

TOMASZ DUBOWSKI

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH
I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA



Temida2

Białystok 2017

© Copyright by Temida 2
Białystok 2017

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lilia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-62813-93-3

Recenzent: *Zbigniew M. Doliwa-Klepacki, Robert Grzeszczak*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11

Rozdział 1

Rozwój i aktualny kształt polityki zagranicznej Unii Europejskiej

1. Uwagi wprowadzające	19
2. Wspólnoty Europejskie a rozwój Europejskiej Współpracy Politycznej	21
3. Ustanowienie Unii Europejskiej i jej polityka zagraniczna.....	29
3.1. Rozwój polityki zagranicznej Unii w układzie filarowym	29
3.2. Działania zewnętrzne Unii w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy	37
4. Polityka zagraniczna Unii po Traktacie z Lizbony	39
4.1. Obszary polityki zagranicznej Unii Europejskiej	39
4.1.1. Działania zewnętrzne Unii	39
4.1.2. Działania zewnętrzne a polityki wewnętrzne Unii oraz aktywność państw członkowskich	42
4.2. Szczególny charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	46
4.3. Zagadnienie spójności polityki zagranicznej Unii	51
4.3.1. Spójność polityki zagranicznej Unii w ujęciu traktatowym	51
4.3.2. Czynniki „wzmacniania” spójności polityki zagranicznej Unii	60
5. Podsumowanie	65

Rozdział 2

Kształtowanie się koncepcji Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

1. Uwagi wprowadzające	69
2. Prace nad Traktatem z Amsterdamu	71

2.1 Ustanowienie Grupy Westendorpa	71
2.2. Raport Grupy Westendorpa	73
2.3. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Traktacie z Amsterdamu.....	80
3. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy	84
3.1. Deklaracja z Laeken.....	84
3.2. Rezultaty prac Konwentu Europejskiego	86
3.3. Minister Spraw Zagranicznych Unii w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy	91
4. Traktat z Lizbony	95
4.1. Okoliczności przyjęcia Traktatu z Lizbony	95
4.2 Ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa	97
4.3. Podstawy prawne funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa	99
5. Podsumowanie	104

Rozdział 3

Funkcje Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

1. Uwagi wprowadzające	107
2. Pojęcie funkcji w odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela	109
3. Obszary realizacji funkcji Wysokiego Przedstawiciela	113
4. Katalog funkcji Wysokiego Przedstawiciela	122
4.1. Funkcje programująco-inicjatywne	122
4.2. Funkcje reprezentacyjne	132
4.3. Funkcje koordynacyjne i zarządcze	138
4.4. Funkcje konsultacyjne, sprawozdawcze i koncyliacyjne	143
5. Podsumowanie	146

**Status organizacyjny Wysokiego Przedstawiciela Unii
ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**

1. Uwagi wprowadzające	149
2. Okres pełnienia funkcji	150
2.1. Procedura wyboru Wysokiego Przedstawiciela.....	150
2.2. Kadencja Wysokiego Przedstawiciela	156
3. Powiązania organizacyjne Wysokiego Przedstawiciela – formuła <i>multi-hatting</i>	161
3.1. Formuła <i>multi-hatting</i> – ogólny schemat	161
3.2. Formuła <i>multi-hatting</i> a rola Wysokiego Przedstawiciela w ramach WPZiB	165
3.3. Formuła <i>multi-hatting</i> a rola Wysokiego Przedstawiciela w zachowaniu spójności polityki zagranicznej Unii.....	169
4. Wysoki Przedstawiciel – próba ustalenia charakteru prawnego.....	174
4.1. Punkt odniesienia – unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne	174
4.2. Wysoki Przedstawiciel a kategoria „instytucji” Unii	177
4.3. Wysoki Przedstawiciel a kategoria „organów i jednostek organizacyjnych” Unii	179
4.3.1. Aspekt formalny	179
4.3.2. Aspekt materialny	183
5. Podsumowanie	194

Rozdział 5

**Wysoki Przedstawiciel
w ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej**

1. Uwagi wprowadzające	197
2. Wysoki Przedstawiciel w ramach Komisji Europejskiej	199
2.1. Wysoki Przedstawiciel – status w ramach Komisji	199
2.2. Zadania Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji	204

2.3. Wysoki Przedstawiciel a Grupa Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych	209
3. Wysoki Przedstawiciel w ramach Rady	214
3.1. Wysoki Przedstawiciel jako przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych	214
3.2. Wysoki Przedstawiciel a prezydencja, pozostałe składy Rady i jej organy przygotowawcze	217
4. Wysoki Przedstawiciel w ramach Rady Europejskiej	223
5. Podsumowanie	227

Rozdział 6

Wysoki Przedstawiciel w relacjach z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych oraz innymi podmiotami

1. Uwagi wprowadzające	231
2. Wysoki Przedstawiciel a Europejska Służba Działań Zewnętrznych	233
2.1. Europejska Służba Działań Zewnętrznych – geneza i podstawy prawne ..	233
2.2. Wysoki Przedstawiciel jako zwierzchnik ESDZ	238
2.2.1. Wysoki Przedstawiciel a zadania ESDZ.....	238
2.2.2. Wysoki Przedstawiciel a personel ESDZ	244
2.2.3. Wysoki Przedstawiciel a struktura wewnętrzna ESDZ	247
3. Wysoki Przedstawiciel a pozostałe podmioty	250
3.1. Wysoki Przedstawiciel a Europejska Agencja Obrony	250
3.2. Wysoki Przedstawiciel a Centrum Satelitarne Unii Europejskiej	255
3.3. Wysoki Przedstawiciel a Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony	259
3.4. Wysoki Przedstawiciel a Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem	261
4. Podsumowanie	263
Zakończenie	267
Bibliografia	275

WYKAZ SKRÓTÓW

COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli (Comité des représentants permanents)
EAO	– Europejska Agencja Obrony
EKBiO	– Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony
EPL	– Europejska Partia Ludowa
ERPO	– Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich
ESDZ	– Europejska Służba Działań Zewnętrznych
Euratom	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWO	– Europejska Wspólnota Obronna
EWP	– Europejska Współpraca Polityczna
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GATT	– Układ Ogólny w sprawie Ceł i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade)
GKDZ	– Grupa Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych
IUESB	– Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem
JAE	– Jednolity Akt Europejski
KE	– Komisja Europejska (Komisja)
KPB	– Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa
KPP	– Karta Praw Podstawowych
MRG	– mały ruch graniczny
NATO	– Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organisation)
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PE	– Parlament Europejski

PES	– Partia Europejskich Socjalistów
PWBiS	– przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
RE	– Rada Europejska
RSO	– Rada do Spraw Ogólnych
RSZ	– Rada do Spraw Zagranicznych
SATCEN	– Centrum Satelitarne Unii Europejskiej
SSP	– Sąd ds. Służby Publicznej
SPUE	– specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej
SWS	– stała współpraca strukturalna
TA	– Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TKE	– Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy
TL	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
WP	– Wysoki Przedstawiciel
WPH	– wspólna polityka handlowa
WPBiO	– wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
WPZiB	– wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

WSTĘP

W świetle przepisów traktatowych ambicje Unii Europejskiej w dziedzinie stosunków zewnętrznych nie budzą wątpliwości. Jednocześnie fakt, iż UE aktywność na tym polu prowadzi – aktywność, którą można określić mianem polityki zagranicznej – pozostaje pewnym fenomenem, zważywszy chociażby na jej charakter prawny. Wskazana polityka tradycyjnie kojarzona jest z państwem, Unia jednak państwem nie jest. Niemniej wykształcony w toku procesów integracyjnych zakres jej kompetencji, jej odpowiedzialności powoduje, iż aktywność UE w sferze zewnętrznej staje się naturalną koniecznością. Biorąc jednocześnie pod uwagę, iż najlepszym, najbardziej właściwym punktem odniesienia dla oceny charakteru Unii jako podmiotu pozostaje kategoria organizacji międzynarodowej, wypada stwierdzić, iż pewne cechy tej właśnie kategorii determinować będą istotę i kształt unijnej polityki zagranicznej.

W przypadku Unii aktualność zachowuje m.in. zasada powierzenia kompetencji (art. 5 ust. 2 TUE) – tradycyjna zasada określająca relacje między organizacją a państwami członkowskimi. Unia może więc czynić jedynie to, do czego została upoważniona. Nawet jeśli zakres przekazanych jej uprawnień jest ponadstandardowo szeroki, wciąż jego granice wyznaczają państwa w akcie (aktach) konstytuującym UE jako organizację, nie zaś sama Unia. W konsekwencji to stanowiąca podstawy funkcjonowania Unii umowa międzynarodowa wyznacza skalę jej uprawnień. Zrozumiałym jest zatem, że UE nie jest bytem onnipotentnym, zdolnym do samodzielnego definiowania swych kompetencji. Czynnikiem fundamentalnym w tej mierze pozostaje bowiem wola państw tworzących organizację. Jej działalność w przestrzeni międzynarodowej także musi opierać się na zawartym w stosownym akcie upoważnieniu. Jednak w zakresie, w jakim upoważnienie takie zostało zmaterializowane, Unia działania podejmować może. Co przy tym interesujące, jej działalność w rozpatrywanej materii cechuje pewna autonomia – zarówno względem polityki państw trzecich, jak i polityki państw członkowskich. Wiąże się to z charakterem podmiotowości organizacji międzynarodowych, która mimo swej wtórnej istoty pozostaje odrębną względem państw, również tych, które organizację tworzą.

Uznając charakter Unii jako organizacji międzynarodowej (nawet jeśli specyficznej), przyznać należy, iż to, co można określać mianem unijnej polityki zagranicznej, pozostaje w istocie pewnego rodzaju sumą aktywności, do których realizacji UE upoważniono. Nie ulega wątpliwości, iż dziedzin, w ramach których Unia ma prawo podejmować działania, łącznie z przyjmowaniem aktów prawnie wiążących, jest wiele. Część z nich jednocześnie – jak m.in. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa czy wspólna polityka handlowa – to obszary wprost ukierunkowane na sferę relacji zagranicznych. Część natomiast – jak m.in. polityka migracyjna – to dziedziny, które formalnie kwalifikowane są jako polityki wewnętrzne, jednak o silnym potencjale zewnętrznym. Związki między poszczególnymi politykami są bardzo wyraźne, poza wymiarem czysto merytorycznym, posiadają też ważny aspekt instytucjonalno-proceduralny. W ten sposób teza o istnieniu szeroko pojmowanej polityki zagranicznej Unii wydaje się zasadna. Zastrzec jednak należy, iż jej zakres (zakres jej składowych) oraz natura sygnalizowanych związków w jej ramach (między jej składowymi) są pochodnymi decyzji państw członkowskich wyrażonej w Traktatach.

Za osiągnięcie celów postawionych przed Unią odpowiadają jej instytucje (art. 13 ust. 1 TUE). One pozostają właściwe w zakresie realizacji interesów samej UE, jej państw członkowskich oraz jej obywateli, zapewniają także spójność, skuteczność i ciągłość unijnym politykom. W procesy te zaangażowane są także podmioty, które statusu instytucji nie posiadają. Na tym tle natomiast pojawia się urząd¹ Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej jako Wysoki Przedstawiciel²).

Urząd ten ustanowiono relatywnie niedawno na mocy Traktatu z Amsterdamu zaś jego konstrukcję gruntownie zmodyfikowano Traktatem z Lizbony. Pobeżna nawet analiza przepisów traktatowych (i sama nazwa) dowodzą jego silnych, genetycznych powiązań ze sferą unijnej polityki zagranicznej. Jednocześnie wydaje się, iż aktualny kształt traktatowych rozwiązań odnośnie do funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela wydaje się koncentrować wokół dwóch osi. Z jednej strony to urząd ściśle związany z wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa

- 1 W stosunku do Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa stosowane będzie w dalszych analizach pojęcie „urzędu”. Zastrzec należy jednocześnie, iż traktowane będzie ono jako narzędzie opisujące rozpatrywany podmiot w sposób neutralny z punktu widzenia jego kwalifikacji prawnej na tle traktatowych kategorii instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. To zagadnienie (charakter prawny Wysokiego Przedstawiciela) stanowić będzie przedmiot jednego z rozdziałów. W tym ujęciu termin „urząd” ma zatem określać Wysokiego Przedstawiciela jako swego rodzaju stanowisko w strukturze organizacyjnej Unii i dodać wypada, iż termin ten w podobnym kontekście występuje w deklaracjach dołączonych do Traktatów stanowiących podstawy UE (Deklaracja nr 13) oraz w literaturze cytowanej w jednym z kolejnych rozdziałów.
- 2 „Wysoki Przedstawiciel”, jako termin redukujący niezwykle rozbudowaną oficjalną nazwę rozpatrywanego urzędu, (zamiennie ze stosownym skrótem), stosowany będzie w dalszych rozważaniach w zdecydowanej większości przypadków. Zabieg tego rodzaju stosowany jest również w aktach unijnych prawa wtórno; por. m.in. *decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (2010/427/UE), Dz.U. L 201 z 03.08.2010 .

– podmiot w dużej mierze odpowiedzialny za jej programowanie i implementację. Z drugiej strony WP pozostawać ma organizacyjnym czynnikiem zapewniania spójności unijnej polityki zagranicznej *sensu largo*. Oba wątki wyraźnie przewijają się w procesie genezy i rozwoju Wysokiego Przedstawiciela i jest to zrozumiałe w obliczu ewolucji i obecnego, szerokiego zakresu tejże polityki. Zauważyć bowiem należy, iż WPZiB to tylko jeden z fragmentów działań zewnętrznych Unii. Jej egzystencję postrzegać wypada na tle pozostałych elementów. Te z kolei – na tle całości unijnych polityk, zwłaszcza tych, które będąc kwalifikowanymi jako wewnętrzne – mają istotne znaczenie dla sfery relacji zagranicznych Unii. W owej mozaice dziedzin składających się na całość aktywności zewnętrznej UE szczególnej wagi nabiera kwestia wzmocnienia potencjału WPZiB jako *stricto* politycznego substratu owej aktywności. Podobną wagę prezentuje postulat zachowania spójności poszczególnych jej składowych.

Wobec aktualnej konstrukcji polityki zagranicznej Unii oraz osi wyznaczających główne kierunki działalności Wysokiego Przedstawiciela należy podkreślić, iż skala jego zadań w unijnej konstrukcji jest niezwykle rozbudowana. Dodatkowo, bardzo ogólny sposób ich sformułowania powoduje, iż poświęcone mu analizy mogą zasadnie przebiegać dwukierunkowo. Po pierwsze, obejmować mogą sferę rozwiązań prawnych określających reguły jego funkcjonowania. Po drugie natomiast, uwzględniać mogą aspekt praktyczny jego działalności, prowadzonej w oparciu o stosowne reguły prawne. Ów drugi aspekt wydaje się być jednocześnie zagadnieniem wyjątkowo obszernym.

Przedmiotem niniejszego opracowania pozostaje urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oceniany z perspektywy normatywnej. W tym ujęciu WP postrzegany będzie przede wszystkim jako określona traktatowo konstrukcja prawna, której działalność – poza prawem pierwotnym – regulowana jest także aktami prawa wtórnego. W ten sposób prezentowane rozważania koncentrują się zasadniczo wokół prawnych aspektów funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela, nie zaś na praktycznym wymiarze jego działalności. Owe praktyczne aspekty będą analizowane jedynie w stopniu niezbędnym, jako uzupełnienie i ilustracja normatywnych rozstrzygnięć przyjętych w Traktatach i stanowionych na ich podstawie stosownych aktach prawa pochodnego. Propozowane ujęcie nie zostało dotąd kompleksowo zaprezentowane w polskiej literaturze poświęconej prawu Unii Europejskiej. Opracowania poświęcane Wysokiemu Przedstawicielowi, niezwykle wartościowe, mają charakter cząstkowy i zasadniczo przyjmują formę artykułu naukowego bądź rozdziału w opracowaniu zbiorowym. Podobny stan rzeczy można zaobserwować w literaturze zagranicznej.

Celem poniższych rozważań jest rekonstrukcja traktatowego modelu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Sformułowa-

ny w ten sposób główny cel rozprawy wymaga realizacji szeregu celów szczególnych. Należą do nich:

- analiza (ustalenie) traktatowego modelu unijnej polityki zagranicznej, łącznie z jej zakresem przedmiotowym oraz otoczeniem instytucjonalno-proceduralnym,
- analiza motywów leżących u podstaw ustanowienia i rozwoju urzędu Wysokiego Przedstawiciela,
- analiza ewolucji rozwiązań traktatowych w zakresie funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela,
- ustalenie głównych obszarów i kierunków funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela,
- sformułowanie katalogu funkcji Wysokiego Przedstawiciela i analiza form ich realizacji,
- określenie i analiza normatywnych rozwiązań w zakresie organizacyjnego statusu Wysokiego Przedstawiciela,
- identyfikacja i analiza prawnych aspektów funkcjonowania w ramach unijnych instytucji oraz podmiotów o innym charakterze.

Teżą główną rozprawy pozostaje twierdzenie, iż konstrukcja urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa stanowi swoistą kombinację jego autonomicznego organizacyjnie charakteru i ścisłych strukturalnych powiązań z unijnymi instytucjami oraz podmiotami o innym statusie. Jako taka jest ona pochodną stawianych przed Wysokim Przedstawicielem zadań, których zakres wyznaczany jest z kolei kształtem polityki zagranicznej Unii i dostrzegalnymi w tym zakresie deficytami personalnej identyfikacji UE i koherencji ogółu jej aktywności zewnętrznych. Innymi słowy – natura unijnej aktywności zewnętrznej powoduje, iż kwestią kluczową w tym obszarze pozostaje tak umacnianie potencjału WPZiB (jako elementu działań zewnętrznych UE), jak i spójności szeroko pojmowanej polityki zagranicznej Unii. Oba wątki spaja osoba Wysokiego Przedstawiciela, który dzięki formule „wielokrotnego” umocowania organizacyjnego (*multi-hatting*) zyskuje odpowiedni fundament dla wykonywania posiadanych kompetencji, a w efekcie realizacji powierzonych mu zadań. W ten sposób urząd Wysokiego Przedstawiciela staje się swego rodzaju „organizacyjnym remedium” na dostrzegalne sygnalizowane wyżej ułomności polityki zagranicznej Unii. Ustanowienie i rozwój rozpatrywanego podmiotu cechuje zatem pewna dwutorowość stawianych przed nim zadań, będąca wszak pochodną ewolucji i aktualnego kształtu unijnej polityki zagranicznej *sensu largo*. Dualizm ten znajduje przy tym odzwierciedlenie zarówno w sposobie definiowania zadań i kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, jak i w sposobie jego osadzenia instytucjonalnego. Tezy szczegółowe kształtują się w sposób następujący:

- fragmentacja pojmowanej szeroko unijnej polityki zagranicznej jest jej cechą stałą, jej stopień podlega jednak ewolucji w zależności od kształtu kolejnych reform ustrojowych Unii,
- w aktualnym stanie prawnym fragmentacja polityki zagranicznej UE ma wielopłaszczyznowy wymiar i obejmuje aspekt horyzontalny, wertykalny i instytucjonalny,
- w wymiarze horyzontalnym na plan pierwszy wysuwa się odrębność (szczególny charakter) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), w wymiarze wertykalnym – relacja między aktywnością Unii a aktywnością państw członkowskich, w wymiarze instytucjonalnym – relacje inter- i intra-instytucjonalne,
- w wymiarze generalnym działalność Wysokiego Przedstawiciela koncentruje się wokół dwóch obszarów: programowania i realizacji WPZiB oraz zapewnienia spójności polityki zagranicznej Unii,
- z istotą obszarów aktywności Wysokiego Przedstawiciela skorelowany pozostaje katalog powierzonych mu funkcji, pojmowanych jako zbiory jego kompetencji szczegółowych,
- rozwój koncepcji Wysokiego Przedstawiciela zmierzał ku jego prawno-organizacyjnej autonomizacji i – w aktualnym stanie prawnym – uczynił zeń podmiot odrębny względem pozostałych elementów struktury organizacyjnej Unii,
- odrębny/autonomiczny charakter Wysokiego Przedstawiciela sprzyja zapewnieniu WPZiB silniejszej identyfikacji personalnej, staje się jej narzędziem,
- ewolucja koncepcji Wysokiego Przedstawiciela zmierzała także w kierunku organizacyjnego „włączenia” go w ramy unijnych instytucji w najszerzej mierze odpowiedzialnych za politykę zagraniczną Unii,
- osadzenie organizacyjne Wysokiego Przedstawiciela w ramach instytucji Unii oraz innego typu podmiotów – przyjęty w TL model owego osadzenia – wzmacnia relacje międzyinstytucjonalne i wewnątrzinstytucjonalne i jako taki jest czynnikiem utrwalania (wzmacniania) spójności polityki zagranicznej Unii na różnych płaszczyznach (horyzontalnej, wertykalnej, instytucjonalnej).

Praca składa się z sześciu rozdziałów, których kolejność i zawartość podporządkowane są zaprezentowanym powyżej założeniom.

W rozdziale pierwszym zaprezentowano genezę i rozwój unijnej polityki zagranicznej, by na tej podstawie wskazać jej najbardziej istotne cechy w aktualnym stanie prawnym. Ustalono przede wszystkim zakres i sposób definiowania polityki zagranicznej Unii, czyli katalog składających się na nią polityk szczegółowych. W tej mierze zidentyfikowano i poddano analizie kategorię „działań zewnętrznych Unii” – zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w wymiarze jej relacji wzglę-

dem wewnętrznych polityk Unii i aktywności państw członkowskich. Wskazano również proceduralno-instytucjonalne aspekty tego owego złożonego, wielopłaszczyznowego charakteru unijnej polityki zagranicznej. Na tym tle ukazano postulat spójności tejże polityki – wymiary, na których jest pożądana, sposób jej rozumienia w kontekście polityki zagranicznej Unii oraz metody jej wzmacniania. W ten sposób rozdział pierwszy pozwala określić zakres wyzwań w dziedzinie unijnej aktywności zewnętrznej, wokół których urząd Wysokiego Przedstawiciela był budowany i modyfikowany. Jako taki stanowi podstawę dalszych analiz.

W rozdziale drugim analizie poddano proces kształtowania się urzędu Wysokiego Przedstawiciela – jego genezę i rozwój. W tym kontekście uwzględniono prace nad Traktatem z Amsterdamu, na mocy którego ustanowiono pierwotny model Wysokiego Przedstawiciela. Następnie przedstawiono wątek WP w debacie nad szeroko zakrojoną reformą Unii, której zwieńczeniem stać się miał Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Traktat ten nie wszedł w życie, mimo to szereg zaprezentowanych w nim rozwiązań odnośnie do WP znalazło kontynuację w Traktacie z Lizbony. Stąd uwzględnienie tej fazy rozwoju UE wydaje się niezbędne. Rozdział kończy analiza głównych założeń traktatowych dotyczących Wysokiego Przedstawiciela zawartych w Traktacie z Lizbony właśnie – traktatu wyznaczającego aktualny model omawianego urzędu. W tym fragmencie uwagę zwrócono głównie na okoliczności przyjęcia TL i jego relację względem TKE oraz określono podstawy prawne funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela.

Rozdział trzeci poświęcono problemowi funkcji Wysokiego Przedstawiciela. W tej mierze zaprezentowano, w pierwszej kolejności, sposób rozumienia pojęcia „funkcje” i odniesiono je do działalności unijnych instytucji i organów, w tym także Wysokiego Przedstawiciela. Pojęcie funkcji zestawiono następnie z generalnie określoną traktatowo rolą Wysokiego Przedstawiciela w dziedzinie unijnej polityki zagranicznej oraz zakresem powierzonych mu szczegółowych kompetencji. Na tym tle zaproponowano katalog funkcji Wysokiego Przedstawiciela stanowiący swego rodzaju uporządkowanie powierzonych mu uprawnień i obowiązków. Podjęto przy tym próbę wskazania, jakiego typu kompetencje w najszerszym stopniu wpisują się w ramy konkretnych funkcji i w jakich wzajemnych relacjach mogą pozostawać.

W rozdziale czwartym przedstawiony został status organizacyjny Wysokiego Przedstawiciela wraz z jego charakterem prawnym. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na kwestie wyboru i okresu sprawowania mandatu przez Wysokiego Przedstawiciela. Na tym tle wyodrębniono przede wszystkim wątki świadczące o jego autonomicznym charakterze. Następnie omówiono aspekty dotyczące uczestnictwa WP w ramach określonych unijnych instytucji oraz jednostek, które statusu instytucji nie posiadają. Zgodnie z logiką Traktatów WP pozostaje zaangażowany

żowany w działalność trzech instytucji: Komisji, Rady i Rady Europejskiej oraz innego typu podmiotów, jak m.in. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. W tym świetle ukazano Wysokiego Przedstawiciela jako podmiot funkcjonujący w formule wielokrotnego umocowania, dla której przyjęto nazwę *multi-hatting*. Rozważania tego rozdziału wieńczy analiza charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela dokonana w świetle traktatowo wyodrębnionych kategorii instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii.

Szczegóły umocowania Wysokiego Przedstawiciela w ramach unijnych instytucji stanowią przedmiot rozdziału piątego. W oparciu o ustalenia dotyczące formuły *multi-hatting* badaniu poddane zostały kwestie charakteru umocowania WP w Komisji, Radzie i Radzie Europejskiej oraz konsekwencje przyjętych traktatowo rozwiązań w tej mierze. Najwięcej miejsca poświęcono pozycji i roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji, ten bowiem aspekt jawi się jako najbardziej rozbudowany. Niemniej w kontekście każdej z instytucji podjęto próbę oceny, w jaki sposób uczestnictwo WP w jej ramach koresponduje z powierzonymi mu zadaniami, zwłaszcza z zapewnianiem spójności polityki zagranicznej Unii.

Rozdział szósty, ostatni, poświęcono kwestiom umocowania Wysokiego Przedstawiciela w ramach innych niż same instytucje Unii podmiotów. W głównej mierze analizie poddano w tej części pracy relacje między wysokim przedstawicielem a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Omówiono w tym względzie podstawy prawne funkcjonowania Służby oraz jej charakter prawny, w dalszej natomiast części zaprezentowano wymiary i model zwierzchnictwa Wysokiego Przedstawiciela nad Służbą. W ten sposób ukazano ESDZ jako swoiste zaplecze administracyjno-merytoryczne Wysokiego Przedstawiciela, łącznie z elementami jego wewnętrznej struktury. Rozdział uzupełnia i kończy analiza relacji między WP a innymi jednostkami w ramach Unii, które (podobnie jak ESDZ) statusu instytucji nie posiadają, wpisują się jednak w szeroko pojmowane organizacyjne zaplecze WP, są strukturami w określony sposób mu podległymi.

Zaprezentowane wyżej założenia co do celu rozprawy oraz jej głównej i szczególnie ważnych tez wymagały dobrania stosownych metod badawczych. Metodą wiodącą pozostaje metoda dogmatyczno-prawna. Podstawą prezentowanych rozważań pozostaje bowiem analiza stosownych aktów prawa unijnego – Traktatów oraz aktów prawa wtórnego. W ścisłym związku ze wskazaną metodą pozostaje metoda analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jakkolwiek należy zastrzec, iż dorobek orzeczniczy w odniesieniu do samego Wysokiego Przedstawiciela jest ograniczony. Wykorzystano również metodę historyczno-prawną, w szczególności w odniesieniu do rozwoju unijnej polityki zagranicznej w jej obecnym kształcie oraz w zakresie ewolucji koncepcji Wysokiego Przedstawiciela.

Prezentowane analizy oparto, poza materią prawną, na analizie literatury naukowej – polskiej i zagranicznej. W tym zakresie wykorzystano zarówno monografie, jak i opracowania w formie krótszych analiz naukowych. Wykorzystano również dane prezentowane w formie oficjalnych raportów, sprawozdań – głównie celem udokumentowania praktycznych aspektów analizowanych zagadnień.

* * *

Przygotowanie niniejszej publikacji nie byłoby możliwe gdyby nie wsparcie, na jakie mogłem liczyć ze strony wielu osób na każdym etapie pracy nad tekstem. Wsparcie to objęło szereg zagadnień – od kwestii *stricte* naukowych poprzez finansowe, organizacyjne aż po techniczne. Chciałbym za nie podziękować Władzom Wydziału Prawa UWB, a także Zespołowi Wydawnictwa Temida 2. Szczególne podziękowania, w tym również za inspirującą atmosferę pracy, kieruję pod adresem moich Przełożonych oraz Koleżanek i Kolegów z Wydziału Prawa UWB. Z ich strony, jak też ze strony przedstawicieli innych ośrodków naukowych mogłem liczyć na merytoryczną dyskusję i wsparcie, za co pozostaję ogromnie zobowiązany. Wyrażam głęboką nadzieję, iż wszystkie te osoby zechcą przyjąć moje bezpośrednie, osobiste podziękowania.

Odrębne wyrazy szczerej wdzięczności – za wyrozumiałość i konsekwentną motywację – składam moim najbliższym.

Rozdział 1

ROZWÓJ I AKTUALNY KSZTAŁT POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wprowadzające

Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej jako Wysoki Przedstawiciel, WP) jest w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej elementem relatywnie nowym. W strukturze tej pojawił się jednocześnie w określonym momencie i w określonych okolicznościach¹. Ujmując rzecz w skrócie – WP jawi się jako element procesu reformy ram instytucjonalnych Unii pozostających czynnikiem odpowiedzialnym za realizację unijnej polityki zagranicznej. Procesu zmierzającego w kierunku wzmocnienia przymiotów tejże polityki wyrażanych pojęciami rozpoznawalności, spójności, jednolitości czy efektywności oraz rekompensaty dostrzegalnych deficytów w tej mierze².

Jakiegokolwiek rozważania poświęcone pozycji Wysokiego Przedstawiciela w unijnych ramach instytucjonalnych powinny zatem, jak się wydaje, za punkt wyjścia przyjmować identyfikację uwarunkowań, na tle których do ustanowienia owego urzędu doszło, które wpłynęły (i wpływają) na proces jego ewolucji oraz na kształt aktualnych rozwiązań traktatowych w tej mierze. W ten sposób rozpatrywanemu urzędowi nadać wypada odpowiedni kontekst, zapewnić tło, na którym badać należy zarówno genezę, jak i rozwój oraz obecny model Wysokiego Przedstawiciela. To z kolei determinować będzie zakres i logikę dalszych wywodów.

1 Por. m.in. E. Denza, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon*, Berlin Heidelberg 2012, s. 482-483.

2 Por. K. Radtke, *The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?* [w:] F. Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham 2012, s. 43. W kontekście deficytów unijnej polityki zagranicznej stosunkowo często przywoływana jest koncepcja sformułowana przez Ch. Hilla odnosząca się do ważnego rozdźwięku między ambicjami UE oraz tym, co faktycznie jest ona w stanie osiągnąć (tzw. *capability – expectations gap*), por. Ch. Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, *Journal of Common Market Studies* 1993, vol. 31, no. 3, s. 305-328.

Wychodząc z ogólnego założenia, iż Unia Europejska jest podmiotem aktywnym w przestrzeni zewnętrznej³, a za jej działalność w tej materii odpowiadają jej ramy instytucjonalne (art. 13 TUE⁴), źródeł koncepcji WP poszukiwać wypada w sposobie konstrukcji unijnej polityki zagranicznej. W konsekwencji zasadniczym celem niniejszego rozdziału jest ukazanie ewolucji i aktualnego charakteru polityki zagranicznej Unii Europejskiej jako czynnika generującego potrzebę określonych rozwiązań instytucjonalnych.

Nakreślony w powyższy sposób cel badań tej części opracowania wymaga analizy określonych zagadnień. W pierwszej kolejności zaprezentowany zostanie rozwój integracji państw członkowskich Wspólnot/Unii w dziedzinie polityki zagranicznej i jego charakterystyczne cechy. Ten fragment analizy zmierza do wykazania, iż przyjęty we wskazanej dziedzinie mechanizm integracyjny opierał się na swoistej dychotomii ścieżek kooperacji. Jej wyrazem stała się wyraźna prawna i organizacyjna odrębność wątków politycznych i ekonomicznych poddanych kompetencjom Wspólnot i Unii. Dychotomia ta znajduje odzwierciedlenie również w dzisiejszej konstrukcji Traktatów (Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵), czego efektem jest kontynuacja swoistej fragmentacji⁶ działań w obszarze polityki zagranicznej Unii. Co więcej, rozwarstwienie to potęgowane jest stałym rozwojem zarówno substratu politycznego, jak i ekonomiczno-społecznego działań zewnętrznych Unii. Sytuację komplikuje nadto fakt, iż określony potencjał zewnętrzny posiadają polityki unijne kwalifikowane formalnie jako wewnętrzne. Wreszcie, paralelnie względem działań unijnych rozwijać wydaje się aktywność państw członkowskich na polu krajowej polityki zagranicznej⁷. Na tym tle, w dalszej części rozdziału, ukazany zostanie postulat spójności unijnej polityki zagranicznej. W tej części uwaga zwrócona zostanie na pozwalające się zidentyfikować na podstawie Traktatów wymiary owej spójności, samo jej pojęcie oraz moż-

3 Por. m.in. tytuł V TUE.

4 *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202, 07.06.2016.

5 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202, 07.06.2016.

6 Pojmowanie „fragmentacji” w odniesieniu do unijnej polityki zagranicznej będzie w niniejszym opracowaniu bliższe ujęciu prezentowanemu m.in. przez R. Wessela (jeszcze na tle filarowej konstrukcji Unii), według którego fragmentacja owa oznacza zróżnicowanie – w zależności od obszaru – organizacyjnej reprezentacji zewnętrznej Unii, procedur decyzyjnych, stopnia kontroli parlamentarnej i sądowej oraz zróżnicowanie dostępnego instrumentarium prawnego. Por. R. A. Wessel, *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and the New Constitution for Europe* [w:] J.W. de Zwaan, J.H. Jans, F.A. Nelissen, S. Blockmans (eds.), *The European Union: An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague 2004, s. 127-128. W tym ujęciu pojęcie fragmentacji będzie wiodącym, jakkolwiek towarzyszyć mu będą terminy o podobnym znaczeniu, jak m.in. rozwarstwienie. Odnośnie do innego rozumienia fragmentacji w kontekście procesów integracyjnych w ramach UE por. m.in. R. Grzeszczak, *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do rzeczywistości (Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy – from words to reality)*, Zeszyty Natolińskie 2013, z. 54.

7 A-C. Marangoni wskazuje, iż ów kształt polityki zagranicznej Unii wiąże się z sektorowym podziałem odpowiedzialności za poszczególne elementy. To z kolei wymaga specjalizacji w wymiarze horyzontalnym i generuje swoistą fragmentację instytucjonalną, która niesie ryzyko braku spójności unijnej polityki. Por. A-C. Marangoni, *Towards Consistency of EU External Policies? A Case Study on the European Commission*, Maastricht 2014, s. 20.

liwe czynniki jej wzmocnienia. W ten sposób rozdział niniejszy powinien stać się wystarczającą podstawą dalszych rozważań poświęconych bardziej szczegółowemu aspektom rozwoju i funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela.

2. Wspólnoty Europejskie a rozwój Europejskiej Współpracy Politycznej

Wspólnoty Europejskie (Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Energii Atomowej, Europejska Wspólnota Gospodarcza) w swym pierwotnym kształcie, jak się wydaje, nie realizowały postulatów integracji politycznej pojmowanej jako zacieśnianie współpracy na polu polityki zagranicznej i obronnej (*high policy*)⁸. Oczywiście, ujęcie integracji gospodarczej w pewne polityczne ramy – ramy wartości i idei definiujących aksjologiczne podstawy współpracy państw członkowskich Wspólnot – było dostrzegalne i bezsprzecznie ważne. W tym sensie sugestia, jakoby skoncentrowana wokół budowy wspólnego rynku integracja ekonomiczna okazała się możliwa dlatego właśnie, że odseparowano ją od wątków politycznych, daleka jest od prawdy⁹. Trudno bowiem, już w tamtym okresie, postrzegać współpracę państw członkowskich wyłącznie jako alians interesów ekonomicznych w oderwaniu od jej fundamentów w postaci określonych zasad składających się na swoistą „etyczną” wizję integracji¹⁰. Niemniej zasadniczy nurt wspólnotowej integracji jednoznacznie ciążył ku aspektom gospodarczym, a elementy kooperacji w tej mierze zajmowały w Traktatach założycielskich miejsce pierwszoplanowe¹¹.

W tym świetle należy zauważyć, iż integracja gospodarcza, nawet jeśli stanowi nurt wiodący, nie wyklucza aktywności zewnętrznej organizacji. Przeciwnie –

- 8 Według S. Hoffmanna aktywność państwową podzielić można na *low* oraz *high politics*, przy czym do drugiej kategorii należeć miałaby sfera polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, por. S. Hoffmann, *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and Case of Western Europe*, Daedalus 1966, vol. 95, no. 3, s. 862-915. W kontekście polityki zagranicznej UE podział ów wciąż bywa stosowany i rozumiany jest zasadniczo jako dystynkcja między typowo politycznym (dyplomatycznym) i gospodarczym wymiarem aktywności zewnętrznej Unii, por. P. van Elsuwege, *Law versus Politics: The Limits of Judicial Review in EU External Relations*, Working Paper Annual Research Network Conference 2010, s. 3. Ten sam autor dostrzega również, iż podział ów w wymiarze formalnym pozostaje stosunkowo sztuczny, por. P. van Elsuwege, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, Common Market Law Review 2010, vol. 47, s. 988. Do *high politics* i *low politics* odnoszą się również inni autorzy, por. m.in.: P. Gauttier, *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, European Law Journal 2004, vol. 10, no. 1, s. 24; J.-V. Louis, *The European Union: from External Relations to Foreign Policy?*, College of Europe, EU Diplomacy Papers 2007, no. 2, s. 4; C. Carta, *The European Union Diplomatic Service. Ideas, preferences and identities*, London, New York 2012, s. 19. Por. także: J. Haaland Matlary, *EU Foreign Policy: "High politics", low impact – and vice versa?* [w:] F. Bynander, S. Guzzini (eds.), *Rethinking Foreign Policy*, Abingdon, Oxon; New York 2013, s. 137-149.
- 9 J.M. de Arellza, *The History and Foundations of European Integration: A contribution to the Debate on the Future of the European Union* [w:] C. Arvanitopoulos (ed.), *Reforming Europe: The Role of the Centre-Right*, Constantinos Karamanlis Institute for Democracy, Athens 2009, s. 11.
- 10 *Ibidem*.
- 11 Por. J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, New York 2010, s. 238.

aktywności tego rodzaju wymaga. Już w przypadku EWWiS zakładano określony stopień jej potencjału zewnętrznego. W art. 6 ustanawiającego tę Wspólnotę Traktatu (Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali¹²) postanowiono, iż w stosunkach zewnętrznych Wspólnota ta korzysta z podmiotowości (zdolności) prawnej (*juridical capacity*) koniecznej do realizowania jej funkcji oraz osiągnięcia powierzonych celów. Upoważnienie EWWiS do podejmowania określonej aktywności zewnętrznej znajdowało w ten sposób umocowanie na poziomie traktatowym. Jego zakres determinowany był przy tym charakterem „misji” i katalogiem zadań EWWiS (por. art. 2 i 3 TEWWiS). Te, jakkolwiek w sposób ewidentny do aktywności międzynarodowej EWWiS się odwoływały (obejmując m.in. promowanie rozwoju handlu międzynarodowego – art. 3 lit. f) TEWWiS)¹³, operowały zasadniczo na płaszczyźnie *stricte* gospodarczej. Również w odniesieniu do ustanowionej kilka lat później Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nadmienić należy, iż przyznano jej kompetencję do rozwijania relacji międzynarodowych¹⁴. Zgodnie z art. 210 Traktatu ustanawiającego EWG¹⁵ Wspólnota posiadała osobowość prawną, chociaż – inaczej niż w przypadku EWWiS – nie powiązano jej wprost z aktywnością międzynarodową. Jednocześnie TEWG dawał bezpośrednią podstawę do identyfikacji kilku przynajmniej pół tego rodzaju aktywności. Przykładem w tej sferze pozostawała oczywiście polityka handlowa (rozdział 3 tytułu II TEWG). Traktat zakładał jednak również ustanowienie wszelkich właściwych form współpracy Wspólnoty m.in. z Organizacją Narodów Zjednoczonych czy Radą Europy (art. 229 i 230 TEWG). Komisję uczyniono przy tym bezpośrednio odpowiedzialną za zapewnianie właściwych stosunków z organami ONZ, jej organizacjami wyspecjalizowanymi oraz organami Układu Ogólnego w sprawie Cef i Handlu (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade). Postanowienia te uzupełniono generalnym zobowiązaniem Komisji do utrzymywania odpowiednich relacji ze wszystkimi organizacjami międzynarodowymi (art. 229 TEWG). Jednocześnie TEWG w wyraźny sposób czynił umowę międzynarodową narzędziem kształtowania wspólnotowych relacji zagranicznych. Upoważnienie EWG do ich zawierania zawarto w art. 228 ust. 1 TEWG, stanowiąc przy tym, iż przewidziane traktatowo umowy negocjowane będą przez Komisję, zawierane zaś – co do zasady – przez Radę po ewentualnej

12 *Treaty establishing the European Coal and Steel Community* (Paris, 18 April 1951), źródło: http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html [26.04.2017].

13 Warto w tym świetle zwrócić również uwagę na rozdz. X TEWWiS odnoszący się do polityki handlowej tej Wspólnoty.

14 Por. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, New York 2011, s. 70; B. van Vooren, R.A. Wessel, *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge 2014, s. 2.

15 *Treaty establishing the European Economic Community* (Rome, 25 March 1957), źródło: http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html [26.04.2017].

konsultacji ze Zgromadzeniem¹⁶. Możliwość zawarcia umowy międzynarodowej TEWG przewidywał m.in. w odniesieniu do wzmiankowanej polityki handlowej (art. 111 ust. 2 czy art. 113 TEWG) czy tworzenia form stowarzyszeniowych między EWG a innymi organizacjami międzynarodowymi (art. 238 TEWG). Bezsprzecznie zatem EWG posiadała upoważnienie do prowadzenia określonego typu aktywności zewnętrznej. Aktywność ta jednak pozostawała w ścisłej korelacji z celami Wspólnoty, które wciąż koncentrowały się głównie wokół wątków natury gospodarczej.

W konsekwencji, rozpatrywane wyżej Wspólnoty mogły i podejmowały określoną działalność w przestrzeni zewnętrznej. Była ona jednak ukierunkowana na realizację ich ekonomiczno-gospodarczych (względnie społecznych) zadań¹⁷. Nie przejawiała tym samym cech wielopłaszczyznowej polityki zagranicznej uwzględniającej również substrat polityczny¹⁸. Materializujący się w postaci EWWiS czy EWG proces integracji państw europejskich aspektu tego zasadniczo nie obejmował. Nie oznacza to jednak, iż obszar współpracy w zakresie stosunków *stricto* politycznych i obronności nie stanowił przedmiotu zainteresowania europejskich przywódców. Przeciwnie – dla współpracy (integracji) międzypaństwowej na wskazanych polach planowano utworzyć odrębne struktury organizacyjne. Już na początku lat pięćdziesiątych XX wieku zakładano ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Obronnej¹⁹ oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej²⁰, i to w ich ramach odbywać się miała kooperacja polityczno-obronna²¹. W ten sposób – w uogólnieniu – zamierzano zrealizować projekt połączenia różnych wymiarów integracji: politycznego, obronnego i ekonomicznego, przy czym to Europejska Wspólnota Polityczna stać się miała konstrukcją wiodącą, przejmując cele i kompetencje EWWiS oraz EWO²². Jednak wskutek negatywnego stanowiska Francji wobec EWP oraz formalnego odrzucenia projektu EWO prace nad obydwoma formatami kooperacji

16 Umowy międzynarodowe zawarte we wskazanym trybie wiązały zarówno instytucje Wspólnoty, jak i państwa członkowskie (art. 228 ust. 2 TEWG).

17 Por. m.in. G. de Búrca, *EU External Relations: The Governance Mode of Foreign Policy* [w:] B. van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford 2013, s. 44. Stan ten trwał w zasadzie do końca lat osiemdziesiątych XX wieku, por. P. Eeckhout, *A Panorama of Two Decades of EU External Relations Law* [w:] A. Arnall, P. Eeckhout, T. Tridimas (eds.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford 2008, s. 324.

18 Rozumiany jako obszar *high policy* – relacji o typowo politycznym oraz obronnym charakterze.

19 Stosowny traktat został podpisany w maju 1952 r. – *European Defence Community Treaty*, źródło: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf> [26.04.2017].

20 *Draft Treaty embodying the Statute of the European Community* (10 March 1953), źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/6550430e-98c0-4441-8a60-ec7c001c357b/Resourcess#807979a3-4147-427e-86b9-565a0b917d4f_en&overlay [26.04.2017].

21 Prace nad ich ustanowieniem prowadzono paralelnie względem rozwoju Wspólnot rozpatrywanych wyżej. Por. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Białystok 2005, s. 83-85. Zob. także J. Justyński, P. Justyńska, *Instytucjonalizacja, integracja, uwspólnotowanie? Geneza i rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej* [w:] J. Galster, A. Szczerba-Zawada (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016, s. 23-28.

22 Z.M. Doliwa-Klepacki, *ibidem*.

zostały przerwane²³. Przy zachowaniu bytu EWWiS oraz powołanej do życia kilka lat później EWG wspólnotową formułą współpracy zdołano objąć materie gospodarcze, kwestie natury polityczno-obronnej, pozostawiając, siłą rzeczy, poza ich reżimem.

Po fiasku inicjatyw Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej problem współpracy na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wciąż był obecny w ramach debaty europejskiej. W tym świetle wypada przede wszystkim dostrzec zaprezentowane u progu lat sześćdziesiątych XX w. tzw. plany Foucheta, promujące wdrożenie międzyrządowego mechanizmu integracji w omawianej dziedzinie²⁴. Jednak i te plany, pozbawione powszechnej aprobaty, nie zostały wcielone w życie, a w zakresie współpracy polityczno-obronnej państw członkowskich Wspólnot nastąpił kilkuletni impas²⁵. Skoncentrowano się raczej na rozwoju i strukturalnej konsolidacji istniejących Wspólnot, a proces ten przyniósł wymierne efekty²⁶.

Działania w zakresie wzmocnienia kooperacji polityczno-obronnej państw członkowskich Wspólnot zintensyfikowano ponownie pod koniec 1969 roku²⁷. Podczas grudniowego szczytu w Hadze wezwano ministrów spraw zagranicznych Wspólnot do opracowania propozycji zmierzających do politycznej unifikacji państw członkowskich²⁸. W październiku 1970 roku przyjęto raport Davignona (tzw. raport luksemburski)²⁹, z którym wiąże się uruchomienie Europejskiej Współpracy Politycznej³⁰. Projekt ten wymaga szerszego komentarza.

Przedmiotem EWP uczyniono kooperację państw członkowskich Wspólnot w obszarze polityki zagranicznej. W zamyśle miało to stanowić instrument ich politycznej konsolidacji. Co istotne, ową kooperację polityczną postrzegano jako niezbędny element uzupełniający współpracę w ramach Wspólnot, osiągającą w oma-

23 *Ibidem*.

24 Por. J. Justyński, P. Justyńska, *Instytucjonalizacja...*, *op. cit.*, s. 28-30.

25 *Ibidem*, s. 30-31.

26 Istotne kroki w tej mierze podjęto już wraz z ustanowieniem EWG, por. *Treaty establishing the EEC – Convention on certain institutions common to the European Communities (1957) – Revised version 1995*, źródło: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/bbd4096e-0a59-4128-bdbc-7163fc80bc86/publishable_en.pdf [05.06.2017]. Por. także tzw. Traktat Fuzyjny (*Merger Treaty*) – *Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities* (8 April 1965), źródło: http://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/fd7200ae-bfc9-4979-84e3-c1f48ff07724/Resourc#be427f35-bec6-4872-9afa-e9602d628aea_en&overlay [05.06.2017].

27 H. de Waele, *Layered Global Player. Legal Dynamics of EU External Relations*, Berlin, Heidelberg 2011, s. 24.

28 *Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague* (1 and 2 December 1969), źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/a4b76b9e-9b8b-4752-9657-05e26c5a1f5d/Resourc#33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507_en&overlay [28.05.2017].

29 *Davignon Report* (Luxembourg, 27 October 1970), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf [15.05.2016].

30 J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 25-26.

wianym okresie – zdaniem przywódców – pożądanym stopniem zaawansowania³¹. Implementacja polityk wspólnotowych wymagała, zgodnie z treścią raportu, rozwoju skorelowanej z nimi współpracy o „czysto” politycznej naturze i realnych osiągnięć w tej mierze. Efektem działalności Wspólnot powinno towarzyszyć zatem pogłębianie współpracy politycznej państw członkowskich zapewniające Europie – w dalszej perspektywie – zdolność „przemawiania jednym głosem”³². Europejska Współpraca Polityczna stawała się w tym kontekście praktycznym narzędziem umożliwiającym państwom członkowskim harmonizację poglądów i stanowisk w sferze polityki międzynarodowej³³.

Uznając, iż unifikacja polityczna wymaga współpracy na polu polityki zagranicznej, w raporcie sformułowano dwa zasadnicze cele EWP. Po pierwsze, zapewnić ona miała większe wzajemne zrozumienie w zakresie głównych zagadnień międzynarodowych. Cel ten planowano realizować poprzez wymianę informacji i regularne konsultacje. Po drugie, EWP przyczynić się miała do podnoszenia stopnia solidarności między państwami członkowskimi poprzez – tam, gdzie to możliwe i pożądane – harmonizację poglądów, ustalanie wspólnych stanowisk oraz podejmowanie wspólnych działań. Funkcjonowanie EWP oparto na regularnych (przynajmniej raz w ciągu sześciu miesięcy) spotkaniach przedstawicieli państwa na szczeblu ministrów spraw zagranicznych³⁴. Konsultacje w tej formule obejmować miały wszelkie główne kwestie polityki zagranicznej. Za przygotowanie owych spotkań odpowiadał Komitet Polityczny obradujący – co do zasady – cztery razy do roku.

Ustanowienie EWP stało się w ten sposób czynnikiem dynamizującym współpracę państw członkowskich Wspólnot w wymiarze politycznym³⁵. EWP bezsprzecznie stanowiła pewien krok na drodze rozwoju współpracy w zakresie polityki zagranicznej pojmowanej nie jako jeden z aspektów współpracy w ramach Wspólnot (jakkolwiek ewidentnie ukierunkowanych „na zewnątrz”), czy też jako konieczna „zewnątrzna” konsekwencja istoty i rozwoju polityk wspólnotowych. To już aktywność o szerszym potencjale, mogąca stanowić realną odpowiedź na ak-

31 Por. *Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague* (1 and 2 December 1969).

32 Por. punkty 8 i 10 raportu Davignona.

33 Punkt 10 raportu.

34 Przewidywano również możliwość zwołania – w miejsce spotkania ministrów – konferencji na szczeblu głów państw lub szefów rządów państw członkowskich, gdy powaga sytuacji to uzasadniała. W przypadku poważnego kryzysu bądź pilnej potrzeby przewidywano także możliwość nadzwyczajnych konsultacji na szczeblu rządowym.

35 Por. E. Stein, *European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1983, vol. 43, s. 69. Por. także: A. Dieckhoff, *Europe and the Arab World: The Difficult Dialogue* [w:] I. Greilsammer, J.H.H. Weiler (eds.), *Europe and Israel: Troubled Neighbours*, Berlin, New York 1988, s. 270.

tualne zagadnienia międzynarodowe różnej natury³⁶. Warto jednak zaznaczyć, iż na tym etapie w ramach współpracy politycznej w sposób szczególnie zaakcentowano jej walor koordynacyjny, nie zaś operacyjny.

Należy także z całą mocą podkreślić, iż ów „polityczny” substrat integracji pozostał poza nawiasem systemu wspólnotowego i nie został inkorporowany do traktatów wspólnotowych³⁷. Tym samym polityki zagranicznej nie uczyniono przedmiotem zainteresowania i kompetencji Wspólnot jako organizacji przejawiających już w tamtym okresie wyraźne cechy ponadnarodowości. Dla rozwoju współpracy w omawianym wymiarze zdecydowano się przyjąć inny mechanizm. Oparto go nie tyle na zobowiązaniach traktatowych, a raczej na dokumentach natury politycznej³⁸. W efekcie współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej jako takiej nie stanowiła elementu traktatowego porządku Wspólnot. Odrębność obu nurtów kooperacji i niewiążący charakter konstrukcji samej EWP³⁹ doskonale oddają postanowienia raportu kopenhaskiego (drugiego raportu poświęconego współpracy w zakresie polityki zagranicznej w ramach EWP)⁴⁰. Stwierdzono w nim m.in., iż mechanizm współpracy politycznej operuje na poziomie międzyrządowym i ma naturę odrębną oraz uzupełniającą (czy „dodatkową” – *distinct and additional*) względem działalności instytucji wspólnotowych opartej na traktatowych, wiążących zobowiązaniach podjętych przez państwa członkowskie. W tym świetle, zdaniem B. van Voorena, różnice we współpracy w ramach EWP i Wspólnot przejawiały dwójaki charakter. To z jednej strony podział na międzyrządowy i ponadnarodowy nurt kooperacji. Z drugiej – to podział na współpracę rozwijaną w ramach wiążących zobowiązań traktatowych i współpracę prowadzoną poza tego rodzaju reżimem⁴¹. EWP pozostawała zatem pozatraktatową formą współpracy państw, nie zaś polityką Wspólnot jako określonego typu organizacji. W ten sposób wprowadzono więc układ dychotomiczny, a dwutorowość ścieżek integracyjnych stawała się ewidentna.

Odrębność EWP i wspólnotowego nurtu kooperacji stanowiła określone wyzwanie organizacyjne. Przypomnieć bowiem wypada, iż EWP nie kreowano jako bytu, który miałyby pozostawać w separacji względem systemu wspólnotowego.

36 W literaturze rozwijanie to określa się jako początek łączenia tzw. *high politics* oraz *low politics* w sferze spraw zagranicznych, por. P. Gauthier, *Horizontal Coherence...*, *op. cit.*, s. 24.

37 Por. J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, *op. cit.*, s. 25-28.

38 R.A. Wessel, *The legal dimension of European foreign policy* [w:] Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen and B. Tonra (eds.), *Handbook of European Foreign Policy*, London 2015, s. 306.

39 B. van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A paradigm for Coherence*, Abingdon 2012, s. 77-78 (strony dla niniejszej publikacji podawane są zgodnie z numeracją właściwą formatowi e-book).

40 *Second report on European political cooperation in foreign policy matters* (Copenhague, 23 July 1973), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f/publishable_en.pdf [15.05.2017].

41 B. van Vooren, *EU External Relations Law...*, *op. cit.*, s. 80.

Przeciwnie, EWP jawiła się jako projekt stanowiący swoiste „uzupełnienie” dorobku Wspólnot, ich polityk, czy wręcz jako czynnik dorobek ten wzmacniający. „Maszyna” współpracy politycznej powinna zaś w swym funkcjonowaniu uwzględniać perspektywę aktywności wspólnotowych. Wyraźnie odnotowano to m.in. w dokumencie wieńczącym szczyt haski czy w raporcie Davignona. Oczywiście, brak gotowości państw członkowskich do poddania polityki zagranicznej wspólnotowemu wymiarowi integracji można wytłumaczyć. Wydaje się on zrozumiały zwłaszcza wobec szczególnego charakteru owej polityki jako obszaru wrażliwego, silnie utożsamianego z suwerennością państwa⁴². Niemniej przyjęta na progu lat siedemdziesiątych XX wieku dychotomiczna relacja na linii EWP – działalność Wspólnot w nieuchronny sposób wzmacniała potrzebę koordynacji i spójności działań podejmowanych na obu wskazanych płaszczyznach.

Już w raporcie Davignona przewidziano mechanizmy konsultacyjne łączące Komisję oraz odpowiednie organy Parlamentu Europejskiego jako instytucji wspólnotowych ze strukturą EWP. Komisja miała być konsultowana w przypadkach, gdy działalność EWP mogła wpływać na aktywność Wspólnot. Współpraca z PE umożliwiać miała natomiast (nieformalną) debatę nad kwestiami stanowiącymi przedmiot konsultacji w ramach współpracy politycznej. Postrzegano to jednocześnie jako czynnik demokratyzujący konstrukcję EWP. Zauważyć zatem wypada, iż swoiste minimum łączności między Wspólnotami a EWP zdecydowano się osiągać poprzez określone rozwiązania instytucjonalne⁴³. Rozwój EWP tendencje tego rodzaju zdaje się potwierdzać. Za pewien przejaw niwelowania skutków sygnalizowanej dychotomii można m.in. uznać postanowienia szczytu paryskiego z 1974 roku⁴⁴. Doprowadzono wówczas do sformalizowania Rady Europejskiej (jako instytucji pozostającej wszak poza instytucjonalną strukturą Wspólnot) i wyraźnego powiązania jej działalności z zapewnianiem koherencji między rozwojem EWP i aktywnością Wspólnot. W ten sposób Rada Europejska stać się miała czynnikiem łączącym oba nurty kooperacji – istotnym elementem spójności w tym zakresie, „narzędziem” kompleksowego podejścia do zagadnień natury zewnętrznej. Nato-

42 Czynnik ten pozostaje obecny w odniesieniu do rozwoju politycznych aspektów integracji do dziś. Por. m.in. S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 3-4; B. Tonra, T. Christiansen, *The study of EU foreign policy: between international relations and European studies* [w:] B. Tonra, T. Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, New York 2004, s. 1. Aktualny brak silnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) S. Blockmans tłumaczy wprost brakiem woli państw członkowskich, by siła tej polityki rzeczywiście się wykształciła, por. S. Blockmans, *Priorities for the Next Legislature: EU External Action*, CEPS Commentary, September 2014, s. 1, źródło: <https://www.ceps.eu/system/files/Blockmans%20-%20Priorities%20for%20the%20new%20Commissioned.pdf> [04.06.2017].

43 W tym świetle postrzegać można również „związanie” przewodnictwa w ramach EWP z prezydencją w Radzie.

44 Por. *Final communiqué of the Paris Summit* (9 and 10 December 1974), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf [04.06.2017].

miast w tzw. raporcie londyńskim (kolejnym poświęconym EWP)⁴⁵ postanowiono m.in., iż Komisja będzie w pełni włączana w sferę współpracy politycznej. Na tle pierwotnych ustaleń raportu Davignona stanowiło to wzmocnienie pozycji Komisji w ramach współpracy politycznej. Jednocześnie zabieg ten również można postrzegać w kategoriach koordynowania, łączenia analizowanych obszarów współpracy. Mimo iż określonego typu zabiegi instytucjonalne traktowano jako czynniki niezbędne w tej mierze, analizowane obszary i właściwe im formaty kooperacji wciąż pozostawały jakościowo odmienne.

W tej sytuacji, jak zauważa B. de Witte, dalsze działania państw członkowskich Wspólnoty ukierunkowane na niwelowanie fragmentacji stawały się nieodzowne⁴⁶. Ich wynikiem stał się Jednolity Akt Europejski⁴⁷ jako akt – co wyraża jego tytuł – łączący obie formuły współpracy w bardziej ścisły sposób⁴⁸. Jego efektem stało się zapewnienie EWP podstaw traktatowych⁴⁹, jakkolwiek należy wskazać, iż nie dokonano jej formalnej inkorporacji do traktatów stanowiących podstawy funkcjonowania Wspólnot Europejskich⁵⁰. Nie doszło zatem do automatycznego objęcia EWP reżimem wspólnotowym. W tym wymiarze jakościowa odrębność Wspólnot i EWP została utrzymana⁵¹. Dla przykładu, art. 1 JAE stanowił wprost, iż celem Wspólnot i EWP jest wspólne przyczynianie się do wzmocnienia jedności europejskiej. Wspólnoty i EWP traktowano zatem jako byty oddzielne, zobowiązane jednak do współpracy w określonym celu. Współpraca w zakresie polityki zagranicznej poddana została regułom ustalonym w tytule III JAE (art. 1 oraz art. 3 ust. 2 JAE) i w swej istocie miała być kontynuowana z zastosowaniem procedur ustalonych we wcześniejszych raportach, konstytuujących i rozwijających EWP⁵². Jej zasadniczym przedmiotem uczyniono natomiast formułowanie i implementację przez państwa członkowskie Wspólnot „europejskiej polityki zagranicznej”.

W oczywisty sposób, na poziomie praktyki, określone interakcje między EWP a porządkiem wspólnotowym pozostawały nieuniknione. Stąd naturalną wydaje się dyspozycja zawarta w art. 30 ust. 5 JAE, by polityki (działania) zewnętrzne Wspól-

45 *Report on European Political Cooperation* (London, 13 October 1981), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf [04.06.2017].

46 B. de Witte, *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?* [w:] M. Cremona, B. de Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford and Portland, Oregon 2008, s. 7.

47 *Jednolity Akt Europejski* (Single European Act), OJ L 169/1, 29.06.1987 (tekst w angielskiej wersji językowej).

48 B. de Witte, *ibidem*.

49 J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, *op. cit.*, s. 28.

50 W art. 1 JAE wyraźnie wskazano, iż podstawą funkcjonowania Wspólnot Europejskich pozostają TEWWIS, TEWG oraz Traktat ustanawiający Euratom (wraz z aktami je modyfikującymi i uzupełniającymi), natomiast podstawą traktatową EWP stawał się sam JAE i jego tytuł III jako zestaw norm potwierdzających i uzupełniających wcześniejsze raporty (raport Davignona (luksemburski), raport kopenhaski, raport londyński) i praktyki państw członkowskich.

51 J. Barcz i A. Koliński wskazują w tym kontekście na tzw. teorię dwóch kolumn, J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, *op. cit.*, s. 28.

