

**Zygmunt Janiec**

## ROZWÓJ MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ. WYMIAR INSTYTUCJONALNY, PRZEDMIOTOWY I PRZESTRZENNY

### UWAGI WSTĘPNE

Unia Europejska jako instytucja międzynarodowa istnieje dopiero od 1 listopada 1993 r., czyli po wejściu w życie kolejnego traktatu modyfikującego traktat paryski (umowę o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) i traktaty rzymskie. Unia Europejska została utworzona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej funkcjonującego pod nazwą traktatu z Maastricht. Do pierwszego grudnia 2009 r. (wejście w życie kolejnego układu modyfikującego zwanego traktatem lizbońskim) Unia Europejska nie miała osobowości prawnej. Nie mogła zatem w pełni uczestniczyć w obrocie międzynarodowym, w tym nie mogła zawierać umów międzynarodowych. Taka sytuacja prawna może budzić wątpliwości co do trafności tytułu referatu. Trudno analizować rozwój aktywności podmiotu, który dopiero co został powołany do życia. Rzecz jednak w tym, że obecnie już niemal powszechnie w pracach naukowych i w materiałach publicystycznych używa się nazwy Unia Europejska dla określenia wszystkich instytucji ustanowionych na mocy traktatów założycielskich (EWWS, EWG, Euratomu) i wcześniejszych umów modyfikujących traktaty założycielskie (Wspólnoty Europejskie, Wspólnota Europejska). Istnieje nasilająca się tendencja do identyfikowania najważniejszych powojennych instytucji integracyjnych Europy Zachodniej z Unią Europejską. W tym przypadku definicja projektująca zdecydowanie wypiera definicję analityczną. Nie pozostaje zatem nic innego jak przystosować się do dominującego nurtu rozumowania.

Przy rygorystycznym definiowaniu pojęcia Unia Europejska z pola obserwacji i analizy musielibyśmy wyłączyć prawie trzydziestoletni okres aktywności zewnętrznej europejskich organizacji integracyjnych. Skutkowałoby to nad-

miernym zawężeniem rozważań i to w sytuacji, kiedy w dużej mierze Unia Europejska kontynuuje politykę swoich poprzedniczek.

Głównym celem referatu nie jest drobiazgowy opis i analiza różnych aspektów aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej, lecz refleksyjna charakterystyka rozwoju tej działalności w trzech zasadniczych wymiarach: instytucjonalnym, przedmiotowym i przestrzennym.

## WYMIAR INSTYTUCJONALNY DZIAŁALNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Każdy podmiot stosunków międzynarodowych, w tym regionalne organizacje integracyjne, w szerszym bądź węższym zakresie uczestniczy w obrocie międzynarodowym. Wypełnianie tej funkcji wymaga tworzenia instytucji decyzyjnych i wykonawczych. W przypadku głównych podmiotów stosunków międzynarodowych, czyli państw, ustawodawstwo wewnętrzne oraz konwencje międzynarodowe regulują mechanizm instytucjonalny ich zewnętrznej aktywności (głowy państwa, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych, organów parlamentarnych). Inaczej wygląda sytuacja w przypadku organizacji międzynarodowych, w tym również Unii Europejskiej. Kompetencje każdego organu wewnętrznego organizacji międzynarodowej są określane przez państwa założycielskie i członkowskie (w przypadku zmiany wcześniejszych regulacji traktatowych). Unia Europejska, a raczej jej poprzedniczki przez wiele lat rozbudowywały działalność zewnętrzną bez wyraźnych, jednoznacznych podstaw traktatowych. Taki stan rzeczy był wynikiem doświadczeń związanych z nieudaną próbą budowy federacji europejskiej. W połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, po niepowodzeniu prób szybkiego przekształcenia Europy Zachodniej w państwo federacyjne, uwaga zwolenników integracji europejskiej została skierowana w stronę funkcjonalnej koncepcji budowy zjednoczonej Europy. W koncepcji funkcjonalnej dziedziną podstawową, inicjującą proces integracyjny była gospodarka. Integracja w sferze gospodarczej miała stopniowo doprowadzić do integracji politycznej i wojskowej. Konsekwencją takiego myślenia było traktatowe ograniczenie, w pierwszym etapie procesu zjednoczeniowego, aktywności zewnętrznej integrujących się państw do problematyki gospodarczej, czyli unii celnej i wspólnej polityki handlowej, której integralnym składnikiem była polityka podtrzymywania powiązań handlowych z terytoriami zamorskimi. Te powiązane dziedziny polityki zewnętrznej były realizowane przez dwa najważniejsze w tym czasie organy trzech odrębnych wspólnot europejskich. Były to:

1. Rada Ministrów (organ międzyrządowy, podejmujący decyzje o charakterze politycznym).
2. Komisja (w przypadku EWWS – Wysoka Władza) – organ wykonawczy i współdecyzyjny, mający monopol na przedstawianie projektów aktów prawnych.

