykładem tego jest chociażby nominacja na dyrektora generalnego ds. Rosji, Wschodniego Sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich w strukturze Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, którym został Gunnar Wigand<sup>76</sup>. Oznacza to, że Niemcy po części biorą odpowiedzialność za politykę wschodnią Unii Europejskiej.

Z kolei rola Francji i Wielkiej Brytanii nie jest jasno określona. Zarówno Paryż, jak i Londyn na etapie tworzenia ESDZ skłaniali się do podporządkowania jej instytucjom międzyrządowym<sup>77</sup>. Francuzi bardzo wytrwale walczyli o stanowisko Sekretarza Generalnego ESDZ, które w końcu uzyskał Pierre Vimont. To on jest odpowiedzialny za bieżące administrowanie Służbą. Z kolei stanowisko Brytyjczyków było dosyć stonowane. Były minister, Chris Bryant, powiedział: „musimy być pewni, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych nie będzie tylko rozmieszczeniem ludzi po świecie, którzy siedzą w budynkach i jedzą na koszt Unii Europejskiej”<sup>78</sup>. Brytyjczycy optowali także za ograniczaniem niektórych kompetencji ESDZ, jak np. w zakresie sprawowania funkcji konsularnych. Powoływali się na art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który mówi, że sprawowanie funkcji konsularnych leży w gestii państw członkowskich.

Natomiast współpraca Berlina, Paryża i Londynu na gruncie ESDZ pozwala postawić ciekawą hipotezę. Zarówno Niemcy, jak i Francuzi wiedzieli, że projekt unijnej dyplomacji jest bardzo trudny do zrealizowania. Dlatego też wybór Brytyjki na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa może być przejawem przeniesienia odpowiedzialności za losy Służby na Brytyjczyków, którzy zazwyczaj byli przeciwni aż takiemu zacieśnianiu integracji europejskiej, tym bardziej integracji politycznej.

Osobnym problemem związanym z rolą państw członkowskich w funkcjonowaniu ESDZ jest zjawisko nierównej reprezentacji państw członkowskich w strukturach Służby<sup>79</sup>, zwłaszcza na gruncie tych państw, które weszły do

<sup>76</sup> A.J. Dudek, *Niemiecki dyplomata odpowiedzialny za relacje UE z Rosją*, „Polska The Times”, 06.10.2010.

<sup>77</sup> A. Maurer, S. Reichel, op. cit., s. 8.

<sup>78</sup> V. Miller, *The European External Action Service*, House of Commons, Londyn 2010, s. 7.

<sup>79</sup> Chodzi głównie o stanowiska szefów delegatur UE, które ESDZ przejęła od Komisji Europejskiej. Zob. szerz. R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Raport PISM”, Warszawa 2010.

UE w latach 2004 i 2007. Co prawda sytuacja ulega zmianom na korzyść tychże państw, jednak w dalszym stopniu jest daleka od oczekiwanej. Zmienić ten fakt rzeczy miała decyzja Rady z 26 lipca, która w art. 6 ust. 8 mówi o zapewnieniu równowagi geograficznej przy procesie rekrutacji pracowników do ESDZ. Poza tym w art. 6 ust. 9 decyzji Rady jest mowa o tym, że po osiągnięciu pełnej zdolności operacyjnej ESDZ jej skład w 1/3 mają stanowić pracownicy pochodzący z wyboru państw członkowskich – dotyczy to personelu grupy funkcyjnej AD. Ten element jest tak naprawdę głównym narzędziem w rękach państw członkowskich, którym mogą wywierać wpływ na unijną dyplomację. Państwa członkowskie zapewniając sobie odpowiedni poziom reprezentacji w strukturze ESDZ, zyskują nad nią pośrednią kontrolę, osłabiając tym samym działania o charakterze wspólnotowym. Dlatego też o Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych można powiedzieć, że jest próbą pogodzenia wspólnotowego i międzyrządowego charakteru współpracy. Mniej więcej podobnie rysuje się współpraca ESDZ z dyplomacjami narodowymi. Obie mają się wzajemnie uzupełniać, tworząc instytucjonalny, a zarazem skonsolidowany system unijnej reprezentacji wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Celem owej reprezentacji będzie jak zwykle interes polityczny czy gospodarczy UE, ale także interesy poszczególnych państw członkowskich.