52 M.in. cytowane już: raport Davignona (luksemburski), raport kopenhaski, raport londyński.

noty oraz polityki kształtowane w ramach EWP pozostawały spójne⁵³. W tym kontekście konieczność ustanowienia, głównie instytucjonalno-proceduralnych, łączników między nimi nie traciła na aktualności⁵⁴. Powtórzono przy tym m.in. wcześniejsze (polityczne) postanowienia zapewniające Komisji pełne jej włączenie w proces rozwoju współpracy politycznej (art. 30 ust. 3 lit. b JAE)⁵⁵. Usankcjonowano również traktatowo możliwość dyskusji kwestii właściwych EWP na forum Rady czy „łączność” prezydencji w ramach Wspólnoty i EWP. Na tym tle warto więc wskazać, iż ponownie to konstrukcja otoczenia instytucjonalnego spraw zagranicznych stawała się jednym z głównych czynników koordynacji i spójności działań na obu płaszczyznach. Tym razem jednak organizacyjne związanie EWP ze wspólnotowym nurtem kooperacji nabrało formalnoprawnego, traktatowego wymiaru. Oczywiście, fakt traktatowego umocowania EWP nie zlikwidował jej ustrojowej odrębności – silnie politycznego i międzyrządowego charakteru, które pozostawały pewną stałą⁵⁶. JAE stał się jednak kombinacją czynników utrwalających ową odrębność oraz elementów łączących EWP z reżimem wspólnotowym, co umożliwić miało osiągnięcie europejskiej jedności⁵⁷. Mimo swej szczególnej natury EWP zyskiwała wymiar prawny i w ten sposób wyeliminowano jeden z sygnalizowanych wyżej czynników odróżniających ją od systemu Wspólnot⁵⁸. Nawet jeśli EWP w swej istocie wykraczała poza ramy porządku wspólnotowego, jej oceny dokonywać wypadało już także z perspektywy traktatowej, nie zaś wyłącznie przez pryzmat czysto politycznych deklaracji. W konsekwencji, wraz z traktatowym osadzeniem EWP, dualizm ścieżek rozwoju polityki zagranicznej utrwał się w sferze prawa. W sferze tej także obecny stał się – coraz silniej akcentowany – postulat spójności działań podejmowanych w obu rozpatrywanych wyżej płaszczyznach⁵⁹.

3. Ustanowienie Unii Europejskiej i jej polityka zagraniczna

3.1. Rozwój polityki zagranicznej Unii w układzie filarowym

Ustanowienie na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Unii Europejskiej⁶⁰ nie oznaczało zasadniczej zmiany sytuacji w omawianym wyżej aspekcie.

53 Szczególną odpowiedzialnością w tej mierze obciążono Prezydencję oraz Komisję.

54 B. van Vooren, *EU External Relations Law...*, *op. cit.*, s. 96, 99.

55 Przewidywano również regularne (przynajmniej cztery razy do roku) spotkania w gronie ministrów spraw zagranicznych oraz członka Komisji (art. 30 ust. 3 lit. a JAE). Odnośnie do Parlamentu postanowiono o jego „bliższej” łączności z EWP, por. art. 30 ust. 4 JAE.

56 H. de Waele, *Layered Global Player...*, *op. cit.*, s. 25.

57 B. van Vooren, *EU External Relations Law...*, *op. cit.*, s. 95.

58 Międzyrządowy charakter EWP nie ulegał zasadniczej zmianie.

59 Por. m.in. S. Duke, *Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond* [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011, s. 23-30.

60 *Traktat o Unii Europejskiej (Treaty on European Union)*, OJ C 191/1, 29.07.1992 (tekst w angielskiej wersji językowej).

Oczywiście, utworzenie UE jako struktury złożonej, o niedookreślonym charakterze prawnym, niosło swego rodzaju „nową jakość” w wymiarze inicjatyw integracyjnych. Niemniej to właśnie owa złożona – wielopłaszczyznowa – natura Unii korespondowała z konsekwentnym utrzymywaniem odrębności między poszczególnymi jej elementami, określanymi w języku prawniczym mianem filarów. I jakkolwiek wzrost znaczenia polityki zagranicznej jako unijnego filaru należy z całą mocą podkreślić⁶¹, warto jej specyfikę poddać analizie.

Ustanawiając Unię Europejską zastosowano bowiem zabieg specyficzny. Nie negując egzystencji Wspólnot, „obudowano” je kolejnymi obszarami współpracy – obszarami wymykającymi się regułom reżimu wspólnotowego, stanowiącymi jednak przedmiot zainteresowania nowo powstałej Unii jako całości. Zgodnie z art. A Traktatu o Unii Europejskiej Unię tworzyły Wspólnoty Europejskie oraz uzupełniające je polityki i formy współpracy. Formalnym elementem owej filarowej konstrukcji Unii, jej integralną częścią stała się – jako kontynuator EWP⁶² – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (tytuł V TUE), tzw. II filar Unii⁶³. W ten sposób, ujmując rzecz w uproszczeniu, utrzymano byt Wspólnot i zachowano ich szeroko rozumiany dorobek (łącznie z powierzoną im sferą spraw zagranicznych – I filar) przy jednoczesnej kontynuacji współpracy w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar) oraz rozszerzaniu współpracy państw na nowe dziedziny: wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (III filar). Na tym tle – pozostawiając trafność rozwiązań przyjętych w Traktacie z Maastricht – warto poczynić kilka uwag na temat unijnej polityki zagranicznej.

Przede wszystkim trudno nie dostrzec faktu, iż proces „wkraczania” unijnej polityki zagranicznej – tym razem w formule WPZiB – na płaszczyznę prawną stawał się coraz bardziej dostrzegalny⁶⁴ i wraz z Traktatem z Maastricht oraz ustano-

61 Por. T. Gadkowski, *Specyfika Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony* [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015, s. 56.

62 S. Duke, *Consistency, coherence...*, *op. cit.*, s. 24.

63 Przedmiot filaru III stanowił pierwotnie obszar wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Tytuł VI TUE).

64 W tym kontekście stosunkowo często pojawia się termin *legalisation*, por. m.in. B. van Vooren, *EU External Relations Law...*, *op. cit.*, s. 80 czy 121. Więcej na ten temat zob. również w: A. Sari, *Between Legalisation and Organisational Development: Explaining the Evolution of EU Competence in the Field of Foreign Policy* [w:] P.J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012, s. 59-95; P.J. Cardwell, *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2015, vol. 17, s. 287-310; B. de Witte, *Too Much Constitutional Law...*, *op. cit.*, s. 8. Pojęcie to wydaje się być rozumiane jako proces nadawania określonej polityce wymiaru prawnego, rozszerzanie na jej obszary regulacji prawnej (tak na płaszczyźnie traktatowej, jak i prawa wtórnego). W tym znaczeniu odpowiadać mu zdaje się termin „jurydyzacji” (czy też po prostu kodyfikacji). Por. (w odniesieniu do prawa unijnego): R. Grzeszczak, *Refleksje nad tendencjami rozwoju prawa Unii Europejskiej. Od unifikacji i konstytucjonalizacji do fragmentacji i renacjonalizacji prawa* [w:] K. Karski (red.), *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015, s. 55-56. Jurydyzacja pozostaje jednocześnie powiązana z procesem konstytucjonalizacji, nie jest z nim jednak tożsama, por. R. Grzeszczak, *ibidem*; I.P. Karolewski, *Constitutionalization of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Implications of the Constitutional Treaty*, *German Law Journal* 2005, no. 11, s. 1649-1666. W niniejszym opracowaniu problem konstytucjonalizacji polityki zagranicznej UE (łącznie z WPZiB), jako zjawiska w swej istocie różniącego się

wieniem Unii wkraczał w kolejną fazę. Definiujące WPZiB czynniki, w postaci właściwych jej celów, zasad i norm, procedur oraz – do pewnego stopnia – instytucji, pozostawały przedmiotem regulacji prawnie wiążących, nie zaś instrumentów o typowo deklaratorywnym charakterze. Zapoczątkowane w JAE umocowanie traktatowe EWP znalazło swą kontynuację i rozwój poprzez osadzenie WPZiB w normatywnych ramach TUE. Naturę owej polityki, jej cechy szczególnie definiowały zatem postanowienia traktatowe. Dychotomia w relacji WPZiB – system Wspólnot nie łączyła się już więc z rodzajową różnicą w zakresie podstaw funkcjonowania obu reżimów (dualizm: fundament prawny/traktatowy – fundament politycznej deklaracji)⁶⁵. Wszelkie odrębności WPZiB względem porządku wspólnotowego stawały się raczej efektem przyjmowanych na traktatowej płaszczyźnie rozwiązań. I wypada uznać, iż na płaszczyźnie tej odrębność WPZiB utrwałała się.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa nie została bowiem inkorporowana do Traktatów stanowiących podstawy funkcjonowania Wspólnot, lecz do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską. Na tym tle, a fakt ten należy podkreślić, WPZiB – pozostając następcą EWP – nie stawała się polityką Wspólnot, a zmierzała raczej w kierunku „unijnej” polityki. Formuła współpracy państw członkowskich realizowanej poza organizacją (Wspólnotami) została utrzymana. Owszem, już po wejściu w życie JAE kooperacja ta zyskała podstawę traktatową. W żadnym jednak razie nie stała się wówczas częścią Wspólnot czy jakiegokolwiek szerszej konstrukcji oba nurty obejmującej. Wraz z ustanowieniem Unii WPZiB stała się częścią Unii – polityką uzupełniającą filar wspólnotowy – jednak, bez względu na sam charakter prawny UE w jej pierwotnym kształcie, istota te samej polityki wciąż opierała się na reżimie międzyrządowym. Poddanie jej systemowi Unii nie oznaczało bowiem poddania jej ponadnarodowemu porządkowi wspólnotowemu. Przyjęte w TUE rozwiązania prawne potwierdzały natomiast jej odrębność⁶⁶ względem owego porządku ponadnarodowego i – jak się wydaje – stwarzały punkt wyjścia dla swoistej autonomizacji WPZiB na tym tle. Zauważyć bowiem wypada, iż szczególny charakter WPZiB manifestował się na kilku płaszczyznach – od systematyki Traktatów,

od samej jurysdykcji, zostanie pominięty. Więcej na temat konstytucjonalizacji polityki zagranicznej UE zob. m.in. w: P. Eeckhout, *The Constitutionalization of European Foreign Policy*, Proceedings of the Annual Meeting 2013, vol. 107, 2013, s. 171-174.

- 65 Jakkolwiek brak tożsamości traktatów stanowiących podstawę prawną funkcjonowania Wspólnot i WPZiB.
- 66 Również w aktualnym stanie prawnym owe odrębności WPZiB – instytucjonalne, proceduralne, dotyczące jej instrumentarium polityczno-prawnego czy miejsca w systematyce Traktatów – skłaniają niektórych autorów do podtrzymywania tezy o istniejącej wciąż *de facto* filarowej strukturze Unii, zob. A. Szmigielski, *System prawny WPZiB – wspólnotowość tylko w nazwie?* [w:] J. Galster, A. Szczerba-Zawada (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016, s. 116. Por. także: F. Tereszkievicz, *Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2009/2010, vol. 4, s. 130-132; M. Pleszka, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – Analysis of the Lisbon Treaty Provisions*, Yearbook of Polish European Studies 2010, vol. 13, s. 83; S. Duke, *Consistency, coherence...*, *op. cit.*, s. 20; Ch. Kaddous, *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty* [w:] S. Griller, J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty. European Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien 2009, s. 210.

po wymiar proceduralny⁶⁷. Podstawy prawne Unii tworzył zasadniczo TUE, przy czym w wymiarze konstrukcyjnym Unia opierać się miała – co należy przypomnieć – na Wspólnotach oraz uzupełniających ją politykach i formach współpracy (art. A TUE). O ile fundament funkcjonowania Wspólnot w głównej mierze wyznaczały TEWWiS, TEWG oraz Traktat ustanawiający Euratom, o tyle owe uzupełniające polityki i formy współpracy (w tym WPZiB) uregulowano w samym TUE. W ten sposób Unia, już na poziomie struktury, stawała się bytem rozwarstwionym, wielopłaszczyznowym⁶⁸. Na tym właśnie tle ugruntowało się także powszechne jej postrzeganie jako konstrukcji filarowej. W każdym z filarów zachowano jednocześnie m.in. odrębne reguły i mechanizmy współpracy, przewidziano także odmienne instrumentarium prawne (prawno-polityczne)⁶⁹. Cele w ramach poszczególnych filarów również nie pozostawały tożsame⁷⁰. W tym świetle, zdaniem niektórych autorów, teza o potencjale II filaru do swego rodzaju prawnego autonomizowania się nie była bezzasadna⁷¹.

Przed wszystkim dostrzec wypada, iż wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa realizować miała określone, sobie przypisane cele. Wyrażono je w art. J.1 ust. 2 TUE, a należały do nich m.in.: ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów oraz niezależności Unii, a także wzmocnienie unijnego bezpieczeństwa czy wspieranie współpracy międzynarodowej. Oczywiście, cele te mieściły się w ramach celów samej UE, jako konstrukcji spajającej trzy filary. Niemniej rozpatrywana polityka ukierunkowana była na zadania innego typu niż np. cele samej Wspólnoty i poszczególnych jej polityk (m.in. art. 2 i 3 TEWG). Rozdział między aktywnością ekonomiczno-gospodarczą (wspólnotową) i *stricto* polityczno-obronną został więc utrzymany. Co więcej, realizacja WPZiB opierała się na innym instrumentarium niż formułowanie i wykonywanie polityk wspólnotowych czy też aktywności w ramach filara trzeciego. O ile w przypadku Wspólnot ich cele realizo-

67 Traktat z Lizbony nie zmienił zasadniczo tej sytuacji, zob. J. Wouters, T. Ramopoulos, *Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 119 – September 2013, s. 21.

68 Por. B. de Witte, *Institutional Variation Across Policy Fields in the Evolution of European Union Law*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, no. 3, s. 467-468.

69 Rozwiązanie to pod kątem jasności, czytelności reguł funkcjonowania Unii nie do końca okazało się trafną metodą. Dostrzega to m.in. B. de Witte porównując filarową strukturę Unii do barokowej budowli, w której nowe (dwa) obszary współpracy poddano reżimowi nowego traktatu (TUE) wiążąc je przy tym z istniejącym systemem wspólnotowym zestawem kilku enigmatycznych wspólnych postanowień, B. de Witte, *Too Much Constitutional Law...*, *op. cit.*, s. 8. W kontekście polityki zagranicznej dostrzega się także tzw. zinstytucjonalizowanie jej hybrydalnej natury, por. M. Smith, *Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third-Generation Hybrid'*, *Journal of European Integration* 2012, vol. 34, no. 7, s. 699-715. Zob. także: P. Berman, *From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 6-7.

70 Por. m.in. art. J.1 ust. 2 TUE i K.1 TUE. Należy jednak zaznaczyć, iż chodzi tu raczej o odmienność celów co do ich istoty, nie zaś o ich niezgodność czy sprzeczność.

71 Jakkolwiek zastrzec wypada, iż w momencie ustanowienia Unii stan owej „autonomii” WPZiB (również względem państw członkowskich UE) pozostawał na poziomie embrionalnym, por. B. van Vooren, *EU External Relations Law...*, *op. cit.*, s. 121.

wano poprzez wydawanie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji (a także pozbawionych mocy wiążącej zaleceń i opinii), o tyle w przypadku WPZiB środkami właściwymi pozostawały ogólne wytyczne czy wspólne działania⁷², których natura prawna różniła się znacząco względem charakteru instrumentów wspólnotowych. Należy także odnotować specyfikę otoczenia instytucjonalnego WPZiB na tle mechanizmów wspólnotowych. W tym wymiarze warto dostrzec, iż „projektowanie” oraz implementacja WPZiB stanowiły domenę Rady Europejskiej i Rady, a także prezydencji. W skrócie – to Rada Europejska definiowała zasady i ogólne wytyczne WPZiB, na tej natomiast podstawie Rada podejmowała środki (decyzje) niezbędne do realizacji tejże polityki (art. J.8 ust. 1 i 2 TUE). Zadaniem prezydencji pozostawało z kolei reprezentowanie Unii w sprawach dotyczących WPZiB. Tym samym rola Komisji i Parlamentu Europejskiego jako instytucji „ponadnarodowych” pozostawała w omawianej sferze drugoplanowa – w przeciwieństwie do obszaru wspólnotowego⁷³. Na marginesie warto jednak podkreślić, iż wskazane rozwiązania stały się przejawem aktualnej do dziś tendencji pozostawiania sfery polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii instytucjom reprezentującym – na różnym szczeblu – państwa członkowskie. Wreszcie, czynnikiem odróżniającym WPZiB od reżimu Wspólnot pozostawały obowiązujące w obszarze II filaru procedury decyzyjne, różniące się w swej istocie od procedur wspólnotowych. Jedną z cech tzw. metody wspólnotowej pozostawało bowiem przyjęcie zasady przyjmowania aktów wiążących większością głosów (także kwalifikowaną), jednomyślność stanowiła w ten sposób wyjątek od reguły. W ramach WPZiB rzecz miała się odwrotnie. Co do zasady decyzje podejmowane były jednomyślnie, z możliwością zastosowania większości kwalifikowanej w przypadkach wyjątkowych (art. J.8 ust. 2 TUE).

W ten sposób realizowana niejako „obok” Wspólnot WPZiB kształtowała się paralelnie i z zachowaniem specyfiki w stosunku do ponadnarodowego porządku wspólnotowego (i sfery objętej filarem trzecim). Warto jednocześnie zauważyć, iż przyjęta w Traktacie z Maastricht konstrukcja Unii oznaczała, iż WPZiB – mimo swoistego „usamodzielniania” się – nie wyczerpywała ogółu aktywności Unii w wymiarze zewnętrznym. Jako taka powinna być postrzegana na tle funkcjonowania pozostałych filarów i objętych nimi polityk. W tym ujęciu natomiast, sygnalizowany wielokrotnie, konsekwentny dualizm relacji między WPZiB a systemem Wspólnot staje się jednym z elementów złożoności unijnej polityki zagranicznej *sensu largo*.

72 Z czasem, wraz z przyjęciem i wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu, doszło do uzupełnienia katalogu instrumentów WPZiB o wspólne strategie i wspólne stanowiska.

73 Przewidywano wprowadzić pewne formy wiązania Parlamentu Europejskiego i Komisji w sferę WPZiB (art. J.7 i J.9 TUE). Rola tych instytucji sprowadzała się jednak raczej do funkcji konsultacyjnych bądź rekomendacyjnych („inicjatywnych”), nie zaś decyzyjno-wykonawczych.

Należy zauważyć, iż Unia Europejska jako konstrukcja (trój)filarowa posiadała pierwotnie i – z upływem czasu – zyskiwała kompetencje w kolejnych obszarach, których ukierunkowanie na sferę zewnętrzną – nawet jeśli nie dominujące – stawało się zauważalne⁷⁴. Jednocześnie niekonicznie przypisywano je filarowi drugiemu. Kolejne elementy – czy raczej wyodrębnione polityki o określonym (mniejszym bądź większym) pierwiastku eksternalizacji – wciąż stawały się częścią kompetencji Wspólnoty i podlegały właściwemu jej reżimowi prawnemu. Zauważalne stawało się również rozszerzanie celów integracyjnych na obszary inne niż *stricte* gospodarcze⁷⁵. U progu lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w wymiarze traktatowym, aktywność zagraniczna samej Wspólnoty jako filaru pierwszego to już pokazny zestaw obszarów zorientowanych – w różnym oczywiście stopniu – na działalność zewnętrzną, z dostosowanym do ich specyfiki zakresem kompetencji oraz otoczeniem instytucjonalnym. Poza WPH, ślad aktywności zewnętrznej Wspólnoty stał się wyraźny w ramach m.in. polityki gospodarczej i walutowej (art. 109 ust. 3 TEWG), polityki społecznej oraz obszaru edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży (art. 126 ust. 3 TEWG), kultury (art. 128 ust. 3 TEWG) czy badań i rozwoju technologicznego (art. 130g lit. c TEWG) oraz ochrony środowiska (art. 130r ust. 4 TEWG). Zakres zadań i kompetencji w tych obszarach był różny – od sprzyjania współpracy z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi, jej stymulowania i promocji (z wyłączeniem zbliżania ustawodawstw), poprzez wydawanie zaleceń, po zawieranie stosownych umów międzynarodowych. Wyraźnie jednak potencjał zewnętrzny WE podlegał rozwojowi. Co więcej, pewne dziedziny o określonym znaczeniu dla ogółu działań zewnętrznych Unii stanowiły pierwotnie przedmiot filara trzeciego. Obejmował on początkowo kwestie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a w tym obszarze m.in.: politykę azylową, i imigracyjną – dziedziny o dość wyraźnym pierwiastku eksternalizacji⁷⁶. Co jednak interesujące, na mocy reformy dokonanej Traktatem z Amsterdamu⁷⁷ obszary te przeniesiono na poziom wspólnotowy, poddając je ponadnarodowemu reżimowi. Częściowo zatem poszerzono zakres kompetencji Wspólnot (odnoszących się do sfery stosunków zewnętrznych) kosztem jednego z filarów. Mimo to pewien (jakkolwiek ograniczony) potencjał zagraniczny towarzyszył także funkcjonowaniu zreformowanego trzeciego filaru, czyli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych⁷⁸. Należy wreszcie dodać, iż rozwojowi podlegała sama WPZiB i z czasem,

74 R.A. Wessel wymienia w tym kontekście m.in. politykę środowiskową czy energetyczną, R.A. Wessel, *The legal dimension...*, *op. cit.*, s. 312.

75 P. van Elswege, *EU External Action...*, *op. cit.*, s. 987.

76 Tytuł VI *Traktatu o Unii Europejskiej* (wersja z 1992 r.), Dz.U. C 191 z 29.7.1992.

77 *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, OJ C 340, 10.11.1997.

78 Por. m.in. art. 37 i 38 TUE w brzmieniu nadanym Traktatem z Nicei.

w sposób formalny, objęła komponent obronny⁷⁹. Nie należy pomijać także faktu, iż takiej konstrukcji unijnej polityki zagranicznej wciąż towarzyszyła działalność państw w tej materii w zakresie, w jakim zachowały własne kompetencje na tym polu.

Powyższe ustalenia prowadzą do konstatacji, iż rozumiana kompleksowo polityka zagraniczna Unii Europejskiej stanowiła sumę aktywności realizowanych w poszczególnych filarach. Składała się na nią zarówno działalność zagraniczna Wspólnot, jak i dziedzina kooperacji w postaci WPZiB, a także elementy podlegającego przekształceniom filaru trzeciego. Powtórzyć również wypada, iż formuła współpracy, jej cele i instrumenty w poszczególnych filarach pozostawały co do istoty odmienne. W odniesieniu do szczególnie interesującego obszaru – politycznego substratu polityki zagranicznej Unii – WPZiB, warto też ponownie odnotować coraz bardziej dostrzegalną jurydycję i autonomię. Bez względu jednak na ewoluujący w tym kierunku charakter WPZiB uznać można, iż filarowy charakter UE fragmentację całości jej polityki zewnętrznej utrwał⁸⁰. Na tym tle zauważyć można przynajmniej dwie kwestie problematyczne, operujące wprawdzie w dwóch perspektywach, jednak silnie ze sobą powiązane.

Po pierwsze, z perspektywy samej WPZiB pojawiać zaczęło się pytanie o jej zewnętrzną „rozpoznawalność” na tle ogółu aktywności zewnętrznej Unii, m.in. rozwijających się od kilkadziesiąt lat ekonomiczno-gospodarczych aspektów tej aktywności⁸¹. Identyfikacja i tożsamość WPZiB, jej potencjał w tym względzie, stały się wątpliwe wobec swego rodzaju „mozaikowej” konstrukcji unijnej polityki zagranicznej jako całości. Wątpliwości dotyczyły m.in. tego, czy ów substrat polityczny w postaci WPZiB nie „zginie”, nie „roztopi się” w mnogości dziedzin, elementów tworzących ogół działań zewnętrznych Unii. Jednym z problemów pochodnych stało się z kolei pytanie o instytucjonalną (organizacyjną) reprezentację Unii w obszarze WPZiB i jej skuteczność. Pierwotnie pozostawało to zadaniem prezydencji (por. art. J.5 ust. 1 TUE). Rozwiązanie to jednak, w obliczu istoty prezydencji jako podmiotu o rotującym składzie, generowało określone wątpliwo-

79 W ramach WPZiB, pod koniec lat dziewięćdziesiątych, ustanowiono formalnie nowy element obronny: europejską politykę bezpieczeństwa i obrony, por. m.in.: *Helsinki European Council* (10-11 December 1999). *Presidency conclusions*.

80 W tym kontekście dodać należy, iż swoiste rozwarstwienie, fragmentacja stały się dostrzegalne również wewnątrz filarowych reżimów – tak na poziomie obszaru wspólnotowego, jak i w obszarze WPZiB. Wiązać to oczywiście można z rozszerzeniem pól zainteresowania (i kompetencji) Wspólnot i Unii oraz sygnalizowanym wyżej rozwojem (materialnym rozrostem) polityk objętych poszczególnymi filarami.

81 Oczywiście, w kontekście WPZiB do dziś pojawiają się pytania także innej natury, chociażby o jej efektywność w świetle właściwych jej instrumentów prawnych, procedur decyzyjnych oraz roli państw członkowskich w tej mierze. W tym miejscu jednak wypada ograniczyć się do kwestii wpisujących się w sferę dalszych rozważań poświęconych Wysokiemu Przedstawicielowi.

ści. Stąd konieczność weryfikacji przyjętych pierwotnie rozwiązań, których Wysoki Przedstawiciel stał się elementem⁸².

Po drugie, konstrukcja filarowa Unii stanowiła odzwierciedlenie rodzajowego zróżnicowania polityk (obszarów) w ramach Unii⁸³. Biorąc pod uwagę fakt, iż w łonie każdego filaru, jakkolwiek z różnym natężeniem, dostrzegalny pozostawał określony potencjał zewnętrzny, ponownie pojawiło się pytanie o relacje w ramach kompleksu polityk zewnętrznych Unii. Owa materialna, instytucjonalna i proceduralna autonomia filarów generowała wszak potrzebę zapewniania określonego stopnia koordynacji i spójności między: filarami Unii (politykami wspólnotowymi oraz WPZiB i trzecim filarem), między politykami w ramach poszczególnych filarów oraz między politykami UE a polityką państw członkowskich⁸⁴. Postulat spójności w odniesieniu do ogółu działań zewnętrznych Unii stawał się zrozumiały, znajdował również swą traktatową podstawę. Zgodnie z art. B TUE Unia powinna, w szczególności, zapewniać spójność swej aktywności zewnętrznej postrzeganej jako całość, przy czym odpowiedzialnością w tej mierze obciążono Radę i Komisję. W odniesieniu do Rady obowiązek ten potwierdzał art. J. 8 TUE, stanowiąc, iż zapewnia ona spójność działań Unii także w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W wymiarze bardziej generalnym warto także dodać, iż Unia, zgodnie z art. C TUE, dysponowała jednolitymi ramami instytucjonalnymi odpowiedzialnymi za, m.in., spójność unijnych aktywności. Kończąc ten wątek, można ponownie stwierdzić, iż na płaszczyźnie traktatowej wyraźnie dostrzegano rolę instytucji w zapewnianiu spójności działaniom zewnętrznym Unii. Można też jednak zauważyć, iż problem ten ma dwa aspekty. Z jednej strony sama konstrukcja ram instytucjonalnych – powiązań między ich elementami i procedur współpracy – postrzegana jest jako jeden z czynników owej spójności. Z drugiej – spójność uznawana jest za pożądany stan unijnych działań w przestrzeni zewnętrznej, który wymaga określonej aktywności odpowiednio skonstruowanych ram instytucjonalnych. Myśl tę warto podkreślić i zachować w odniesieniu do dalszych rozważań. Mechanizmy wzmacniania spójności w rozpatrywanym kontekście wymagały bowiem pewnych korekt i reform, których elementem ponownie stał się Wysoki Przedstawiciel.

82 Już w tym miejscu nadmienić należy, iż urząd Wysokiego Przedstawiciela ustanowiony został jeszcze w trakcie rozwoju Unii jako konstrukcji filarowej u schyłku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wraz z przyjęciem Traktatu z Amsterdamu.

83 To z kolei – jak stwierdza M. Smith – nie tyle dzieło samego Traktatu z Maastricht, co pochodna odmiennej logiki towarzyszącej różnym nurtom współpracy w dziedzinie spraw zagranicznych. Efektem stała się natomiast „hybrydalna struktura” unijnej polityki zagranicznej, por. M. Smith, *Still Rooted in Maastricht...*, *op. cit.*, s. 699-700.

84 Wobec tego układu w literaturze częste są odwołania do spójności w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, por. m.in. P. Gauttier, *Horizontal Coherence...*, *op. cit.*, s. 25.

3.2. Działania zewnętrzne Unii w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy

Dorobek toczącej się u progu XXI stulecia debaty nad reformą Unii Europejskiej okazał się niezwykle istotny w odniesieniu do samej jej natury, charakteru prawnego. W pracach nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy⁸⁵ przeważała zasadniczo koncepcja „unifikacyjna”, sprowadzająca się do rezygnacji z filarowej struktury – scalenia ich w ramach jednego podmiotu (UE – organizacji międzynarodowej) z jednoczesnym przyznaniem mu osobowości prawnej⁸⁶. Koncepcja ta znajdowała odzwierciedlenie również w sferze ogółu działań zewnętrznych Unii.

Już w raporcie Grupy Roboczej odpowiedzialnej za opracowanie traktatowego ujęcia stosunków zewnętrznych⁸⁷ Unii proponowano, by w ramach jednej jednostki redakcyjnej (sekcji) uwzględnić dotychczasowe przepisy poświęcone tej materii. Oczywiście, oznaczało to już nie tylko jednolity sposób zorganizowania unijnej polityki zagranicznej jako całości na poziomie traktatowym. Oznaczało to także, iż polityka ta pozostawała przedmiotem zainteresowania (kompetencji) samej Unii tym razem jednak nie jako jeden z jej filarów, a jako jedna (choć wciąż specyficzna) polityka zunifikowanego, bezfilarowego podmiotu. Innymi słowy, całość zewnętrznej aktywności Unii rozproszonej dotąd w oddzielnych filarach planowano scalić w ramach jednej sekcji Traktatu stanowiącego podstawę zreformowanej, jednolitej Unii. Rzeczywiście, w TKE kategorią centralną w omawianym zakresie uczyniono „działania zewnętrzne” Unii, którym poświęcono tytuł V (części III) Traktatu. Kategoria ta objęła: wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (rozdział II)⁸⁸, wspólną politykę handlową (rozdział III) oraz współpracę na rzecz rozwoju, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi i pomoc humanitarną (w ramach rozdziału IV – Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna). W ramach działań zewnętrznych Unii (rozdziały V-VIII) znalazły się również regulacje dotyczące mechanizmów, środków i form ich realizacji, w tym: środków ograniczających, umów międzynarodowych, unijnych delegatur czy klauzuli solidarności. W ten sposób systematyka TKE czyniła materię stosunków zewnętrznych Unii stosunkowo klarowną, co nie zmienia faktu, iż obszar ów wewnętrznie pozostawał niejednolity. Ponownie na plan pierwszy wysunęła się specyfika WPZiB, która opierała się na właściwych sobie instrumentach⁸⁹, jednomyslności w podej-

85 *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. C 310 z 16.12.2004.

86 Por. art. I-7 TKE. W związku z tą koncepcją pozostawało założenie „uproszczenia” materii traktatowej stanowiącej podstawy Unii Europejskiej i zredukowanie jej do jednego tylko traktatu – Konstytucji dla Europy.

87 *Final report of Working Group VII on External Action*, CONV 459/02, punkty 28-34, 38.

88 Podzielony na trzy sekcje, w tym jedną poświęconą wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (Sekcja 2).

89 Do katalogu instrumentów WPZiB włączono: ogólne wytyczne, decyzje europejskie (w sprawie wspólnych unijnych działań i stanowisk oraz zasad ich wykonywania) oraz umacnianie systematycznej współpracy państw członkowskich, por. art. III-294 ust. 3 TKE.

mowaniu decyzji⁹⁰ oraz dominującej roli instytucji międzyrządowych⁹¹. Odrębność WPZiB względem pozostałych obszarów działań zewnętrznych podkreślał przy tym w sposób jednoznaczny art. III-308 TKE⁹².

Jakkolwiek jednak nie wyeliminowano „genetycznych” różnic w charakterze aktywności zewnętrznej prowadzonej dotąd w łonie Wspólnot i WPZiB, pewne kroki na drodze do zbliżenia obu reżimów faktycznie podjęto⁹³. W tym kontekście warto dostrzec dwie kwestie. Po pierwsze, zgodnie z propozycjami Grupy Roboczej, postanowiono, by całość działań zewnętrznych Unii podporządkować jednolitemu katalogowi zasad i celów. Został on wyrażony w art. III-292 TKE stanowiącym element postanowień o zastosowaniu ogólnym względem ogółu działań zewnętrznych Unii (część III, tytuł V, rozdział I TKE). Po drugie, pewne środki, instrumenty realizacji działań zewnętrznych Unii uczyniono w sposób wyraźny wspólnymi dla wszystkich dziedzin tychże działań⁹⁴. Oczywiście, odniesień – mniej bądź bardziej bezpośrednich – do spójności unijnych działań zewnętrznych umieszczono w TKE znacznie więcej. Tytułem przykładu można wskazać m.in. art. III-292 ust. 3 TKE, zgodnie z którym Unia zapewniać miała spójność różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz ich spójność z innymi politykami. Odpowiedzialnymi w tej mierze pozostawały Rada i Komisja wspomagane przez ministra spraw zagranicznych Unii⁹⁵. Szczegółową analizę tego rodzaju postanowień wypada jednak w tym miejscu ograniczyć. Postanowienia TKE w tym wymiarze znalazły bowiem kontynuację w Traktacie z Lizbony⁹⁶ i z tej perspektywy zostaną zbadane w dalszej części rozdziału⁹⁷.

Podsumowując wątek TKE, warto jednak podkreślić, iż proces rozwoju polityki zagranicznej Unii cechowała wciąż swoista dwutorowość. Wyrażała ją jednocześnie dążenie do utrzymania autonomii⁹⁸ i odrębnego charakteru WPZiB (względem

90 Por. art. III-300 ust. 1 TKE. Przewidziano jednak szereg odstępstw od tej zasady (art. III-300 ust. 2 TKE).

91 Odrębność dziedzin podlegających dotąd filarowi III traciła na aktualności wobec stopniowego ich wchłaniania przez filar pierwszy. Proces ten rozpoczął się wraz z Traktatem z Amsterdamu, jego finalizacją stać miał się właśnie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy.

92 Art. III-308 TKE: *Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Konstytucji do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach I-13 – I-15 i w artykule I-17. Wprowadzanie w życie polityk, o których mowa w tych artykułach, także nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Konstytucji do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału.*

93 Rozwiązanie to było zgodne z propozycjami Grupy Roboczej, które zakładały zachowanie dotychczasowych reguł i mechanizmów definiujących standard współpracy w ramach obu wskazanych kategorii por. Część A, punkt 1 raportu Grupy Roboczej.

94 Dotyczyło to przede wszystkim umów międzynarodowych, por. m.in. z art. III-323 ust. 1 TKE czy art. III-325 ust. 3 TKE.

95 Ów minister był w istocie następcą Wysokiego Przedstawiciela ustanowionego Traktatem z Amsterdamu.

96 *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

97 Relacja między TKE i TL zostanie bliżej wyjaśniona w rozdziale kolejnym.

98 Ponownie jednak za problematyczne uznać wypada przekształcenie się WPZiB w odrębny, autonomiczny system prawny wobec konsekwentnego wyłączenia jurysdykcji TSUE w tej sferze, por. art. III-376 TKE.

pochodnych reżimu wspólnotowego⁹⁹) oraz do zapewnienia spójności obu sfer. Ów postulat spójności (łączony z efektywnością) różnych obszarów działań zewnętrznych zreformowanej Unii zyskał wagę szczególną. Tendencja ta, nawet w obliczu ujednolicenia Unii, wydaje się jednak zrozumiała. Wciąż bowiem całość jej polityki zagranicznej tworzyły materie zróżnicowane co do instrumentów, zasad podejmowania decyzji czy stopnia zaangażowania unijnych instytucji. Mimo iż sfery te stały się domeną jednego, scalonego podmiotu, ich odrębności pozostawały faktem a ich główny nurt wyznaczała specyfika WPZiB. Stąd postulat spójności w tej mierze nie tracił na aktualności. Zauważyć także wypada, iż aktualną pozostała kwestia tożsamości WPZiB czy też właściwej reprezentacji Unii w tej materii. Zasadniczo obowiązek reprezentacji UE w dziedzinie WPZiB powierzono dwóm nowym podmiotom: ministrowi spraw zagranicznych oraz – w pewnym zakresie – przewodniczącemu Rady Europejskiej (por. art. III-296 ust. 2 i art. I-22 ust. 2 TKE). Jednocześnie, poza sferą WPZiB, reprezentację zewnętrzną Unii zapewniać miała Komisja (art. I-26 ust. 1 TKE). Rozwiązanie to ponownie mogło stawiać pytanie o jednolitość, spójność reprezentacji zewnętrznej Unii oraz o poziom „rozpoznawalności” samej UE i jej polityki zagranicznej. Problemy te stały się istotnym elementem kształtującym rozwój Wysokiego Przedstawiciela.

4. Polityka zagraniczna Unii po Traktacie z Lizbony

4.1. Obszary polityki zagranicznej Unii Europejskiej

4.1.1. Działania zewnętrzne Unii

Mimo fiaska Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przywódcy europejscy za konieczną uznali kontynuację prac nad pogłębioną reformą Unii. Zakładano przy tym, iż dorobek TKE powinien być – w miarę możliwości i z wprowadzeniem niezbędnych korekt – zachowany¹⁰⁰. Reforma Unii zmaterializowała się w postaci wzmiankowanego już Traktatu z Lizbony, który został podpisany w grudniu 2007 roku, a wszedł w życie w grudniu 2009 roku.

Wzorem TKE tylko w ograniczonym zakresie utrzymano koncepcję Unii jako jednolitego podmiotu¹⁰¹. Poza jej ramami pozostawiono bowiem Euratom¹⁰². Co więcej, nie zdołano utrzymać koncepcji jednolitej podstawy traktatowej zreformo-

99 Chodzi tu naturalnie o zewnętrzne polityki wspólnotowe – tzw. *integrated policy fields*.

100 Szerzej: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach: Traktat z Lizbony: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 85-98.

101 Przy tym sama idea rezygnacji z filarowej konstrukcji Unii (Wspólnoty i uzupełniające je polityki i formy współpracy) została zachowana. Por. m.in. art. 1 TUE (*Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym*) oraz art. 47 TUE (*Unia ma osobowość prawną*).

102 Fakt ten uznawany jest za mankament wprowadzonej TL reformy, czyniąc z niej reformę o charakterze „kulejącym”, por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach... op. cit.*, s. 109.

wanej Unii¹⁰³. Stąd Traktat z Lizbony wypada postrzegać jako typowy traktat rewi-
zyjny, wprowadzający zmiany – jakkolwiek niezwykle poważne – do Traktatu usta-
nawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰⁴. Zaznaczyć
przy tym wypada, iż „nowa” Unia zastąpiła Wspólnotę Europejską i stała się jej na-
stępcą prawnym (art. 1 TUE w brzmieniu nadanym TL), została również wyposa-
żona w osobowość prawną (art. 47 TUE) i jako taka „wchłonęła” dotychczasowe
filary¹⁰⁵. W efekcie jednak, przy zachowaniu zunifikowanej konstrukcji UE, co sta-
nowi kontynuację idei wyrażonej w TKE, zdecydowano się na rezygnację z jednego
traktatu („Konstytucji”) jako prawnego fundamentu jej funkcjonowania. Opiera się
on odtąd na dwóch traktatach – Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktacie
o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przy czym oba traktaty mają tę samą
moc prawną (art. 1 TUE)¹⁰⁶.

Pobieżna nawet analiza systematyki Traktatów potwierdza, iż pojmowaną sze-
roko politykę zagraniczną Unii Europejskiej tworzy większa liczba dziedzin, z któ-
rych każda – w mniejszym lub większym stopniu – wykazuje określoną specyfikę
i pewne odrębności. W ten sposób aktywność zewnętrzna Unii Europejskiej (UE)
wydaje się ponownie obszarem równie rozległym, co niejednorodnym. Kategorią
centralną pozostała w tej mierze sfera „działań zewnętrznych” jako wyodrębni-
ony formalnie obszar unijnej działalności. Jest to jednak kategoria niejednolita we-
wnętrznie, a jednocześnie relatywnie pojemna. Warto wskazać, iż regulacje poświę-
cone tej kategorii rozmieszczono w obu traktatach stanowiących podstawy Unii.

W Traktacie o Unii Europejskiej działania zewnętrzne Unii stanowią przed-
miot tytułu V zatytułowanego *Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych
Unii i postanowienia szczegółowe dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpie-
czeństwa*. W strukturze tego tytułu wyodrębniono więc regulacje odnoszące się do
działań zewnętrznych jako całości (rozdział 1) oraz regulacje szczególne dotyczące
WPZiB (rozdział 2). Natomiast w rozdziale poświęconym samej WPZiB wyszcze-
gólniono przepisy wspólne dla całości tej polityki (sekcja 1) oraz przepisy regulu-
jące funkcjonowanie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jako jej fragmen-
tu (sekcja 2).

103 Co ma swe konsekwencje również w zakresie regulacji dotyczących polityki zagranicznej Unii, por. J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 242.

104 Tytułem wyjaśnienia wskazać należy, iż TEWWIS wygasł w lipcu 2002 roku. Tym samym EWWIS przestała istnieć a jej zadania i kompetencje przejęła Wspólnota Europejska. Nazwa tej ostatniej organizacji utrwaliła się wraz z Traktatem z Maastricht, na mocy którego dokonano zmiany nazwy EWG na Wspólnotę Europejską.

105 Por. m.in. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, op. cit., s. 108-110; T. Gadkowski, *Specyfika...*, op. cit., s. 58; B. de Witte, *Institutional Variation...*, op. cit., s. 468; J. Wouters, T. Ramopoulos, *Revisiting the Lisbon Treaty's...*, op. cit., s. 9.

106 Szerzej o konstrukcji obu Traktatów i ich wzajemnych relacjach por. M. Cremona, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 40-61.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej działania zewnętrzne stanowią przedmiot części V (*Działania zewnętrzne Unii*). W strukturze tej części TFUE wyodrębniono ponownie tytuł obejmujący całość zagadnień związanych z działaniami zewnętrznymi (tytuł I – *Postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych Unii*) ograniczony do jednego przepisu (art. 207 TFUE) stanowiącego jasne odesłanie do TUE i zawartych w nim (tytuł V, rozdział 1) postanowień. Część V TFUE obejmuje także sześć dalszych tytułów poświęconych kolejnym obszarom działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Tytuł II i III poświęcono odpowiednio: wspólnej polityce handlowej (WPH) oraz współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej. Jednocześnie tytuł III podzielono na rozdziały dotyczące: współpracy na rzecz rozwoju (rozdział 1), współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (rozdział 2) oraz pomocy humanitarnej (rozdział 3). Tytuł IV obejmuje środki ograniczające, Tytuł V – kwestie zawierania umów międzynarodowych przez Unię, natomiast tytuł VI – kwestie stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi (i państwami trzecimi) oraz delegatury Unii. Część V kończy tytuł VII zawierający klauzulę solidarności. Na tle systematyki traktatowej warto poczynić następujące uwagi.

Konstrukcja Traktatów daje podstawy do wyszczególnienia unijnych polityk składających się na ogół działań zewnętrznych Unii. Należy do nich wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (w ramach której również można wyodrębnić szczególny komponent – WPBiO) oraz polityki stanowiące dotychczas przedmiot zainteresowania Wspólnoty (tzw. *integrated policy fields*¹⁰⁷ – jako *low policy*): wspólna polityka handlowa, współpraca na rzecz rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi oraz pomoc humanitarna¹⁰⁸. W ramach wskazanych aktywności można jednocześnie zidentyfikować materie (obszary) działań podejmowanych przez Unię oraz ich szczegółowe cele. W ten sposób w ramach kategorii działań zewnętrznych scalono zespół polityk stanowiący wcześniej wspólnotowy człon unijnej aktywności zewnętrznej oraz odrębną względem nich WPZiB (*high policy*), przy czym tę drugą uregulowano w zasadzie w całości w TUE, pozostałe zaś w TFUE¹⁰⁹. Z perspektywy poszczególnych elementów działań zewnętrznych i ich wagi nie ma znaczenia fakt, iż część z nich uregulowana została w TUE, część zaś w TFUE. Oba bowiem Traktaty posiadają jednakową moc prawną (art. 1 TUE). Niemniej systematyczne rozdzielenie wskazanych wyżej materii

107 T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 156 – March 2015, s. 4.

108 Por. m.in. F. Laursen, *The EU's 'external action' according to the Lisbon Treaty. Institutional choices and their explanations* [w:] M. Wilga, I.P. Karolewski (eds.), *New Approaches to EU Foreign Policy*, New York 2014, s. 21-22.

109 N. Verola, *The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon* [w:] F. Bindi, I. Angelescu (eds.), *Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington 2012, s. 41.

i umiejscowienie ich w dwóch Traktatach niezmiennie sugeruje ich rodzajową odmiennność.

Podkreślić w konsekwencji wypada, iż ogół działań zewnętrznych Unii – kategorii szerokiej i zróżnicowanej – znajduje podstawę traktatową. Ich poszczególne składowe, obejmujące substrat ekonomiczny (czy też ekonomiczno-społeczny) i polityczny (WPZiB) stanowią obszar zainteresowania i kompetencji Unii jako jednolitego podmiotu. Zakres działań Unii w tej dziedzinie, katalog instrumentów prawnych, organizację procedur decyzyjnych czy rolę poszczególnych instytucji definiują wiążące postanowienia traktatowe. W ten sposób „obecność” polityki zagranicznej Unii na płaszczyźnie traktatowej, łącznie z WPZiB, została utrwalona.

Jednocześnie podkreślić wypada, iż już sam obszar działań zewnętrznych UE obejmuje relatywnie szeroki zespół dziedzin, których aktualny kształt sprzężony jest z ewolucją tak samych Wspólnot, jak i pozawspólnotowych form integracji państw. Działania zewnętrzne Unii jawią się zatem jako złożona całość, a ewentualne odrębności między elementami tej kategorii wydają się swego rodzaju pochodną obudowania ich określonym zapleczem instytucjonalno-proceduralnym oraz odmiennością dostępnych w ich ramach instrumentów. Co więcej, wobec prelizbońskiego procesu rozwoju Wspólnot warto dostrzec relacje między działaniami zewnętrznymi Unii a jej politykami o charakterze wewnętrznym.

4.1.2. Działania zewnętrzne a polityki wewnętrzne Unii oraz aktywność państw członkowskich

Już zarysowany powyżej – siłą rzeczy skrótowy – obraz działań zewnętrznych Unii jest obrazem aktywności wielopłaszczyznowej, oddającym jej swoiste rozwarstwienie, określony stopień fragmentacji. Z punktu widzenia działań zewnętrznych UE istotne znaczenie posiadają dalsze elementy – zewnętrzny wymiar unijnych polityk wewnętrznych oraz działalność państw członkowskich.

Biorąc pod uwagę zakres celów i kompetencji przyznanych Unii Europejskiej, trudno uznać, by jej działania zewnętrzne w opisanej wyżej formule pozostawały w separacji od szerokiego katalogu unijnych polityk wewnętrznych. Szereg z nich przejawia bowiem określony (często silny) potencjał zagraniczny¹¹⁰. W ten sposób ich realizacja dopełnia aktywność Unii na płaszczyźnie formalnie wyodrębnionych działań zewnętrznych. Generuje jednak również – może generować – kolejną płaszczyznę unijnej „obecności” w przestrzeni zagranicznej.

110 Por. J. Schmidt, *The High Representative, The President and the Commission – Competing Players in the EU's External Relations: The Case of Crisis Management* [w:] P.J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012, s. 173-174. Zob także: F. Longo, *Justice and Home Affairs as a New Tool of European Foreign Policy* [w:] F. Bindi (ed.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington 2010, s. 73-81.

Szczególną uwagę w tym zakresie zwrócić warto na część III TFUE (*Polityki i działania wewnętrzne Unii*) oraz jej tytuł V – *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*. Tytuł ten obejmuje szereg polityk, których styczność ze sferą spraw zagranicznych jest wyraźna. Wśród nich znajduje się m.in. polityka w zakresie kontroli granicznych, polityka azylowa oraz polityka imigracyjna. Oczywiście, pozornie, zarówno formalna kwalifikacja wskazanych obszarów, jak i zestaw instrumentów ich realizacji nie wydają się sugerować ich istotnych związków ze sferą zewnętrzną. W ramach każdego z nich określone środki ustawodawcze przyjmuje Rada wspólnie z Parlamentem i mogłoby się wydawać, iż element „wewnętrzny” zdecydowanie tu dominuje. Jednak ze swej istoty kontrola granic zewnętrznych Unii (łącznie z kwestią wiz), problemy azylowe oraz kwestie imigracji z przestrzenią zewnętrzną są powiązane. Ich wdrażanie może mieć zatem znaczenie dla unijnej polityki zagranicznej pojmowanej jako pewna całość¹¹¹. Przykładem mogłaby być w tej mierze instytucja małego ruchu granicznego, stanowiąca w założeniu formę liberalizacji unijnych mechanizmów wizowych. Instytucja ta została ustanowiona na mocy unijnego rozporządzenia¹¹² przyjętego na podstawie dzisiejszego art. 77 ust. 2 lit. a) TFUE. Instrument ten jest o tyle ciekawy, iż nie tylko definiuje ogólne zasady przekraczania granicy zewnętrznej UE przez obywateli państw trzecich. Stanowi on, iż podstawą MRG w relacjach bilateralnych są umowy zawierane przez państwa członkowskie z państwami ościennymi, których ramy określa wzmiankowane rozporządzenie. W ten sposób MRG staje się narzędziem zewnętrznej aktywności tak samej Unii, jak i jej państw członkowskich¹¹³.

Wreszcie, z perspektywy unijnych działań zewnętrznych niezwykle ważne znaczenie posiada aktywność państw członkowskich w ramach krajowej polityki zagranicznej. Ten aspekt wiąże się z określonym na podstawie Traktatu z Lizbony charakterem prawnym Unii. W sposób bowiem dość intuicyjny jednak pojęcie „polityki zagranicznej” kojarzone jest z państwem i pewnymi aspektami jego działalności¹¹⁴. Unia Europejska państwem nie jest¹¹⁵, pozostaje raczej „unią państw” i ta konstatacja, nie budząc poważniejszych wątpliwości, obecna jest w literaturze¹¹⁶. Zarów-

111 O znaczeniu PWBis z perspektywy działań zewnętrznych Unii por. m.in. M. Cremona, J. Monar, S. Poli (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels 2011; T. Balzacq (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*, Basingstoke, New York 2009.

112 *Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen*, Dz.U. L 405, 30.12.2006.

113 Więcej na temat MRG: T. Dubowski, *Local Border Traffic – European Union and Member States' Perspective (based on Polish Experience)*, *European Journal of Migration and Law* 2012, vol. 14, issue 4, s. 367-391.

114 R. Schütze, *Foreign Affairs and EU Constitution. Selected Essays*, Cambridge 2014, s. 301-303; L. Aggestam, *New actors, new foreign policy: EU and enlargement* [w:] S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2012, s. 466.

115 C. Fraser, *Introduction to European Foreign Policy*, Abingdon, Oxon 2012, s. 5.

116 R. Schütze, *ibidem*.

no sposób ustanowienia, jak i będące jego konsekwencją cechy Unii jako struktury integracyjnej nie zapewniają wystarczającej podstawy dla uznania jej za państwo w przyjmowanym w prawie międzynarodowym rozumieniu¹¹⁷.

Czym zatem Unia Europejska jest? Jak zauważa J. Barcz – i z tezą tą należy się zgodzić – właściwym punktem odniesienia dla procesów integracji międzypaństwowej pozostaje kategoria organizacji międzynarodowej międzyrządowej, nie zaś państwo samo w sobie¹¹⁸. Bez wątplenia Unia Europejska była i w jej obecnym kształcie wciąż jest efektem długotrwałej, ewoluującej i stale pogłębianej integracji państw europejskich¹¹⁹. Jednocześnie, w wymiarze prawnym, od wejścia w życie Traktatu z Lizbony¹²⁰ jej kwalifikacja jako organizacji międzynarodowej nie generuje poważniejszych zastrzeżeń¹²¹, co znajduje potwierdzenie w opiniach doktryny¹²².

Jednocześnie państwa jako twórcy (i członkowie) organizacji z całego zasobu swej suwerenności mogą „wyłączyć” pewne obszary i w ich ramach, w określonym zakresie, przekazać organizacji prawo podejmowania działań, także prawodawczych. Proces ten w ogólnym zarysie przedstawiony został w poprzednich punktach¹²³. Już jednak wtórny charakter uprawnień Unii sugeruje, iż w wielu przy-

117 Teza ta wydaje się zachowywać aktualność bez względu na formę państwa stawianego jako punkt odniesienia. Zdaniem niektórych badaczy trudno bowiem również zaakceptować twierdzenie o charakterze UE jako państwa federalnego czy nawet konfederacji (wątpliwe jest w ogóle, czy konfederację można za państwo uznać). Teza ta operuje już na poziomie podręcznikowym, por. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2011, s. 30-34, M.M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 37; Ch. Egenhofer, S. Kurpas, P.M. Kaczyński, L. van Schaik, *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2011, s. 59-60. Szerzej: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, *op. cit.*, s. 45-54. Co do powstania podmiotu pozapaństwowego zob. B. Mielnik, *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008, s. 33; odnośnie natomiast do powstania państwa por. m.in. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 133-134.

118 J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, *op. cit.*, s. 41-45.

119 Potwierdzeniem jest m.in. treść preambuły TUE i TFUE oraz art. 1 TUE.

120 *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

121 M.M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne...*, s. 37.

122 J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, *op. cit.*, s. 44-45; J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 60-62. D.M. Curtin i I. Dekker stwierdzają dla przykładu (jeszcze przed TL), iż kategoria organizacji międzynarodowej jest najbardziej właściwą perspektywą dla oceny natury Unii, D.M. Curtin, I. Dekker, *The Constitutional Structure of the European Union: Some Reflections on Vertical Unity-in Diversity* [w:] P. Beaumont, C. Lyons, N. Walker (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Portland, Oregon 2002, s. 163. Za organizację międzynarodową międzyrządową wydają się uznawać Unię także H.G. Schermers i N.M. Blokker, dostrzegając wszakże jej specyficzny charakter, H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Leiden 2011, s. 55. W podobnym tonie wypowiadają się też B. van Vooren i R.A. Wessel, stosując przy tym pewną metaforę: (...) *when it looks like a banana and smells like a banana, it may very well be a banana (...)*. Zob. B. van Vooren, R.A. Wessel, *EU External Relations Law. Text, Cases...*, *op. cit.*, 4. Co więcej, zdaniem tych samych autorów owa kwalifikacja Unii jest w wielu przypadkach akceptowana „milcząco”, przyjmowana niejako z góry, bez prób jej szczegółowego udowodnienia. W tym kontekście autorzy powołują się na dzieło P. Eeckhouta: *EU External Relations Law*, Oxford 2011.

123 Jakkolwiek warto zaznaczyć, iż proces integracji opisany w punkcie pierwszym rozdziału nie ilustrował wyłączanie przekazywania uprawnień Wspólnocie bądź UE jako organizacjom międzynarodowym. Był raczej ilustracją

padkach mogą być to uprawnienia „częstkowe”, przekazane Unii w sposób fragmentaryczny¹²⁴, spójny z jej celami. Dostrzegalny może stawać się zatem określony stopień zróżnicowania, fragmentacji, spraw zagranicznych samej Unii¹²⁵, jak i swego rodzaju dychotomia między tą sferą a polityką zagraniczną państw realizowaną w zakresie kompetencji nieprzekazanych organizacji. Wagę tego problemu dostrzegli twórcy Traktatów – w art. 24 ust. 3 TUE stanowi m.in., iż państwa członkowskie popierają (aktywnie i bez zastrzeżeń) politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa UE, a także szanują jej działania w tym obszarze¹²⁶.

Podsumowując tę część rozważań, warto dokonać krótkiego – choć mającego znaczenie z perspektywy całości opracowania – wyjaśnienia natury terminologicznej. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, iż w wymiarze indywidualnym ani sama WPZiB, ani pozostałe obszary działań zewnętrznych nie wyczerpują ogółu aktywności zewnętrznej Unii. Stąd stosowano dotąd szereg pojęć ogół tej aktywności opisujących – aktywność zewnętrzna (zagraniczna), polityka zagraniczna, sprawy zagraniczne. Pozwalało to uwzględnić zarówno formalnie wyodrębnioną (zróżnicowaną) kategorię działań zewnętrznych, jak i uzupełniające je (z różnym stopniem intensywności) aspekty zewnętrzne polityk wewnętrznych Unii. Celem uczynienia dalszych analiz bardziej czytelnymi zastrzec należy, iż w dalszej części opracowania pojęcia „polityki zagranicznej” Unii i „aktywności zewnętrznej” Unii stosowane będą do identyfikacji pojmovanego w przedstawiony tu sposób ogółu działań Unii w przestrzeni zewnętrznej. Jako takie staną się prawdopodobnie pojęciami dominującymi. Tym samym nie będą one traktowane jako tożsame z obszarem działań zewnętrznych UE, nie będą także utożsamiane z którymkolwiek z ich elementów składowych (np. WPZiB) bądź je uzupełniających. Będą raczej stosowane jako pojęcie obejmujące w sposób zbiorczy zarówno formalnie wyodrębnioną kategorię działań zewnętrznych (wraz z poszczególnymi jej elementami), jak i zewnętrznych aspektów polityk wewnętrznych Unii (polityka zagraniczna *sensu largo*). Podejście

poszukiwania akceptowalnego modelu współpracy w dziedzinie spraw zagranicznych zarówno w ramach organizacji, jak i poza nią (choć w określonym z nią powiązaniu) czy w ramach konstrukcji filarowej, co do którego charakteru prawnego istniały pewne wątpliwości.

124 Choć oczywiście skala przekazanych Unii uprawnień odróżnia ją od klasycznych organizacji międzynarodowych. Jakkolwiek jednak w pewnych obszarach kompetencje Unii mają charakter wyłączny, nie zmienia to faktu, iż wciąż są to kompetencje Unii przyznane i to w zakresie, w jakim uznały to za pożądane państwa członkowskie.

125 Towarzyszyć mu będzie natomiast rozbudowany system regulacji traktatowych. Ponownie dostrzega to B. de Witte, wskazując, iż stopień uszczegółowienia kwestii związanych z polityką zagraniczną na poziomie UE jest nieporównywalnie wyższy niż ma to miejsce w odniesieniu do państwa. Należy oczywiście mieć świadomość faktu, iż w przypadku państw uszczegółowienie materii spraw zagranicznych – kompetencji poszczególnych organów, odpowiednich procedur znajduje wyraz na płaszczyźnie legislacji. Chodzi tu jednak stopień szczegółowości na poziomie aktów rangi konstytucyjnej dla obu podmiotów – UE i państwa. B. de Witte, *Too much...*, *op. cit.*, s. 9-14.

126 Na marginesie tych rozważań raz jeszcze podnieść należy kwestie reprezentacji zewnętrznej Unii. Okazuje się bowiem, iż w ramach określonych dziedzin poza kategorią działań zewnętrznych UE aktywne pozostają również określone instytucje, których rola w tym zakresie różni się od ich funkcji w ramach WPZiB.

takie obecne jest w literaturze¹²⁷ i wydaje się odpowiednim narzędziem wzmacniania klarowności omawianej materii.

Jednocześnie, jak sygnalizowano, pojmowana w powyższy sposób polityka zagraniczna UE to obszar rozległy, niejednorodny wewnętrznie. Na tym zaś tle specyficzny status wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa staje się kwestią wymagającą wyjaśnienia.

4.2. Szczególny charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Na tle dziedzin tworzących unijne działania zewnętrzne wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa pozostaje aktywnością szczególnej natury. Przejawia ona szereg odrębności obejmujących zarówno właściwy WPZiB system instytucjonalny, jak i procesy decyzyjne czy dostępne w jej ramach instrumentarium prawne¹²⁸.

Oczywiście, zarówno WPZiB, jak i pozostałe polityki składające się na działania zewnętrzne UE pozostają przedmiotem regulacji aktów rangi traktatowej o identycznej mocy prawnej. Pozostają też, siłą rzeczy, polem zainteresowania tego samego podmiotu – Unii Europejskiej. Szczególny charakter WPZiB i sygnalizowane jej odrębności potwierdzają jednak swoisty dualizm obu składowych działań zewnętrznych UE, który – jako pochodna dychotomii ścieżek integracyjnych – pozostaje wyraźny¹²⁹. To on wydaje się wciąż wyznaczać główną linię oddzielającą dwa nurty integracji w sferze zewnętrznej aktywności Unii i definiować podział na jej aspekt polityczno-obronny (WPZiB) i ekonomiczny. Ponownie warto w tym kontekście odwołać się do art. 40 TUE (powtórzony w zasadzie art. III-308 TKE). Zgodnie z nim realizacja WPZiB nie narusza stosowania procedur oraz zakresu kompetencji unijnych instytucji w zakresie polityk stanowiących *de facto* kontynuację wspólnotowego nurtu aktywności (art. 3-6 TFUE). Jednocześnie realizacja tychże polityk UE nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji do wykonywania kompetencji Unii w ramach WPZiB¹³⁰.

127 Wprost – por. m.in. V. Reynaert, *The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, The Hague Journal of Diplomacy 2012, vol. 7, s. 207. Podobne wnioski zob w: S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy...*, *op. cit.*, s. 11-14. Por także: S. Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur*, Wiesbaden 2008, s. 18-22.

128 Dotyczy także zasad finansowania owej polityki, por. art. 41 TUE.

129 Odnosnie do przyczyn zachowania szczególnego charakteru WPZiB por. P. van Elsuwege, *EU External Action...*, *op. cit.*, s. 999.