Proces ustanawiania EWWS oraz EWG i Euratomu nie przebiegał bez oporów ze strony państw, których interesy gospodarcze mogły być zagrożone w następstwie procesu integrowania gospodarek sześciu państw zachodnioeuropejskich, czyli Francji, Republiki Federalnej Niemiec, Włoch i państw Beneluksu. Wiadomo było, że zniesienie wewnętrznych barier handlowych i ustanowienie unii celnej doprowadzi o zjawiska znanego w teorii integracji gospodarczej jako „przesunięcie handlu”. Państwem, które w sposób szczególny obawiało się ujemnych dla siebie następstw postępującej integracji sześciu państw zachodnioeuropejskich była Wielka Brytania. Państwo to przez wiele lat przeciwstawiało się próbom ponadnarodowej integracji Europy Zachodniej i usiłowało w swojej polityce europejskiej forsować alternatywną wobec integracyjnej koncepcję współpracy państw europejskich na wzór OEEC. Podejmowane w tym czasie przez Wielką Brytanię inicjatywy na rzecz wkomponowania unii celnej kontynentalnej „szóstki” w szeroką, zachodnioeuropejską strefę wolnego handlu towarami przemysłowymi zmusiły państwa kontynentalne do obrony wspólnego przedsięwzięcia. Podjęte już w 1956 r. skoordynowane działania obronne miały w dużej mierze charakter przedsięwzięć dyplomatycznych. Były one na tyle skuteczne, że zmusiły Wielką Brytanię do utworzenia w Europie Zachodniej konkurencyjnego wobec EWG ugrupowania gospodarczego EFTA oraz w dalszej kolejności do złożenia wniosku o przystąpienie do EWG. Z tego powodu można sądzić, że początki unijnej dyplomacji sięgają drugiej połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Stawiając taką tezę pragnę jasno stwierdzić, że nie należy utożsamiać wspólnych działań o charakterze dyplomatycznym z funkcjonowaniem wspólnych instytucji dyplomatycznych. Wspólne, wzajemnie uzgodnione przedsięwzięcia dyplomatyczne nie muszą być identyfikowane z tworzeniem wspólnych instytucji dyplomatycznych. Wspólne przedsięwzięcia dyplomatyczne nie muszą być utożsamiane z wspólnymi instytucjami. W wielu przypadkach mamy do czynienia z doraźną koordynacją działalności dyplomatycznej. Zaś powołanie instytucji mających koordynować aktywność zewnętrzną danych podmiotów obrotu międzynarodowego wcale nie musi być równoznaczne z unifikacją przedsięwzięć dyplomatycznych.

Państwa kontynentalnej szóstki, broniąc swoich przedsięwzięć integracyjnych, utworzyły m.in. dwa przedstawicielstwa zagraniczne. Pierwszą chronolo-

gicznie misję o *de facto* dyplomatycznym charakterze utworzono w Londynie bezpośrednio po wejściu w życie traktatu paryskiego, ustanawiającego EWWS. Jej zadaniem było informowanie Brytyjczyków o funkcjonowaniu EWWS i pośredniczenie w realizacji uzgodnionej między stronami polityki stowarzyszenia Wielkiej Brytanii z tą organizacją. Drugą stałą misję dyplomatyczną ustanowiono w Waszyngtonie. Jej zadania były znacznie szersze od zadań misji londyńskiej. Przede wszystkim miała ona służyć pozyskiwaniu poparcia polityków amerykańskich dla ponadnarodowych przedsięwzięć integracyjnych zachodnioeuropejskiej szóstki (chodziło o poparcie wpływowych kongresmenów i ośrodków opiniotwórczych). Misja waszyngtońska w 1972 r. uznana została przez Kongres za pełnoprawną misję dyplomatyczną o takim samym statusie jak ambasady<sup>1</sup>. Był to bez wątpienia wymowny sukces misji waszyngtońskiej i ewidentny – nie tylko symboliczny – dowód wspierania przez USA procesu integracji zachodnioeuropejskiej.

Ważnym zadaniem wspólnej polityki celnej i handlowej sygnatariuszy traktatów rzymskich było utrzymanie więzów gospodarczych i politycznych integrujących się państw z koloniami i byłymi koloniami. Formą prawną podtrzymywania starych powiązań była instytucja stowarzyszenia. W tym celu twórcy EWG ustanowili wspólny instrument działania zwany funduszem rozwoju. Zadanie nadzorowania w krajach stowarzyszonych realizacji przedsięwzięć finansowanych przez EWG powierzono Komisji. W tym celu Komisja utworzyła specjalną jednostkę organizacyjną zwaną Europejską Agencją Współpracy (the European Agency for Cooperation-EAC). W Agencji zatrudniano zarówno pracowników Komisji, jak i pracowników kontraktowych. Pracownikami Agencji były to na ogół osoby zatrudnione wcześniej w administracji kolonialnej. Wśród zatrudnianych przez Agencje stopniowo coraz większą rolę odgrywał personel miejscowy, znający lokalne języki i zwyczaje. Liczba placówek Agencji szybko rosła. Już na początku lat siedemdziesiątych funkcjonowało prawie 30 zagranicznych oddziałów EAC. Placówki zagraniczne EAC uważane są za załączek wspólnej dyplomacji unijnej, aczkolwiek formalnie nie miały one statusu dyplomatycznego. Ich status prawny uległ zmianie po podpisaniu w 1975 r. przez kraje EWG nowej umowy o współpracy z krajami rozwijającymi się znanej jako konwencja Lomè I. Na mocy tej konwencji odbiorcy pomocy, czyli w tym czasie w większości już państwa suwerenne uzyskały prawo współdecydowania o formach i metodach wykorzystywani środków pomocowych. Zgodnie z konwencją Lomè I status

<sup>1</sup> Zob. *Taking Europe to the world. 50 years of the European's External Service*, European Commission, Luxembourg 2004, s. 14.

prawny przedstawicielstw Komisji w krajach korzystających z pomocy EWG miał być regulowany w drodze dwustronnych uzgodnień. Praktycznie oznaczało to nadanie przedstawicielstwom Komisji statusu dyplomatycznego i *vice versa*. Delegacje tych państw w Brukseli od początku zabiegały o uzyskanie statusu przedstawicielstw dyplomatycznych. W tej sytuacji również i delegacje Komisji w tych państwach na zasadzie wzajemności uzyskały status przedstawicielstw dyplomatycznych.

