

nowa
EUROPA
PRZEGLĄD · NATOLIŃSKI

Europejska Służba Działań
Zewnętrznych

*Implikacje dla instytucji i stosunków
zewnętrznych Unii Europejskiej*

OLAF OSICA, RAFAŁ TRZASKOWSKI
(WSPÓŁPRACA JOANNA POPIELAWSKA)

NUMER SPECJALNY 2(3) 2009

nowa EUROPA

PRZEGLĄD · NATOLIŃSKI

przewodniczący rady programowej / Editor

JACEK SARYUSZ-WOLSKI

rada programowa / Advisory Board

IAIN BEGG (*The London School of Economics and Political Science*) • **STANISŁAW BIERNAT** (*Uniwersytet Jagielloński*) • **GIANNI BONVICINI** (*Instituto Affari Internazionali, Rome*) • **THOMAS CHRISTIANSEN** (*European Institute of Public Administration, Maastricht*) • **CHRISTIAN FRANCK** (*Université catholique de Louvain*) • **ANDRZEJ HARASIMOWICZ** (*Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*) • **ANDRÁS INOTAI** (*Institute for World Economics, Budapest*) • **HELMUT JUROS** (*Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego*) • **JERZY KŁOCZOWSKI** (*Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin*) • **JĘDRZEJ KRAKOWSKI** (*Uniwersytet Śląski*) • **FRIIS LYKKE** (*University of Copenhagen*) • **JÖRG MONAR** (*Sussex European Institute*) • **ALFRED PIJPERS** (*The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael*) • **JEAN-LOUIS QUERMONNE** (*Institut D'Etudes Politiques, Grenoble*) • **WOJCIECH ROSZKOWSKI** (*Collegium Civitas*) • **PAWEŁ SAMECKI** (*Komisarz UE ds. Polityki Regionalnej*) • **JO SHAW** (*The University of Edinburgh*) • **KAZIMIER SOBOTKA** (*Instytut Europejski w Łodzi*) • **RENATA STAWARSKA** (*Akademia Ekonomiczna w Poznaniu*) • **ALEXANDER STUBB** (*Minister of Foreign Affairs, Finland*) • **JOSE TORREBLANCA** (*European Council on Foreign Relations*) • **LOUKAS TSOUKALIS** (*Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*) • **ÁLVARO VASCONCELOS** (*European Union Institute for Security Studies, Paris*) • **WILLIAM WALLACE** (*The London School of Economics and Political Science*) • **WERNER WEIDENFELD** (*Center for Applied Policy Research*) • **JOSEPH WEILER** (*New York University School of Law*) • **WOLFGANG WESSELS** (*University of Cologne*) • **EDMUND WNUK-LIPIŃSKI** (*Collegium Civitas*) • **ANNA ZIELIŃSKA-GŁĘBOCKA** (*Uniwersytet Gdański*)

redaktor naczelny / Executive Editor

MAREK A. CICHOCKI

zespół redakcyjny / Editorial Team

ARTUR GRUSZCZAK • **MAREK KOZAK** • **OLAF OSICA** • **KAROL RECZKIN**
MACIEJ SZPUNAR • **RAFAŁ TRZASKOWSKI** • **PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI** • **VEL GRAJEWSKI**

sekretarz redakcji / Editorial Coordinator

KAROLINA CZERWIŃSKA

wydawca / Edited by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
UL. NOWOURSYNOWSKA 84, 02-797 WARSZAWA
nowaeuropa@natolin.edu.pl, www.natolin.edu.pl
ISSN 1734-3828. NAKŁAD: 1500 EGZ.

druk i dystrybucja / Publisher

OŚRODEK MYŚLI POLITYCZNEJ
SKR. POCZT. 322, 30-960 KRAKÓW 1, TEL. 48 12 632 33 62
omp@omp.org.pl, www.omp.org.pl

Na okładce wykorzystano mapę *Europa secundum Legitimas Projectionis, stereographicae regulas*, Norymberga 1743 pochodzącą ze zbiorów specjalnych Biblioteki Narodowej.



Wprowadzenie	5
I. Ewolucja roli Komisji i Rady w stosunkach zewnętrznych UE	7
1. <i>Ewolucja pozycji i znaczenia Komisji Europejskiej</i>	8
2. <i>Ewolucja pozycji i znaczenia Rady Unii Europejskiej</i>	13
3. <i>Konsekwencje systemowe ewolucji pozycji i znaczenia Komisji i Rady</i>	19
II. Najważniejsze zmiany instytucjonalne wprowadzone przez traktat lizboński w dziedzinie stosunków zewnętrznych	22
III. Umocowanie instytucjonalne i funkcje ESDZ	27
1. <i>Usytuowanie ESDZ między Radą a Komisją</i>	29
2. <i>ESDZ a przewodniczący Rady Europejskiej</i>	30
3. <i>ESDZ a Parlament Europejski</i>	31
4. <i>Kryteria i modele budowy ESDZ</i>	32
5. <i>Możliwe etapy tworzenia ESDZ</i>	38
IV. Finansowanie ESDZ	39
V. Reprezentowanie Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych – delegatury UE	44
1. <i>Delegatury UE</i>	44
2. <i>Delegatury UE a kształt ESDZ</i>	47
3. <i>Kształt delegatur a reprezentacja UE w świecie</i>	49
4. <i>Delegatury a placówki dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich</i>	53



Od Autorów (Zamiast podsumowania)	57
Aneks 1. Specjalni przedstawiciele UE	59
Aneks 2. Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM) oraz specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej przy Unii Afrykańskiej – precedens dla podwójnego mandatu?	60
Aneks 3. Państwa, w których nie ma polskich przedstawicielstw dyplomatycznych	64
Aneks 4. Wykaz placówek dyplomatycznych i konsularnych państw UE na wschodzie i w centralnej Azji	65
Przypisy	67
Noty o autorach	72

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej

WPROWADZENIE

PODPISANY 13 GRUDNIA 2007 R. W LIZBONIE TRAKTAT reformujący Unię Europejską przewiduje powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (dalej ESDZ lub Służba). Pomysł utworzenia nowej służby pojawił się podczas obrad konwentu pracującego nad tekstem traktatu konstytucyjnego jako jeden ze sposobów usprawnienia działania UE w stosunkach zewnętrznych. Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest zatem częścią pakietu reform obejmujących instytucje odpowiedzialne za Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE. W skład pakietu wchodzi zniesienie narodowych prezydencji w polityce zagranicznej, powołanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienie pozycji sekretarza generalnego Rady i zarazem wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB poprzez wprowadzenie go do Komisji Europejskiej jako jej wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne oraz wydzielenie z Rady ds. ogólnych stałej Rady ds. polityki zagranicznej.

Mimo upływu pięciu lat od przyjęcia przez konferencję międzyrządową traktatu konstytucyjnego wielu polityków, dyplomatów i urzędników w państwach członkowskich przez długi czas



nie zdawało sobie sprawy z implikacji powstania ESDZ. Niepewność o losy traktatu konstytucyjnego, odrzuconego w referendum w Holandii oraz Francji, a następnie porażka traktatu z Lizbony w referendum w Irlandii oddalały w czasie polityczną refleksję nad wdrażaniem nowych rozwiązań*. Ale powodem, dla którego żadne państwo wciąż nie wypracowało w pełni dojrzałego stanowiska i odpowiedzi na wszystkie szczegółowe pytania związane z ustanowieniem nowej służby, jest lakoniczność powołującego ją do życia zapisu artykułu 27 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)†. Czytamy w nim jedynie, że „w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji”.

Obraz, który wyłania się ze wstępnie prowadzonych negocjacji na temat ustanowienia ESDZ, jest zatem nadal niepełny, a momentami nawet niespójny, co przejawia się liczbą możliwych i konkurujących ze sobą rozwiązań. Jest to m.in. związane z trwającym w wielu państwach procesem przeglądu własnych zdolności: potencjału osobowego i kandydatów do ESDZ oraz struktury placówek. Co więcej, po pierwszym referendum w Irlandii, w którym większość Irlandczyków opowiedziała się przeciw traktatowi lizbońskiemu, wstrzymano wszystkie prace dotyczące implementacji traktatu. Prezydencje czeska

* Pierwsza wersja tekstu powstała w lecie 2008 r. Prace nad tekstem ukończono we wrześniu 2009 r.

† Jeżeli nie stwierdzono inaczej, wszystkie numery artykułów odnoszą się do skonsolidowanej wersji TUE oraz Traktatu o funkcjonowaniu UE - TfUE - (dawny Traktat o Wspólnotach Europejskich) z 9 maja 2008 r. opublikowanej na stronie <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:PL:HTML>.

i szwedzka oficjalnie zawiesiły prace dotyczące ESDZ, a temat ten był podejmowany tylko i wyłącznie w nieformalnych dyskusjach.

Aby zrozumieć powody, dla których postanowiono powołać do życia Służbę, a także aby dociec źródeł problemów, które przyniesie proces jej tworzenia, niezbędne jest cofnięcie się w czasie w celu odtworzenia procesu równoległego rozwoju stosunków zewnętrznych Wspólnot zarządzanych przez Komisję Europejską z jednej strony, z drugiej zaś Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa podległej Radzie. Należy wspomnieć, że ta ostatnia boryka się z własnymi problemami wewnętrznej koordynacji, które pojawiły się wraz z ustanowieniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) oraz zarządzających nią struktur, na które składają się pion cywilny i wojskowy.

Chociaż proces powstawania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych wydaje się ograniczony do obszaru stosunków zewnętrznych UE: wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, polityki rozwojowej i pomocowej, a także polityki handlowej i rozszerzenia, równie ważne są kwestie instytucjonalne związane z przyszłym kształtem delegacji Komisji w świecie, a także relacjami między gremiami UE: Komisją, Radą a Parlamentem Europejskim. W kontekście relacji między instytucjami pojawia się także problem finansowania Służby. Osobnym zagadnieniem są konsekwencje powstania ESDZ dla roli i miejsca narodowych dyplomacji.

I. EWOLUCJA ROLI KOMISJI I RADY W STOSUNKACH ZEWNĘTRZNYCH UE

Ewolucję podstaw instytucjonalnych WPZiB (a także EPBiO) należy widzieć w kontekście całego wachlarza działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej, które to działania można określić terminem relacji zewnętrznych. Obejmują one oprócz WPZiB działania realizowane w ramach I filaru, gdzie główną rolę odgrywa Komisja, takie jak zagraniczne stosunki gospodarcze Wspólnot, pomoc rozwojowa oraz humanitarna, a tak-

że szereg innych działań na rzecz stabilizacji i pokoju na świecie. Sytuacja ta wynika z uzgodnień zawartych w Maastricht. Powstaniu powołanej do życia traktatem z Maastricht WPZiB przyświecała idea umiejscowienia tej polityki w tych samych co wspólnotowe ramach instytucjonalnych (z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości), tak aby zapewnić zgodność i spójność zewnętrznych działań Unii. Jednakże nadanie tej polityce międzyrządowego charakteru i ograniczenie tym samym kompetencji, którymi w ramach Wspólnot cieszą się Komisja i Parlament Europejski, doprowadziło do powstania schizofrenicznej sytuacji, w której polityka zagraniczna Unii realizowana jest w ramach dwóch odrębnych filarów: I, w którym centralną rolę odgrywa Komisja, i II, w którym rola ta przypada Radzie¹. Sytuacja ta prowadzi do sporu pomiędzy dwiema instytucjami w sprawie podziału kompetencji i zastosowania wspólnotowych lub międzyrządowych instrumentów w poszczególnych kwestiach polityki zagranicznej leżących w polu interesowania obu podmiotów.

1. Ewolucja pozycji i znaczenia Komisji Europejskiej

Zanim traktat z Maastricht powołał do życia Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, Wspólnoty miały już za sobą bogaty w doświadczenia okres zaangażowania w świecie jako potęga handlowa, a także największy donator środków na pomoc rozwojową i humanitarną. Prekursorem tych działań była odpowiedzialna za codzienne reprezentowanie interesu Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych Komisja Europejska, której bardzo często towarzyszą urzędnicy Sekretariatu Rady oraz przedstawiciele kraju, który w danej chwili przewodniczy Unii². Na mocy Traktatu o Wspólnotach Europejskich Komisja jest zobowiązana utrzymywać właściwe stosunki z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, jak również innymi organizacjami międzynarodowymi. Wspólnota ustanawia także wszelkie właściwe formy współpracy z Radą Europy oraz odpowiada za usta-

nowienie ścisłej współpracy z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju³.

Komisja, jako instytucja reprezentująca Wspólnoty na zewnątrz, poza prowadzeniem rokowań handlowych i politycznych z państwami trzecimi, reprezentuje Wspólnoty na forum organizacji międzynarodowych, takich jak choćby ONZ, OECD czy WTO. Komisja korzysta także zarówno z biernego, jak i czynnego prawa legacji. Przy jej siedzibie akredytowane są przedstawicielstwa dyplomatyczne. Komisja wysłała również swoje delegacje za granicę. Obecnie Komisja Europejska zarządza 123 delegacjami akredytowanymi przy 155 państwach świata i pięciu organizacjach międzynarodowych⁴, co czyni ze służb Komisji jeden z najbardziej rozbudowanych korpusów dyplomatycznych świata. Szczególnie szybki przyrost delegacji Komisji nastąpił po upadku muru berlińskiego, od 1989 liczba delegacji się podwoiła.

Tabela 1. Liczba placówek dyplomatycznych na świecie dla poszczególnych państw

	Państwo	Liczba placówek dyplomatycznych
1.	Francja	182
2.	Stany Zjednoczone	170
3.	Rosja	169
4.	Wielka Brytania	163
5.	Niemcy	157
6.	Japonia	139
7.	Hiszpania	136
8.	Włochy	130
9.	Holandia	126
10.	Komisja Europejska	123
....	Polska	97

Rozwój sieci przedstawicielstw Komisji Europejskiej jest organicznie związany z procesem rozwoju polityki handlowej Wspólnot oraz polityki pomocowej dla krajów rozwijających się. Na początku lat sześćdziesiątych dyrekcja generalna (DG) VIII zajmująca się pomocą rozwojową zaczęła budować na świecie sieć swoich przedstawicielstw odpowiedzialnych za zarządzanie projektami. W 1964 r. powołano do tego specjalną niezależną agencję – AEC (*Association Européenne de Coopération*). Ówczesnym zadaniem polityki rozwojowej było utrzymanie uprzywilejowanego dostępu byłych kolonii do rynku wspólnotowego w zamian za zachowanie i wzmacnianie wpływów kolonialnych imperiów. Przystąpienie do Wspólnot Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii w roku 1973 znacząco wpłynęło na zmianę dotychczasowego profilu delegacji. Poza znacznym poszerzeniem ich geograficznego zasięgu również na byłe kolonie brytyjskie delegacje zaczęły powoli zmieniać swój charakter. Z postkolonialnych agencji odpowiedzialnych za zarządzanie projektami pomału przeistaczały się w namiastki pełnoprawnych przedstawicielstw dyplomatycznych. Wraz ze zmianą profilu zaangażowania Wspólnoty w byłych koloniach zmieniała się także odpowiedzialność delegacji, które zaczęły przejmować coraz więcej zadań reprezentacyjnych, dotąd zarezerwowanych dla klasycznej dyplomacji.

W połowie lat siedemdziesiątych liczba delegacji wzrosła z kilkunastu do ponad czterdziestu. Pod koniec dekady, wraz z podpisaniem pierwszych umów z krajami basenu Morza Śródziemnego, liczba delegacji rozrosła się jeszcze bardziej. Na początku lat osiemdziesiątych Komisja otworzyła swoje delegacje w Bangkoku, Delhi, Caracas i Tokio. Wspólnoty otwierały także swoje delegacje przy organizacjach międzynarodowych – OECD, GATT czy ONZ. Wszystkie te nowe przedstawicielstwa, w przeciwieństwie do delegacji w byłych koloniach, zarządzane były przez DG I odpowiedzialną za stosunki zewnętrzne, a co najważniejsze ich funkcjonowanie oparte zostało na konwencji wiedeńskiej z 1961 r., co oznaczało, że nowe delegacje uzyskiwały pełen status dyplomatyczny ze wszystkimi wynikającymi z tego prawami i przywilejami.

W 1994 r. w ramach Komisji utworzona została Skonsolidowana Służba Zewnętrzna (*Unified External Service*) składająca się z urzędników z różnych dyrekcji generalnych (głównie Relex, Rozwój i Handel). Przesunięcie odpowiedzialności za pracowników delegacji z dyrekcji generalnej IX odpowiedzialnej za administrację do dyrekcji generalnej 1A – Stosunki Zewnętrzne miało swoje istotne reperkusje. Od tej pory możemy mówić o narodzinach prawdziwego załączka unijnej służby dyplomatycznej. Równolegle w latach dziewięćdziesiątych rozpoczęto wprowadzanie w życie zaleceń tzw. raportu Williamsona, który przewidywał m.in. zasady naboru urzędników do nowej służby, zasady rotacji, plan konkretnych szkoleń, a nawet zasady awansowania. W roku 1999 zainaugurowany został specjalny europejski program dyplomatyczny, który polegał na organizowaniu kursów, szkoleń oraz wymiany dla dyplomatów i urzędników z państw członkowskich. Mimo nawoływań z różnych stron, w tym głównie ze strony Parlamentu Europejskiego⁵, na razie nie powstała jeszcze europejska akademia dyplomatyczna.

Chociaż delegacje miały nadal mieć profil bardziej zarządzający niż stricte dyplomatyczny, powoli zaczęły one odgrywać rolę swoich ambasad Wspólnoty, a nie tylko zarządzać przeróżnymi wspólnotowymi programami. Delegacje reprezentują Komisję we wszystkich dziedzinach, w których posiada ona kompetencje – przede wszystkim w kwestiach gospodarczych i handlowych oraz rozwojowych. Delegacje Komisji nadzorują zarządzanie projektami finansowymi z budżetu wspólnotowego, monitorują sytuację ekonomiczną i polityczną, z głównym naciskiem na przestrzeganie praw człowieka w kraju, w którym są akredytowane, koordynują dialog między ambasadami państw członkowskich, a także pełnią funkcję informacyjno-kulturalną. Delegacje są także odpowiedzialne za przygotowywanie oficjalnych wizyt przedstawicieli instytucji wspólnotowych.

Na podstawie artykułu 35 Traktatu o Unii Europejskiej misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich oraz delegacje Komisji w państwach trzecich i na konferencjach międzyrządowych, a także

ich przedstawicielstwa w organizacjach międzynarodowych współpracują ze sobą tak, aby zapewnić poszanowanie i wprowadzanie w życie wspólnych stanowisk i działań przyjętych przez UE.