130 Artykuł 40 TUE: *Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3-6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału.*

Na poziomie bardziej szczegółowym ową odrębność WPZiB najdobitniej wyraża chyba art. 24 ust. 1 TUE, zgodnie z którym WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom¹³¹. Oznacza to, iż różnice między poszczególnymi członami działań zewnętrznych nie będą sprowadzać się wyłącznie do ich przedmiotu definiowanego bądź jako substrat polityczny, bądź jako substrat ekonomiczny. Przenosić się będą również, jak już zaznaczono, m.in. na ich wymiar instytucjonalno-proceduralny oraz wiązać z naturą dostępnych w ich ramach aktów prawnych¹³².

Przede wszystkim należy wskazać, iż WPZiB konsekwentnie pozostawiono w rękach instytucji reprezentujących egzekutywę państw członkowskich¹³³. Zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE, o ile Traktaty nie stanowią inaczej, WPZiB jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę. To Rada Europejska wyznacza strategiczne interesy Unii, definiuje ogólne wytyczne WPZiB oraz podejmuje niezbędne decyzje w tej mierze. Z kolei na tak sformułowanej podstawie Rada opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz podejmuje decyzje konieczne do jej realizacji (art. 26 ust. 1 TUE). W wymiarze implementacji WPZiB podkreślono natomiast także rolę Wysokiego Przedstawiciela i państw członkowskich (art. 26 ust. 2 TUE). Jednocześnie rola Parlamentu Europejskiego i Komisji wydaje się w omawianej sferze wydatnie ograniczona. Parlament, co do zasady, powinien być konsultowany w sprawach głównych aspektów WPZiB (łącznie z wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony – WPBiO) oraz informowany o jej rozwoju (art. 36 TUE). Ma również prawo kierowania do Rady (i Wysokiego Przedstawiciela) pytań oraz zaleceń. Niewielkie uprawnienia w sferze WPZiB przyznano również Komisji, która – tytułem przykładu – uczestniczyła w procedurze ustanawiania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 27 ust. 3 TUE) oraz dysponuje pewnymi uprawnieniami inicjatywnymi (art. 30 ust. 1, art. 42 ust. 4 TUE). Tymczasem w ramach pozostałych obszarów działań zewnętrznych proporcje ułożono odwrotnie. To Parlament Europejski i Rada, jako ustawodawcy unijni, odpowiadają za sferę wspólnej polityki handlowej (art. 207 ust. 2 TFUE). Te same instytucje realizują współpracę na rzecz rozwoju (art. 209 ust. 1 TFUE) oraz współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi (art. 212 ust. 2 TFUE). Wreszcie to Rada i PE w głównej mierze pozostają właściwe w zakresie ustalania ram unijnych akcji humanitarnych (art. 214 ust. 3 TFUE). Kończąc wątek instytucjonalny warto również

131 Co, jak wskazywano już wcześniej, skłania niektórych autorów do traktowania samej WPZiB jako wciąż istniejącego odrębnego filaru UE, por. F. Laursen, *The EU's 'external action'...*, op. cit., s. 22; P. Eeckhout, *EU External...*, op. cit., s. 166-167.

132 Raz jeszcze, z perspektywy autonomizacji WPZiB, wskazać także wypada, iż również w świetle TL formalnie jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej sferze jest wyraźnie ograniczona i sprowadza się do kontroli przestrzegania art. 40 TUE oraz – w trybie art. 263 akapit czwarty TFUE – kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę w ramach WPZiB (por. art. 40 TUE oraz art. 275 TFUE). Odnośnie do znaczenia kompetencji TSUE w świetle art. 40 TUE zob. jednak P. Eeckhout, *EU External...*, op. cit., s. 180-186.

133 T. Leśniak, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Studia i Analizy Europejskie 2011, nr 2, s. 33.

podkreślić, iż mnogość aktorów właściwych w sferze WPZiB oraz pozostałych obszarów działań zewnętrznych ponownie stawiać może pytanie o efektywność i jednolitość reprezentacji UE na zewnątrz, a także o rozpoznawalność Unii jako aktora w przestrzeni międzynarodowej. Należy bowiem zauważyć, iż aktywnym na tym polu – z różnym natężeniem w zależności od dziedziny – pozostaje zarówno przewodniczący Rady Europejskiej, a także Wysoki Przedstawiciel oraz Komisja. Wychodząc natomiast poza sferę zadań czysto reprezentacyjnych, dostrzec wypada ukazany wyżej konglomerat instytucji realizujących funkcje decyzyjne w ramach poszczególnych obszarów działań zewnętrznych – Rada, Komisja, Parlament Europejski.

Tym samym rola poszczególnych instytucji w ramach WPZiB różni się względem ich zaangażowania w obszarze pozostałych polityk Unii tworzących jej działania zewnętrzne. Precyzują ją obowiązujące w ramach WPZiB oraz pozostałych obszarów działań zewnętrznych procedury. Decyzje w ramach WPZiB przyjmowane są zasadniczo w oparciu o regułę jednomyślności, co wyraża art. 31 ust. 1 TUE. Wyjątki od wskazanej reguły wyliczono w art. 31 ust. 2 TUE. Należy do nich m.in. podejmowanie decyzji określającej działanie bądź stanowisko Unii (na podstawie decyzji Rady Europejskiej w sprawie strategicznych celów i interesów UE) lub decyzji wykonujących decyzje w sprawie działania lub stanowiska Unii. Jednocześnie, co wypada zauważyć, tryb podejmowania decyzji w ramach WPZiB nie nabiera, w wymiarze traktatowym, charakteru rozległej, szczegółowej, sformalizowanej procedury. Tymczasem właściwy pozostałym politykom tworzącym działania zewnętrzne Unii tryb decyzyjny ma w głównej mierze wymiar zwykłej procedury ustawodawczej. Ta z kolei posiada zuniformizowany charakter oraz cechuje się wieloetapowym, traktatowo określonym przebiegiem (art. 294 TFUE). Będąc przy tym podstawowym trybem ustawodawczym w obszarze unijnych polityk poza sferą WPZiB, zasada się na podejmowaniu określonych aktów większością głosów (w tym także większością kwalifikowaną). Jednomyślność jest tu wyjątkiem. Co więcej, w zwykłej procedurze ustawodawczej niebagatelną pozostaje rola Komisji jako inicjatora unijnych aktów (art. 17 ust. 2 TUE, art. 289 ust. 1 i art. 294 ust. 2 TFUE). Stąd rola tej instytucji w sferze działań zewnętrznych różni się zasadniczo w zależności od rozpatrywanego obszaru.

Wreszcie należy wskazać, iż wymienionym wyżej politykom towarzyszą określone instrumenty, które – w konsekwencji – stają się instrumentem realizacji działań zewnętrznych Unii. Efektem wskazanych wyżej procedur pozostają odmienne co do istoty akty. Zgodnie z art. 25 TUE wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa realizowana jest poprzez: określanie ogólnych wytycznych oraz podejmowanie decyzji odnośnie do działań i stanowisk podejmowanych przez Unię oraz decy-

zji dotyczących ich wykonywania¹³⁴. Oczywiście, w katalogu instrumentów WPZiB mieści również określanie strategicznych celów i interesów Unii czy umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi. Art. 26 ust. 1 sugeruje jednak, iż owe strategiczne cele i interesy oraz ogólne wytyczne formułowane mogą być również w drodze decyzji Rady Europejskiej¹³⁵. W ten sposób kategoria decyzji wydaje się pozostawać dla WPZiB narzędziem kluczowym (art. 25 lit. b) TUE)¹³⁶. Jednocześnie nie posiada ona charakteru ustawodawczego – stanowienie tego rodzaju aktów w ramach WPZiB jest wykluczone (art. 24 ust. 1 TUE). Tymczasem poza WPZiB, w sferze pozostałych polityk składających się na działania zewnętrzne Unii, narzędziem naturalnym pozostają wskazane w art. 288 TFUE akty, czyli także rozporządzenia i dyrektywy. Środki tego rodzaju przyjmowane będą przez Radę i PE w ramach współpracy na rzecz rozwoju celem realizacji owej współpracy i, m.in., ustalenia wieloletnich programów kooperacji z państwami rozwijającymi się (art. 209 ust. 1 TFUE). Akty Rady i PE (również ustawodawcze) będą też przyjmowane w odniesieniu do współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, służąc realizacji, wdrażaniu owej współpracy (art. 212 ust. 2 TFUE). Przyjmowane będą one także w zakresie pomocy humanitarnej ustalając ramy tego rodzaju pomocy ze strony Unii (art. 214 ust. 3 TFUE).

Wskazane odrębności WPZiB względem pozostałych polityk składających się na działania zewnętrzne UE wydają się potwierdzać „dualny” (międzyrządowy i ponadnarodowy) wymiar owej szerokiej kategorii aktywności Unii. Jednocześnie wskazane różnice dotyczą istoty tychże polityk – ich otoczenia instytucjonalnego, charakteru procesów decyzyjnych i podejmowanych aktów, co czyni z unijnej polityki zagranicznej obszar obciążony pewnym ryzykiem fragmentacji. Ta z kolei może mieć negatywny wpływ na skuteczność Unii w przestrzeni zewnętrznej¹³⁷. W tym świetle wyeksponować wypada więc te czynniki, które wobec szczególnej natury WPZiB spajają ją z pozostałymi elementami działań zewnętrznych Unii. W tej mierze dostrzegalne stają się dwa aspekty.

Po pierwsze, należy zauważyć, iż – i jest to kontynuacja rozwiązań TKE – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz pozostałe elementy działań ze-

134 Szerzej na temat instrumentów WPZiB zob. P. Eeckhout, *EU External...*, *op. cit.*, s. 469-478.

135 Art. 26 ust. 1 TUE: (...) Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz określa ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Przyjmuje niezbędne decyzje (...).

136 Por. P. Eeckhout, *EU External...*, *op. cit.*, s. 170. B. de Witte stwierdza, że katalog aktów prawnych przewidziany w art. 288 TFUE znajduje zastosowanie do całości prawa unijnego, jednak w obszarze WPZiB jedynym aktem wiążącym z owego katalogu pozostaje decyzja, zob.: B. de Witte, *Institutional Variation...*, *op. cit.*, s. 468-469.

137 C. Gebhard, *Coherence* [w:] Ch. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, New York, s. 110; A-C. Marangoni, *One Hat Too Many for the High Representative – Vice President? The Coherence of EU's External Policies after Lisbon*, *EU External Affairs Review* 2012, vol. 2 no. 1, s. 7; C. Portela, K. Raube, *The EU Polity and Foreign Policy Coherence*, *Journal of Contemporary European Research* 2012, vol. 8, issue 1, s. 3.

wewnętrznych opierają się na wspólnych zasadach i zmierzają do osiągnięcia wspólnych celów (art. 21 TUE). Powinny być one realizowane – jak należy zakładać – na polu wszystkich obszarów działań zewnętrznych¹³⁸. Cele te jednocześnie są zgodne z zasadami i celami stanowiącymi fundament całej UE (art. 2 i 3 TUE), co może mieć znaczenie, uwzględniając fakt, iż również polityki wewnętrzne niosą ze sobą pewien potencjał zagraniczny. Po drugie, zaznaczyć wypada, iż pewne traktatowo przewidziane instrumenty wydają się – w układzie horyzontalnym – przenikać wszystkie materialnie zdefiniowane obszary ogółu unijnych działań zewnętrznych. Podstawowym narzędziem kształtowania własnych relacji z podmiotami trzecimi pozostaje umowa międzynarodowa. Unia może je zawierać, przy czym jej kompetencja w tym zakresie wydaje się sformułowana stosunkowo szeroko. Zgodnie z art. 216 TFUE może je zawierać w przypadku, gdy przewidują to Traktaty lub w sytuacji, gdy zawarcie umowy jest konieczne do osiągnięcia – w ramach polityk Unii – jednego z celów określonych traktatowo. Kompetencja tego rodzaju wyrażona jest wprost m.in. w odniesieniu do współpracy na rzecz rozwoju (art. 209 ust. 2 TFUE) czy pomocy humanitarnej (art. 214 ust. 4 TFUE)¹³⁹. Odnośnie do WPZiB – umowy mogą być zawierane także w ramach owej specyficznej polityki, co bezpośrednio potwierdza art. 37 TUE¹⁴⁰. Instrumentem realizacji różnych aspektów działań zewnętrznych wydają się również pozostawać formy kooperacji UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, łącznie z narzędziem w postaci delegatur Unii. Interesującą w tym kontekście pozostaje instytucja środków ograniczających (art. 215 TFUE). Są one zasadniczo wdrażane na podstawie decyzji podejmowanych w ramach reżimu WPZiB. Zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE, jeśli decyzja przyjęta w ramach rozdziału 2 tytułu V TUE przewiduje zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych i finansowych z jednym bądź większą liczbą państw trzecich, Rada – na wspólny wniosek WP i Komisji – większością kwalifikowaną przyjmuje odpowiednie środki¹⁴¹. Z reguły są to decyzje wykonawcze¹⁴². W konsekwencji dochodzi tu do ewidentnego scalenia podstaw prawnych konkretnych środków ograniczających – ich podstawy określone są w trybie właściwym WPZiB, a realizacja zaś, zasadniczo, w trybie tzw. metody wspólnotowej. Innymi słowy – cele WPZiB realizowane są na podstawie środków ponadnarodowych, dla których podstawą pozostaje decyzja WPZiB i w tym układzie mechanizm środków ograniczających również jawi się jako czynnik spójności działań zewnętrznych Unii. Wreszcie decy-

138 Por. K. Radtke, *The EU's Common Foreign and Security Policy...*, op. cit., s. 46.

139 Jakkolwiek w treści obu przepisów wyraźne jest również odwołanie do celów Unii określonych w art. 21 TUE.

140 Por także art. 216 oraz 218 ust. 3 TFUE.

141 Zgodnie z tą samą procedurą Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, o ile oczywiście przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V, rozdział 2 TUE.

142 Ich liczba w skali roku jest relatywnie duża, por. *Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament* (11083/15), Brussels, 20 July 2015, Annex 1.

zje Rady Europejskiej dotyczące strategicznych interesów i celów UE, zgodnie z art. 22 ust. 1 TUE, odnoszą się do WPZiB oraz do innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii.

Warto jednak podkreślić, iż sama wspólnota zasad i celów, jakkolwiek jest czynnikiem wzmacniającym spójność działań zewnętrznych Unii, nie jest jej ostatecznym gwarantem. Ogólny charakter owych zasad i celów powoduje, iż trudno o odgórną identyfikację jednolitych ścieżek ich realizacji w ramach poszczególnych polityk. Przedmiot owych polityk jest różny, w różnym także stopniu w ich realizacji zaangażowane są unijne instytucje działające wszak – w zależności od materii – na podstawie różnych procedur. Mimo określonego stopnia tożsamości instrumentów właściwych działaniom zewnętrznym, ryzyko braku koordynacji czy wręcz sprzeczności inicjatyw unijnych aktorów staje się realne. Tym samym osiągnięcie celów działań zewnętrznych stawać się może nieskuteczne, nieefektywne¹⁴³. Już zatem na poziomie samych działań zewnętrznych Unii, jako kategorii formalnie wyodrębnionej, dostrzegać wypada wagę postulatu ich spójności. Wagę tę potęguje fakt, iż działania zewnętrzne pozostają w szerokiej interakcji z pozostałymi aktywnościami samej UE, jak i z podobnego rodzaju działalnością państw członkowskich.

4.3. Zagadnienie spójności polityki zagranicznej Unii

4.3.1. Spójność polityki zagranicznej Unii w ujęciu traktatowym

Jak wskazano wyżej, wobec złożonego, niejednolitego charakteru polityki zagranicznej UE postulaty zachowania spójności w jej ramach stają się naturalne. Przypomnieć należy, iż postulat ów pojawiał się w zasadzie na każdym z opisanych wcześniej etapów integracji zmierzających do ustanowienia Unii Europejskiej i ustalenia obecnego jej kształtu. Znajduje swe odzwierciedlenie także w aktualnym brzmieniu Traktatów. Oczywiście, w Traktatach stanowiących podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej pojęcie spójności pojawia się relatywnie często i w różnych wymiarach¹⁴⁴. Interesujące jest jednak, w jaki sposób pojęcie to odnosi się do sfery polityki zagranicznej Unii.

143 Dość powszechnie uznaje się brak spójności za przyczynę braku efektywności zespołu unijnych działań. Spójność w tym ujęciu staje się warunkiem skuteczności. Por. m.in. P. Gauthier, *Horizontal Coherence...*, *op. cit.*, s. 24; C. Portela, K. Raube, *(In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies*. Paper presented at the European Studies Association Bi-annual Convention, Los Angeles, 23-25 April 2009, Los Angeles, CA, s. 2-4, źródło: [http://aei.pitt.edu/33122/1/portela_clara_\(2\).pdf](http://aei.pitt.edu/33122/1/portela_clara_(2).pdf) [04.06.2017]. Por. jednak również tezy zawarte w: E. da Conceição-Heldt, S. Meunier, *Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance*, *Journal of European Public Policy* 2014, vol. 21, No. 7, s. 961-979.

144 Szerokie nawiązania do spójności pozostają w klarownym związku z ustaleniami punktów poprzednich. Funkcjonowanie Unii opiera się na realizacji szeregu wyodrębnionych formalnie polityk, które ukształtowano podług właściwych UE celów, przyznanych Unii uprawnień oraz podporządkowano różnym mechanizmom instytucjonalno-proceduralnym. W tym świetle wymóg zachowania spójności w wymiarze generalnym pozostaje zrozumiały, odnosi się jednocześnie do różnych płaszczyzn działalności Unii i relacji między nimi. Tytułem przykładu – już w preambule TUE znaleźć można odwołania do spójności w obszarze popierania rozwoju go-

Już na bardzo ogólnym poziomie – w relacji do ogółu działań Unii – należy przywołać treść art. 7 TFUE, zgodnie z którym Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji. Warto przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE za utrzymanie owej spójności, także w sferze spraw zagranicznych, odpowiadają unijne ramy instytucjonalne i więź tę należy podkreślić. Poza pozwalającym się wywieść z art. 13 ust. 1 TUE obowiązkiem aktywnego przyczyniania się do zachowania spójności ciążącym na unijnych instytucjach, istotnym czynnikiem jej utrwalania i wspierania może okazać się bowiem samo instytucjonalne otoczenie polityki zagranicznej UE i sposób ukształtowania jej architektury organizacyjnej.

Obecne w Traktatach są również bardziej precyzyjne odwołania do spójności między określonymi aktywnościami (zewnętrznymi) Unii. Wyrażają się one w postanowieniach dotyczących wprost styku poszczególnych unijnych polityk i działań. Obowiązek zachowania spójności w sferze aktywności zewnętrznej Unii w najbardziej dobitny (i wyczerpujący) sposób wyraża art. 21 ust. 3 zd. 2 TUE, który stanowi, iż Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Ponownie stwierdzić wypada, iż spójność szeroko pojmowanej polityki zagranicznej UE to spójność zachowana w ramach kategorii unijnych działań zewnętrznych oraz w relacji działania zewnętrzne – pozostałe polityki Unii. Pozostając na owym, stosunkowo szczegółowym poziomie, wymóg spójności formułuje także art. 212 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym Unia Europejska realizuje współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, które muszą być jednocześnie spójne z polityką Unii na rzecz rozwoju. Obie dziedziny mieszczą się przy tym w formalnie wyodrębnionej kategorii działań zewnętrznych Unii. Do spójności w obszarze owych działań oraz ich koordynacji z pozostałymi elementami polityki zagranicznej Unii odwołuje się również art. 18 ust. 4 TUE, podkreślając szczególną odpowiedzialność Wysokiego Przedstawiciela w tym zakresie. Warto wreszcie w tym miejscu przywołać art. 26 ust. 2 TUE, który stanowi, iż Rada i Wysoki Przedstawiciel zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii. Umieszczenie tego przepisu w systematyce traktatowej – rozdział II, tytuł V TUE – sugeruje jednak, iż w tym przypadku chodzi raczej o spójność działań podejmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (jako elementu działań zewnętrznych). Cytowany artykuł jest bowiem poświęcony tej właśnie specyficznej unijnej polityce. Jednocześnie przywołane wyżej przepisy zdają się dość wyraźnie odwoływać do horyzontalnego wymiaru

spodarczego narodów Unii oraz – wprost – do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Traktaty odnoszą się też m.in. do spójności jako cechy określającej charakter unijnego prawa (por. m.in. art. 256 ust. 2 i 3 TFUE). Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (tytuł XVIII części III TFUE) wydaje się sama w sobie pozostawać jedną z unijnych polityk (por. art. 174-178 TFUE).

spójności polityki zagranicznej Unii. Obejmuje on spójność między poszczególnymi politykami Unii oraz działaniami podejmowanymi w ich ramach.

Nie jest to jednak jedyny wymiar, w jakim spójność operuje na płaszczyźnie traktatowej. Artykuł 24 ust. 3 TUE (mieszczący się w tytule V, rozdział II poświęconym wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa) nie odnosi się wprost do spójności jako pewnego wymogu definiującego działania Unii oraz jej instytucji i organów. Zwraca on jednak uwagę – w przeciwieństwie do przepisów dotychczas komentowanych – na wertykalny aspekt realizacji aktywności zewnętrznej Unii. Stanowi, iż państwa członkowskie popierają aktywnie i bez zastrzeżeń politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii¹⁴⁵ w duchu lojalności i wzajemnej solidarności oraz szanują działania Unii w tej dziedzinie. Państwa te jednocześnie powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Wprawdzie w przepisie tym nie wyrażono bezpośrednio i wprost wymogu spójności między działaniami UE i aktywnością państw członkowskich w sferze spraw zagranicznych. Podkreśla on jednak wyraźnie wagę zachowania przez państwa członkowskie solidarności względem Unii i jej interesów i obowiązek ów sam w sobie postrzegany może być jako czynnik wzmacniający spójność polityki zagranicznej Unii. Ponadto, co równie ważne, art. 24 ust. 3 TUE wyraźnie uznaje negatywny obowiązek państw członkowskich powstrzymania się od określonych działań za czynnik wzmacniający skuteczność Unii Europejskiej jako spójnej siły w przestrzeni międzynarodowej. Wydaje się więc, iż przez pryzmat tak rozumianej roli UE w sferze spraw zagranicznych warto analizować wyraźnie artykułowane w cytowanym przepisie obowiązki państw członkowskich i model ich kooperacji z Unią.

Co więcej, spójność w odniesieniu do polityki zagranicznej Unii jest na płaszczyźnie traktatowej obecna nie tylko w relacjach między politykami i działaniami – w zależności od analizowanego wymiaru – samej Unii (wymiar horyzontalny) bądź Unii i państw członkowskich (wymiar wertykalny). Jest ona obecna również w odniesieniu do wewnętrznych aspektów funkcjonowania unijnych instytucji. Oto zgodnie z art. 15 ust. 6 lit. c) TUE Przewodniczący Rady Europejskiej wspomagać ma osiągnięcie spójności (i konsensusu) w ramach tejże instytucji. Zgodnie natomiast z art. 16 ust. 6 TUE rolą Rady ds. Ogólnych jest zapewnianie spójności prac różnych składów Rady jako instytucji Unii. Wreszcie, uprawnieniem przewodniczącego Komisji (art. 17 ust. 6 TUE) jest decydowanie o jej organizacji wewnętrznej, a korzystanie z tej prerogatywy ma zapewniać spójność (oraz skuteczność i kolegialność) działania Komisji. Przy uwzględnieniu roli poszczególnych instytucji w programowaniu i realizacji unijnej polityki zagranicznej oraz różnorodności dziedzin poli-

145 Warto jednak zauważyć, iż pomimo włączenia cytowanego przepisu do rozdziału II tytułu V TUE – *Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* – w art. 24 ust. 3 odwołano się do kategorii „polityka zewnętrzna i bezpieczeństwa Unii”.

tykę tę tworzących również ten wymiar spójności wydaje się posiadać niebagatelne znaczenie¹⁴⁶.

W obliczu powyższych ustaleń zauważyć należy, iż spójność w sferze unijnej aktywności zewnętrznej operować ma zasadniczo w relacjach między unijnymi politykami (oraz ich poszczególnymi elementami)¹⁴⁷, między politykami Unii a polityką państw członkowskich oraz w relacjach między instytucjami oraz w wymiarze intrainstytucjonalnym¹⁴⁸. W ujęciu ogólnym wskazane płaszczyzny spójności opisywane są jako spójność horyzontalna, wertykalna oraz instytucjonalna¹⁴⁹. Spodziewać się zatem należy, iż spójność jako pewna cecha ma opisywać, definiować zachodzące między wskazanymi czynnikami relacje. Tym samym wyjaśnić należy, jakiego typu relacje oddawać ma pojęcie spójności, czym w istocie pozostaje relacja definiowana owym pojęciem.

W wymiarze słownikowym spójność oznaczać ma ścisłą łączność, zwartość¹⁵⁰. Bywa również definiowana jako harmonijne łączenie czegoś w całość, koherencja, spoiłość, jednolitość¹⁵¹. Powszechne i potoczne sposoby rozumienia spójności nie wydają się odbiegać od jej intuicyjnego pojmowania jako cechy zakładającej zbieżność, zharmonizowanie pewnych działań lub bytów, ich łączny, zwarty, jednolity, spoiisty charakter. Pojawia się jednak pytanie, czy owa – dość przecież szeroka – definicja pojęcia spójności odpowiada traktatowemu rozumieniu.

Powyższa wątpliwość co do sposobu pojmowania „spójności” w kontekście polityki zagranicznej UE wiąże się m.in. z pewną nieścisłością (by nie rzec niespójnością) lingwistyczną. Trudno oczywiście z absolutną dokładnością oddać wszelkie subtelności występujące na styku różnych wersji językowych Traktatów tworzących fundament Unii¹⁵². Należy jednak na jedną kwestię zwrócić uwagę. Otóż zarówno w polskiej, jak i w większości innych wersji językowych Traktatów (m.in. niemieckiej, francuskiej) termin „spójność” występuje w znaczeniu odpowiadającym

146 Oczywiście, pojęcie spójności kwalifikowanej jako swego rodzaju wymóg obecne jest w Traktatach na dalszych jeszcze poziomach, w różnych kontekstach. Tytułem przykładu można m.in. wskazać wymóg spójności między działaniami prowadzonymi w sferze WPZiB w ramach wzmocnionej współpracy oraz działaniami prowadzonymi w tej samej dziedzinie poza tym szczególnym trybem (art. 329 ust. 2 TFUE). Przedstawiony obraz traktatowych kontekstów omawianego pojęcia wydaje się jednak dawać wystarczające podstawy do dalszych analiz.

147 Por. S. Duke, *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper 99/W/06, s. 4.

148 O instytucjonalnych wymiarach spójności por. m.in. T. Christiansen, *Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance?*, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, 2001 – issue 5, s. 747-769. Zdaniem jednak niektórych autorów spójność wewnątrz- i międzyinstytucjonalna pozostaje pewną pochodną postulatów spójności horyzontalnej, por. M. Gatti, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden, Boston 2016, s. 35. Zob także uwagi J. Schmidt, *The High Representative, The President and the Commission...*, *op. cit.*, s. 169.

149 Por. m.in. C. Gebhard, *Coherence*, *op. cit.*, s. 107-109; P. Quinn, *The Lisbon Treaty: Answering the Call for Greater Coherence in EU External Relations?* [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, Brussels 2012, s. 57-59.

150 Internetowy Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/2:2523287> [15.05.2017].

151 <http://sjp.pl/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87> [15.05.2017].

152 Wszystkie jednak wersje pozostają jednakowo autentyczne.

angielskiemu słowu *coherence*. Tymczasem w miejscach, gdzie w polskiej i innych wersjach językowych pojawia się termin „spójność” (niem. – *Kohärenz*, franc. – *cohérence*, włos. – *coerenza*, hiszp. – *coherencia*)¹⁵³, angielska wersja językowa operuje terminem *consistency*¹⁵⁴. Różnica ta obecna jest na płaszczyźnie traktatowej co najmniej od momentu wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego i, jak wskazuje M. Cremona, od tamtej pory nie została niestety usunięta¹⁵⁵. Ma ona jednocześnie znaczenie o tyle, że termin *consistency* oznacza zasadniczo swego rodzaju zgodność pewnych elementów, ich niesprzeczność (*absence of contradiction*)¹⁵⁶ i traktowany jest jako pojęcie węższe niż *coherence*¹⁵⁷. Ta bowiem, również w języku angielskim, pojmowana jest jako coś więcej niż sam brak kolizji i, jak stwierdza S. Duke, obejmuje raczej sprzężenie pewnych czynników w zestaw pasujących do siebie elementów, w określoną całość czy też „jedność”¹⁵⁸. Różnice te generują kolejne pytanie – czy zasadną jest rozszerzająca czy zawężająca interpretacja pojęcia spójności w omawianym obszarze¹⁵⁹?

- 153 Nie oznacza to oczywiście, by jakiegokolwiek wersje językowe miały pierwszeństwo przed pozostałymi, ich porównanie wydaje się jednak akceptowanym sposobem ustalania znaczeń używanych w traktatach pojęć.
- 154 Por. m.in. L. den Hertog, S. Stroß, *Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, *European Foreign Affairs Review* 2013, vol. 18, no. 3, s. 375.
- 155 M. Cremona, *Coherence in European Union foreign relations law* [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011, s. 59-60.
- 156 Ch. Hillion, *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union* [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law. Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford 2008, s. 14. Zastrzec jednocześnie wypada, iż wskazywana tu niesprzeczność polityki zagranicznej UE nie jest rozpatrywana jako kategoria tożsama z wewnętrzną niesprzecznością systemu prawa unijnego. Tę ostatnią zapewniac ma TSUE (art. 256 ust. 2 i 3 TFUE), nie jest to natomiast rolą „politycznych organów” Unii. Całość argumentacji: M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 26-29.
- 157 Ch. Hillion, *Tous pour un...*, *op. cit.*, s. 14-17. M. Cremona stwierdza, iż *coherence* (spójność) zawiera w sobie zgodność (*consistency*), nie jest jednak do niej ograniczona, por. M. Cremona, *Coherence in European...*, *op. cit.*, s. 60.
- 158 Duke, *Consistency, coherence...*, *op. cit.*, s. 17-18.
- 159 Owey zawilości terminologicznej nie wyjaśnia jednoznacznie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Również ono nie wydaje się spójności w odniesieniu do unijnej polityki zagranicznej definiować, por. m.in. Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-266/03 (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*), Zb. Orz. 2005, s. I-04805, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 60 orzeczenia: *Wydanie decyzji upoważniającej Komisję do prowadzenia w imieniu Wspólnoty rokowań dotyczących umowy wielostronnej stanowi początek uzgodnionego działania wspólnotowego na płaszczyźnie międzynarodowej i powoduje powstanie jeżeli nawet nie obowiązku powstrzymania się państw członkowskich od działania, to przynajmniej obowiązku ich ścisłej współpracy z instytucjami wspólnotowymi w sposób ułatwiający wykonanie zadań Wspólnoty i zapewniający jedność i spójność działań oraz międzynarodowej reprezentacji Wspólnoty*. W angielskiej wersji językowej na terminy *jedność* i *spójność* użyto – odpowiednio – pojęć *coherence* oraz *consistency*. Komplikacje terminologiczne mnożą się, zważywszy że w przywoływanych tu orzeczeniach, angielski termin *coherence* – również w polskiej wersji językowej – wydaje się nabierać znaczenia „jedności” lub „jednolitości”, podczas gdy – występujący obok – termin *consistency* tłumaczony jest jako spójność. Zwrot „jednolity charakter” pojawia się w orzeczeniu w sprawie 246/07, por. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie C-246/07 (*Komisja Europejska przeciwko Królestwu Szwecji*), Zb. Orz. 2005, s. I-03317, ECLI:EU:C:2010:203. Pojęcie „jedność” pojawia się natomiast w sprawach wcześniejszych – w cytowanym już wyroku w sprawie C-266/03, oraz w sprawie 433/03, por. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-433/03 (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*), Zb. Orz. 2005, s. I-06985, ECLI:EU:C:2005:462. Por. także opinię rzecznika generalnego P. Mengozzi w sprawie C-28/12 (m.in. p. 61 opinii), ECLI:EU:C:2015:43. W efekcie, zdaniem Ch. Hilliona, można domniemywać, iż w przypadkach tych, przy uznaniu obu pojęć za kategorie równorzędne i uzupełniające się, jednak nie tożsame – termin spójność (*consistency*), również na płaszczyźnie traktatowej, wypadatoby rzeczywiście interpretować zawężająco, zob. Ch. Hillion, *Tous pour un...*, *op. cit.*

Otóż na poziomie traktatowym zauważyć m.in. należy, iż kluczowy z perspektywy niniejszych rozważań art. 21 ust. 3 TUE odwołuje się do spójności unijnych działań zewnętrznych oraz ich spójności z innymi politykami Unii. Podobnie art. 13 ust. 1 odwołuje się do spójności oraz skuteczności i ciągłości działań Unii i jej polityk. Do spójności poszczególnych działań i polityk Unii odwołuje się także art. 7 TFUE. Oba te przepisy odnoszą się wprawdzie do aktywności UE pojmowanych jako pewna całość, która jednak obejmuje przecież też sferę unijnej polityki zagranicznej¹⁶⁰. Co więcej, we wskazanych przypadkach wymienione obok spójności przymioty (skuteczność i ciągłość) działań i polityk Unii nie wydają się jej (spójności) immanentnym elementem. Natomiast wspólnie, w świetle ich teleologicznej interpretacji, wydają się stawać warunkiem tożsamości i niezależności Europy postulowanej w preambule TUE. W podobnym ujęciu postrzegać wypada także art. 13 ust. 1 i 26 ust. 2 TUE w zakresie, w jakim, poza samą spójnością, odnoszą się do zapewniania skuteczności, ciągłości i jednolitości działań (i polityk) Unii¹⁶¹. Spójność zatem zestawia się tu generalnie (poza art. 26 ust. 2 TUE) raczej z pojęciami nie wpisującymi się w jej ramy, aczkolwiek pozostającymi kategoriami ściśle z nią powiązanymi (ciągłość, skuteczność)¹⁶². Pewnym zaś wspólnym mianownikiem w tej mierze pozostaje dążenie do wzmocnienia potencjału UE jako „spójnej” (*cohesive*) siły w stosunkach międzynarodowych (art. 24 ust. 3 TUE). To zaś przemawia za akceptacją szerszego wymiaru spójności w kontekście unijnej aktywności zewnętrznej¹⁶³. W konsekwencji zatem szerokie rozumienie postulatu spójności w odniesieniu do polityki zagranicznej Unii mogłoby znajdować uzasadnienie

s. 15. W zestawieniu z wcześniejszymi uwagami, owa wąska wykładnia stawałaby się zasadna również w odniesieniu do polskiej wersji Traktatów, ta jednak trudna jest do bezwarunkowej akceptacji w obliczu nadawanego spójności znaczenia w języku polskim.

- 160 Jak podkreśla M. Gatti, chodzi tu przy tym o spójność działań i polityk UE, nie zaś samych norm prawa unijnego, M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 30.
- 161 Argumentację powyższą warto uzupełnić treścią art. 212 ust. 1 TFUE, w którym również odwołano się do pojęcia spójności między dwoma politykami Unii i chyba sporym ryzykiem byłoby sprowadzanie owego postulatu wyłącznie do zgodności, braku sprzeczności tychże polityk, zwłaszcza że wzmiankowany przepis wprost odsyła do unijnych zasad i celów w zakresie działań zewnętrznych. Te natomiast wyrażone są w art. 21 ust. 3 TUE, operującym – jak się wydaje – szerokim pojęciem spójności. Trudno także ograniczać spójność do braku kolizji w przypadku art. 18 ust. 4 TUE nakładającego na Wysokiego Przedstawiciela obowiązek zapewniania spójności działań zewnętrznych Unii. Podobnie, wyrażoną w art. 16 ust. 6 TUE spójność prac różnych składów Rady trudno postrzegać wyłącznie jako ich niesprzeczność.
- 162 Można również próbować wykazać, iż w Traktatach występuje szereg dalszych jeszcze terminów, które ową ogólną spójność wydają się wzmocniać czy gwarantować: koordynacja (art. 18 ust. 4 TUE, art. 210 ust. 1 TFUE), komplementarność (art. 210 ust. 1 TFUE), wzajemne wzmocnianie się i uzupełnianie (art. 208 ust. 1, 212 ust. 1, art. 214 ust. 1 TFUE).
- 163 Jednocześnie do indywidualnie pojmowanej spójności (bez towarzyszącej jej jednolitości) jako cechy unijnej aktywności zewnętrznej (art. 3 TUE) Trybunał odniósł się również w słynnych sprawach *Yusuf i Barakaat* (T-306/01) oraz *Kadi* (T-315/01). Nic nie wskazuje jednocześnie, by w przywoływanych przypadkach właściwym rozumieniem pojęcia „spójność” było jej pojmowanie zredukowane do czystego braku sprzeczności między elementami polityki zewnętrznej Unii. Por. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-306/01 (*Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 2005, s. II-03533, ECLI:EU:T:2005:331 oraz Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-315/01 (*Yassin Abdullah Kadi przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 2005, s. II-03649, ECLI:EU:T:2005:332.

na gruncie Traktatów¹⁶⁴. Wyraźne odwołania do ciągłości, jedności i skuteczności owej polityki wydają się wymagać od unijnych działań czegoś więcej niż samej ich niesprzeczności.

Warto także dodać, iż w szeregu oficjalnych unijnych dokumentów pojęcie spójności występuje w wymiarze szerokim. Potwierdzać to wydaje się także dość konsekwentne stosowanie terminu *coherence* odpowiadającego powszechnemu – a zatem stosunkowo szerokiemu – pojmowaniu spójności. Tytułem przykładu wskazać można choćby komunikat Komisji z 2006 r. *Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań*¹⁶⁵, w którym spójność wydaje się obejmować szereg elementów mieszczących się w jej szerszym rozumieniu¹⁶⁶. W wersji angielskiej komunikatu problem zatem znika, gdyż rzeczywiście konsekwentnie stosowany jest tam termin *coherence* odpowiadający szerszemu pojmowaniu spójności. Słowo *consistent* w treści komunikatu pojawia się natomiast tylko raz. Jednocześnie kontekst, w jakim spójność (*coherence*) działań Unii w komunikacie funkcjonuje, sugeruje, iż pojmowana powinna być ona faktycznie jako coś więcej niż czysta niesprzeczność, niekolizyjność pewnych czynników.

Kontekst, w jakim pojęcie spójności towarzyszy polityce zagranicznej Unii, powoduje, iż w nauce prawa unijnego teza o zasadności szerokiego pojmowania postulatu spójności w dziedzinie spraw zagranicznych Unii nie budzi poważniejszych wątpliwości¹⁶⁷. Przekonującą wydaje się teza prezentowana w literaturze, iż – bez względu na wersję językową – owo szersze rozumienie pojęcia spójności jest zasadne. W tym natomiast ujęciu obejmuje ono element w postaci braku kolizji (jako *consistency*), lecz nie jest do niego ograniczone¹⁶⁸. Niesprzeczność wydaje się w spójności zawierać, sama zaś spójność pozostawać miałyby kategorią zakładającą niesprzeczność czy też jej wymagającą¹⁶⁹. Koncentrowałyby w sobie jednocześnie pozytywne w swej naturze obowiązki tworzenia harmonijnych powiązań między składowymi danej całości (systemu). Jako taka spójność (koherencja) staje się także osiągnięciem (czy też dążeniem do) synergii. Odnosi się do budowania, konstru-

164 Na marginesie dodać również należy, iż cytowane artykuły zastąpiły art. 3 TUE w brzmieniu przed TL, zgodnie z którym Unia zapewniać miała spójność (i ciągłość) swych działań obliczonych na realizację jej celów, w szczególnym zaś stopniu odpowiedzialna była za spójność całości swych działań zewnętrznych. Na gruncie TUE przed reformą lizbońską postulat spójności unijnej polityki zagranicznej był więc również jasno artykułowany, nie łączono go jednocześnie z innymi (poza ciągłością) przymiotami unijnych działań. Konsekwentnie jednak w wersji angielskiej TUE używano terminu *consistency*.

165 *Komunikat Komisji na szczyt Rady Europejskiej w czerwcu 2006r. Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań*, KOM(2006) 278 wersja ostateczna.

166 W wersji angielskiej komunikatu słowo *consistent* występuje wyłącznie raz.

167 M.in. M. Cremona, *Coherence...*, *op. cit.*, s. 60; również P. van Elsuwege, *EU External Action...*, *op. cit.*, s. 1013-1014. Inaczej: A.-C. Marangoni, S. Vanhoonaeker, *The consistency of EU external action post-Lisbon: Renewing appropriate measures against Zimbabwe in 2012*, European Integration online Papers (EIoP) 2015, vol. 19, art. 3, s. 5.

168 M. Cremona, *Coherence...*, *op. cit.*, s. 60.

169 L. den Hertog, S. Stroß, *Coherence in EU External Relations...*, *op. cit.*, s. 376.

owania jednolitej całości¹⁷⁰. Spójność (*coherence*) wykracza w ten sposób poza samą zgodność (niesprzeczność), stając się pojęciem szerszym i bardziej elastycznym¹⁷¹. Co więcej, w obliczu powyższych założeń spójność (*coherence*) wydaje się jednocześnie kategorią podlegającą pewnej gradacji. Określanie stopnia koherencji składowych danej całości pozostaje kwestią miary – pewne pojęcia, elementy systemu mogą być w określonej mierze spójne (*coherent*)¹⁷². Natomiast cecha wyrażana pojęciem *consistency* (niesprzeczność, zgodność) podobnej gradacji nie podlega i ma raczej wymiar statyczny – pewne elementy albo pozostają ze sobą zgodne, albo pozostają ze sobą w kolizji, w sprzeczności¹⁷³.

W odniesieniu zatem do unijnych działań zewnętrznych – czy szerzej – do unijnej polityki zagranicznej, spójność oznaczać powinna niesprzeczność jej elementów (działań, polityk) oraz ich synergię, swego rodzaju zbieżność i zharmonizowany charakter¹⁷⁴. Przez ten pryzmat postrzegać również należy formułowane na płaszczyźnie traktatowej obowiązki unijnych instytucji i podmiotów o innym statusie w odniesieniu do tejże spójności. Oto obowiązek jej zapewniania bądź też wspomaganie oznacza generalny obowiązek budowania – z użyciem wszelkich dostępnych metod i narzędzi – synerгии polityki zagranicznej UE poprzez kształtowanie stosownych powiązań między jej elementami¹⁷⁵. Warto jednak kilka uwag poświęcić naturze wskazanego obowiązku.

Generalnie, w doktrynie, sygnalizowany problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy pojmowana w powyższy sposób spójność jest w pełni ukształtowaną zasadą prawa unijnego, czy jedynie imperatywem natury politycznej. W literaturze prezentowane są odmienne stanowiska w tej kwestii¹⁷⁶. P. Gauttier twierdzi dla przykładu, iż spójność zasadą nie jest, brak jej normatywnej treści¹⁷⁷. Z kolei P. van Elsuwege charakter spójności jako zasady prawa UE akceptuje¹⁷⁸. Stwierdza (powołując się m.in. na art. 13 ust. 1 TUE i art. 7 TFUE), iż pozostaje ona ogólną zasadą

170 Ch. Hillion, *Tous pour un...*, *op. cit.*, s. 14.

171 M. Cremona, *Coherence...*, *op. cit.*, s. 60.

172 M. Cremona, *ibidem*; Ch. Hillion, *ibidem*. W tym kontekście dodać wypada, iż w cytowanym wyżej komunikacie (KOM (2006) 278) Komisja nawiązuje do kwestii stojących przed Europą wyzwań i zadaje pytanie, jak w sposób bardziej spójny i skuteczny na wyzwania te odpowiadać. Ten zwrot wydaje się sugerować możliwość stopniowania spójności, co, jak wskazywano, jest raczej cechą spójności rozumianej szeroko. Co więcej, zgodnie z tym samym komunikatem (punkt 4 czy punkt 5.1) spójność jawi się jako właściwość, którą można „poprawiać”, zwiększać. To również zdaje się być charakterystyczne dla spójności pojmowanej szeroko, którą osiągać można w większym lub mniejszym stopniu. Ta cecha w odniesieniu do samej zgodności (niesprzeczności) nie wydaje się występować.

173 M. Cremona, *ibidem*; Ch. Hillion, *ibidem*.

174 Przy tym przypomnieć należy, iż tak pojmowana spójność operuje w relacji między politykami i działaniami samej UE (wymiar horyzontalny) oraz między politykami i działaniami UE i państw członkowskich (wymiar wertykalny).

175 M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 30-31. Por. także H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, London, Dordrecht 2013, s. 869 i nast.

176 M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 38.

177 P. Gauttier, *Horizontal Coherence...*, *op. cit.*, s. 24-25.

178 P. van Elsuwege, *EU External Action...*, *op. cit.*, s. 1012-1015.

prawa Unii, a jej przestrzeganie podlega kontroli TSUE. Ten sam autor jednak nie odmawia spójności waloru swoistej politycznej koncepcji wymagającej praktycznych rozwiązań¹⁷⁹. M. Cremona z kolei dostrzega swego rodzaju niejednoznaczność naturę spójności w odniesieniu do polityki zagranicznej Unii. Z jednej strony rzeczywiście pozostaje ona polityczno-instytucjonalnym postulatem. Z drugiej jednak znajduje wyraz w szeregu przepisów traktatowych i jest czymś więcej niż ogólnikowo sformułowanym wymogiem dobrej praktyki instytucjonalnej¹⁸⁰. Wyznacza bowiem logikę funkcjonowania zasad określających relacje między instytucjami UE i państwami członkowskimi oraz między samymi instytucjami, zapewnia im właściwy kontekst¹⁸¹. W tym ujęciu natomiast, w wymiarze normatywnym, spójność pozostaje bardziej czynnikiem porządkującym, strukturyzującym reguły (zasady) zapewniające osiągnięcie stanu spójności niż jest jedną z nich¹⁸². W podobnym kierunku wydaje się zmierzać stanowisko M. Gattiego, który stwierdza, iż wątpliwym jest, by spójność – jako zasada – w odniesieniu do polityki zagranicznej Unii generować mogła bezpośrednio konkretne prawa bądź obowiązki¹⁸³. Może jednak wpływać na interpretację innych norm, zwłaszcza innych zasad prawa unijnego¹⁸⁴. W tym zaś świetle M. Gatti dostrzega szczególną rolę spójności jako kryterium wykładni zasady powierzenia kompetencji¹⁸⁵.

Argumentacja przedstawiona przez M. Cremonę i M. Gattiego wydaje się przekonująca, zwłaszcza w obliczu akceptowanego w literaturze, bez zasadniczych zastrzeżeń, rozumienia pojęcia „spójność” w kontekście unijnej polityki zagranicznej. Jej rola jako zasady ciąży raczej ku „organizowaniu” innych norm, w tym zasad, na determinowaniu kierunku ich wykładni niż ku generowaniu konkretnych uprawnień bądź obowiązków. Taki jej charakter nie wydaje się jednocześnie odbierać spójności rangi zasady. W prezentowanym ujęciu uwidacznia się przy tym wyraźnie rola norm prawnych w zachowaniu spójności jako określonego stanu relacji między działaniami i politykami składającymi się na politykę zagraniczną Unii w szerokim rozumieniu. Treść owych norm i odpowiednia ich wykładnia w procesie stosowania prawa wydaje się czynnikiem spójność wzmacniającym czy wręcz zapewniającym. Czy jednak normy prawne (w tym też zasady) są w tej mierze czynnikiem jedynym? Czy z perspektywy spójności istotnego znaczenia nie prezentuje

179 P. van Elsuwege, *EU External Action...*, *op. cit.*, s. 1012.

180 M. Cremona, *Coherence...*, *op. cit.*, s. 59.

181 *Ibidem*.

182 Autorka dostrzega także, iż chodzi tu większość (jeśli nawet nie wszystkie) zasady ogólne tworzące fundament unijnego porządku prawnego.

183 Zob. M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 38 oraz 49-58.

184 W tym kontekście przypomnieć warto, iż tego rodzaju funkcja – wyznaczanie kierunku interpretacji – jest właściwa zasadom ogólnym prawa Unii. Por. m.in. T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2006, s. 29-35.

185 W tym też kontekście – w zakresie dystrybucji kompetencji między unijne instytucje i organy – Autor dostrzega, iż spójność jako zasada może wywoływać – w wymiarze horyzontalnym – pewne skutki prawne (*some legal effects*), M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 39-58.

również konstrukcja przyjętych traktatowo rozwiązań organizacyjnych? Warto tej kwestii przyjrzeć się bliżej.

4.3.2. Czynniki „wzmacniania” spójności polityki zagranicznej Unii

Zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE za zapewnianie spójności (a także skuteczności i ciągłości) polityk i działań UE odpowiadają ramy instytucjonalne. Instytucje Unii operują jednocześnie w granicach powierzonych im uprawnień, które – również w zakresie unijnej polityki zagranicznej – wykonują w określonych interakcjach. Sposób dystrybucji kompetencji między unijnych aktorów instytucjonalnych już w tym świetle wydaje się posiadać istotne znaczenie w kontekście spójności działań Unii. Ich efektywna alokacja, w ujęciu niektórych autorów, sama w sobie pozostaje elementem owej spójności¹⁸⁶. Obok czynników w postaci niesprzeczności i synergii również ona wydaje się zabezpieczona szeregiem norm prawnych, które tym samym spójność unijnej polityki zagranicznej mają zapewniać.

W obszerny sposób rolę norm prawnych w zachowaniu spójności opisuje M. Cremona¹⁸⁷. Sama niesprzeczność jako element spójności zapewniana jest zestawem zasad ukierunkowanych na rozstrzygnięcie kolizji między normami prawa unijnego. W układzie wertykalnym będzie to zasada pierwszeństwa, w układzie horyzontalnym – zasada hierarchiczności¹⁸⁸. Jeśli natomiast za element spójności uznawać też efektywną alokację kompetencji, to w tym zakresie szczególnego znaczenia nabierają normy (zasady) regulujące ich podział – zarówno w układzie wertykalnym (zasada powierzenia kompetencji, art. 5 ust. 1 i 2 TUE), jak i horyzontalnym (zasada równowagi instytucjonalnej, art. 13 ust. 2 TUE). Wreszcie, autorka wskazuje normy ukierunkowane głównie na osiągnięcie synergii. W tym obszarze, w układzie horyzontalnym, znaczenie fundamentalne przypisano nakazowi (zasadzie) współpracy (w kierunku zachowania spójności – art. 21 ust. 3 TUE) oraz, ponownie, zasadzie wyrażonej w art. 13 ust. 2 TUE¹⁸⁹. W układzie wertykalnym podkreślono natomiast znaczenie zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE.

Zauważyć wypada, iż wskazane grupy norm (zasad) interpretowane w odpowiednim kierunku składać się mogą na spójność unijnej polityki zagranicznej w przedstawionym wcześniej rozumieniu. W ten sposób rzeczywiście spójność stałaby się narzędziem organizującym zestaw innych zasad, wyznaczającym kontekst i ścieżkę ich wykładni. Innymi słowy, normy prawne stawać się mogą instru-

186 Por. m.in. M. Cremona, *Coherence...*, op. cit., s. 59-62 oraz B. van Vooren, *EU External Relations Law and the...*, s. 178-182. Por. także L. den Hertog, S. Stroß, *Coherence in EU External Relations...*, op. cit., s. 379-380.

187 M. Cremona, *Coherence...*, op. cit., s. 55-92.

188 Jakkolwiek autorka dostrzega, iż zasada ta nie jest doskonałym gwarantem spójności w relacji między unijnymi politykami, M. Cremona, *Coherence...*, op. cit., s. 61.

189 Art. 13 ust. 2 TUE: *Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują.*

mentem osiągnięcia spójności na poziomie polityki zagranicznej Unii. Czy jednak we wskazanym wymiarze znaczenie ma wyłącznie treść i interpretacja określonych norm (zasad) prawa Unii, czy też znaczenie w tym względzie posiada także „środowisko” organizacyjne, w jakim one operują i sposób jego konstrukcji?

Szczególnego znaczenia w tym świetle wydaje się nabierać właśnie ów wątek lokowania kompetencji między podmioty tworzące strukturę organizacyjną Unii Europejskiej i model ich interakcji. Gros wskazanych wyżej norm prawnych przejawia charakter czynników wyznaczających model relacji między instytucjami UE, reguły ich wzajemnych stosunków. Nie są zaś postrzegane jako czynniki przesądzające o samym kształcie unijnych ram instytucjonalnych. Te same normy jednak funkcjonują w określonym układzie organizacyjnym, którego kształt z perspektywy spójności również ma określone znaczenie.

Z jednej strony bowiem spójność jako cecha wydaje się charakteryzować określony stan rzeczy, pewien byt (bądź byty) i stan relacji między jego (ich) składowymi. W konsekwencji, w odniesieniu do unijnej polityki zagranicznej, jej spójność oznaczać ma zgodność (niesprzeczność) i synergię (współdziałanie) poszczególnych elementów. Innymi słowy, w uproszczeniu, spójność polityki zagranicznej Unii to zgodność i synergia składających się na nią komponentów (polityk). Z drugiej jednak strony owa spójność – jako stan rzeczy opisany wyżej – pozostaje rezultatem pewnego procesu, zespołu aktywności podejmowanych przez określone podmioty. Jest swego rodzaju celem¹⁹⁰, którego istota wyznacza kierunki i sposób działania podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne obszary polityki zagranicznej Unii. Z pewnością podmiotami w sposób szczególny odpowiedzialnymi w tym względzie pozostają unijne instytucje (m.in. art. 13 ust. 1 TUE). Nie można wszak wykluczyć, iż odpowiedzialność w tej mierze spoczywać będzie także na aktorach statusu instytucji nieposiadających. Wszystkie te podmioty jednak, o ile zapewniać mają spójność polityki zagranicznej Unii, powinny posiadać ku temu właściwe warunki. Jeżeli zatem instytucje UE i podmioty o innym statusie (wśród nich także Wysoki Przedstawiciel) same w sobie zostały zobowiązane do wzmacniania (czy też zapewniania) spójności unijnej polityki zagranicznej, koherencja na poziomie ich struktury, właściwego im *modus operandi* oraz organizacji wzajemnych relacji również staje się pożądana¹⁹¹. Wpływa ona bowiem na proces, w ramach którego odrębne podmioty, operujące w różnych przestrzeniach, spajają się w jedną proceduralną całość¹⁹². Spójność oznacza zatem nie tylko brak tarć i napięć międzyinstytucjonalnych, lecz również zdolność do łączenia różnorodnych polityk (działań) oraz zarządzających nimi podmiotów w jednolitą, efektywną całość o określonym potencjale

190 M. Cremona, *Coherence...*, op. cit., s. 60.

191 L. Aggestam, F. Anesi, G. Edwards, Ch. Hill, D. Rijks, *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, SIEPS 2008:6-7, s. 12.

192 Por. C. Gebhard, *Coherence*, op. cit., s. 106.

operacyjności, odporną na zewnętrzne próby wykorzystania podziałów wewnętrznych¹⁹³. Tak pojmowana spójność traktowana być może jako czynnik umożliwiający Unii oddziaływanie na inne podmioty w przestrzeni międzynarodowej jako jednolitemu bytowi¹⁹⁴. Wymogi współpracy i koordynacji międzyinstytucjonalnej nabierają natomiast w tym ujęciu szczególnej wagi¹⁹⁵. Stają się warunkami koniecznymi na drodze do zapewnienia pożądanego stanu polityki zagranicznej UE – stanu spójności¹⁹⁶. Nie sposób jednak nie dostrzec, iż proces owej kooperacji i koordynacji odbywa się w określonym środowisku instytucjonalnym, czy szerzej – organizacyjnym, które procesom tym powinno zapewniać właściwy fundament. W tym ujęciu element w postaci określonej (efektywnej) alokacji kompetencji staje się swego rodzaju warunkiem osiągnięcia spójności, a w konsekwencji sam sposób konstrukcji ram instytucjonalnych Unii może mieć tu istotne znaczenie.

Na tym tle zaryzykować można tezę, iż postulat spójności staje się swego rodzaju materialnym źródłem rozwiązań traktatowych w zakresie unijnych ram instytucjonalnych. Staje się pewną „wartością”, wokół której budowano i przekształcano model struktury organizacyjnej Unii¹⁹⁷. Pewnym tego potwierdzeniem jest m.in. przebieg prac przygotowawczych nad kolejnymi reformami Unii Europejskiej i oficjalne dokumenty będące ich wynikiem. Ich wyczerpujący przegląd nie jest w tym miejscu możliwy. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż już w raporcie Grupy Westendorpa podkreślano wagę konsolidacji ram instytucjonalnych z perspektywy spójności unijnej polityki zagranicznej¹⁹⁸. Wątki usprawniania ram instytucjonalnych jako warunku wzmocnienia „widoczności”, ale i spójności tejże polityki pojawiały się konsekwentnie również w deklaracji z Laeken czy podczas prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Na tym etapie w stosunkowo klarowny sposób ogólny postulat konsolidacji ram instytucjonalnych prze-

193 L. Aggestam, F. Anesi, G. Edwards, Ch. Hill, D. Rijks, *Institutional Competences...*, op. cit., s. 12. Por. także: A-C. Marangoni, *One Hat Too Many...*, op. cit., s. 5.

194 L. Aggestam, *ibidem*.

195 Por. A-C. Marangoni, S. Vanhoonacker, *The consistency of EU external action post-Lisbon: Renewing appropriate measures against Zimbabwe in 2012*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 19 (2015), Article 3, s. 4-5. Jakkolwiek autorki nawiązują konsekwentnie do pojęcia spójności w wąskim znaczeniu. Por. także S. Duke, *Consistency, coherence...*, s. 18-19.

196 C. Gebhard, *Coherence*, op. cit., s. 106. Por. także C. Portela, K. Raube, *The EU Polity and Foreign Policy Coherence...*, op. cit., s. 9; A-C. Marangoni, *One Hat Too Many...*, op. cit., s. 7; P. Gauthier, *Horizontal Coherence...*, op. cit., s. 24. Podobny wniosek wywieść można z definicji spójności (*consistency*) zaproponowanej przez H-G. Krenzlera i H.C. Schneidera zakładającej, iż spójność polega na wdrażaniu skoordynowanych zachowań (z użyciem porównywalnych i kompatybilnych metod) zmierzających do osiągnięcia jednolitego celu i przynoszących rezultat w postaci niesprzecznej (*uncontradictory*) polityki zagranicznej. Por. H-G. Krenzler, H.C. Schneider, *The Question of Consistency* [w:] E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union – From EPC to CFSP and Beyond*, London 1997, s. 134.

197 Łącznie z Traktatem z Lizbony, por. S. Duke, *Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of European External Action Service*, *The Hague Journal of Diplomacy* 2009, vol. 4, s. 212-213.

198 Por. *Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe (Brussels, 5 December 1995)*, źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/72150aff-c23d-4274-8e7b-4084b27fe058#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3_en&overlay [04.06.2017].

noszona na poziom bardziej szczegółowy – relacji między konkretnymi instytucjami (zwłaszcza Radą i Komisją), a także na sferę relacji intrainstytucjonalnych (np. w łonie Rady). W pewnym także sensie rolę określonych innowacji instytucjonalnych dla zachowania spójności w rozpatrywanej materii potwierdzają przepisy TUE w brzmieniu nadanym im Traktatem z Lizbony, a dotyczące m.in. osadzenia instytucjonalnego Wysokiego Przedstawiciela i jego funkcji. W literaturze również podkreśla się, iż sam sposób zorganizowania ram instytucjonalnych UE, przyjęty ich model i kształt, ma znaczenie dla kwestii spójności polityki zagranicznej Unii. C. Gebhard stwierdza, iż reformy instytucjonalne mogą być środkiem do wzmocnienia zdolności „biurokratycznych” (administracyjnych, proceduralnych) Unii w zakresie koordynowania poszczególnych obszarów tworzących jej politykę zagraniczną¹⁹⁹. W ten sposób model zorganizowania zaplecza organizacyjnego polityki zagranicznej UE może sam w sobie – obok norm prawnych (*legal remedies*) – być czynnikiem wzmocnienia jej spójności. Oczywistym jest zatem, iż rola norm prawnych w zabezpieczeniu spójności unijnej polityki zagranicznej jest doniosła. Normy te jednak operują w określonym układzie organizacyjnym i na jego funkcjonowanie wpływają. Kształt owego układu jest więc również (a przynajmniej może być) czynnikiem spójności sprzyjającym.

Jednocześnie warto zauważyć, iż w kontekście rozwiązań organizacyjnych postrzeganych jako czynnik spójności w rozpatrywanym obszarze relatywnie często pojawia się pojęcie koordynacji. W literaturze można wręcz odczytać sugestię, iż kształt owych organizacyjnych rozwiązań ma szczególne znaczenie w zakresie w jakim zapewnia warunki koordynacji działań poszczególnych podmiotów. Koordynacja staje się bowiem sama w sobie „metodą” osiągnięcia spójności w ramach polityki zagranicznej Unii²⁰⁰. Interesującą w tej mierze pozostaje koncepcja prezentowana przez M. Gattiego.

Opiera się ona na założeniu, iż koordynacja jest stanem pośrednim między całkowitą centralizacją i decentralizacją kompetencji decyzyjnych. Centralizacja pojmowana jako kumulacja tego rodzaju uprawnień w rękach jednego podmiotu wydaje się przy tym oczywistym środkiem zapewniania spójności²⁰¹. O ile jednak centralizacja możliwa jest do wyobrażenia i praktycznej implementacji (przynajmniej do pewnego stopnia) na płaszczyźnie państwa, jej osadzenie w ramach systemu unijnego wydaje się niemożliwe²⁰². Wpływa na to – w wymiarze wertykalnym – fakt, iż Unia jako podmiot operuje w ramach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie. Nawet jeśli część z nich ma charakter wyłączny, w wielu dziedzinach to wciąż państwa zachowują swe uprawnienia i mogą wykonywać je

199 C. Gebhard, *Coherence*, *op. cit.*, s. 116-117.

200 M. Gatti, *European External...*, *op. cit.*, s. 59-80.

201 *Ibidem*, s. 59.