Po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG i po rozstrzygnięciu wewnątrz tego państwa sporu o charakter brytyjskiego członkostwa w tej organizacji (tzw. renegocjacje traktatu akcesyjnego i referendum w tej sprawie – czerwiec 1975 r.)<sup>2</sup> Wielka Brytania wywarła liczący się wpływ na reorientację polityki współpracy rozwojowej EWG. W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku pomocą objęto również państwa Bliskiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej i Azji. Rozwój geograficzny aktywności EWG postawił na porządku dziennym sprawę nowych zadań i charakteru zagranicznych przedstawicielstw Komisji. Metodą adaptacji do nowych realiów międzynarodowych stopniowo coraz bardziej zaczęły się one upodabniać do stałych przedstawicielstw dyplomatycznych państw. W wyniku tej ewolucji pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku wszystkie zagraniczne delegatury Komisji uzyskały status dyplomatyczny zgodny z wiedeńską Konwencją o stosunkach dyplomatycznych. Komisja wspólnie z Radą Wspólnot Europejski tak zdefiniowały zakres obowiązków delegatur, aby były one zgodne z rutynowymi zadaniami placówek dyplomatycznych. Do ich podstawowych zdań zaliczono<sup>3</sup>:

- 1) informowanie miejscowych władz i społeczeństw o celach i zadaniach EWG i dwóch pozostałych wspólnot,
- 2) pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów między podmiotami z EWG i państw urzędowania (kontakty oficjalne, biznesowe, społeczne),
- 3) współudział w realizacji umów,

<sup>2</sup> Warunki brytyjskiego członkostwa w EWG wynegocjował konserwatywny rząd premiera Edwarda Heatha. Wkrótce po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG (styczeń 1973 r.) w Wielkiej Brytanii odbyły się wybory do Izby Gmin, w których zwyciężyła Partia Pracy. Labourzyści w programie wyborczym opowiedzieli się za renegocjacją warunków brytyjskiego członkostwa w EWG., co notabene pomogło im w odniesieniu zwycięstwa wyborczego. Zainicjowane przez nowy rząd renegocjacje w gruncie rzeczy w niewielkim stopniu zmieniły warunki akcesji. Pomogły jednak kierownictwu partyjnemu w walce z własnymi (labourzystowskimi) przeciwnikami członkostwa Wielkiej Brytanii w EWG. Po zatwierdzeniu przez Brytyjczyków w referendum (czerwiec 1975 r.) wyników renegocjacji w wewnętrznej polityce brytyjskiej sprawa ewentualnego wycofania Wielkiej Brytanii z EWG straciła na znaczeniu.

<sup>3</sup> *Taking Eurorope to the world...*, op. cit., s. 25.

4) inicjowanie współpracy między przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi EWG i kraju urzędowania.

W związku z procesem globalizacji w dwóch ostatnich dziesięcioleciach ubiegłego wieku systematycznie rosło zapotrzebowanie na otwieranie przedstawicielstw Komisji w nowych państwach. Po koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku liczba placówek zagranicznych Komisji wynosiła 89. Zatrudniano w nich 1800 pracowników, w tym 440 etatowych pracowników Komisji<sup>4</sup>. Na początku obecnego stulecia liczba placówek wzrosła do 130, zaś liczba zatrudnionych w nich pracowników przekroczyła 5000. W nowej sytuacji szefowie misji uzyskiwali stopień dyplomatyczny ambasadora. Listy uwierzytelniające podpisywał im przewodniczący Komisji.

W Traktacie o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) państwa członkowskie Unii przyjęły zobowiązanie w zakresie współdziałania placówek dyplomatycznych krajów członkowskich Unii Europejskiej i przedstawicielstw dyplomatycznych Komisji. W tym celu wprowadzono nowy instrument organizacyjny. Był nim obowiązek współdziałania placówek i delegacji Komisji, w celu zapewnienia realizacji zadań wytyczonych przez Radę Europejską. Rolę ośrodka koordynującego wyznaczono placówce państwa sprawującego przewodnictwo w organach Unii.

Uzgodnione wcześniej instytucje i instrumenty koordynacji polityki zagranicznej państw Unii Europejskiej okazały się mało efektywne zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych. Po nieudanych próbach przeciwdziałania konfliktom na Bałkanach na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku państwa Unii Europejskiej podjęły próby wzmocnienia efektywności swojej dyplomacji prewencyjnej. W kolejnym traktacie modyfikującym (niekiedy nazywa się je rewizyjnymi) znanym jako traktat amsterdamski ustanowiono nową instytucję o typowej dla eurokracji długiej nazwie – Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wysoki przedstawiciel reprezentował podstawowy, międzyrządowy organ Unii, tj. Radę Unii Europejskiej. W traktacie nie sprecyzowano jego statusu i kompetencji. Nie określono również podziału obowiązków i uprawnień między wysokim przedstawicielem a członkiem Komisji, w którego kompetencjach mieściły się sprawy zagraniczne. Na to stanowisko powołano Javiera Solanę, byłego sekretarza generalnego NATO. Organami wspomagającymi pracę wysokiego przedstawiciela były:

1. Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej,
2. Zagraniczne przedstawicielstwa Komisji Europejskiej (czyli ówczesna dyplomacja unijna).

<sup>4</sup> Ibidem, s. 33 i 57.