Wspólnota Europejska ma nie tylko prawo być pełnoprawnym członkiem organizacji międzynarodowych, lecz również uczestniczyć w ich zakładaniu⁶. Rzecz jasna, status Wspólnoty w danej organizacji zależy od tego, czym ta organizacja się zajmuje. Jeżeli jest to obszar, w którym Wspólnota ma kompetencje wyłączne, tylko ona jest władna reprezentować wspólny interes na forum międzynarodowym. Jeżeli natomiast organizacja stawia przed sobą znacznie bardziej ambitne cele, wykraczające poza wyłączne kompetencje Wspólnoty, to w takim wypadku wspólny interes reprezentuje zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie (prezydencja)⁷. Istnieją, rzecz jasna, organizacje, w których Wspólnota w ogóle nie jest reprezentowana nawet jako obserwator (np. NATO). W takim wypadku prawo Wspólnoty nakłada jednak na państwa oraz instytucje wspólnotowe obowiązek ściślejszej koordynacji stanowisk⁸.

Opisany model rozwoju delegacji Komisji przesądził o specyficznych cechach służby zewnętrznej Komisji, które z punktu widzenia budowy ESDZ mogą stanowić ułatwienie lub przeszkodę w rozwoju delegatur.

Po pierwsze, pomimo istotnej ewolucji charakteru delegacji – od polityki pomocowej po reprezentowanie Wspólnot w organizacjach międzynarodowych i negocjowanie umów stowarzyszeniowych oraz monitoring krajów kandydujących do UE – przygotowanie pracowników oraz kultura zarządzania delegacjami nadal w większym stopniu dotyczą umiejętności zarządzania projektami niż pełnienia funkcji *stricte* dyplomatycznych⁹.

Po drugie, delegacje KE nie posiadają znaczących kompetencji, a co za tym idzie wiedzy i personelu, w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Wiąże się z tym nie tylko brak odpowiedniej infrastruktury i procedur w dostępie do informacji niejawnych, lecz po prostu brak

„kultury poufności” (doświadczenia i wiedzy niezbędnej do postępowania z takimi informacjami), która jest podstawą sprawnych działań UE i jej państw w misjach wojskowych i policyjnych.

Po trzecie, delegacje Komisji osiągnęły swój obecny kształt przed ostatnim rozszerzeniem UE. Ma to wpływ nie tylko na ich skład osobowy, lecz – co za tym idzie – także na sposób działania oraz myślenia o szeroko rozumianym wschodnim sąsiedztwie UE.

2. Ewolucja pozycji i znaczenia Rady Europejskiej

Wynikająca z natury Wspólnot jako organizacji przede wszystkim gospodarczej ekspansja Komisji w stosunkach zewnętrznych rozwijała się niezależnie od międzyrządowego procesu tworzenia podstaw pod polityczną obecność Wspólnot na arenie międzynarodowej.

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych członkowie EWG podjęli kroki w stronę koordynacji swych polityk zagranicznych. Działanie to było podyktowane kilkoma czynnikami. Przede wszystkim obawą o marginalizację Europy Zachodniej w obliczu rosnącego znaczenia szczytów USA – ZSRR, na których zdecydowano o kierunku zachodniej strategii wobec bloku wschodniego. Nie bez znaczenia były także napięcia w relacjach atlantyckich spowodowane zaangażowaniem USA w wojnę w Wietnamie.

Za początek Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP), z której wyrosła w latach dziewięćdziesiątych Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, przyjmuje się październik 1970 r., kiedy obradująca w Luksemburgu Rada Ministrów podjęła decyzję o ustanowieniu serii regularnych spotkań, które odbywać się miały poza strukturami Wspólnoty. Współpraca ograniczona została do „obszaru spraw zagranicznych” i miała na celu pogłębianie wzajemnego zrozumienia oraz solidarności w najważniejszych sprawach polityki międzynarodowej. Mechanizm Europejskiej Współpracy Politycznej zakładał dwa spotkania ministrów spraw zagranicznych w ciągu roku. Gospodarzem spotkań był kraj sprawujący przewodnictwo we Wspólnotach. Spotkania były

przygotowywane przez komitet dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych, znany jako Komitet Polityczny. W ramach przygotowań Komitet Polityczny był uprawniony do tworzenia grup roboczych oraz konsultacji z ekspertami. Jeśli szefowie dyplomacji uznali, że sprawy wymagające omówienia są na tyle poważne, że powinni zająć się nimi szefowie państw i rządów, wtedy zamiast spotkania ministerialnego odbywało się spotkanie premierów i prezydentów. Członkowie EWG mieli prawo konsultacji we wszystkich ważnych sprawach polityki międzynarodowej oraz mogli proponować do dyskusji tematy, które uważali za istotne. Pierwsze spotkanie ministerialne w formule EWP odbyło się 19 listopada 1970 r. w trakcie przewodnictwa Niemiec.

Choć Europejska Współpraca Polityczna była ograniczona do wspólnych dyskusji nie mających wiążącego charakteru dla biorących w niej udział, była to pierwsza próba nadania Wspólnotom profilu w polityce międzynarodowej, w której państwa EWG odgrywały już istotną rolę ze względu na swoje znaczenie gospodarcze. W kameralnym gronie dziewięciu państw dyskusje te miały bez wątpienia większe znaczenie niż dzisiaj, gdy UE ma 27 członków. Pierwszym i jak się okazało jedynym sukcesem Europejskiej Współpracy Politycznej było wypracowanie wspólnego stanowiska podczas obrad KBWE. W sprawach strategicznych głos należał jednak do NATO i USA, a nie do EWG. Reakcja Wspólnoty na radziecką inwazję w Afganistanie, ograniczona do słów potępienia pod adresem Moskwy, była tego wymownym świadectwem.

Po okresie zauważalnego spadku zainteresowania Europejską Współpracą Polityczną w związku z nową odsłoną zimnej wojny na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (Afganistan, stan wojenny w Polsce) EWP przeżyła renesans w latach osiemdziesiątych. Przyjęty w 1986 r. Jednolity Akt Europejski włączał EWP do porządku prawno-instytucjonalnego Wspólnot. W artykule 30 Aktu członkowie EWG zobowiązali się „przekazywać sobie informacje oraz przeprowadzać wzajemne konsultacje na temat wszelkich kwestii dotyczących polityki zagranicznej leżących w interesie ogólnym, tak aby zapewnić,

że ich wspólny wpływ jest wywierany w sposób możliwie najbardziej skuteczny poprzez koordynację i zbliżanie ich stanowisk oraz wprowadzanie w życie wspólnego działania”. Konsultacje powinny mieć miejsce, zanim członkowie ustalą ostateczne stanowisko. W celu zwiększenia zdolności Wspólnot do podejmowania wspólnych działań państwa członkowskie zobowiązały się do rozwijania i określania **wspólnych zasad i celów** oraz do „unikania wszelkich działań lub zajmowania stanowisk, które obniżają ich skuteczność jako siły spajającej w stosunkach międzynarodowych lub w ramach organizacji międzynarodowych”. Jeżeli do organizacji międzynarodowych nie należą lub w konferencjach międzynarodowych udziału nie biorą wszystkie państwa, to członkowie, którzy należą i uczestniczą, „uwzględniają stanowiska uchwalone w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej”. Zapis ten oznaczał zatem, że Francja i Wielka Brytania – stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ – zostali zobligowani do działania w imieniu Wspólnoty, jeśli ta przyjęła jednolite stanowisko wobec kwestii będącej przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Kompetencje Europejskiej Współpracy Politycznej ograniczały się jedynie do tytułu III Jednolitego Aktu Europejskiego, nie mogły zatem być przeniesione na pozostałe działania zewnętrzne Wspólnot, takie jak handel międzynarodowy czy porozumienia finansowe.

Jednolity Akt Europejski wprowadził też drobne, ale istotne zmiany instytucjonalne. Przede wszystkim Komisja Europejska została w pełni włączona do Europejskiej Współpracy Politycznej. Utworzono sekretariat, oddzielny wobec Sekretariatu Rady i podporządkowany prezydencji, który miał wspomagać ją w przygotowywaniu i wdrażaniu działań. Także Parlament Europejski został „ściśle włączony” do współpracy, co w praktyce oznaczało, iż prezydencja ma obowiązek regularnego informowania deputowanych na temat działań w tym obszarze oraz czuwania, aby „poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione”.

Koniec zimnej wojny uruchomił proces rozpadu politycznych i instytucjonalnych podstaw bloku wschodniego oraz zapoczątkował

integrację polityczną Europy. Proces ten miał dwa oblicza. Z jednej strony, pojawiła się grupa państw – tzw. nowych demokracji – które dokonując transformacji ustrojowej, zwróciły się w stronę EWG o wsparcie polityczne i gospodarcze przeprowadzanych reform. Jednocześnie takie państwa, jak Polska, Węgry czy Czechosłowacja – liderzy przemian w regionie – otwarcie zadeklarowały, iż celem ich polityki jest członkostwo w EWG. Konsekwencją tego były narodziny polityki rozszerzenia jako jednego z głównych celów i zarazem instrumentów polityki zagranicznej UE.

Z drugiej strony, przyjęty w 1991 r. traktat z Maastricht w miejsce Europejskiej Współpracy Politycznej powołał do życia Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa jako tzw. II filar UE. Tym samym szeroko rozumiane stosunki zewnętrzne „rozpadły się” na dwa filary: wspólnotowy, w którym główną rolę odgrywała Komisja i jej służby odpowiedzialne za handel, pomoc rozwojową i humanitarną, a wkrótce także rozszerzenie, oraz międzyrządowy zajmujący się stosunkami politycznymi. Choć Komisja została w pełni włączona w prace Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, główna rola w tym obszarze przypadła Radzie odpowiedzialnej za przyjmowanie nowych instrumentów polityki zagranicznej: **wspólnych stanowisk** oraz **wspólnych działań**, a także innych działań związanych z wdrażaniem zasad i ogólnych wytycznych przyjmowanych przez Radę Europejską na wniosek Rady UE.

Na początku lat dziewięćdziesiątych w stosunkach zewnętrznych UE wykształcił się więc system, w którym działania Komisji były związane z zewnętrznymi relacjami ekonomicznymi Unii, podczas gdy WPZiB objęła zewnętrzne relacje polityczne¹⁰. Źródłem tego podziału nie był jednak odmienny charakter obu relacji, lecz system podejmowania decyzji i procedury działania. Z punktu widzenia polityki zagranicznej Unii działania Komisji i Rady w stosunkach zewnętrznych uzupełniają się; trudno np. oddzielić kwestie gospodarcze od politycznych w relacjach z państwami trzecimi. Ponieważ w praktyce finansowe

i administracyjne instrumenty w ramach I filaru mają najczęściej kluczowe znaczenie dla realizacji wspólnej polityki zagranicznej, Komisja odgrywała faktycznie większą rolę, niż wynikałoby to jedynie z zapisów traktatowych. Komisja mogła zatem również nieformalnie wpływać na formułowanie określonych kierunków polityki w ramach WPZiB. Kolejne zmiany traktatowe przeprowadzane w latach dziewięćdziesiątych miały zatem na celu wzmocnienie pozycji Rady względem Komisji, czyli w praktyce zwiększanie politycznego nadzoru państw członkowskich nad działaniami komisarzy.

Powołana do życia w traktacie z Maastricht WPZiB okazała się pod wieloma względami na wyrost. Unia pozostała podzielona w sprawach wspólnej polityki zagranicznej, zwłaszcza w tych, które dotyczyły kwestii strategicznych: relacji z USA i Rosją. Także działaniom wobec konfliktu w Bośni i Hercegowinie towarzyszyła duża niespójność, a tym samym orientowanie się stron konfliktu na poszczególne państwa, a nie na UE jako całość. Sytuacji tej starano się zaradzić poprzez stworzenie funkcji przedstawiciela, który byłby „twarzą i głosem” UE na zewnątrz, a także koordynatorem działań państw. W przyjętym w 1995 r. traktacie amsterdamskim powołano do życia wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej, którym został sekretarz generalny Rady. Tym samym modyfikacji uległ skład tzw. trojki reprezentującej Unię na zewnątrz. Od momentu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego tworzą ją właśnie wysoki przedstawiciel, państwo sprawujące przewodnictwo oraz państwo, które obejmuje przewodnictwo w następnej kolejności. Z praktycznego punktu widzenia pojawienie się koordynatora polityki zagranicznej stwarzało jedynie szansę na bardziej efektywne i „widoczne” współdziałanie państw w sytuacji, gdy osiągnęły one już zgodę. Nie oznaczało natomiast zastąpienia głosu państw głosem „pana Europy”. Wsparciem jego dla działań było utworzenie w ramach Sekretariatu Rady komórki ds. planowania i wczesnego ostrzegania. Traktat amsterdamski pozwolił także uporządkować instrumenty polityki zagranicznej,

szczegółowo opisał instrument wspólnego stanowiska, wspólnego działania oraz wprowadził nowy instrument – wspólnych strategii.

Traktat amsterdamski przesądził na lata o instytucjonalnym kształcie wspólnej polityki zagranicznej UE. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych uwaga i wysiłek polityczny Wspólnot skoncentrowały się na budowie podstaw instytucjonalnych Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz potencjału niezbędnego do zarządzania kryzysami. Nie pozostało to jednak bez skutku dla funkcjonowania instytucji i gremiów odpowiedzialnych za politykę zagraniczną. Powołanie do życia w traktacie nicejskim (2001) Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa w miejsce Komitetu Politycznego jako głównego gremium zarządzającego na co dzień polityką bezpieczeństwa i obrony, oraz związana z pojawieniem się problematyki obronnej w Unii częściowa „militaryzacja” drugiego filaru, stanowiły duże wzmocnienie pozycji Rady. (Warto jednak zwrócić uwagę, że wraz z pojawieniem się wojskowych na korytarzach w Brukseli doszło do problemów z koordynacją także w samej Radzie). Podobny – negatywny – wpływ na znaczenie Komisji ma zahamowanie procesu rozszerzenia UE, który nadał temu gremium silny profil polityczny w latach 1993–2004. Procesy te doprowadziły do osłabienia politycznej roli Komisji w stosunkach zewnętrznych lub też – w zależności od punktu widzenia – przywróciły jej roli pierwotny charakter ograniczony do kwestii handlu oraz pomocy rozwojowej i humanitarnej.

W praktyce za codzienne reprezentowanie interesu Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych nadal odpowiedzialna jest jednak przede wszystkim Komisja Europejska, której bardzo często towarzyszą urzędnicy Sekretariatu Rady oraz przedstawiciele kraju, który w danej chwili pełni w Unii przewodnictwo. Jak już wspomniano, Komisja Europejska zarządza 123 delegacjami akredytowanymi przy 155 państwach świata i pięciu organizacjach międzynarodowych, co czyni ze służb Komisji jeden z najbardziej rozbudowanych korpusów dyplomatycznych świata.

Niemniej jednak w szczególnych sytuacjach, gdy wymaga tego interes UE, Rada na podstawie artykułu 33 może – kwalifikowaną więk-

szością głosów – powołać **specjalnych przedstawicieli**. Są oni podporządkowani wysokiemu przedstawicielowi, a ich mandat obejmuje wypełnianie konkretnych zadań w ramach WPZiB. Obecnie UE reprezentuje 11 specjalnych przedstawicieli w następujących regionach: na Bliskim Wschodzie, w Afryce w Rejonie Wielkich Jezior, w Macedonii, w Bośni i Hercegowinie, w Mołdawii, Afganistanie, w Addis Abebie (przy Unii Afrykańskiej), w Kosowie, w środkowej Azji, w Sudanie i w Czadzie oraz na południowym Kaukazie (patrz aneks nr 1).

3. Konsekwencje systemowe ewolucji pozycji i znaczenia Komisji i Rady

Opisany powyżej model dualnego rozwoju politycznego oraz instytucjonalnego UE w stosunkach zewnętrznych stworzył szereg problemów. Przede wszystkim pojawiły się tarcia między Komisją, odpowiedzialną za całokształt polityki zewnętrznej (głównie gospodarczej), a Sekretariatem Rady, odpowiedzialnym za wcielanie w życie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a więc ogólnych wytycznych w polityce. Wynikająca z uprawnień traktatowych oraz rozwoju instytucjonalnego silna pozycja Komisji spowodowała, że to ona jest nadal postrzegana jako faktyczna przedstawicielka UE w polityce międzynarodowej. Działający w imieniu UE wysoki przedstawiciel ds. WPZiB nie posiada porównywalnych wpływów. Wynika to nie tylko z jego okrojonych uprawnień traktatowych i uzależnienia od wsparcia państw członkowskich, lecz także ze słabego zaplecza instytucjonalnego oraz finansowego. Wystarczy wspomnieć, że sama dyrekcja generalna Komisji odpowiedzialna za stosunki zewnętrzne (Relex) i podległe jej delegacje dysponują zasobem kadrowym liczącym ok. 7000 osób, mającym na dodatek duże doświadczenie w reprezentowaniu Wspólnot na zewnątrz. Cały personel Sekretariatu Rady, który działa na rzecz WPZiB liczy natomiast ok. 370 osób.

Sytuacja ta stanowi problem nie tylko dla Sekretariatu Rady, lecz także dla wielu państw członkowskich, które nie bez racji uważają, że działania Komisji w stosunkach zewnętrznych nie mają neutralnego

charakteru z punktu widzenia celów polityki zagranicznej i powinny być lepiej skoordynowane z polityką Rady. Zwłaszcza że Komisja dysponuje większością instrumentów koniecznych do prowadzenia efektywnej polityki zagranicznej, ogromnym budżetem i wspomnianymi delegacjami.