202 *Ibidem*, s. 60-62.

w sposób autonomiczny. Okoliczność ta pozostaje aktualna również w relacji do sfery unijnej polityki zagranicznej, a w konsekwencji trudno uznać, by w oparciu o same kompetencje wyłączne Unia była w stanie zapewnić spójność swej polityki zagranicznej w wymiarze wertykalnym, czyli między jej działaniami i aktywnością państw członkowskich²⁰³. Co więcej, w aspekcie horyzontalnym centralizacja również pozostaje wydatnie utrudniona wobec zakresu kompetencji powierzonych poszczególnym unijnym instytucjom i innego typu podmiotom. Uprawnienia w zakresie szeroko pojmowanej polityki zagranicznej podzielono w Unii pomiędzy różne instytucje i podmioty o innym statusie. W rezultacie centralizacja uprawnień decyzyjnych w ramach jednego podmiotu nie materializuje się na płaszczyźnie traktatowej²⁰⁴. Jeśli jednak centralizację postrzegać w naturalnej opozycji względem decentralizacji, która mogłaby tu oznaczać zaawansowany poziom rozczłonkowania odpowiedzialności za unijną politykę zagraniczną między różne podmioty, wypada zastanowić się, co na poziomie Unii oznaczać ma koordynacja jako ów stan pośredni między dwoma wskazanymi biegunami.

M. Gatti w swej analizie stwierdza, iż koncepcja koordynacji zakłada istnienie w ramach Unii podmiotu zdolnego do „kierowania” działaniami innych podmiotów, zmierzającego do wspierania spójności realizowanych przez nie polityk²⁰⁵. Miałby to zatem być organ, który pozostawałby władny do wpływania na sposób prowadzenia polityk przez inne podmioty. Wpływ ten powinien ukierunkowywać ich działania na osiągnięcie spójności polityk, za które są odpowiedzialne, jednak bez naruszania przewidzianego traktatowo modelu dystrybucji władzy (podziału kompetencji) w Unii²⁰⁶. Kreacja i funkcjonowanie tego rodzaju podmiotu w ramach Unii staje się zatem czynnikiem spójności wzmacniającym. W tym świetle zauważyć także warto, iż omawiana kwestia wpisuje się w zagadnienie samej konstrukcji organizacyjnej struktury Unii. Z tej perspektywy kształt rozwiązań przyjmowanych w tej mierze ma istotne znaczenie dla spójności polityki zagranicznej Unii. W tym także ujęciu można więc podejmować próby oceny znaczenia poszczególnych instytucji Unii, jak też innego typu podmiotów (o kolegialnym i jednoosobowym charakterze), jako koordynatorów aktywności Unii w sferze zewnętrznej. Do pewnego stopnia zatem prezentowane ujęcie zapewnia kontekst rozważań poświęconych Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Dodać warto, iż waga i potencjał innowacji instytucjonalnych (również wprowadzonych Traktatem z Lizbony) w zakresie wzmacniania spójności polityki zagra-

203 *Ibidem*, s. 62.

204 *Ibidem*, s. 62-63.

205 *Ibidem*, s. 69.

206 *Ibidem*, s. 59.

nicznej UE nie budzi zastrzeżeń²⁰⁷. Cytowana wyżej M. Cremona zastrzega jednak, iż rozwiązania organizacyjne spełniają swą rolę, o ile działają zgodnie z zamierzeniami²⁰⁸. Autorka wyraźnie stwierdza, iż same w sobie nie są w stanie zagwarantować spójności polityki zagranicznej Unii i jedności jej reprezentacji zewnętrznej²⁰⁹. Na tym tle dostrzega silną rolę norm prawnych jako czynnika spójności, co opisano wyżej. Rzeczywiście, przyznać należy, iż normatywne i czysto instytucjonalne środki zapewniania (wzmacniania) spójności polityki zagranicznej UE wydają się uzupełniać i przenikać, a ich związek jest przy tym nierozzerwalny. Można by jednak postawić pytanie, czy same normy prawne – jako osadzone w określonym kontekście organizacyjnym – są w stanie spójność w omawianej sferze zapewnić. Na tym zaś tle znaczenie konstrukcji struktury organizacyjnej Unii, przyjętego w tym zakresie modelu, wydaje się niewątpliwe.

Czynnik organizacyjny może jednak pozostawiać sferą teorii wobec braku innego jeszcze elementu, elementu trudno definiowalnego w kategoriach prawnych, jednak doniosłego praktycznie. Otóż wypada potwierdzić, iż w strukturze tak rozległej i złożonej, jaką pozostaje Unia, znaczenie istotne dla spójności jej aktywności zewnętrznej posiadają aspekty polityczne – polityczna wola. Ona bowiem zdaje się dyktować sposób i kierunek wykorzystania potencjału instytucjonalnego obudowanego wszak zestawem norm prawnych regulujących jego funkcjonowanie. Na poziomie poszczególnych polityk tworzących działania zewnętrzne Unii oraz polityk wewnętrznych obecna musi być więc wola przyjęcia określonych rozwiązań oraz umieszczenia ich w logicznym, spójnym układzie względem siebie. C. Gebhard nazywa to kształtowaniem się „kultury koordynacji” i wagę tego czynnika również warto dostrzegać.

5. Podsumowanie

Powyższe rozważania miały na celu przedstawienie uwarunkowań, które mogły i mogą determinować zarówno samą konieczność ustanowienia urzędu Wysokiego Przedstawiciela, jak i jego rozwój. Zmierzały do ukazania polityki zagranicznej i jej ewentualnych „ułomności” jako środowiska, w którym Wysoki Przedstawiciel operował i operuje.

207 Przyczym warto zaznaczyć, iż chodzi tu rzeczywiście o „potencjał”, nie zaś gwarancję spójności, por. S. Duke, *Providing for...*, *op. cit.*, s. 213.

208 M. Cremona, *Coherence...*, *op. cit.*, s. 56-58.

209 *Ibidem*, s. 58. Biorąc pod uwagę, iż utrzymanie spójności polityki zagranicznej Unii jest zadaniem określonych podmiotów (w tym także Wysokiego Przedstawiciela), warto dodać, iż możliwości realizacji owego zadania nie są wyłącznie pochodną rozwiązań instytucjonalnych. Czynnikiem kluczowym pozostaje tu wola państw członkowskich. Por. N. Helwig, *EU Foreign Policy and the High Representative's Capability-Expectations Gap: A Question of Political Will*, *European Foreign Affairs Review* 2013, vol. 18, no. 2, issue 2, s. 236, 239-241.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż rozwój współpracy państw członkowskich Wspólnot w zakresie polityki zagranicznej od samego początku charakteryzowała dychotomia między jej ekonomicznymi i politycznymi elementami. O ile pierwsze stanowiły przedmiot zainteresowania Wspólnoty jako organizacji międzynarodowej i właściwego jej reżimu ponadnarodowego, o tyle współpraca *stricte* polityczna przyjmowała formułę współpracy międzyrządowej, rozwijającej się pierwotnie poza systemem traktatów. Można przy tym dostrzec, iż – w ujęciu ogólnym – schemat rozwoju aktywności zewnętrznej Wspólnot Europejskich i ich państw członkowskich determinowało dążenie do stopniowego włączania wątków politycznych w ramy reżimu traktatowego. Cel ten zrealizowano wraz z przyjęciem JAE. Odtąd polityczny substrat współpracy państw członkowskich rzeczywiście znajdował traktatową podstawę, która z czasem umiejscowiona została w TUE jako fundamentie zupełnie nowego podmiotu – Unii Europejskiej. WPZiB (kontynuator EWP) stawała się w związku z tym jedną z unijnych polityk. Jednocześnie jednak – mimo ewolucji podstaw prawnych współpracy politycznej – utrzymywano jej odrębny względem systemu wspólnotowego charakter. Odrębność ta przejawiała się na różnych płaszczyznach – od najbardziej ogólnej klauzuli o wzajemnej nienaruszalności obu reżimów (*non-affectation clause*, art. 40 TUE) pojawiającą się już w Traktacie z Maastricht, po obecną systematykę TUE i TFUE oraz ich bardziej szczegółowe rozstrzygnięcia instytucjonalno-proceduralne. Wygenerowany już u progu funkcjonowania EWP dualizm, jakkolwiek z różną intensywnością²¹⁰, stał się zatem stałym elementem rozwoju unijnej polityki zagranicznej *sensu largo*. Znajduje także odzwierciedlenie w stanie prawnym definiującym aktualny kształt i charakter Unii. Wyraża się obecnie w szeregu odrębności między WPZiB a pozostałymi elementami działań zewnętrznych, które sprowadzają się – poza wymiarem materialnym – do różnic w zakresie dostępnych instrumentów prawnych, procedur oraz stopnia zaangażowania instytucji we wskazanych obszarach. Co więcej, ów dychotomiczny układ działań zewnętrznych Unii uzupełnia sfera polityk UE formalnie kwalifikowanych jako wewnętrzne, posiadających jednak pewien potencjał zewnętrzny. Całość składa się na dziedzinę polityki zagranicznej Unii i generuje jej wielopłaszczyznowy charakter.

W tym świetle jako zrozumiałe jawią się postulaty towarzyszące kolejnym reformom traktatowym – w szczególności postulat zwiększenia rozpoznawalności i spójności wskazanej polityki. Wobec jej fragmentacji – dostrzegalnej na różnych poziomach – konieczność zapewniania spójności pozostaje problemem kluczowym. Spójność owa może być rozumiana jako koniunkcja czynników w postaci

210 W założeniach separacja obu porządków miała być stopniowo ograniczana. W konsekwencji podział na *high* oraz *low policy* stawać się miał dystynkcją coraz bardziej sztuczną, jakkolwiek ma on wciąż znaczenie dla doboru podstaw prawnych określonych działań Unii w przestrzeni zewnętrznej oraz determinuje właściwą w danym przypadku procedurę, P. van Elsuwege, *Law versus Politics: The Limits of Judicial Review...*, *op. cit.*, s. 3; P. Gauttier, *Horizontal Coherence...*, *op. cit.*, s. 24.

zgodności (niesprzeczności) i synergii elementów polityki zagranicznej. Biorąc natomiast pod uwagę kwestię mechanizmów zapewniania tak pojmowanej spójności, dostrzec wypada wagę sposobu alokacji kompetencji między realizujące politykę zagraniczną UE podmioty oraz rozwiązań instytucjonalnych (szerzej – organizacyjnych) w tej mierze. Oczywiście, nie sposób negować w tym zakresie roli norm prawnych samych w sobie (czy też czynników natury politycznej). Wszystkie te jednak czynniki wydają się pozostawać w układzie komplementarności, wpływają na siebie, przenikają się i uzupełniają. W tym ujęciu więc konstrukcja ram instytucjonalnych pozostaje instrumentem równie istotnym co pozostałe. Będąc czynnikiem zapewniania spójności, stanowi jednocześnie w sposób naturalny obszar, na tle którego pogłębiona analiza urzędu Wysokiego Przedstawiciela powinna być dokonywana.

W powyższy sposób zaprezentowano główne uwarunkowania mogące wpływać na rozwój koncepcji Wysokiego Przedstawiciela oraz jego aktualną rolę w ramach instytucjonalnych Unii. Proces kształtowania się obecnego modelu Wysokiego Przedstawiciela będzie przedmiotem kolejnego rozdziału.

Rozdział 2

KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI WYSOKIEGO PRZEDSTAWICIELA UNII DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

1. Uwagi wprowadzające

Jak wykazano w rozdziale poprzednim, rozwój współpracy państw członkowskich Wspólnot i Unii Europejskiej w zakresie spraw zagranicznych charakteryzowany był dualizmem ścieżek integracyjnych. Mimo rzeczywistych zabiegów mających na celu skoordynowanie i zapewnienie spójności między EWP/WPZiB a wspólnotowymi aspektami działań zewnętrznych, ich odrębność została utrzymana również w świetle Traktatu z Lizbony. Wypada także dodać, iż w ramach obu nurtów zakres kooperacji rozszerzał się. W konsekwencji ekonomiczno-gospodarcze aspekty polityki zagranicznej Unii stały się obszarem szerokim w wymiarze materialnym i wielopłaszczyznowym, także wskutek pewnych przesunięć między filarami. Rozszerzało się również spektrum wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, choć oczywiście nie na identyczną skalę jak aktywność zewnętrzna w pierwszym filarze.

Wskazano też, iż ów zróżnicowany wewnętrznie obszar, który ostatecznie zdefiniowano jako działania zewnętrzne Unii, uzupełniany jest wymiarem zewnętrznym polityk wewnętrznych Unii. W efekcie materia pozwalająca opisać się mianem unijnej polityki zagranicznej (unijnej aktywności zewnętrznej) jest dziedziną rozległą i niejednorodną wewnętrznie. Co więcej, aktywności unijnej w tej mierze towarzyszy działalność państw członkowskich w zakresie krajowej polityki zagranicznej.

W ten sposób obraz unijnej polityki zagranicznej jest obrazem swoistej fragmentacji na wielu płaszczyznach. W procesie jej rozwoju rezultatem wskazanego stanu rzeczy stały się przynajmniej dwa negatywne zjawiska: brak dostatecznej identyfikacji UE w przestrzeni zewnętrznej w wymiarze politycznym oraz brak dostatecznej spójności, jedności działań na różnych płaszczyznach unijnej aktywności zagranicznej. To z kolei może mieć negatywne skutki w zakresie efektywno-

ści unijnych działań. Wskazano przy tym, iż jednym z mechanizmów niwelujących niepożądane skutki owego rozwarstwienia są rozwiązania instytucjonalne zorientowane na podwyższenie poziomu koordynacji między instytucjami unijnymi. Koordynacji będącej, jak się zdaje, czynnikiem spójności ogółu działań składających się na politykę zagraniczną Unii. To bowiem ramy instytucjonalne UE odpowiadają mają za zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości ogółu unijnych polityk oraz działań. Polityka zagraniczna Unii nie wydaje się pozostawać w tej mierze wyjątkiem. Cele w tej materii realizowane będą również przez unijne instytucje, działające w granicach przyznanych im traktatowo uprawnień, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w Traktatach określonych (art. 13 ust. 2 TUE). Wdrażanie i rozwijanie mechanizmów usprawniających dialog między instytucjami oraz wewnątrz instytucji może mieć w tym ujęciu szczególne znaczenie.

Wątpliwości nie ulega przy tym ścisły, organiczny wręcz, związek Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa ze sferą stosunków zewnętrznych Unii. Wyraża się on – w sposób oczywisty – w samej nazwie rozpatrywanego organu, jak też w traktatowo zdefiniowanym zakresie powierzonych mu uprawnień i obowiązków (m.in. art. 18 ust. 2 TUE, art. 218 ust. 3 TFUE). Ewidentne pozostają również silne związki WP z ramami instytucjonalnymi Unii (m.in. art. 18 ust. 3 i 4 TUE), jakkolwiek WP sam w sobie statusu instytucji nie posiada. Poza indywidualnym wymiarem funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela (m.in. art. 18 ust. 2 TUE) możliwa jest bowiem na płaszczyźnie traktatowej identyfikacja szeregu relacji WP z unijnymi instytucjami. Owe relacje przybierają formułę uczestnictwa w pracach danej instytucji (Rada Europejska), członkostwa w jej strukturze (Rada, Komisja) bądź wyrażają się w określonych obowiązkach (np. konsultacyjnych) względem konkretnych instytucji (Parlament Europejski). Oczywistym jest zatem, iż Wysoki Przedstawiciel ma określoną rolę do odegrania w przestrzeni unijnych ram instytucjonalnych.

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie rozwoju i ewolucji koncepcji Wysokiego Przedstawiciela oraz procesu włączania go w ramy instytucjonalne Unii. Oczywiście, tłem poniższych rozważań jest – wyeksponowane w rozdziale poprzednim – założenie, iż określone rozwiązania instytucjonalne zmierzać miały do realizacji określonych celów w ramach polityki zagranicznej Unii¹. W ten sposób analizy podjęte w tym rozdziale zmierzają do odpowiedzi na pytanie, na jakiego rodzaju potrzeby i w jaki sposób ustanowienie urzędu WP i jego rozwój miały odpowiadać. Innymi słowy, analizy te powinny umożliwić identyfikację czynników uzasadniających przyjęcie określonego typu rozwiązań w zakresie funkcjonowania WP jako

1 R. Grzeszczak stwierdza, iż kwestie instytucjonalne stały się osią, wokół której konstruowano litwońską reformę Unii, por. R. Grzeszczak, *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do rzeczywistości (Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy – from words to reality)*, Zeszyty Natolińskie 2013, z. 54, s. 25-26.

elementu unijnych ram instytucjonalnych. Rozważania obejmować będą okres od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku (prac nad Traktatem z Amsterdamu²) po Traktat z Lizbony, z tym jednak zastrzeżeniem, iż „dorobek lizboński” w tym rozdziale zostanie jedynie zasygnalizowany jako kontynuacja poprzednich faz reformy Unii, rozwinięty zostanie natomiast w rozdziałach kolejnych. Wobec ustaleń rozdziału poprzedniego przyjęcie wskazanych ram czasowych wydaje się usprawiedliwione.

2. Prace nad Traktatem z Amsterdamu

2.1 Ustanowienie Grupy Westendorpa

Traktat z Amsterdamu był pierwszą rewizją Traktatu o Unii Europejskiej. Jego przyjęcie z perspektywy podjętych w pracy rozważań wydaje się szczególnie istotne, przy czym nie chodzi wyłącznie o sam fakt ustanowienia urzędu Wysokiego Przedstawiciela. Traktat z Amsterdamu zdaje się posiadać szerszy kontekst w tym względzie. To w tym bowiem traktacie ukształtował się swego rodzaju koncepcyjny rdzeń idei Wysokiego Przedstawiciela, który stał się punktem wyjścia w rozwoju owej funkcji i który, w pewnym stopniu, zdaje się przenikać aktualny model rozwiązań traktatowych przyjętych w tej materii.

Przegląd i ewentualną rewizję postanowień TUE (w pierwotnym brzmieniu) przewidziano w samej jego treści (art. N ust. 2 TUE), zakładając zwołanie konferencji międzyrządowej już na 1996 rok. Mandat konferencji kształtował się w zasadzie od marca 1994 roku. W deklaracji z Joaniny³ przywódcy państw członkowskich przewidzieli ustanowienie grupy dyskusyjnej, której zadaniem miało być przygotowanie kluczowych propozycji reform Unii. Grupę Refleksyjną – taką bowiem ostatecznie przyjęto nazwę – rzeczywiście powołano podczas szczytu w Korfu w czerwcu 1994 roku⁴. W jej skład wchodził przedstawiciele resortów spraw zagranicznych państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji, a w jej pracach uczestniczyć mieli dwaj reprezentanci Parlamentu Europejskiego⁵. Na czele grupy stanął hisz-

2 *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskiej i niektóre związane z nimi akty*, Dz.U. C 340, 10.11.1997.

3 *Declaration by the representatives of the Member States of the European Union* (Ioannina, 30 March 1994), źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/ec4796c6-cda9-4bf1-bfd4-a831c51e95aa#9e1420f6-3e58-4d2b-b7fe-b25c520bb299_en&overlay [02.06.2017].

4 *Corfu European Council (24 and 25 June 1994) Conclusions of the Presidency*, źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/72150aff-c23d-4274-8e7b-4084b27fe058#6645bf24-ed21-4047-824c-664803aae5e1_en&overlay [02.06.2017].

5 Szerzej na temat motywów ustanowienia Grupy i jej funkcjonowania (łącznie ze składem) por. m.in. L. Jesień, *Po Amsterdamie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 12-53, 193-195.

pański dyplomata Carlos Westendorp y Cabeza⁶, zaś Grupa zainaugurowała swą działalność w czerwcu 1995 roku⁷.

Zadaniem Grupy było – w świetle ewaluacji dotychczasowego dorobku TUE – dokonanie przeglądu jego postanowień oraz opracowanie sugestii co do ich rewizji (udoskonalenia) w duchu demokracji i otwartości. Punktem wyjścia dla prac Grupy stać się miały raporty przedkładane przez instytucje wspólnotowe będące rodzajem oceny funkcjonowania Traktatu o Unii Europejskiej, pewną refleksją i sugestią w tym względzie. Zarówno w deklaracji z Joaniny, jak i w konkluzjach z Korfu stosunkowo dużo uwagi poświęcano konieczności reform instytucjonalnych, m.in. formule większości kwalifikowanej w Radzie i metodom ważenia głosów. Ostatecznie jednak zakres agendy przyszłej konferencji okazał się posiadać bardziej kompleksowy charakter, korespondujący tak ze skalą unijnego projektu wykreowanego w Maastricht, jak i skalą stojących przed nim wyzwań.

Pod koniec czerwca 1995 roku, na szczycie w Cannes⁸, doprecyzowano zakres zagadnień stanowiących przedmiot zainteresowania Grupy⁹. Stwierdzono, iż – również w obliczu rozszerzania Unii i perspektywy kontynuacji tego procesu – należy zdefiniować zestaw kwestii priorytetowych, wokół których koncentrować się powinny wysiłki Grupy Refleksyjnej. Wskazano wówczas pięć newralgicznych zagadnień, w ramach których potencjalne reformy powinny skutkować zbliżeniem Unii do obywateli i uczynić ją zdolną do odpowiadania na ich potrzeby. W tym świetle sugerowano m.in. przeprowadzenie analizy odnośnie do zasad, celów i instrumentów Unii w kontekście wyzwań stojących przed Europą, wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego wraz z obszarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podniesienie poziomu społecznego poparcia dla integracji europejskiej oraz bardziej efektywne przenoszenie zasady subsydiarności na poziom praktyczny. Na szczególną jednak uwagę w kontekście badanych w pracy wątków zasługują dwa problemy – wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wzmocnienie instytucji w kierunku podniesienia ich efektywności (a także ich demokratycznego i otwartego charakteru)¹⁰. W świetle obu zagadnień urząd Wysokiego Przedsta-

6 Stąd często określano grupę mianem Grupy Westendorpa. Będzie ono używane również w niniejszym opracowaniu zamiennie z nazwą „Grupa Refleksyjna”, również obecną w oficjalnych dokumentach Grupy (późniejszym raporcie) oraz dość powszechnie w literaturze, por. m.in.: P. Kozub, *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej w latach 1996-2007*, Toruń 2011, s. 43-49; A. Moravcsik, K. Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, Journal of Common Market Studies 1999, vol. 37, no. 1.

7 W Messynie, 2 czerwca 1995 roku, por. m.in. P. Kozub, *Stanowisko Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., s. 44.

8 *Cannes European Council* (26 and 27 June 1995) *Presidency Conclusions*, źródło: http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_en.htm [02.06.2017].

9 Wskazano również, iż Rada Europejska powinna otrzymać pełny raport Grupy Refleksyjnej na posiedzeniu w Madrycie zaplanowanym na grudzień 1995 roku, a założenie to zrealizowano, por. K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 330.

10 W odniesieniu do reform instytucjonalnych zasugerowano również Grupie poszukiwanie rozwiązań niewymagających rewizji przepisów traktatowych.

wiciela zdaje się nabierać istotnego znaczenia i z tej właśnie perspektywy zostanie poddany analizie. W pierwszej kolejności zbadany zostanie dorobek Grupy Westendorpa w tej materii, następnie ukazane zostanie jego przełożenie na mandat konferencji międzyrządowej. W ostatnim etapie wskazane zostaną natomiast rozwiązania dotyczące WP przyjęte w Traktacie z Amsterdamu.

2.2. Raport Grupy Westendorpa

Nie budzi wątpliwości fakt, iż proces reform traktatowych ma w istocie stanowić próbę odpowiedzi na określone słabości czy deficyty w funkcjonowaniu organizmu takiego, jakim była (i jest) Unia. W oczywisty więc sposób przedkładane przez Grupę Westendorpa propozycje zmian w traktatach założycielskich opierać się musiały na rzetelnym przeglądzie unijnej konstrukcji i identyfikacji problemów, którym przeciwdziałać mogłyby poszczególne elementy zakładanej rewizji Traktatów. Dzięki tego rodzaju diagnozie możliwym wydaje się dobranie właściwych względem celu środków i przedstawienie pożądaných rozwiązań regulacyjnych – rozwiązań dających realne szanse likwidacji zidentyfikowanych słabości bądź wydatnego ich ograniczenia. W świetle sygnalizowanych wymogów usprawnienia WPZiB oraz zwiększenia efektywności UE w wymiarze instytucjonalnym pożądanym stało się zatem ustalenie kluczowych deficytów i niedoskonałości w tej mierze i zaproponowanie pożądanego remedium.

W raporcie Grupy Westendorpa¹¹, w ujęciu ogólnym, uznano, iż jednym z głównych celów reformy traktatowej powinno być zapewnienie Unii większych zdolności w sferze działań zewnętrznych¹². Dostrzeżono wprawdzie, iż ustanowienie WPZiB było odpowiednim krokiem w odpowiednim, czasie zważywszy, iż zakończenie zimnej wojny zwiększyło odpowiedzialność Unii za tworzenie fundamentów pokoju i postępu w Europie i poza nią. Uznano jednak również, iż nadszedł czas, by „wyposażyć” owe działania zewnętrzne (politykę zagraniczną) w środki gwarantujące ich większą skuteczność¹³. Koniecznym jest wzmocnienie roli Unii na arenie międzynarodowej jako czynnika pokoju i stabilizacji. W tym bowiem wymiarze – jak zostało to wyartykułowane – dostrzegalne okazywały się pewne wady, mankamenty unijnej konstrukcji¹⁴.

- 11 *Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe (Brussels, 5 December 1995)*, źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/72150aff-c23d-4274-8e7b-4084b27fe058#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3_en&overlay [02.06.2017].
- 12 Obok „zbliżenia” Unii do obywateli oraz usprawnienia jej funkcjonowania – również w kontekście rozszerzenia. Por. rozważania części I raportu (*Part One: A Strategy for Europe*).
- 13 Skonstatowano przy tym, iż Unia, będąc potęgą ekonomiczną, pozostaje wciąż słaba w wymiarze politycznym, por. *Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe – Part One: A Strategy for Europe, III Giving the Union greater capacity for external action*.
- 14 Dotyczące m.in. zdolności do podejmowania decyzji przez UE i „jakości” samego procesu decyzyjnego.

Wymieniono przy tym rozmaite przyczyny niesatysfakcjonującego stanu rzeczy (pkt 148 raportu)¹⁵. Istotne znaczenie przypisano przy tym wyraźnej dystynkcji między dwoma nurtami działań zewnętrznych Unii – wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz zewnętrznym wymiarem polityk wspólnotowych. Miała ona w istocie oznaczać strukturalny rozdział między politycznym i ekonomicznym substratem aktywności UE w sferze zewnętrznej. Efektem tego stawał się brak synergii i koordynacji między pierwszym i drugim filarem Unii, generujący potencjalną niespójność działań podejmowanych w ich ramach. To natomiast przesądzać mogło o niedostatecznej skuteczności unijnych działań w przestrzeni zewnętrznej (por. m.in. pkt 149 raportu¹⁶).

Warto zwrócić uwagę, iż właśnie ów brak spójności między unijną polityką zagraniczną (utożsamianą, jak się wydaje, z WPZiB) a zewnętrznymi aspektami działań Wspólnoty postrzegano jako problem fundamentalny. Przewyciężenie tego mankamentu polityki zagranicznej UE (ujmowanej kompleksowo: WPZiB, wspólnotowe działania zewnętrzne) stawało się warunkiem koniecznym uczynienia Unii zdolną do identyfikowania swych interesów, decydowania o swych działaniach i skutecznej ich realizacji (pkt 149 raportu). Stawało się warunkiem koniecznym efektywności i skoordynowanego charakteru unijnych działań zewnętrznych. To zaś założenie legło u podstaw postulatów Grupy wyznaczających proponowany kierunek reformy UE w rozpatrywanym aspekcie. Na tym tle, w relacji do unijnej polityki zagranicznej, rysują się pewne zasadnicze obszary modyfikacji Traktatów, które – w opinii Grupy – powinny zostać uwzględnione podczas konferencji międzyrządowej.

Rewizja treści Traktatów powinna, zdaniem członków Grupy, zmierzać do zapewnienia Unii zdolności do wspólnej analizy i wspólnego przygotowywania swych działań zewnętrznych. Unia powinna również posiadać zdolności decyzyjne (i odpowiadające im procedury) dostosowane do natury polityki zagranicznej (pkt 154 raportu)¹⁷. W świetle rozpatrywanych w pracy zagadnień szczególną uwagę wypada jednak zwrócić na kolejną sugestie Grupy.

Otóż, po pierwsze, wskazano, iż Unia musi być w stanie realizować swe działania zewnętrzne na wyższym poziomie widoczności, rozpoznawalności, dostrzegal-

15 Jakkolwiek, co jasno podkreślono, zdania członków Grupy odnośnie do tej kwestii były podzielone. Część dostrzegła m.in. wyraźną dysproporcję między artykułowymi względem Unii oczekiwaniami a możliwościami ich realizacji, swoisty dysonans między ambitnymi, choć sformułowanymi dość ogólnie celami a instrumentami ich osiągnięcia uznawanymi za nieadekwatne; inni z kolei podkreślali brak woli politycznej i swoistą inercję stanowisk.

16 Wagę tego problemu oddaje fragment przywołanej części raportu: (...) *the weakness of Title V lies in the current separation between political, economic and military aspects* (...).

17 Uwzględniające suwerenność państw, lecz również wymóg dyplomatycznej i finansowej solidarności, elastyczne formuły kooperacji czy też postulat niektórych państw poszerzenia możliwości podejmowania decyzji w ramach WPZiB większością kwalifikowaną oraz zwiększenia uprawnień konsultacyjnych PE w tej dziedzinie. Por. także L. Jesień, *Po Amsterdamie...*, op. cit., s. 47.

ności, wyrazistości (*higher profile*) – być w stanie przemawiać jednym głosem (pkt 161 raportu). W opinii członków Grupy należało zapewnić Unii autentyczną tożsamość w wymiarze zewnętrznym, co miało jej umożliwić promowanie własnych wartości i obronę swych interesów. To z kolei wiązano z koniecznością realnego funkcjonowania (oddziaływania) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Narzędziem realizacji tego celu stać się miały konkretne propozycje reform instytucjonalnych, łącznie z ustanowieniem urzędu Wysokiego Przedstawiciela¹⁸. Akcentowano przy tym, iż definiowana w powyższy sposób poprawa efektywności WPZiB, jej dynamizacja, odbywać się powinna przy zachowaniu pełnej spójności między politycznymi i ekonomicznymi aspektami unijnych działań zewnętrznych. W konsekwencji, po drugie, za konieczne uznano zapewnienie strukturalnej współpracy między Radą, jej prezydencją oraz Komisją w taki sposób, by różne elementy wymiaru zewnętrznego Unii, za które podmioty te są odpowiedzialne, funkcjonowały jako spójna całość (m.in. pkt 151 raportu)¹⁹. Wzmocniona rola UE w świecie powinna być bowiem spójna (*consistent*) z jej zewnętrznymi wpływami ekonomicznymi jako głównego partnera handlowego i donatora pomocy humanitarnej. W rezultacie, po trzecie, za niezbędne uznano zarówno wzmocnienie koherencji między poszczególnymi elementami działań zewnętrznych Unii, jak i poprawę efektywności każdego z nich²⁰.

W ten sposób, w dziedzinie działań zewnętrznych Unii, zarysowano dwa niezmiernie istotne problemy, z którymi konferencja międzyrządowa powinna się zmierzyć. Były nimi próba zapewnienia większej skuteczności samej WPZiB oraz wzmocnienia jej spójności z pozostałymi aspektami aktywności zewnętrznej Unii. Miało to w efekcie prowadzić do zagwarantowania wyższego poziomu synergii między politycznym i ekonomicznym wymiarem działań zewnętrznych UE pojmowanych jako swoista całość. Oba wątki należy z całą mocą podkreślić. Stanowiąc bowiem ważne wytyczne proponowanej reformy UE, stają się również obszarami, na tle których oceniać warto genezę urzędu Wysokiego Przedstawiciela i jego rozwój.

Trudno jednocześnie oprzeć się wrażeniu, iż z perspektywy realizacji wskazanych wyżej celów w pracach Grupy istotnego znaczenia nabierać miały elementy swoistej inżynierii instytucjonalnej²¹. Otóż wydaje się pozostawać poza sporem,

- 18 Pojmowanego jako personifikacja WPZiB – jednak odnośnie do jego organizacyjnej konstrukcji Grupa, co wskazano w pkt 161 raportu, konsensusu nie osiągnęła.
- 19 To uznawano za jeden z głównych celów reformy Unii: (...) *The purpose of the reform is to ensure that Union external actions are clearly perceived as forming a harmonious whole.*
- 20 O czym mowa już w części I raportu (*Part One: A Strategy for Europe, III Giving the Union greater capacity for external action*).
- 21 Odnośnie do sposobu pojmowania tego pojęcia por. U. Puetter, *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treatu of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy Coordination* [w:] P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012, s. 19-23.

iż konsolidacja jednolitych ram instytucjonalnych Unii uznawana była za warunek konieczny, swoistą gwarancję koherencji całości unijnych działań (punkty 157 – 162 raportu)²². W połączeniu z zasadą zachowania *acquis communautaire* (art. B TUE) konsolidacja owa stanowić miała właściwą odpowiedź na rosnącą potrzebę spójności ogółu aktywności Unii. Bez względu zatem na to, jakie ewentualnie miałyby być finalne ustalenia konferencji międzyrządowej co do samej konstrukcji UE (utrwalenie odrębności filarów czy ich unifikacja), scalanie ram instytucjonalnych postrzegano jako czynnik pożądaný z punktu widzenia skuteczności Unii jako podmiotu. Na marginesie warto dodać, iż prezentowane podejście koresponduje z ustaleniami rozdziału poprzedniego – reformy instytucjonalne i wynikające z nich kształt ram instytucjonalnych UE staje się istotnym czynnikiem spójności działań unijnych. W świetle tych założeń zrozumiałym stawał się argument Grupy, iż reformy wprowadzone przez konferencję międzyrządową powinny zmierzać, m.in. właśnie do umocnienia jednolitych ram instytucjonalnych Unii, niezależnie od przyjętego ostatecznie kształtu jej struktury. Natomiast mnożenie bytów instytucjonalnych uznano w raporcie za bezcelowe.

Wyraźnie zatem łączono jedność instytucjonalną Unii ze spójnością jej działań, również w wymiarze zewnętrznym. Podkreślano m.in., iż bez względu na wybór opcji stanowiącej podstawę ostatecznych rozstrzygnięć traktatowych w omawianej dziedzinie, przyjęta formuła zapewnić musi Unii wyższy stopień rozpoznawalności w przestrzeni zewnętrznej. Nie może jednocześnie generować dodatkowych pól konfliktu między podmiotem personifikującym WPZiB i Radą (prezydencją), zagrażać jedności istniejących ram instytucjonalnych Unii i, w konsekwencji, zwiększać ryzyka fragmentacji między filarami (pkt 161 raportu). Przeciwnie – korespondować powinna z wymogiem wzmocnionej, strukturalnej koordynacji działań instytucji i przyczyniać się w ten sposób do spójności i jednolitości unijnej aktywności zagranicznej postrzeganej jako pewna całość. Podtrzymywano jednocześnie, iż rola prezydencji w sferze zewnętrznej reprezentacji i implementacji WPZiB, zgodnie z dotychczasową logiką Traktatów, powinna zostać zachowana²³ i nie może zostać osłabiona wskutek powołania jakiegokolwiek nowego organu, podmiotu. Jednocześnie koordynacja działań między prezydencją i Komisją powinna być wzmocniona i to w wymiarze strukturalnym. Postulaty podnoszenia poziomu tożsamości politycznej UE w wymiarze zagranicznym oraz spójności wszystkich gałęzi unijnych działań zewnętrznych pozostawały zatem w widocznym powiązaniu. Czynnikiem spajającym pozostawały natomiast ramy instytucjonalne Unii i ich umacnianie czy

22 W opinii Grupy Refleksyjnej miało to również znaczenie z perspektywy obywateli i ich zdolności do jasnej identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za obszary, w ramach których podejmowane decyzje dotyczą obywateli bezpośrednio.

23 Por. m.in. art. J. 5 ust. 1 i 2 *Traktatu o Unii Europejskiej* (wersja 1992), Dz.U. C 191 z 29.7.1992. Jakkolwiek, m.in. w kontekście rozszerzenia, zasugerowano weryfikację sposobu funkcjonowania prezydencji czy też jej kształtu, przedstawiając pewne propozycje w tym zakresie.

też konsolidowanie. Innymi słowy – proponowane innowacje i zabiegi instytucjonalne zagwarantować miały powodzenie reformy traktatowej we wskazanych obszarach. Stawały się zarówno instrumentem usprawniania WPZiB – nadawania jej pożądanego formatu – jak i narzędziem osiągania spójności politycznych i ekonomicznych nurtów unijnych działań zewnętrznych. Jednym z nich stał się natomiast urząd Wysokiego Przedstawiciela. W efekcie koncepcja owego urzędu, owej funkcji i przedstawione przez Grupę Refleksyjną propozycje w tym zakresie na powyższym tle i w relacji do obu wskazanych wyżej zagadnień powinny być rozpatrywane.

Problem uczynienia WPZiB bardziej widoczną i efektywną oraz kwestia silniejszej jej spójności z pozostałymi elementami unijnych działań zewnętrznych stały się w pracach Grupy nurtami niezwykle ważnymi. Jednocześnie, na pozór, to dążenie do wzmacniania WPZiB – jej „personifikacji” – wydawać się mogło fundamentem, wokół którego osadzono pierwotne koncepcje urzędu Wysokiego Przedstawiciela. Przedstawiona wyżej bliższa analiza założeń leżących u podstaw dorobku Grupy Westendorpa potwierdza jednak, iż dość konsekwentnie wskazane wyżej wątki łączono, traktując jako równorzędne. Stały się one aspektami reformy UE wyraźnie powiązanymi, przeplatającymi się w różnych wymiarach. Natomiast idea urzędu Wysokiego Przedstawiciela jako nowe rozwiązanie organizacyjne wydaje się je spajać.

Zgodnie z założeniami Grupy, korekta funkcjonowania WPZiB powinna odnosić się do następujących etapów realizacji tej polityki: fazy jej formułowania (opracowania), fazy podejmowania decyzji oraz fazy jej implementacji (pkt 152 raportu)²⁴.

W zakresie procesu przygotowawczego w sferze WPZiB (jej opracowywania) zaproponowano m.in. utworzenie jednostki analizy, prognozowania, wczesnego ostrzegania i planowania. Jednostka tego rodzaju usprawnić mogłaby funkcjonowanie WPZiB, poprawiłaby także stan współpracy między państwami członkowskimi oraz między nimi a Komisją. Na marginesie można więc zauważyć, iż w proponowanej formie jednostka stanowiłaby również forum koordynacji między czynnikami odpowiedzialnymi za określone aspekty unijnych działań zewnętrznych, co – jak się zdaje – powinno sprzyjać nie tylko usprawnianiu samej WPZiB, lecz również wspieraniu synergii w omawianej dziedzinie. Do zalet proponowanego rozwiązania należał ponadto brak konieczności wprowadzania zmian do treści Traktatów (pkt 153 raportu).

W relacji do etapu podejmowania decyzji w ramach WPZiB skoncentrowano się głównie wokół konstrukcji większości głosów koniecznej do przyjęcia aktu.

24 Podział ów zaproponowano, biorąc pod uwagę szczególną (względem wspólnotowego) naturę procesu decyzyjnego w obszarze WPZiB – procesu pozbawionego formalnie wyodrębnionych faz podejmowania decyzji, w ramach którego podział zadań nie posiada sztywnego charakteru.

Podjęto próbę „zbalansowania” wymogu jednomyślności m.in. poprzez propozycje definiowane jako jednomyślność z konstruktywnym wstrzymaniem się od głosu, „jednomyślność minus jeden”, „superkwalifikowana większość” czy większość kwalifikowana z „dyspensą” (uwolnieniem) mniejszości. Rozważano również możliwość łączenia jednomyślności z większością kwalifikowaną w odniesieniu do szczególnych aspektów podejmowanych decyzji (pkt 154 raportu)²⁵.

Na szczególną uwagę zasługują propozycje Grupy w odniesieniu do fazy implementacji WPZiB. W pierwszej kolejności potwierdzono, iż proces ten, pojmowany jako jej realizacja, wdrażanie, pozostaje domeną państw członkowskich i/lub Rady oraz, w odpowiednim zakresie, Komisji. Na tym zaś tle i w obliczu szczególnego charakteru WPZiB zaproponowano stosowanie pojęć zarządzania i administrowania jako opisujących aktywność odrębnej natury względem samej implementacji (pkt 156 raportu)²⁶. Wzmocnienie tych aspektów funkcjonowania WPZiB – w opinii członków Grupy – ściśle wiązało się z problemem stabilności i kontynuacji unijnej reprezentacji zewnętrznej postrzeganych jako stan pożądany. W tym kontekście, w sposób ewidentny, dostrzeżono potrzebę wzmocnienia „zewnętrznej” identyfikacji, tożsamości WPZiB jako unijnej polityki. Kierując się założeniem, iż Unia powinna być w stanie realizować, wdrażać swą politykę zagraniczną z większą dozą rozpoznawalności, za niezbędną uznano kreację takich instrumentów, dzięki którym UE zyskałaby „twarz i głos” w działaniach zewnętrznych. W ten sposób rozważania członków Grupy, w relatywnie szerokim wymiarze, skoncentrowały się wokół problemu „uosobienia” wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (pkt 157 raportu) – poszukiwania właściwego modelu organizacyjnego dla tzw. „Pana/Pani WPZiB” (*Mr or Ms CFSP*)²⁷.

Stosunkowo szeroki wachlarz przedłożonych propozycji w zakresie wzmocnienia WPZiB drogą jej „personifikacji” wiązać można z brakiem konsensusu w ramach Grupy co do jednoznacznych i definitywnych sugestii w tej materii²⁸. Zaproponowano przy tym następujące, alternatywne rozwiązania: personifikację WPZiB w formule organu bezpośrednio za nią odpowiedzialnego, utrzymanie centralnej roli prezydencji w zakresie zewnętrznej reprezentacji UE i ogólnej implementacji

25 Propozycje tego rodzaju miały, jak się zdaje, wychodzić naprzeciw postulatowi uelastycznienia procesu integracji w omawianej sferze. Por. L. Jesień, *Po Amsterdamzie...*, op. cit., s. 47.

26 Dla wymiaru zewnętrznego właściwym miałyby być pojęcie administrowania, dla wewnętrznego – zarządzania.

27 Warto już na tym etapie dodać, iż rozważane w raporcie rozwiązania w tej materii korelować miały z potrzebą strukturalnie zorganizowanej współpracy między Radą, prezydencją i Komisją, co miało gwarantować funkcjonowanie podlegających ich kompetencjom elementów działań zewnętrznych Unii jako spójnej całości.

28 Por. m.in. E. Denza, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon*, Berlin, Heidelberg 2012, s. 481.

WPZiB bądź umocnienie roli Komisji w tym obszarze. Na poziomie bardziej szczegółowym propozycje Grupy kształtowały się następująco²⁹.

Zgodnie z pierwszą z zaproponowanych opcji ów „Pan WPZiB” mógłby zostać osadzony w ramach Komisji. Zaletą tego rozwiązania byłaby zdolność pełniącego tę nową funkcję do zapewnienia spójności WPZiB ze sferą wspólnotowych działań zewnętrznych natury ekonomicznej oraz wykorzystywania zasobów Komisji do celów wymiaru politycznego tychże działań. Ponownie zatem warto zauważyć związek między proponowanymi instrumentami wzmacniania WPZiB – jej tożsamości, rozpoznawalności – z postulatem koherencji działań zewnętrznych Unii postrzeganych kompleksowo (pkt 158 raportu).

Propozycją kolejną (pkt 159 raportu) było osadzenie nowej funkcji w łonie Rady i, jak dodano, za alternatywą tą opowiadała się większość członków Grupy. Uznawano bowiem, iż tego rodzaju rozwiązanie bardziej odpowiada centralnej roli państw członkowskich, jaką na poziomie Rady odgrywają w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Sprecyzowano również dwa możliwe warianty wskazanego rozwiązania. Część członków Grupy optowała za ustanowieniem nowego urzędu – Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB – który byłby powoływany (i odwoływany) przez Radę Europejską. Miałby on otrzymywać wytyczne od Rady Europejskiej oraz od Rady (Rady ds. Ogólnych)³⁰. W wariantcie drugim przewidywano mianowanie Wysokiego Przedstawiciela przez Radę ds. Ogólnych oraz osadzenie tej funkcji w Sekretariacie Generalnym Rady. W ten sposób planowano – jak się wydaje – podniesienie statusu Wysokiego Przedstawiciela do rangi Sekretarza Generalnego Rady wraz ze wzmocnieniem struktur organizacyjnych stanowiących jego zaplecze³¹. Raz jeszcze uznać wypada, iż – nawet jeśli pośrednio – personifikacja WPZiB łączona jest wyraźnie z organizacyjnym wymiarem jej harmonizacji względem pozostałych dziedzin działań zewnętrznych Unii. W tym kontekście odczytywać można także propozycję, by Wysoki Przedstawiciel uczestniczył w posiedzeniach Komisji, podczas których podejmuje ona zagadnienia związane z działaniami zewnętrznymi.

Grupa przedstawiła także trzecią propozycję. Zgodnie z nią przewodniczący Rady i Komisja wspólnie mogłyby przejąć ciężar prowadzenia WPZiB przy wspar-

29 Na marginesie zauważyć warto, iż zdaniem niektórych autorów żadna inżynieria instytucjonalna nie jest w stanie wyeliminować podziałów między państwami członkowskimi, a sam postulat, by Europa (UE) przemawiała jednym głosem traktując jako „nieprzydatny mit”, por. m.in. S. Novak, *Single Representative, Single Voice: Magical Thinking and the Representation of the EU on the World Stage*, Global Policy 2014, vol. 5, suppl. 1, źródło: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12147/epdf> [17.06.2017].

30 Stwierdzono przy tym wyraźnie, iż w tej formule Wysoki Przedstawiciel powinien zostać podporządkowany zarówno obu wskazanym instytucjom, jak i prezydencji (*Within this variant the High Representative must be clearly subordinate not only to the European Council but also to the General Affairs Council and to the Presidency*).

31 Stronnicy tego rozwiązania podkreślali m.in., iż taka konstrukcja WP pozwoliłaby uniknąć potencjalnych konfliktów w relacjach z prezydencją, której WP powinien zostać podporządkowany.

ciu Sekretarza Generalnego Rady. Ten ostatni stałby jednocześnie na czele wzmiankowanej wyżej jednostki ds. analizy i planowania oraz dysponował rozszerzonymi funkcjami (pkt 160 raportu)³².

W ten sposób urząd Wysokiego Przedstawiciela jasno umiejscowiono w kontekście wzmocnienia tożsamości UE w wymiarze zewnętrznym, zapewniania WPZiB większej rozpoznawalności. Optowano przy tym za zdefiniowaniem roli WP jako czynnika wzmacniającego ciągłość i stabilność reprezentacji zewnętrznej Unii poprzez zarządzanie (aspekt wewnętrzny) i administrowanie (aspekt zewnętrzny) WPZiB przy uwzględnieniu jednak centralnej pozycji prezydencji w tej dziedzinie. Nie można przy tym pominąć faktu, iż sugerowane powiązania Wysokiego Przedstawiciela z instytucjami wspólnotowymi (unijnymi) łączyły ów urząd z postulatami Grupy w relacji do struktury instytucjonalnej Unii. Odwołania do pojęć spójności czy koordynacji w tym obszarze są w raporcie Grupy wyraźne. Być może nie postrzegano Wysokiego Przedstawiciela jako ich głównego bądź wyłącznego gwaranta, niemniej z tej perspektywy znaczenie i potencjalny wpływ jego konstrukcji na funkcjonowanie ram instytucjonalnych UE uznawano za niewątpliwe. Niemniej, na pierwotnym etapie rozwoju Wysokiego Przedstawiciela jego koncepcja jako „twarzy i głosu” WPZiB wydawała się dominująca³³. Jako taki zaś stawiał się miał czynnikiem spójności WPZiB z pozostałymi elementami działań zewnętrznych UE, co wydawało się również z propozycji Grupy jasno wynikać. W tym kontekście jednak akcent położono bardziej na to, by WP, jako nowy urząd o określonym osadzeniu w unijnych ramach instytucjonalnych, spójności owej nie zagrażał i nie generował wzmożonej fragmentacji między filarami niż na wzmocnienie tej spójności jako cel sam w sobie.

2.3. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Traktacie z Amsterdamu

W konkluzjach Rady Europejskiej z Turynu (marzec 1996 r.)³⁴ postanowiono, iż konferencja międzyrządowa w swych obradach powinna zasadniczo skoncentrować się wokół wątków podniesionych przez Grupę Refleksyjną. W kontekście reformowania unijnej polityki zagranicznej oznaczało to, iż konferencja powinna pochylić się nad kwestiami zapewniania Unii większych zdolności i silniejszej pozycji

32 Dostrzeżono, iż efektywność tego rozwiązania byłaby zwiększona, gdyby Sekretarz Generalny Rady pełnił jednocześnie funkcję Sekretarza Unii Zachodnioeuropejskiej.

33 Wydaje się, iż owa rola Wysokiego Przedstawiciela jako swego rodzaju personifikacji Unii, jej „twarzy” w przestrzeni zewnętrznej będzie silnie determinować kształt kolejnych poświęconych mu rozwiązań traktatowych, por. R. Grzeszczak, *Globalna Rola Europy...*, op. cit., s. 30.

34 *Conclusions of the Turin European Council: extract concerning the Intergovernmental Conference* (29 March 1996), źródło: http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cb-d/4c6f6814-57c7-49f1-95a3-479158cc2694#ff17b037-7f53-4c1b-9e59-95a8810262df_en&overlay [02.06.2017].

w tej materii. W tym wymiarze przewidziano cztery główne osie dyskusji – zwiększenie zdolności do identyfikacji obszarów (i zasad) WPZiB, definiowania charakteru działań koniecznych dla promocji unijnego interesu w tychże obszarach, organizowania procedur i struktur zapewniających efektywne i szybsze podejmowanie decyzji oraz usprawnienia procedur finansowych.

Co jednak szczególnie istotne, Rada Europejska zobowiązała konferencję międzyrządową do rozważenia propozycji Grupy Refleksyjnej odnośnie do ustanowienia nowej funkcji, która mogłaby zapewnić Unii zdolność do występowania na arenie zewnętrznej w sposób bardziej widoczny. Nie posłużono się tu wprawdzie ani pojęciem Pana/Pani WPZiB, ani Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, pozostawiając – jak się zdaje – ostatecznie rozstrzygnięcia w tej mierze konferencji. Zasygnalizowano jednak wyraźnie, i zgodne jest to z założeniami Grupy, iż chodzić ma tu o urząd zapewniający Unii możliwość klarownego i – co ważne – spójnego wyrażania się na zewnątrz, stanowiący unijną twarz i słyszalny głos³⁵. Ponownie zatem związek WP z usprawnieniem WPZiB oraz spójnością ogółu unijnych działań zewnętrznych został potwierdzony.

Na marginesie warto dodać, iż również w marcu 1996 roku Parlament Europejski negatywnie odniósł się do koncepcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB jako funkcji odrębnej, oddzielnego urzędu. Alternatywa tego rodzaju, jak wskazano wcześniej, znalazła się wśród propozycji Grupy Refleksyjnej. Parlament uznawał jednak, iż reprezentację Unii w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zapewniać powinien członek Komisji odpowiedzialny za stosunki zewnętrzne w ścisłej współpracy z prezydencją³⁶.

Konferencja międzyrządowa na szczbleu głów państw i szefów rządów państw członkowskich przyjęła projekt traktatu reformującego w czerwcu 1997 roku³⁷. W konkluzjach prezydencji z Amsterdamu (czerwiec 1997 r.) postanowiono, iż akt będzie otwarty do podpisu w październiku tego samego roku³⁸. Trudno w szczegółach poddać analizie wszelkie różnice między poszczególnymi koncepcjami Wysokiego Przedstawiciela przedkładanymi przez Grupę Westendorpa a kształtem ostatecznych rozwiązań ustalonych treścią zrewidowanego Traktatu o Unii Europejskiej. Warto jednak prześledzić, który z zaproponowanych kierunków reformy

35 W literaturze ta rola Wysokiego Przedstawiciela w ramach WPZiB również jest dostrzegana, por. S. Keukeleire, R. Thiers, A. Justaert, *Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union*, *The Hague Journal of Diplomacy* 2009, vol. 4, s. 154.

36 *Resolution on the European Parliament Opinion on the convening of the Intergovernmental Conference* (13 March 1996), źródło: http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbb/4c6f6814-57c7-49f1-95a3-479158cc2694#5f724ae3-7d66-4ca5-96fd-8c5e9817dbc3_en&overlay [02.06.2017]. Warto jednak zaznaczyć, iż Parlament opowiedział się jednocześnie za podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną we wszystkich dziedzinach polityki zagranicznej Unii, łącznie z WPZiB.

37 Jej obrady trwały od marca 1996 r., a inaugurowało je wzmiankowane posiedzenie Rady Europejskiej w Turynie, por. K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011, s. 265.

38 Traktat z Amsterdamu ostatecznie podpisano 2 października 1997 roku.

instytucjonalnej Unii zyskał aprobatę i znalazł odzwierciedlenie w Traktacie z Amsterdamu.

Koncepcja utrzymania prezydencji jako podmiotu w głównej mierze odpowiedzialnego w sferze WPZiB została utrwalona. Zgodnie z art. 18 (ex art. J. 8) ust. 1 TUE³⁹ to właśnie prezydencja reprezentować miała Unię w kwestiach objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. To ona miała odpowiadać za implementację decyzji podejmowanych w tym obszarze i – co do zasady – to ona miała wyrażać stanowisko Unii na forum organizacji i konferencji międzynarodowych. Postanowiono jednocześnie, iż prezydencja w wykonywaniu tak sformułowanych zadań będzie wspierana przez Sekretarza Generalnego Rady pełniącego jednocześnie funkcję Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. 18 ust. 3 TUE)⁴⁰. W tym zatem momencie na płaszczyźnie instytucjonalnej Unii rzeczywiście pojawiła się nowa funkcja, jakkolwiek nie pojawił się nowy, odrębny podmiot⁴¹. W ten także sposób zrezygnowano z rozwiązania polegającego na umiejscowieniu nowej funkcji w łonie Komisji, co w założeniach wypracowanych przez Grupę Refleksyjną wspierać miało koordynację (i spójność) politycznych i ekonomicznych elementów działań zewnętrznych Unii. Wdrożono natomiast rozwiązanie wpisujące Wysokiego Przedstawiciela w strukturę Rady. Ten zabieg również obliczany był, w sferze propozycji, na wzmocnienie koherencji, tyle że raczej w układzie intrainstytucjonalnym. Oto bowiem Rada i przewodnicząca jej pracom prezydencja – czynniki odpowiedzialne za WPZiB⁴² – zyskały organizacyjne wsparcie, nie zaś konkurencję. Zakotwiczenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB w urzędzie Sekretarza Generalnego Rady potencjał konfliktów kompetencyjnych zdawało się eliminować bądź w istotnym stopniu ograniczać. Hierarchia w tym układzie okazywała się jasna. Zgodnie z art. 207 (ex art. 151) ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴³ Rada wspierana miała być przez Sekretariat Generalny, na czele którego stał Sekretarz Generalny – Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, wspierany z kolei przez zastępcę odpowiedzialnego za prowadzenie prac Sekretariatu. Obaj mianowani byli (jednomyślnie) przez Radę, która jednocześnie decydowała o organizacji wewnętrznej Sekretariatu. W rezultacie ustanowienie, wykreowanie nowej funkcji nie powinno było zagrażać jednolitości ram instytucjonalnych Unii. Innymi słowy, poprzez odejście od koncepcji stworzenia nowego podmiotu w kierunku ustanowienia jedynie nowej funkcji przypisanej

39 *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana 1997), Dz.U. C 340, 10.11.1997.

40 M. Pleszka, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – Analysis of the Lisbon Treaty Provisions*, Yearbook of Polish European Studies 2010, vol. 13, s. 85.

41 Już w momencie ustanowienia Unii Europejskiej art. 151 ust. 2 TWE (wersja skonsolidowana z 1992 r. – Dz.U. C 224 z 31.8.1992) stanowił, iż Radę wspomaga Sekretariat Generalny, na którego czele stoi Sekretarz Generalny wybierany jednomyślnie przez Radę.

42 Oraz pewne aspekty pozostałych polityk zewnętrznych Unii.

43 *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (wersja skonsolidowana 1997), Dz.U. C 340, 10.11.1997.

podmiotowi już istniejącemu uniknięto problemu mnożenia urzędów i generowania nowych płaszczyzn fragmentacji między filarami.

W konsekwencji jednak nie wprowadzono organizacyjnego łącznika między instytucjami odpowiedzialnymi za poszczególne aspekty działań zewnętrznych Unii. W tym sensie przyjęty traktatowo model WP wydawał się kłaść nacisk bardziej na wzmacnianie samej WPZiB⁴⁴ (m.in. poprzez osiągnięcie porozumienia w łonie Rady z udziałem WP⁴⁵) niż elementy jej instytucjonalnego skoordynowania z pozostałymi obszarami unijnej polityki zagranicznej. Wysoki Przedstawiciel w pierwotnej formie nie stał się zatem podmiotem, który poprzez swe umiejscowienie w ramach Komisji i zaangażowanie w obszar podlegający Radzie miałby być czynnikiem poprawy koordynacji działań obu tych instytucji. W miejsce łącznika organizacyjnego zdecydowano się przyjąć rozwiązanie polegające na zapewnieniu Komisji określonego stopnia uczestnictwa w obszarze WPZiB. Zgodnie z art. 18 ust. 4 TUE Komisja miała być bowiem w pełni włączana w mechanizmy reprezentacji Unii i w procedury decyzyjne w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Co do samego zaś Wysokiego Przedstawiciela, wydaje się, iż kwestia wsparcia tożsamości WPZiB – usprawnienie zarządzania, administrowania ową polityką – zyskała dominujący akcent. Warto w tym świetle odczytywać art. 26 (ex art. J. 16) TUE. Potwierdza on, iż rolę Sekretarza Generalnego – Wysokiego Przedstawiciela pozostaje wspieranie Rady w zakresie zagadnień mieszczących się w ramach WPZiB. Dodano przy tym, iż działalność Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu owej funkcji polegać ma, w szczególności, na angażowaniu się w proces formułowania, opracowania oraz wprowadzania w życie decyzji politycznych. Co więcej, rola WP polegać mogła również – w stosownych przypadkach – na podejmowaniu dialogu politycznego ze stronami trzecimi. Tego rodzaju działalność Wysokiego Przedstawiciela pozostawała działalnością prowadzoną w imieniu Rady i na zlecenie prezydencji.

Podsumowując wypada zatem stwierdzić, iż spośród dostępnych, przedstawionych przez Grupę Refleksyjną opcji zdecydowano się na alternatywę przesuwającą środek ciężkości funkcjonowania WP w kierunku wzmacniania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Idea uczynienia Wysokiego Przedstawiciela elementem silniejszych międzyinstytucjonalnych powiązań ukierunkowanych na poprawę spójności WPZiB i pozostałych elementów unijnych działań zewnętrznych pozostała na dalszym planie. O ile zatem w pracach Grupy pojawiały się warianty miesz-

44 Por. M. Pleszka, *High Representative...*, op. cit., s. 85.

45 Tę rolę Wysokiego Przedstawiciela dostrzegano w 2002 r. podczas formułowania mandatu grupy roboczej Konwentu Europejskiego odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne Unii, por. *Mandate of Working Group VII on External Action* (Brussels, 10 September 2002), CONV 252/02 (pkt 9), źródło: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00252.en02.pdf> [01.05.2016].

czące się w tym nurcie, nie zdefiniowały one pierwotnej traktatowej formuły rozpatrywanego urzędu. Ta jednak wkrótce poddana została istotnej redefinicji.

Uzupełniając powyższe ustalenia, warto krótko odnieść się do przyjętej w TA terminologii w omawianym zakresie. Otóż formuła „Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB – Sekretarz Generalny” pozostawała w ścisłym związku z zaakceptowanym w tej fazie rozwoju omawianego urzędu modelem rozwiązań. Stanowiła odzwierciedlenie idei połączenia dwóch wskazanych funkcji w rękach jednego podmiotu – Sekretarza Generalnego Rady właśnie. Stanowiło to pewnego rodzaju refleks motywów definiujących kształt rozwiązań traktatowych ustalonych w Amsterdamie. W odniesieniu do WPZiB uznano szczególną potrzebę zapewnienia jej dostatecznego poziomu zewnętrznej identyfikacji. Ów polityczny substrat aktywności zewnętrznej Unii, powierzony w dużej mierze prezydencji (i czynnikom międzyrządowym) postanowiono wzmocnić instytucjonalnie, zwiększając i ujednolicając potencjał politycznej reprezentacji zewnętrznej Unii. W pewnym sensie można więc uznać, iż w pierwotnej nazwie rozpatrywanego urzędu odbicie znalazło utrwalone Traktatem z Amsterdamu rozłożenie proporcji w ramach jego aktywności. WPZiB stanowić miała główny obszar jego zainteresowania. Jakkolwiek nie pominięto kwestii spójności WPZiB i pozostałych składników unijnej polityki zagranicznej, w odniesieniu do WP wydawała się ona dopełniać kwestię pierwszoplanową – tożsamość WPZiB. Zauważyć jednak należy, iż Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB pozostawał podmiotem tkwiącym w strukturze Rady, nie zaś odrębną figurą. Terminologia ten fakt również w pełni odzwierciedlała.

3. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy

3.1. Deklaracja z Laeken

Między przyjęciem Traktatu z Amsterdamu a rozpoczęciem debaty nad szeroko zakrojoną ustrojową reformą Unii Europejskiej, w lutym 2001 r. doszło do przyjęcia jeszcze jednego traktatu rewizyjnego – Traktatu z Nicei⁴⁶. Traktat ten obliczony był wprawdzie na wprowadzenie szeregu reform instytucjonalnych. Miały one jednak w przeważającej mierze odpowiadać na potrzeby spodziewanego – największego w historii Unii – rozszerzenia. Kwestie innowacji instytucjonalnych w kontekście efektywności unijnej polityki zagranicznej zeszły tu jednak na plan dalszy. Stąd z perspektywy rozwoju koncepcji Wysokiego Przedstawiciela Traktat nie zawierał istotnych zmian. W tym samym roku (jakkolwiek w grudniu) powrócono do wątków podjętych w Nicei, a dotyczących instytucjonalnej konstrukcji Unii. Tym razem jednak zyskały one bardziej wymierny kształt, stając się elementem za-

46 *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001, OJ C 080 , 10.03.2001.*

gadnień ogólnej acz doniosłej natury: podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, uproszczenia instrumentów prawodawczych, utrzymania równowagi instytucjonalnej, poprawy skuteczności procedur decyzyjnych oraz konstytucjonalizacji Traktatów stanowiących podstawy funkcjonowania Unii⁴⁷.

W deklaracji z Laeken z grudnia 2001⁴⁸ roku zarysowano główne elementy przyszłej reformy Unii Europejskiej jako podmiotu stojącego – zgodnie z terminologią deklaracji – na rozdrożu⁴⁹. Wskazano, iż projekt unijny materializuje się stopniowo. Funkcjonujący pierwotnie jako forma kooperacji o charakterze ekonomiczno-gospodarczym osiągnął fazę rozwoju, w której nie tylko wzmocniona została jego legitymacja demokratyczna – faktem stała się także swoista unia polityczna obejmująca m.in. współpracę w sferze zatrudnienia, azylu i imigracji, wymiaru sprawiedliwości czy wreszcie w dziedzinie polityki zagranicznej. I jakkolwiek rozwój UE uznano za historię sukcesu, dostrzeżono – także w obliczu spodziewanego wkrótce rozszerzenia – potrzebę reformowania Unii w konkretnych aspektach. Konieczność owych reform w aspekcie wewnętrznym wynikać miała z zauważalnego dystansu między Unią a obywatelem i woli jego zredukowania. W aspekcie zewnętrznym natomiast reformy UE stawały się nieodzowne zwłaszcza w świetle rozwojowego przyspieszenia zglobalizowanego świata oraz zagrożeń wynikających m.in. z przybierających na sile zjawisk fanatyzmu religijnego, nacjonalizmu, rasizmu, terroryzmu, a także znajdujących swe źródło w konfliktach regionalnych czy pauperyzacji.

W ujęciu generalnym przewidywano, iż reforma Unii powinna wychodzić na przeciw trzem postulatam: uczynienia Unii bardziej demokratyczną, transparentną i skuteczną. Na tym tle sformułowano trzy wyzwania, na które reforma Unii powinna odpowiadać – jak zbliżyć obywateli, zwłaszcza młodych, do unijnej konstrukcji i unijnych instytucji, jak zorganizować polityczny wymiar Unii oraz jak uczynić ją czynnikiem (i wzorcem) stabilizacji w wielobiegunowym układzie sił na świecie.

Na płaszczyźnie bardziej szczegółowej pojawiły się w deklaracji wątki dotyczące bezpośrednio unijnej polityki zagranicznej. Jednym z zagadnień podniesionych w kontekście poprawy podziału i definiowania kompetencji Unii stało się pytanie o spójność wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W odniesieniu do po-

47 W odniesieniu do ostatniej kwestii warto nadmienić, iż w Deklaracji poruszono także kwestię „uproszczenia” Traktatów, ich rekonstrukcji, reorganizacji. Ujmując rzecz w skrócie, na etapie Traktatu Konstytucyjnego, przeważyla opcja zakładająca oparcie funkcjonowania UE na jednym traktacie.

48 *Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union*, źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/f361d78a-636d-469d-b311-a683493f8cca#a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55_en&overlay [02.06.2017].

49 Por. M. Cremona, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process* [w:] A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge 2008, s. 34-36; P. Berman, *From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 10-11.

prawy poziomu demokracji UE oraz jej transparentności i efektywności pojawił się z kolei problem usprawnienia procesów decyzyjnych, funkcjonowania instytucji, a także skutecznych mechanizmów ustalania celów Unii oraz ich realizacji. W tym wymiarze ponownie pojawiła się kwestia WPZiB wraz z pytaniem, w jaki sposób zapewnić zwiększoną synergię między Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB a komisarzem odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne.

Oczywiście, zarówno wątki związane z polityką zagraniczną UE, jak i z samym Wysokim Przedstawicielem nie posiadały w deklaracji charakteru pierwszorzędowego. Wpisywały się raczej w rozległy katalog zagadnień korespondujący z szerokim wymiarem planowanej reformy Unii mającej wkrótce obejmować ponad dwadzieścia państw. Niemniej warto zwrócić uwagę, iż problem znaczenia WP w sferze działań zewnętrznych Unii nie został pominięty. Nacisk położono przy tym na jego rolę w zachowaniu spójności unijnych działań zewnętrznych poprzez wzmocnienie koordynacji (synergii) między nim a Komisją. Tym samym kwestia poruszona w pracach Grupy Westendorpa powróciła w deklaracji z Laeken, tym razem jednak rozłożenie akcentów – wobec dorobku amsterdamskiego – musiało być już inne. Na plan pierwszy wysuwać się zdawał problem WP jako czynnika koherencji unijnej polityki zagranicznej, nie zaś jego znaczenie dla wzmacniania WPZiB jako politycznego fragmentu aktywności zewnętrznej Unii. WP stawał się elementem reformy instytucjonalnego wymiaru UE, postrzeganej jako jeden z warunków większej spójności unijnej polityki zagranicznej w jej politycznym i ekonomicznym wymiarze⁵⁰.

Wskazane zagadnienia miały stać się przedmiotem debaty w ramach Konwentu Europejskiego⁵¹. Miał on być odpowiedzialny za opracowanie mandatu konferencji międzyrządowej. Efektem jego prac w relacji do rozpatrywanych problemów należy się zatem przyjrzeć⁵².

3.2. Rezultaty prac Konwentu Europejskiego

W ramach Konwentu za przygotowanie niezbędnych propozycji w zakresie reformy stosunków zewnętrznych Unii odpowiedzialną była grupa robocza VII operująca na podstawie mandatu określonego we wrześniu 2002 roku⁵³. Mandat ów wyznaczał główne kierunki prac grupy. Urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB pojawiał się w relacji do większości zagadnień mających stanowić przed-

50 W ten natomiast sposób funkcjonowanie WP przyczyniać się miało do „spójnego i efektywnego postrzegania Unii w stosunkach międzynarodowych”, por. R. Grzeszczak, *Globalna rola Europy...*, op. cit., s. 30.

51 Por. P. Berman, *From Laeken to Lisbon...*, op. cit., s. 11.

52 Konwent obradował od końca lutego 2002 r. do czerwca 2003 r., por. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 14-15.

53 *Mandate of Working Group VII on External Action* (Brussels, 10 September 2002), CONV 252/02, źródło: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00252.en02.pdf> [01.05.2016].

miot jej rozważań⁵⁴. W odniesieniu do zapewnienia spójności unijnych działań zewnętrznych (wraz z koordynacją wszelkich pozostawionych UE do dyspozycji instrumentów) podniesiono problem synergii między odpowiedzialnymi w tej sferze instytucjami (aktorami). W tym ujęciu zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia warunków dla wzmocnionej współpracy między WP a Komisją, nawet łącznie z poszukiwaniem określonych form scalenia rozdzielonych funkcji. W obszarze podnoszenia skuteczności unijnych procedur decyzyjnych wskazano na poszerzenie możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną również w sferze WPZiB – w określonych przypadkach oczywiście, np. w tych, w których wspólny projekt przedkładałby WP wraz z komisarzem właściwym ds. stosunków zewnętrznych. Wreszcie Wysokiemu Przedstawicielowi poświęcono odrębną część mandatu (punkty 9 – 11 mandatu)⁵⁵. W tym zakresie poruszano przede wszystkim problem wzmocnienia udziału WP w procedurach decyzyjnych. Pod rozważę poddawano m.in. zbadanie możliwości rozszerzenia uprawnień WP do inicjowania działań w przestrzeni unijnej polityki zagranicznej bądź przewodniczenia przez WP tej formacji Rady, która za stosunki zewnętrzne odpowiada. Polecono również odniesienie się do kwestii sposobu konstrukcji personalnego („ludzkiego”) i finansowego zaplecza Wysokiego Przedstawiciela (pkt 10 mandatu).

Warto zauważyć, iż mandat wyraźnie zwracał uwagę na konieczność właściwego wykorzystania potencjału stojącego za urzędem Wysokiego Przedstawiciela⁵⁶. Wychodząc z założenia, iż powierzoną mu w TA rolę WP realizował dotąd skutecznie, za zasadne uznano rozwinięcie jego koncepcji w kierunku zapewniania instytucjonalnej spójności działaniom zewnętrznym Unii. Można w ten sposób zaryzykować tezę, iż funkcja WP jako „głosu i twarzy” Unii rzeczywiście była wypełniana – przynajmniej dostrzegano pozytywne doświadczenia w tym względzie⁵⁷. Te osiągnięcia planowano oczywiście utrwalać, a wskazany nurt działalności WP kontynuować. Jednocześnie jednak zasugerowano pewną „odnowę” koncepcji Wysokiego Przedstawiciela, pewną jej rewizję i dalszy rozwój poprzez silniejsze zaakcentowanie innego jej aspektu. Konstrukcję WP i jego relacje ze sferą unijnych instytucji planowano mianowicie mocniej ukierunkować na usprawnianie rozbudowanych i ścisłych powiązań między instytucjami – Radą i Komisją. Celem pozostawało przy

54 Zasadniczo propozycje w odniesieniu do WP obliczone były na wzmocnienie jego roli. Tendencja ta obecna była również w trakcie prac nad Traktatem w Lizbonie, zob. E. Denza, *The Role of the High Representative...*, *op. cit.*, s. 482.

55 Tytuł tej części mandatu sformułowano w formie pytania: *Jaką lekcję należy wyciągnąć z doświadczeń towarzyszących ustanowieniu Wysokiego Przedstawiciela?*

56 H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, London, Dordrecht 2013, s. 739.

57 W mandacie (pkt 9) wskazano m.in., iż WP pomógł we wzmocnieniu obecności (widoczności) UE na arenie międzynarodowej, podejmował dialog z głównymi partnerami oraz sprzyjał zbliżaniu poglądów i stanowisk w ramach Rady.

tym doskonalenie organizacyjnych uwarunkowań spójności polityki zagranicznej Unii. Tę ewolucję koncepcji WP warto zatem podkreślić jako stosunkowo wyraźną.

Grupa robocza odpowiedzialna za przygotowanie propozycji reform UE w sferze stosunków zewnętrznych, w oparciu o opisany mandat, dokonała szeregu ustaleń rewidujących pozycję Wysokiego Przedstawiciela w strukturze organizacyjnej Unii. Znalazły one odzwierciedlenie w raporcie końcowym, przedłożonym 16 grudnia 2002 roku⁵⁸. W odniesieniu do problemu spójności działań zewnętrznych Unii w wymiarze instytucjonalnym wyróżniono trzy kwestie: spójność międzyinstytucjonalną, intrainstytucjonalną oraz spójność na poziomie unijnych służb. Już na poziomie sugestii ogólnej natury urząd Wysokiego Przedstawiciela obecny był w zasadzie w każdej z wyodrębnionych w ten sposób kategorii (punkty 5-7 raportu).

Zdaniem członków grupy spójność międzyinstytucjonalna wymagała rewizji funkcji Wysokiego Przedstawiciela oraz komisarza właściwego ds. stosunków wewnętrznych. Spośród rozważanych opcji w tym względzie największe poparcie⁵⁹ zyskała koncepcja łącząca obie wskazane funkcje w rękach jednego podmiotu – Europejskiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych (*European External Representative* – por. pkt 33 raportu)⁶⁰. Wysoki Przedstawiciel w tej formule powinien być powoływany przez Radę działającą w kwalifikowanym składzie⁶¹, większością kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego Komisji oraz z wymogiem zatwierdzenia przez Parlament Europejski. WP powinien być jednocześnie odpowiedzialny przed Radą i od niej otrzymywać upoważnienie do działania w obszarze WPZiB. Uznano także, iż w dziedzinie tej i w zakresie swych funkcji ów przedstawiciel powinien posiadać formalne (choć nie wyłączne) prawo inicjowania określonych środków, którego wykonanie miałoby w danym przypadku powstrzymać Komisję od realizacji uprawnień konkurencyjnego. Nie przewidywano jednocześnie, by prawo inicjatywy Wysokiego Przedstawiciela oraz decyzje wprowadzające konkretne działania w życie zależeć miało od uprzedniego zatwierdzenia przez kolegium komisarzy. Uprawnienia decyzyjne w sferze WPZiB miały pozostać kompetencją Rady, przy czym WP nie miał w Radzie prawa głosu. Sugerowano jednocześnie, iż Wysoki Przedstawiciel powinien być pełnoprawnym członkiem Komisji – najlepiej w ran-

58 *Final report of Working Group VII on External Action*, Brussels, 16 December 2002, CONV 459/02, źródło: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20030218/489393EN.pdf> [02.06.2017].

59 W raporcie (punkty 28-34, 38) przedstawiono w zasadzie trzy konkurencyjne propozycje rozwiązania wskazanej kwestii. Przedstawiona w tym miejscu koncepcja w raporcie grupy nazwana została kompromisową (pkt 33 raportu). Pozostałe, w skrócie, sprowadzały się bądź do utrwalenia rozdziału między WP a odpowiednim komisarzem przy wprowadzaniu określonych mechanizmów wperających ich współpracę, bądź do całkowitego włączenia funkcji WP w ramy Komisji. Opcją dodatkową była idea stworzenia urzędu Ministra Spraw Zagranicznych UE podporządkowanego bezpośrednio przewodniczącemu Rady Europejskiej, łącząca w sobie funkcje WP i komisarza ds. zagranicznych (pkt 38 raportu).

60 Proponowano również inne określenia tego stanowiska: Minister Spraw Zagranicznych UE, Sekretarz UE ds. Zagranicznych.

61 W składzie głów państw i szefów rządów państw członkowskich.

dze wiceprzewodniczącego. Do zakresu jego obowiązków jako komisarza właściwego ds. zagranicznych należałoby przedkładanie propozycji i pełny udział w podejmowaniu decyzji dotyczących działań zewnętrznych mieszczących się w ramach kompetencji Komisji (pkt 33 raportu).

Uznano również, iż warunkiem wzmocnienia spójności i efektywności działań zewnętrznych Unii jest usprawnienie działania unijnych instytucji. W tym obszarze funkcja Wysokiego Przedstawiciela uznana została za istotną z perspektywy spójności intrainstytucjonalnej. W pracach grupy optowano m.in. za ustanowieniem wyodrębnionej konfiguracji Rady – Rady ds. Zagranicznych jako jednostki oddzielnej względem Rady ds. Ogólnych⁶². Znaczna liczba członków grupy opowiadała się przy tym za powierzeniem przewodniczenia tak skonstruowanemu składowi Rady Wysokiemu Przedstawicielowi – ponownie bez prawa głosu. Proponowano jednocześnie odseparowanie funkcji WP od funkcji Sekretarza Generalnego Rady, co mogło umożliwić Wysokiemu Przedstawicielowi pełną koncentrację na kwestiach WPZiB. Rozwiązanie to miało pozytywnie wpływać na zachowanie spójności i ciągłości prac Rady w sferze spraw zagranicznych oraz zapewniać jednolitość jej reprezentacji na zewnątrz⁶³. W odniesieniu do Komisji proponowano stworzenie w jej ramach funkcji centralnej właściwej do koordynacji wszelkich aspektów działań zewnętrznych Unii podlegających kompetencjom Komisji, łącznie z zewnętrznym wymiarem polityk wewnętrznych (pkt 6 raportu)⁶⁴. W świetle propozycji przedstawionych wcześniej w zakresie spójności międzyinstytucjonalnej wypada domniemywać, iż funkcja ta przypaść powinna właśnie Wysokiemu Przedstawicielowi. W ten sposób w jego osobie materializowałyby się zarówno postulaty koherencji i koordynacji między, jak i wewnątrzinstytucjonalnej.

Wzmacnianiu spójności działań zewnętrznych UE nadano także organizacyjny (pozainstytucjonalny) wymiar, przenosząc to zagadnienie również na poziom unijnych służb. W ramach grupy roboczej panowała zgodność co do tego, iż – niezależnie od przyjętych rozwiązań na płaszczyźnie instytucji – rozważyć należy stworzenie nowej służby, dla której zaproponowano nazwę Europejska Służba Działań Zewnętrznych (*European External Action Service – EEAS*, por. pkt 7 raportu)⁶⁵. Natomiast wobec potencjalnej możliwości wprowadzenia w życie nowej formuły Wysokiego Przedstawiciela owa nowa Służba mogłaby być jemu właśnie podległa. Proponowano również, by przedstawicielstwa Komisji przekształcić w przedstawicielstwa Unii Europejskiej, przy czym owe unijne „ambasady” w zakresie zagadnień

62 Nie wyłączano jednocześnie możliwości (pkt 6 raportu), by dane państwo członkowskie reprezentowane było przez tego samego ministra w obu składach Rady.

63 Część członków grupy wyrażała jednak obawy, iż tego rodzaju rozwiązanie wygeneruje nadmierną koncentrację obowiązków i odpowiedzialności powierzonych jednej osobie.

64 Zakładano, iż mógłby to być wiceprzewodniczący Komisji.

65 W jej skład miałby wchodzić pracownicy Komisji, urzędnicy Sekretariatu Rady oraz przedstawiciele delegowani przez krajowe służby dyplomatyczne.

WPZiB podlegać powinny ponownie Wysokiemu Przedstawicielowi, Komisji zaś w pozostałych aspektach działań zewnętrznych (pkt 7 raportu).

Dodać również należy, iż urząd WP wciąż uznawano za kluczowy dla wzmocnienia reprezentacji zewnętrznej Unii wobec państw trzecich – poprawy jej widoczności, klarownego charakteru i ciągłości. W tym kontekście sugerowano, iż zadanie to powinno spoczywać na wysokim przedstawicielu (pkt 34 raportu)⁶⁶, zwłaszcza w zakresie dialogu politycznego i związanych z tym inicjatyw. Szczególnie w aspekcie relacji bilateralnych miało to sprzyjać klarownemu charakterowi i ciągłości reprezentacji Unii, co wobec mnogości podmiotów zabierających głos w jej imieniu (m.in. prezydencja, WP, Komisja, państwa członkowskie) uznano za pożądane. Wśród pozostałych propozycji grupy za interesującą uznać należy sugestię wprowadzenia nowego typu inicjatywy w dziedzinie unijnych działań zewnętrznych. Pod rozwagę poddawano możliwość wspólnego inicjowania określonych środków w tym obszarze przez Wysokiego Przedstawiciela i Komisję. Miał to być w założeniu instrument integrujący różne aspekty polityki zagranicznej Unii. Inicjatywy tego rodzaju miałyby być zorientowane geograficznie lub tematycznie, decyzje w ich przedmiocie miała natomiast podejmować Rada (pkt 48 raportu)⁶⁷. Wykonywanie tychże decyzji Rady miało być z kolei powierzone instytucjom (aktorom) w zależności od zakresu przyznanych im kompetencji (pkt 48 raportu). Propozycja ta – w opinii grupy – powinna zostać rozpatrzona bez względu na charakter ostatecznych rozstrzygnięć instytucjonalnych w relacji do Wysokiego Przedstawiciela⁶⁸.

Uzupełniając powyższe ustalenia, warto wskazać, iż funkcja WP w procesie debaty nad przyszłością Unii stanowiła przedmiot zainteresowania państw członkowskich. Ich stanowisko w wielu aspektach pokrywało się z sugestiami grupy roboczej. Dla przykładu przywołać można memorandum państw Beneluksu⁶⁹, w którym do kwestii Wysokiego Przedstawiciela – jego roli i miejsca w unijnych ramach instytucjonalnych – odniesiono się dość szeroko. Podkreślono przede wszystkim, iż struktura instytucjonalna Unii powinna być w swej istocie efektywna i demokratyczna. Jej konstrukcja powinna przy tym umożliwiać Unii osiągnięcie celów i – w konsekwencji – niepożądany jest nadmierny stopień jej skomplikowania. Co więcej, jasno stwierdzono, iż spójna konstrukcja ram instytucjonalnych UE jest czynnikiem zapewniającym skuteczność działań zewnętrznych Unii. Jej zdolność do oddziaływania na środowisko zewnętrzne zależy od stopnia kohezji między jej wewnętrznymi

66 Proponowano, by Wysoki Przedstawiciel, zapewniając reprezentację zewnętrzną Unii, zastąpił formułę Troiki.

67 Propozycję tę podtrzymywali także: ówczesny Wysoki Przedstawiciel ds WPZiB J. Solana oraz komisarz odpowiedzialny za stosunki zewnętrzne Ch. Patten.

68 Ponadto niektórzy członkowie grupy sugerowali, by decyzje podejmowane na podstawie takiego wspólnego wniosku Rada podejmowała większością kwalifikowaną (por. pkt 49 raportu).

69 *Memorandum from the Benelux, A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union* (4 December 2002), źródło: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/5/26/6d3f4f6a-282b-4038-b182-3b1063a4fba5/publishable_en.pdf [24.06.2017].

mi i zewnętrznymi politykami, od wspólnej woli instytucji i państw członkowskich oraz od dostępności odpowiednich narzędzi, a także – co istotne – od spójności w wyrażaniu stanowiska Unii na zewnątrz. W tym świetle autorzy memorandum uznali, iż stanowisko WP powinno zostać scalone z funkcją komisarza ds. zagranicznych⁷⁰ i sprawowane przez jedną osobę o tzw. podwójnym umocowaniu (*double hatting*). W sferze WPZiB ów Wysoki Przedstawiciel powinien jednak operować na podstawie mandatu ustalonego przez Radę. Stanowisko to powinno być jednocześnie odseparowane od funkcji Sekretarza Generalnego Rady. Wysoki Przedstawiciel w proponowanym układzie miał jednocześnie podlegać procedurom właściwym dla obszaru, w którym aktualnie podejmuje aktywność – wspólnotowym bądź przewidzianym dla WPZiB. Powinien być jednocześnie odpowiedzialny za reprezentację Unii w zakresie wszelkich kwestii związanych z ową polityką, przy utrzymaniu odpowiedzialności Komisji za reprezentację UE w pozostałych obszarach. Autorzy memorandum wezwali pozostałe państwa członkowskie podzielające za prezentowaną wizję WP do wsparcia proponowanych rozwiązań⁷¹.

3.3. Minister Spraw Zagranicznych Unii w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy

Propozycje grupy roboczej ds. stosunków zewnętrznych zostały uwzględnione w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁷², przedłożonego Radzie Europejskiej przez Konwent w lipcu 2003 roku⁷³. Projekt ten stał się podstawą debaty w ramach konferencji międzyrządowej, która obradowała od października 2003 roku i zakończyła prace w czerwcu roku kolejnego⁷⁴. W konkluzjach Rady Europejskiej z Brukseli (17-18 czerwca 2004 r.)⁷⁵ postanowiono jednocześnie, iż prace redakcyjne oraz harmonizacja wersji językowych powinny zakończyć się w czasie

70 Przewidywano, iż w ramach Komisji będzie pełnił on funkcję wiceprzewodniczącego.

71 W zakresie opinii prezentowanych przez państwa członkowskie warto również przywołać stanowisko francusko-niemieckie: *Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union* (Berlin und Paris, den 15. Januar 2003), źródło: http://www.cvce.eu/obj/deutsch_franzosischer_beitrag_zum_europaischen_konvent_uber_die_institutionelle_architektur_der_union_berlin_und_paris_15_januar_2003-de-1a525f3e-3143-476c-9bea-1722f8250da9.html [02.06.2017]. Stanowisko Polski, m.in. odnośnie do nowej formuły Wysokiego Przedstawiciela, prezentowane w trakcie konferencji międzyrządowej: *Reply from Poland to the questionnaire on the Legislative Function, the Formations of the Council and the Presidency of the Council of Ministers*, (doc. CIG 9/03), źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=E-N&t=PDF&f=CG+26+2003+INIT> [02.06.2017].

72 *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003 submitted to the President of the European Council in Rome 18 July 2003*, OJ C 169, 18.7.2003.

73 P. Berman, *From Laeken to Lisbon...*, op. cit., s. 16.

74 Zgodnie z założeniami Rady Europejskiej z Salonik, por.: *Thessaloniki European Council (19 and 20 June 2003) Presidency Conclusions*, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf [02.06.2017].

75 *Brussels European Council, 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions*, źródło: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/81742.pdf> [02.06.2017].

pozwalającym na podpisanie Traktatu przed końcem 2004 roku. Ostatecznie Traktat⁷⁶ został podpisany 29 października 2004 roku w Rzymie.

Wskutek negatywnych wyników referendum w Holandii i Francji Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nie wszedł w życie. Jego dorobek stał się jednak fundamentem, na którym oparto rozwiązania przyjęte w Traktacie z Lizbony. Warto zatem przybliżyć główne regulacje TKE w odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela. Ponieważ będą one znajdowały odzwierciedlenie na płaszczyźnie aktualnego stanu prawnego – poddane szczegółowej analizie w dalszych częściach opracowania – w tym miejscu zaprezentowana zostanie jedynie ogólna koncepcja WP przyjęta na gruncie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Przed wszystkim warto odnotować, iż w TKE dotychczasowe stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB/Sekrearza Generalnego Rady przemianowano, wprowadzając nazwę Ministra Spraw Zagranicznych Unii (art. I-28 TKE). Terminologia zdaje się zarazem odzwierciedlać zasadniczą zmianę istoty omawianego urzędu – uczynienie zeń odrębnego, jednoosobowego unijnego urzędu, autonomicznego stanowiska, jakkolwiek powiązanego w określony sposób z instytucjami Unii⁷⁷.

Minister miał być odpowiedzialny za prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. To rozwiązanie wydaje wpisywać się w – artykułowane jeszcze podczas prac nad Traktatem z Amsterdamu – postulaty zapewnienia silniejszej zewnętrznej instytucjonalnej identyfikacji WPZiB⁷⁸. Nie pominięto jednak rozwiązań organizacyjnych zapewniających mechanizmy koordynacji między działaniami tak skonstruowanego „wykonawcy WPZiB” i pozostałych aktorów aktywnych w obszarze szeroko pojmowanych stosunków zewnętrznych Unii. Przyjęto koncepcję, zgodnie z którą Minister zastąpić miał (scalić) stanowisko Wysokiego Przedstawiciela oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych. W ten sposób idea skoncentrowania obu funkcji w rękach jednego podmiotu – prezentowana jeszcze w pracach grupy roboczej – została wprowadzona w życie. W TKE przyjęto również i tę koncepcję, by Minister Spraw Zagranicznych UE piastował funkcję jednego z wiceprzewodniczących Komisji (art. I-28 ust. 4 TKE). Na płaszczyźnie tej instytucji Minister odpowiadać miał za realizację obowiązków w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE oraz – co istotne – ich koordynację z innymi aspektami unijnych działań ze-

76 *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. C 310 z 16.12.2004.

77 Świadczy o tym już sama treść art. I-28 TKE i I-26 ust. 8 TKE, które potwierdzają indywidualny charakter ministra – od wyboru i kadencji poczynając, na personalnym powierzeniu konkretnych zadań kończąc. Por. także T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 156 – March 2015, s. 19-21, źródło: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp156-ramopoulos-wouters.pdf [28.02.2017]; T. Leśniak, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Studia i Analizy Europejskie 2011, nr 2, s. 33-34.

78 H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU)...*, op., cit., s. 739-740. Podkreśla się jednocześnie walor wskazanego rozwiązania z perspektywy zwiększania samodzielności rozpatrywanego urzędu, por. E. Denza, *The Role of the High Representative...*, op. cit., s. 483.

wewnętrznych. Ministra Spraw Zagranicznych Unii osadzono także w ramach Rady – ponownie akceptując jedną z opcji proponowanych w trakcie prac przygotowawczych – powierzając mu przewodnictwo Radzie ds. Zagranicznych (art. I-28 ust. 3 TKE)⁷⁹.

Z pewnością zatem sam zmodyfikowany sposób osadzenia Wysokiego Przedstawiciela – Ministra Spraw Zagranicznych (jako wyodrębnionego organizacyjnie podmiotu) obliczony był na osiągnięcie większej spójności polityki zagranicznej Unii⁸⁰. Uczynienie go członkiem Rady i Komisji stwarzać miało warunki wzmacniania spójności między aspektami owej polityki podległymi wskazanym instytucjom. Bez wątpienia jednak należy też zwrócić uwagę na fakt, iż koherencja ta wynikać miała nie tylko z określonego typu rozwiązań instytucjonalnych. Minister Spraw Zagranicznych posiadał pewne obowiązki w tej mierze. Poza wymienionymi już funkcjami koordynacyjnymi na poziomie Komisji warto wymienić, wynikającą z art. III-292 ust. 3 TKE, obowiązek wspierania Rady i Komisji w zapewnianiu spójności działań zewnętrznych UE i ich spójności z innymi politykami. W nurt ten wpisuje się także, do pewnego stopnia, dyspozycja z art. III-294 TKE, zgodnie z którym Minister Spraw Zagranicznych (oraz Rada) czuwać miał nad poszanowaniem zasad wzmacniających spójność unijnej polityki zagranicznej w wymiarze wertykalnym⁸¹. Na marginesie można zatem stwierdzić, iż w przypadku spójności polityki zagranicznej Unii znaczenie posiada oczywiście konstrukcja instytucjonalnych ram UE, której Minister Spraw Zagranicznych (Wysoki Przedstawiciel) pozostawał i pozostaje elementem. Ważne pozostają tu jednak także wątki innej natury – normatywne oraz polityczne. Oba są przecież czynnikami spójności, co wykazano w rozdziale poprzednim. W tym miejscu warto natomiast zaznaczyć, iż wskazane tu zobowiązania Ministra podlegać mogły weryfikacji, kontroli prawnej. Trudno jednocześnie działalność Rady jako reprezentanta rządów państw członkowskich separować od wątków natury politycznej.

Uzupełniając warto dodać, iż Minister Spraw Zagranicznych Unii miał być powoływany przez Radę Europejską, większością kwalifikowaną i za zgodą przewodniczącego Komisji. W podobny sposób kończyć miało się również sprawowanie urzędu.

79 Na tym tle pojawia się określenie „podwójnego kapelusza” – *double hat* – jako definiującego istotę urzędu WP, por. M. Pleszka, *High Representative...*, *op. cit.*, s. 89.

80 A także wzmacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymuję się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Rada i minister spraw zagranicznych czuwają nad poszanowaniem tych zasad.

81 Art. III-294 ust. 1 TKE: *Państwa członkowskie wspierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. Państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Rada i minister spraw zagranicznych czuwają nad poszanowaniem tych zasad.*

Wreszcie warto poczynić kilka uwag odnośnie do nazewnictwa przyjętego w TKE. Traktat ten wprowadził istotną modyfikację w zakresie terminologii w omawianym aspekcie. Pojęcie „ministra spraw zagranicznych” – jakkolwiek w pracach właściwej Grupy Roboczej była to jedna z kilku propozycji – wydawało się wpiisywać w ogół tendencji zacieśniających integrację. W warstwie stosowanego nazewnictwa ich efektem stało się „zbliżanie” Unii w kierunku państwa. Oczywiście, co wypada z całą mocą podkreślić, przyjęta nomenklatura nie przesądzała w żaden sposób o charakterze prawnym Unii. Ów zmienił się w dość istotny sposób – nie stał się jednak tożsamy z państwowością Unii, a raczej umiejscowił ją w kategorii organizacji międzynarodowej (jakkolwiek specyficznej). W tym świetle pojęcia takie jak „traktat konstytucyjny”, „minister spraw zagranicznych”, „ustawa europejska” w połączeniu z rozbudowaną symboliką Unii (wraz z hymnem i flagą Unii czy Dniem Europy – art. I-8 TKE) rzeczywiście wydawać się mogły nieadekwatne. Niemniej sugerowały tak silną koncentrację zabiegów integracyjnych, iż owe symboliczne elementy „państwowości” Unii wzbudzać mogły obawy i obiekcje wobec samego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Okoliczności te z kolei wiązane są z fiaskiem jego ratyfikacji⁸².

W kontekście samego Ministra Spraw Zagranicznych Unii – co również warto zauważyć – poza sygnalizowanym znaczeniem symbolicznym, tytułacja nie wyjaśniała wiele odnośnie do istoty tejże funkcji. Oczywiście, odstąpiono od zespolenia dotychczasowego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB ze stanowiskiem Sekretarza Generalnego i w tym aspekcie, w sposób naturalny, funkcja Ministra stała się „samodzielna”, co przyjęta terminologia wydawała się również oddawać. Jednak samo pojęcie „ministra spraw zagranicznych”, tkwiąc silnie w owej „konstytucyjnej” nomenklaturze TKE, stawało się dużym uogólnieniem, uproszczeniem mogącym prowadzić do mylnych wniosków. Pomijając szczegółową analizę tej kwestii, zauważyć wypada, iż stosowane pojęcie sugerować mogłoby, iż pełniącemu omawiany urząd podmiotowi podlega całość unijnych spraw zagranicznych. Tymczasem TKE kategorią spraw zagranicznych Unii, jako kategorią wyodrębnioną, w ogóle się nie posługiwał. Rekonstrukcja obszaru unijnej polityki zagranicznej – unijnych spraw zagranicznych⁸³ – wymagała wciąż szczegółowej analizy przepisów traktatowych. Podobnej analizy wymagało zdefiniowanie roli poszczególnych aktorów unijnych – łącznie z Ministrem – w poszczególnych obszarach polityki zagranicznej Unii i na ich styku. Jak natomiast wskazują ustalenia poczynione w poprzednich punktach, rola Ministra w tym zakresie – bezsprzecznie ważna, doniosła – wymykała się jednak roli tradycyjnie pojmowanego ministra spraw zagranicznych jako organu państwa – tra-

82 E. Kuźelewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 141.

83 Pytanie, czy w ogóle sprawy zagraniczne Unii to obszar tożsamy z jej polityką zagraniczną w przyjętym w pracy rozumieniu.

dycyjnego „realizatora” polityki zagranicznej (spraw zagranicznych). Można jedynie podkreślić, iż rzeczywiście TKE osadzał ministra w szerszym obszarze niż sama WPZiB i powierzał mu określone zadania również poza jej ramami. Uwzględniając to zastrzeżenie, można uznać, iż owo szersze powiązanie dotychczasowego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB z szeroką przeciw sferą polityki zagranicznej (obowiązki w zakresie spójności tej polityki) Unii mogło korespondować.

4. Traktat z Lizbony

4.1. Okoliczności przyjęcia Traktatu z Lizbony

W zarysowany powyżej sposób TKE ustalił stosunkowo jasną formułę Ministra Spraw Zagranicznych UE – następcy Wysokiego Przedstawiciela/Sekretarza Generalnego. Odnotować warto, iż w przyjętym modelu Minister wciąż pozostawać miał „twarzą i głosem” WPZiB, co wszak leżało u podstaw jego pierwotnej koncepcji prezentowanej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku⁸⁴. Jednocześnie jednak zmodyfikowano jego konstrukcję w kierunku organizacyjnej odrębności przy jednoczesnym silnym osadzeniu w ramach Rady i Komisji podmiotów odpowiedzialnych za różne aspekty ogółu działań zewnętrznych Unii. W ten sposób nowa koncepcja Ministra wpisywać się ma w ramy instytucjonalnych uwarunkowań podnoszenia poziomu spójności (efektywności) unijnej polityki zagranicznej. Warto również ponownie podkreślić, iż ustalone w TKE rozwiązania wyznaczyły kształt koncepcji Wysokiego Przedstawiciela zdefiniowanej Traktatem z Lizbony⁸⁵.

Wobec fiaska ratyfikacji TKE, którego znaczenie – co należy podkreślić – nie ograniczało się wyłącznie do reformy działań zewnętrznych Unii, przywódcy państw członkowskich stanęli przed pewnym wyzwaniem. Otóż zasadnym wydawało się podtrzymanie dynamiki procesu reform UE przy jednoczesnym zachowaniu dorobku Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Zastanawiano się jednak nad formą dalszej rewizji traktatów stanowiących podstawy funkcjonowania Unii – formą akceptowalną zarówno z perspektywy państw członkowskich, jak i ich obywateli. Kolejne kroki na drodze do ustrojowej reformy Unii postanowiono podjąć w 2006 roku, poprzedzając je okresem pogłębionej refleksji – zarówno po stronie państw członkowskich, jak i instytucji⁸⁶.

84 Por. P. Eeckhout, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 285.

85 M. Pieszka podaje, iż zasadniczo przepisy TL odnoszące się do Wysokiego Przedstawiciela powtarzają stosowne przepisy TKE, z uwzględnieniem oczywiście różnic związanych m.in. z przyjętym ostatecznie nazewnictwem, por. M. Pieszka, *High Representative of the Union...*, op. cit., s. 90-91.

86 Por. *Declaration by the heads of state or government of the member states of the European Union on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe* (European Council, 16 and 17 June 2005), źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/85325.pdf [02.06.2017].

W czerwcu 2007 r. prezydencja niemiecka przedstawiła raport odnoszący się do owego okresu refleksji, uznając, iż był to czas efektywnej debaty i sugerując istnienie dostatecznych podstaw do szybkiego zwołania konferencji międzyrządowej⁸⁷. Zaproponowano wówczas otwarcie zmianę podejścia do procesu reformy traktatowej: w miejsce uchylecia obowiązujących traktatów i zastąpienia ich traktatem nowym – powrót do klasycznej metody zakładającej uchwalenie traktatu rewizyjnego.

Mandat kolejnej konferencji międzyrządowej, zwołanej celem finalizacji reform Unii, ustalono pod koniec czerwca 2007 roku u progu prezydencji portugalskiej⁸⁸. W wymiarze ogólnym ustalono, iż przyszły traktat reformujący wprowadzi zmiany do pozostających w mocy TUE i TWE, przy czym rzeczywiście porzucono koncepcję unifikacji obu Traktatów w formie traktatu o charakterze konstytucyjnym⁸⁹. Jednocześnie – co niezwykle istotne – postanowiono, iż zmiany wprowadzane do obowiązujących Traktatów za podstawę przyjmować będą dorobek konferencji międzyrządowej z 2004 roku, stanowiących fundament Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁹⁰.

Mandat konferencji zatem zakładał wciąż, iż celem reformy jest wzmocnienie skuteczności i legitymacji demokratycznej Unii oraz spójności jej działań zewnętrznych. W tym świetle postanowiono zasadniczo przenieść dorobek konferencji międzyrządowej z 2004 roku na płaszczyznę zrewidowanego TUE oraz TWE (przemianowanego na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Mandat zawierał stosunkowo szczegółowe sugestie natury technicznej i redakcyjnej co do umiejscowienia odpowiednich przepisów w obu Traktatach, łącznie z wytycznymi odnośnie do ich struktury wewnętrznej. W relacji do konstrukcji samego Ministra Spraw Zagranicznych UE nie wprowadzono jednak daleko idących, zasadniczych zmian.

Pierwszy projekt traktatu reformującego prezydencja portugalska przedłożyła już 23 lipca 2007 roku⁹¹. Prace nad tekstem trwały kilka następnych miesięcy – do października 2007 roku. Ostatecznie tekst traktatu reformującego podpisano 13 grudnia 2007 roku podczas szczytu w Lizbonie⁹². Traktat wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, nadając nowe brzmienie Traktatowi o Unii Europejskiej oraz (w tym

87 Odnosnie do prac prezydencji niemieckiej por. P. Berman, *From Laeken to Lisbon...*, *op. cit.*, s. 22-24.

88 *IGC 2007 Mandate* (Brussels, 26 June 2007), 11218/07, POLGEN 74, źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011218%202007%20INIT> [17.06.2017].

89 Na marginesie zaznaczyć warto, iż w mandacie konferencji przewidziano, iż Unia Europejska zastąpi Wspólnotę stając się jej następcą prawnym.

90 W ten sposób Traktat z Lizbony przejmuje – czy wręcz kopiuje – szeregi rozwiązań zawartych w TKE, por. M. Pleszka, *High Representative of the Union...*, *op. cit.*, s. 81-82.

91 *Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* (23 July 2007), CIG 1/07, źródło: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf> [02.06.2017].

92 *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

przypadku łącznie z nazwą) Traktatowi ustanawiającemu Wspólnotę Europejską. Regulacje TUE i TFUE odnośnie do Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zostaną zatem poddane analizie w kolejnych rozdziałach, w układzie korespondującym z dotychczasowymi ustaleniami w zakresie rozwoju koncepcji rozpatrywanego urzędu.

Poniżej zaprezentowane zostaną jedynie wybrane wątki dotyczące Wysokiego Przedstawiciela, obejmujące w dużej mierze wskazanie podstaw prawnych jego funkcjonowania. To oczywiście wyłącznie wąski fragment problematyki związanej z nową formułą Wysokiego Przedstawiciela. Kwestie te potraktowane zostaną tu raczej jako zwieńczenie rozważań dotyczących ewolucji modelu WP na płaszczyźnie traktatowej. Niemniej nawet w takim ujęciu wydają się sygnalizować cechy charakteryzujące konstrukcję WP po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i w ten sposób mogą stanowić swoisty łącznik między sferą rozważań historycznych a analizami poświęconymi aktualnym rozwiązaniom.

4.2. Ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

Traktat z Lizbony rzeczywiście przejmuje szereg rozwiązań znanych TKE i w tym sensie stanowi jego kontynuację. W tym wymiarze rozpatrywać wypada m.in. regulacje dotyczące unijnej polityki zagranicznej łącznie z modyfikacjami natury instytucjonalno-organizacyjnej. W tym natomiast zakresie ważne miejsce zajmuje podmiot tytułowany w TKE mianem Ministra Spraw Zagranicznych Unii.

W aktualnym stanie prawnym również ten podmiot znajduje określone osadzenie w strukturze organizacyjnej Unii. Nie zrezygnowano z niego jakkolwiek w sposób istotny zrewidowano stosowaną w tej mierze terminologię. Aktualna, oficjalna nazwa rozpatrywanego w pracy podmiotu brzmi: Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (Wysoki Przedstawiciel, WP). Wydaje się ona pozostawać efektem rozwoju samej koncepcji Wysokiego Przedstawiciela na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Na każdym z etapów owej ewolucji – co wskazywano w punktach poprzednich – miała oddawać, wyrażać, przynajmniej do pewnego stopnia, to, czym faktycznie Wysoki Przedstawiciel w strukturze Unii Europejskiej był.

Na tym tle w odniesieniu do TL warto dostrzec, iż problem terminologicznego podobieństwa (czy wręcz częściowej tożsamości) pewnych aspektów funkcjonowania Unii i państwa został kompleksowo wyeliminowany. W konsekwencji, również w odniesieniu do Ministra Spraw Zagranicznych Unii postanowiono odejść od nazewnictwa stosowanego w TKE i przyjąć nową nazwę tego urzędu – Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Oczywiście, wypada to

postrzegać na tle generalnej rezygnacji z siatki pojęciowej właściwej TKE, być może w nadmiernym stopniu sugerującej zbliżanie się UE w kierunku państwa⁹³. Przyjęta ostatecznie nazwa ponownie jednak nie odwołuje się wprost do ściśle określonego fragmentu unijnej polityki zagranicznej. Fraza „sprawy zagraniczne” sugeruje wyraźnie, iż Wysoki Przedstawiciel – inaczej niż miało to miejsce w ramach jego pierwotnej koncepcji – operuje w przestrzeni szerszej niż sama WPZiB. Oczywiście, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii pozostaje głównym obszarem jego funkcjonowania. Jednak powiązania WP z pozostałymi sferami działań zewnętrznych Unii (a nawet jej politykami wewnętrznymi) są w TUE i TFUE ewidentne. Jak się jednak okaże, jego funkcje poza WPZiB nie polegają na wykonywaniu (realizacji) poszczególnych polityk czy też na zewnętrznej reprezentacji Unii w ich ramach. Posiadają raczej strukturalny wymiar i dotyczą zapewniania spójności między elementami szeroko pojmowanej polityki zagranicznej Unii. W tym ujęciu utrwalona Traktatem z Lizbony nazwa wydaje się znajdować uzasadnienie⁹⁴.

Warto także zauważyć, iż rozwiązania przyjęte w Traktacie z Lizbony dotyczące Wysokiego Przedstawiciela (łącznie z jego nową nazwą) stanowią kontynuację koncepcji przyjętej w TKE na różnych polach. Na planie pierwszym warto być może umieścić fakt, iż Wysoki Przedstawiciel pozostaje podmiotem odrębnym od sekretarza generalnego Rady. Świadczy o tym m.in. odrębność podstaw prawnych funkcjonowania obu urzędów (por. chociażby art. 18 TUE i art. 240 TFUE). Brak jakiegokolwiek wzmianki o tym, by funkcje te koncentrować się miały w rękach jednego podmiotu, co jest oczywistą pochodną założeń reformy traktatowej. Na tym tle zauważyć zresztą należy, iż całość regulacji traktatowej (a także zawartej w aktach prawa wtórnego) uwidacznia stosunkowo jasno ów autonomiczny organizacyjny charakter Wysokiego Przedstawiciela. Tytułem przykładu zacytować można m.in. art. 17 ust. 8 TUE, zgodnie z którym efektem uchwalenia przez PE wotum nieufności wobec Komisji jest kolegialna rezygnacja jej członków z pełnionych funkcji. Wysoki Przedstawiciel rezygnuje jednak „tylko” z funkcji w ramach Komisji, co zdaje się jego autonomię potwierdzać⁹⁵.

Niemniej ten sam artykuł 17 TUE potwierdza także strukturalne powiązanie WP z Komisją. Czyni to również art. 18 ust. 4 TUE. Co więcej, odnaleźć można w Traktatach kolejne przepisy plasujące Wysokiego Przedstawiciela – jakkolwiek

93 Do kwestii tej odnosił się już mandat konferencji międzyrządowej z 2007 r. (*IGC 2007 Mandate*, Brussels, 26 June 2007). W punkcie 3 zakładano usunięcie z treści Traktatów pojęć takich jak m.in. „konstytucja” czy „minister spraw zagranicznych Unii” i zastąpienie ich innymi (np. pojęciem Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa).

94 R.A. Wessel zauważa ponadto, iż nazwa rozpatrywanego urzędu odzwierciedla również i podkreśla rolę Wysokiego Przedstawiciela jako reprezentanta samej Unii Europejskiej, nie zaś (kolektywu) państw członkowskich: R.A. Wessel, *The legal dimension of European foreign policy* [w:] Å.K. Aarstad, E. Driessens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen and B. Tonra (eds.), *Handbook of European Foreign Policy*, London 2015, s. 313.

95 Treść cytowanego przepisu jest w zasadzie (poza terminologią) analogiczna względem art. I-26 ust. 8 TKE.

w innym niż w ramach KE charakterze – w łonie innych jeszcze instytucji (m.in. Rady) oraz definiujących charakter jego powiązań z innego typu niż instytucje podmiotami. Fakt ten dowodzi, iż koncepcja WP w TUE i TFUE przejmując z Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy także element w postaci kombinacji indywidualnego mandatu Wysokiego Przedstawiciela z mandatem w ramach innych jednostek.

Wreszcie, kluczowy z perspektywy ustanowienia i funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela art. 18 TUE ukazuje ogólny zakres jego właściwości i w pewnym sensie definiuje jego pozycję w strukturze Unii. Ponownie WPZiB zdaje się pozostawać fundamentalnym obszarem zainteresowania WP, chociaż można tu dostrzec jego zaangażowanie w inne niż wskazana polityka sfery działań zewnętrznych Unii. Co interesujące, ważnym pomostem w tej mierze pozostaje właśnie swoiste zespolenie autonomii WP z pewną jego zależnością instytucjonalną.

Wszystkie powyższe aspekty wyznaczają kształt aktualnej konstrukcji urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i zdają się ją definiować. Wszystkie one jednocześnie znajdują oparcie w stosownych przepisach Traktatów oraz aktów przyjmowanych przez unijne instytucje. Tym samym w niniejszym – wstępnym z perspektywy dalszych analiz – fragmencie opracowania owe podstawy funkcjonowania WP należy omówić.

4.3. Podstawy prawne funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

W sposób naturalny funkcjonowanie Wysokiego Przedstawiciela opiera się na określonych podstawach prawnych. Określają one zakres powierzonych mu zadań i kompetencji, precyzują też istotę oddanych mu do dyspozycji instrumentów. Definiują także sposób jego powiązania z unijnymi instytucjami i podmiotami innego typu obecnymi w strukturze organizacyjnej Unii. Warto także podkreślić, iż podstawy prawne funkcjonowania WP uwidaczniają jego nową, odrębną organizacyjnie, pozycję w strukturze Unii.

Punktem wyjścia w omawianym obszarze pozostają oczywiście Traktaty. Zdecydowanie więcej miejsca Wysokiemu Przedstawicielowi poświęcono w TUE.

Fundament regulacji dotyczących Wysokiego Przedstawiciela umieszczono w tytule III TUE (*Postanowienia o instytucjach*). Kluczowym pozostaje tu art. 18 TUE wyznaczający podstawowe reguły w zakresie procedury wyboru WP i zakończenia jego mandatu (art. 18 ust. 1 TUE), głównych funkcji w ramach unijnych polityk (art. 18 ust. 2 TUE) oraz osadzenia go w ramach unijnych instytucji (art. 18 ust. 3 i 4 TUE). Ten ostatni aspekt zasługuje na podkreślenie – wskazane przepisy czynią bowiem Wysokiego Przedstawiciela członkiem (wysokiej rangi) dwóch

instytucji: Rady (przewodniczący Rady ds. Zagranicznych) oraz Komisji (jeden z jej wiceprzewodniczących). W tym świetle nie dziwi fakt, iż wzmianki o wysokim przedstawicielu pojawiają się również w przepisach dotyczących Komisji (art. 17 ust. 4, 5, 7 i 8 TUE)⁹⁶. Wysoki Przedstawiciel obecny jest również w art. 15 ust. 2 i 6 TUE poświęconym zasadniczo Radzie Europejskiej. Jakkolwiek nie jest wymieniany jako jej członek, wskazane przepisy sankcjonują jego uczestnictwo w pracach tej instytucji oraz precyzują jego relację względem jej przewodniczącego. Sam Wysoki Przedstawiciel nie jest tu zatem głównym obiektem regulacji, a wskazane przepisy odnoszą się wąsko do pozycji WP w Radzie Europejskiej, miejsca WP w składzie Komisji (łącznie z procedurą jej wyboru) oraz roli pełnionej w ramach Rady. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż tytuł III TUE odnosi się w sposób generalny do instytucji UE, nie zaś do określonych polityk. Stąd postanowienia dotyczące WP zawarte w tym fragmencie Traktatu nie stanowią szczegółowej i wyczerpującej regulacji jego działalności.

Ta, w dużej mierze stanowi przedmiot tytułu V zatytułowanego *Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczegółowe dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*. W tytule V zasadniczo odniesiono się do sfery kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. W rozdziale 1 tytułu V (*Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii*) kwestie te regulują art. 21 ust. 3 (rola WP w zachowaniu spójności działań zewnętrznych UE i ich spójności z pozostałymi politykami Unii) oraz art. 22 ust. 2 TUE (prawo inicjatywy WP w zakresie WPZiB). Natomiast w rozdziale 2 tego samego tytułu (*Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*) postanowienia dotyczące Wysokiego Przedstawiciela umiejscowiono w dwóch sekcjach – sekcji 1 poświęconej regulacjom wspólnym dla WPZiB jako całości oraz sekcji 2 poświęconej wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

W sekcji 1 rozdziału 2 pozycję WP określa szereg przepisów. W art. 24 ust. 1 i 4 TUE odniesiono się do zadań WP w sferze WPZiB oraz podkreślono jego rolę w czuwaniu nad zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii. W art. 26 ust. 2 i 3 TUE ponownie zaznaczono rolę WP w zachowaniu jednolitości, skuteczności i – ponownie – spójności działań Unii w ramach WPZiB, a także wskazano na jego funkcje wykonawcze w tej materii. W poszczególnych ustępach art. 27 TUE wskazano, iż WP pozostaje odpowiedzialny za opracowywanie WPZiB (podkreślając jednocześnie jego łączność z Radą) oraz za reprezentację zewnętrzną Unii w ramach tej polityki. Określono tu także (ust. 3) podstawowe relacje między WP a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Artykuł 30 ust. 1 TUE raz jeszcze odwołuje się do uprawnień inicja-

96 W przypadku art. 16 TUE bezpośrednich odniesień do WP nie ma, choć treść art. 16 ust. 9 TUE pozostaje w wyraźnym związku z art. 18 ust. 3 TUE.

tywnych Wysokiego Przedstawiciela (wymienia też jego prawo do kierowania do Rady wszelkich pytań dotyczących WPZiB). W ustępie 2 tego artykułu odnaleźć z kolei można uprawnienie WP do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Rady. Artykuł 31 ust. 2 TUE określa rolę WP w procedurze podejmowania decyzji w ramach WPZiB, art. 32 TUE odnosi się do funkcji koordynacyjnych WP w łonie Rady. Artykuł 33 TUE precyzuje rolę WP w stosunku do powoływania specjalnych przedstawicieli Unii i sprawowania ich mandatu. Do funkcji koordynacyjnych Wysokiego Przedstawiciela ponownie nawiązuje art. 34 TUE, tym razem jednak regulacja dotyczy koordynacji działalności państw członkowskich w ramach organizacji międzynarodowych oraz na forum konferencji międzynarodowych. Artykuł 36 TUE określa relacje między Wysokim Przedstawicielem i Parlamentem Europejskim, art. 38 TUE natomiast – relacje między WP a Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Wreszcie art. 41 ust. 3 TUE określa rolę WP w procedurach związanych z finansowaniem WPZiB.

W sekcji 2 rozdziału 2 (poświęconej WPBiO) do WP odnoszą się: art. 42 ust. 4, art. 43 ust. 2, art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 1-3 TUE. Odnoszą się one, odpowiednio, do: prawa inicjatywy WP w ramach WPBiO, jego funkcji koordynacyjnych w ramach misji Unii prowadzonych na mocy art. 42 ust. 1 TUE, funkcji odnośnie do zarządzania tego rodzaju misjami oraz do funkcji (głównie konsultacyjnych) Wysokiego Przedstawiciela w ramach stałej współpracy strukturalnej państw członkowskich⁹⁷.

Kontynuując wątek traktatowych podstaw funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela, należy wskazać, iż poświęcone mu regulacje znajdują się również w TFUE. W obliczu objętości tego Traktatu wydają się mieć one charakter wręcz śladowy, niemniej obejmują kilkanaście artykułów dotyczących istotnych aspektów funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela. Rozlokowane są one przy tym w różnych częściach TFUE – w części V (*Działania zewnętrzne Unii*) oraz części VI (*Postanowienia instytucjonalne i finansowe*). W Traktacie tym ponownie odniesiono się do kwestii zadań i uprawnień WP oraz jego powiązań z innymi instytucjami.

W części V TFUE Wysoki Przedstawiciel pojawia się w tytule IV, gdzie uregulowano jego rolę w zakresie środków ograniczających (art. 215 ust. 1 TFUE), w tytule V, gdzie określono jego pozycję w zakresie zawierania umów międzynarodowych przez Unię (art. 218 ust. 3 i 9 TFUE) oraz w tytule VI dotyczącym zadań WP w dziedzinie stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi (art. 220 ust. 2 TFUE) i kwestii delegatur Unii (art. 221 ust. 2 TFUE). Wreszcie, w tytule VII, określono rolę Wysokiego Przedstawiciela w zakresie stosowania klauzuli solidarności (art. 222 ust. 3 TFUE).

97 W odniesieniu do ostatniej kwestii znaczenie ma również *Protokół nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej*.

W części VI TFUE, poświęconej zagadnieniom instytucjonalnym i finansowym, wątek Wysokiego Przedstawiciela pojawia się w czterech artykułach tytułu I (*Postanowienia instytucjonalne*). W art. 234 TFUE określono konsekwencje votum nieufności wobec Komisji z perspektywy Wysokiego Przedstawiciela i jego roli w tej instytucji. W art. 238 ust. 2 TFUE traktuje zasadniczo o procedurze przyjmowania uchwał przez Radę i wymaganych w tym zakresie większości głosów. W tym kontekście przewija się rola Wysokiego Przedstawiciela jako inicjatora unijnych aktów oraz konsekwencje sytuacji, gdy uchwała Rady nie jest przyjmowana na wniosek Komisji lub WP właśnie. Artykuł 243 TFUE odnosi się do uposażenia członków instytucji unijnych oraz Wysokiego Przedstawiciela, art. 246 TFUE określa natomiast konsekwencje zakończenia mandatu Wysokiego Przedstawiciela wskutek wskazanych w nim okoliczności (m.in. rezygnacja lub dymisja).

W ramach części VI TFUE istotne miejsce Wysoki Przedstawiciel zajmuje także w obszarze tytułu III, poświęconego wzmocnionej współpracy. W przepisach artykułów 328 ust. 2, 329 ust. 2 i 331 ust. 2 TFUE, co do zasady, określono rolę Wysokiego Przedstawiciela zarówno w zakresie ustanawiania tego rodzaju współpracy, jej funkcjonowania i rozwoju oraz uzupełniania o nowe państwa członkowskie.

Kończąc kwestię traktatowych podstaw funkcjonowania wypada dodać, iż do urzędu Wysokiego Przedstawiciela odnoszą się również postanowienia protokołów i deklaracji dołączonych do TUE i TFUE. Wymienić należy w tym kontekście Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych. Jego „techniczne” postanowienia dotyczące Wysokiego Przedstawiciela sprowadzały się m.in. do zakończenia kadencji członka Komisji posiadającego to samo obywatelstwo co Wysoki Przedstawiciel wraz z mianowaniem owego przedstawiciela (art. 5)⁹⁸. Oznaczały również zakończenie kadencji dotychczasowego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB/Sekretarza Generalnego Rady (oraz jego zastępcy) wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Deklaracje dołączone do TUE i TFUE odnosiły się również do kwestii istotnych z punktu widzenia funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela. W Deklaracji nr 6⁹⁹ wskazano, iż przy wyborze Wysokiego Przedstawiciela (a także przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji) należy w odpowiedni sposób uwzględnić geograficzną i demograficzną różnorodność UE i jej państw członkowskich. W Deklaracji nr 12¹⁰⁰ postanowiono z kolei, iż w trakcie prac poprzedzających mianowanie Wysokiego Przedstawiciela zostaną nawiązane stosowne kontakty z Parlamentem Europejskim. Wskazano również, że kadencja Wysokiego Przedstawiciela rozpocznie się wraz z wejściem TL w życie (co stało się 1

98 Pozostali członkowie Komisji, pełniący swe funkcje w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony mieli je pełnić do końca kadencji.

99 Deklaracja odnosząca się do artykułu 15 ustępy 5 i 6, artykułu 17 ustępy 6 i 7 oraz artykułu 18 Traktatu o Unii Europejskiej.

100 Deklaracja odnosząca się do artykułu 18 Traktatu o Unii Europejskiej.

grudnia 2009 roku) i zakończy się w dniu wygaśnięcia kadencji urzędującej w tym czasie Komisji¹⁰¹. W Deklaracji nr 13¹⁰² postanowiono, iż postanowienia TUE dotyczące WPZiB wraz z przepisami dotyczącymi ustanowienia urzędu Wysokiego Przedstawiciela (i ESDZ) nie naruszają odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie ich własnej polityki zagranicznej i reprezentacji zewnętrznej. Podobnie, zgodnie z Deklaracją nr 14¹⁰³, postanowienia TUE dotyczące WPZiB (art. 24 ust. 1 TUE), w tym również Wysokiego Przedstawiciela i ESDZ, nie będą miały wpływu na podstawę prawną, odpowiedzialność czy uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie kształtowania własnej polityki zagranicznej, własnej służby dyplomatycznej czy relacji z państwami trzecimi i uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych¹⁰⁴. Wreszcie, w Deklaracji nr 15 oświadczono, iż Wysoki Przedstawiciel (a także Sekretarz Generalny Rady, Komisja oraz państwa członkowskie), niezwłocznie po podpisaniu TL, powinien włączyć się w prace przygotowawcze zmierzające do ustanowienia ESDZ.

W ten sposób wszelkie aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela obecne są na każdym z traktatowych poziomów – od części normatywnych TUE i TFUE począwszy, na deklaracjach dołączonych do Traktatów kończąc.

Uzupełniając i zamykając zagadnienie podstaw prawnych działalności WP, wypada jednak stwierdzić, iż podstawy tego rodzaju zapewniają również akty pozostające poza nawiasem tzw. prawa pierwotnego. Ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela i przyjęty w tym zakresie model rozwiązań traktatowych wymagały, by pewne aspekty jego funkcjonowania zostały doprecyzowane m.in. na płaszczyźnie różnego typu aktów.

W tym wymiarze warto m.in. wskazać, iż pewne wzmianki poświęcone Wysokiemu Przedstawicielowi pojawiają się w regulaminach unijnych instytucji, z którymi jest on powiązany – Rady Europejskiej¹⁰⁵, Rady¹⁰⁶ i Komisji¹⁰⁷. Nie są to przy tym fragmenty obszerne, często posiadają typowo administracyjno-techniczny wymiar. Przykładowo, regulamin Komisji w odniesieniu do samego WP ogranicza się do stwierdzenia (art. 3 ust. 3), iż jako wiceprzewodniczący KE nie jest on mianowany przez jej przewodniczącego, co w istocie jest powtórzeniem art. 17 ust. 6 lit.

101 Postanowienia te – zawarte w formule deklaracji – mogą budzić zastrzeżenia w kontekście treści normatywnych części Traktatów, gdzie okresu kadencji WP zasadniczo nie ustalono.