Z opublikowanych dotychczas materiałów na temat pracy wysokiego przedstawiciela i komisarza do spraw polityki zagranicznej (stosunków zewnętrznych) nie wynika, aby dochodziło między nimi do tarć i nieporozumień. Świadczy to dobrze o kulturze pracy komisarzy odpowiedzialnych za sprawy zagraniczne, tj. Christa Patteny i jego następczyni Benity Ferrero-Waldner oraz wysokiego przedstawiciela Javiera Solany. Nie ulega wątpliwości, że przy braku jednoznacznych przepisów regulujących ich kompetencje tego typu spory często mogłyby mieć miejsce. Dualizm instytucjonalny i decyzyjny łatwo mogło prowadzić do nieporozumień i zdrażeń na zewnątrz. Nie są nam znane takie przypadki, ale istnieją dowody formalnego dualizmu działań zewnętrznych. Przykładowo w głównej siedzibie ONZ w Nowym Jorku Unia Europejska miała dwa odrębne przedstawicielstwa (przedstawicielstwo Komisji i odrębne przedstawicielstwo Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej). Spory kompetencyjne miały natomiast miejsce na niższych szczeblach organizacyjnych unijnej służby zagranicznej.

Rozbudowywany i wielokrotnie modyfikowany system wspólnego działania państw unijnych na zewnątrz nie przyniósł i nadal nie przynosi zadowalających efektów. Powszechne są opinie o Unii Europejskiej jako potędze gospodarczej (przynajmniej takie opinie przeważały do ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego) i karle politycznym oraz wojskowym. Aby zmienić ten stan rzeczy politycy państw unijnych na początku obecnego stulecia podjęli kolejną próbę wzmocnienia mechanizmów współpracy na odcinku wewnętrznym, zagranicznym i obronnym. W tym celu zwołano konwent konstytucyjny, który wypracował nowatorski akt prawny – Konstytucję dla Europy. W konstytucji przewidziano utworzenie instytucji unijnego prezydenta, ministra spraw zagranicznych oraz profesjonalnej dyplomacji unijnej. Francuzi i Holendrzy w referendum opowiedzieli się większością głosów przeciwko ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Było to równoznaczne z przekreśleniem szans wprowadzenia konstytucji w życie. Zaistniały impas w polityce reformowania systemu instytucjonalnego Unii udało się przewyciężyć dyplomacji niemieckiej. Niemcy w okresie swojego przewodnictwa w Unii zdołali nakłonić pozostałych unijnych partnerów do akceptacji traktatu konstytucyjnego pod inną nazwą. Otrzymał on teraz nazwę traktatu lizbońskiego. W nowym traktacie konstytucyjnym, czyli w traktacie lizbońskim zmieniono też nazewnictwo niektórych instytucji. I tak niedoszły prezydent Unii Europejskiej został nazwany przewodniczącym Rady Europejskiej. Stanowisko unijnego ministra spraw zagranicznych w traktacie lizbońskim nazwano oczywiście w sposób typowy dla eurokracji. Obecnie jest on Wysokim Przedstawicielem ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa Unii.

Kompetencje dwóch nowych unijnych organów określono w następujący sposób:

1. Przewodniczący Rady Europejskiej:
  - przewodniczy posiedzeniom Rady Europejskiej, która określa strategię działania na zewnątrz,
  - reprezentuje Unię na zewnątrz.
2. Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Obrony:
  - przewodniczy posiedzeniom Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych (ministrów spraw zagranicznych),
  - reprezentuje Unię na zewnątrz,
  - nadzoruje pracę przedstawicielstw dyplomatycznych Unii,
  - mianuje szefów stałych misji dyplomatycznych Unii Europejskiej.

W praktyce na szczególnie ważnych spotkaniach międzynarodowych Unia jest reprezentowana przez przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Obrony (vide: ostatnie spotkanie państw G-20 w listopadzie 2010 r. w Seulu).

Polityka zagraniczna i polityka obrony (z wyłączeniem „towarowej” części polityki handlowej)<sup>5</sup> nadal w dużym stopniu ma charakter współpracy międzyrządowej. Żaden z organów uczestniczących w jej określaniu, realizacji i nadzorowaniu nie ma samoistnych uprawnień decyzyjnych. Najważniejsze decyzje mają nadal charakter decyzji kolegialnych, uzgadnianych między przedstawicielami państw członkowskich. W mechanizmie decyzyjnym Unii w dziedzinie polityki zagranicznej zaangażowane są: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej (ministrowie spraw zagranicznych), Komisja Europejska i Parlament Europejski.

W niespełna rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Unia Europejska stworzyła własną służbę dyplomatyczną. Już na początku grudnia 2009 r. Rada Europejska powołała Catherine Ashton na stanowisko Wysokiego

<sup>5</sup> Często w różnych opracowaniach pomija się istotny aspekt wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej. Chodzi o obrót usługami i tzw. handlowe aspekty prawa własności intelektualnej, których rola w handlu międzynarodowym ciągle wzrasta. Okazało się, że traktatowe regulacje dotyczące wspólnej polityki handlowej Unii (wcześniej EWG) obejmują wyłącznie obrót towarowy. Zgodnie z wyrokiem unijnego Trybunału Sprawiedliwości – usługi nie podlegają wspólnym regulacjom unijnym. W tej dziedzinie państwa członkowskie zachowały własne, samodzielne uprawnienia. Dlatego w negocjacjach międzynarodowych dotyczących usług występuje podwójna reprezentacja. Biorą w nich udział państwa członkowskie i Komisja jako reprezentant całego ugrupowania.



Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (ang. the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)<sup>6</sup>. W marcu 2010 r. C. Ashton już jako wysoki przedstawiciel (skrót powszechnie używany) przedstawiła Radzie Unii Europejskiej (sprawy zagraniczne) projekt organizacji i funkcjonowania unijnej Służby Działań Zewnętrznych – European External Action Service-EEAS. Na początku lipca Parlament Europejski w zbiorczym dokumencie przygotowanym przez kilka komisji Parlamentu<sup>7</sup> przedstawił wiele poprawek do projektu firmowanego przez C. Ashton. Wkrótce po tym, tj. 26 lipca 2010 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o utworzeniu unijnej dyplomacji. Ponadto w listopadzie 2010 r. Rada Unii Europejskiej zmodyfikowała akty prawne regulujące sprawy finansowe i personalne dyplomacji unijnej. Ich celem było zapewnienie unijnej służbie dyplomatycznej autonomii finansowej i organizacyjnej. Nowa dyplomacja formalnie rozpoczęła funkcjonowanie od grudnia 2010 r. a faktycznie od stycznia 2011 roku.

## MODEL UNIJNEJ DYPLOMACJI

Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej dyplomacja unijna ma funkcjonować w sposób zbliżony do modelu typowej dyplomacji współczesnych państw. Status prawny jej przedstawicielstw zagranicznych (w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych) ma być zgodny z podpisaną w 1961 r. konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych. Oznacza to, że unijne przedstawicielstwa będą miały status ambasad (eksterytorialność). W hierarchii dyplomatycznej szefowie unijnych przedstawicielstw będą mieli najwyższy stopień, czyli stopień ambasadorów. Wszyscy pracownicy delegacji mający status dyplomatyczny będą korzystali z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. Szef misji będzie reprezentował Unię w danym państwie (organizacji międzynarodowej) oraz będzie mógł uczestniczyć w obrocie prawnomiędzynarodowym (w negocjowaniu i podpisywaniu umów). Struktura organizacyjna unijnej dyplomacji jest bardzo podobna do organizacji dyplo-

<sup>6</sup> Oficjalna terminologia zastosowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Zob. *Official Journal of the European Union*, L 201/30 (EN) z 3.8.2010.

<sup>7</sup> W opiniowaniu projektu wiodącą rolę odegrała Komisja Spraw Zagranicznych. Oprócz niej projekt został zaopiniowany przez wiele innych komisji, w tym: Komisję Handlu Międzynarodowego, Komisję Praw Kobiet i Równości Płci, Komisję Budżetową. Zob. dokumenty poszczególnych komisji: [www.europarl.europa.eu/getDoc.do?type=REPORT](http://www.europarl.europa.eu/getDoc.do?type=REPORT) and reference.

macji państw. Składa się z dwóch podstawowych komórek organizacyjnych: centralnej administracji i sieci przedstawicielstw zagranicznych. Komórka centralna zwana w żargonie dyplomatycznym „centralą” mieści się w Brukseli. Jej strukturę organizacyjną tworzą:

- 1) wysoki przedstawiciel pełniący funkcję kierownika służby,
- 2) sekretarz generalny (zarządza budżetem i zajmuje się sprawami administracyjnymi),
- 3) zastępca sekretarza generalnego (dwa stanowiska),
- 4) dyrekcje generalne składające się z mniejszych komórek organizacyjnych tworzonych według kryteriów terytorialnych i merytorycznych.

Administracji centralnej podlegają wszystkie unijne delegacje. Do końca 2010 r. są to jeszcze formalnie przedstawicielstwa Komisji. Jest ich ponad 130, co oznacza, że od stycznia 2011 r. Unia Europejska będzie dysponowała jedną z najliczniejszych służb dyplomatycznych. Przy określaniu zasad rekrutacji do dyplomacji unijnej w sposób uprzywilejowany potraktowano dotychczasowych pracowników Komisji i Sekretariatu Generalnego Rady (obsługiwał Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Bezpieczeństwa i Obrony). W dwuletnim okresie przejściowym funkcjonowania unijnej dyplomacji (w 2013 r. przewidziano możliwość zmiany organizacji i funkcjonowania EEAS) pracownicy Komisji i Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej mają stanowić co najmniej 60 proc. składu korpusu dyplomatycznego Unii. Dla pracowników rekrutujących się ze służb dyplomatycznych państw członkowskich zagwarantowano co najmniej 30 proc. etatów dyplomatycznych. Dodatkowo do polityki rekrutacyjnej unijnej dyplomacji wprowadzono dwa ogólnikowo ujęte czynniki modyfikujące. Są to: czynnik równości płci i równowagi geograficznej.

Rada w swojej decyzji z 26 lipca 2010 r. określiła zadania unijnej dyplomacji. Wyznaczono jej następujące obowiązki:

- 1) reprezentowanie interesów Unii jako całości;
- 2) wspomaganie wysokiego przedstawiciela w wypełnianiu jego podwójnego zestawu obowiązków, tj. jako osoby odpowiedzialnej za realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i jako wiceprzewodniczącego Komisji koordynującego zewnętrzną działalność tego organu Unii;
- 3) zapewnienie spójności działań zewnętrznych wszystkich organów Unii (głównie chodzi o Komisję);
- 4) udzielanie wsparcia wszystkim agendum wojskowym Unii (m.in. Europejskiej Agencji Obrony, unijnemu Centrum Satelitarnemu, Europejskiemu Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony);
- 5) reprezentowanie specyficznych interesów Euratomu na forum międzynarodowym;

- 6) współdziałanie w państwach urzędowania i w organizacjach międzynarodowych z misjami państw członkowskich Unii (w tym bieżące przekazywanie sobie ważnych informacji);
- 7) wspieranie, na wniosek zainteresowanego państwa unijnego, ochrony interesów obywateli tego państwa w kraju urzędowania. Są to *de facto* czynności konsularne, które unijne przedstawicielstwa mogą wykonywać pod warunkiem, że nie pociągnie to za sobą dodatkowych wydatków.