## KONKLUZJE

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Jerzy Buzek, powiedział, że „Służba dyplomatyczna jest naszą szansą, a nie zagrożeniem. Europa jest silniejsza w kontaktach z innymi potęgami, gdy mówi jednym, wspólnym głosem”<sup>80</sup>. Europa zdecydowała się na model instytucjonalno-technokratyczny w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Rywalizacja instytucjonalna jest przejawem wewnątrzunijnych starć mających na celu zbliżenie Służby do Komisji Europejskiej, do Rady lub w mniejszym stopniu do Parlamentu Europejskiego. Z wielu względów jest to także spór o wizję i ducha kształtującej się unijnej dyplomacji. W rzeczywistości rozmiar wpływów poszczególnych instytucji może mieć znaczący wpływ na przyszły kierunek i charakter ESDZ. Sukces bądź fiasko koncepcji ESDZ będzie także odpowiedzią na pytanie o poziom politycznej integracji Europy Zachodniej, a także pokaże miejsce

<sup>80</sup> *Przemówienie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Jerzego Buzka na Uniwersytecie Humboldta, Berlin 04.03.2010.*



Europy w systemie międzynarodowym. Christopher Hill, mówiąc o podejściach do systemu politycznego Unii Europejskiej, napisał, że UE pełni rolę aktora globalnego, który nie chce być tylko potęgą cywilną, ale chce być aktorem na wzór tradycyjnych mocarstw. W tym celu tworzy własną dyplomację czy siły zbrojne<sup>81</sup>. Idąc tym tropem myślenia upadek koncepcji ESDZ będzie także upadkiem myślenia o UE jako o ważnym graczu na międzynarodowej scenie politycznej. Dlatego też biorąc pod uwagę fakt, że jest to instytucja *sui generis*, wydawać się może, że będzie ona rozwijała własną, odrębną tożsamość, a tym samym wykona choć mały krok w kierunku wzmocnienia politycznego ramienia całego procesu integracji europejskiej.

Pytanie, czy powołanie ESDZ jest postępem czy jednak regresem w politycznej integracji Europy, jest pytaniem przedwczesnym; obecnie jest zarówno postępem, jak i regresem. Postępem, ponieważ przestano mówić o powołaniu unijnej dyplomacji, a wreszcie ją faktycznie powołano. Państwa członkowskie pokonały własne opory i postanowiły scedować małą część swoich polityk zagranicznych na rzecz nowej instytucji. Poza tym powstaje instytucja wyspecjalizowana w zakresie polityki międzynarodowej, czego w wielu momentach Unii zwyczajnie brakowało. Europejska Służba Działań Zewnętrznych jako instytucjonalne *novum* w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej boryka się z wieloma problemami, zwłaszcza na gruncie wypracowania prawidłowego modelu współpracy z Komisją Europejską w szeroko pojętych stosunkach zewnętrznych. Wykazane powyżej przeszkody i brak przejrzystości kompetencyjnej prowadzą do wydłużania procesu decyzyjnego, a tym samym do mniejszej zdolności szybkiego reagowania. Dodatkowo pojawia się wysokie ryzyko sporów międzyinstytucjonalnych i to głównie ten fakt świadczy o regresie w zakresie politycznej integracji Unii Europejskiej. Cel powołania ESDZ był odwrotny – scalać, a nie rozdzielać unijny głos na zewnątrz.

Aby instytucjonalno-technokratyczny model prowadzenia polityki międzynarodowej Unii Europejskiej zdał egzamin, jest potrzebne wypracowanie poczucia współodpowiedzialności państw członkowskich za losy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W sytuacji, w której nie uda się tego dokonać, dojść może do stopniowego wygaszania prac nad utworzeniem profesjonalnej służby dyplomatycznej Unii Europejskiej. ESDZ jeszcze nią nie jest i długo nie będzie z przyczyn leżących zarówno po stronie samej ESDZ, jak z przyczyn niezależnych od niej, np. większej koncentracji państw członkowskich na sprawach kryzysu gospodarczego. Nerozwiazaną zagadką pozostają także

<sup>81</sup> Zob. szerz., J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 367–370.

wzajemne relacje Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z Przewodniczącym Rady Europejskiej na gruncie polityki międzynarodowej UE.

Należy studiować emocje tych zwolenników integracji europejskiej, którzy traktują powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w kategoriach sukcesu i znaczącego przełomu. Przełom, oczywiście, jest, jednak wyłącznie w wymiarze instytucjonalno-strukturalnym. Sama idea się nie zmieniła, co trafnie określiła Danuta Hübner, mówiąc o ESDZ, że to nie jest *greenfield investment*<sup>82</sup>. Do powodzenia koncepcji ESDZ jest jeszcze bardzo daleka droga, a dużo będzie też zależało od efektów walki z kryzysem gospodarczym i nastrojem integracyjnym państw członkowskich. Już dzisiaj możemy obserwować tendencje politycznej izolacji Wielkiej Brytanii, które wyniknęły po szczycie Rady Europejskiej z 8–9 grudnia 2011 roku. Najbliższe miesiące i lata będą decydujące dla całej Unii Europejskiej, w tym także dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

## BIBLIOGRAFIA

- A More Coherent and Effective European Foreign Policy?*, „A Federal Trust Report”, February 2009.
- A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*, European Commission, 25 May 2011, <http://ec.europa.eu>, [data dostępu: 06.12.2011].
- Behr T., Siitonen A., Nykänen J., *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy*, „Briefing Paper 57”, 31 March 2010, The Finish Institute of International Affairs.
- Cichocki M., Osica O., Reczkin K., Szpunar M., Trzaskowski T., *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych*, „Analizy Natolińskie” 2005.
- Czaputowicz J., *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy” 2005, nr 4, Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>82</sup> A. Godlewski, Hübner: *Jestem za parytetami, ale nie mogę preferować słabszych*, „Polska The Times”, 29.03.2010.