102 *Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.*

103 Deklaracja ma identyczny tytuł jak Deklaracja nr 13 – *Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.*

104 Łącznie z członkostwem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

105 *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE)*, Dz.U. L 315 z 2.12.2009.

106 *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)*, Dz.U. L 325 z 11.12.2009.

107 *Regulamin Komisji (C(2000) 3614)*, Dz.U. L 308 z 08.12.2000.

c) TUE. Regulamin Rady natomiast potwierdza, iż Radzie do Spraw Zagranicznych przewodniczy WP, wskazując jednocześnie ogólną regułę jego zastępstwa (art. 2 ust. 5). Regulamin stanowi również, iż Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa przewodniczy reprezentant Wysokiego Przedstawiciela (art. 19 ust. 4). Z kolei regulamin Rady Europejskiej (art. 4 ust. 4) potwierdza traktatową regulację, zgodnie z którą WP uczestniczy w pracach tej instytucji. Precyzuje również liczbę członków delegacji Wysokiego Przedstawiciela (pięć osób) upoważnionych do wstępu do budynku, w którym odbywa się posiedzenie Rady Europejskiej (art. 4 ust. 4).

Szereg szczegółowych regulacji dotyczących funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela (w kontekście jego relacji z podmiotami nieposiadającymi statusu instytucji) zawierają także stosowne akty prawa wtórnego. Dobitym i chyba najważniejszym przykładem w tej mierze pozostaje decyzja ustanawiająca Europejską Służbę Działań Zewnętrznych¹⁰⁸. Precyzuje ona traktatowe reguły relacji między Wysokim Przedstawicielem a Służbą, wskazując m.in. na szczegółowe jego uprawnienia w odniesieniu do personelu ESDZ (i unijnych delegatur) czy jej budżetowania. Warto jednak podkreślić, iż decyzja w sposób szeroki odnosi się do różnych aspektów unijnej aktywności zewnętrznej – jej form czy instrumentów. Przez ten pryzmat odnosi się, siłą rzeczy, do Wysokiego Przedstawiciela i przewiduje cały kompleks regulacji dotyczących różnych aspektów jego funkcjonowania. Dodać należy także, iż w podobnym ujęciu regulowane są te aspekty działalności WP, które określają schemat jego relacji z innymi niż ESDZ podmiotami – chociażby z Europejską Agencją Obrony¹⁰⁹. Wreszcie, pewne postanowienia dotyczące Wysokiego Przedstawiciela obecne są również na płaszczyźnie aktów regulujących kwestie pracownicze w ramach Unii. Głównym przykładem w tej mierze pozostaje rozporządzenie w sprawie regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii¹¹⁰, w którym pewne elementy funkcjonowania WP są doprecyzowane.

5. Podsumowanie

Powyższe rozważania wskazują, iż zarówno ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela, jak i kolejne kroki na drodze jego ewolucji dyktowane były dwoma głównymi postulatami – wzmocnieniem identyfikacji (tożsamości) WPZiB oraz zapewnieniem zwiększonego stopnia jej spójności względem pozostałych aspektów działań zewnętrznych Unii. Na różnych etapach rozwoju koncepcji WP wąt-

108 Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz.U. L 201, 03.08.2010.

109 Szczegółowa analiza wskazanych zagadnień zaprezentowana zostanie w rozdziale szóstym.

110 Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, aktualna wersja rozporządzenia: [http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/](http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/) [02.06.2017].

ki te przeplatały się, zyskując określoną wagę. Wydaje się, iż założeniem pierwotnym było uczynienie z WP „twarzy i głosu” WPZiB. Ukształtowana na tym etapie koncepcja wiązała się ściśle z poszukiwaniem swoistej formuły personifikacji owej polityki, poszukiwaniem organizacyjnego podmiotu (organu) zapewniającego jej dostateczny poziom rozpoznawalności. Było to szczególnie ważne, zważywszy ówczesny stopień rozwoju samej WPZiB i rysujące się na jego tle jej niedoskonałości.

Już jednak w trakcie prac nad Traktatem z Amsterdamu podkreślano konieczność powiązania urzędu Wysokiego Przedstawiciela z unijnymi instytucjami celem wzmocnienia koordynacji ich działań. W okresie późniejszym ów wątek zapewniania spójności różnym wymiarom polityki zagranicznej Unii zdawał się zyskiwać znaczenie pierwszoplanowe, jakkolwiek wciąż poddawano weryfikacji pozycję WP jako „wykonawcy” wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. W ten sposób wskazane postulaty koncentrują się w osobie Wysokiego Przedstawiciela, który stawał się stopniowo narzędziem koordynacji i spajania politycznych i ekonomicznych elementów unijnych działań zewnętrznych. W świetle TUE i TFUE w brzmieniu nadanym im Traktatem z Lizbony postulaty te wydają się być potwierdzone i utrwalone.

Jednocześnie, na marginesie, wypada podkreślić, iż kolejne etapy rozwoju WP potwierdzają, iż stawał się on czynnikiem spójności jako element swoistej inżynierii instytucjonalnej – procesu usprawniania działalności instytucji, wzmocnienia koordynacji ich aktywności. Koresponduje to z założeniami przedstawionymi w rozdziale poprzednim. Zgodnie z nimi bowiem odpowiednia konstrukcja ram instytucjonalnych ma wpływ na zwiększanie spójności unijnych działań zewnętrznych, a – w konsekwencji – na podnoszenie poziomu ich efektywności. Na tym tle wypada postrzegać utrwaloną w literaturze koncepcję Wysokiego Przedstawiciela jako podmiotu organizacyjnie operującego w różnych wymiarach. Formuła umożliwiająca Wysokiemu Przedstawicielowi operowanie na różnych poziomach (czy z różnych poziomów) organizacyjnych (*multi-hatting*) wydaje się skorelowana z określoną powyżej rolą Wysokiego Przedstawiciela.

Analiza podstaw prawnych funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela wydaje się prowadzić do wniosku, iż założenia towarzyszące ustanowieniu tego urzędu i jego ewolucji znajdują odzwierciedlenie na poziomie powierzonych szczegółowych uprawnień (oraz obowiązków) i definiowanej ich zakresem aktywności. Kompetencje swe WP wypełniać jednak będzie na różnych płaszczyznach organizacyjnych. W pewnych sferach ujawniać się będzie jego działalność jako podmiotu indywidualnego, w innych operował będzie z poziomu unijnych instytucji – Rady i Komisji. W jeszcze innym kontekście będzie się zaś pojawiał w relacji do innych niż instytucje podmiotów. Ten wątek również warto uwzględnić.

Przedstawione wyżej rozważania stanowią zatem niezbędne wprowadzenie do pogłębionej analizy funkcjonowania WP w sferze unijnej polityki zagranicznej. Pewne wątki zostały powyżej jedynie zasygnalizowane. Sam Traktat z Lizbony potraktowany został jednocześnie jako zwieńczenie pewnego procesu – procesu kształtowania się nowej koncepcji Wysokiego Przedstawiciela. W takim jednak ujęciu przedstawione wyżej analizy zdają się więc wytyczać kierunki dalszych analiz, które zmierzać powinny do ukazania pełnej koncepcji WP w świetle aktualnych rozwiązań traktatowych. Ów wprowadzony TL model Wysokiego Przedstawiciela wymaga przy tym pogłębionej analizy na kilku płaszczyznach – od zakresu powierzonych mu funkcji, poprzez ramy czasowe mandatu, po charakter prawny. Mając zatem na uwadze motywy determinujące kierunki rozwoju koncepcji Wysokiego Przedstawiciela, skoncentrować się należy na zbadaniu konstrukcji modelu WP przyjętej w Traktacie z Lizbony. Temu poświęcone zostaną dalsze rozważania.

Rozdział 3

FUNKCJE WYSOKIEGO PRZEDSTAWICIELA UNII DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

1. Uwagi wprowadzające

Analiza rozwoju koncepcji Wysokiego Przedstawiciela wskazuje, iż przyjęty w Traktacie z Lizbony model rozpatrywanego urzędu konstruowano podług określonych założeń. Z jednej strony dążono do zapewnienia wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa większego stopnia rozpoznawalności, wzmocnienia jej personalnej identyfikacji. Z drugiej strony natomiast – wobec charakteru unijnej polityki zagranicznej jako obszaru rozległego i zróżnicowanego wewnętrznie – zamierzano wyposażyć Wysokiego Przedstawiciela w instrumenty pozwalające na przyczynianie się do spójności owej polityki. Przegląd podstaw prawnych funkcjonowania WP wydaje się potwierdzać, iż wątki te znajdują odzwierciedlenie w aktualnej konstrukcji rozwiązań traktatowych. Niemniej zagadnienia te były dotąd jedynie sygnalizowane. Koniecznym pozostaje przeprowadzenie pogłębionej ich analizy.

Rozważania niniejszego rozdziału zmierzają zasadniczo do ukazania katalogu funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Badanie tego rodzaju zagadnień jest oczywiście typowym zabiegiem w odniesieniu do elementów składających się na całość struktury organizacyjnej Unii Europejskiej – jej instytucji, organów oraz jednostek organizacyjnych¹. W przypadku Wysokiego Przedstawiciela warto jednak zauważyć, iż kwestia ta wydaje się nabierać szczególnej wagi, zwłaszcza w obliczu uwarunkowań determinujących kształt i efekt debaty poświęcanej mu na przestrzeni dwóch ostatnich dekad. Uwarunkowania te, omówione w rozdziale poprzednim, w stosunkowo krótkim czasie doprowadziły tak do samego ustanowienia urzędu Wysokiego

1 W odniesieniu do instytucji por. m.in. A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; K. Witkowska-Chrzczonek, *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej: studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2014; J. Marszałek-Kawa, *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2003; J. Peterson, M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford 2012.

Przedstawiciela, jak i późniejszej jego rekonstrukcji. Zdają się one tworzyć zasadniczy kontekst, w świetle którego aktualny model rozpatrywanego urzędu wypada oceniać.

Warto zatem podkreślić, iż funkcji powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi nie należy analizować w próżni, w oderwaniu od wskazanych wyżej determinantów ewolucji tego urzędu. Wydaje się bowiem, iż to one wyznaczają swoisty „profil” Wysokiego Przedstawiciela, wyznaczają osie, wokół których koncentrować się będzie jego działalność. Funkcje WP, z kolei, jako „wypełnione” określonymi formami aktywności znajdującymi oparcie w katalogu powierzonych mu kompetencji (i przypisanych obowiązków), składają się na całościowy obraz Wysokiego Przedstawiciela i wytyczają w pewnej mierze jego pozycję w systemie Unii Europejskiej. Elementy w postaci celów ustanowienia i reformy WP oraz jego funkcji pozostają w ten sposób w widocznej korelacji i w takim też układzie powinny być rozpatrywane. Tym samym katalog i analiza poszczególnych funkcji Wysokiego Przedstawiciela stanowią problem złożony, wymagający przybliżenia następujących kwestii.

W pierwszej kolejności ustalić należy sposób pojmowania pojęcia „funkcje”, odnosząc je jednocześnie do działalności Wysokiego Przedstawiciela. Rozważania odnośnie do tej kwestii wydają się pożądane. Przede wszystkim powinny pozwolić na określenie jakiego typu elementy na pojęcie funkcji się składają, co tworzy poszczególne funkcje Wysokiego Przedstawiciela. Dodatkowo, refleksje w tej materii pozostają zasadne m.in. wobec faktu, iż stosunkowo często w literaturze pojęcie funkcji używane jest zamiennie względem pojęcia kompetencji, a dostrzec wypada, iż nie są to kategorie tożsame². Dążąc zatem do możliwie precyzyjnej rekonstrukcji modelu WP w świetle aktualnych rozwiązań prawnych, zasadnym staje się także uporządkowanie stosowanej terminologii.

Po drugie, konieczną pozostaje identyfikacja obszarów operowania (działalności) Wysokiego Przedstawiciela. To bowiem w istocie obszary wykonywania jego funkcji. Problem ten posiada kilka aspektów. Z jednej strony osadzenie WP w ramach określonych unijnych polityk zdaje się odzwierciedlać, na płaszczyźnie traktatowej, główne założenia towarzyszące genezie i ewolucji modelu Wysokiego Przedstawiciela. Z drugiej jednak strony odtworzenie dziedzin (polityk), w ramach których WP pozostaje podmiotem aktywnym, umożliwi również odtworzenie roli jaką WP w owych dziedzinach odgrywa i fundamentalnych kierunków jego działania. Osadzenie WP w ramach konkretnych polityk Unii oraz sam sposób owego osadzenia definiuje naturę Wysokiego Przedstawiciela jako unijnego urzędu. Ta natomiast – i jest to trzeci aspekt zagadnienia – pozostaje w bezpośrednim związku z kwestią funkcji WP, zapewniając im swoiste uzasadnienie i czyniąc ich charak-

2 K. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju...*, op. cit., s. 277.

ter bardziej klarownym. Innymi słowy, identyfikacja dziedzin aktywności WP i jego roli w tej mierze zdaje się determinować kształt powierzonych mu funkcji, ich katalog oraz istotę. Stąd rozważania w tej materii stanowić mogą pewną wytyczną sugerującą, dlaczego Wysokiemu Przedstawicielowi powierzono takie, a nie inne funkcje, w takim, a nie innym zakresie. W konsekwencji zapewnić powinny właściwy fundament dla analizy szczegółowych funkcji Wysokiego Przedstawiciela.

Po trzecie bowiem, należy zaproponować i poddać analizie katalog funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Ustalenia dotyczące sfer, w ramach których WP pozostaje aktywny, stanowią, jak wskazano, podstawę w tej mierze. Celem niniejszego rozdziału w tym zakresie będzie zatem, w oczywisty sposób, samo sformułowanie zestawu funkcji powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi. Na tym tle dokonana zostanie również ocena ich istoty łącznie z próbą rekonstrukcji ich szczegółowych elementów, a także form realizacji. Te rozważania w niezbędnym zakresie uzupełnione zostaną o ustalenia dotyczące praktyki realizacji określonych funkcji przez Wysokiego Przedstawiciela. Ten jednak aspekt potraktowany zostanie jako ilustracja zasadniczego nurtu analiz, nie zaś jako główny motyw.

Wreszcie dodać wypada, iż rozważania dotyczące funkcji WP pozostają czynnikiem powiązanim z kwestią jego umiejscowienia w strukturze organizacyjnej Unii. Już rozważania rozdziału poprzedniego mogą sugerować, iż charakter urzędu Wysokiego Przedstawiciela wyznacza aktualnie swoista kombinacja jego indywidualnego mandatu i powiązań łączących go z unijnymi instytucjami i podmiotami o innym statusie. Istota pewnych funkcji WP może zatem uwidaczniać wagę owych powiązań, które na status Wysokiego Przedstawiciela będą miały niebagatelny wpływ.

2. Pojęcie funkcji w odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela

W bezpośrednim odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela Traktaty (TUE i TFUE) pojęciem funkcji nie operują. Nie definiują i nie nazywają funkcji mu przypisanych. Czynią to jednak – w pewnym zakresie – w relacji do unijnych instytucji oraz niektórych organów. Tytułem przykładu wskazać można, iż m.in. w odniesieniu do Rady i Parlamentu Europejskiego TUE posługuje się pojęciem „funkcji prawodawczych i budżetowych” (art. 16 ust. 1, art. 14 ust. 1 TUE). Rada, zgodnie z TUE, pełni także funkcje określania polityki i koordynacyjne. W przypadku PE wyodrębniono natomiast funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne (art. 14 ust. 1 TUE). Komisja z kolei pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające (art. 17 ust. 1 TUE). Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów pełnią zaś funkcje doradcze (art. 13 ust. 4 TUE).

Zauważyć przy tym wypada, iż określone w powyższy sposób funkcje wydają się pozostawać kategorią szerszą względem zespołu bardziej szczegółowych kompetencji (i obowiązków) wymienionych podmiotów. Oto funkcja prawodawcza Rady i Parlamentu Europejskiego zdaje się co do zasady znajdować podstawę w ich uprawnieniach do wydawania – w określonym trybie – rozporządzeń, dyrektyw i decyzji jako prawnie wiążących aktów unijnych³. Podobnie jedna z przypisanych Parlamentowi Europejskiemu funkcji – funkcja kontroli politycznej – materializuje się tymczasem przede wszystkim w jego uprawnieniach względem Komisji⁴. Odnosząc się natomiast do Komisji, należy wskazać, iż jej funkcja wykonawcza (jedna z wielu, por. art. 17 ust. 1 TUE) zdaje się znajdować podstawę w szeregu bardziej szczegółowych kompetencji powierzonych Komisji. Z jednej strony można identyfikować ową funkcję z uprawnieniem do wydawania aktów wykonawczych (art. 291 ust. 2 TFUE). Z drugiej jednak strony trudno funkcje wykonawcze Komisji redukować wyłącznie do sfery stanowienia tego typu aktów⁵. Bliższa analiza przepisów traktatowych prowadzi do konkluzji, iż szeroko pojmowane funkcje wykonawcze Komisja opiera również na swym uprawnieniu do, m.in., wykonywania budżetu (art. 17 ust. 1 TUE, art. 317 TFUE) czy szczegółowych uprawnieniach decyzyjnych w ramach unijnych polityk⁶. Wreszcie, w odniesieniu do wymienionych wyżej Komitetów, Traktaty wyraźnie wskazują na ich funkcje doradcze. Raz jeszcze potwierdzić wypada, iż funkcja ta wiąże się ściśle z uprawnieniami tych organów do wydawania opinii, przy czym kompetencja ta stosunkowo często znajduje odzwierciedlenie w obowiązkach innych podmiotów (instytucji) względem obu Komitetów⁷.

Warto jednak podkreślić, iż nawet w sytuacji, gdy Traktaty o danej funkcji konkretnego podmiotu nie wspominają, nie oznacza to, iż funkcji tej podmiotów nie

- 3 Szczegółowy zakres owych kompetencji można wywieść z przepisów proceduralnych regulujących przebieg zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej. W pierwszym przypadku (art. 294 TFUE) składa się nań zarówno prawo PE do uchwalenia stanowiska w pierwszym czytaniu, jak i prawo Rady do jego akceptacji bądź odrzucenia i przyjęcia własnego stanowiska na tym samym etapie procedury. Na kolejnych etapach (drugie czytanie, procedura pojednawcza, trzecie czytanie) w podobny sposób analizować można wzajemne uprawnienia i obowiązki obu instytucji. W odniesieniu do specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 2 TFUE) – w zależności od przypadku – uprawnionym do przyjęcia aktu będzie jedna z instytucji (Rada bądź PE), natomiast uprawnienia drugiej definiować będzie konkretny przepis traktatowy (por. m.in. art. 19 ust. 1, 21 ust. 3, 25, 86 ust. 1, 223 ust. 1 czy art. 223 ust. 2 i art. 226 TFUE).
- 4 Zgodnie z art. 17 ust. 8 TUE Komisja ponosi kolegalnie odpowiedzialność przed PE, ten zaś ma prawo uchwalenia wobec niej wotum nieufności. Efektem jest w takim przypadku kolegalna rezygnacja członków Komisji z funkcji (art. 17 ust. 8 TUE, art. 234 TFUE).
- 5 Nie wydaje się bowiem zasadnym limitowanie funkcji (władzy) wykonawczej w UE wyłącznie do stanowienia formalnie wyodrębnionej kategorii aktów wykonawczych. Por. R. Grzeszczak, *W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej*, Nowa Politologia, <http://www.nowapolitologia.pl/sites/default/files/articles/w-poszukiwaniu-locus-wladzy-wykonawczej-w-unii-europejskiej-540.pdf>, s. 9 [04.07.2016 r.].
- 6 W tym świetle można m.in. rozpatrywać uprawnienia Komisji wynikające z art. 44 TFUE (rolnictwo) czy art. 108 ust. 2 TFUE (pomoc przyznawana przez państwa).
- 7 Tzw. opinia obligatoryjna. Przykładami w tej mierze mogą być chociażby art. 43 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Rada i PE, przyjmując akt w zwykłej procedurze ustawodawczej konsultują się z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym czy art. 91 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym – w podobnej sytuacji – wymagana jest opinia obu Komitetów. Komitety mają również prawo do wydawania opinii fakultatywnych.

pełni. Można bowiem konkretną funkcję odkodować z zakresu powierzonych mu szczegółowych kompetencji (obowiązków)⁸. Traktaty nie mówią m.in. o „czysto” kontrolnej funkcji PE (poza funkcją „kontroli politycznej”), można jednak na ich podstawie wyodrębnić przynajmniej dwa uprawnienia Parlamentu świadczące o jej faktycznym istnieniu. Przykładem w tej mierze pozostaje prawo PE do przyjmowania petycji (art. 227 TFUE) czy prawo tworzenia tymczasowych komisji śledczych (art. 226 TFUE). Traktaty w odniesieniu do PE nie posługują się również pojęciem funkcji kreacyjnych, Parlament jednak funkcje takie pełni, o czym świadczy m.in. art. 17 ust. 7 TUE (w stosunku do Komisji) czy art. 257 TFUE (w stosunku do sądów wyspecjalizowanych⁹). Podobny mechanizm dostrzegalny jest także w odniesieniu do funkcjonowania Rady Europejskiej. W literaturze wyodrębnia się m.in. jej funkcje programowe, ustrojodawcze, kontrolne czy kreacyjne¹⁰, jakkolwiek Traktaty wprost się do nich nie odnoszą, nie nazywają ich. Podstawą ich identyfikacji wydaje się zatem zestaw uprawnień owej instytucji (jej obowiązków), często rozproszonych w różnych jednostkach redakcyjnych Traktatów, a odczytywany w świetle przepisów ogólnie charakteryzujących jej rolę w ramach Unii.

Pojęcie funkcji staje się w ten sposób kategorią zbiorczą wobec szeregu bardziej szczegółowych kompetencji danego podmiotu, kategorią systematyzującą (porządkującą) zestaw szczegółowych uprawnień i obowiązków realizowanych przez daną jednostkę organizacyjną i określającą główny profil (profile) jej działalności¹¹. W polskiej literaturze prawa unijnego aplikowane pozostają w tej mierze ustalenia właściwe nauce prawa konstytucyjnego. Zgodnie z nimi natomiast jako funkcje organu traktowane są „zbiory kompetencji przewidzianych w ramach podstawowych kierunków ich działania”¹². W efekcie można zakładać, iż pojęcie funkcji w odniesieniu do instytucji czy organów Unii wydaje się być terminem szerszym niż pojęcie kompetencji, a sama funkcja pozostaje względem kompetencji kategorią nadrzędną¹³. Jako taka funkcja obejmować się zdaje zestaw rodzajowo bliskich sobie kompetencji (i obowiązków) danego podmiotu (instytucji, organu)¹⁴. W tym zaś ujęciu funkcja pozostaje kategorią stanowiącą swego rodzaju odzwierciedlenie fundamentalnych zadań (celów) i roli analizowanego podmiotu w danym systemie¹⁵. Jedno-

8 W ten sposób odwołanie się wyłącznie do traktatowo określonych funkcji instytucji czy organu nie musi odzwierciedlać w pełni ich charakteru i wyczerpywać ich katalogu w odniesieniu do danego podmiotu.

9 W tym przypadku dochodzi jednak do ciekawego zbiegu funkcji ustawodawczej i kreacyjnej – sądy wyspecjalizowane tworzone są przez Radę i PE w trybie zwykłej procedury ustawodawczej.

10 A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 142-166.

11 Por. także K. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju...*, op. cit., s. 277-278 oraz A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 141-142.

12 A. Balaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 34. Na ustalenia zawarte we wskazanej pozycji powołują się K. Witkowska-Chrzczonec oraz A. Szczerba-Zawada w cytowanych wyżej monografiach poświęconych Radzie Europejskiej.

13 Por. K. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju...*, op. cit., s. 277.

14 A także – uzupełniająco – obowiązki innych podmiotów względem niego.

15 Por. K. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju...*, op. cit., s. 277-278.

częśnie porządkowanie szczegółowych kompetencji z użyciem kategorii funkcji posiada określone zalety. Otóż dopiero uporządkowanie kompetencji w kontekście określonej funkcji oddaje ich właściwy charakter i wagę¹⁶. Co jednak więcej, ograniczenie się do wyliczenia kompetencji danego podmiotu, bez wskazania owego ich kontekstu, jaki nadaje im usystematyzowanie w ramach funkcji, nie daje możliwości pełnego zobrazowania roli, pozycji tegoż podmiotu w systemie instytucjonalnym Unii¹⁷. Nie pozwala uchwycić tego, co nazwać można „pozycją ustrojową” rozpatrywanego podmiotu¹⁸.

Doceniając użyteczność przedstawionej koncepcji funkcji należy jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Oto, po pierwsze, pewną trudnością w jej stosowaniu może okazać się sygnalizowany wyżej brak „nazwania” określonych funkcji przez akt prawny, w przypadku instytucji i organów UE – przez Traktaty¹⁹. Po drugie natomiast, ujmowanie funkcji jako kategorii stosunkowo ogólnej wydaje się powodować, iż formułowane w odniesieniu do różnego rodzaju podmiotów katalogi funkcji cechuje pewna doza elastyczności. Innymi słowy, proponowany w kontekście konkretnej instytucji czy organu katalog funkcji niekoniecznie musi być jedynym możliwym, a ich listę można np. poszerzać choćby poprzez zwiększenie stopnia ich szczegółowości²⁰.

Niemniej w dalszych rozważaniach pojęcie funkcji stosowane będzie w zaprezentowanym wyżej ujęciu²¹. Wypada zatem wskazać, jakie konsekwencje z perspektywy Wysokiego Przedstawiciela mają bądź mogą mieć przedstawione założenia²².

Jak zaznaczono, Traktaty nie nazywają funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Przyjęto tu inne rozwiązanie. Z jednej strony określono bądź to pewne wartości i stany rzeczy, które Wysoki Przedstawiciel swoją działalnością powinien osiągać (czy też gwarantować), bądź to w sposób generalny określono charakter podejmowanej przez niego aktywności (posługując się szerokimi pojęciami „realizowania”, „wykonywania” czy też „wspierania”). Z drugiej natomiast strony, na podstawie przepisów traktatowych rzeczywiście wyodrębnić można szereg powierzonych mu kompetencji (i obowiązków) szczegółowych. W ten sposób powstaje widoczna

16 A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 38.

17 K. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju...*, op. cit., s. 278.

18 A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 142.

19 W przypadku organów krajowych (Sejmu RP) – przez konstytucję, por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 38-39.

20 K. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju...*, op. cit., s. 279; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, op. cit., s. 40.

21 W ten sposób oddzielone zostaje pojmowanie funkcji jako zbioru określonych kompetencji (obowiązków) od pojmowania funkcji jako sprawowania określonego urzędu (np. funkcja wiceprzewodniczącego Komisji, przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych). W poniższych rozważaniach oba sposoby rozumienia funkcji nie będą zatem utożsamiane, a traktowane jako kategorie odrębne.

22 Warto jednak zwrócić uwagę, iż w doktrynie prawa unijnego nie zawsze punktem wyjścia czyni się pojęcie funkcji. Por. J. Marszałek-Kawa, *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2003. Autorka posługuje się pojęciem kompetencji i uprawnień.

wolna przestrzeń między sferą owych szczegółowych uprawnień WP a sferą najbardziej ogólnych jego zdań, celów jego aktywności. Przestrzeń tę, jak się wydaje, można wypełnić katalogiem funkcji Wysokiego Przedstawiciela. W takim przypadku faktycznie posiadałyby one walor czynnika porządkującego, organizującego kompetencje i obowiązki WP, umożliwiając tym samym pełniejszą ocenę jego pozycji w ramach unijnej konstrukcji.

Prezentacja katalogu funkcji Wysokiego Przedstawiciela w powyższym ujęciu powinna jednak zostać poprzedzona analizą jeszcze jednej kwestii. Otóż, jak dowodzą rozważania rozdziału poprzedniego, urząd ten powstał w określonym momencie rozwoju Unii Europejskiej. Jej charakter, a także cele i aspiracje (odczytywane w świetle określonej sytuacji międzynarodowej) w dziedzinie polityki zagranicznej determinowały ewolucję WP, definiując też finalny kształt urzędu. Miały także wpływ na naturę jego działalności i zdają się dość precyzyjnie wyznaczać główne jej nurty. Wysoki Przedstawiciel nie powstał jako urząd o kompetencjach ogólnych, zakorzenionych we wszystkich polach zainteresowania Unii czy też większości z nich. Powstał jako urząd „przypisany” dość wyraźnie jednej z unijnych polityk (jako wskazano w rozdziale pierwszym – polityce specyficznej), któremu powierzono określoną „misję” w jej ramach. Trudno tym samym oceniać formy jego aktywności (znajdujące wszak oparcie w przyznanym mu kompetencjach) bez wskazania, w jakich dziedzinach, w jakich obszarach WP aktywność swą powinien realizować. Innymi słowy – jeżeli funkcje traktować jako zbiory kompetencji WP to ustalić wypada, w jakich wymiarach, w jakich obszarach zasadnym jest poszukiwanie owych zbiorów kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Jednocześnie bowiem, co sugerują choćby rozważania dotyczące podstaw prawnych funkcjonowania WP, zasób jego uprawnień i obowiązków zdaje się pozostawać rozległy. Identyfikacja obszarów, w których są one realizowane, pomóc może zatem w ich uporządkowaniu, uszeregowaniu w ramach konkretnych funkcji i w efekcie daje podstawę do sformułowania określonego ich katalogu i uzasadnia jego kształt. Warto więc prześledzić w jaki sposób i w jakim charakterze Traktaty WP w określonych sferach osadzają, jaką rolę mu przypisują.

3. Obszary realizacji funkcji Wysokiego Przedstawiciela

Analiza poświęcona genezie i rozwojowi koncepcji Wysokiego Przedstawiciela wskazuje, iż ewolucja traktatowego modelu Wysokiego Przedstawiciela odpowiadać miała na generowane stanem rozwoju Unii (i sytuacji międzynarodowej) potrzeby, wyzwania. Zakładać można, że motywy leżące u podstaw tej ewolucji najprawdopodobniej wyznaczać będą główną oś (główne osie) funkcjonowania WP, zasadniczy profil jego działalności. Na tym tle z kolei wypada dokonywać identyfikacji płaszczyzn, na których Wysoki Przedstawiciel operuje.

Przed wszystkim przypomnieć należy, iż motywy determinujące kształt rozwiązań dotyczących WP, a przyjętych w Traktacie z Lizbony, sformułowano zasadniczo w trakcie prac przygotowawczych nad TKE. W tym natomiast kontekście odnotować warto, iż zarówno rezultaty prac Konwentu Europejskiego, jak i treść TKE, w wyraźny sposób podkreślały dwojaki charakter Wysokiego Przedstawiciela – jako realizatora WPZiB i czynnika spójności działań zewnętrznych Unii postrzeganych jako całość. Natomiast w obliczu ustaleń mandatu konferencji międzyrządowej z 2007 roku²³ przyjęć należy, iż TUE i TFUE w brzmieniu nadanym im w Lizbonie taką właśnie koncepcję WP winny utrwaląć. Tym samym, również w zrewidowanych TUE i TFUE, na plan pierwszy powinny wysuwać się postulaty dotyczące roli Wysokiego Przedstawiciela w sferze WPZiB oraz w zachowaniu spójności unijnej polityki zagranicznej. Warto więc przyjrzeć się, w jaki sposób, na poziomie traktatowym, postulaty te są rzeczywiście odzwierciedlane.

Nawiązując do refleksji poczynionych w rozdziale pierwszym, warto zauważyć, iż po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Unia Europejska realizuje aktywność zewnętrzną już nie jako podmiot „filarowy”, a jednolita organizacja międzynarodowa. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa pozostaje jedną z jej licznych polityk, przy czym funkcjonuje jako element formalnie wyodrębnionej dziedziny – działań zewnętrznych Unii. W połączeniu z pozostałymi ich składowymi (m.in. wspólna polityka handlowa), a także z zewnętrznymi aspektami polityk wewnętrznych UE (m.in. polityk w sferze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) tworzy unijną politykę zagraniczną *sensu largo*. Zaprezentowany wcześniej przegląd postanowień TUE i TFUE potwierdza jednocześnie, iż urząd Wysokiego Przedstawiciela związany jest z wieloma wymiarami tejże polityki, a związki te mają różny charakter. Wydaje się jednak, iż co do zasady faktycznie korespondują one z uwidaczniającymi się w procesie rozwoju WP, a wskazanymi wyżej postulatami. Jeśli bowiem urząd Wysokiego Przedstawiciela na etapie poprzedzającym przyjęcie TL wciąż postrzegano jako czynnik wzmacniający samą WPZiB oraz spójność unijnej polityki zagranicznej w przyjętym w opracowaniu rozumieniu, wypada przyznać, iż na poziomie TUE i TFUE oba wymiary znajdują dobitny wyraz.

Otóż, po pierwsze, podkreślić należy, iż funkcjonowanie Wysokiego Przedstawiciela rzeczywiście silnie koncentruje się wokół wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. WPZiB jest przy tym, jak już wskazano, polityką znajdującą traktatową podstawę, operującą podług pewnych celów, realizującą określone zadania przy zastosowaniu właściwych procedur i z wykorzystaniem przypisanych jej instrumentów²⁴. Rola Wysokiego Przedstawiciela w tym obszarze ma wielowymia-

23 IGC 2007 Mandate (Brussels, 26 June 2007), 11218/07, POLGEN 74, źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011218%202007%20INIT> [17.06.2017].

24 Odróżniających ją od pozostałych dziedzin działań zewnętrznych.

rowy charakter, co cytowane w poprzednich rozdziałach przepisy TUE i TFUE zdają się potwierdzać²⁵.

Konstrukcję zaangażowania Wysokiego Przedstawiciela w sferę WPZiB doskonale oddaje sekwencja przepisów art. 27 TUE. Zgodnie z art. 27 ust. 1 TUE WP nie tylko przyczynia się do rozwoju rozpatrywanej polityki poprzez swoje propozycje, odpowiada również za wykonanie decyzji przyjętych w tej mierze przez Radę Europejską i Radę. Ten charakter działań WP potwierdzają zresztą i inne, cytowane wcześniej, przepisy traktatowe. Artykuł 18 ust. 2 stanowi, iż Wysoki Przedstawiciel przyczynia się do opracowania WPZiB i realizuje ją z upoważnienia Rady. Tezę tę potwierdzać się zdaje się także konstrukcja art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 26 TUE. W ujęciu najbardziej ogólnym mechanizm decyzyjny kształtuje się tu w następujący sposób. Strategiczne cele i interesy Unii określa Rada Europejska, ona również wyznacza ogólne wytyczne WPZiB. W obu przypadkach podejmuje niezbędne decyzje w tej mierze (art. 26 ust. 1 TUE). Na tej podstawie Rada opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa i podejmuje decyzje niezbędne do jej realizacji. Dla przykładu, zgodnie z art. 28 ust. 1 TUE, o ile sytuacja międzynarodowa wymaga działań Unii, Rada przyjmuje niezbędne decyzje. Jeśli z kolei pożądanym jest określenie stanowiska Unii wobec danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, Rada może podjąć decyzję w tej materii. Dopiero tak określoną, „opracowaną” WPZiB realizować (wykonywać) ma Wysoki Przedstawiciel. Oznacza to, po pierwsze, iż zasadniczo jego rola faktycznie sprowadza się do fazy jej programowania oraz implementacji, nie ma natomiast charakteru decyzyjnego, sprawczego²⁶. Wysoki Przedstawiciel ma realizować wolę Rady Europejskiej i Rady – instytucji, za tworzenie WPZiB w wymiarze władczym odpowiedzialnych. Realizacja WPZiB przez Wysokiego Przedstawiciela sprowadza się co do zasady do wykonania postanowień (decyzji) Rady Europejskiej i Rady. Warto jednak pamiętać, po drugie, iż poprzez swe uprawnienia inicjatywne WP na treść przyjmowanych w tej materii rozwiązań może wpływać. Co więcej, jest także włączony (choć w różnym charakterze, por. art. 18 ust. 3 i 4 TUE) w prace obu wskazanych instytucji. To potwierdza, jak silnie powiązane są organizacyjne płaszczyzny działania Wysokiego Przedstawiciela, również w odniesieniu do sfery programowania i implementacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Uzupełnieniem tego pozostaje też fakt, iż art. 27 ust. 3 TUE wyraźnie wskazuje, iż w wykonywaniu swego mandatu (a z treści ustępów poprzednich wy-

25 Wysoki Przedstawiciel wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa prowadzi (art. 18. ust. 2, art. 24 ust. 1, art. 26 ust. 3, art. 27 ust. 1 TUE) i programuje (art. 18 ust. 2, art. 22 ust. 2, art. 27 ust. 1 TUE). On również reprezentuje Unię w zakresie spraw związanych z WPZiB (art. 27 ust. 2 TUE), zapewnia także jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii w tej sferze (art. 26 ust. 2 TUE).

26 H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, London, Dordrecht 2013, s. 919. Por. także: P. Ecckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, New York 2011, s. 491-493.

nika, iż obejmuje on realizację WPZiB oraz obowiązki reprezentacyjne w tej mierze) WP wspomagany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. To zaś uwidacznia kolejne powiązanie organizacyjne Wysokiego Przedstawiciela, tym razem ze sferą pozainstytucjonalnych podmiotów, które również z perspektywy realizacji WPZiB posiada istotne znaczenie.

Warto jednak zauważyć, iż rola Wysokiego Przedstawiciela w odniesieniu do WPZiB określona jest w stosunkowo ogólny sposób. Wydaje się przy tym jednak mieć w sferze unijnej egzekutywy, jakkolwiek w zakresie ograniczonym do jednej z unijnych polityk²⁷. Okoliczność ta wydaje się pozostawać istotną w kontekście poszukiwania i identyfikacji funkcji WP i przyporządkowanych im kompetencji. Oto bowiem za tradycyjne zadania władzy wykonawczej uznaje się m.in. planowanie prac legislacyjnych czy też wdrażanie ustawodawstwa²⁸. Wokół tego rodzaju aktywności zatem koncentrować się będą funkcje Wysokiego Przedstawiciela.

Szczególnych komplikacji nie generuje sfera programowania WPZiB, której ewidentnym czynnikiem wydają się pozostawać m.in. kompetencje inicjatywne Wysokiego Przedstawiciela, których zakres można odtworzyć na płaszczyźnie traktatowej²⁹. Bardziej problematyczna w tym wymiarze okazać się może kategoria implementacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wyrażana pojęciami „realizacja”, „prowadzenie” czy „wykonywanie”. Kategoria realizacji WPZiB pozostaje bowiem kategorią bardzo pojemną.

Wypada bowiem podkreślić, iż Traktaty nie wyjaśniają, co kryje się pod pojęciem realizacji WPZiB, jej wykonywania, prowadzenia³⁰. Nie przewidują także wprost żadnych konkretnych instrumentów w omawianym kontekście, żadnych decyzyjnych kompetencji Wysokiego Przedstawiciela poza cytowanym już wcześniej postanowieniem, iż stosowne decyzje WP wykonuje (art. 27 ust. 1 TUE). Można oczywiście jako formę decyzji (decyzji politycznej) traktować postanowienia Rady Europejskiej wyrażane w konkluzjach. W takim ujęciu przykładem „wykonania” decyzji Rady Europejskiej byłoby chociażby przedłożenie strategii na rzecz unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³¹. Obowiązujący tu mechanizm zdaje się klarowny – Rada Europejska zleca Wysokiemu Przedstawicielowi przygotowanie

27 Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 223-227. Autor uznaje Wysokiego Przedstawiciela wprost za „filar” władzy wykonawczej Unii, R. Grzeszczak, *ibidem*, s. 198-201.

28 Por. m.in. D.M. Curtin, *Accumulated executive power in Europe: The 'most dangerous' branch of government in the European Union*, Amsterdam 2009, s. 14.

29 Sprowadzać się one będą prawdopodobnie do przedłożenia przewidzianego daną procedurą wniosku inicjującego formalnie proces decyzyjny w ramach WPZiB, choć mogą to być również dokumenty natury bardziej programowej natury, niekoniecznie stanowiące element procedury decyzyjnej.

30 Generalnie samo „wykonywanie prawa” na gruncie systemu unijnego jest rozumiane bardzo szeroko, por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, op. cit., s. 231-232.

31 *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, źródło: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [25.06.2017].

określonego dokumentu, WP natomiast obowiązek ten realizuje, przez co decyzję Rady Europejskiej wykonuje. Bezsprzecznie jednak wskazane działanie WP mieści się w sferze kompetencji programująco-inicjatywnych, nawet jeśli podjęte zostało w wykonaniu decyzji innego podmiotu.

Mimo zróżnicowanej terminologii³² przepisy TUE (w szczególności: art. 18. ust. 2, art. 24 ust. 1, art. 26 ust. 3, art. 27 ust. 1 TUE) wydają się tu zatem wyraźnie nawiązywać do typu działalności Wysokiego Przedstawiciela, pozwalającej się ująć pod szerokim pojęciem realizacji WPZiB pojmowanej jako wprowadzanie jej w życie³³. A jeśli jej realizacja – wprowadzanie jej w życie – miałaby oznaczać przeniesienie jej z poziomu regulacji prawnych (czy nawet aktów natury politycznej) w sferę praktyki, działalność w tym zakresie wydaje się zakładać rozbudowany wachlarz aktywności. Jednocześnie aktywności te mogą opierać się na katalogu kompetencji (obowiązków) do podejmowania różnych działań. Ponownie warto zauważyć, iż przy silnym pierwiastku egzekutywnym w formułacji mandatu WP naturalną konsekwencją powinno być wyposażenie go w stosowne instrumenty (kompetencje). W tym świetle realizacja WPZiB (i obowiązek wykonywania stosownych decyzji Rady Europejskiej i Rady) wydaje się opierać – przynajmniej w pewnej części – na podejmowaniu szeregu czynności o charakterze reprezentacyjnym, koordynacyjnym, konsultacyjnym czy zarządczym³⁴ (a nawet nadzorczym³⁵). Oczywiście, podejmowanie aktywności wskazanej natury powinno znajdować podstawę w zestawie bardziej szczegółowych kompetencji i obowiązków. One z kolei tworzyć będą określone funkcje WP, będą się na nie składać. Te zaś zdają się nie występować „obok” kategorii określanej mianem realizacji WPZiB, a raczej będą mieścić się w jej ramach. W ten sposób owa ogólnie pojmowana „realizacja WPZiB” staje się dla nich wspólnym mianownikiem wyznaczającym naturę i katalog powierzonych WP funkcji.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, iż WPZiB rzeczywiście staje się „naturalnym środowiskiem” Wysokiego Przedstawiciela. Staje się podstawowym polem jego funkcjonowania, obszarem stanowiącym najważniejszy punkt jego zainteresowania spośród unijnych polityk w wymiarze materialnym. Dostrzec również warto, iż na poziomie regulacji traktatowych materializuje się stały wątek

32 W art. 18 ust. 2 TUE zd. 1 przewidziano, iż WP politykę tę prowadzi, by w zdaniu kolejnym stwierdzić, iż WP tę samą politykę realizuje działając z upoważnienia Rady. Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 1 Wysoki Przedstawiciel WPZiB wykonuje, zaś zgodnie z art. 26 ust. 3 realizuje ją (obok państw członkowskich). Wreszcie, art. 27 ust. 1 stanowi, iż WP zapewnia – w ramach WPZiB – wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę.

33 W wersji angielskiej TUE posłużono się podobną frazą – pojęciem *put into effect* (art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 3 TUE).

34 Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, op. cit., s. 231

35 Jakkolwiek warto zauważyć, iż WP nie posiada w tym względzie podobnych instrumentów jak np. Komisja, por. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, New York 2011, s. 493.

towarzyszący rozwojowi koncepcji Wysokiego Przedstawiciela, kierunek, ku któremu ma zmierzać – wzmocnienie potencjału WPZiB. I jakkolwiek TUE i TFUE nie posługują się tym pojęciem wprost, wydaje się, iż pozostaje ono jedną z fundamentalnych osi, wokół których urząd Wysokiego Przedstawiciela osadzono. Na tym też tle rola WP – jako podmiotu programującego, a przede wszystkim realizującego WPZiB – nabiera charakteru swego rodzaju „personifikacji” wskazanej polityki, zapewniania jej twarzy i głosu.

Poza obszarem WPZiB aktywność Wysokiego Przedstawiciela, zgodnie z założeniami traktatowymi, koncentruje się także wokół szeroko pojmowanej spójności unijnej polityki zagranicznej. Ten wymiar funkcjonowania WP wykracza tym samym poza sferę samej WPZiB jako specyficznej polityki Unii i w sposób horyzontalny obejmuje także inne obszary działań zewnętrznych Unii (a nawet dziedziny pozostające poza ich nawiasem). Dla przykładu, zgodnie z art. 21 ust. 3 TUE, Wysoki Przedstawiciel wspomaga Radę i Komisję w zapewnianiu spójności różnych dziedzin działań zewnętrznych Unii oraz ich spójności z innymi politykami Unii. Wysoki Przedstawiciel (oraz Rada) zapewnia też spójność działań Unii w ramach samej WPZiB, co potwierdza art. 26 ust. 2 TUE. Na poziomie bardziej szczegółowym warto wskazać na art. 18 ust. 4 TUE, zgodnie z którym WP odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w obszarze stosunków zewnętrznych oraz koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Pewne odniesienie do roli WP w zachowaniu spójności odnaleźć można także w art. 32 czy 34 ust. 1 TUE³⁶.

Powiązanie WP z kwestią spójności polityki zagranicznej UE prowadzi jednocześnie do pewnej konkluzji. Otóż rzeczywiście zasadniczym obszarem, w którym WP operuje, pozostaje wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Ona wydaje się być „naturalnym środowiskiem” Wysokiego Przedstawiciela, z nią jest on najsilniej powiązany. Potwierdzają to cytowane wyżej przepisy traktatowe (m.in. art. 18 ust. 2 TUE czy art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 27 ust. 1 TUE). W świetle wymogu spójności unijnej polityki zagranicznej jednak i roli WP, jaką w tej mierze Traktaty mu przypisują, jego działania wykraczają poza sferę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wpisują się w ramy szerszej kategorii – działań zewnętrznych Unii. Przykładowo, art. 215 ust. 1 TFUE określa rolę WP w zakresie procedury przyjmowania środków ograniczających przez Radę³⁷. Pewnymi przy-

36 Akapit drugi art. 32 TUE brzmi: *Jeżeli Rada Europejska lub Rada określiły wspólne podejście Unii w rozumieniu akapitu pierwszego, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i ministrowie spraw zagranicznych Państw Członkowskich koordynują swoją działalność w Radzie. Z kolei art. 34 ust. 1 brzmi: Państwa Członkowskie koordynują swe działania w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych, podtrzymując na tym forum stanowiska Unii. Organizację tej koordynacji zapewnia wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (...).*

37 Środki te jednak uchwalane są w oparciu o decyzje przyjęte w ramach tytułu V rozdziału 2 TUE, czyli w ramach WPZiB właśnie.

kładami zaangażowania Wysokiego Przedstawiciela w realizację unijnych działań zewnętrznych, jednak poza sztywnymi ramami WPZiB, pozostają też m.in. regulacje zawarte w art. 220 i 221 TFUE³⁸. W obu przypadkach wskazane regulacje wpisują się raczej w sferę pojmowanej szeroko polityki zagranicznej UE niż w ramy samej WPZiB jako jej szczególnego rodzaju substratu. W konsekwencji należy przyznać, iż obszarem funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela i realizacji powierzonych mu zadań (i kompetencji) pozostaje sfera działań zewnętrznych Unii jako wyodrębniony w systematyce traktatowej obszar. Owszem, w tak zakreślonych ramach *gros* aktywności Wysokiego Przedstawiciela to rzeczywiście aktywność w łonie WPZiB. Pól operowania WP poszukiwać można jednak także poza jej zakresem. I wypada przyznać, iż koresponduje to z założeniami towarzyszącymi rozwojowi koncepcji tego urzędu zaprezentowanymi wcześniej. Jeśli bowiem Wysoki Przedstawiciel ma WPZiB, personifikować a jednocześnie przyczyniać się do zapewniania spójności polityce zagranicznej Unii pojmowanej szeroko, naturalną wydaje się kombinacja jego zaangażowania w realizację samej WPZiB z jego aktywnością poza tą polityką.

We wskazany sposób, na ogólnym poziomie traktatowym, możliwym do odkodowania staje się więc kolejna, druga główna oś wyznaczająca charakter aktywności Wysokiego Przedstawiciela – zachowanie spójności polityki zagranicznej Unii. Również ona koresponduje ściśle z założeniami towarzyszącymi rozwojowi koncepcji WP na etapie prac nad rewizją TUE i TFUE.

Cytowane przepisy traktatowe łączące WP z zagadnieniem spójności polityki zagranicznej UE potwierdzają, iż jego zaangażowanie w tę sferę wyrażane jest poprzez obowiązki określonego zachowania. Dostrzec jednak ponownie należy, iż również w tej materii obowiązki WP formułowane są w relatywnie ogólny sposób. Wysoki Przedstawiciel – w zależności od kontekstu – nad zachowaniem spójności czuwa, w zachowaniu spójności pewne podmioty wspomaga czy wręcz (samodzielnie) spójność zapewnia. Brak przy tym precyzyjnego określenia narzędzi pozostających w dyspozycji WP w tym kontekście. Fakt ten do pewnego stopnia zdaje się korespondować z samą naturą spójności w ujęciu prezentowanym w rozdziale pierwszym. Sytuacja ta może jednak prowadzić do wniosku, iż postulat spójności niezwykle trudno wypełnić treścią. W literaturze pojawiają się opinie, iż Traktaty – nakazując WP zapewnianie spójności – w żaden sposób nie wyjaśniają, jak w za-

38 W pierwszym przypadku mowa o relacjach między Unią i określonymi w art. 220 ust. 1 TFUE organizacjami międzynarodowymi. W tym zakresie Unia ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy, a obowiązek wykonania tego postanowienia spoczywa na wysokim przedstawicielu i Komisji (art. 220 ust. 2 TFUE). W drugim natomiast przypadku chodzi o delegatury Unii, które zapewniają jej reprezentację w państwach trzecich oraz przy organizacjach międzynarodowych. Zgodnie z art. 221 ust. 2 TFUE delegatury te podlegają Wysokiemu Przedstawicielowi.

sadzie Wysoki Przedstawiciel powinien ową spójność gwarantować³⁹. Cóż bowiem konkretnie miałby oznaczać obowiązek WP do „zapewniania” spójności na określonych płaszczyznach polityki zagranicznej Unii?

Odpowiadając na to pytanie, warto przytoczyć prezentowaną w literaturze koncepcję, zgodnie z którą obowiązek dążenia do zachowania spójności w wymiarze materialnym niekoniecznie jest regułą dyktującą osiągnięcie konkretnego stanu rzeczy jako wymaganego prawem rezultatu⁴⁰. To raczej rodzaj imperatywu⁴¹ organizującego aktywność owych podmiotów w zakresie planowania i procesu podejmowania decyzji w taki sposób, by postulowaną spójność (niesprzeczność i synergię) osiągać w maksymalnie możliwym stopniu⁴². Oznaczać ma on, iż wszyscy unijni aktorzy dążą do takiej koordynacji ich działań, która pozwoli nadać unijnej polityce niesprzeczny i spójny charakter.

W relacji do funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela sama natura spójności (wyjaśniana w rozdziale pierwszym) powoduje, iż WP, siłą rzeczy, by wypełnić wskazany postulat (imperatyw), powinien posiadać ku temu określony zestaw narzędzi. Ponownie, przy akceptacji sygnalizowanej już tezy o uplasowaniu WP w sferze unijnej władzy wykonawczej, naturalnym staje się sam fakt obciążenia omawianego urzędu odpowiedzialnością za utrzymanie spójności. Jednocześnie zrozumiiałym wydaje się to, iż w zakresie tym szczególnego znaczenia z perspektywy spójności unijnej polityki zagranicznej nabierać będą te uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela, które sytuują się na styku unijnych polityk oraz działań unijnych instytucji (oraz organów i jednostek organizacyjnych) za polityki te odpowiedzialnych. W naturalny sposób na plan pierwszy zdają się przy tym wysuwać aktywności WP, których natura umiejscawiać je będzie w sferze koordynacji (m.in. działań innych podmiotów) czy zarządzania (m.in. innymi podmiotami)⁴³. Nie sposób również w tym kontekście lekceważyć działań o charakterze konsul-

39 P. Eeckhout twierdzi, iż WP nie dysponuje w tym zakresie stosownymi narzędziami prawnymi, zob. P. Eeckhout, *EU External...*, op. cit., s. 188; por. także: B. Meinen, *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy from 2009 till 2014. An examination about the renewed role of the High Representative after the Treaty of Lisbon*, master Thesis, s. 16, źródło: [http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20\(definitieve%20versie\).pdf](http://essay.utwente.nl/67841/1/Master%20Thesis%20(definitieve%20versie).pdf) [02.06.2017].

40 H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, op. cit., s. 870.

41 Opinie na temat statusu spójności w prawie unijnym nie są jednolite. P. Gauttier twierdzi, iż spójność zasadą nie jest, por. P. Gauttier, *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, *European Law Journal* 2004, vol. 10, no. 1, s. 24-25. Z kolei P. van Elsuwege taki charakter spójności akceptuje, por. P. van Elsuwege, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, *Common Market Law Review* 2010, vol. 47, s. 1012-1015. M. Cremona wydaje się przyjmować stanowisko pośrednie, stwierdzając, iż spójność pozostaje raczej elementem porządkującym zasady zapewniające osiągnięcie stanu spójności niż jest jedną z nich. M. Cremona, *Coherence in European Union foreign relations law* [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, 2011, s. 59.

42 H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, op. cit., s. 870.

43 I ponownie warto zauważyć, iż koresponduje to z sygnalizowanym wcześniej uplasowaniem WP jako elementu władzy wykonawczej w Unii.

tacyjnym, a nawet sprawozdawczym czy koncyliacyjnym. Wszystkie one wydają się bowiem w sposób naturalny mieścić w sferze wzmocnienia spójności unijnych działań, w tym także w ramach aktywności zewnętrznej. Owszem, ponownie podkreślić wypada, iż tego typu działania podejmowane mogą być na podstawie konkretnych kompetencji (obowiązków) powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi. Niemniej uczynienie WP odpowiedzialnym za zachowanie spójności unijnej polityki zagranicznej kompetencjom tym nadaje pewien kontekst i pozwala szeregować je w ramach określonych funkcji.

W ten sposób wyodrębnić można dwa zasadnicze motywy wyznaczające kierunek (i sposób) działalności Wysokiego Przedstawiciela: programowanie i realizacja WPZiB (co można przypisać roli WP jako podmiotu personifikującego WPZiB i wzmocniającego jej potencjał) oraz zapewnianie (przyczynianie się do) spójności polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Założenia te stają się jednocześnie swego rodzaju wspólnym mianownikiem dla stosunkowo obszernego katalogu aktywności podejmowanych przez Wysokiego Przedstawiciela.

W tym też świetle, na podstawie przepisów traktatowych regulujących różne aspekty funkcjonowania WP, identyfikować wypada jego funkcje. Mając zatem na uwadze powyższe ustalenia, przedstawić można proponowany w niniejszym opracowaniu katalog, który obejmuje funkcje natury programująco-inicjatywnej, reprezentacyjnej, koordynacyjnej, zarządczej, a także konsultacyjnej, sprawozdawczej i koncyliacyjnej. Oczywiście, nie wszystkie one w jednakowym stopniu i z jednakowym natężeniem wpisują się w proces realizacji WPZiB i zachowania spójności polityki zagranicznej Unii. W działalności Wysokiego Przedstawiciela będą ujawniały się w określonych proporcjach. Co więcej, dostrzec można, iż kompetencje składające się na trzon poszczególnych funkcji pozostają w ścisłych wzajemnych relacjach. Nie zawsze można precyzyjnie je oddzielić. Niektóre mogą bowiem przekraczać granice wyszczególnionych tu funkcji, a czynnikiem przesądzającym o ich przyporządkowaniu określonej funkcji pozostaje stopień, z jakim charakter i istotę danej funkcji zdają się one definiować. Stąd proponowany tu, a omówiony niżej katalog funkcji WP ma charakter pewnej „porządkującej” propozycji⁴⁴, choć oczywiście jest to propozycja znajdująca osadzenie w treści Traktatów.

W oparciu o powyższe założenia dalsza część rozważań odnosić się będzie do katalogu funkcji Wysokiego Przedstawiciela zaproponowanego wyżej.

44 Tytułem porównania zob. m.in. katalog kompetencji WP prezentowany przez J. Paula: J. Paul, *EU Foreign Policy After Lisbon: Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?*, CAP Policy Analysis 2008, no. 2 June, s. 17.

4. Katalog funkcji Wysokiego Przedstawiciela

4.1. Funkcje programująco-inicjatywne

Przepisy TUE w wielu miejscach wyrażają kompetencje⁴⁵ Wysokiego Przedstawiciela do podejmowania działań o charakterze inicjującym i programującym w zakresie unijnej polityki zagranicznej – w przeważającej mierze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W wymiarze generalnym wartym odnotowania pozostaje art. 18 ust. 2 TUE. Wskazano w nim, iż WP przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Podobną regulację (jakkolwiek w powiązaniu z rolą WP w ramach Rady) zawarto również w art. 27 ust. 1 TUE. Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 2 TUE Wysoki Przedstawiciel może przedkładać Radzie – wspólnie z Komisją – odpowiednie wnioski w odniesieniu do strategicznych celów i interesów Unii⁴⁶. Wreszcie, art. 30 ust. 1 TUE stanowi, iż Wysoki Przedstawiciel, w zakresie WPZiB, ma prawo przedkładać Radzie (przy wsparciu Komisji) odpowiednie inicjatywy lub wnioski. Już na tym ogólnym poziomie uwiadcza się zatem rdzeń programująco-inicjatywnej funkcji Wysokiego Przedstawiciela.

Pojawiające się wyżej zestawienie pojęć „inicjowanie” i „programowanie” nie jest przy tym przypadkowe. Analizowane przepisy nie wydają się bowiem sprawdzać kompetencji Wysokiego Przedstawiciela wyłącznie do formalnej czynności w postaci przedłożenia stosownego projektu (wniosku) jako czynnika uruchamiającego właściwą procedurę decyzyjną. Zakładają także innego typu aktywności prowadzące ostatecznie do przedłożenia propozycji rozwiązania, uregulowania konkretnej kwestii, propozycji, na podstawie której przyjęty może być akt wiążący. Stąd uprawnienia programujące w odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela postrzegane powinny być w owym szerokim kontekście. Trudno oczywiście sferę „programowania” sztywno odseparować od działalności czysto inicjatywnej. Wydaje się, iż oba rodzaje aktywności łączą się w sposób nierozzerwalny. Niemniej warto zwrócić uwagę na te aspekty działalności WP, w ramach których wątek programowania – pojmowany jako prezentowanie pewnej wizji, koncepcji czy strategii działań UE – wydaje się wysuwać na plan pierwszy. W dalszej natomiast kolejności odnieść się wypada do przejawów typowo inicjatywnej kompetencji WP polegającej zasadniczo na przedłożeniu projektu stosownego aktu.

45 Warto zwrócić uwagę, iż niektórzy przedstawiciele doktryny pojęciem kompetencji (*powers*) obejmują nie tylko same uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela, lecz także jego obowiązki, por. m.in. P. Eeckhout, *EU External...*, *op. cit.*, s. 492.

46 Warto zauważyć, iż w świetle art. 22 ust. 1 TUE decyzje w sprawie strategicznych celów i interesów UE nie odnoszą się wyłącznie do WPZiB, mogą obejmować także inne dziedziny działań zewnętrznych Unii.

Jak wskazano przepisy TUE i TFUE obejmują szereg regulacji potwierdzających, iż Wysoki Przedstawiciel posiada uprawnienia do przedkładania dokumentów (aktów) programujących (o różnych formach – strategii, komunikatów). Wydaje się on również czynić z nich dość częsty użytek. Przykładem w tej mierze pozostaje m.in. przedstawiona przez Federicę Mogherini, pod koniec czerwca 2016 roku, Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁴⁷. Ten kilkudziesięciostronicowy dokument stanowi prezentację zamierzeń Unii w przestrzeni międzynarodowej i jej roli w tym wymiarze. Jako taki wydaje się wykraczać poza sferę samej WPZiB, jakkolwiek owa „wysoka polityka zagraniczna” (*high policy*) wraz z jej komponentem obronnym wydaje się stanowić istotną część strategii. W dokumencie zidentyfikowano m.in. wspólne interesy i zasady⁴⁸ oraz zestaw priorytetów działań zewnętrznych Unii⁴⁹. Zasady determinujące kształt działań Unii na arenie międzynarodowej sformułowano w dość ogólny sposób, a znalazły się wśród nich: pokój, bezpieczeństwo obywateli Unii, dobrobyt, demokracja. Wagę przywiązano również do „wewnętrznego” zjednoczenia UE oraz współdziałania Unii z innymi podmiotami. Priorytety działań zewnętrznych Unii to natomiast: bezpieczeństwo UE, wzmacnianie (odporność) państw na wschód i południe od UE, zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych, organizacja łańdów regionalnych w oparciu o współpracę oraz działanie na rzecz ładu globalnego. W strategii przewidziano jednocześnie środki, którymi – w świetle zdefiniowanych zasad i interesów – priorytety unijnych działań zewnętrznych należy realizować. W tym zakresie wskazano, iż Unia wykorzystywać powinna wszystkie dostępne narzędzia wraz ze swym znaczeniem gospodarczym. To oczywiście bardzo generalna deklaracja, zajmująca zresztą – w stosunku do priorytetów – relatywnie niewielką objętościowo część strategii⁵⁰. Zasadniczym jej ogniwem stają się postulaty odnośnie do tego, jaka Unia ma być, by swe cele móc efektywnie realizować. W tej mierze przewidziano natomiast, iż musi być wiarygodna, reaktywna i spójna.