Dyplomacja unijna ma realizować wszystkie rutynowe zadania służby dyplomatycznej, czyli:

- a) gromadzić i analizować informacje o kraju (organizacji) urzędowania,
- b) pośredniczyć w nawiązywaniu kontaktów (oficjalnych i nieoficjalnych),
- c) promować Unię i jej interesy,
- d) obsługiwać wizyty wysokich unijnych urzędników (przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela, przewodniczącego Komisji, członków Komisji) oraz europarlamentarzystów<sup>8</sup>.

W myśl decyzji Rady Unii Europejskiej z 26 lipca 2010 r. dyplomacja unijna ma funkcjonować zgodnie z tradycyjnym modelem służby dyplomatycznej. Dyplomacja publiczna została tam potraktowana zdawkowo. Autorzy decyzji Rady przewidzieli jedynie powołanie departamentu informacji i dyplomacji publicznej. Nie musi to przesądzać o stylu i formie funkcjonowania unijnej służby dyplomatycznej. W rzeczywistości może ona funkcjonować według klasycznych wzorców lub jako nowoczesna dyplomacja publiczna. Sądzę, że wyłącznie klasyczny styl już nie ma racji bytu. Musi być uzupełniony o instytucje i instrumenty dyplomacji publicznej.

W dyplomacji unijnej obowiązuje zasada zwierzchnictwa wysokiego przedstawiciela nad wszystkimi placówkami zagranicznymi Unii Europejskiej. Pewnym wyłomem od tej zasady jest przyznanie Komisji prawa do przekazywania placówkom instrukcji (czyli zadań). Jak należy się domyślać będzie to następowało przynajmniej za wiedzą wysokiego przedstawiciela. Decyzje o uruchomieniu nowej lub zamknięciu już istniejącej placówki zagranicznej Unii Europejskiej podejmuje wysoki przedstawiciel po uzyskaniu zgody Rady Unii Europejskiej i Komisji.

---

<sup>8</sup> Przygotowany przez wysokiego przedstawiciela projekt decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie organizacji i funkcjonowania europejskiej służby działań zewnętrznych zawierał błąd, który nie powinien mieć miejsca. Autorzy projektu w punkcie dotyczącym obsługi zagranicznych wizyt wysokich urzędników unijnych dopiero na ostatnim miejscu umieścili przewodniczącego Rady Europejskiej, czyli odpowiednika głowy państwa.

Bieżąca działalność delegacji zagranicznych podlega kontroli i ocenie wysokiego przedstawiciela. Kontrolę finansową mają, rzecz jasna, sprawować wyspecjalizowane komórki Komisji. Polityczne zwierzchnictwo nad działalnością unijnej dyplomacji sprawuje Parlament Europejski. Wysoki przedstawiciel ma obowiązek informowania na bieżąco Parlamentu o pracy unijnej dyplomacji. Innym jego zadaniem w odniesieniu do Parlamentu jest konsultowanie z nim głównych zadań i aspektów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wysoki przedstawiciel w swojej działalności musi w należytym zakresie uwzględniać wolę Parlamentu Europejskiego. Europarlamentarzyści mają zapewniony dostęp do informacji niejawnych eurodyplomacji. Parlament dwa razy w roku ma oceniać pracę europejskiej służby działań zewnętrznych. Parlament dysponuje też bardzo ważnym narzędziem oddziaływania na eurodyplomację – decyduje o środkach finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie całej dyplomacji Unii Europejskiej.

Rada w swojej decyzji o ustanowieniu unijnej dyplomacji jedynie ogólnikowo uregulowała mechanizm rekrutacji pracowników do eurodyplomacji. Stwierdzono jedynie, że mają to być kryteria merytoryczne uzupełnione o dwa czynniki modyfikując, tj. czynnik równowagi płci i równowagi geograficznej. Nie sprecyzowano pojęcia „równowaga geograficzna”. Należy się domyślać, że chodzi tu o zachowanie dających się zaakceptować proporcji między pracownikami pochodzącymi z poszczególnych państw członkowskich. Inna interpretacja tego ogólnikowego pojęcia zapewne nie wchodzi w grę. Śmiem przypuszczać, że skład narodowościowy unijnej dyplomacji będzie jednym z gorących tematów w dyskusji nad ewentualną zmianą decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku. W decyzji przewidziano bowiem taką możliwość. Ma to ewentualnie nastąpić w połowie 2013 roku.

#### UWAGI W SPRAWIE GEOGRAFICZNEGO I PRZEDMIOTOWEGO ZAKRESU DZIAŁALNOŚCI UNIJNEJ DYPLOMACJI

Zakres geograficznej działalności unijnej dyplomacji (wcześniej przedstawicielstw Komisji) ulegał zmianom w wyniku:

- a) postępu procesu integracyjnego,
- b) rozwoju przestrzennego Unii,
- c) zmiany charakteru stosunków byłych państw kolonialnych – członków Unii – z ich byłymi koloniami,
- d) rozpadu bipolarnego, antagonistycznego układu międzynarodowego,

- e) postępu zjawisk określanych jako proces globalizacji,
- f) zmian zachodzących w wielobiegunowym systemie światowym.