Przez długi czas rywalizacja między Komisją a Sekretariatem Rady nie stanowiła istotnego problemu. Po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego stosunki między obiema instytucjami układały się nad wyraz poprawnie, co było zasługą dobrych relacji między ówczesnym komisarzem odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne Chrisem Pattenem a sekretarzem generalnym i wysokim przedstawicielem ds. WPZiB Javierem Solaną. Problemy pojawiły się wraz z rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz misji zarządzania kryzysami. Przy prowadzeniu przez UE misji wojskowych stosunkowo łatwo można wyznaczyć linię demarkacyjną między działaniami nadzorowanymi przez Radę a działaniami prowadzonymi przez Komisję. Wyzwaniem dla relacji między obiema instytucjami stały się misje o charakterze cywilnym, które dominują w działaniach UE, m.in. ze względu na niechęć państw członkowskich do rozwijania w ramach UE zdolności militarnych. Przyzwyczajona do brania odpowiedzialności za szkolenia policjantów czy celników, pomoc dla lokalnej administracji lub też obserwację wyborów Komisja od początku uważała, że dodanie do misji wojskowych komponentu cywilnego musi doprowadzić do sporów kompetencyjnych oraz dublowania się działań. Mimo że Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu dotyczącym wspólnego działania ECOWACS wyraźnie stwierdził, iż w sytuacji, w której Unia chce osiągnąć równocześnie dwa cele naraz (bezpieczeństwo i pomoc rozwojową), działania muszą się opierać na metodzie wspólnotowej, spory kompetencyjne między Sekretariatem a Komisją nadal są na porządku dziennym¹¹. Obraz cywilno-militarnej koordynacji działań zewnętrznych Unii dodatkowo komplikuje proces odrębnego rozwijania w ramach EPBiO struktur cywilnych i wojskowych, które działają w oparciu o własną kulturę instytucjonalną

(kwestie hierarchii, organizacji pracy itp.). Ze względu na tendencję do stosowania zintegrowanej, łączącej komponent cywilny z wojskowym odpowiedzi na kryzys, koordynacja w ramach struktur UE jest dodatkowym czynnikiem komplikującym współpracę Rady z Komisją.

Odpowiedź na pytanie, czy Komisja, czy Sekretariat Rady odgrywają nadrzędną rolę w terenie, zależy od kilku czynników: od obszaru geograficznego, od uwarunkowań historycznych, od tego, czy na danym terenie działa unijna misja wojskowa lub funkcjonuje specjalny przedstawiciel ds. polityki zagranicznej. Za działania zewnętrzne Unii w Europie Wschodniej czy też w Afryce odpowiedzialna jest przede wszystkim Komisja, gdyż mają one głównie charakter gospodarczy i pomocowy. Podobnie jest na Bałkanach (gdzie za proces stabilizacyjny i stowarzyszeniowy odpowiada właśnie Komisja). Gdziekolwiek jednak są problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa i gdzie w teren wysłana jest misja wojskowa (np. w Macedonii czy w Kongu), rolę nadrzędną zaczynają odgrywać wysłannicy Rady. Na przykład w Iraku to Komisja pełni ważniejszą funkcję, ponieważ nie ma tam unijnej misji wojskowej, a głównym zadaniem jest koordynacja pomocy finansowej. Komisja ma też w Bagdadzie najdłużej funkcjonującego przedstawiciela. Jeśli natomiast chodzi o politykę wobec Iranu, z braku współpracy gospodarczej główny ciężar spoczywa na barkach Sekretariatu Rady. Javier Solana negocjował z Teheranem nie tylko w imieniu Unii, lecz także Rosji, Chin i USA. Na Bliskim Wschodzie i w Afganistanie natomiast Rada współpracuje z Komisją, z tym że o ile w wypadku konfliktu izraelsko-palestyńskiego działania Rady i Komisji raczej się uzupełniają, o tyle w Afganistanie (gdzie misja ma charakter głównie policyjno-cywilny) działania te nakładają się na siebie, wywołując konflikt kompetencyjny¹².

W odpowiedzi na spory kompetencyjne Unia Europejska podjęła szereg działań. Poczynając od zaleceń częstszych spotkań między urzędnikami Sekretariatu Rady i Komisji, prób wspólnego raportowania, pisanie wspólnych analiz czy też kompleksowego planowania w wypadku misji zarządzania kryzysami aż do eksperymentu, w którym specjalny

przedstawiciel Unii Europejskiej pełniłby równocześnie funkcję szefa przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, jak ma to miejsce w Macedonii i Addis Abebbie (patrz aneks nr 2). Dla wszystkich zainteresowanych stron jest oczywiste, że istnienie dwóch współzawodniczących ze sobą ośrodków decyzyjnych w ramach unijnych stosunków zewnętrznych podważa efektywność wszelkich działań Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Z opisanych tu powodów jednym z najważniejszych celów nowego traktatu było zwiększenie efektywności unijnej polityki zagranicznej. Główną innowacją instytucjonalną, która miała się przyczynić do zaspokojenia tych ambicji, była decyzja o wzmocnieniu pozycji wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB poprzez wprowadzenie go do Komisji jako jej wiceprzewodniczącego i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Logiczną konsekwencją tej decyzji był postulat zbudowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Powołaniu quasi-ministra spraw zagranicznych – o którym mówił jeszcze traktat konstytucyjny – towarzyszyła zatem decyzja o powołaniu quasi-ministerstwa spraw zagranicznych.

II. NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY INSTYTUCJONALNE WPROWADZONE PRZEZ TRAKTAT LIZBOŃSKI W DZIEDZINIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH

Koncepcja utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – tak jak wszystkie zmiany w kwestii Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – narodziła się w procesie stopniowej konstytucjonalizacji Unii Europejskiej i odzwierciedla różnice w myśleniu o kształcie instytucjonalnym UE. Z jednej strony działania UE w stosunkach zewnętrznych podlegają presji dużych państw starających się w większym stopniu uzależnić funkcjonowanie Unii od strategicznego nadzoru państw członkowskich. Przejawem tego jest istotne wzmocnienie roli Rady Europejskiej w traktacie konstytucyjnym, a następ-

nie w traktacie lizbońskim, poprzez powołanie jej stałego przewodniczącego. Z drugiej zaś strony odzwierciedla intencje większości mniejszych państw członkowskich, które dążą do wzmocnienia metody wspólnotowej, czego konkretnym wyrazem w polityce zagranicznej była próba podporządkowania wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej Komisji Europejskiej. Niemniej jednak należy tutaj poczynić zastrzeżenie, że w przeciwieństwie do sytuacji z początku lat dziewięćdziesiątych dzisiaj bardzo trudno jest nadać wszystkim państwom członkowskim zwyczajową etykietę popierającego rozwiązania wspólnotowe bądź popierającego rozwiązania międzyrządowe, ponieważ w stanowisku wielu z nich, w zależności od konkretnego problemu, widać elementy obu tych filozofii.

Analiza genezy i potencjalnych skutków powstania ESDZ wymaga omówienia najważniejszych zmian instytucjonalnych, które w ramach polityki zagranicznej wprowadza do unijnego porządku prawnego traktat lizboński. Jedną z najbardziej doniosłych decyzji Konwentu Europejskiego, który przygotował pierwszy projekt traktatu konstytucyjnego będący podstawą traktatu lizbońskiego, było zrezygnowanie z rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Europejskiej i ustanowienie stanowiska jej stałego przewodniczącego¹³.

Zakres uprawnień nowego przewodniczącego był od początku obrad konwentu kością niezgody między małymi a dużymi państwami członkowskimi. Te ostatnie – Francja, Wielka Brytania i Hiszpania, a do pewnego stopnia także Niemcy – widziały w powołaniu nowej funkcji szansę na zapewnienie ciągłości prac Rady Europejskiej i wzmocnienie profilu politycznego prezydencji w stosunkach zewnętrznych. Przewodniczący miał zatem posiadać silną pozycję względem Komisji i Sekretariatu Rady pozwalającą na współkształtowanie strategii działania UE. Małe państwa odbierały jednak to działanie jako zagrożenie dla pozycji przewodniczącego Komisji, a tym samym naruszenie równowagi instytucjonalnej na rzecz Rady Europejskiej, której prace są w ogromnej mierze określane przez politykę dużych członków Unii.

Osiągnięty podczas prac konwentu kompromis zakładał ograniczenie uprawnień przewodniczącego, którego rolą pozostało przygotowywanie i prowadzenie obrad Rady Europejskiej oraz stymulowanie dyskusji i wypracowywanie konsensusu wśród państw członkowskich. Zgodnie z artykułem 15 (5 i 6) przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje UE na zewnątrz w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale wyłącznie na swoim poziomie i jedynie w zakresie swojej właściwości bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przewodniczący będzie wybierany kwalifikowaną większością głosów na okres dwóch i pół roku (z możliwością drugiej kadencji) i nie będzie mógł sprawować mandatu narodowego. Niejako w celu zrównoważenia nasilającego się trendu międzyrządowego, dzięki interwencji mniejszych państw członkowskich i Niemiec, formalnemu wzmocnieniu uległa pozycja przewodniczącego Komisji, wybieranego bezpośrednio przez Parlament Europejski¹⁴.

Kompromis między dużymi a małymi państwami pozwolił na zachowanie względnej równowagi między Radą a Komisją. Jego ubocznym skutkiem jest brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między przewodniczącym Rady Europejskiej a wysokim przedstawicielem UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (i zarazem sekretarzem generalnym Rady UE)¹⁵. Nietrudno sobie jednak wyobrazić, iż sytuacja ta może prowadzić do napięć i rywalizacji kosztem spójności i efektywności WPZiB, a zatem przynieść skutek odwrotny do zamierzonego przez twórców traktatu¹⁶.

Kolejną istotną reformą wprowadzoną przez nowy traktat do unijnego porządku instytucjonalnego jest daleko idące wzmocnienie wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej względem Komisji oraz państw członkowskich, czego symbolem była zmiana nazwy funkcji na ministra spraw zagranicznych, porzucona w traktacie lizbońskim po fiasku traktatu konstytucyjnego. Posunięcie to związane było z likwidacją przewodnictwa rotacyjnego w dziedzinie polityki zagranicz-

nej. Wysoki przedstawiciel zastępuje prezydencję w Radzie ds. zagranicznych (utworzonej jako nowe, osobne gremium, a nie, jak to było do tej pory, jako jeden z formatów Rady ds. ogólnych), a zatem jego głównym celem jest zapewnienie ciągłości WPZiB. Wysoki przedstawiciel ma też współpracować z przewodniczącym RE, choć, jak wspomniano, szczegółowy podział zadań i kompetencji nie został w tym wypadku sprecyzowany.

Wzmocnienie roli wysokiego przedstawiciela i sekretarza generalnego Rady miało być przede wszystkim odpowiedzią na instytucjonalny dualizm unijnej polityki zagranicznej, zgodnie z którym inne reguły rządzi WPZiB, a inne stosunkami zewnętrznymi (obejmującymi m.in. politykę handlową, rozwojową czy politykę sąsiedztwa). Wysoki przedstawiciel został dokooptowany do składu Komisji w randze zastępcy przewodniczącego Komisji i zarazem obejmuje funkcję komisarza nadzorującego całokształt unijnej polityki zagranicznej¹⁷. Uwzględniając jednak, iż fuzja I i II filaru jest tu jedynie unią personalną – nie prowadzi ona bowiem do ujednoczenia porządku prawnego ani też sposobu podejmowania decyzji, które pozostają odmienne w międzyrządowej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa i we wspólnotowej polityce zewnętrznej (handel, rozwój, rozszerzenie, sąsiedztwo) – jedynymi, aczkolwiek istotnymi zmianami wynikającymi z powołania wzmocnionego wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej jest potencjalne zwiększenie spójności działań między Komisją a Radą.

Nałożenie sekretarzowi generalnemu Rady i wysokiemu przedstawicielowi podwójnego kapelusza będzie brzemiennie w skutki dla statusu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Implementacja zapisów traktatu rodzi wiele problemów, np. możliwy konflikt lojalności. Wysoki przedstawiciel będzie przecież odpowiedzialny równocześnie przed dwoma, często ze sobą rywalizującymi, gremiami. Czy Rada poprzez swój bezpośredni nacisk na wysokiego przedstawiciela nie będzie zbyt mocno angażować się w codzienne zarządzanie polityką zewnętrzną, nad którą do tej pory nadzór sprawowała Komisja, zagrażając jej

monopolowi w tej dziedzinie? Czy stały przedstawiciel nie stanie się „koniem trojańskim” Rady w Komisji?¹⁸ Wszystko wskazuje bowiem na to, że wysoki przedstawiciel będzie bliżej związany z Radą niż z Komisją. Przewodniczy przecież Radzie ds. zagranicznych i jest odpowiedzialny za prowadzenie WPZiB z upoważnienia Rady, a zatem państw członkowskich.

Taka interpretacja jest jednak tylko jedną z możliwych. Nadanie podwójnej funkcji wysokiemu przedstawicielowi jako sekretarzowi generalnemu Rady i wiceprzewodniczącemu Komisji może także spowodować odmienny trend wpływając na wzmocnienie działania wspólnotowego w unijnej polityce zagranicznej¹⁹. Wysoki przedstawiciel nie będzie tylko i wyłącznie funkcjonariuszem Rady, lecz również pełnoprawnym członkiem Komisji, choć należy pamiętać o tym, że przedstawiciel będzie związany procedurami Komisji tylko w zakresie, w jakim jest to zgodne z wypełnianiem funkcji w charakterze członka Rady Ministrów²⁰. Jest on zatem zobligowany do reprezentowania i promowania wobec państw członkowskich w Radzie ds. zagranicznych także punktu widzenia Komisji.

Stopień lojalności wysokiego przedstawiciela wobec Komisji w dużej mierze będzie zależał od tego, w jaki sposób ułoży on sobie stosunki w kolegium. Czy rzeczywiście stanie się on *primus inter pares*, jeżeli chodzi o całokształt stosunków zewnętrznych? Według traktatu (art. 18 (4)) odpowiada on w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Jak jednak ta jego nadrzędna rola będzie realizowana w praktyce? Do tej pory hierarchiczność w Komisji nie działała najlepiej, a funkcja wiceprzewodniczącego w dużej mierze była traktowana symbolicznie. Czy nowy wiceprzewodniczący będzie mógł wydawać dyspozycje swoim kolegom? Czy będzie on mógł przewodniczyć wewnętrznym spotkaniom wszystkich innych komisarzy odpowiedzialnych za stosunki zewnętrzne (np. rozszerzenie czy rozwój)? Czy inni komisarze będą mogli peł-

nić funkcje jego rzeczywistych zastępców (na potrzeby reprezentacji w terenie czy zastępstwa w przewodniczeniu Radzie)? Jak będzie się układać jego współpraca z przewodniczącym Komisji, który przecież nie wyrzeknie się wszystkich swoich uprawnień związanych z reprezentowaniem Komisji na zewnątrz? Jednym słowem, czy wiceprzewodniczący będzie miał poczucie, że rzeczywiście polityka zewnętrzna w ramach Komisji jest w jego rękach, czy też będzie się czuł w Komisji jak intruz²¹.

Wiele będzie zależało od tego, jaka będzie faktyczna pozycja polityczna i cechy osobowe nowego wysokiego przedstawiciela, a także przewodniczącego Komisji i jakie będą relacje między nimi. Nie bez znaczenia jest także dynamika całego systemu. Relacje między Radą a Komisją mogą bowiem zostać jeszcze bardziej skomplikowane możliwą rywalizacją Komisji i wysokiego przedstawiciela ze stałym przewodniczącym Rady Europejskiej. Ucierpieć mógłby na tym prestiż przewodniczącego Komisji, kolegium, a nawet całej Unii.

III. UMOCOWANIE INSTYTUCJONALNE I FUNKCJE ESZD

Propozycja utworzenia ESDZ pojawiła się już podczas obrad konwentu przygotowującego traktat konstytucyjny. Jednakże członkowie grupy roboczej VII, która opracowywała zmiany w obszarze zewnętrznych działań UE, skupili się głównie na wypracowaniu kompromisu w sprawie statusu ministra spraw zagranicznych. W grupie panowała zgoda, że jego funkcja powinna być wspierana przez zintegrowaną służbę odpowiedzialną za działania zewnętrzne. Nie było jednak zgody w sprawie dokładnego zakresu działania tej służby oraz sposobu jej instytucjonalnego umocowania²². Uczestnicy konwentu, którzy opowiadali się za tym, aby minister wszedł wyłącznie w skład Komisji (a zatem nie był instytucjonalnie związany z Radą), tj. kraje Beneluksu, niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fisher oraz Europejska Partia Ludowa (EPP), chcieli, aby nowa służba stała się częścią Komisji. Celem

Francji i Wielkiej Brytanii (ale również Szwecji i Danii) było natomiast osłabienie związków ministra z Komisją. W rezultacie uzgodniono ogólny tekst kompromisowy, a wszelkie kontrowersje postanowiono rozwiązać później. Konferencja międzyrządowa zatwierdziła w 2004 r. tekst uzgodniony w tej sprawie przez konwent bez żadnych zmian. Podobnie było dwa lata później i zapis dotyczący ESDZ w niezmienionej formie znalazł się w traktacie lizbońskim.

Według wstępnych uzgodnień Europejska Służba Działań Zewnętrznych składać się miała w jednej trzeciej z pracowników Komisji, Rady oraz dyplomatów oddelegowanych przez państwa członkowskie. Dla porządku instytucjonalnego Unii powstanie Służby oznacza centralizację działań i kompetencji gremiów działających w obszarze stosunków zewnętrznych. Służba nie jest zatem nową instytucją w rozumieniu traktatowym, lecz **nową formułą instytucjonalną**, w ramach której funkcjonować będą dotychczasowe gremia Komisji oraz Rady odpowiedzialne za politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Podlegająca wysokiemu przedstawicielowi. Służba ma zatem szansę stać się sprawnym narzędziem realizacji interesów Unii w stosunkach zewnętrznych.

Najważniejszym celem powołania Służby była próba nadania większej spójności unijnej polityce zagranicznej poprzez zniesienie napięcia między wspólnotową polityką zewnętrzną (na którą składają się głównie handel, pomoc rozwojowa i relacje z krajami ubiegającymi się o członkostwo w UE lub pozostającymi w jej bliskim sąsiedztwie) a międzyrządową WPZiB. Służba przyczyniłaby się także do zniesienia niepotrzebnego dublowania się struktur Rady i Komisji oraz „upolitycznienia” rozsianych po świecie delegacji Komisji, tak aby mogły one także pełnić funkcję klasycznych przedstawicielstw dyplomatycznych. Utworzenie ESDZ mogłoby także wpłynąć na większe zaangażowanie się całej struktury ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich (również ludzi pracujących w korpusach dyplomatycznych) w budowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bez-

pieczeństwa, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia poziomu zaufania między państwami.

1. *Usytuowanie ESDZ między Radą a Komisją*

Problemem o podstawowym znaczeniu dla tworzenia Służby jest jej umiejscowienie w systemie instytucjonalnym UE. Czy ESDZ ma się stać częścią Komisji Europejskiej, czy powinna zostać wpisana w strukturę Sekretariatu Rady, czy też pozostać konstrukcją całkowicie niezależną (*sui generis*)? Artykuł 27 (3) traktatu stwierdza lakonicznie, że „w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne”.