Bez względu na ocenę samego dokumentu przyznać wypada, iż stanowi on wyraz realizacji kompetencji programujących Wysokiego Przedstawiciela. Trudno strategię uznawać za formalny wniosek wdrażający procedurę decyzyjną w kontekście jakiegokolwiek konkretnego aktu. Bezspornie jednak, prezentując strategię, WP wypełnia swą rolę jako podmiotu wpływającego swymi propozycjami na kształt celów i interesów Unii (art. 22 ust. 1 TUE) oraz przyczyniającego się do opracowania samej WPZiB (art. 27 ust. 1 TUE).

47 *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, źródło: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [25.06.2017]. [Warto jednak podkreślić, iż bezpośrednie upoważnienie do przygotowania Strategii Wysoki Przedstawiciel czerpał także z ustaleń Rady Europejskiej z 25 i 26 czerwca 2015 roku, por. *European Council Meeting (25 and 26 June 2015)*, EUCO 22/15, punkt 10 b].

48 *Ibidem*, s. 5-6.

49 *Ibidem*, s. 7-9 oraz szczegółowo: s. 15-41.

50 *Ibidem*, s. 41-49.

Interesującym jest także fakt, iż owa kompetencja programująca Wysokiego Przedstawiciela przejawia się na poziomie bardziej szczegółowych aktów, których jest on autorem (współautorem), a które odnoszą się nie tyle do całości działań zewnętrznych Unii (czy WPZiB jako ich kluczowego elementu), a do bardziej konkretnych problemów w wymiarze regionalnym i przedmiotowym.

W oficjalnych unijnych bazach dokumentów funkcjonuje kategoria tzw. aktów przygotowawczych, których elementem są (poza „czystymi” wnioskami dotyczącymi przyjęcia rozporządzenia bądź decyzji) wspólne komunikaty, wspólne dokumenty robocze służb oraz wspólne sprawozdania. Zestawienie tego rodzaju aktów, których WP pozostaje autorem (współautorem), prezentuje poniższa tabela⁵¹.

Tabela 1.

Lata		2011	2012	2013	2014	2015	Suma
Typ aktu	Wspólny komunikat	4	8	7	6	5	30
	Wspólne sprawozdania	2	3	4	2	2	13
	Wspólny dokument roboczy służb (<i>joint staff working document</i>)	13	17	15		15	60
Razem		19	28	26	8	22	103

Źródło: zestawienie na podstawie danych portalu Eur-Lex

Trudno wskazane akty uznawać za typowo inicjatywne dokumenty wdrażające (rozpoczynające) formalnie procedury decyzyjne prowadzące do przyjęcia określonego aktu w ramach działań zewnętrznych Unii. W aktach tych jednak często – nawet jeśli nie jest to wątek pierwszoplanowy – dostrzec można elementy programujące w postaci chociażby zaleceń czy rekomendacji formułowanych w odniesieniu do zagadnień stanowiących przedmiot danego aktu. To zaś wydaje się wpisywać w sferę programowania unijnej polityki zagranicznej.

Jeśli chodzi o wspólne komunikaty, tytułem przykładu wypada zauważyć, iż w latach 2011-2015 Wysoki Przedstawiciel był współautorem 30 tego rodzaju dokumentów. Jednocześnie bardzo często już sam tytuł komunikatu, odwołując się m.in.

51 W latach 2016-2017 (do czerwca) Wysoki Przedstawiciel nie figuruje w zasobach Eur-Lex jako autor tych kategorii aktów przygotowawczych. Ich autorem (w obszarze stosunków zewnętrznych) pozostaje m.in. Komisja oraz ESDZ. W roku 2016 podmioty te przyjęły 9 wspólnych komunikatów oraz 2 wspólne sprawozdania. W roku kolejnym (2017) przyjęły natomiast 4 wspólne dokumenty robocze służb, 3 wspólne komunikaty oraz 3 wspólne sprawozdania. Zaangażowanie WP w opracowanie tych aktów przygotowawczych można jednak uzasadniać jego członkostwem w Komisji (wiceprzewodniczący) oraz zwierzchnictwem nad ESDZ, o czym szerzej w rozdziale szóstym.

do pojęć „strategia”⁵², „ramy strategiczne”⁵³, „elementy strategii”⁵⁴, „plan działania”⁵⁵, „kompleksowe podejście”⁵⁶ czy „nowa koncepcja”⁵⁷, wskazuje jego programujący charakter. Należy mieć jednak świadomość, iż owo programowanie odbywa się tu na bardziej szczegółowym poziomie niż ten, na którym operowała omówiona wyżej strategia, często także obejmuje stosunkowo krótką perspektywę czasową. Niemniej również w tym „bieżącym” wymiarze wskazane akty wydają się w działaniach WP zawierać elementy aktywności programującej.

W podobnym świetle postrzegać można również wspólne sprawozdania. W zasadzie we wszystkich trzynastu sprawozdaniach, których w latach 2011-2015 Wysoki Przedstawiciel był współautorem, występuje element rekomendacyjny. Włączany jest on np. do fragmentów tytułowanych wprost *Wnioski i zalecenia*⁵⁸, bywa także elementem wplatanym w końcowe fragmenty sprawozdań bez redakcyjnego wyodrębnienia a wyrażanym m.in. poprzez identyfikację priorytetów dalszych działań⁵⁹. Ponownie jednak stwierdzić wypada, iż programowanie na poziomie sprawozdań ma służebny względem implementacji aktów kształtujących politykę zagraniczną Unii charakter i odnosi się do konkretnego zagadnienia (grupy zagadnień) w jasno określonym kontekście regionalnym i przedmiotowym. Operuje także w krótkiej perspektywie czasowej. Warto wreszcie podkreślić, iż podobne przejawy wykonywania kompetencji programującej WP dostrzegalne pozostają na płaszczyźnie wspólnych dokumentów roboczych służb. Również w ich przypadku element programujący uwidacznia się już w tytule m.in. poprzez czytelne odwołanie do elementów rekomendacyjnych⁶⁰.

52 Np. *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*, JOIN/2013/01 final.

53 Np. *Joint Communication to the Council: A Strategic Framework for the Great Lakes Region*, JOIN/2013/023 final.

54 Np. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for an EU strategy on public security in Central America and the Caribbean*, JOIN/2014/021 final.

55 Np. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) „Keeping human rights at the heart of the EU agenda”*, JOIN/2015/0016 final.

56 Np. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN/2013/030 final.

57 Np. *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, COM/2011/0303 wersja ostateczna.

58 Por. *Wspólne Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady z postępów Serbii w uzyskaniu niezbędnego poziomu zgodności z kryteriami członkostwa i w szczególności z kluczowym priorytetem w zakresie widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem*, JOIN/2013/07 final, punkt 4.

59 Por. m.in. *Wspólne Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady Specjalny Region Administracyjny Makau: sprawozdanie roczne za 2014 r.*, JOIN/2015/0013 final oraz *Wspólne Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady Specjalny Region Administracyjny Hongkong: sprawozdanie roczne za 2012 r.*, JOIN/2013/013 final.

60 Por. dla przykładu: *Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2014 and recommendations for actions Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014*, SWD/2015/0065 final czy też *Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Palestine Progress*

Podsumowując ten wątek rozważań, warto dostrzec ich wymiar formalny. Otóż wszystkie w zasadzie przywoływane wyżej akty sygnowane są jako „wspólne”, co w praktyce oznacza, iż WP nie jest ich wyłącznym autorem. Powstawały jako dokumenty Wysokiego Przedstawiciela i Komisji. Wyrzedzając tok dalszych analiz, warto wskazać, iż WP pozostaje członkiem KE w randze jednego z wiceprzewodniczących. W tym świetle doskonale uwidacznia się fakt, iż wykonywanie określonego typu kompetencji jest w praktyce ściśle powiązane z instytucjonalnym osadzeniem Wysokiego Przedstawiciela.

Jak wskazano na wstępie niniejszego punktu, art. 18 ust. 2 czy art. 27 ust. 1 i 30 ust. 1 TUE dają podstawę programująco-inicjatywnym funkcjom Wysokiego Przedstawiciela, przy czym wątek programowania nie zawsze musi być tożsamy ze sferą typowych, pojmowanych formalnie, uprawnień do inicjowania określonych procedur. Ów inicjatywny (proceduralny) wymiar funkcji WP obecny jest również w szeregu przepisów traktatowych operujących na bardziej szczegółowym (niż wskazane wyżej przepisy) poziomie. Uprawnienia WP w tym zakresie sprowadzają się zasadniczo do sporządzenia określonego typu aktu, który z perspektywy polityki zagranicznej Unii (głównie obszaru WPZiB) posiada charakter aktu inicjującego określonego typu procedurę decyzyjną. Zauważyć wypada, iż w świetle art. 25 TUE realizacja WPZiB opiera się w dużej mierze na podejmowaniu decyzji w sprawie unijnych działań (art. 28 TUE) oraz stanowisk (art. 29 TUE), a także odnośnie do zasad wykonywania tego typu decyzji. Aktywność unijnych instytucji (Rady) w oparciu o wskazane tu przepisy jest pokaźna. Jednocześnie, w ogromnej mierze, inicjatorem decyzji Rady w tym wymiarze pozostaje Wysoki Przedstawiciel. W latach 2013-2016 na podstawie art. 28 TUE⁶¹ Rada przyjęła 72 decyzje⁶². Tylko w roku 2016 przyjęto ich osiem i we wszystkich ośmiu Rada procedowała uwzględniając, wniosek Wysokiego Przedstawiciela. W okresie 2012-2016 Rada przyjęła natomiast ponad 160 aktów na podstawie art. 29 TUE⁶³. Tylko w roku 2016⁶⁴ było ich

in 2012 and recommendations for action Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, SWD/2013/082 final.

61 Dane liczbowe ustalone na podstawie analizy danych w oficjalnej bazie aktów prawnych Unii Europejskiej Eur-Lex.

62 Przykładowo: *decyzja Rady (WPZiB) 2015/203 z dnia 9 lutego 2015 r. wspierająca propozycję Unii odnoszącą się do międzynarodowego kodeksu postępowania dotyczącego działań w przestrzeni kosmicznej jako wkładu w środki na rzecz przejrzystości i budowy zaufania w zakresie działań w przestrzeni kosmicznej*, Dz.U. L 33 z 10.2.2015 czy też *decyzja Rady 2014/496/WPZiB z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie aspektów wdrażania, działania i użytkowania europejskiego globalnego systemu nawigacji satelitarnej mających wpływ na bezpieczeństwo Unii Europejskiej i uchylająca wspólne działanie 2004/552/WPZiB*, Dz.U. L 219 z 25.7.2014.

63 Przykład: *decyzja Rady (WPZiB) 2016/917 z dnia 9 czerwca 2016 r. uchylająca decyzję 2010/656/WPZiB przedłużającą obowiązywanie środków ograniczających wobec Republiki Wybrzeża Kości Słoniowej*, Dz.U. L 153 z 10.6.2016.

64 Decyzje na tej podstawie przyjmowane były również w 2017 r., do czerwca – dwie, por. *decyzja Rady (WPZiB) 2017/381 z dnia 3 marca 2017 r. zmieniająca decyzję 2014/119/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie*, Dz.U. L 58 z 4.3.2017; *decyzja Rady (WPZiB) 2017/1087 z dnia 19 czerwca 2017 r. zmieniająca decyzję 2014/386/*

dwadzieścia pięć i tylko w jednym przypadku Rada procedowała bez wniosku Wysokiego Przedstawiciela⁶⁵.

W wymiarze szczegółowym do uprawnień inicjatywnych WP odnoszą się jednocześnie tak przepisy TUE poświęcone wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i przepisy TFUE. Warto dokonać ich przeglądu.

Interesującą regulację w omawianej materii przewiduje art. 31 TUE. Przepis ten zasadniczo normuje tryb podejmowania decyzji przez Radę Europejską i Radę w zakresie WPZiB. Art. 31 ust. 1 TUE wyraża ogólną regułę jednomyślności oraz zakaz przyjmowania aktów ustawodawczych w tej dziedzinie. Zgodnie jednak z art. 31 ust. 2 TUE Rada może w pewnych sytuacjach – w drodze wyjątku – podjąć decyzję większością kwalifikowaną. Dotyczy to m.in. przypadku, gdy Rada podejmuje decyzję określającą działania lub stanowisko Unii zgodnie z propozycją Wysokiego Przedstawiciela, przedłożoną w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską – z jej własnej inicjatywy bądź na wniosek samego Wysokiego Przedstawiciela. Przepis ten wyraźnie potwierdza prawo WP do przedkładania propozycji decyzji w zakresie WPZiB, istotnym jest też fakt, iż propozycja Wysokiego Przedstawiciela wpływa na proces decyzyjny i definiuje większość głosów konieczną do przyjęcia stosownej decyzji.

Równie jasnym potwierdzeniem kompetencji wpisujących się w inicjatywny wymiar funkcji WP pozostaje art. 41 ust. 3 TUE, zgodnie z którym decyzje w sprawie tzw. funduszu początkowego (*start-up fund*), ukierunkowanego na finansowanie WPBiO, podejmuje Rada na wniosek Wysokiego Przedstawiciela. Decyzje te przy tym dotyczyć mają zarówno warunków utworzenia i finansowania funduszu (zwłaszcza wysokość przekazywanych mu środków⁶⁶), jak i warunków zarządzania nim oraz warunków kontroli finansowej w tym zakresie.

Wartymi odnotowania pozostają także dyspozycje TUE odnośnie do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zgodnie z art. 42 ust. 4 TUE decyzje dotyczące WPBiO podejmowane są przez Radę (jednomyślnie) na wniosek Wysokiego Przedstawiciela. Reguła ta obejmuje także decyzje w sprawie misji (cywilnych, wojskowych), które w ramach WPBiO mogą być organizowane. W tym obszarze WP może również (wspólnie z Komisją) zaproponować użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów unijnych.

WPZiB w sprawie środków ograniczających w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola, Dz.U. L 156 z 20.6.2017.

65 Zob. *decyzja Rady (WPZiB) 2016/608 z dnia 18 kwietnia 2016 r. dotycząca przyjęcia na pobyt czasowy niektórych Palestyńczyków przez państwa członkowskie Unii Europejskiej*, Dz.U. L 104 z 20.4.2016. Zauważyć bowiem należy, iż ani art. 28 TUE, ani art. 29 TUE w sposób bezpośredni wniosku WP nie wymagają.

66 Fundusz zasadniczo utrzymywany jest ze składek państw członkowskich, więcej o nim m.in. w: A. Kaczorowska-Ireland, *European Union Law*, New York 2016, s. 225.

Jeżeli chodzi o działania Rady w oparciu o art. 42 ust. 4 TUE, to wskazać można, iż w latach 2012-2016 podjęto na jego podstawie sześćdziesiąt osiem aktów prawnych w postaci decyzji w ramach WPZiB⁶⁷. Wysoki Przedstawiciel inicjował w tej mierze m.in. decyzje dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony jako integralnej części WPZiB. Z uprawnień swych WP korzystał m.in. w odniesieniu do unijnych misji w różnych rejonach świata. Przykładem w tej mierze może być m.in. szereg decyzji Rady w sprawie misji UE w dziedzinie WPBiO uruchomionej w Mali⁶⁸. Odnotować warto również inicjowane wnioskiem Wysokiego Przedstawiciela decyzje Rady odnośnie do ustanowienia doradczej misji Unii na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie⁶⁹. Wysoki Przedstawiciel inicjował też decyzje Rady w sprawie unijnych misji policyjnych (Palestyna)⁷⁰ czy misji dotyczących pomocy w zintegrowanym zarządzaniu granicami (Libia)⁷¹. Przypomnieć jednak należy, iż art. 42 ust. 4 TUE nie odnosi się wyłącznie do decyzji Rady w zakresie unijnych misji. Stąd, na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, Rada podejmowała także decyzje w zakresie innych zagadnień, jak np. w obszarze zapewniania Unii (i państwom członkowskim) organizacyjno-merytorycznego zaplecza w zakresie WPZiB⁷².

Wreszcie, uprawnienia inicjatywne Wysokiego Przedstawiciela zawarto również w TFUE. Zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE tzw. środki ograniczające przyjmowane są przez Radę stanowiącą na wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela i Ko-

67 Dane liczbowe ustalone na podstawie informacji ujawnionych w oficjalnej Bazie Aktów Prawnych UE EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

68 Decyzja Rady (WPZiB) 2016/890 z dnia 6 czerwca 2016 r. zmieniająca decyzję 2014/219/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 149 z 7.6.2016, por. też decyzja Rady 2014/219/WPZiB z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 113 z 16.4.2014 oraz decyzja Rady (WPZiB) 2015/76 z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie uruchomienia misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali) i zmiany decyzji 2014/219/WPZiB, Dz.U. L 13 z 20.1.2015.

69 Najnowsza decyzja w tej kwestii: decyzja Rady (WPZiB) 2016/712 z dnia 12 maja 2016 r. zmieniająca decyzję 2014/486/WPZiB w sprawie misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine), Dz.U. L 125 z 13.5.2016. Por. także wcześniejsze: decyzja Rady 2014/486/WPZiB z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine), Dz.U. L 217 z 23.7.2014 oraz decyzja Rady 2014/800/WPZiB z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie uruchomienia misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine) i zmieniająca decyzję 2014/486/WPZiB, Dz.U. L 331 z 18.11.2014.

70 Decyzja Rady 2013/354/WPZiB z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich (EUPOL COPPS), Dz.U. L 185 z 4.7.2013 oraz decyzja Rady (WPZiB) 2015/1064 z dnia 2 lipca 2015 r. zmieniająca decyzję 2013/354/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich (EUPOL COPPS), Dz.U. L 174 z 3.7.2015.

71 Decyzja Rady 2013/233/WPZiB z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej pomocy w zintegrowanym zarządzaniu granicami w Libii (EUBAM Libya), Dz.U. L 138 z 24.5.2013 oraz decyzja Rady (WPZiB) 2015/800 z dnia 21 maja 2015 r. zmieniająca i przedłużająca decyzję 2013/233/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej pomocy w zintegrowanym zarządzaniu granicami w Libii (EUBAM Libya), Dz.U. L 127 z 22.5.2015.

72 Decyzja Rady 2013/189/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchylene wspólne działania 2008/550/WPZiB, Dz.U. L 112 z 24.4.2013; decyzja Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Dz.U. L 41 z 12.2.2014.

misji⁷³. Warto też zwrócić uwagę, iż mimo umiejscowienia tego przepisu w TFUE, jego związek z WPZiB (TUE) pozostaje ścisły. Oto środki tego rodzaju mogą być wdrażane przez Radę, o ile decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 TUE (WPZiB) przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym bądź większą liczbą państw trzecich (art. 215 ust. 1 TFUE). Rada może także wprowadzić środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych bądź lub grup podmiotów innych niż państwa (art. 215 ust. 2 TFUE). Ponownie jednak podstawą powinna być w tym zakresie decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 TUE. W obu przypadkach procedura jest tożsama – Rada stanowi większością kwalifikowaną (informując o tym PE), na wniosek WP i Komisji⁷⁴.

Jeżeli chodzi o art. 215 ust. 1 i 2 TFUE jako fundament inicjatywnej działalności Wysokiego Przedstawiciela nadmienić należy, iż na jego podstawie, w latach 2012-2016, przyjęto ponad osiemdziesiąt aktów prawnych. Zasadniczo są to rozporządzenia dotyczące środków ograniczających zorientowane geograficznie (głównie w relacji do konkretnych państw)⁷⁵ lub podmiotowo (w relacji do osób, podmiotów i organów)⁷⁶. Przypomnieć w tym miejscu warto, iż jakkolwiek art. 215 TFUE umiejscowiono w sferze działań zewnętrznych Unii poza WPZiB, związek podejmowanych na jego podstawie środków z tą polityką pozostaje ewidentny. Środki te mogą być przyjmowane w zasadzie w oparciu o decyzje podejmowane w ramach WPZiB a dotyczące zerwania bądź ograniczania stosunków z państwami trzecimi.

73 Nie jest to zatem wyłączna kompetencja inicjatywna Wysokiego Przedstawiciela.

74 Warto jednak pamiętać, iż stosunkowo często Rada wprowadza środki ograniczające bezpośrednio na podstawie art. 29 TUE: *Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Państwa Członkowskie zapewniają zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii. W takiej sytuacji określone akty przyjmowane są bez wniosku Wysokiego Przedstawiciela (i Komisji). Por. m.in. decyzja Rady 2011/173/WPZiB z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Bośni i Hercegowinie, Dz.U. L 76 z 22.3.2011; decyzja Rady 2011/486/WPZiB z dnia 1 sierpnia 2011 r. dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom w związku z sytuacją w Afganistanie, Dz.U. L 199 z 2.8.2011.*

75 Np. rozporządzenie Rady (UE) 2016/44 z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 204/2011, Dz.U. L 12 z 19.1.2016; rozporządzenie Rady (UE) 2015/1755 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Burundi, Dz.U. L 257 z 2.10.2015; rozporządzenie Rady (UE) 2015/735 z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Sudanie Południowym oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 748/2014, Dz.U. L 117 z 8.5.2015; rozporządzenie Rady (UE) nr 1352/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Jemenie, Dz.U. L 365 z 19.12.2014.

76 Np. rozporządzenie Rady (UE) nr 1145/2014 z dnia 28 października 2014 r. uchylające rozporządzenie (WE) nr 2488/2000 utrzymujące zamrożenie funduszy w stosunku do p. Miloševića i osób powiązanych z nim, Dz.U. L 308 z 29.10.2014; rozporządzenie Rady (UE) nr 271/2014 z dnia 17 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1183/2005 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko osobom naruszającym embargo na broń w odniesieniu do Demokratycznej Republiki Konga, Dz.U. L 79 z 18.3.2014; rozporządzenie Rady (UE) nr 208/2014 z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie, Dz.U. L 66 z 6.3.2014; rozporządzenie Rady (UE) nr 596/2013 z dnia 24 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z siecią Al-Kaida, Dz.U. L 172 z 25.6.2013.

Zarówno w przypadku art. 42 ust. 4 TUE, jak i art. 215 ust. 1 i 2 TFUE uprawnień inicjatywne Wysokiego Przedstawiciela odnoszą się do stosunkowo ogólnie i abstrakcyjnie sformułowanego zakresu zagadnień (WPBiO, środki ograniczające). Pewnym uzupełnieniem wskazanych regulacji pozostają te przepisy Traktatów, które kompetencje inicjatywne WP odnoszą wprost do wąskiego zakresu kwestii bądź wręcz do przypadków jednostkowych.

Otóż art. 33 TUE stanowi, iż Rada na wniosek Wysokiego Przedstawiciela może mianować specjalnego przedstawiciela, któremu powierza się mandat w odniesieniu do poszczególnych spraw politycznych. W latach 2013-2016 Rada na podstawie tego artykułu przyjęła trzydzieści dziewięć decyzji. Oczywiście, nie wszystkie są decyzjami powołującymi specjalnego przedstawiciela. Z punktu widzenia ich treści są to tak decyzje w sprawie mianowania przedstawiciela⁷⁷, jak i zmieniające decyzje wcześniejsze, uchylające je bądź też przedłużające mandat mianowanego już specjalnego przedstawiciela⁷⁸.

Co więcej, jako przejaw omawianej tu kompetencji WP wypada traktować postanowienia art. 218 TFUE regulującego procedurę zawierania umów międzynarodowych przez Unię. Zgodnie z art. 218 ust. 3 TFUE – jeżeli umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – odpowiednie zalecenia do Rady kierować może Wysoki Przedstawiciel⁷⁹.

Warto wreszcie przypomnieć, iż prawo inicjatywne Wysoki Przedstawiciel wykonał również w odniesieniu do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁸⁰. Uczynił to na podstawie art. 27 ust. 3 TUE, zgodnie z którym to na wniosek Wyso-

77 W wskazanym okresie przyjęto pięć tego rodzaju decyzji, przy czym dwie dotyczyły tego samego regionu, por. decyzja Rady (WPZiB) 2015/2274 z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu, Dz.U. L 322 z 8.12.2015; decyzja Rady (WPZiB) 2015/598 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Azji Środkowej, Dz.U. L 99 z 16.4.2015; Decyzja Rady (WPZiB) 2015/599 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Procesu Pokojowego na Bliskim Wschodzie, Dz.U. L 99 z 16.4.2015; Decyzja Rady (WPZiB) 2015/777 z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, Dz.U. L 13 z 20.1.2015; decyzja Rady 2013/133/WPZiB z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu, Dz.U. L 75 z 19.3.2013

78 Przykładowo: decyzja Rady (WPZiB) 2016/597 z dnia 18 kwietnia 2016 r. przedłużająca mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Procesu Pokojowego na Bliskim Wschodzie, Dz.U. L 103 z 19.4.2016; decyzja Rady 2014/130/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r. przedłużająca mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu, Dz.U. L 71 z 12.3.2014; decyzja Rady 2014/384/WPZiB z dnia 23 czerwca 2014 r. zmieniająca decyzję 2011/426/WPZiB w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, Dz.U. L 183 z 24.6.2014; decyzja Rady 2014/23/WPZiB z dnia 20 stycznia 2014 r. uchylająca decyzję 2013/350/WPZiB zmieniającą i przedłużającą mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, Dz.U. L 16 z 21.1.2014.

79 Por. m.in. decyzja Rady (WPZiB) 2016/612 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie udziału Konfederacji Szwajcarskiej w misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 105 z 21.4.2016.

80 Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz.U. L 201 z 3.8.2010.

kiego Przedstawiciela Rada określa organizację i zasady funkcjonowania Służby⁸¹. Dodać jednak wypada, iż w debacie nad ostatecznym kształtem Służby rola WP nie sprowadzała się wyłącznie do czysto technicznego przygotowania projektu. Wysoki Przedstawiciel w sposób aktywny uczestniczył w dyskusjach nad różnymi koncepcjami ESDZ, starając się wywrzeć realny wpływ na jej definitywny model⁸². Fakt ten nie dziwi, wzięwszy pod uwagę, iż już w warstwie traktatowej związku WP i ESDZ są bardzo silnie akcentowane. Kwestia ta szerzej zostanie omówiona w rozdziale ostatnim. Niemniej już w tym miejscu zaznaczyć warto, iż trudno o separowanie kompetencji inicjatywnej, która – nawet w opisanym przypadku – wydaje się wpisywać w ramy szerszego procesu programowania działań Unii.

Należy także uwzględnić fakt, iż pewne uprawnienia inicjatywne Wysokiego Przedstawiciela wynikać mogą także z aktów przyjmowanych przez unijne instytucje⁸³.

W ten sposób wypada potwierdzić, iż Traktaty zawierają szereg przepisów wyposażających Wysokiego Przedstawiciela w kompetencje do inicjowania, ale też programowania procesów decyzyjnych w ramach działań zewnętrznych Unii, głównie WPZiB. Poprzez swe propozycje – zgodnie z TUE – WP przyczyniać się ma do „opracowywania” wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Warto jednocześnie zauważyć, iż wymienione wyżej uprawnienia WP odnoszą się w zasadzie do całego obszaru WPZiB, łącznie z jej komponentem obronnym, choć w pewnych przypadkach wykraczają poza jej zakres⁸⁴.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż Wysoki Przedstawiciel dysponuje zestawem uprawnień mieszczących się tak w sferze programowania unijnej polityki zagranicznej, jak i inicjowania odpowiednich aktywności Unii na tym polu. Oba aspekty wydają się pozostawać w silnym i naturalnym związku, co zasadnym czyni ich wspólne rozpatrywanie w ramach funkcji programująco-inicjatywnej. Prawo do inicjowania określonych działań, proponowania ich kształtu, rozprzestrzenia się jednocześnie głównie w obszarze WPZiB ma w tej sferze wymiar szeroki, przenikając również kwestie obronne. Tym samym ów „programowy” wpływ Wysokiego Przedstawiciela na omawianą sferę pozostaje bezdyskusyjny i w tym właśnie – jak się wydaje – wyraża się jego programująca czy też inicjatywno-programująca rola.

81 *Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Brussels, 25 March 2010, 8029/10, POLGEN 43, źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=E-N&f=ST%208029%202010%20INIT> [17.06.2017].

82 Por. m.in. V. Reynaerts, *The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, The Hague Journal of Diplomacy 2012, vol. 7, s. 207-226.

83 Por. m.in. art. 3 ust. 1 decyzji Rady 2011/173/WPZiB z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Bośni i Hercegowinie.

84 Pewne akty WP o charakterze przygotowawczym odnoszą się też do sfery przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, por. m.in. *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*, JOIN/2013/01 final.

4.2. Funkcje reprezentacyjne

Zgodnie z art. 27 ust. 2 TUE Wysoki Przedstawiciel reprezentuje Unię Europejską w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. On również, w tym zakresie, prowadzi w imieniu UE dialog polityczny ze stronami trzecimi, on także wyraża stanowisko Unii w ramach organizacji międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. W związku z treścią przywołanego artykułu warto zwrócić uwagę na pozycję Wysokiego Przedstawiciela w odniesieniu do umów międzynarodowych oraz jego aktywność na międzynarodowych forach oraz w sferze tzw. „zwykłej” dyplomacji.

Zasadnicza regulacja dotycząca zawierania umów międzynarodowych przez Unię znajduje się w art. 218 TFUE. Wszystkie najważniejsze elementy procedury pozostają w rękach Rady – ona upoważnia do wszczęcia rokowań, ona również wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisania umowy i umowę zawiera (art. 218 ust. 2 TFUE). Procedura zawarcia umowy międzynarodowej dotyczącej wyłącznie (bądź głównie) WPZiB rozpoczyna się, co do zasady, wraz z zaleceniem Wysokiego Przedstawiciela kierowanym do Rady (art. 218 ust. 3 TFUE)⁸⁵. Rada mianuje wówczas negocjatora (lub przewodniczącego zespołu negocjatorów). Nie ulega wątpliwości, iż negocjator staje się w ten sposób podmiotem reprezentującym Unię na zewnątrz – jakkolwiek w kontekście rokowań dotyczących danej umowy. Pozostaje zatem pytanie, jaką rolę w tym zakresie odgrywa Wysoki Przedstawiciel.

Literalna interpretacja art. 218 ust. 3 TFUE wskazuje na szeroką swobodę Rady w zakresie doboru osoby pełniącej funkcję negocjatora. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony sytuacja przedstawiała się inaczej. Zgodnie z art. 300 TWE Komisja przedstawiała Radzie stosowne zalecenie, Rada natomiast upoważniała Komisję do rozpoczęcia niezbędnych rokowań. Komisja rokowania te prowadziła w konsultacji z wyznaczonymi przez Radę komitetami i na podstawie dyrektyw Rady⁸⁶. W aktualnym stanie prawnym cytowany art. 218 TFUE przewiduje jedynie, iż Rada w zależności od przedmiotu umowy mianuje negocjatora. Dyskrecjonalny charakter uprawnień Rady w omawianym obszarze nie jest jednak akceptowany bez zastrzeżeń. Brak precyzyjnego określenia w art. 218 TFUE podmiotu pełniącego rolę negocjatora wiąże się z faktem, iż podmiot taki należy identyfikować na podstawie innych przepisów traktatowych. W odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela nie bez znaczenia pozostaje cytowany już na wstępie art. 27 ust. 2 TUE. W tej sytuacji zastosowanie wykładni systemowej prowadzi niektórych autorów do konkluzji, iż Wysoki Przedstawiciel (ale również Komisja) czerpie swe upoważnienie do

85 Co łączy kompetencje reprezentacyjne Wysokiego Przedstawiciela z jego kompetencjami inicjatywnymi.

86 Odnosnie do umów w zakresie WPZiB przytoczyć należy art. 24 TUE (w brzmieniu nadanym Traktatem z Nicei, por. Dz.U. C 325, 24.12.2002), zgodnie z którym Rada mogła upoważnić prezydencję (wspieraną w miarę potrzeby przez Komisję) do podjęcia rokowań celem zawarcia umowy. Umowę zawierala Rada na zalecenie prezydencji.

negocjowania umów międzynarodowych w imieniu Unii wprost z Traktatów, nie zaś z decyzji Rady⁸⁷. Wysoki Przedstawiciel i Komisja nie działają tu zatem w imieniu Rady, a ich relacja względem niej nie ma charakteru pełnomocnictwa. Do przeciwnych wniosków prowadzić mogłby jednak art. 207 TFUE, który odnosi się do wspólnej polityki handlowej oraz roli Komisji w tej mierze. Zawarto w nim regulację podobną do tej z art. 300 TWE, stanowiąc, iż Komisja przedstawia Radzie odpowiednie zalecenia, Rada z kolei upoważnia Komisję do rozpoczęcia koniecznych rokowań. Na tym tle, jak zauważają to M. Gatti i P. Manzini, można byłoby domniemywać, iż w sytuacji, gdy Traktaty nie wskazują wprost podmiotu upoważnianego do prowadzenia negocjacji, dyskrekcja Rady w zakresie wyboru negocjatora pozostaje nienaruszona⁸⁸. Z drugiej jednak strony, zgodnie z art. 219 ust. 3 TFUE, Rada, w kwestiach dotyczących reżimu pieniężnego lub kursowego, na zasadzie odstępstwa od art. 218 TFUE, ma prawo do określania trybu i rokowań i zawarcia umów w tych obszarach. Ta regulacja prowadzi zatem do konkluzji, iż w przypadku, gdy Traktaty przewidują odstępstwo od ogólnych reguł reprezentacji UE na zewnątrz (art. 27 ust. 2 TUE w przypadku WP), odstępstwo takie jest wyraźne⁸⁹.

Warto zatem raz jeszcze przyrzeć się konstrukcji art. 218 ust. 2 i 3 TFUE. Zgodnie z nimi Rada upoważnia do podjęcia rokowań oraz wydaje wytyczne negocjacyjne, a także upoważnia do podpisywania i zawiera umowy (art. 218 ust. 2 TFUE). Wskazane elementy wpisują się wyraźnie w standardowy tryb zawarcia umowy międzynarodowej. Punktem wyjścia pozostaje przy tym upoważnienie do podjęcia negocjacji jako element początkowy całego procesu. W art. 218 ust. 3 w sposób klarowny stwierdzono, iż Rada przyjmuje decyzję upoważniającą do rozpoczęcia rokowań oraz – podług przedmiotu umowy – mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów. Z regulacji tej wynioskować można, iż decyzja Rady ma przede wszystkim charakter inicjujący wobec procesu zawarcia umowy. Innymi słowy, bez decyzji Rady rokowania nie mogą się rozpocząć. Nie ulega jednak wątpliwości, iż w świetle treści art. 218 ust. 3 TFUE decyzja tego rodzaju powinna jednocześnie wskazywać, kto będzie umowę negocjował. Biorąc pod uwagę wcześniejsze uwagi, można domniemywać, iż wyborem Rady pozostaje bądź Komisja, bądź Wysoki Przedstawiciel – w zależności od tego czy planowana umowa obejmuje wyłącznie (lub głównie) WPZiB (mandat WP, art. 27 ust. 2 TUE), czy też wykracza poza jej ramy (mandat Komisji, art. 17 ust. 1 TUE). Ujęcie takie korespondowałoby także – w pewnej mierze – z regulacją art. 218 ust. 3, w zakresie, w jakim określa ona podmiot uprawniony do inicjowania działania Rady. W ten sposób także ów wybór Rady między dwoma podmiotami powinien się zmaterializować. Rada po-

87 M. Gatti, P. Manzini, *External representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, *Common Market Law Review* 2012, vol. 49, s. 1709.

88 *Ibidem*.

89 *Ibidem*.

winna określić, kto w danym przypadku, w odniesieniu do danej umowy, powinien prowadzić negocjacje. Decyzja taka jest konieczna i tylko Rada decyzją tego rodzaju może podjąć – nawet jeśli jej swoboda nie ma wymiaru absolutnego.

Oczywiście, w sytuacjach, gdy umowa rzeczywiście dotyczyć ma wyłącznie bądź w głównej mierze kwestii mieszczących się w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, negocjatorem mianowanym przez Radę jest Wysoki Przedstawiciel. Przykładami w tej mierze pozostają chociażby umowy zawarte przez Unię z Konfederacją Szwajcarską odnośnie do jej udziału w unijnej misji w Mali⁹⁰, czy umowa zawarta z Tanzanią w sprawie przekazywania osób podejrzanych o piractwo⁹¹. W obu przypadkach, na podstawie decyzji Rady upoważniających do rozpoczęcia niezbędnych rokowań, negocjacje prowadził Wysoki Przedstawiciel. On również przedstawiał wniosek w sprawie zawarcia umowy.

Warto jednak na tym tle wskazać pewną praktykę Rady w omawianym zakresie. Otóż zdarzają się sytuacje, kiedy decyzją Rady upoważnionymi do podjęcia i prowadzenia rokowań są i Komisja, i Wysoki Przedstawiciel. Przykładem w tej mierze pozostaje m.in. decyzja Rady z 2011 roku upoważniająca oba podmioty do podjęcia negocjacji w sprawie porozumienia o partnerstwie i rozwoju między Unią i Afganistanem⁹². Rada, przyjmując za podstawę art. 218 ust. 3 i 4 TFUE, upoważniła Komisję i Wysokiego Przedstawiciela do podjęcia stosownych rokowań odnośnie do porozumienia w zakresie, w jakim jego przedmiot mieścił się w ramach kompetencji Unii (art. 1 ust. 1 decyzji)⁹³. Rada postanowiła jednocześnie, że rokowania będą prowadzone zgodnie z sformułowanymi przez nią wytycznymi (art. 1 ust. 2 Decyzji). W interesujący sposób dokonano podziału ról między Komisję i Wysokiego Przedstawiciela. Komisja stać miała na czele zespołu negocjacyjnego (*the head of Union's negotiating team*). Ona również odpowiadała za obszary negocjacji mieszczące się w ramach unijnych kompetencji – wyłącznych oraz dzielonych (art. 2 ust. 1 decyzji). Poza sferą jej uprawnień pozostawała natomiast WPZiB. Za negocja-

90 Por. decyzja Rady (WPZiB) 2016/612 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie udziału Konfederacji Szwajcarskiej w misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 105 z 21.4.2016.

91 Por. decyzja Rady 2014/198/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Zjednoczoną Republiką Tanzanii w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Zjednoczonej Republiki Tanzanii osób podejrzanych o piractwo i zajętego w związku z tym mienia, Dz.U. L 108 z 11.4.2014.

92 Council Decision authorising the Commission and the High Representative to negotiate on behalf of the European Union, the provisions of a Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and its Member States and Afghanistan, that fall within the competence of the European Union (16146/11), Brussels, 10 November 2011.

93 W zakresie mieszczącym się w ramach kompetencji państw członkowskich funkcje negocjacyjne powierzono natomiast Komisji. Co interesujące, uczynili to przedstawiciele rządów państw członkowskich zebrani w Radzie (nie zaś sama Rada), podejmując w tej konfiguracji stosowną decyzję. Por. *Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council authorising the European Commission to negotiate, on behalf of the Member States, the provisions of a Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and its Member States and Afghanistan, that fall within the competences of the Member States (16147/11)*, Brussels, 10 November 2011.

cje pozostające w ramach tej polityki odpowiadał Wysoki Przedstawiciel (art. 2 ust. 2 decyzji). On również odpowiadać miał za główne zasady i istotne elementy negocjowanego porozumienia, a także za kwestie dialogu politycznego i współpracy. W ten sposób mandat negocjacyjny korelował z traktatowo ustalonym podziałem kompetencji między Komisję i Wysokiego Przedstawiciela. Decyzja Rady w sprawie upoważnienia do podjęcia rokowań stała się tego wyraźnym odzwierciedleniem.

Rozpatrywana decyzja staje się jednocześnie podstawą określonych wniosków. Wypada bowiem zauważyć silny kontekst instytucjonalny w zakresie omawianego zagadnienia. Negocjowanie umów jest z pewnością formą reprezentacji Unii na zewnątrz. Jako takie przyczynia się, czy też stanowi element realizacji WPZiB. Jednak w świetle cytowanej decyzji wyjątkowo jasne okazują się dwie dalsze kwestie. Po pierwsze, samo upoważnienie dwóch podmiotów do negocjowania warunków tego samego porozumienia zakłada określony stopień kooperacji między nimi i siłą rzeczy sugeruje konieczność spójności ich działań. W ten sposób ściśle oddzielenie kwestii związanych z realizacją WPZiB od postulatu spójności polityki zagranicznej Unii nie jest możliwe. To zatem – być może dalekie – echo związania WP nie tylko ze sferą WPZiB, ale również z zagadnieniem spójności w ramach szerokiego kompleksu działań zewnętrznych Unii. Po drugie, na tle powyższych rozważań, ponownie z całą mocą uwidacznia się instytucjonalny wątek funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela. Mogłoby się wydawać, iż występuje on w omawianym tu zakresie jako podmiot odseparowany od Komisji. Tymczasem zgodnie z art. 18 ust. 4 TUE jest on jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Okoliczność ta wydaje się warta odnotowania. Potwierdza bowiem, jak istotnym czynnikiem wykonywania powierzonych WP funkcji staje się jego osadzenie instytucjonalne.

W podobnym kontekście analizować można także pozostałe aktywności reprezentacyjne Wysokiego Przedstawiciela. Jego rola w obszarze zawierania umów międzynarodowych aktywności tego rodzaju wszak nie wyczerpuje. Dyspozycja zawarta w art. 27 ust. 2 zakłada szerszy katalog działań w tej mierze. Należy do nich także reprezentowanie Unii w ramach organizacji międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 WP wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Ponownie zatem stwierdzić należy, iż wyrażanie stanowiska Unii na tych forach jest z pewnością formą reprezentowania Unii na zewnątrz. Należy mieć jednak świadomość, iż członkami różnorodnych organizacji pozostają również państwa członkowskie Unii. One także uczestniczą w różnego typu konferencjach. Nie ulega zatem wątpliwości, iż ten przejaw reprezentacyjnej aktywności Wysokiego Przedstawiciela jest ściśle powiązany z jego obowiązkami natury koordynacyjnej. Potwierdza to art. 34 TUE, zgodnie z którym, m.in., Wysoki Przedstawiciel zapewnia koordynację działań państw

członkowskich we wskazanych formatach wielostronnej współpracy międzynarodowej. Tym samym aktywność koordynacyjna staje się nie tyle celem samym w sobie, co instrumentem realizowania zadań reprezentacyjnych.

Kończąc wątek reprezentowania Unii na zewnątrz, warto także wskazać na działalność Wysokiego Przedstawiciela w obszarze, który można byłoby nazwać tradycyjną dyplomacją. W tym zakresie aktywność WP wypełnia oczywiście szereg spotkań czy rozmów – mniej bądź bardziej formalnych – z przedstawicielami państw trzecich, organizacji międzynarodowych czy innego typu podmiotów. To w pewnej mierze także zajmowanie stanowiska odnośnie do określonych problemów poza nawiasem organizacji czy konferencji międzynarodowych, a chociażby w sferze mediów. Szczegółowa i kompleksowa analiza tej działalności czy też próba jej usystematyzowania wykracza poza ramy niniejszego opracowania, zwłaszcza wobec obszernej i napiętej agendy Wysokiego Przedstawiciela. Warto jednak zwrócić uwagę na te jej aspekty, które pozwalają się zidentyfikować na podstawie Traktatów.

W tej mierze przypomnieć należy, iż Unia Europejska, zgodnie z art. 33 TUE ma prawo mianowania swych specjalnych przedstawicieli. Powierza się im mandat w odniesieniu do poszczególnych spraw politycznych. Przykładem w tej mierze pozostaje chociażby mianowanie SPUE w regionie Sahelu. W tym konkretnym przypadku stosowna decyzja⁹⁴ określa ów mandat stosunkowo szeroko. Zgodnie z art. 3 obejmuje on m.in. współpracę z wszystkimi odpowiednimi podmiotami w regionie, reprezentowanie Unii na odpowiednich forach regionalnych i międzynarodowych, w tym w grupie ds. wsparcia i monitorowania sytuacji w Mali, skrupulatne monitorowanie regionalnego i ponadgranicznego wymiaru kryzysu czy też utrzymywanie regularnych kontaktów politycznych wysokiego szczebla z państwami w regionie. To tylko fragment szerszego katalogu zadań specjalnego przedstawiciela. Biorąc pod uwagę objętość i charakter jego mandatu, można zakładać, iż w odniesieniu do danego regionu i danego problemu to on właśnie Unię reprezentuje. Jednak zgodnie z art. 33 TUE specjalny przedstawiciel podlega Wysokiemu Przedstawicielowi. Tym samym – w ramach szerokiej funkcji realizowania WPZiB – ponownie dochodzi do zbiegu różnego typu aktywności Wysokiego Przedstawiciela. W opisywanym przypadku bowiem aktywność reprezentacyjna sprowadza się do nadzoru, kierownictwa wobec specjalnego przedstawiciela. Podobne uprawnienia wpisują się także w proces wykonywania decyzji Rady Europejskiej i Rady, o czym była mowa wcześniej. Na marginesie można także przypomnieć, iż powołująca SPUE decyzja Rady przyjmowana jest na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, co po części mieści się w ramach funkcji odrębnej – inicjatywno-programującej w ramach WPZiB.

94 *Decyzja Rady (WPZiB) 2015/2274 z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu*, Dz.U. L 322 z 8.12.2015.

Wreszcie, reprezentację Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych zapewniają delegatury Unii (art. 221 ust. 1 TFUE)⁹⁵. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez ESDZ⁹⁶ jest ich obecnie 139 (delegatury i biura)⁹⁷ w podziale na delegatury bilateralne⁹⁸, delegatury regionalne⁹⁹, biura¹⁰⁰ i wielostronne delegatury przy organizacjach międzynarodowych¹⁰¹. Ponownie jednak wypada podkreślić nadrzędną rolę Wysokiego Przedstawiciela względem nich. Zgodnie bowiem z art. 221 ust. 2 TFUE delegatury Unii podlegają Wysokiemu Przedstawicielowi. Doprecyzowanie reguł określających relację między WP a delegaturami stanowią przepisy decyzji ustanawiającej ESDZ. Zgodnie z jej art. 5 ust. 1 decyzję o ustanowieniu delegatury podejmuje Wysoki Przedstawiciel (w porozumieniu z Radą i Komisją). Jemu również podlega kierownik delegatury, który otrzymuje od WP instrukcje i odpowiada za ich wykonanie. Raz jeszcze okazuje się na tym tle, jak trudno odseparować od siebie poszczególne aktywności i funkcje Wysokiego Przedstawiciela. Kierownictwo nad delegaturami to forma reprezentacji Unii mieszcząca się w funkcji realizacji WPZiB. Nie ulega także wątpliwości, iż ten aspekt działalności WP może mieć znaczenie z perspektywy programowania WPZiB. Dodatkowo, przedstawione uwagi ilustrują zbieg aktywności o charakterze inicjatywnym, kierowniczym i kreatywnym. Nade wszystko jednak ponownie ewidentnym staje się silny związek powierzonych WP funkcji i wykonywanych w ich ramach działań z wymiarem organizacyjnym jego funkcjonowania.

Omawiane tu zagadnienie uzupełnia treść art. 220 TFUE. Unia rozwija wszelkie właściwe formy współpracy z organami ONZ (jej organizacjami wyspecjalizowanymi), a także z Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi (art. 220 ust. 1 TFUE). Za rozwój tychże relacji odpowiada – poza Komisją – Wysoki Przedstawiciel (art. 220 ust. 2 TFUE). W tym również przejawia się jego reprezentacyjna aktywność. Jakkolwiek warto zauważyć, iż cytowany przepis nie ogranicza jej wprost do sfery WPZiB¹⁰².

95 Szerzej o kwestiach reprezentacji UE w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych por.: Juan Santos Vara, *EU Representation to International Organisations: A Challenging Task for the EEAS* [w:] Louis N. Gonzáles Alonso (ed.), *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014/6, s. 65-79.

96 http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/infographic_eu_delegation_en.htm [25.06.2017].

97 Por. także dane prezentowane w: D. Helly, A. Herrero, A. Knoll, G. Galeazzi, A. Sherriff, *A closer look into EU's external action frontline: Framing the challenges ahead for EU Delegations*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Briefing Note No. 62 – March 2014, s. 2.

98 Jest ich w sumie 115-103 odpowiedzialne za relacje UE z pojedynczym państwem i 12 odpowiedzialnych za relacje z grupą państw bądź regionem.

99 Jest ich w sumie dwanaście.

100 W liczbie czterech.

101 W liczbie ośmiu.

102 Ograniczenie tego rodzaju można byłoby wywodzić z łącznego upoważnienia WP i Komisji do wykonania art. 220 ust. 1 TFUE w związku z odpowiednimi przepisami TUE – art. 17 ust. 1 i art. 27 ust. 2 TUE.

4.3. Funkcje koordynacyjne i zarządcze

Uwzględniając fakt, iż kierunek działania Wysokiego Przedstawiciela wyznacza postulat realizacji, wykonywania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewniania spójności polityki zagranicznej Unii, warto zwrócić uwagę na znaczenie powierzonych WP funkcji koordynacyjnych i zarządczych.

Do uprawnień i obowiązków WP wpisujących się w nurt funkcji koordynacyjnej Traktaty odwołują się w wielu miejscach i w różny sposób, bardzo często czyniąc to wprost¹⁰³. Zgodnie z art. 18 ust. 4 TUE Wysoki Przedstawiciel nie tylko czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii, lecz również odpowiada za obowiązki Komisji w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów unijnych działań zewnętrznych. Przepis ten prowokuje trzy uwagi. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż Wysoki Przedstawiciel pełni rolę podmiotu zapewniającego koordynację różnych obszarów działań zewnętrznych Unii czy nawet szerzej – jej polityki zagranicznej (frazja „stosunki zewnętrzne” Unii zdaje się to potwierdzać). Co jednak istotne, i jest to druga uwaga w tym względzie, art. 18 ust. 4 TUE wyraźnie odwołuje się do roli Wysokiego Przedstawiciela jako wiceprzewodniczącego Komisji. Przypisana mu kompetencja natury koordynacyjnej wykonywana jest zatem w tym przypadku z poziomu Komisji. To z kolei prowadzi do uwagi kolejnej, trzeciej – funkcje koordynacyjne we wskazanym tu wymiarze wydają się, owszem, wpisywać w proces realizacji samej WPZiB. Przejawiają jednak równie istotny potencjał w zakresie zapewniania spójności polityki zagranicznej Unii i stają się ważnym instrumentem w tej mierze. Wreszcie, na marginesie, zauważyć wypada, jak duże znaczenie posiadać może osadzenie instytucjonalne Wysokiego Przedstawiciela z perspektywy wykonywania przypisanych mu kompetencji.

Artykuł 32 TUE przewiduje natomiast, iż państwa członkowskie w ramach Rady Europejskiej i Rady uzgadniają wszelkie kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa celem ustalenia wspólnego podejścia względem spraw stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. Jeśli zaś Rada Europejska bądź Rada tego rodzaju wspólne podejście określiły, Wysoki Przedstawiciel koordynuje swą działalność z ministrami spraw zagranicznych państw członkowskich na poziomie Rady. Analizowana regulacja ponownie pozwala wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, raz jeszcze uwidacznia się rola WP jako koordynatora pewnych działań na płaszczyźnie Unii – tym razem chodzi o koordynację aktywności samego WP oraz państw członkowskich. Rozwiązanie to wydaje się naturalne w świetle treści art. 26 ust. 3 TUE, zgodnie z którym za realizację WPZiB odpowiada tak Wysoki Przedstawi-

103 Warto w kontekście kompetencji koordynacyjnych przypomnieć ustalenia rozdziału pierwszego odnośnie do samego pojmowania koordynacji i jej roli w zachowaniu spójności. W skrócie aktywność koordynacyjna WP oznaczać ma wpływanie na aktywność innych podmiotów w zakresie polityki zagranicznej Unii ukierunkowane na wzmocnienie jej synergii.

ciel, jak i państwa członkowskie. Po drugie, uznać wypada, iż koordynacja w tym wymiarze odnosi się w pierwszym rzędzie do sfery samej WPZiB – cytowany artykuł mieści się w rozdziale 2 tytułu V TUE poświęconym tej właśnie polityce. W tym świetle „koordynacja” może być postrzegana jako element – pojmowanego szeroko – procesu jej implementacji i narzędzie wzmocnienia jej efektywności. Wątek spójności również staje się tu jednak widoczny, jakkolwiek w odniesieniu do WPZiB jako polityki wyodrębnionej. Wreszcie, po trzecie, ponownie widocznym staje się wątek osadzenia organizacyjnego WP, który przecież pozostaje przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych (art. 18 ust. 3 TUE). Osadzenie owo wzmocnia pozycję WP w Radzie i w pewnym sensie również może być postrzegane jako czynnik wspomagający koordynację określonych działań.

Uzupełniając wątek aktywności koordynacyjnych Wysokiego Przedstawiciela, warto przywołać także art. 34 ust. 1 TUE, zgodnie z którym WP koordynuje działalność państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych i w trakcie konferencji międzynarodowych. Ponownie chodzi tu o aktywność w ramach WPZiB. Tym razem jednak cytowany przepis nie nawiązuje do roli WP w ramach unijnych instytucji i wydaje się odnosić do jego indywidualnego mandatu. W konsekwencji uznać można, iż przypadku art. 34 ust. 1 TUE koordynacja działań państw członkowskich ma na względzie przede wszystkim zapewnienie efektywności samej WPZiB, co zapewniać ma spójny charakter aktywności państw członkowskich na wskazanych forach. Wreszcie, zgodnie z art. 43 ust. 2 TUE, Wysoki Przedstawiciel czuwa nad koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów misji Unii tworzonych na mocy art. 42 ust. 1 TUE. Raz jeszcze cytowana regulacja znajduje zastosowanie do sfery WPZiB¹⁰⁴ i może być postrzegana jako czynnik jej realizacji. Dodać również warto, iż art. 43 ust. 2 TUE podkreślać się zdaje indywidualną pozycję WP jako unijnego urzędu, m.in. poprzez wskazanie, iż koordynuje on wskazane aspekty unijnych misji pod kierunkiem Rady (oraz w porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa). Nie występuje tu zatem jako przewodniczący jednego ze składów Rady, a raczej jako podmiot działający samodzielnie, choć pod Rady nadzorem.

Wykonywana na podstawie traktatowo powierzonych kompetencji funkcja koordynacyjna Wysokiego Przedstawiciela i prowadzona w jej ramach aktywność wydają się więc wpisywać tak w sferę realizacji samej WPZiB, jak i zapewniania spójności działaniom Unii – ponownie w sferze WPZiB, ale także poza nią.

Warto wreszcie podjąć kwestię kompetencji składających się na zarządczą funkcję Wysokiego Przedstawiciela.

104 Dokładniej – wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony stanowiącej integralną część WPIB (art. 42 ust. 1 TUE).

W Traktatach odwołania do kompetencji zarządczych Wysokiego Przedstawiciela – nazywanych tak wprost – nie są liczne. Niemniej, już intuicyjnie, zarządzanie kojarzy się z rodzajem zwierzchnictwa sprawowanego względem określonego podmiotu bądź podmiotów, ze zdolnością do władczego kształtowania ich zachowań¹⁰⁵. W tym ujęciu na płaszczyźnie traktatowej oraz prawa wtórnego odnaleźć można szereg „śladów” tego rodzaju funkcji Wysokiego Przedstawiciela.

Na płaszczyźnie traktatowej pewnym dowodem na to, iż sfera zarządzania pozostaje w jakiejś mierze polem zainteresowania Wysokiego Przedstawiciela, może być art. 44 ust. 1 TUE. Stanowi on, iż Rada może powierzyć przeprowadzenie misji (w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony) grupie państw członkowskich, które wyrażą taką wolę i dysponują odpowiednimi zdolnościami. W takim natomiast przypadku państwa te oraz Wysoki Przedstawiciel uzgadniają sposób zarządzania tego rodzaju misją. Warto zauważyć, iż cytowany przepis odczytywany literalnie nie czyni z WP podmiotu zarządzającego misją, a jedynie daje mu wpływ na sposób zarządzania nią.

Być może jednak bardziej dobitnymi dowodami kompetencji wpisujących się w funkcję zarządczą WP pozostają te regulacje Traktatów, które niekoniecznie posługują się pojęciem „zarządzanie”, za to powierzają mu pewne uprawnienia władcze.

W tym świetle uwagę zwracają m.in. te przepisy, które sytuują Wysokiego Przedstawiciela w łonie unijnych instytucji. Tytułem przypomnienia wskazać należy, iż WP jest jednocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji, co samo w sobie zakłada pewien pierwiastek roli kierowniczej w ramach tej instytucji. Wysoki Przedstawiciel przewodniczy również Radzie do Spraw Zagranicznych i to rozwiązanie również wydaje się czynić zeń podmiot zarządzający debatą i organizacją prac owego składu. Uznać można przy tym, iż włączenie WP w ramy instytucji nie było celem samym w sobie. Z perspektywy WPZiB obecność WP w Radzie wydaje się rozwiązaniem naturalnym, zważywszy na rolę tej instytucji we wskazanej polityce. Z perspektywy spójności kompetencje w tej mierze również pozostają istotne. Rada jest silnie zaangażowana w proces kształtowania WPZiB, Komisja natomiast w inne sfery działań zewnętrznych Unii. Wyrażające się w formule przewodniczenia uprawnienia zarządcze Wysokiego Przedstawiciela zapewniają mu określony potencjał w ramach powierzonych mu funkcji. Wątek ten jednocześnie – po raz kolejny – podkreśla wagę powiązań organizacyjnych WP i wydaje się potwierdzać konieczność ich bliższej analizy.

105 Koresponduje to także ze słownikowym sposobem rozumienia pojęcia „zarządzanie”, które oznaczać ma wydawanie poleceń, sprawowanie zarządu nad czymś, źródło: <http://sjp.pwn.pl/slovníki/zarz%C4%85dzanie.html> [02.06.2017].

W podobnym świetle postrzegać można kompetencje Wysokiego Przedstawiciela względem podmiotów pozainstytucjonalnych. Okazuje się bowiem, iż w podobnym układzie rozpatrywać można relacje między Wysokim Przedstawicielem a Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa (art. 38 TUE)¹⁰⁶. Podążając tym nurtem, niebagatelne okazać się mogą również zależności między Wysokim Przedstawicielem a Służbą ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej. W przypadkach tych zależność między WP a danym podmiotem – często nadzorczą, kierowniczą – może stanowić łącznik między obowiązkiem i faktycznymi instrumentami wykonywania decyzji Rady i realizacji WPZiB. Ujmując rzecz w skrócie – WP jako podmiot kierujący (nadzorujący) wpływa w istotny sposób na działalność podmiotów o wyraźnie „wykonawczych” kompetencjach.

Wreszcie, szczególnego znaczenia nabiera relacja WP wobec Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Artykuł 27 ust. 3 TUE stanowi, iż ma ona zapewniać wsparcie Wysokiemu Przedstawicielowi. Decyzja ustanawiająca Służbę daje podstawę do identyfikacji szeregu kompetencji WP mieszczących się w sferze zarządzania. Tytułem przykładu – to Wysoki Przedstawiciel podejmuje decyzje wpływające na strukturę ESDZ ustanawiające delegatury UE (art. 5 ust. 1 decyzji), przyjmuje przepisy dotyczące bezpieczeństwa (art. 10 ust. 1 decyzji) oraz decyzje w odniesieniu do dostępu do dokumentów i ochrony danych osobowych (art. 11 ust. 1 i 3 decyzji). Ponownie zatem uznać można, iż wskazane uprawnienia jako element funkcji zarządczej stawać się mogą instrumentem realizacji WPZiB, zwłaszcza że decyzja ustanawiająca ESDZ wyraźnie stanowi, iż Służba wspiera WP w wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie tejże polityki¹⁰⁷. Trudno także w tej mierze pominąć wątek spójności – ta sama decyzja przewiduje, iż ESDZ wspiera Wysokiego Przedstawiciela tak w sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych, jak i wiceprzewodniczącego Komisji.

Przejawów kompetencji wpisujących się w zarządczą funkcję WP odnaleźć można więcej. Oto Wysoki Przedstawiciel pozostaje szefem Europejskiej Agencji Obrony (art. 7 ust. 1 decyzji)¹⁰⁸. Pewne ślady rozpatrywanych kompetencji dostrzegalne są również w relacji WP względem Europejskiego Komitetu Bezpieczeństwa

106 Por. także: *decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (2001/78/WPZiB)*, Dz.U. L 27 z 30.1.2001.

107 Wydaje się, iż praktyczna implementacja WPZiB odbywa się właśnie dzięki funkcjonowaniu unijnych delegatur oraz specjalnych przedstawicieli Unii (również podlegających Wysokiemu Przedstawicielowi – art. 33 TUE). Por. analizy zawarte w: E. Fouéré, *EU Delegations, EU Special Representatives and Common Security and Defence Policy Missions: Building a True Cooperative Relationship* [w:] L.N. González Alonso (ed.), *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014/6, s. 47-48.

108 *Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1835 z dnia 12 października 2015 r. określająca statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony*, Dz.U. L 266 z 13.10.2015.

i Obrony¹⁰⁹ czy Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem¹¹⁰. Fakt ten ponownie podkreśla wagę powiązań organizacyjnych WP z innymi niż instytucje UE podmiotami i potwierdza zasadność ich dalszej, odrębnej analizy.

Wreszcie, wskazać wypada, iż kompetencje składające się na funkcję zarządzającą Wysokiego Przedstawiciela można zidentyfikować także w relacji do innych niż unijne podmiotów. Interesującym przykładem w tej mierze pozostaje decyzja Rady przyjęta w ramach WPZiB a dotycząca propagowania skutecznej kontroli wywozu broni¹¹¹. W decyzji podkreślono m.in., iż Unia dąży do wspierania działań na rzecz uczynienia handlu bronią procesem bardziej odpowiedzialnym i przejrzystym (art. 1 ust. 1 decyzji). Jednocześnie swe cele w tym zakresie UE realizować ma poprzez propagowanie stosownych kryteriów ustalonych w tej mierze prawem unijnym, wsparcie państw trzecich odnośnie do przygotowania odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, wspieranie transparentności międzynarodowego handlu bronią czy propagowanie analiz ryzyka przenikania broni i ograniczanie tego ryzyka. Jednocześnie podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie decyzji uczyniono Wysokiego Przedstawiciela (art. 2 ust. 1 decyzji). Nie wskazano przy tym precyzyjnie jakimi środkami w tym wymiarze WP ma dysponować. Wskazano jednak (art. 2 ust. 2 Decyzji), iż za realizację technicznych aspektów działań przewidzianych w decyzji odpowiadać ma niemiecki Federalny Urząd ds. Gospodarczych i Kontroli Eksportu¹¹² (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – BAFA)¹¹³. Biuro ma natomiast działać pod kierownictwem Wysokiego Przedstawiciela, który dokonuje z nim odpowiednich ustaleń w tej mierze (art. 2 ust. 3 decyzji)¹¹⁴.