Unia w swoim pierwotnym wcieleniu (Europejska Wspólnota Gospodarcza – EWG) ze względu na ograniczenia przyjęte w traktatach rzymskich mogła na zewnątrz zajmować się polityką celną, umowami handlowymi z państwami trzecimi i pomocą rozwojową traktowaną jako składnik polityki handlowej i jej uzupełnienie. Z tej przyczyny pierwsze zagraniczne delegatury Komisji (pomijając szczególny charakter przedstawicielstw w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych) zostały ustanowione głównie w byłych koloniach francuskiej Afryki Subsaharyjskiej. Po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG – państwa dysponującego w nieodległej przeszłości rozległymi posiadłościami kolonialnymi na wszystkich zamieszkałych kontynentach – od 1975 r. (konwencja Lomé I) pomocą rozwojową EWG objęto większość państw postkolonialnych. W związku ze szczególnym znaczeniem niektórych państw w handlu zagranicznym EWG również i w tych państwach Komisja stopniowo uruchamiała swoje przedstawicielstwa (np. Japonia, Australia). Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku po zmianach ustrojowych w byłych europejskich państwach socjalistycznych i po rozpadzie Związku Radzieckiego obszar bezpośredniego zainteresowania i oddziaływania Unii (wówczas jeszcze Wspólnoty Europejskiej) uległ znacznemu poszerzeniu. Taki sam skutek miał rozpad byłej Jugosławii. W tym okresie uruchomiono wiele nowych przedstawicielstw Komisji w Europie Środkowej i Wschodniej, w Azji Zachodniej i w Azji Centralnej oraz na Bałkanach. Obecnie Unia (formalnie jeszcze Komisja) ma ponad 130 delegatur zagranicznych<sup>9</sup> i zatrudnia w nich ponad 5000 pracowników. Upoważnia nas to do stwierdzenia, że jest to jedna z najbardziej rozbudowanych służb zagranicznych. Unia ma również własne przedstawicielstwa we wszystkich najważniejszych organizacjach międzynarodowych (prze ONZ, WTO, OECD, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Światowej Organizacji Zdrowia). Oczywiście liczebność poszczególnych przedstawicielstw jest różna. Najliczniejsza placówka to przedstawicielstwo w Waszyngtonie, w którym zatrudniono ponad 80 pracowników<sup>10</sup>. Liczebność poszczególnych przedstawicielstw w głównej mierze zależy od charakteru nałożonych na nią zadań. W najbliższych latach Unia ma mieć 132 przedstawicielstwa. Placówki zagraniczne łącznie z „centralą” mają zatrudniać 7000 pracowników. Zapewne dojdzie do połączenia dwóch odrębnych przedstawicieli w siedzibie głównej ONZ w Nowym Jorku.

<sup>9</sup> Zob. *Taking Europe to the World...*, op. cit., s. 4.

<sup>10</sup> Ibidem.

Unia w swojej działalności zewnętrznej nie ustrzegła się błędów. I tak do 2002 r. nie miała jednego ośrodka dyspozycyjnego – zagraniczne przedstawicielstwa podlegały różnym departamentom Komisji. Do listy jej słabości zalicza się nadmierny rozrost organizacyjny i rywalizację poszczególnych departamentów o zwierzchnictwo nad realizacją poszczególnych przedsięwzięć zagranicznych (zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc rozwojową)<sup>11</sup>. Odrębną i jak zwykle w takich przypadkach kontrowersyjną kwestią jest sprawa kwalifikacji eurodyplomatów. W 2000 r. Parlament Europejski zaapelował o utworzenie wspólnej instytucji mającej kształcić unijnych dyplomatów<sup>12</sup>. Gdyby dotychczasowy system naboru eurodyplomatów był w pełni zadowalający zapewne Parlament nie uznałby za konieczne przyjmowanie takiego apelu. Z moich osobistych kontaktów z unijną dyplomacją wnioskuję, że eurodyplomacja nie wyróżnia się niczym szczególnym. Znam przypadki mało dyplomatycznych zachowań eurodyplomatów i miernego poziomu ich wystąpień. Spotkałem się również z przypadkami bardzo sprawnego działania eurodyplomatów. Twierdzę, że problem kwalifikacji unijnych dyplomatów nie do końca jest zmyślony.

Nieuchronny proces zmian objął również zakres przedmiotowy działalności unijnych dyplomatów w państwach trzecich i w organizacjach międzynarodowych. Pierwsze delegacje zagraniczne Komisji niemające jeszcze statusu dyplomatycznego miały za zadanie wspomagać ze środków ówczesnej europejskiej „Szóstki” rozwój społeczno-gospodarczy byłych kolonii. W ich skład wchodziły technicy – specjaliści od realizacji przeróżnych projektów inwestycyjnych oraz nadzór finansowy. Wraz z rozwojem Unii (wewnętrznym i terytorialnym) oraz postępującym procesem globalizacji unijnej dyplomacji przybyło wiele nowych zadań. Ich liczba ciągle rośnie. Obecnie do najważniejszych problemów, którym zajmuje się unijna dyplomacja zaliczamy:

- 1) obronę niezawisłości i integralności Unii (zadanie przyjęte w Traktacie o Unii Europejskiej – traktacie z Maastricht), ale realizowane już w momencie ogłoszenia Planu Schumana;
- 2) umacnianie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi – rozwój partnerstwa strategicznego;

<sup>11</sup> Krytycznie na ten temat wypowiedział się m.in. były komisarz do spraw polityki zagranicznej (*external relations*) Chris Patten. Zob. P. Berman, *The Lisbon Treaty: The End of the Foreign Office?*, Chatham House, 12 January 2010, [www: chathamhouse.org.uk/files/17168\\_12011bermanpdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/17168_12011bermanpdf), s. 8; K. Barysch, *Who is winning Eastern Europe, great game?*, Centre for European Reform insight, 18 July 2010.