W związku z brytyjskimi zastrzeżeniami do traktatu, a zwłaszcza deklaracjami nr 13 i 14, które stwierdzają, iż postanowienia dotyczące WPZiB nie przyznają Komisji nowych uprawnień, ESDZ może się oprzeć w znacznie większym stopniu na Komisji, niż to sobie do tej pory wyobrażano. Jeśli np. część Sekretariatu Generalnego Rady zostanie odpowiedzialna za wspieranie nowo powołanego stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, a struktury militarne zostaną oddzielone od całej reszty urzędniczego aparatu odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne, ESDZ będzie zmuszona oprzeć się w dużej mierze na urzędnikach Komisji, a zwłaszcza DG Relex²³.

Na umiejscowienie i charakter ESDZ duży wpływ będą miały także niepodjęte decyzje dotyczące podziału Rady ds. ogólnych i stosunków zewnętrznych (GAERC)²⁴. Czy nowo powstała Rada ds. zagranicznych miałaby rozstrzygać tylko kwestie związane ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, czy też zajmować się całokształtem kwestii związanych z polityką zewnętrzną (a więc także polityką handlową,

rozwojową itp.)? Czy istnieje konieczność wyodrębnienia całkowicie autonomicznej Rady ds. obronności, za czym wstępnie opowiadali się Francuzi, Włosi i Hiszpanie? Czy okrojona z większości funkcji zagranicznych nowo wyodrębniona Rada ds. ogólnych (GAC) miała by zostać zredukowana wyłącznie do ciała koordynującego politykę wewnętrzną i przygotowującego posiedzenia Rady Europejskiej? Oto przykład: która z formacji Rady ma się zajmować obroną cywilną ludności czy odpowiadać za implementację klauzuli solidarności w wypadku katastrof naturalnych lub zamachów terrorystycznych? Sekretariat Generalny słusznie stwierdza, że bardzo często wiele na pozór niezwiązanych ze sobą wyzwań stojących przed Unią nakłada się na siebie i nie sposób ich traktować oddzielnie. Kwestie np. bezpieczeństwa energetycznego, handlu i zmian klimatycznych są bowiem ze sobą ściśle powiązane.

Wydaje się, że Rada ds. ogólnych nadal będzie rozstrzygać sprawy związane z handlem czy rozszerzeniem²⁵. Na pewno jednak będzie tutaj trzeba wymyślić rozwiązanie na tyle elastyczne, aby zachować spójność całej polityki zewnętrznej UE.

2. ESDZ a przewodniczący Rady Europejskiej

Istotnym problemem jest także kształt relacji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z nowo powstałym zapleczem przewodniczącego Rady Europejskiej. Traktat z Lizbony nie przesądza, jak to zaplecze ma wyglądać, a zatem jak może ono ewoluować w przyszłości. Najprawdopodobniej w Sekretariacie Generalnym Rady zostanie wydzielona komórka odpowiedzialna za wspieranie przewodniczącego. Na samym początku będzie w niej pracować zapewne od 20 do 50 osób. Niejasne jest jednak, jak miałyby wyglądać stosunki między dwoma instytucjami. Z jednej strony przewodniczący Rady Europejskiej jest odpowiedzialny za reprezentowanie UE na zewnątrz tylko na swoim poziomie i w zakresie swoich obowiązków, formalnie więc ESDZ nie będzie w żadnej mierze podległa jego sekretariatowi. Z drugiej strony na pewno z cza-

sem konieczne stanie się wypracowanie jakiegoś modus vivendi. Trudno bowiem sobie wyobrazić, zwłaszcza jeżeli postulat o konsolidacji struktur ma być traktowany poważnie, żeby przewodniczący Rady Europejskiej nie mógł w szczególnych wypadkach prosić o wsparcie podległej wysokiemu przedstawicielowi Służby.

3. ESDZ a Parlament Europejski

Kolejnym problemem dotyczącym miejsca ESDZ w porządku instytucjonalnym UE jest kwestia roli Parlamentu Europejskiego przy wyborze nowo powstałej Służby i w nadzorze nad nią. Sam traktat (art. 27 (3)) stwierdza jedynie, że przy ustalaniu organizacji i zasad funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych Rada podejmuje decyzję po konsultacjach z Parlamentem Europejskim. Co to ma w praktyce oznaczać, nie wiadomo. Parlament Europejski domaga się, aby włączyć go już do prac przygotowawczych dotyczących powołania ESDZ. Przy okazji debaty na temat zatwierdzenia kandydatury José Manuela Barroso na przewodniczącego Komisji temat ten był szczególnie mocno akcentowany w dyskusji. Sam kandydat na przewodniczącego odwołał się do tego wątku w swoim manifestie politycznym, mówiąc, iż konieczne będzie podjęcie dogłębnej dyskusji z Parlamentem Europejskim na temat Służby²⁶. Także prezydencja szwedzka potwierdziła swoją gotowość do poważnych konsultacji z PE w tej materii, jeżeli tylko traktat będzie ratyfikowany w drugim referendum w Irlandii²⁷, co już nastąpiło.

Pierwszą rezolucję na temat Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych Parlament Europejski przyjął już w roku 2005²⁸. Sprawozdawca Jo Leinen domagał się w niej, aby Służba została włączona w struktury Komisji, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i budżetowym²⁹. Raport SG/WP Javier Solana i przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso z czerwca 2005 r. lakonicznie wspomina o tym, iż decyzja na temat ESDZ ma być uzgodniona po konsultacjach z Parlamentem. W punkcie 17 raportu jego autorzy stwierdzają natomiast, że

w związku ze wzrastającą rolą Parlamentu Europejskiego w unijnej polityce zewnętrznej ESDZ powinna mieć specjalną komórkę odpowiedzialną za relacje z PE. Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest także przedmiotem prac komisji konstytucyjnej PE oraz prac Konferencji przewodniczących³⁰. W dokumencie zaakceptowanym przez szefów największych grup politycznych³¹ Parlament postuluje, aby ESDZ była administracyjnie powiązana z Komisją Europejską, finansowana z budżetu wspólnotowego (albo przynajmniej aby jej budżet był pod ścisłym nadzorem PE), specjaliści przedstawiciele oraz szefowie delegatur UE podlegali procedurze przesłuchań przed komisją spraw zagranicznych Parlamentu lub aby przynajmniej na najważniejszych z nich nałożyć obowiązek pojawiania się przed komisją spraw zagranicznych PE³².

Być może Parlament Europejski gotowy będzie pójść na kompromis z Radą i w zamian za większy nadzór nad Służbą zgodzi się zrezygnować z forsowania postulatu umiejscowienia ESDZ bezpośrednio w Komisji. Obecnie w oficjalnych dokumentach PE mówi się wyłącznie o powiązaniu administracyjnym, co może znaczyć tyle, że pensje pracowników ESDZ będą płacone przez Komisję, tak jak to ma obecnie miejsce w wypadku specjalnych przedstawicieli.

4. Kryteria i modele budowy ESDZ

Najbardziej istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie, które funkcje powinna spełniać Europejska Służba Działań Zewnętrznych i za które dotychczasowe działania zewnętrzne powinna ona odpowiadać. Najbardziej minimalistyczna wersja zakłada powstanie całkowicie wirtualnej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, na którą składałby się ograniczony zespół koordynacyjny wyłoniony z dyrekcji Sekretariatu Generalnego Rady „E” odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne³³. Wszystkie służby odpowiedzialne za całokształt stosunków zewnętrznych działające obecnie w Komisji Europejskiej pozostałyby w Komisji³⁴, a Sekretariat Rady funkcjonowałby na obecnych zasadach. Według

wersji bardziej ambitnej, niemniej jednak również określanej jako opcja minimalistyczna, na Europejską Służbę Działań Zewnętrznych powinny się składać dykcja generalna Komisji odpowiedzialna za stosunki zewnętrzne (Relex) oraz dykcja generalna „E” – Stosunki Zewnętrzne Sekretariatu Rady.

Na drugim końcu znajduje się opcja maksymalistyczna, najbardziej ambitna, która w praktyce zakłada autentyczne przewycięzenie dotychczasowego podziału na politykę wspólnotową i międzyrządową w ramach szeroko pojmowanej polityki zagranicznej UE. To podejście zakłada, że w skład ESDZ weszłyby wszystkie dykcje generalne Komisji, które prowadzą działania zewnętrzne, a więc poza DG Relex, DG Rozwój, DG Rozszerzenie i DG Handel, agencje EuropeAid i Echo oraz Delegacje Komisji w krajach trzecich, jak również cała struktura Sekretariatu Generalnego Rady. W skład ESDZ powinny również wejść struktury wojskowe UE. Czasem wspomina się także o niektórych instytucjach, które odpowiadają za zewnętrzne aspekty współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych (np. komitet COCON – koordynujący współpracę konsularną czy struktury odpowiedzialne za ochronę cywilną ludności).

Pomiędzy tymi skrajnymi, w dużej mierze akademickimi rozwiązaniami znajduje się wiele opcji pośrednich. Według raportu Solany i Barroso z czerwca 2005 r. większość państw członkowskich zgadza się, że w skład ESDZ powinny wejść wszystkie odpowiednie służby Sekretariatu Rady (dykcja E i Komórka Planowania, *Policy Unit*) oraz DG Relex z Komisji. Skoro, jak już wspomniano, najważniejszym celem powstania ESDZ jest skończenie z powielaniem struktur, Służba jako minimum powinna objąć wszystkie departamenty geograficzne Rady i Komisji (z DG Relex, lecz również z DG Rozwój) zajmujące się stosunkami zewnętrznymi oraz departamenty tematyczne obu instytucji (prawa człowieka, zwalczanie terroryzmu, stosunki z ONZ, walka z proliferacją itd.)³⁵. Nie było już jednak zgody co do tego, czy ESDZ powinna także objąć struktury militarne Rady (choć początkowo

większość państw się ku temu skłaniała) oraz Centrum Sytuacyjne (SitCen). Część państw członkowskich opowiadało się za włączeniem w skład Służby również DG Roszerzenie i DG Rozwój³⁶. Wszystkie państwa członkowskie były jednak zgodne, że dyrekcja generalna Handel powinna pozostać poza Służbą. Według wspomnianego raportu większość państw członkowskich była także zdania, że w skład Służby powinny wejść delegacje Komisji w krajach trzecich, choć nie znaczy to, że wszyscy zatrudnieni w nich urzędnicy powinni być pracownikami nowo powstałej służby.

Nie ulega wątpliwości, że wariant minimalistyczny, bo o wariacie wirtualnym nie warto w ogóle wspominać, nie byłby dobrym rozwiązaniem przejściowym. Gdyby budowanie ESDZ miało się zakończyć na scaleniu dyrekcji generalnej Relex z dyrekcją generalną E Sekretariatu Rady (departamentów geograficznych), nie rozwiązałyby to odwiecznych problemów związanych z brakiem spójności w zewnętrznych działaniach Unii, a wpływ nowej służby na środowisko zewnętrzne byłby daleki od optymalnego. Wariant minimalistyczny mógłby także doprowadzić do kłopotów wewnątrz samej Komisji, a w szczególności do wzmocnienia występujących dzisiaj sporów kompetencyjnych. O ile zresztą można sobie wyobrazić wyodrębnienie z całości stosunków zewnętrznych polityki handlowej rządzącej się innymi prawami, mającej swoje własne wieloletnie tradycje oraz opierającej się na innej strukturze instytucjonalnej (głównie Komitet artykułu 133), o tyle znacznie trudniej rozgraniczyć politykę zagraniczną *sensu stricto* od polityki rozszerzenia, czego dowody mamy zresztą w obecnie funkcjonującej Komisji. W wariacie minimalistycznym, opartym na Sekretariacie Rady, prawdopodobnie nie udałoby się uniknąć dosyć poważnego dublowania funkcji w ramach ESDZ i Komisji.

Przy rozważaniach na temat przyszłego kształtu ESDZ niektórzy analitycy bardziej niż nad konkretnym kształtem instytucjonalnym zastanawiają się nad funkcją, którą miałyby spełniać unijna diploma-

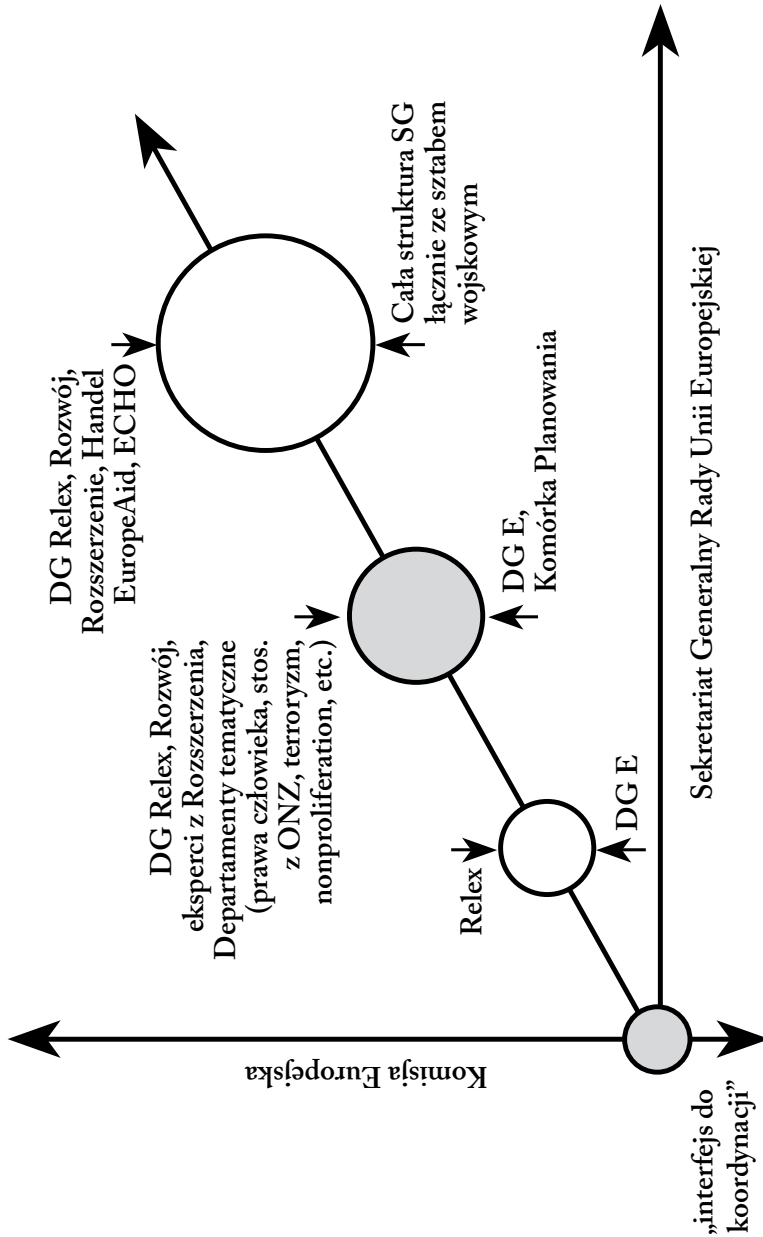
cja³⁷. Według koncepcji najbardziej ambitnej zadaniem Służby byłoby zapewnienie zarówno strategicznego zaplecza europejskiej dyplomacji (*input*), jak również pełna odpowiedzialność za wcielenie jej w życie (*output*). Według podejścia minimalistycznego powstająca ESDZ byłaby wyłącznie centrum strategiczno-decyzyjnym, rodzajem koordynacyjnego „interfejsu”. W takim wypadku oznaczałoby to, iż departamenty Sekretariatu Rady odpowiedzialne za prowadzenie polityki zagranicznej (a więc również SitCen i Komórka Planowania) zostałyby wzmocnione przez urzędników Komisji zajmujących się analizowaniem i planowaniem zewnętrznych działań UE. Za wcielanie polityki w życie oraz wszystkie zadania administracyjne nadal odpowiedzialne byłyby autonomiczne służby Komisji.

Przypadająca na pierwsze półrocze 2008 r. prezydencja słoweńska i Sekretariat Generalny potwierdziły, że punktem wyjścia do jakiegokolwiek dyskusji jest dokument z roku 2005. Wszystkie państwa członkowskie zdają sobie sprawę z tego, że wariant w pełni minimalistyczny nie ma szans na realizację. Istnieje szeroki konsensus, wsparty przez prowadzoną w drugiej połowie 2008 r. prezydencję Francji, że poza odpowiednimi służbami Sekretariatu Rady i DG Relex ESDZ powinna objąć część DG Rozwój (która w zasadzie spełnia podobne funkcje co Relex i wydzielona jest bardziej ze względów historycznych)³⁸ oraz przynajmniej część ekspertów odpowiedzialnych za rozszerzenie³⁹. Kwestie handlowe miałyby natomiast pozostać w gestii Komisji. Nie ma na razie pełnej zgody co do struktur militarnych (choć większość państw opowiada się za tym, aby weszły one w skład ESDZ) oraz niektórych komitetów z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego. Niektórzy francuscy i brytyjscy politycy oraz niektórzy urzędnicy Sekretariatu Generalnego Rady sprzeciwiają się jednak idei włączenia zarządzania kryzysowego w ramy ESDZ. Opór przed głębszymi zmianami wyczuwalny jest także w niektórych dyrekcjach generalnych Komisji, których urzędnicy boją się utracić swą autonomię względem Rady.