- Deklaracja nr 13. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, Dziennik Ustaw UE, C 115 z dnia 9.05.2008.
- Deklaracja nr 14. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, Dziennik Ustaw UE, C 115 z dnia 9.05.2008.
- Dempsey J., *A staunch European guides Merkel policy*, „The New York Times”, 21.11.2005.
- Dinan D., *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Macmillan, London 1994.
- Donnelly D., Haseler S., *Decision-making in European External Policy*, „A Federal Trust Report” November 2006, The Federal Trust for Education&Research.
- Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 25 March 2010, <http://register.consilium.europa.eu>, [data dostępu: 01.12.2011].
- Dudek A.J., *Niemiecki dyplomata odpowiedzialny za relacje UE z Rosją*, „Polska The Times”, 06.10.2010.
- European Council Decision taken with the agreement of the President of the Commission of 1 December 2009 appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Dziennik Urzędowy UE, L 315/49.
- Formuszewicz R., Kumoch J., *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Raport PISM”, Warszawa 2010.
- Formuszewicz R., *Niemcy wobec przełomu politycznego w Afryce Północnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3.
- Godlewski A., *Hübner: Jestem za parytetami, ale nie mogę preferować słabszych*, „Polska The Times”, 29.03.2010.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy NATOlińskie” 2010, nr 8.
- Janiec Z., *Rozwój międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej. Wymiar instytucjonalny, przedmiotowy i przestrzenny*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 1–2.
- Kaca E., Sus M., *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie” 2011, nr 120, Instytut Spraw Publicznych.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej*, Bruksela 26.10.2010, <http://eur-lex.europa.eu>, [data dostępu: 20.12.2012].

- Kumoch J., *Francja wobec arabskiej wiosny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3.
- Kuźniar R., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Ladzik J., *A European diplomatic service?*, „European Policy Brief 20”, The Federal Trust for Education & Research, January 2006.
- Liszczyk D., *Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, „Biuletyn” PISM, 2010, nr 104.
- Maurer A., Reichel S., *The European External Action Service*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2004.
- Miller V., *The European External Action Service*, House of Commons, Londyn 2010.
- Non-paper by Poland. Implementation of the Treaty of Lisbon*, Warszawa 19.10.2009 r., [www.cie.gov.pl](http://www.cie.gov.pl), [data dostępu: 25.11.2011].
- Odpowiedź na Interpelację w sprawie działań rządu w zakresie reprezentacji Polski w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych*, nr 15635, [www.sejmometr.com.pl](http://www.sejmometr.com.pl), [data dostępu: 06.05.2010].
- Osica O., Trzaskowski R., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, „Nowa Europa: Przegląd Natoliński” 2009, nr 2.
- Pietras E., *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” PISM 2005, nr 22.
- Presidency report to the European Council on the European External Action Service*, Council of the European Union, Brussels 2009.
- Przemówienie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Jerzego Buzka na Uniwersytecie Humboldta*, Berlin 04.03.2010.
- Przesłuchanie baronessy Catherine Ashton, kandydatki na wiceprzewodniczącą Komisji/wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, 06.01.2010.
- Rayner L., *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, The Foreign Policy Center, London 2005.
- Służba dyplomatyczna UE: Porozumienie madryckie zatwierdzone przez Parlament*, Parlament Europejski, Strasburg, 08.07.2010.
- Sprawozdanie w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, 20 października 2009, Parlament Europejski, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), [data dostępu: 03.10.2011].
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

Trzaskowski R., Popielawska J., *Rola Parlamentu Europejskiego we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

Wagińska-Marzec M., *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 39.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza powołanej decyzją Traktatu z Lizbony unijnej dyplomacji w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). W artykule poruszono takie elementy, jak teoretyczne rozróżnienie często mylonej w opracowaniach publicystycznych polityki zagranicznej od dyplomacji, genezę tworzenia unijnej służby zagranicznej wraz ze zdefiniowaniem jej charakteru i podstawowych zadań. Treść artykułu obejmuje także ukazanie roli, jaką ESDZ odgrywa w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Ważnym z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania ESDZ jest jej położenie międzyinstytucjonalne będące także przedmiotem analizy niniejszego artykułu. Artykuł kończą rozważania związane z rolą Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a także rolą państw członkowskich w bieżącym funkcjonowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

## SUMMARY

The article aims to analyze the European Union diplomacy, i.e. the European External Action Service (EEAS), which was created based on the decisions of the Treaty of Lisbon. The article presents such issues as the theoretical difference between foreign policy and diplomacy, which are often confused in journalistic texts, the origin of the EU's foreign service, and the definition of its character and basic tasks. The article also contains a discussion of the role the EEAS plays in the Common Security and Defence Policy. The article also deals with the EEAS inter-institutional location, which is very important from the point of view of its daily functioning. The article

ends with some deliberations in connection with the role of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy as well as the role of the member states in the current functioning of the European External Action Service.