<sup>12</sup> Por. S. Keukeleire, *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, Online publicaton, 04 June 2010.

- 3) rozwój współpracy z państwami kontynentu afrykańskiego – tzw. strategiczne partnerstwo Afryka – Unia Europejska (min. zmniejszenie dystansu w rozwoju społeczno-ekonomicznym, krzewienie w Afryce europejskiej kultury politycznej, zapobieganie konfliktom, walka z terroryzmem, pomoc w zwalczaniu chorób);
  - 4) intensywna współpraca z najbliższym otoczeniem (polityka sąsiedztwa);
  - 5) obrona interesów handlowych Unii w WTO, OECD, IMF, G-20 – przeciwdziałanie utrwalaniu wizerunku Unii jako ugrupowania protekcjonistycznego;
  - 6) aktywny udział w rozwiązywaniu nowych problemów handlu światowego (kryzys finansowy i gospodarczy, modyfikacja systemu z Bretton-Woods, bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe);
  - 7) ochrona zasobów naturalnych, przeciwdziałanie nadmiernemu zanieczyszczeniu środowiska, problem zmiany klimatu;
  - 8) przeciwdziałanie dalszemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia.
- Szczegółowa analiza wymienionych wyżej odcinków działalności unijnej dyplomacji nie mieści się w ramach tego referatu. Moje uwagi w tym zakresie mają jedynie charakter generalnych spostrzeżeń i uwag.

## BIBLIOGRAFIA

- Aretti T. and Nykänen J., *Rewriting the Ground Rules of European Diplomacy. The European External Action Service in the Making*, The Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 57, 31 March 2010.
- Barysch K., *Who is winning Eastern Europe's great game?*, Centre for European Reform insight, 18 July 2010.
- Berman P., *The Lisbon Treaty :The End of the Foreign Office*, Chatham House, 12 January 2010, [www: chathamhouse.org.uk/files/17169\\_1201](http://www.chathamhouse.org.uk/files/17169_1201).
- Council of the European Union, *Council adopts final legal acts for European External Action Service*, Bruxelles, 17 November 2010,
- Council of the European Union, *Council Decision of 26 July 2010 (2010/427/EU) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*.
- Fiszer M.J., *Parlament Europejski po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i wyborach w czerwcu 2009 roku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2010, nr 2 (29).
- Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25 March 2010, 8029/2010.

- European Community. Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW*, [www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119](http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119), June 2007.
- The European External Action Service. The nucleus of a strong European foreign policy*, Fridrich Ebert Stiftung, May 2009, European Integration Working Group.
- Global Europe 2006–2010. Report on Progress achieved on the Global Europe Strategy, 2006–2010*, European Commission, Trade, Brussels 2010.
- Keukeleire, *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, Publication online, 04 June 2010.
- Laatikainen V.K. and Guillaud-Degrad A., *Two Logics, One Treaty: The Lisbon Treaty and EU Foreign Policy in Brussels and at the UN*, „*Studia Diplomatica*”, The Brussels Journal of International Relations, Vol. LXIII, No 1, 2010.
- Lynch D., *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?*, European Policy Centre, EPC Working Paper No 21, November 2005.
- Menon A., *Don't look to the Lisbon treaty for as EU that punches its weight*, „*Europe's World*”, Autumn 2010, No 16, 26 November 2010.
- Osica O., *Ujarznienie chaosu- przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu Lizbony*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, 2 (LXIII), kwiecień–czerwiec 2010.
- Press Conference: *European Commission President José Manuel Barosso, Accompanied by EC External Relations Commissioner Benita Ferrero-Waldner*, Monday, January 8, 2007, Washington D.C, [www: eurounion.org /news/speeches /2007/](http://www.eurounion.org/news/speeches/2007/).
- Taking Europe to the world. 50 years of the European's External Service*, European Commission, External Relations, Luxembourg 2004.
- Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Teksty skonsolidowane, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

## STRESZCZENIE

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Unia utworzyła staro-nową instytucję zwaną europejską służbą działań zewnętrznych. Jest to *de facto* zmiana nazwy wcześniejszej unijnej dyplomacji i lekkie jej „przewietrzenie” pod względem narodowościowym – dodanie nowego pierwiastka, czyli „doświadczonych” dyplomatów z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Ograniczono *de facto* nadmierny bałagan organizacyjny (*vide*: dwa



odrębne przedstawicielstwa w głównej siedzibie ONZ) i nieco zwiększono status tej służby (własny budżet, jeden kierownik). Autor dość obszernie charakteryzuje zadania starej i nowej dyplomacji unijnej oraz podejmuje próbę oceny jej efektywności.

## SUMMARY

After the Lisbon Treaty had come into life, the European Union created a new-old institution called the European External Action Service. It is in fact a change of the name of the Union's former diplomatic service and letting some fresh ethnic air into it – an addition of a new element, i.e. “experienced” diplomats from Member States' Ministries of Foreign Affairs. As a result, the excessive organizational mess was limited (vide: two separate representations in the UN Headquarters) and the status of the service was raised (its own budget, one superior). The author presents a broad characteristic of the Union's old and new diplomacy objectives and tries to assess its effectiveness.