Tabela 2. Podział na grupy robocze wg dokumentu prezydencji (Chairmanship of the Council's preparatory bodies Foreign Affairs Configuration)

<p>Grupy robocze w polityce handlowej i rozwojowej</p>	<p>Artykuł 133 ACP Współpraca rozwojowa EFTA Towary podwójnego zastosowania Handel Grupy Towarowe System Powszechnych Preferencji Celnych Międzynarodowe Konferencje ds. Rozwoju/UNCTAD Pustynnienie/UNCCD Pomoc Żywnościowa Kredyty Eksportowe</p>
<p>Geograficzne grupy robocze (wspólne dla I i II filaru, dwójaki skład, umiejscowienie w Brukseli i w stolicach)</p>	<p>Maghreb/Mashrek (COMAG/MaMa) Europa Wschodnia i centralna Azja (COEST) Bałkany Zachodnie (COWEB) Bliski Wschód/Zatoka Perska (COMEM/MOG) Azja i Oceania (COASI) Ameryka Łacińska (COLAT) Stosunki Transatlantyckie (COTRA) Afryka (COAFR)</p>
<p>Horyzontalne grupy robocze i komitety (przeważnie umiejscowione w stolicach i dotyczące WPZiB)</p>	<p>Korespondenci Spraw Zagranicznych (Relex) Grupa doradców ambasadorów PSC – Nicolaidis Światowe Rozbrojenie i Kontrola Broni (CODUN) Nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia (CONOP) Eksport Broni Konwencjonalnej (COARM) Prawa Człowieka (COHOM) Terroryzm (COTER) OBWE i Rada Europy (COSCE) Narody Zjednoczone (CONUN) ad hoc Proces pokojowy na Bliskim Wschodzie (COMEP) Międzynarodowe Prawo Publiczne (łącznie z MTK) Prawo Morza Sprawy Konsularne (COCON) WPZiB Sprawy Administracyjne i Protokół</p>
<p>Grupy robocze ds. EPBiO</p>	<p>Grupa Robocza Komitetu Militarnego UE (EUMCWG) (już ze stałym przewodniczącym) Grupa Polityczno-Militarna (PMG) Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami (CIVCOM) Europejska Polityka Zbrojeniowa</p>

Rysunek 1. Możliwy kształt instytucjonalny ESDZ



5. *Możliwe etapy tworzenia ESDZ*

Kolejnym dylematem, z którym muszą się zmierzyć państwa członkowskie, jest pytanie, czy ESDZ miałyby powstać od razu w formie docelowej, czy też miałyby być budowane stopniowo. Stanowisko Komisji oraz większości państw członkowskich wskazuje raczej na tę drugą ewentualność. Taka opcja została szczegółowo opisana przez niemieckich analityków. Maurer i Reichel⁴⁰ proponują, aby Europejska Służba Działań Zewnętrznych była budowana etapami. Według ich założenia pierwsza faza miałyby zostać zrealizowana do momentu wejścia nowego traktatu w życie. Faza inicjacyjna miałyby polegać na wzmocnieniu zdolności koordynacyjnych poszczególnych służb Rady i Komisji. Na wstępie należałoby dokonać przeglądu systemu komunikacyjnego CORTESY, wszystkich odpowiednich departamentów Sekretariatu Rady (m.in. SitCen czy Zdolność Planowania i Przeprowadzania Operacji Cywilnych) oraz całej struktury DG Relex pod kątem ich kompatybilności z budowaną Służbą. W tej fazie podjęto by wysiłek reformowania i zuniformizowania istniejących struktur obu instytucji. Tego typu cele osiągnięto by przede wszystkim poprzez zorganizowanie odpowiednich szkoleń oraz wymiany i rotacji urzędników i dyplomatów z Komisji, Rady oraz państw członkowskich, a także opracowanie koncepcji jednolitego kodeksu postępowania (*code of conduct*) dla tworzonej Służby⁴¹.

Celem fazy drugiej byłoby doprowadzenie do właściwego stworzenia Służby na poziomie instytucjonalnym. Do roku 2012 pod ścisłym nadzorem nowego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa miałyby funkcjonować centrum decyzyjne Służby w Brukseli, a w terenie działałyby pilotażowe placówki ESDZ.

W fazie trzeciej, którą autorzy koncepcji stopniowego budowania Służby wstępnie przewidują w roku 2015, nowo powołana ESDZ miałyby już osiągnąć „masę krytyczną”, a jej placówki działałyby w większości krajów trzecich. W życie wszedłby kodeks postępowania, co ozna-

czaloby, że państwa członkowskie utraciłyby możliwość instruowania dyplomatów delegowanych do pracy w ESDZ.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych nie powstanie zatem z dnia na dzień, chociaż traktat nakłada obowiązek ustanowienia Służby od razu po wejściu jego zapisów w życie. Decyzji Rady na ten temat można się spodziewać już na październikowym szczycie Rady Europejskiej (29-30.10.2009). W decyzji tej zapewne zarysowany zostanie docelowy kształt Służby i droga dojścia do niego, niemniej jednak sam proces rozłożony zostanie na lata, a szczegółowe decyzje dotyczące kształtu Służby zostaną pozostawione w rękach przyszłego wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej. Nie ulega wątpliwości, że już w pierwszych miesiącach 2010 r. urzędnicy DG Relex i Sekretariatu Rady będą musieli rozpocząć budowanie wspólnej struktury. Powoli dołączać będą do nich eksperci z innych dyrekcji generalnych Komisji – być może docelowo wszyscy (np. ze struktur militarnych, DG Rozwój), a być może tylko niektórzy – z DG Roszerzenie czy wyselekcjonowani urzędnicy z dyrekcji generalnych, które pozostaną poza Służbą, takich jak Handel, a nawet Budżet, czy też urzędnicy odpowiedzialni za ochronę cywilną ludności i za sprawy wizowe. Jeżeli decyzja Rady w kwestii powołania ESDZ będzie sformułowana w sposób ogólny, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby wraz z rozwojem sytuacji i nowymi doświadczeniami skład ESDZ miał ewoluować.

IV. FINANSOWANIE ESDZ

Jednym z podstawowych problemów, który pociąga za sobą poważne reperkusje, jest kwestia finansowania ESDZ. W gruncie rzeczy odpowiedź na to pytanie jest pochodną odpowiedzi na pytanie o charakter Służby. Jeżeli miałaby być w swej naturze międzyrządowa, taki też powinien być mechanizm jej finansowania. Jeśli natomiast Służba byłaby silnie związana z Komisją, to konsekwencją takiej decyzji powinno być finansowanie jej z budżetu wspólnotowego, co z kolei oznaczałoby,

że znacznie większą rolę przy nadzorowaniu jej funkcjonowania odgrywałby Parlament Europejski. Gdyby charakter ESDZ miał być *sui generis*, jak to sugeruje raport Solany i Barroso z 2005 r., można by sobie wyobrazić zupełnie autonomiczny sposób jej finansowania na wzór niektórych unijnych agencji, których funkcjonowanie oparte jest na własnym budżecie. Raport Solany i Barroso wspominał lakonicznie, że kwestia finansowania ESDZ wymaga głębszego zastanowienia, a Parlament Europejski w swojej rezolucji z 2005 r. wyraził zdanie, iż ESDZ powinna być finansowana z budżetu unijnego.

Olbrzymia większość wydatków związanych z działaniami zewnętrznymi UE, takich jak choćby koszty utrzymania przedstawicielstw Komisji Europejskiej, finansowana jest obecnie z budżetu wspólnotowego⁴². Z tego budżetu (który obejmuje wydatki ponoszone w ramach WPZiB) finansowane są także misje cywilne⁴³.

Jakie byłyby reperkusje finansowania ESDZ z budżetu wspólnotowego? Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego wydatki wspólnotowe dzielą się na obligatoryjne i nieobligatoryjne. W odniesieniu do wydatków obligatoryjnych ostatnie słowo należy do Rady Ministrów, natomiast w kwestii wydatków nieobligatoryjnych do Parlamentu Europejskiego.

W podpisanym w 1997 r. Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym wydatki na WPZiB zostały uznane ponad wszelką wątpliwość za wydatki nieobligatoryjne, co oznacza, że to właśnie do Parlamentu należy ostateczna decyzja co do finansowania działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Porozumienie określiło także formalną procedurę konsultacyjną między Parlamentem a Radą dotyczącą działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i ich implikacji finansowych. Rada zobowiązana jest dyskutować z Parlamentem na temat wszystkich konkretnych wydatków w tym zakresie, co *de facto* daje deputowanym pewien ograniczony wpływ na kształt tej polityki. Porozumienia międzyinstytucjonalne stanowią w dużej mierze narzędzie powiększania wpływów

Parlamentu Europejskiego, na które Rada godzi się w imię zwiększenia efektywności procedury budżetowej⁴⁴. Każde kolejne porozumienie międzyinstytucjonalne zwiększa prerogatywy Parlamentu Europejskiego.

Porozumienie z roku 2006 w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami⁴⁵ nakłada na Radę obowiązek konsultowania z Parlamentem wydatków ponoszonych na WPZiB z biurem komisji spraw zagranicznych i komisji budżetowej Parlamentu co najmniej pięć razy do roku. Traktat lizboński znosi podział na wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne, co w praktyce oznacza, że cały budżet wspólnotowy będzie uzgadniany między Radą, Komisją a Parlamentem.

Rzecz jasna, nie wszystkie działania Unii Europejskiej są finansowane z budżetu wspólnotowego. W wypadku misji w byłych koloniach państw członkowskich (tzw. państw ACP – Afryki, Karaibów i Pacyfiku) można je także finansować z Europejskiego Funduszu Rozwoju (*European Development Fund*), który znajduje się poza budżetem ogólnym i zasilany jest przez państwa członkowskie. Artykuł 41 traktatu stwierdza, że gdy wydatki nie są pokrywane z budżetu Unii, ponoszą je państwa członkowskie według kryterium produktu krajowego brutto. Wydatki na misje wojskowe (realizowane w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) pokrywane są natomiast przez państwa członkowskie poza budżetem wspólnotowym. W lutym 2004 r. w celu uporządkowania sytuacji został powołany specjalny mechanizm Atena. Wpłaty w ramach tego mechanizmu są określane właśnie na podstawie udziału w unijnym PKB⁴⁶. W ramach Ateny mogą być finansowane – w zależności od uzgodnień między państwami – wszystkie wspólne koszty operacyjne, np. koszty utrzymania kwatery głównej, koszty transportu i łączności, koszty administracyjne, koszty związane z zatrudnieniem personelu lokalnego. Misje wojskowe mogą być i w praktyce z reguły są finansowane zgodnie z zasadą NATO ponoszenia kosztów w zależności od stopnia zaangażowania w konkretną operację, czyli „każdy płaci za siebie” (*costs lie where they fall*). Niektóre agencje unijne, takie jak choćby Europejska Agencja Obrony,

Instytut Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej czy Centrum Satelitarne funkcjonują w oparciu o autonomiczne budżety konstruowane na podstawie kontrybucji poszczególnych państw członkowskich. Istotna zmiana wprowadzona przez nowy traktat to możliwość szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natchmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach WPZiB, a zwłaszcza działań przygotowawczych do misji petersberskich. Działania te finansowane są ze specjalnego funduszu początkowego utworzonego ze składek państw członkowskich (art. 41 (3)).

Ciekawą formę finansowania mają specjaliści przedstawiciele UE ds. WPZiB. Są odpowiedzialni za wykonywanie mandatu, działając pod zwierzchnictwem i kierownictwem operacyjnym wysokiego przedstawiciela. Ponieważ jednak ich pensje oraz wszelkie podejmowane przez nich działania są finansowane z budżetu unijnego, oznacza to, że za wszystkie wydatki specjaliści przedstawiciele są odpowiedzialni przed Komisją.

Jakakolwiek forma finansowania ESDZ poza budżetem wspólnotowym oznaczałaby, iż rola instytucji ponadnarodowych w jej nadzorowaniu jest zminimalizowana, a los Służby pozostałby właściwie wyłącznie w rękach państw członkowskich. Zwłaszcza oparcie funkcjonowania ESDZ o całkowicie autonomiczny budżet pochodzący ze składek państw członkowskich doprowadziłby do marginalizacji organów ponadnarodowych w procesie kontrolowania jej funkcjonowania. Natomiast gdyby ESDZ miała być finansowana z budżetu wspólnotowego, oznaczałoby to znacznie większy wpływ instytucji ponadnarodowych na jej kształt oraz funkcjonowanie. Takie rozwiązanie wzmocniłoby także legitymizację demokratyczną nowo powołanej służby.

Obecnie wydaje się, iż państwa członkowskie osiągnęły porozumienie co do tego, iż na potrzeby Rozporządzenia Finansowego ESDZ powinna być traktowana jako instytucja unijna i w związku z tym winna być finansowana z budżetu wspólnotowego. Wysoki przedstawiciel powinien być odpowiedzialny za opracowanie prowidzium budżetowe-

go⁴⁷, po czym wydatki te miałyby być zatwierdzone przez Radę i Parlament jako część budżetu rocznego.

Kolejne pytanie dotyczy tego, z jakiej części budżetu wspólnotowego powinna być finansowana ESDZ? W tej chwili wydatki te nie mają podstawy prawnej i możemy tylko spekulować. Czy ESDZ miałyby być finansowana z budżetu Komisji? Czy środki na ten cel pochodziłyby z tytułu IV (Unia jako „globalny aktor”), a więc z funduszy przeznaczonych na realizację polityki zagranicznej, z których finansowana jest także działalność specjalnych przedstawicieli, czy też z tytułu V, a więc z funduszy przeznaczonych na administrację? Wygospodarowanie dodatkowych funduszy na ten cel nie będzie wcale łatwe⁴⁸.

Wstępne dokumenty przygotowane przez Sekretariat Generalny Rady⁵⁰ sugerowały, iż ESDZ powinna być finansowana jako osobna pozycja budżetu ogólnego UE, która objęłaby wszystkie wydatki na ten cel (administracja, infrastruktura oraz wydatki operacyjne). Podobne zdanie miała komisja budżetowa Parlamentu. Nawet gdyby wydatki na ESDZ były na początku niewielkie i miały dopiero rosnąć w latach następnych (tzw. phasing-in) i pojawić się jako osobna pozycja budżetowa, to nie wystarczyłaby zwykła korekta budżetów rocznych. Konieczna byłaby więc rewizja porozumienia międzyinstytucjonalnego i perspektywy finansowej na lata 2007–2013⁵¹.

Większość ekspertów wskazuje na fakt, iż utworzenie ESDZ nie wymaga ponoszenia olbrzymich nakładów, bo większość urzędników jest już przecież zatrudnionych przez UE. Wystarczy więc pozyskać fundusze na pensje dla nowych dyplomatów z państw członkowskich (dyplomatów, którzy mieliby status urzędników czasowych, a nie ekspertów narodowych) lub na przekwalifikowanie ich z ekspertów narodowych już dziś pracujących w Komisji bądź w Sekretariacie Generalnym Rady. Wraz ze stopniowym znoszeniem podwójnych struktur być może z czasem udałoby się wygenerować jakieś oszczędności. Niemniej jednak koszty związane z coraz większym zakresem działania delegatur, konieczność inwestowania w nową infrastrukturę oraz koszty

operacyjne będą miały niebagatelny wpływ na szczupły budżet wspólnotowy, przynajmniej na początku funkcjonowania nowej służby.

V. REPREZENTOWANIE UNII EUROPEJSKIEJ W STOSUNKACH ZEWNĘTRZNYCH – DELEGATURY UE

Do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego formalna rola reprezentowania UE na świecie spoczywa na barkach państwa przewodniczącego w danym momencie Unii. Głównym zadaniem prezydencji we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest reprezentowanie interesów Wspólnoty na zewnątrz oraz zapewnienie ciągłości działań Unii⁵². Prezydencja działa w formacie tzw. trojki. Choć terminu „trojka” przyjęło się używać w odniesieniu do szefów rządów i państw oraz ministrów państw Unii, dotyczy on również poziomu ekspertów, szefów misji lub dyrektorów politycznych ministerstw. W danym kraju trojkę tworzą ambasador państwa przewodniczącego w danym momencie UE, państwa, które przejmuje przewodnictwo, oraz przedstawiciel Komisji.

Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego rola prezydencji narodowej w polityce zagranicznej zostanie ograniczona do minimum. Unię reprezentować będzie przewodniczący Rady Europejskiej oraz wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, równocześnie pełniący funkcję komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Wysoki przedstawiciel przewodniczyć będzie Radzie ds. zagranicznych. Właściwej prezydencji pozostanie tylko przewodniczenie Radzie ds. ogólnych, w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz w niektórych grupach roboczych.

1. Delegatury UE

Ani traktat konstytucyjny, ani traktat lizboński nie przesądzą niczego w odniesieniu do kształtu i relacji obecnych delegacji Komisji (w nowej nomenklaturze delegatur UE) względem ESDZ. Artykuł 221 mówi jedynie, że:

- „1. Delegatury Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych zapewniają reprezentację Unii;
2. Delegatury Unii podlegają wysokiemu przedstawicielowi UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Działają one w ścisłej współpracy z misjami dyplomatycznymi i konsularnymi Państw Członkowskich”.

Raport Solany i Barroso z czerwca 2005 r. stwierdza, że wśród państw członkowskich istnieje zgoda, że obecna sieć reprezentacji Komisji powinna przekształcić się w przyszłe delegatury Unii oraz że w konsekwencji postanowień traktatu lizbońskiego powinny one stanowić integralną część ESDZ. Uzgodnienia te muszą być zgodne z postanowieniami traktatu dotyczącymi obowiązków instytucjonalnych w zakresie zewnętrznej reprezentacji Unii. Dla większości państw nie oznacza to, że cały personel pracujący w delegaturach musiałby koniecznie należeć do ESDZ. Delegatury mogłyby także przejąć dodatkowe zadania, takie jak ochrona konsularna i wizy.

Z powyższych zapisów wynika, iż przyszły (docelowy) kształt organizacyjny i osobowy delegatur jest kwestią otwartą i może zależeć od następujących czynników:

1. obecnego kształtu (a także inercji instytucjonalnej) istniejących delegacji Komisji w świecie
2. kształtu instytucjonalnego i osobowego samej ESDZ
3. potrzeb i priorytetów WPZiB, w tym polityki obrony (operacje cywilne i wojskowe)
4. interesów państw członkowskich, a zwłaszcza wpływu ESDZ na rolę narodowych placówek dyplomatycznych.

Uprawnione wydaje się założenie, że pierwszy i ostatni czynnik będą utrudniały (hamowały, ograniczały) zmianę charakteru delegacji, choć z zupełnie różnych powodów. W pierwszym wypadku Komisja będzie sprzyjała oparciu nowego systemu na rozwiązaniach funkcjonujących w istniejącej obecnie zintegrowanej służbie zewnętrznej, aby na-

stępnie dokonywać stopniowych zmian. W drugim wypadku państwa członkowskie będą chciały zachować maksymalną kontrolę nad procesem przekształcania się delegacji w delegatury, a także nad ich działaniami.

Czynnik drugi – ewolucja samej ESDZ – będzie z kolei sprzyjał wewnętrznej ekspansji organizacyjnej i merytorycznej delegatur (będzie wyznaczał ich maksymalny lub docelowy kształt). Czynnikiem trzecim – potrzeby i priorytety WPZiB – będzie elementem sprzyjającym elastyczności przyjmowanych rozwiązań. Konkretny kształt delegatur w różnych rejonach świata będzie wynikiem rodzaju zaangażowania UE.

Nasuwa się pytanie, który z czynników okaże się przeważający? Czy górę weźmie właściwa polityka zagraniczna – ESDZ jako odpowiedź na potrzeby operacyjne UE? Czy kształt ESDZ będzie przede wszystkim podyktowany kompromisem instytucjonalnym? Czy też kształt ESDZ i delegatur będzie głównie rezultatem gry między państwami a innymi gremiami UE?

Przystępując do analizy zagadnienia powstawania delegatur UE, trzeba dokonać istotnego rozróżnienia między działaniami instytucjonalnymi w ramach struktury ESDZ, a działaniami „w duchu” ESDZ. Te pierwsze oznaczają, że obecnie istniejące delegacje Komisji oraz nowo tworzone delegatury będą powstawały w oparciu o schematy uzgodnione dla budowy ESDZ. Dotyczy to zatem proporcjonalnego udziału personelu Komisji, Rady oraz dyplomatów państw członkowskich w jednolitej strukturze administracyjnej realizującej wspólne cele i będącej formalną reprezentacją UE w stosunkach z państwami trzecimi.

Z kolei działania „w duchu” ESDZ obejmują inicjatywy podejmowane przez grupy państw członkowskich w celu utworzenia wspólnej reprezentacji w krajach trzecich, bez włączania w to gremiów unijnych.

Jeszcze czym innym są natomiast działania ukierunkowane na współdzielenie infrastruktury (np. wspólna siedziba) przez grupę państw z udziałem lub bez udziału obecnych delegacji Komisji. Ten typ współpracy jest przede wszystkim podyktowany względami ekonomicznymi i technicznymi, a nie politycznymi. Może on jednak przynieść efekt polityczny poprzez

zacieśnienie nieformalnej współpracy i w tym sensie zwiększyć efektywność i skuteczność reprezentacji UE w państwach trzecich („*spill over effect*”).

2. Delegatury UE a kształt ESDZ

W kontekście funkcji, które miałyby spełniać ESDZ, bardzo istotne jest pytanie o przyszłą rolę delegacji Komisji Europejskiej w państwach trzecich. Dzięki temu, iż w nowym traktacie Unia Europejska zyskuje osobowość prawną (do tej pory miała ją tylko Wspólnota), delegatury nie będą musiały zawęzać swojej działalności do stosunków zewnętrznych ograniczanych I filarem, ale będą mogły reprezentować UE w całym spektrum jej działalności zewnętrznej, a więc także w kwestiach związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Może to więc dać asumpt do stopniowego przejmowania całości funkcji, jakie wypełnia korpus dyplomatyczny państw członkowskich. Czy delegatury miałyby jednak w całości zostać inkorporowane w poczet rodzącej się Służby?

Większość państw członkowskich zdaje się pozytywnie odpowiadać na to pytanie, aczkolwiek włączenie delegatur może przybrać różną formę. Delegacje Komisji w myśl artykułu 32 stają się delegaturami Unii. Zgodnie z artykułem 221 delegatury Unii w państwach trzecich podlegają wysokiemu przedstawicielowi UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie jest jednak jasne, czy miałyby one się stać integralną częścią ESDZ. Można sobie także wyobrazić rozwiązanie pośrednie: personel kierowniczy Służby byłby częścią ESDZ, natomiast reszta jej pracowników nadal pozostawałaby funkcjonariuszami Komisji⁵³. Jak więc według takiego wariantu miałyby wyglądać wewnętrzna organizacja delegatur? Można wyróżnić dwa główne modele.

A) UE jako „potęga cywilna”

Model ten charakteryzuje się silną pozycją KE w ramach ESDZ. Oznacza to, że delegatury wzmocnią swój dotychczasowy profil w działaniach zewnętrznych, natomiast ich „upolitycznienie” (w żargonie bruk-selskim mówi się często w tym kontekście o „pescyzacji” – od rosnącej

roli Komitetu Polityki i Bezpieczeństwa, ang. PSC) będzie mocno ograniczone i będzie dotyczyło wybranych delegatur w miejscach, w których instrumenty WPZiB, w tym elementy zarządzania kryzysowego, będą co najmniej tak samo niezbędne do realizacji interesów UE jak tradycyjne narzędzia polityki handlowej i pomocowej. Szefowie delegatur („ambasadorowie”) byliby wybierani przez wysokiego przedstawiciela/wiceprzewodniczącego Komisji, a następnie zatwierdzani przez Parlament Europejski. Kwestie obronne związane z realizacją misji petersberskich (operacje policyjnego i wojskowego zarządzania kryzysami, współpraca wywiadowcza) pozostałyby wówczas poza delegaturami. Nie byłoby zatem możliwości stworzenia funkcji attaché wojskowego delegatury (np. z personelu Sztabu Wojskowego), ponieważ mogłoby to oznaczać krok w stronę uwspólnotowienia polityki obronnej (ze względu na funkcje kontrolne Parlamentu nad ESDZ), na co nie ma zgody wśród państw członkowskich.

B) UE jako „aktor polityczny”

Model ten zakłada nadrzędną rolę Sekretariatu Rady i wysokiego przedstawiciela w tworzeniu ESDZ. Delegatury byłyby więc poddane głębokim, aczkolwiek na pewno rozłożonym w czasie, zmianom osobowym i strukturalnym, których celem byłoby nadanie im wyraźnego profilu politycznego. Ponieważ Sekretariat Rady nie ma odpowiedniego zaplecza kadrowego (ok. 200 osób z Komórki planistycznej) nacisk położony byłby w pierwszym okresie na mianowanie nowych szefów delegatur mających zaufanie wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB, np. specjalnych reprezentantów. Delegatury miałyby zatem przez pierwszy okres dwoistą strukturę – pion zarządzania projektami oraz pion polityczny – która z czasem mogłaby zostać zintegrowana. Szefowie delegatur byliby powoływani przez Radę kwalifikowaną większością głosów⁵⁴ – tak jak specjaliści przedstawiciele. Taki model delegatur otwiera możliwość obsługiwaniania lub wspierania przez nie misji petersberskich. Możliwe byłoby też powołanie attaché obrony i stworzenie pionu wojsko-

wego na wzór attaché, które to komórki współpracowałyby z PSC oraz Komitetem Wojskowym UE.

W praktyce oba modele będą zapewne różnić się od powyższych założeń. Po pierwsze, w Komisji już dzisiaj rodzą się obawy, że jej funkcjonariusze i dyplomaci zostaliby relegowani do roli personelu odpowiedzialnego wyłącznie za kwestie handlowe i administracyjne. Szefem delegatury (ambasadorem) byłby dyplomata z sekretariatu Rady albo z państwa członkowskiego, w departamencie politycznym także pracowaliby dyplomaci z państw członkowskich, natomiast miejscem urzędników Komisji byłaby sekcja handlowa, administracyjna bądź pomocowa⁵⁵.

Po drugie, nie wszystkie rozwiązania dostępne na poziomie centrali w Brukseli można łatwo przenieść na poziom delegatur. Istnieje bariera infrastrukturalna związana np. z koniecznością zapewnienia wymogów bezpieczeństwa związanych z gromadzeniem i przekazywaniem informacji niejawnych. W ogóle brak w delegacjach kultury pracy związanej z dostępem do informacji niejawnych – i co za tym idzie brak „szczelności” w systemie obiegu informacji – wydaje się mocno ograniczać, jeżeli nie wykluczać, możliwość powstania np. quasi-attachatów. Jak pokazują też dotychczasowe doświadczenia związane z tworzeniem SitCen w Sekretariacie Rady, państwa członkowskie bardzo niechętnie dzielą się informacjami niejawnymi, woląc rozwijać współpracę bilateralną lub w gronie zaufanych partnerów. Alternatywą byłoby strukturalne w sensie dosłownym rozdzielenie delegatur na pion Komisji i pion Rady. Z politycznego punktu widzenia może się to wydawać zaprzeczeniem logiki tworzenia ESDZ, ale z praktycznego punktu widzenia wydaje się to sensownym rozwiązaniem.

3. Kształt delegatur a reprezentacja UE w świecie

Jeśli chodzi o możliwe modele delegatur, to można wyróżnić podejście maksymalistyczne i minimalistyczne oraz organiczne i nieorganiczne⁵⁶.

Podejście maksymalistyczne zakłada, że wszystkie obecne delegacje Komisji zostaną przekształcone w pełne delegatury UE bez względu na

kształt obecności przedstawicielstw narodowych oraz specyfikę zaangażowania UE. Zaletą tego rozwiązania jest głównie spójna reprezentacja UE w państwach trzecich.

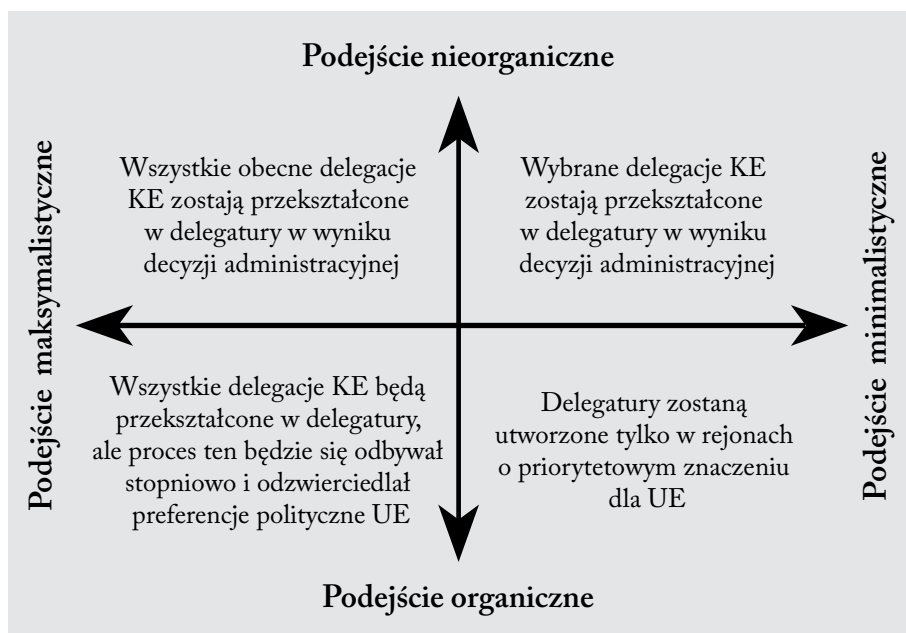
Podejście przeciwne zakłada, że delegacje będą przekształcane *ad hoc*, w zależności od potrzeb i priorytetów politycznych. Przy tego typu rozwiązaniu wszyscy dyplomaci pracujący w delegaturach mieliby identyczny status czasowych pracowników UE (*temporary agents*), a nie ekspertów delegowanych, natomiast ich pensje byłyby płacone z budżetu wspólnotowego.

Modele ESDZ	
„Model wzmocnionej koordynacji”	„Model wspólnej europejskiej służby dyplomatycznej”
Nadzór strategiczny nad ESDZ sprawuje	
Rada poprzez SG/WP*	KE poprzez WP/w-ce przewodniczącego KE
Szeffów delegatur powołuje	
Rada po opinii PSC* i konsultacji z SG/WP	Parlament po opinii Komisji i konsultacji z SG/WP
Służba finansowana jest ze	
Budżetów narodowych oraz UE	Wspólnego budżetu UE
Instrumentarium w dyspozycji ESDZ	
Dyplomacja, pomoc humanitarna, zdolności reagowania kryzysowego	Pomoc humanitarna, rozwojowa, polityka handlowa
Profil polityczny	
„Aktor polityczny”	„Potęga cywilna”
Szkolenie i rekrutacja personelu przez	
Instytucje narodowe oraz unijne	Europejską akademię dyplomatyczną

*SG/WP – sekretarz generalny Rady/wysoki przedstawiciel ds WPZiB

*PSC – Komitet Polityki i Bezpieczeństwa

Rysunek 2. Możliwe warianty przekształcania delegacji KE w delegatury UE



Podejście organiczne zakłada, że rozwój delegatur będzie podobny do rozwoju sieci przedstawicielstw narodowych: najpierw w państwach/regionach priorytetowych, gdzie UE jest mocno zaangażowana, a następnie w pozostałych państwach trzecich, w miarę potrzeb i możliwości finansowych.

Podejście nieorganiczne zakłada, że rozwój delegatur będzie wynikiem decyzji administracyjnych i finansowych (logika biurokratyczna), a nie politycznych.

W praktyce dominować będzie zapewne model mieszany. Kształt delegatur – skład osobowy oraz kompetencje – będzie też pochodną miejsca – a co za tym idzie – specyfiki ich działalności. Można założyć, że w państwach o kluczowym znaczeniu dla polityki zagranicznej UE i jej członków (np. USA, Rosja, Chiny) delegatury pozostaną w niezmienionej postaci lub zmiany nie będą miały charakteru rewolucyjnego. Nadal będą się ograniczać do kwestii handlowych i pokrewnych,

ponieważ państwa członkowskie nie będą zainteresowane wzmocnieniem politycznego profilu delegacji. Dlatego też szefowie delegatur będą zapewne rekrutowani spośród „komisyjnego” personelu ESDZ.

W innych państwach/regionach kształt delegatur będzie zależał od specyfiki sytuacji na miejscu. W Afryce, na obszarze byłego ZSRR czy na Bliskim Wschodzie – w rejonach, gdzie konieczne jest wzmocnienie politycznego profilu UE – istnieje potrzeba takiej rozbudowy obecnych delegacji, aby mogły one *de facto* pełnić funkcję ambasad: nie tylko zarządzać projektami pomocowymi, lecz również być placówkami zbierającymi i przetwarzającymi informacje związane z politycznymi aspektami relacji dwustronnych (między krajem akredytacji a Brukselą). Dotyczy to również współpracy w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (kwestie zarządzania kryzysowego oraz zwalczania terroryzmu). Na przykład w Afryce powstanie w jednej z przyszłych delegatur quasi-ataszatu zajmującego się utrzymywaniem kontaktów z Unią Afrykańską jako organizacją budującą zdolność do autonomicznego (przy poparciu ONZ) zarządzania kryzysami wydaje się dobrym pomysłem. Tego typu „pescyzacja” delegatur może mieć też charakter ad hoc, związany z zaangażowaniem się UE w misje petersberskie (dodatkowy personel byłby wysyłany jako wzmocnienie delegatury).

Wiele państw członkowskich zgadza się np. ze stanowiskiem Belgii⁵⁷, według którego najszybciej w pełnoprawne unijne delegatury powinny się przeistoczyć delegacje Komisji w organizacjach międzynarodowych – ONZ, WTO i IMF. Wiąza się z tym jednak konkretne problemy⁵⁸, zwłaszcza w ZO ONZ, gdzie prezentowanie stanowiska UE spoczywało na barkach państwa sprawującego w Unii przewodnictwo. Czy dotychczasowa praktyka ma zostać utrzymana? Czy szef delegatury UE przy ONZ mógłby formalnie prezentować unijne stanowisko na forum ZO ONZ?⁵⁹ Czy miałby prosić jednego z ambasadorów państw członkowskich o pośrednictwo?⁶⁰ Samo nadanie UE osobowości prawnej nie rozstrzyga wielu praktycznych problemów związanych z jej reprezentowaniem na arenie międzynarodowej.

Na razie wśród państw członkowskich jest zgoda tylko co do jednego: wszyscy pracownicy delegatur (jak również wszyscy pracownicy ESDZ) powinni mieć ten sam status (czasowych pracowników UE) i powinni mieć płacone pensje z budżetu wspólnotowego. Co więcej, w regulaminie Rady i Rozporządzeniu ds. zatrudnienia funkcjonariuszy UE (*Staff Regulation*) trzeba będzie przewidzieć dokładne zasady rotacji na wszystkich stanowiskach oraz takie ułatwienia dla dyplomatów z państw członkowskich, które po skończeniu przez nich pracy w ESDZ umożliwią im powrót do kraju i integrację z macierzystymi służbami. Jest również jasne, że wszystko nie stanie się z dnia na dzień – na razie formuła, według której Służba ma się składać w jednej trzeciej z pracowników Komisji, w jednej trzeciej z pracowników Sekretariatu Rady i w jednej trzeciej z dyplomatów z państw członkowskich, pozostanie tylko na papierze. Parę lat zajmie bowiem proces dobierania dyplomatów z państw członkowskich do pracy w Służbie. Na samy początek liczba ta nie przekroczy pewnie 200, a cała Służba ma przecież docelowo liczyć około 5000–7000 pracowników. Oczywiście nie wszystko jest już ustalone. Czy np. najważniejsi dyplomaci pracujący w delegaturach mają podlegać procedurze konkursowej? Do kogo ma należeć ostatecznie słowo?⁶¹ Czy powinno się powołać specjalny panel konkursowy? Jeśli tak, to kto powinien w nim zasiadać? Czy pracownicy Sekretariatu Rady mają się liczyć w ramach nieformalnych kwot geograficznych?

4. Delegatury a placówki dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich

Relacje między ambasadami państw członkowskich a delegaturami UE to – podobnie jak relacje między ministerstwami spraw zagranicznych a ESDZ – niezwykle delikatna materia. Jak ESDZ nie zastąpi narodowych ministerstw spraw zagranicznych, tak powstanie delegatur nie będzie oznaczać, że ambasady i konsulaty państw członkowskich stracą rację bytu. Niemniej jednak delegatury są wyzwaniem dla prestiżu

i wpływów politycznych narodowych dyplomacji w świecie. Dlatego można śmiało przyjąć założenie, że nie będzie zgody na budowanie silnego profilu politycznego delegatur w takich państwach, jak USA, Rosja czy Chiny.

Na przeciwnym biegunie znajdują się państwa, których rola w polityce międzynarodowej i relacje z państwami europejskimi nie mają charakteru istotnego dla UE. Są to państwa, w których często znajduje się pojedyncze przedstawicielstwo dyplomatyczne państw UE, które *de facto* spełnia funkcję reprezentacji politycznej Unii. Państwa te mogą być zainteresowane ze względów chociażby finansowych fuzją z innymi państwami członkowskimi lub delegacjami Komisji, jeśli takowe istnieją, albo wręcz wycofaniem się i pozostawieniem większej swobody działania delegaturom. Mówiąc o fuzji, należy jednak odróżnić współdzielenie infrastruktury (biurowej, komputerowej, serwisowej itd.)⁶² od integracji zdolności i zasobów dyplomatycznych (wspólny personel, wspólna reprezentacja polityczna itp.)⁶³. Nieudane próby tej pierwszej miały miejsce w Abudży w Nigerii. Wiele państw wycofało się z projektu i z nowej infrastruktury korzystają jedynie cztery państwa i Komisja. W drugim wypadku – tj. integracji zdolności i zasobów – jeżeli fuzja nie dokonuje się w oparciu o delegację Komisji lub struktury ESDZ, nie możemy mówić o stworzeniu delegatury, lecz integracji na poziomie międzyrządowym, poza strukturami UE, a tym samym ESDZ.

Największa batalia będzie dotyczyła obecności w państwach/regionach (akredytacje przy grupie państw), z którymi poszczególne członkowie (lub grupy członków) są – ze względów historycznych lub geopolitycznych – związani politycznie, wojskowo oraz gospodarczo. Szef delegatury UE może bowiem być potencjalnie silniejszym i bardziej atrakcyjnym partnerem dla władz kraju niż wielu ambasadorów państw członkowskich.

W tym kontekście pojawia się cała seria dylematów czysto operacyjnych, np. kto będzie przewodniczył spotkaniom koordynacyjnym unijnych ambasad w krajach trzecich i instytucjach międzynarodowych. Do

tej pory zadanie to spoczywało na barkach państwa przewodniczącego UE. Czy w obecnym systemie zadanie to przejmie szef unijnej delegatury, który przecież będzie odpowiadać bezpośrednio przed wysokim przedstawicielem? Wydaje się, że tak właśnie ma być. Szef delegatury wykonywałby wszystkie funkcje obecnie sprawowane przez prezydencję – koordynował pracę ambasad państw członkowskich w terenie, wydawał oświadczenia w imieniu UE itp. Czy państwa przewodniczące UE (prezydencja zespołowa) zachowają jakąkolwiek rolę w reprezentowaniu UE w krajach trzecich? Jaka ma być rola specjalnych przedstawicieli ds. polityki zagranicznej? Czy powinni oni stać się automatycznie szefami delegatur? Co z przedstawicielami odpowiedzialnymi za cały region geograficzny bądź za kwestie tematyczne? Czy będą oni odgrywali rolę wysłanników do zadań specjalnych, na kształt amerykańskich „roving ambassadors”? Jakie będą ich relacje z delegaturami UE?

Na pewno można się spodziewać ze strony wielu państw działań służących ochronie własnej pozycji. Powstanie ESDZ i delegatur zwiększa bowiem możliwość realizowania narodowej agendy za pomocą i przy ochronie instytucji oraz procesów unijnych. Oznacza to zatem, że zawsze istniejąca „specjalizacja regionalna” państw członkowskich może nabrać charakteru instytucjonalnego. Taka perspektywa będzie zapewne stanowić punkt odniesienia przy definiowaniu przez państwa członkowskie relacji z delegaturami UE.

Przy omawianiu funkcji, które miałyby spełniać delegatury UE, rodzi się pytanie, czy miałyby one także przejąć funkcje konsularne związane z wydawaniem wiz⁶⁴. Po pierwsze część polityki wizowej już teraz stanowi domenę I filaru, a po drugie w dobie Schengen można posunąć się do stwierdzenia, że prowadzenie osobnej polityki wizowej przez każde z państw członkowskich powoli staje się pozbawione sensu. Czy jednak państwa członkowskie byłyby skłonne zgodzić się na to, aby delegatury stopniowo stawały się odpowiedzialne za wydawanie wiz? Tego typu posunięcie oznaczałoby potrzebę całkowitego przeorganizowania oraz redukcji etatów w konsulatach, ministerstwach spraw zagranicznych

i ministerstwach spraw wewnętrznych państw członkowskich. Czy poza wydawaniem wiz można sobie wyobrazić, aby w przyszłości delegatury UE miały wypełniać inne funkcje konsularne? Na początku 2005 r. większość państw była skłonna rozważyć taką ewentualność. Nasuwa się jednak pytanie, czy delegatury UE powinny mieć dokładnie taki sam charakter we wszystkich krajach trzecich, w których obecnie są przedstawicielstwa Komisji? Można sobie wyobrazić, że w niektórych miejscach, np. tam, gdzie obecność państw członkowskich jest ograniczona, delegatury odgrywałyby znacznie ambitniejszą rolę (łącznie z funkcjami konsularnymi), a w innych rola ta byłaby dużo bardziej ograniczona. Na razie nie ma zgody co do przejmowania funkcji konsularnych przez delegatury. Niektóre państwa uważają, że tak powinno być w przyszłości, inne sprzeciwiają się takiemu rozwiązaniu. Z dużym zainteresowaniem spotkał się pomysł Polski, aby na razie funkcje konsularne spełniane były przez delegatury w sytuacjach wyjątkowych (kryzys, wojna, kataklizm). ■

OD AUTORÓW (ZAMIAST PODSUMOWANIA)

Przyjęcie Traktatu z Lizbony w drugim referendum w Irlandii, 2 października 2009 r., a także spodziewana ratyfikacja traktatu przez prezydenta Czech, Vaclava Klause, otwierają drogę do prac nad implementacją jego zapisów.

Już pierwsze spotkania i dyskusje w gronie członków UE pokazały, że Europejska Służba Działań Dyplomatycznych będzie jedną z ważniejszych kwestii związanych z wcielaniem w życie zapisów traktatu lizbońskiego, a zarazem obszarem silnego ścierania się interesów państw i instytucji unijnych.

W momencie oddawania niniejszej analizy do edycji i druku pojawiły się pierwsze decyzje polityczne wskazujące na kierunek dyskusji o ESDZ, a co za tym idzie, jej docelowy kształt. Niektóre pytania oraz problemy sformułowane w analizie mogą zatem okazać się już nieistotne w momencie, gdy raport trafi do rąk Czytelnika. Mając tego świadomość będziemy śledzić dyskusje i prace nad koncepcją ESDZ publikując aneksy do niniejszego raportu w formie „Analiz natolińskich” dostępnych na stronie http://www.natolin.edu.pl/badania_2.html

Już dzisiaj możemy jednak stwierdzić, że zgodnie z przewidywaniami Autorów niniejszego raportu, ESDZ będzie powstawać etapami: do wiosny 2010 r. ma zapadć decyzja w sprawie organizacji i funkcjonowania Służby, aby w 2012 r. mógł powstać pierwszy raport podsumowujący tworzenie ESDZ. W 2014 r. z kolei zakładane jest pierwszy przegląd wniosków płynących z działania Służby. Po drugie, ESDZ będzie nową instytucją, oddzielną od Rady i Komisji, posiadającą autonomię w sprawach finansowych oraz administracyjnych. Po trzecie, większość państw jest za pozostawieniem DG Rozwój oraz DG Handel poza ESDZ.

Komisja konstytucyjna Parlamentu Europejskiego przyjęła z kolei raport dotyczący Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, autorstwa Elmara Broka⁶⁵. Parlament powtórzył w nim swoje stare postulaty dotyczące umiejscowienia nowej służby jak najbliżej Komisji, co gwarantowałoby utrzymanie przez niego uprawnień budżetowych i związanego z nimi pośredniego wpływu na nową służbę. Nowością w raporcie jest natomiast opowiedzenie się za jej stopniowym rozwojem, bez determinowania na wstępie, które konkretnie części Komisji oraz Rady miałyby wejść w struktury ESDZ. Podczas obrad komisji niespodziewane kontrowersje wśród europosłów wywołał problem formalnego zagwarantowania równowagi geograficznej wśród personelu ESDZ. Zapis ten miałby na celu rozwianie pojawiających się obaw o opanowanie nowej służby przez duże państwa członkowskie.

I wreszcie, znane jest już polskie stanowisko w sprawie implementacji zapisów traktatu lizbońskiego dotyczących stosunków zewnętrznych. Jego istotą jest z jednej strony, osłabienie pozycji przewodniczącego Rady Europejskiej względem Wysokiego Przedstawiciela, z drugiej natomiast strony zapewnienie silnej i widocznej pozycji państw członkowskich w Służbie. W opinii rządu ESDZ ma być zintegrowana nie tylko z instytucjami unijnymi, ale i służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Podobnie jak część posłów do PE, Polska opowiada się także za stworzeniem specjalnego mechanizmu weryfikującego tzw. równowagę geograficzną między państwami członkowskimi w formie regularnych raportów o stanie zatrudnienia w nowej służbie dyplomatycznej⁶⁶.

W polskiej perspektywie polityka zagraniczna Unii miałaby zatem w większym stopniu opierać na mechanizmie międzyrządowym, choć miałby być on zarazem zabezpieczony przed nadmiernym wpływem dużych państw.

(21 października, 2009 r.)

ANEKS I. SPECJALNI PRZEDSTAWICIELE UE

Kosowo: Pieter Feith (Fb)

Sudan: (Eufor Tchad/RCA) Torben Brylle (Bb)

FYROM: Erwan Fouéré (także na czele Delegacji KE) (Fb)

Bośnia i Hercegowina: Valentin Inzko (także wysoki przedstawiciel społeczności międzynarodowej powołany Porozumieniem z Dayton) (Fb)

Mołdawia: Kálmán Mizsei (Bb)

Centralna Azja: Pierre Morel (Bb)

Proces pokojowy na Bliskim Wschodzie: Marc Otte (Bb)

Południowy Kaukaz: Peter Semneby (Bb)

Rejon Wielkich Jezior Afrykańskich: Roeland van de Geer (Bb)

Unia Afrykańska: Koen Vervaeke (także na czele Delegacji KE) (Fb)

Afganistan i Pakistan: Ettore Francesco Sequi (Fb)

Bb – *Brussels based* – ulokowany w Brukseli

Fb – *field based* – ulokowany w terenie

Źródło: www.consilium.europa.eu

stan na wrzesień 2009

**ANEKS 2. SPECJALNY PRZEDSTAWICIEL UNII EUROPEJSKIEJ
W BYŁEJ JUGOSŁOWIAŃSKIEJ REPUBLICIE MACEDONII (FYROM)
ORAZ SPECJALNY PRZEDSTAWICIEL UNII EUROPEJSKIEJ
PRZY UNII AFRYKAŃSKIEJ – PRECEDENS DLA PODWÓJNEGO
MANDATU?**

W latach 2002–2005 największym problemem przed nominowaniem przedstawiciela posiadającego podwójny mandat było koordynowanie interwencji podejmowanych w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, takich jak misja EUPOL Proxima, z programami zarządzanymi przez Komisję Europejską (takimi jak choćby programy wsparcia reformy sektora policyjnego CARDS), które często miały podobne cele. Wbrew założeniom misji EUPOL Proxima jej personel bardzo rzadko prowadził współpracę i wymieniał informacje z narodowymi ekspertami współpracującymi z macedońskim ministerstwem spraw wewnętrznych, którzy byli finansowani przez Komisję. Tarcia zdarzały się także między delegacją Komisji a Europejską Agencją Odbudowy (EAO), która odpowiedzialna jest za zarządzanie głównymi programami pomocy rozwojowej. Działania Unii były nie najlepiej skoordynowane, często dochodziło do dublowania zadań, wydawania sprzecznych zaleceń czy konfliktów kompetencyjnych. Władze macedońskie nie miały także jasności, do kogo się zwracać z problemami w relacjach z UE – do przedstawicielstwa Komisji, pracowników EAO czy też do specjalnego przedstawiciela?⁶⁷

Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej w Macedonii Erwan Fouéré, mianowany w przez Radę w październiku 2005 r. pełni równocześnie funkcję szefa przedstawicielstwa Komisji Europejskiej. Nadanie dotychczasowemu szefowi przedstawicielstwa Komisji Erwanowi Fouéré podwójnego mandatu rozwiązało większość z tych problemów. W oczach władz Macedonii Unia Europejska wreszcie zaczęła mówić jednym głosem i prowadzić spójne działania w terenie, a specjalny przedstawiciel stał się najważniejszym dyplomatą unijnym, który mówi

w imieniu UE jako całości. Status specjalnego przedstawiciela został dodatkowo wzmocniony, ponieważ to on stał się odpowiedzialny za zarządzanie całą pomocą unijną dla Macedonii. W 2006 r., równoległe z nominowaniem specjalnego przedstawiciela o podwójnym mandacie, misja EUPOL Proxima została przekształcona w mniejszą misję EUPAT (*EU Policy Advisory Team*), której głównym celem było szkolenie straży granicznej. W mandacie EUPAT *explicite* zapisano jej podległość specjalnemu przedstawicielowi, który jako część struktury dowodzenia został odpowiedzialny za koordynację działań UE w terenie, m.in. poprzez organizowanie briefingów wszystkich europejskich podmiotów w Macedonii.

Najważniejszym problemem związanym z pełnieniem obu funkcji jednocześnie jest istnienie dwóch równoległych kanałów dowodzenia oraz raportowania – w Komisji Europejskiej oraz w Sekretariacie Rady. W tym konkretnym wypadku nie powoduje to większych problemów. Erwan Fouéré odpowiada przed wysokim przedstawicielem ds. polityki zagranicznej oraz przed Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa (KPB), jeżeli chodzi o wypełnianie mandatu przyznanego mu przez Radę, przed Komisją natomiast w sprawach dotyczących gospodarki, pomocy finansowej i wypełniania zobowiązań układu stabilizacyjnego. Specjalny przedstawiciel regularnie bierze udział w posiedzeniach KPB, a sprawozdania z tych spotkań są potem przekazywane ministerstwom państw członkowskich poprzez system COREU, do którego Komisja ma stały dostęp. Pozytywne efekty unii personalnej są także odczuwane w Brukseli, gdzie mianowanie specjalnego przedstawiciela wymusiło regularne konsultacje między urzędnikami Sekretariatu Rady i Komisji Europejskiej, przyczyniając się do przełamywania międzyinstytucjonalnych podziałów i ułatwiając próbę określenia wspólnego stanowiska. Podwójny mandat ułatwia też budowanie relacji między Komisją a Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, które do tej pory były sporadyczne. Dzięki temu coraz częściej Erwan Fouéré otrzymuje instrukcje opracowywane wspólnie przez Radę i Komisję, zwłaszcza w dziedzinach,

gdzie obie instytucje dzielą między siebie kompetencje. Fouéré twierdzi, że przyczynia się do zwiększenia spójności działania całej Unii oraz poprawienia jakości strategicznego planowania i że, wbrew obawom niektórych, nie doprowadza to do zacierania podziału kompetencji pomiędzy instytucjami unijnymi.⁶⁸

Według mandatu specjalnego przedstawiciela UE w Macedonii, tak jak w wypadku większości innych specjalnych przedstawicieli, Fouéré odpowiadał za powołanie swojego zespołu w porozumieniu z prezydentką, przy wsparciu ze strony wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przy pełnym współudziale Komisji⁶⁹. Państwa członkowskie oraz instytucje UE mogą oddelegować pracowników do zespołu, przy czym oddelegowany personel podlega administracyjnie państwu wysyłającemu⁷⁰. W nowych, przedłużonych mandatach wszystkich 11 specjalnych przedstawicieli zapisany jest obowiązek spójnego wykorzystania wszystkich instrumentów unijnych w terenie, jak również koordynacji działań z prezydentką oraz Komisją. Tego typu rozwiązania mogłyby się stać wzorem przy organizowaniu przyszłej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, dlatego też mało kto tak wcześnie był gotów do ich zaakceptowania jako rozwiązania dominującego.

W dokumencie z 2006 r. „Europa na Świecie”, dotyczącym usprawnienia spójności i efektywności zewnętrznych działań Unii – Komisja stwierdza, iż zasadne byłoby stosowanie modelu podwójnego mandatu w innych miejscach, które się do tego nadają – zwłaszcza na Bałkanach, w Sarajewie i Prisztinie⁷¹. Gdy jednak przyszło do decyzji, komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner w obawie o ustąpienie pola Radzie zablokowała plan powierzenia podwójnego mandatu unijnemu reprezentantowi w Kabulu⁷¹.

Urzednicy Sekretariatu Rady są w tym względzie jeszcze ostrożniejsi. Doradca Javiera Solany, Robert Cooper, twierdzi, że takie rozwiązanie nie nadaje się do zastosowania we wszystkich sytuacjach, zwłaszcza wtedy, kiedy specjaliści przedstawiciele są powoływani w celu rozwią-

zania konkretnych problemów. Ministrowie niektórych państw członkowskich posuwają się nawet dalej, twierdząc, iż przykład macedoński nie może być traktowany jako precedens, co zresztą zostało potwierdzone we wcześniejszej wspólnej deklaracji Rady i Komisji z 2005 r.

Wbrew zapowiedziom Komisji rozwiązanie zastosowane w Macedonii na razie nie zostało zaakceptowane w wypadku nominowania specjalnego przedstawiciela nie tylko w Kabulu, lecz także w Kosowie. Znalazło jednak zastosowanie w wypadku specjalnego przedstawiciela UE przy Unii Afrykańskiej w Addis Abebie⁷³. W przeciwieństwie do przykładu macedońskiego, gdzie na stanowisko specjalnego przedstawiciela został powołany dotychczasowy szef przedstawicielstwa Komisji w Skopje, stanowisko przedstawiciela przy Unii Afrykańskiej od początku zostało zaplanowane jako podwójny mandat. Celem powołania specjalnego przedstawiciela jest wzmocnienie partnerstwa między Unią Europejską a Unią Afrykańską we wszystkich obszarach opracowanej ostatnio strategii dotyczącej Afryki. Poprzez mianowanie przedstawiciela o podwójnym mandacie Bruksela chciała zademonstrować wagę stosunków z Afryką i zapewnić odpowiedni poziom przedstawicielstwa politycznego, jak również osiągnąć większą spójność i konsekwencję w swoich działaniach dotyczących całego kontynentu. Niemniej jednak nawet w Addis Abebie nie obyło się bez małej wewnątrzinstytucjonalnej przepychanki – DG Rozwój, chcąc wzmocnić swoje stanowisko w negocjacjach z Radą, jeszcze przed ustaleniem podwójnego mandatu wysłała do Addis Abeby swojego politycznego doradcę, nie informując o tym specjalnego przedstawiciela.

ANEKS 3. PAŃSTWA, W KTÓRYCH NIE MA POLSKICH PRZEDSTAWICIELSTW DYPLOMATYCZNYCH

Można wyróżnić trzy rozwiązania:

- Akredytacja polskiego ambasadora rezydującego w państwie sąsiednim (lub pobliskim);
- Brak akredytacji, ale państwo znajduje się w kompetencji terytorialnej polskiej ambasady w kraju sąsiednim (lub pobliskim);
- Całkowity brak stosunków dyplomatycznych.

Andora, Antigua i Barbuda, Bahamy, Bahrajn, Bangladesz, Belize, Benin, Bhutan, Boliwia, Botswana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Czad, Dominika, Dominikana, Dżibuti, Ekwador, Erytrea, Fidżi, Filipiny, Gambia, Gujana, Gwinea Równikowa, Haiti, Jamajka, Kamerun, Kirgistan, Kiribati, Komory, Lesotho, Liberia, Malawi, Malediwy, Mauretania, Mauritius, Mikronezja, Monako, Mozambik, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Niger, Nikaragua, Oman, Palau, Papua-Nowa Gwinea, Paragwaj, Puerto Rico, Republika Środkowoafrykańska, Republika Zielonego Przylądka, Ruanda, Saint Christopher-Nevis-Anguilla, Salwador, Samoa Zachodnie, San Marino, Seszele, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Swaziland, Tadżykistan, Timor Wschodni, Togo, Tonga, Trynidad i Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Wyspy Marshalla, Wyspy Salomona, Zambia

Stan na 2009 r.

Źródło: www.msz.gov.pl

Polskie placówki do likwidacji wg planów MSZ: ambasady w Kinszasie (Kongo), Wientianie (Laos), Harare (Zimbabwe), San José (Kostaryka), Montevideo (Urugwaj) i w Panamie (Panama); konsulaty w Rio de Janeiro (Brazylia) i Karaczi (Pakistan).

**ANEKS 4. WYKAZ PLACÓWEK DYPLOMATYCZNYCH
I KONSULARNYCH PAŃSTW UE NA WSCHODZIE I W
CENTRALNEJ AZJI**

Ambasady

Państwo przyjmujące	Stare państwa członkowskie	Nowe państwa członkowskie	Delegacje Komisji
Armenia	Francja, Grecja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy	Polska, Bułgaria, Rumunia	Tak
Azerbejdżan	Belgia, Francja, Grecja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania	Polska, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia	Tak ⁷⁴
Białoruś	Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy	Polska, Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja	Tak
Gruzja	Francja, Grecja, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy	Polska, Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia	Tak
Kazachstan	Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy	Polska, Bułgaria, Czechy, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry	Tak ⁷⁵
Mołdawia	Niemcy, Francja, Wielka Brytania	Polska, Bułgaria, Czechy, Litwa, Rumunia, Węgry	Tak
Ukraina	Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy	Polska, Bułgaria ⁷⁶ , Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry	Tak
Uzbekistan	Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania	Polska, Bułgaria, Czechy, Łotwa, Rumunia, Słowacja	Tak ⁷⁷
Tadżykistan	Niemcy, Wielka Brytania, Francja	brak	Tak

Konsulaty Generalne

Państwo przyjmujące	Stare państwa członkowskie	Nowe państwa członkowskie
Białoruś		Polska (2), Estonia, Litwa, Łotwa
Kazachstan	Niemcy	Polska, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia
Ukraina	Grecja (2)	Polska (5), Bułgaria, Rumunia (2), Słowacja, Węgry

[*Przypisy*]


- ¹ S. DUKE, *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*, Macmillan Press, London, 2000, s.100.
- ² Więcej na ten temat patrz: S. DUKE, *Preparing for European Diplomacy*, „*Journal of Common Market Studies*”, 2002, Vol. 40, No. 5; B. HOCKING, D. SPENCE, *Towards a European Diplomatic System*, Clingendael, 2005; V. DIMIER, M. MCGEEVER, *Diplomats Without a Flag: The Institutionalisation of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries*, „*Journal of Common Market Studies*”, 2006, Vol. 44, No. 3.
- ³ Artykuł 220 TfUE (dawne 302-304 TWE).
- ⁴ Stan na rok 2008.
- ⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca wspólnej dyplomacji (Common Community Diplomacy), A5-0210/2000, OJ C 135/69.
- ⁶ Opinia 1/76.
- ⁷ Dlatego też często mówi się o Unii jako o potędze na kształt mozaiki – szerzej patrz: S. GSTOHL, *Patchwork Power Europe: The EU Representation in International Institutions*, „*European Foreign Affairs Review*” (EFA Rev) (2009) 14.
- ⁸ Opinia 1/91 (Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy) (1993), ECR I-1061.
- ⁹ D. SPENCE, *The European Commission*, John Harper Publishing, London 2006, s. 414.
- ¹⁰ M. WESTLAKE (red.), *The Council of The European Union*, John Harper Publishing, London 2004, s. 59-60.
- ¹¹ Zwłaszcza że orzeczenie to jest nie do końca spójne, a wynikające z niego problemy znikną dopiero wraz z ratyfikacją traktatu lizbońskiego. Szerzej patrz: B. Van Vooren, *EU-EC External Competences after the Small Arms Judgment*, EFA Rev (2009) 14.
- ¹² Szerzej patrz: H. DIJKSTRA, *Commission Versus Council Secretariat: An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy*, EFA Rev (2009) 14.
- ¹³ P. R. WHITMAN, A. JUNCOS, *The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification*, EFA Rev (2009) 14.
- ¹⁴ Choć w praktyce procedura ta nie różni się aż tak znacząco od obecnej.
- ¹⁵ Grupa kilku państw chciała bowiem nie tylko osłabienia roli Komisji w obszarze WPZiB, lecz także wchłonięcia kompetencji sekretarza generalnego Rady/wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej przez przewodniczącego RE (tzw. projekt ABC – Aznara, Blaira i Chiraca). Zamiar ten nie powiódł się wskutek sprzeciwu małych państw, a także Niemiec. Zob. G. MUELLER-BRANDECK-BOCQUET, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, EFAR, 7 (2002), s. 277.
- ¹⁶ R. TRZASKOWSKI, *Ćwiczenie wyobraźni. Próba oceny traktatu konstytucyjnego*, *Nowa Europa* 1 (1) 2005, s. 150-154.

- ¹⁷To, że zostanie on zarazem Komisarzem odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne, czyli zarządzającym DG Relex, nie wynika z zapisów traktatu, ale jest logiczną konsekwencją zmian.
- ¹⁸Takie pytanie postawił w swoim artykule J. WOUTERS, *The Union Minister for Foreign Affairs*, w: J.W. DE ZWAAN, J.H. JANS, F.A. NELISSEN, S. BLOCKMANS (red.) *The European Union: An Ongoing Process of Integration*, TMC Asser Press, Haga 2004, s. 85. Czasem słyhać nawet obawy, że formuła podwójnego kapelusza może naruszyć kolegalność Komisji (J. HOWORTH, „The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: a question of flexibility?”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9/4, 2004, s. 502.)
- ¹⁹Ponadto nawet urzędnicy Rady podlegają tzw. procesowi „brukselizacji”: zaczynają dbać o interes Wspólnoty jako całości, często stawiając go ponad interesem kraju, z którego pochodzą.
- ²⁰Artykuł 18 traktatu.
- ²¹Por. B. CROWE, *The European External Action Service, Roadmap for Success*, Chatham House, London 2008, s.17–18.
- ²²Final Report of Working Group VII on External Action, CONV 459/02, Bruksela, 16.12.2002.
- ²³A MISSIROLI, Introduction: A tale of two pillars and an arch, w: *The EU Foreign Service, How to build a More Effective Common Policy*, „EPC Working Paper”, No. 28, październik 2007, s. 22.
- ²⁴Z podziałem dzisiejszego GAERC na nową Radę ds. ogólnych oraz Radę ds. zagranicznych łączy się także kwestia przewodniczenia w poszczególnych grupach roboczych. Traktat jasno stwierdza, że nowy wysoki przedstawiciel będzie przewodniczył Radzie ds. zagranicznych, a jego reprezentant w Komitecie Polityki i Bezpieczeństwa (PSC). Wydaje się jasne, że grupom roboczym podlegającym PSC, takim jak choćby CIVICOM (Komitet Zarządzania Cywilnymi Aspektami Sytuacji Kryzysowych), powinien przewodniczyć reprezentant wysokiego przedstawiciela. Państwa członkowskie składają się także ku temu, aby tzw. grupom horyzontalnym (np. CONOP – zakaz proliferacji, COHOM – prawa człowieka czy grupa doradców ambasadorów z PSC, tzw. Grupa Nicolaidis) także przewodniczyli reprezentanci wysokiego przedstawiciela. W pozostałych grupach roboczych – geograficznych oraz grupach zajmujących się handlem i rozszerzeniem przewodniczenie powinno pozostać w rękach państwa przewodniczącego UE (prezydencji zespołowej). Niektóre państwa członkowskie składają się ku temu, aby prezydencja zespołowa poza przewodniczeniem Radzie ds. ogólnych mogła także na prośbę wysokiego przedstawiciela zastąpić go w przewodniczeniu Radzie ds. zagranicznych. Nie sposób także się nie zastanawiać, czy nadal w pracach wszystkich grup roboczych powinni brać udział przedstawiciele Komisji. Wydaje się, że tak być powinno. Notabene na temat przewodniczenia Radzie ds. ogólnych ostatnio pojawiają się różne opinie. Alain Lamassoure proponuje np., aby to premier państwa przewodniczącego UE stał na czele GAC. W inny sposób nie będzie miał żadnej formalnej roli przy sprawowaniu prezydencji, co utrudni mu dyscyplinowanie ministrów, a może się nawet przyczynić do obniżenia jego zaangażowania w cały proces.

- ²⁵ O ile panuje zgoda co do polityki handlowej, o tyle, jeśli chodzi o rozszerzenie, są państwa (np. Hiszpania), które chciałyby, aby decyzje na ten temat podejmowała Rada ds. zagranicznych.
- ²⁶ J.M. BARROSO, Political Guidelines for the next Commission, s.34. http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_EN.pdf
- ²⁷ Agence Europe, 08.09.2009.
- ²⁸ Choć oczywiście temat ten Parlament podejmował znacznie wcześniej. W 2000 r. Parlament uzgodnił rezolucję dotyczącą wspólnotowej dyplomacji (A5-0210/2000, 5.09.2000, sprawozdawca Gerardo Galeote), w której zalecał m.in. powstanie akademii dyplomatycznej, wymianę urzędników i dyplomatów między państwami członkowskimi, lepszą koordynację między placówkami państw członkowskich w krajach trzecich czy w końcu ściślejszy nadzór Parlamentu nad delegacjami Komisji (pojawił się tu pomysł, aby szefowie delegacji przed objęciem mandatu podlegali procedurze przesłuchań przed komisją spraw zagranicznych PE).
- ²⁹ European Parliament resolution on the institutional aspects of the European External Action Service, B6-0320/2005, 12.05.2005.
- ³⁰ Po konsultacjach z Enrique Baronem Crespo, Elmarem Brokiem, Andrew Duffem oraz Dagmar Roth-Behrendt.
- ³¹ Implementing the Lisbon Treaty – reflections for contacts with Council and Commission, 15.04.2008.
- ³² W tej sprawie odpowiedzialna za wewnętrzną reformę funkcjonowania Parlamentu Dagmar Roth-Behrendt udała się nawet do Stanów Zjednoczonych, żeby lepiej przestudiować procedurę przesłuchań kandydatów na stanowiska ambasadorów w amerykańskim Kongresie. Patrz także: opinia Jacka Saryusz-Wolskiego w sprawie implementacji traktatu lizbońskiego.
- ³³ L. RAYNER, The EU Foreign Ministry and Union Embassies, The Foreign Policy Center, London, June 2005.
- ³⁴ Takiej interpretacji zdaje się sprzyjać artykuł 17 (1) skonsolidowanych traktatów. Z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Komisja zapewnia reprezentację UE na zewnątrz.
- ³⁵ Zgodnie z zasadą nieduplikowania struktur tzw. „single desk” principle. Szerzej patrz: J. PAUL, EU Foreign Policy After Lisbon, Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference, Center for Applied Policy Research, (2008), June, No 2.
- ³⁶ Oznaczałoby to konieczność przeniesienia do ESDZ departamentów zajmujących się Bałkanami, Turcją i krajami ACP.
- ³⁷ A.MAURER, S. REICHEL, The European External Action Service, Elements of a Three Phase Plan, „SWP Comments”, 36, December 2004.
- ³⁸ W samej DG Relex ponad 30% pracowników także odpowiada za programowanie pomocy.
- ³⁹ Obecnie (jesień 2009) w Radzie panuje zgoda, że urzędnicy DG Rozwój odpowiedzialni za programowanie pomocy pozostali poza ESDZ.
- ⁴⁰ A.MAURER, S. REICHEL, The European External Action Service, op. cit.

- ⁴¹ Pierwszy krok w kierunku lepszej koordynacji prac między Radą a Komisją został już wykonany na podstawie dokumentu Komisji Europejskiej z 2006 r. – Europa w Świecie. Dzięki pomysłom związanym z tą inicjatywą, takim jak częstsze nieformalne spotkania między Komisją, Sekretariatem Rady a prezydencją czy choćby opracowywanie wspólnych dokumentów, poprawiło się strategiczne planowanie polityki zagranicznej. (Communication From the Commission to the European Council, Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, Bruksela, 08.06.2006, COM (2006) 278 final.
- ⁴² Patrz też: J. WTOREK, Potencjalny wzrost wydatków na Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony w budżecie UE, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 18, luty 2008.
- ⁴³ Na przykład cywilna misja EULEX w Kosowie (Wspólne działanie 2008/124/CFSP) czy misja wspierania reformy systemu bezpieczeństwa w Gwinei Bissau (Wspólne działanie 2008/112/CFSP).
- ⁴⁴ Szerzej: J. MONAR, The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars: Tortuous Experiments with the Community Budget, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 35, No. 1, March 1997 oraz A. MAURER, D. LIETZ, C. VOLKEL, Interinstitutional Agreements on CFSP, EFA Rev (2005) 10.
- ⁴⁵ DzU C 139 z 14.6.2006, s. 1.
- ⁴⁶ Decyzja Rady 2007/384/WPZiB z dnia 14 maja 2007 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie obronne lub wojskowe (Atena), L 152/14.
- ⁴⁷ Jak również za implementację budżetu.
- ⁴⁸ Jeżeli rzeczywiście w Radzie przeważą opcja uznania ESDZ za nową instytucję, a nie agencję, Służba będzie musiała być finansowana w ramach tytułu V.
- ⁴⁹ Jedynym celem, na który w 2009 r. wstępnie przewidziano wyższe sumy niż w roku 2008, są wydatki na specjalnych przedstawicieli, które rosą z 12 do ponad 17 milionów euro (w płatnościach)
- ⁵⁰ Additional Fiche on the EEAS, Legal Status, Administrative Tasks, Budget and Staff Issues, 5 maja 2008.
- ⁵¹ Dla porównania obecne wydatki na funkcjonowanie Sekretariatu Rady wraz z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, Komitetem Wojskowym, Centrum Sate-litarnym i Instytutem Studiów Bezpieczeństwa oraz Europejską Agencją Obrony wynoszą około 200 milionów euro rocznie.
- ⁵² Artykuł 18 TUE.
- ⁵³ Takie rozwiązanie zdawał się wskazywać raport Solany i Barroso.
- ⁵⁴ Większość państw jest jednak zgodna, że powinien to robić wysoki przedstawiciel.
- ⁵⁵ Szerzej: B. HOCKING, D. SPENCE, Afterword: Towards a European Diplomatic System?, w: B. HOCKING, D. SPENCE (red), Foreign Ministries in the European Union, Integrating Diplomats, Palgrave, 2005, s. 295–301.
- ⁵⁶ D. RIJKS, R. WHITMAN, European Diplomatic Representation in Third Countries: Trends and Options, w: 'Towards a European Foreign Service', European Policy Centre Working Paper, No. 28, s. 44.

- ⁵⁷ Patrz: Przemówienie ministra spraw zagranicznych Belgii Karella De Guchta w Instytucie Spraw Międzynarodowych w Dublinie z 9.10.2007, *Prospects for Future European External Action*, <http://www.diplomatie.be/EN/press/speechdetails.asp?TEXTID=79833>.
- ⁵⁸ Patrz: B. CROWE, *The European External Action Service* op. cit., s. 23.
- ⁵⁹ Solana czasem był zapraszany do Nowego Jorku.
- ⁶⁰ Podobny problem pojawi się być może w przyszłości w NATO, przy założeniu, że w przyszłości ESDZ byłaby reprezentowana także na tym forum.
- ⁶¹ Obecnie wygląda na to, że państwa członkowskie zgadzają się, iż powinien to być wysoki przedstawiciel.
- ⁶² Na przykład Wielka Brytania, Francja i Niemcy mają siedzibę ambasady we wspólnym budynku w Mińsku i w Ałma Acie, a państwa nordyckie w Windhoek, Namibii i Dar es-Salam.
- ⁶³ D. RIJKS, R. WHITMAN, op. cit., s. 39.
- ⁶⁴ Tego typu pomysł zgłosił m.in. ówczesny premier Francji Lionel Jospin w 2001 r.
- ⁶⁵ Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service.
- ⁶⁶ Depesza PAP z 20.10.2009 r. UE/ Boje o kształt unijnej służby dyplomatycznej.
- ⁶⁷ Szerzej: G. GREVI, *The EU Special Representative in FYROM, „Pioneering Foreign Policy, The EU Special Representatives, Chaillot Papers”*, October 2007, ISS-EU, Paris, s. 91–98.
- ⁶⁸ W wystąpieniu przed House of Lords, House of Lords, 48th Report, Chapter 4, the EU presence and Commission and Council Relations in the Field, <http://www.publications.parliament.uk>.
- ⁶⁹ Wspólne Działanie Rady 2008/129/WPZiB z dnia 18 lutego 2008 r., przedłużające mandat specjalnego przedstawiciela UE w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, L43/19.
- ⁷⁰ Do Skopje oddelegowano 7 pracowników merytorycznych formalnie podzielonych na pracowników Delegacji Komisji (4 urzędników Komisji) oraz zespół specjalnego przedstawiciela (na który składa się 3 dyplomatów z Sekretariatu Rady).
- ⁷¹ Communication from the Commission to the European Council of June 2006, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final, Bruksela, 08.06.2006.
- ⁷² DIJKSTRA, *Commission Versus Council Secretariat* op. cit., s. 444.
- ⁷³ Wspólne Działanie Rady 2007/805/WPZiB z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie mianowania specjalnego przedstawiciela UE przy Unii Afrykańskiej, L323/45.
- ⁷⁴ Europe House – Implementation and Management Support Office.
- ⁷⁵ Wspólna dla Kazachstanu, Kirgistanu i Tadżykistanu (biura lokalne).
- ⁷⁶ Ambasada w Kijowie i wydział ambasady w Doniecku.
- ⁷⁷ Europe House – Implementation and Management Support Office.



[*Noty o autorach*]

DR OLAF OSICA

Analityk w Centrum Europejskim Natolin. Specjalizuje się w problematyce relacji Euro-Atlantyckich, oraz stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Wykładowca w Instytucie Unii Europejskiej w Collegium Civitas w Warszawie. Stale współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”.

DR RAFAŁ TRZASKOWSKI

Posel do Parlamentu Europejskiego, wice przewodniczący komisji ds. konstytucyjnych PE. W latach 2004-2009 doradca Jacka Saryusz-Wolskiego, przewodniczącego komisji spraw zagranicznych PE (2006-2009) oraz wice przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (2004-2006). Ekspert Centrum Europejskiego Natolin (1997-2009). Wykładowca KSAP i Collegium Civitas. Specjalizuje się w reformie instytucjonalnej UE oraz Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

JOANNA POPIELAWSKA

Współpracownik dr. Rafała Trzaskowskiego w Parlamencie Europejskim. Absolwentka Instytutu UE Collegium Civitas. Stypendystka Programu Roberta Schumana Parlamentu Europejskiego. Analityk Centrum Europejskiego Natolin (do sierpnia 2009).