Znaczenie omówionych wyżej kompetencji z perspektywy funkcji Wysokiego Przedstawiciela wydaje się więc istotne. W literaturze prezentowane jest stanowisko, iż to głównie tego typu kompetencje wpisują się w sferę implementacji WPZiB, jej realizacji¹¹⁵. One właśnie stawać się mają narzędziem zdolnym do wypełnienia zadań Wysokiego Przedstawiciela jako podmiotu WPZiB realizującego, prowadzącego. Rzeczywiście, ich potencjał w tej mierze pozostaje widoczny. Należy jed-

109 Decyzja Rady 2013/189/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchylenia wspólnego działania 2008/550/WPZiB, Dz.U. L 112 z 24.4.2013.

110 Decyzja Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Dz.U. L 41 z 12.2.2014.

111 Decyzja Rady (WPZiB) 2015/2309 z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie propagowania skutecznych kontroli wywozu broni, Dz.U. L 326 z 11.12.2015.

112 Tłumaczenie podane w Decyzji – Federalne Biuro Spraw Gospodarczych i Kontroli Wywozu.

113 Uzasadnienie powierzenia zadań wykonawczych organowi krajowemu wyjaśniono w preambule decyzji: (...) W związku z tym wybór BAFA na agencję wykonawczą zajmującą się działaniami Unii na mocy niniejszej decyzji Rady uzasadniony jest jej sprawdzonym doświadczeniem, kwalifikacjami i konieczną wiedzą fachową dotyczącą całego przekroju odpowiednich unijnych działań w zakresie kontroli wywozu broni. Wybór ten ułatwi znalezienie synergii między programem informacyjnym dotyczącym Traktatu o handlu bronią a działaniami na mocy niniejszej decyzji (...).

114 Powiązanie z tym także obowiązki sprawozdawcze BAFA względem Wysokiego Przedstawiciela.

115 H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, op. cit., s. 961.

nak pamiętać ustalenia rozdziału pierwszego i mieć na względzie rolę „koordynacji” w zachowaniu spójności polityki zagranicznej Unii. W konsekwencji nie sposób znaczenia wskazanego typu kompetencji WP zredukować wyłącznie do WPZiB. Jej drugim wymiarem pozostawać będzie spójność polityki zagranicznej UE, co wynika z samej natury postulatu spójności.

4.4. Funkcje konsultacyjne, sprawozdawcze i koncyliacyjne

Poza wyliczonymi wyżej, Wysoki Przedstawiciel posiada także kompetencje do podejmowania innego typu traktatowo określonych aktywności.

Jedną z nich pozostaje wykonywanie działań mieszczących się w ramach funkcji o charakterze konsultacyjnym. Do aktywności tego rodzaju w jej tradycyjnym rozumieniu odwołuje się art. 46 TUE dotyczący tzw. stałej współpracy strukturalnej. Możliwość tego rodzaju formy kooperacji przewiduje art. 42 ust. 6 TUE, stanowiąc, iż państwa członkowskie spełniające wyższe kryteria zdolności wojskowych, które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mogą między sobą ustanowić SWS¹¹⁶. Zgodnie natomiast z art. 46 ust. 1 TUE państwa, które współpracę tę chcą ustanowić, notyfikują swój zamiar Radzie oraz Wysokiemu Przedstawicielowi. Na tej podstawie, w terminie trzech miesięcy od notyfikacji, Rada ustanawia stałą współpracę strukturalną, przy czym stanowi w tej mierze większością kwalifikowaną i po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem. Co więcej, istniejącą SWS można rozszerzyć – każde państwo członkowskie, które na późniejszym etapie pragnie wziąć w niej udział, powinno notyfikować swój zamiar Radzie oraz Wysokiemu Przedstawicielowi (art. 46 ust. 3 TUE). Decyzję w tym przedmiocie Rada podejmuje w podobnym trybie jak wskazany wyżej. Jej decyzja potwierdzająca udział zainteresowanego państwa członkowskiego w SWS zapada większością kwalifikowaną, po konsultacji w Wysokim Przedstawicielem.

W opisanym tu wymiarze Wysoki Przedstawiciel występuje jako podmiot konsultowany. W podobnym schemacie WP pojawia się także w kontekście wzmocnionej współpracy uregulowanej w tytule 3 części VI TFUE. Zgodnie z art. 329 ust. 2 TFUE wnioski państw zamierzających ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach WPZiB kierowany jest do Rady. Rada przekazuje wniosek także Wysokiemu Przedstawicielowi, który wydaje opinię w przedmiocie spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Upoważnienie do ustanowienia wzmocnionej współpracy jest następnie udzielane przez Radę stanowiącą jednomyślnie. Również w przypadku rozszerzenia istniejącej już wzmocnionej współpracy Wysoki Przedstawiciel jest podmiotem

116 Odnośnie do niezbędnych kryteriów por. *Protokół nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej*.

konsultowanym. Zgodnie bowiem z art. 331 ust. 2 TFUE każde państwo członkowskie pragnące uczestniczyć w realizowanej już wzmocnionej współpracy składa stosowną notyfikację Radzie (oraz WP), ta zaś podejmuje stosowną decyzję po konsultacji w Wysokim Przedstawicielu.

W Traktatach obecne są również przepisy, na mocy których to Wysoki Przedstawiciel powinien konsultować określone kwestie z unijnymi instytucjami. Ten wymiar zbliża się jednocześnie do jego aktywności sprawozdawczej. Zauważyć m.in. należy, iż zgodnie z art. 36 TUE obowiązkiem Wysokiego Przedstawiciela pozostaje regularne konsultowanie się z Parlamentem Europejskim odnośnie do głównych aspektów i podstawowych opcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym także WPBiO. Wysoki Przedstawiciel informuje także PE o rozwoju tych polityk, czuwa również, by stanowisko i poglądy PE zostały należycie uwzględnione¹¹⁷. Efektem tego typu działalności WP pozostają obszerne raporty roczne przedkładane Parlamentowi Europejskiemu od 2009 roku¹¹⁸. Są to bardzo rozległe dokumenty opracowywane podług podobnego schematu. Obejmują one w pierwszej kolejności informacje dotyczące aktywności Unii w roku sprawozdawczym, przy czym stosowany jest tu podział geograficzny oraz merytoryczny. Są to najobszerniejsze części raportów. Sprawozdania obejmują również ocenę perspektyw na rok nadchodzący. Dołączane do nich załączniki zawierają natomiast przegląd aktów podejmowanych w ramach WPZiB odnośnie do środków ograniczających, a także aktywności Wysokiego Przedstawiciela (oraz urzędników ESDZ) przed Parlamentem Europejskim.

W ten sposób „konsultowanie się” z PE nabiera wymiaru swoistej sprawozdawczości. Oczywiście, nie są to kategorie tożsame. Wzmiankowane w sprawozdaniach wystąpienia WP przed Parlamentem odbywają się w kontekście różnego typu problemów, przed różnymi gremiami Parlamentu. W raporcie za rok 2013 wykazano

117 P. van Elsuwege dostrzega w tym rozwiązaniu przejaw dążenia twórców Traktatów do wzmocnienia demokratycznej legitymacji WPZiB, zob. P. van Elsuwege, *Securing the Institutional Balance in the Procedure for Concluding International Agreements: European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)*, *Common Market Law Review* 2015, vol. 52, no. 5, s. 1391.

118 *Roczne sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dla Parlamentu Europejskiego dotyczące głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie WPZiB – 2009*, źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_pl.pdf [17.06.2017]; *Roczne sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dla Parlamentu Europejskiego*, 12562/11, Bruksela, 06 lipca 2011 r., źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st12562_pl.pdf [17.06.2017]; *Roczne sprawozdanie wysokiej przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego*, 14605/12, Bruksela, 4 października 2012 r., źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14605_pl.pdf [17.06.2017]; *Roczne sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego*, 14924/13, Bruksela, 16 października 2013 r., źródło: <http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14924pl.pdf> [02.07.2016]; *Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basis choices of the CFSP – 2013*, 12094/14, Brussels, 23 July 2014, źródło: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/en/pdf> [17.06.2017]; *Draft Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*, 11083/15, Brussels, 20 July 2015, źródło: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11083-2015-INIT/en/pdf> [17.06.2017].

16 tego rodzaju wystąpień samego Wysokiego Przedstawiciela, który uczestniczył nie tylko w sesjach plenarnych, lecz również w obradach bardziej wyspecjalizowanych jednostek PE (m.in. komisji ds. zagranicznych czy rozwoju). W roku kolejnym (2014) odnotowano 8 tego rodzaju wystąpień (także podczas sesji plenarnych i posiedzeń komisji PE), przy czym wystąpień w imieniu WP¹¹⁹ zanotowano ponad sześćdziesiąt. Reprezentowali go głównie członkowie Komisji, której WP jest jednym z wiceprzewodniczących. Ta aktywność wydaje się wpisywać w ramy działalności konsultacyjnej. Nie ulega jednak wątpliwości, iż owe aktywności w ramach funkcji konsultacyjnej i sprawozdawczej uzupełniają się, czy też przenikają się w stopniu istotnym. W podobnym ujęciu analizować można również dyspozycję art. 328 ust. 2 TFUE odnoszącą się do wzmiankowanej już wzmocnionej współpracy. W tym zakresie, w stosownych przypadkach, Wysoki Przedstawiciel informuje PE i Radę o rozwoju wzmocnionej współpracy. Jakkolwiek w tym przypadku akcent być może silniej położono na kwestie informacyjno-sprawozdawcze, trudno jednak odseparować je od nurtu konsultacyjnego. Na marginesie warto także odnotować związek Wysokiego Przedstawiciela z Komisją, który uwidacznia się w kontekście omawianych tu aktywności. Po raz kolejny osadzenie instytucjonalne wydaje się ściśle łączyć z możliwościami i metodami wykonywania przez WP powierzonych mu funkcji – również na poziomie definiujących je, szczegółowych aktywności.

Uzupełniając wątek sprawozdawczy, warto nawiązać do decyzji ustanawiającej ESDZ. W jej przypadku wydaje się, iż aspekt sprawozdawczy wymyka się już wymiarowi konsultacyjnemu i przejawia bardziej samodzielny charakter. Wśród jej przepisów wyodrębnić można przynajmniej dwa, które odwołują się do owej sprawozdawczej funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Po pierwsze, zgodnie z art. 6 ust. 9 decyzji, obowiązkiem WP jest przedstawianie Radzie i PE sprawozdania z obsady stanowisk w ESDZ. Po drugie, zgodnie z art. 13 ust. 2, Wysoki Przedstawiciel zobowiązany był do przedłożenia Radzie, PE i Komisji do końca 2011 r. sprawozdania z działalności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W obu sytuacjach trudno zatem o naturalne łączenie obowiązków konsultacyjnych ze sprawozdawczymi. Te ostatnie zdają się być esencją wskazanych postanowień.

Wreszcie, należy podkreślić, iż działania Wysokiego Przedstawiciela mają też wymiar koncyliacyjny. W tym świetle należy rozpatrywać rolę WP w odniesieniu do procesu decyzyjnego w ramach WPZiB. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Radzie dano możliwość – w drodze wyjątku i w określonych przypadkach – podejmowania decyzji większością głosów. Ponieważ jest to odstępstwo od reguły zakładającej jednomyślność, a rzecz dotyczy sfery wrażliwej z punktu widzenia państw członkowskich, mechanizm większości kwalifikowanej obwarowano pewnymi zabezpieczeniami. W myśl przywołanego przepisu głosowanie nie dochodzi do skutku, je-

119 Wyłączając wystąpienia przedstawicieli ESDZ, których było blisko osiemdziesiąt.

śli członek Rady oświadczy, iż z racji na istotne względy polityki krajowej (należy je wskazać) zamierza sprzeciwić się decyzji przyjmowanej w trybie większości kwalifikowanej. W takiej sytuacji to Wysoki Przedstawiciel poszukuje w ścisłej konsultacji z zainteresowanym państwem rozwiązania, które państwo to będzie w stanie zaakceptować. Wprawdzie użyto tu terminu „konsultacje”, te jednak zdają się pełnić rolę służebną względem zasadniczego celu działań WP – osiągnięcia kompromisu. Wątek koncyliacyjny zdaje się tu więc dominować, a rola Wysokiego Przedstawiciela w tym wymiarze może okazać się poważna.

Należy także podkreślić, iż wszystkie analizowane w niniejszym punkcie aktywności wpisują się w szeroko pojmowane realizowanie WPZiB, wiążą się z nią w określony sposób. Kompetencje (obowiązki) konsultacyjne w zakresie SWS czy wzmocnionej współpracy łączą się z formatami współpracy właściwymi wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa i mogą stawać się elementem jej implementacji¹²⁰. Podobnie wątki sprawozdawczej aktywności dotyczą bezpośrednio rozwoju WPZiB bądź działalności podmiotów zaangażowanych w jej rozwój i realizację (ESDZ). Na tym tle być może najbardziej wątpliwym mógłby wydawać się związek koncyliacyjnych działań Wysokiego Przedstawiciela w procesie decyzyjnym w ramach WPZiB z jej realizacją. Jakkolwiek również w tym aspekcie warto przyznać, iż element koncyliacji pojawia się w aspekcie podejmowania decyzji i może być postrzegany jako warunek rozwoju, realizacji WPZiB. Zauważyć bowiem należy, iż WP pojawia się na etapie podejmowania decyzji w sprawie działań i stanowisk Unii bądź decyzji je wykonujących. W ten sposób zakorzenienie wątku koncyliacyjnego w ramach realizacji WPZiB znajduje uzasadnienie.

5. Podsumowanie

Dążąc do odtworzenia faktycznej roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach Unii, nie sposób pominąć kwestii charakteru prowadzonej przezeń aktywności, natury, celów i kierunków jego działań.

W tym wymiarze warto odwoływać się do akceptowanego w literaturze pojęcia funkcji. Zasadniczo funkcja oznacza zbiór bardziej szczegółowych kompetencji danego podmiotu, jest względem nich kategorią szerszą. W ramach określonej funkcji koncentrują się kompetencje i obowiązki bliskie względem siebie z perspektywy głównych zadań owego podmiotu, jego generalnego profilu. W ten sposób funkcje porządkują, systematyzują zestaw powierzonych konkretnemu podmiotowi kompetencji (obowiązków), stając się elementem kompleksowej oceny ustrojowej pozycji owego podmiotu. Pojęcie funkcji w tym znaczeniu wydaje się także możliwe

120 Jakkolwiek sama instytucja wzmocnionej współpracy nie obejmuje wyłącznie WPZiB – por. art. 329 ust. 1 TFUE.

do zastosowania względem Wysokiego Przedstawiciela. Również w jego przypadku odwołanie się do pojęcia funkcji posiada ów porządkujący walor w odniesieniu do szeregu przyznanych mu traktatowo kompetencji.

Jednocześnie w relacji do Wysokiego Przedstawiciela katalog funkcji warto formułować w świetle identyfikacji głównych obszarów jego działalności i roli, jaką mu w owych obszarach przypisano. Identyfikacja tych obszarów jest przy tym możliwa na gruncie przepisów traktatowych. Wydają się one potwierdzać, iż WP pozostaje zaangażowany w dwie sfery – opracowywanie (programowanie) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i realizacja stosownych działań w tej mierze oraz przyczynianie się do zachowania spójności polityki zagranicznej Unii. Cytowane w poprzednich punktach przepisy wyraźnie wskazują, iż wokół tych właśnie osi koncentrować się mają zabiegi Wysokiego Przedstawiciela i jego aktywność. Przyznać też należy, iż rolę WP w tak zakreślonych ramach zdefiniowano z odwołaniem się do ogólnie wyartykułowanych obowiązków. Te z kolei wydają się pozostawać swoistą manifestacją postulatów definiujących kierunek reform Unii (w tym także jej działań zewnętrznych), a wyrażanych tak podczas prac nad TKE, jak i nad Traktatem z Lizbony. Ten drugi zresztą wydaje się w zakresie omawianych zagadnień stanowić kontynuację idei i koncepcji wyrażonych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

Wskazane obszary działalności Wysokiego Przedstawiciela, ich natura oraz ogólna rola WP w ich ramach nadają jednocześnie właściwy kontekst ocenie jego szczegółowych uprawnień i obowiązków. Warto bowiem przypomnieć, iż urząd WP powstał i ewoluował jako podmiot „przypisany” konkretnej, specyficznej, polityce unijnej stając się swego rodzaju odpowiedzią na jej dostrzegalne niedoskonałości. Proces przyporządkowania konkretnych kompetencji WP poszczególnym funkcjom powinien zatem tę perspektywę uwzględniać. Jednocześnie analiza regulacji traktatowych odnoszących się funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela potwierdza, iż zakres jego kompetencji pozostaje stosunkowo szeroki. Stąd zabieg polegający na ich szeregowaniu w obrębie określonych funkcji wydaje się zasadny. Na tym tle uprawnioną wydaje się również propozycja katalogu funkcji WP, w ramach którego wyróżnić można funkcje: programująco-inicjatywne, reprezentacyjne, koordynacyjne i zarządcze, a także konsultacyjne, sprawozdawcze i koncyliacyjne. Proponowany katalog obejmuje wszystkie formy działalności WP, jakkolwiek należy mieć świadomość, iż kompetencje w ramach poszczególnych funkcji mogą w pewnych wymiarach nakładać się na siebie bądź przynajmniej uzupełniać. Sugerowany katalog funkcji WP nie jest też prawdopodobnie jedynym możliwym. Niemniej wydaje się on znajdować traktatowe uzasadnienie.

Zauważyć jednocześnie warto, iż poszczególne funkcje Wysokiego Przedstawiciela w różnym stopniu wpisują się w wyróżnione wyżej obszary jego działalno-

ści. W przypadku niektórych (m.in. funkcje programująco-inicjatywne, reprezentacyjne) przewagę zdaje się zdobywać sfera WPZiB – jej kształtowania i realizacji. W przypadku innych (m.in. funkcje koordynacyjne, zarządcze) w sposób bardzo wyraźny na plan pierwszy wysuwa się kwestia spójności działań zewnętrznych Unii, czy jeszcze szerzej – jej polityki zagranicznej *sensu largo*.

Wreszcie, niezwykle istotną kwestią jest fakt, iż na tle problemu funkcji powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi bardzo wyraźnie zaznacza się waga jego usytuowania w strukturze organizacyjnej Unii. Sposób organizacyjnego umocowania Wysokiego Przedstawiciela staje istotny z punktu widzenia określonych funkcji a dotychczasowe analizy wydają się sugerować, iż ich realizacja możliwa jest nie tylko dzięki powierzeniu WP stosownych kompetencji. Funkcje swe Wysoki Przedstawiciel wykonuje bowiem w ściśle określonym kontekście organizacyjnym. Pewne uprawnienia wykonuje samodzielnie, pewne „z poziomu” instytucji Unii, a pewne względem nich (oraz innych niż instytucje podmiotów). Realizacja funkcji WP jest możliwa, a przynajmniej wydatnie ułatwiona dzięki odpowiedniemu osadzeniu WP w konstrukcji organizacyjnej Unii. Ujmując rzecz inaczej – możliwości wykonywania kompetencji powierzonych WP zależą także od sposobu „umiejscowienia” go w łonie unijnych instytucji oraz od jego pozycji względem innych niż instytucje aktorów.

Tym samym organizacyjne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela – sposób „skonstruowania” go jako unijnego urzędu – pozostają w naturalnym i silnym związku ze sferą jego funkcji. To obszernie zagadnienie zasługuje na pogłębioną analizę w odrębnym rozdziale.

Rozdział 4

STATUS ORGANIZACYJNY WYSOKIEGO PRZEDSTAWICIELA UNII DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

1. Uwagi wprowadzające

W rozdziale poprzednim wskazano, iż wzmacnianie potencjału WPZiB oraz spójności unijnej polityki zagranicznej, jako postulaty towarzyszące rozwojowi koncepcji Wysokiego Przedstawiciela, znajdują odzwierciedlenie na płaszczyźnie rozwiązań przyjętych w Traktacie z Lizbony. Wyznaczają one m.in. zasadnicze obszary operowania WP, w ramach których należy poszukiwać jego szczegółowych kompetencji. Przez ich pryzmat warto dokonywać systematyzacji owych kompetencji z użyciem kategorii funkcji właśnie. Te, pojmowane jako zbiory kompetencji, stają się bowiem czynnikiem porządkującym, a zaproponowany katalog wydaje się korelować z istotą, naturą obszarów funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela. W ten sposób już sama identyfikacja funkcji WP staje się elementem składowym przyjętego w TL modelu tego urzędu.

Warto też zwrócić uwagę, iż już w trakcie rozważań nad funkcjami Wysokiego Przedstawiciela uwagę zwracał silny związek między sferą jego uprawnień (i obowiązków) a powiązaniem z instytucjami Unii oraz z podmiotami innego typu. Jakkolwiek był on dotąd jedynie sygnalizowany, potwierdzić wypada, iż pojawiał się on w odniesieniu do szeregu funkcji WP, zwłaszcza natury koordynacyjnej czy zarządczej i prezentował w tej mierze istotną wagę. W tym zakresie możliwą do uchwylenia stawała się pewna relacja. Jak bowiem wskazano, pewne uprawnienia WP wykonuje samodzielnie, inne wprost z poziomu instytucji, których z mocy prawa jest członkiem. Część z nich odnosi się bezpośrednio do unijnych polityk (WPZiB), część natomiast to kompetencje wykonywane wobec, w stosunku do podmiotów składających się na szeroko definiowaną strukturę organizacyjną Unii. W tym zaś układzie, z perspektywy niektórych funkcji Wysokiego Przedstawiciela, jego pozycja w strukturze organizacyjnej Unii wydaje się posiadać znaczenie kluczowe. Wydaje się wręcz, iż oba główne cele działalności Wysokiego Przedstawiciela determinują nie tylko zakres i charakter jego funkcji, lecz również definiują istotę jego

statusu organizacyjnego. Tym samym status ten wymaga pogłębionej refleksji, która stanie się przedmiotem niniejszego rozdziału.

Podniesiona kwestia wymaga analizy trzech zasadniczych wątków.

Po pierwsze, zbadać należy regulacje określające okres pełnienia funkcji Wysokiego Przedstawiciela. W tej mierze omówiona zostanie zarówno procedura wyboru WP, jak i zasady dotyczące czasu trwania jego mandatu. Już na tym tle możliwym będzie ukazanie swoistej kombinacji indywidualnego mandatu Wysokiego Przedstawiciela z jego umocowaniem w ramach unijnych instytucji.

Po drugie, analizy wymaga sama kwestia umocowania Wysokiego Przedstawiciela w ramach instytucji Unii oraz podmiotów o innym charakterze. Dotychczasowe analizy pozwalały zasygnalizować fakt osadzenia WP w ramach unijnych instytucji (Komisji, Rady) oraz powiązania go z podmiotami nieposiadającymi statusu instytucji. W obliczu wzmiankowanej wagi owych powiązań niezbędnym staje się ukazanie podstaw ich konstrukcji, podstawowych założeń traktatowych w tej mierze. Jednocześnie podjęta zostanie próba oceny, w jakim stopniu status organizacyjny WP koresponduje z jego rolą jako podmiotu personifikującego WPZiB i zapewniającego spójność unijnej polityki zagranicznej.

Wreszcie, po trzecie, wyjaśnienia wymaga charakter prawny Wysokiego Przedstawiciela. Zasadnym punktem wyjścia w tej mierze pozostają kategorie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Przyznać należy, iż klasyfikacja ta nie ma wyłącznie porządkującego znaczenia. Ze wskazanymi kategoriami Traktaty łączą określony zakres praw i obowiązków. W rezultacie pożądanym staje się próba ustalenia, na ile Wysoki Przedstawiciel jako unijny urząd może być uznany za ich element. To z kolei pozwala określić na ile zakres uprawnień i obowiązków przypisywany instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii, może być przypisany także Wysokiemu Przedstawicielowi. Trudno również odmówić rozważaniom w tej mierze pewnego waloru systematyzującego. Szczególnie istotny wydaje się on zwłaszcza w kontekście mozaiki różnego typu powiązań organizacyjnych między WP a instytucjami i podmiotami o innym charakterze.

2. Okres pełnienia funkcji

2.1. Procedura wyboru Wysokiego Przedstawiciela

W pierwotnym, ustalonym w Traktacie z Amsterdamu kształcie urząd Wysokiego Przedstawiciela był ściśle powiązany ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii¹ oraz – w wymiarze organizacyjnym – scalony ze stanowiskiem

1 Znajdowało to wyraz w tytule omawianego urzędu – Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB.

sekretarza generalnego Rady. Już jednak podczas prac nad TKE podkreślano konieczność odseparowania Wysokiego Przedstawiciela od stanowiska sekretarza Generalnego Rady i uczynienia zeń podmiotu autonomicznego z silnym zaangażowaniem w sferę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tego rodzaju personifikacja WPZiB miała pozytywnie wpływać na jej zewnętrzną identyfikację i skuteczność jako politycznego substratu działań zewnętrznych Unii. Nawiązując do rozważań rozdziału poprzedniego, można stwierdzić, iż w owym indywidualnym, autonomicznym wymiarze Wysoki Przedstawiciel odpowiada w głównej mierze za programowanie i realizację WPZiB – to ta polityka stanowi główny obszar jego działalności. Warto jednak przypomnieć, iż nawet w tym aspekcie stosunkowo często Traktaty przewidują konieczność jego kooperacji z innymi instytucjami, przede wszystkim z Komisją. Nie zmienia to jednak faktu, iż w aktualnym stanie prawnym, wieńczącym dotychczasową ewolucję koncepcji Wysokiego Przedstawiciela, pozostaje on w aspekcie formalnym figurą autonomiczną. Wypada jednocześnie wskazać, iż ów jego indywidualny wymiar potwierdza szereg przepisów traktatowych odnoszących się do dwóch kwestii – wyboru Wysokiego Przedstawiciela oraz jego kadencji, które zostaną omówione poniżej.

Procedura wyboru Wysokiego Przedstawiciela, w myśl przepisów TUE, prezentuje się w sposób czytelny i mało skomplikowany. Reguluje ją przede wszystkim art. 18 ust. 1 TUE, zgodnie z którym wyboru dokonuje Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną i za zgodą przewodniczącego Komisji². Cytowany przepis – poświęcony wszak bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi – nie wiąże i nie uzależnia jego mianowania od procesu wyłaniania składu unijnych instytucji. W ten sposób jego wybór to rzeczywiście wybór odrębnego podmiotu przeprowadzany podług odrębnej, właściwej w tej mierze procedury. W połączeniu z katalogiem przypisanych mu w ramach WPZiB kompetencji Wysoki Przedstawiciel faktycznie – w wymiarze strukturalnym – staje się formalnie autonomicznym podmiotem.

Wobec stosunkowo ogólnej formuły przyjętej w art. 18 ust. 1 TUE oczywistym jest, iż w praktyce sam akt wyboru na urząd Wysokiego Przedstawiciela poprzedzają określone czynności wykraczające poza przewidziany w TUE schemat. Pojawia się m.in. pytanie w jaki sposób wyłanianiani są kandydaci na rozpatrywane stanowisko. W tym zaś aspekcie znaczenie pierwszoplanowe mają stosowne negocjacje, uprzednie względem samego aktu wyboru. Wysoki Przedstawiciel oraz przewodniczący Rady Europejskiej, Komisji i Parlamentu Europejskiego to bowiem tzw. unijne *top jobs*, co powoduje, iż obsada owych stanowisk ma również istotny pozaprawny i prestiżowy walor. W efekcie wybór kandydatów na wskazane stanowiska staje się wynikiem stosowania pewnych kryteriów, wśród których wymienić wypada

2 W tym samym trybie Rada Europejska może zakończyć kadencję Wysokiego Przedstawiciela.

klucz geograficzny, polityczny, a także płciowy³. Podział funkcji w obecnej kadencji PE i Komisji jest tego ilustracją. Otóż poglądy Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska bliskie są najsilniejszej formacji w PE – grupie centroprawicowej Europejskiej Partii Ludowej⁴, największej grupy w Parlamencie. Podobny profil polityczny reprezentuje również przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker. Tymczasem Federica Mogherini (oraz poprzedni przewodniczący PE – Martin Schultz⁵) wiązana jest z opcją socjaldemokratyczną, reprezentowaną na poziomie Parlametu Europejskiego przez Partię Europejskich Socjalistów (PES), drugą co do wielkości grupę polityczną w PE. Za jej kandydaturą aktywnie opowiadał się Matteo Renzi, premier Włoch, co dowodzić miało jego silnych wpływów w grupie PES. Jednocześnie warto zauważyć, iż kluczowe stanowiska powierzono osobom reprezentującym największe i duże (Niemcy, Włochy, Polska) i najmniejsze (Luksemburg) państwa członkowskie Unii. Zdołano również zapewnić reprezentację „nowym” państwom członkowskim. Wybór kobiety na urząd wysokiej przedstawiciel wydaje się także wychodzić naprzeciw postulatowi równości płci i obecności kobiet na najwyższych unijnych stanowiskach⁶.

W ten sposób wybór Wysokiego Przedstawiciela staje się pochodną zastosowania różnego rodzaju kryteriów, nieokreślonych w warstwie traktatowej. W konsekwencji trudno odmówić mu charakteru decyzji natury politycznej, będącej w sprostym odzwierciedleniu znaczenia poszczególnych państw członkowskich (ocenianego poza warstwą normatywną) reprezentowanych w Radzie Europejskiej. Jednak nawet jeśli wybór WP nosi swego rodzaju polityczny rys, wciąż opiera się na pewnych regulacjach określonych traktatowo. Tworzą one podstawę stosowanych w tej mierze rozwiązań formalnoprawnych.

W tym wymiarze, co należy przypomnieć, wyboru Wysokiego Przedstawiciela dokonuje Rada Europejska, za zgodą przewodniczącego Komisji. W praktyce, od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, etap negocjacji w tej materii wewnątrz samej Rady Europejskiej i porozumienie z przewodniczącym KE wieńczy stosowna decy-

3 Przepisy TUE – poza przewodniczącym Komisji (art. 17 ust. 7 TUE) – zasadniczo nie precyzują kryteriów wyboru wskazanych stanowisk. Por także B. Przybylska-Maszner, *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Studia Europejskie 2012, nr 2, s. 41.

4 W momencie wyboru komentowano, iż D. Tusk jest kandydatem preferowanym przez najsilniejszą postać EPL – kanclerz Angelę Merkel, por. D. Keating, *Tusk and Mogherini appointed to EU's top jobs*, POLITICO-European Voice, 8/30/14, źródło: <http://www.politico.eu/article/tusk-and-mogherini-appointed-to-eus-top-jobs/> [28.05.2017 r.].

5 W 2017 r. zastąpił go Antonio Tajani, reprezentant frakcji chadeckiej w PE. W wyborach pokonał innego kandydata z Włoch – Gianniego Pitellę z grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów.

6 W podobnym świetle można oceniać także obsadę *EU's top jobs* w poprzedniej kadencji PE i Komisji. Urząd Wysokiego Przedstawiciela sprawowała lady Ashton (brytyjska Partia Pracy, w PE tradycyjnie obecna w grupie PES) reprezentująca jedno z największych unijnych państw. Przewodniczącym PE był Jerzy Buzek (EPL – centroprawica) reprezentujący „nowe”, duże unijne państwo. Na czele Komisji stał Portugalczyk José Manuel Barroso (socjaldemokrata), zaś Radzie Europejskiej przewodniczył Belg Herman van Rompuy, reprezentant nurtu chadeckiego.

zja. W przypadku C. Ashton podjęto ją w grudniu 2009 roku⁷, natomiast w przypadku F. Mogherini – w sierpniu 2014 roku⁸. W obu decyzjach wskazano wprost (w przypadku pierwszej – w tytule), iż na dokonanie konkretnego wyboru zgodę wyraził nowo wybrany przewodniczący Komisji. W ten sposób, w zasadzie, procedura wyboru Wysokiego Przedstawiciela zostaje zakończona – wszystkie jej elementy przewidziane w art. 18 ust. 1 TUE zostają wyczerpane. Warto jedynie dodać, iż wskazane decyzje dotyczące wyboru WP – zgodnie z ich treścią – stały się skuteczne od momentu ich notyfikacji osobie mianowanej, której dokonywać miał przewodniczący Rady Europejskiej. Należy jednocześnie podkreślić, iż decyzje te czynią zadość indywidualnemu charakterowi Wysokiego Przedstawiciela, co zgodnie jest z art. 18 ust. 1 TUE. Są one aktami poświęconymi wyłącznie wyborowi omawianego podmiotu.

Na tle powyższych uwag wypada więc jasno podkreślić, iż Wysoki Przedstawiciel mianowany jest jako odrębny, autonomiczny podmiot i taki jego status w strukturze organizacyjnej Unii pozostaje efektem rozwoju poświęcanych mu rozwiązań traktatowych przedstawionych we wcześniejszych rozważaniach.

Niemniej ta sama ewolucja i rozwój koncepcji WP doprowadziły do silnego powiązania go z unijnymi instytucjami. Tę okoliczność trudno z kolei odseparować od konsekwentnych prób łączenia tego urzędu ze spójnością unijnej polityki zagranicznej. W tym obszarze twórcy Traktatów stawali permanentnie przed pewnego rodzaju dylematem. W największym uproszczeniu pytanie brzmiało – w jaki sposób powiązać polityczne (WPZiB) i gospodarczo-społeczne nurty aktywności zewnętrznej UE (*high and low policies*) przy jednoczesnym zachowaniu odmiennych reżimów kooperacji (ponadnarodowego i międzyrządowego) w ich ramach. Innymi słowy, problematyczną stała się kwestia spójności działań zewnętrznych Unii (czy nawet szerzej – jej polityki zagranicznej jako całości) przy utrzymaniu „wspólnotowych” reguł w pewnym fragmencie (m.in. WPH) bez ich wdrażania w ramach ich politycznego substratu – WPZiB. W perspektywie instytucjonalnej (organizacyjnej) dychotomia reżimów współpracy w omawianej dziedzinie wiązała się m.in. ze zróżnicowanym stopniem zaangażowania poszczególnych instytucji Unii w ogół-

7 *Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą Przewodniczącego Komisji z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2009/950/UE), Dz.U. L 328 z 15.12.2009 r., s. 69.* Decyzja ta została przyjęta na podstawie art. 18 ust. 1 TUE w brzmieniu nadanym mu Traktatem z Lizbony. Kilka dni wcześniej (1 grudnia 2009 r.) przyjęto decyzję o identycznym tytule, zob. *decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą przewodniczącego Komisji z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Dz.U. L 315 z 2.12.2009.* Jej skutkiem było mianowanie C. Ashton „na okres od dnia 1 grudnia 2009 r. do końca trwającej wówczas kadencji Komisji”. Urzędowanie tej Komisji trwało jednak do lutego 2010 roku. Stąd w decyzji z 4 grudnia 2009 r. mianowanie Lady Ashton objęło okres od końca kadencji urzędującej wówczas Komisji aż do 31 października 2014 roku czyli do planowanego końca kadencji kolejnej Komisji. Rozwiązanie to zapewniało ciągłość w sprawowaniu urzędu Wysokiego Przedstawiciela.

8 *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 30 sierpnia 2014 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2014/639/UE), Dz.U. L 262 z 02.09.2014 r., s. 6.*

nie pojmowaną sferę polityki zagranicznej UE oraz zakresu ich kompetencji w tym zakresie. Stąd kwestią niezwykle istotną stawało się pytanie, w jaki sposób spójność owej polityki zachować na płaszczyźnie podmiotów w różnej mierze odpowiedzialnych za poszczególne jej obszary. W tym kontekście – i potwierdzają to dotychczasowe rozważania – jedną z podstawowych ścieżek wzmacniania spójności polityki zagranicznej UE we wskazanych warunkach pozostają rozwiązania natury instytucjonalnej. Jeśli Unia ma zapewniać spójność swej polityki zagranicznej (a jest to jej obowiązkiem – art. 21 ust. 3 TUE) – powinna posiadać ku temu organizacyjne zaplecze, odpowiednio skonstruowane ramy instytucjonalne (art. 13 ust. 1 TUE). Jeśli natomiast do zachowania tejże spójności przyczyniać się ma Wysoki Przedstawiciel (co jest jego obowiązkiem – art. 21 ust. 3 czy art. 18 ust. 4 TUE), powinien on być w owych ramach odpowiednio umocowany. Takie też założenie, jak się wydaje, leży u podstaw przyjętych w TL rozwiązań. Efektem tego stało się swoiste włączenie WP jako podmiotu w ramy unijnych instytucji.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż Wysoki Przedstawiciel – urząd wszak autonomiczny w wymiarze organizacyjnym – uczestniczy w pracach określonych instytucji UE, przy czym charakter tego uczestnictwa jest różny. Zgodnie z art. 17 ust. 4 i 5 TUE⁹ skład Komisji obejmuje również Wysokiego Przedstawiciela. Jest on zatem jednym z jej członków, co więcej – w randze jednego z jej wiceprzewodniczących. Ten status WP potwierdza także art. 18 ust. 4 TUE. W ramach Komisji WP odpowiadać ma za obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii (art. 18 ust. 4 TUE). Zgodnie z art. 18 ust. 3 TUE Wysoki Przedstawiciel przewodniczy pracom Rady ds. Zagranicznych¹⁰. Regulacja ta czyni z WP członka Rady w randze przewodniczącego, przy czym z racji na specyfikę tej instytucji i traktatowo określoną formułę jej prac (m.in. art. 16 ust. 6 TUE) „członkostwo” to odnosi się do jednej z formacji Rady¹¹, nie ma zaś charakteru podobnego do członkostwa w kolegium komisarzy. Wreszcie, na mocy art. 15 ust. 2 TUE, Wysoki Przedstawiciel bierze udział w pracach Rady Europejskiej. Przywołany przepis nie zakłada zatem członkostwa WP we wskazanej instytucji. Jednak z perspektywy zadań powierzonych traktatowo Wysokiemu Przedstawicielowi również ta forma uczestnictwa w łonie Rady Europejskiej może mieć niebagatelne znaczenie. Owo silne umocowanie Wysokiego Przedstawiciela w ra-

9 Artykuł 17 ust. 4 TUE odnosi się do składu Komisji obejmującego przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Z kolei art. 17 ust. 5 do ograniczonego składu Komisji, którego wprowadzenie przewidywano od 1 listopada 2014 r. Nowy skład Komisji obejmować miał liczbę komisarzy równą dwóm trzecim liczby państw członkowskich, przy czym Rada Europejska w drodze jednomyślnej decyzji mogła zmienić przewidywany stan liczbowy. Z uprawnienia tego Rada Europejska skorzystała, utrzymując dotychczasową liczbę członków Komisji równą liczbie państw członkowskich. Por. *decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej* (2013/272/UE), Dz.U. UE L 165 z 18.06.2013 r..

10 Por. także art. 16 ust. 9 TUE.

11 Odnosnie do składów Rady por. *decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej* (2009/878/UE), Dz.U. L 315 z 02.12.2009 r..

mach unijnych instytucji w sposób oczywisty może mieć znaczenie z perspektywy jego mianowania i okresu trwania mandatu. Jest to szczególnie widoczne w przypadku relacji między WP a Komisją.

Pochodną członkostwa Wysokiego Przedstawiciela w Komisji staje się bowiem fakt, iż w praktyce akt wyboru Wysokiego Przedstawiciela chronologicznie zbiega się z procedurą wyboru Komisji Europejskiej, mimo iż sam art. 18 ust. 1 TUE tego rodzaju zbieżności nie przewiduje. Wskazywano już, iż wybór Wysokiego Przedstawiciela – co wynika wprost z art. 18 ust. 1 TUE – odbywa się za zgodą przewodniczącego Komisji. To rozwiązanie wydaje się naturalne, wzięwszy pod uwagę, iż WP jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Warto też jednak zwrócić uwagę na związek między osobą Wysokiego Przedstawiciela a procedurą wyłaniania składu KE określony w art. 17 ust. 7 TUE. Otóż pierwszym jej etapem jest wybór przewodniczącego Komisji. Następnie Rada, w porozumieniu z nowo wybranym przewodniczącym, opracowuje listę kandydatów na komisarzy. Kolejnym krokiem pozostaje natomiast kolegialne – a zatem łącznie z Wysokim Przedstawicielem – zatwierdzenie składu Komisji przez Parlament Europejski. Dopiero na podstawie takiego zatwierdzenia Rada Europejska mianuje Komisję.

Regulacje te nie przeczą oczywiście organizacyjnej odrębności i samodzielności Wysokiego Przedstawiciela. Pozostający w tej mierze fundamentalnym punktem odniesienia art. 18 ust. 1 TUE nie uzależnia w żaden sposób „bytu” WP w unijnej strukturze od pozytywnego przebiegu procedury wyboru Komisji. Można zaryzykować tezę, iż ewentualne trudności w tej mierze nie oznaczają, iż prawidłowo wybrany WP nie może pełnić swych funkcji – oczywiście poza obowiązkami powierzonymi mu traktatowo w ramach Komisji, której składu PE może po prostu nie zaaprobować. Tezę tę potwierdzać się wydaje także art. 17 ust. 8 TUE, zgodnie z którym, w przypadku uchwalenia przez PE wotum nieufności wobec Komisji, jej członkowie kolegialnie rezygnują ze swych funkcji, zaś Wysoki Przedstawiciel rezygnuje wyłącznie z funkcji pełnionych w ramach Komisji. Warto więc zwrócić uwagę, iż zakończenie mandatu w ramach Komisji nie powoduje automatycznego zakończenia mandatu Wysokiego Przedstawiciela i jest to kolejne potwierdzenie indywidualnego, autonomicznego charakteru Wysokiego Przedstawiciela.

Niemniej powiązanie mechanizmu wyboru samego WP z procesem wyboru składu Komisji jest ewidentne i silne. Warto w tej mierze zwrócić uwagę na dwie kwestie. Otóż, po pierwsze, przedstawiony schemat powoduje, iż podmiotem zaangażowanym „pośrednio” w proces wyboru WP staje się Parlament Europejski. Skład Komisji – łącznie z osobą WP – podlega bowiem zatwierdzeniu przez PE, co poprzedza faza wysłuchań kandydatów na poszczególne stanowiska w Komii-

sji. Reguła ta obejmuje także Wysokiego Przedstawiciela¹². Warto jednak pamiętać, iż sam art. 18 ust. 1 TUE nie daje PE możliwości zablokowania wyboru, mianowania WP przez Radę Europejską. Po drugie, warto wskazać, iż na tle przedstawionego schematu pojawia się także problem kwalifikacji koniecznych do objęcia urzędu Wysokiego Przedstawiciela. Artykuł 18 ust. 1 TUE żadnych kryteriów w tym względzie nie przewiduje. Wysoki Przedstawiciel jest jednak równocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji, jest jej członkiem. Komisarze natomiast muszą swą osobą czynić zadość wymogom określonym w art. 17 ust. 3 TUE. W przypadku Wysokiego Przedstawiciela, jak należy zakładać, ocena jego kwalifikacji dokonywać się będzie w procedurze wyboru Komisji. To z kolei oznacza, iż Rada Europejska powinna przy swym wyborze uwzględnić kryteria wynikające z art. 17 ust. 3 TUE.

Zaprezentowane rozwiązania ilustrują silne powiązanie procesu wyboru WP z wyborem Komisji. Z całą jednak mocą podkreślić należy, iż związanie WP z procedurą wyłaniania składu Komisji – wbrew pozorom – nie odbiera mu jego indywidualnego charakteru. Przeciwnie – charakter ten zdaje się w pewnym stopniu potwierdzać. W tym względzie można zwrócić uwagę chociażby na fakt, iż procedurze wyboru składu KE podlega przecież – wybrany już w odrębnym trybie – Wysoki Przedstawiciel¹³.

2.2. Kadencja Wysokiego Przedstawiciela

Indywidualny charakter Wysokiego Przedstawiciela uwidacznia się również w świetle okresu jego kadencji, jakkolwiek w tym wymiarze powiązania z unijnymi instytucjami (ponownie z Komisją) są również bardzo wyraźne.

Traktaty zasadniczo nie przewidują okresu sprawowania mandatu przez Wysokiego Przedstawiciela – nie określają długości jego kadencji¹⁴. Pewnym wyjątkiem w tej mierze pozostają, cytowane wcześniej, regulacje zawarte w postanowieniach Protokołu nr 36 oraz Deklaracji nr 12 dołączonych do Traktatów, choć należy zastrzec, iż postanowienia te miały charakter przejściowy i obliczone były

12 Wysłuchania przed PE mają stosunkowo szczegółowy charakter, pozwalają mu powziąć relatywnie szeroką wiedzę na temat potencjału kandydata. Poprzedza je faza pisemna polegająca na wypełnieniu przez kandydata stosownego kwestionariusza. Por. kwestionariusz C. Ashton, źródło: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2008_10/questionnaires/general_pl.pdf (część A), http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2008_10/questionnaires/specific_pl.pdf (część B) [29.05.2017] oraz F. Mogherini, źródło: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/mogherini-reply_en.pdf [29.05.2017].

13 Por. Ch. Kaddous, *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty* [w:] S. Griller, J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty, European Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien 2009, s. 207-208. Warto zwrócić uwagę, iż decyzja RE mianująca F. Mogherini na urząd WP zapadła w sierpniu 2009 r., zaś przesłuchania kandydatów na komisarzy przed PE odbyły się na przełomie września i października 2009 r. (29.09.-07.10.2009 r.; w przypadku F. Mogherini – 06.10.2009 r.).

14 Ch. Kaddous, *Role and Position...*, *op. cit.*, s. 208; M. Pleszka, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – Analysis of the Lisbon Treaty Provisions*, *Yearbook of Polish European Studies* 2010, vol. 13, s. 98.

na usprawnienie wdrażania systemu lizbońskiego. Zgodnie z nimi kadencja Wysokiego Przedstawiciela w formule Sekretarza Generalnego Rady zakończyć się miała wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (art. 6 protokołu)¹⁵. Z kolei w Deklaracji nr 12 oświadczono, iż mianowanie Wysokiego Przedstawiciela ma nastąpić w dniu wejścia w życie TL – w tym dniu jego kadencja miała się rozpocząć, a zakończyć wraz z upływem kadencji urzędującej w tym okresie Komisji. Zakładano wówczas, iż TL wejdzie w życie w styczniu 2009 r., czyli jeszcze przed upływem kadencji urzędującej wówczas Komisji (listopad 2009 roku)¹⁶. W takiej sytuacji pojawiałyby się rzeczywiście marginesy czasowe, dla którego cytowane regulacje zachowywałyby zasadność. Między wejściem w życie TL (podpisanego w grudniu 2007 r.) a zakończeniem urzędującej w tym czasie Komisji (listopad 2009 r.) funkcję WP pełniłaby bowiem osoba mianowana zgodnie z wytycznymi Deklaracji nr 12 (punkt 1). Natomiast od listopada 2009 r. – wraz z początkiem kadencji kolejnej Komisji – urzędowanie rozpocząć powinien także nowy Wysoki Przedstawiciel, mianowany zgodnie z art. 17 i 18 TUE¹⁷. Deklaracja wskazuje również (punkt 2), iż kadencja rozpoczynającego urzędowanie w listopadzie 2009 r. Wysokiego Przedstawiciela równa będzie kadencji Komisji rozpoczynającej funkcjonowanie w tym samym momencie¹⁸. W ten sposób kadencje WP i Komisji wyraźnie połączono i czasowo utożsamiono. Biorąc pod uwagę art. 17 ust. 3 TUE wyznaczający długość kadencji KE, wypada uznać, iż również kadencja Wysokiego Przedstawiciela w rzeczywistości wynosić miałaby pięć lat. Przypomnieć jednak wypada, iż w normatywnej części TUE tego rodzaju czasowego ograniczenia mandatu WP – terminem pięcioletnim – nie zawarto¹⁹.

W dotychczasowej praktyce jednak (od wejścia w życie TL) faktycznie okres pełnienia mandatu przez Wysokiego Przedstawiciela równy jest długości kadencji Komisji. Bezpośrednią podstawą tego rozwiązania pozostają decyzje Rady Europejskiej w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela. Oba przywołane wyżej akty, poza faktem dokonania wyboru określonej osoby na stanowisko WP, wskazują też moment zakończenia jego mandatu. W decyzji z 2009 roku powołującej lady Ashton ustalono, iż zostaje ona mianowana na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela na okres od końca kadencji aktualnej Komisji do dnia 31 października 2014

15 TL wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku.

16 J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 185.

17 Co jednak ciekawe, do lutego 2010 roku, jak wskazywano, urzędowała wciąż tzw. pierwsza Komisja Barroso. Zasadniczo zatem, powołana na stanowisko WP w grudniu 2009 r. Lady Ashton powinna zakończyć urzędowanie wraz z końcem kadencji tej właśnie Komisji (jako urzędującej w momencie jej mianowania), co wynika z treści cytowanej deklaracji. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przywoływaną wyżej „drugą” decyzję mianującą C. Ashton na urząd Wysokiego Przedstawiciela z 4 grudnia 2009 r.

18 J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, *op. cit.*, s. 184-185.

19 Por. J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 95. Trudno jednak negocjować zasadność tego rodzaju praktyki skoro WP ma być jednym z wiceprzewodniczących Komisji, por. Ch. Kaddous, *Role and Position...*, *op. cit.*, s. 208.

roku. Podobnie, decyzja z 2014 r. powołująca F. Mogherini przewiduje, iż jej kadencja jako WP wygaśnie wraz z końcem kadencji aktualnie urzędującej Komisji, czyli z dniem 31 października 2019 roku. W pewnym sensie jest to realizacja wytycznej zawartej w cytowanej deklaracji, jakkolwiek jej postanowienia odnosiły się w zasadzie do mianowania i kadencji WP w okresie od wejścia w życie TL do zakończenia kadencji Komisji w listopadzie 2009 roku oraz do mianowania i kadencji WP powoływanego na okres kadencji kolejnej Komisji – od listopada 2009 roku. Wybory Wysokiego Przedstawiciela dokonywane w późniejszym okresie wydają się wykraczać poza jej treść. Mimo to Rada Europejska, w obu decyzjach – również tej powołującej na urząd WP Federicę Mogherini – okres kadencji WP zrównuje z kadencją Komisji.

Jednocześnie jako podstawę przyjęcia obu wskazanych decyzji Rada Europejska konsekwentnie wskazuje art. 18 ust. 1 TUE, który jednak – co warto powtórzyć – o długości kadencji WP nie mówi nic. Stanowi jednak, iż prawem Rady Europejskiej jest powołanie Wysokiego Przedstawiciela, a także zakończenie jego kadencji, przy czym w obu przypadkach stanowi ona większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Artykuł 18 ust. 1 TUE nie wydaje się zatem zabraniać Radzie Europejskiej wyznaczania okresu kadencji Wysokiego Przedstawiciela. Jej początek i koniec określone mają być bowiem decyzjami Rady Europejskiej w sprawie mianowania i zakończenia pełnienia mandatu. W ten sposób decyzja mianująca WP miałaby podwójny – powołująco-odwołujący – skutek właśnie dzięki wskazaniu okresu urzędowania Wysokiego Przedstawiciela²⁰. Można również mniemać, iż zgoda przewodniczącego Komisji na mianowanie konkretnej osoby, do której obie cytowane wyżej decyzje wyraźnie nawiązują, obejmuje także akceptację okresu trwania jej mandatu jako Wysokiego Przedstawiciela.

W tym świetle wypada jednak uznać, iż także sposób ustalania kadencji WP potwierdza jego autonomiczny status. Nawet jeśli jej okres jest tożsamy z okresem kadencji Komisji, to jest efektem decyzji poświęconej indywidualnie Wysokiemu Przedstawicielowi, nie zaś pochodną jego uczestnictwa w unijnych instytucjach czy innego typu organach Unii. Tym samym zrównanie okresu kadencji WP i Komisji wydaje się mieć podłoże głównie pragmatyczne. Fakt członkostwa WP w Komisji może rzeczywiście uzasadniać takie rozwiązanie. Niemniej decyzja w tym przedmiocie wciąż jest decyzją określającą pewien aspekt funkcjonowania WP jako odrębnego względem instytucji UE podmiotu.

Warto w omawianym zakresie zwrócić uwagę na jeszcze jedną regulację traktatową. Oto zgodnie z art. 17 ust. 6 TUE członek Komisji składa rezygnację, jeże-

20 Zauważyć można bowiem, iż w decyzji mianującej Federicę Mogherini na stanowisko WP nie dokonano formalnego odwołania jej poprzedniczki. Początek jej kadencji wyznaczany jest końcem kadencji urzędującej w momencie mianowania Komisji, zakończenie zaś – konkretną datą.

li zażąda tego przewodniczący. Wysoki Przedstawiciel natomiast składa rezygnację w podobnej sytuacji (żądanie przewodniczącego KE), jednak w jego przypadku wyraźnie zastrzeżono, iż czyni to w trybie art. 18 ust.1 TUE²¹. Oznaczałoby to, iż – w odróżnieniu od pozostałych członków Komisji – złożenie rezygnacji przez WP skutkowałoby wdrożeniem procedury z art. 18 ust. 1 TUE²². W konsekwencji oznaczałoby to jednak, iż przewodniczący Komisji może doprowadzić do odwołania Wysokiego Przedstawiciela²³. Chodziłoby tu przy tym o usunięcie danej osoby również z urzędu Wysokiego Przedstawiciela, nie zaś tylko o pozbawienie jej funkcji w ramach Komisji – taki jest bowiem skutek procedury określonej we wskazanym przepisie²⁴. W podobnym świetle rozpatrywać wypada regulację zawartą w art. 246 TFUE. Mowa w nim o skutkach rezygnacji i dymisji członków Komisji. W odniesieniu do WP ustalono, iż w przypadku jego rezygnacji lub dymisji zostaje on zastąpiony na okres do końca kadencji, przy czym operacja ta – ponownie – odbywać się ma w trybie art. 18 ust. 1 TUE. Zakładać wypada, iż w art. 246 TFUE chodzi o koniec kadencji Komisji (a nie samego WP – ta traktatowo ustalona nie jest). Konieczność zastępstwa pozostaje w tej sytuacji zrozumiała. Rodzi się jednak wątpliwość, czy owa rezygnacja (względnie dymisja) odnosi się do mandatu w ramach Komisji, czy też do ogólnego mandatu Wysokiego Przedstawiciela. Cytowane przepisy prowadzą do wniosku, iż skutkiem rezygnacji (np. na żądanie przewodniczącego KE) lub dymisji (warunki określa art. 247 TFUE²⁵) jest „wymiana” osoby pełniącej urząd Wysokiego Przedstawiciela. Ma on być bowiem zastąpiony do końca kadencji, a wobec traktatowo przewidzianej tożsamości WP i wiceprzewodniczącego Komisji nie jest możliwym odseparowanie tych stanowisk i sprawowanie ich przez różne osoby. Potwierdzeniem tych założeń wydaje się dyspozycja art. 246 TFUE, zgodnie z którym rezygnacja lub dymisja WP wymaga uruchomienia procedury określonej w art. 18 ust. 1 TUE. To oznacza, iż nieuniknionym elementem procesu zastąpienia Wysokiego Przedstawiciela (czyli *de facto* zakończenia mandatu pełnionego przez dotychczasowego WP i rozpoczęcie mandatu nowo powołanej osoby) pozostaje decyzja Rady Europejskiej. Na marginesie warto też zauważyć, iż z punktu widzenia WP inne skutki wywiera uchwalenie wotum nieufności wobec Komisji przez PE, inne natomiast żądanie rezygnacji wyrażone przez przewodniczącego Komisji bądź orzeczenie dymisji przez TSUE. W pierwszym przypadku WP rezygnuje jedynie ze swych funkcji w ramach Komisji (art. 17 ust. 8 TUE) i jak

21 Por. także J-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, New York 2010, s. 245-246.

22 Ch. Kaddous, *Role and Position...*, *op. cit.*, s. 211.

23 Można wręcz uznać, iż żądanie przewodniczącego Komisji zobowiązuje Radę Europejską do zakończenia mandatu WP w trybie art. 18 ust. 1 TUE, por. H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, London, Dordrecht 2013, s. 748.

24 *Ibidem*.

25 Artykuł 247 TUE: *Jeśli członek Komisji nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia, Trybunał Sprawiedliwości może go zdymisjonować, na wniosek Rady stanowiącej zwykłą większością lub Komisji.*

już sygnalizowano, okoliczność ta zdaje się także w ewidentny sposób potwierdzać autonomiczny status Wysokiego Przedstawiciela. W przypadku drugim – konsekwencją jest zakończenie mandatu WP i zastąpienie go nowo wybraną osobą, przy czym również tu wymagana jest aktywność Rady Europejskiej ukierunkowana bezpośrednio i indywidualnie na osobę Wysokiego Przedstawiciela.

Wobec powyższych uwag wypada podkreślić, iż także traktatowa konstrukcja zakończenia mandatu Wysokiego Przedstawiciela ponownie potwierdza jego organizacyjną autonomię. Warto jednak zauważyć, jak silne jest powiązanie między mandatem WP i długością jego trwania a aktywnością Komisji oraz postawą jej przewodniczącego. Trudno zaobserwować podobnie silne zależności między powołaniem Wysokiego Przedstawiciela i jego kadencją a Radą czy Radą Europejską. Wynika to jednak nie tyle z zamierzeń „luźniejszego” powiązania WP z tymi instytucjami (jakkolwiek w przypadku Rady Europejskiej rola WP faktycznie sprowadza się do uczestnictwa w jej pracach), co z ich traktatowo ustalonego charakteru i sposobu procedowania.

Podsumowując tę część rozdziału, warto pokusić się o następujące refleksje. Po pierwsze, aktualne rozwiązania prawne – stanowiąc efekt ewolucji koncepcji WP – utrwalają jego autonomiczny status. Zarówno kwestia wyboru Wysokiego Przedstawiciela, jak i określania długości trwania jego mandatu posiadają ów indywidualny wymiar. Trudno jednocześnie oprzeć się wrażeniu, iż ta autonomiczna konstrukcja Wysokiego Przedstawiciela jest pochodną postulatów bardziej efektywnej personifikacji WPZiB i ograniczenia liczby reprezentujących Unię w tej materii podmiotów. W tym kontekście warto wskazać, iż szereg kompetencji właśnie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, opisanych w rozdziale poprzednim, przypisano Wysokiemu Przedstawicielowi operującemu jako podmiot odrębny. To on – w perspektywie indywidualnej – odpowiada za programowanie tej polityki oraz jej realizację i szereg bardziej szczegółowych aktywności wypełniających owe generalnie sformułowane funkcje.

Niemniej, po drugie, w zakresie wyboru i okresu trwania mandatu WP – kwestii składających się przecież na organizacyjny wymiar jego funkcjonowania – aspekt powiązań Wysokiego Przedstawiciela z unijnymi instytucjami, zwłaszcza z Komisją, jest bardzo wyraźny i silny. Na etapie wyboru i kształtowania kadencji WP więc ta jest ewidentna, co łączyć można z różnego typu uczestnictwem WP w ramach instytucji Unii. Okoliczność ta również wydaje się pochodną założeń towarzyszących rozwojowi idei Wysokiego Przedstawiciela. W tym jednak przypadku chodzi – jak się wydaje – przede wszystkim o wzmocnienie spójności ogółu działań Unii tworzących jej politykę zagraniczną *sensu largo*. W ten sposób indywidualny wymiar WP, obliczony na efektywną personifikację WPZiB, łączy się tu i przeplata z instytucjonalnym osadzeniem rozpatrywanego organu, obliczonym na zachowanie

wanie i wzmocnienie unijnej polityki zagranicznej jako całości. Uczestnictwo Wysokiego Przedstawiciela w łonie instytucji Unii ma zatem wpływ na kompleksowy obraz jego funkcjonowania. Stąd prawne aspekty umocowania WP w ramach instytucjonalnych Unii wymagają szerszej analizy.

3. Powiązania organizacyjne Wysokiego Przedstawiciela – formuła *multi-hatting*

3.1. Formuła *multi-hatting* – ogólny schemat

Wyodrębnione w toku wcześniejszych analiz kompetencje składają się na katalog obejmujący kompetencje programująco-inicjatywne, reprezentacyjne, koordynacyjne, zarządcze oraz konsultacyjne, sprawozdawcze i koncyliacyjne Wysokiego Przedstawiciela. Kompetencje te stanowią podstawę szerokiego wachlarza podejmowanych przez niego aktywności i w ten sposób są pewnego rodzaju ich „streszczeniem”. Ich lista – nawet w uproszczonym ujęciu – prezentuje działania Wysokiego Przedstawiciela jako zestaw szeregu rodzajowo odmiennych, niejednorodnych czynności. To zarówno aktywność odnosząca się bezpośrednio do sfery jednej z unijnych polityk (WPZiB), do relacji między różnymi politykami Unii (zachowanie spójności między nimi), jak i do pozycji WP w unijnych instytucjach i innego typu podmiotach (przewodniczenie, wiceprzewodnictwo, udział w pracach, zwierzchnictwo). Na tym tle sugerowano już wcześniej, jak ważnym pozostaje organizacyjne usytuowanie Wysokiego Przedstawiciela, jak istotne pozostaje ono z perspektywy funkcji WP, porządkujących jego kompetencje szczegółowe.

Rzeczywiście, szczególną uwagę zwracają te przepisy, które sytuują Wysokiego Przedstawiciela w ramach podmiotów tworzących strukturę organizacyjną Unii. Wiceprzewodnictwo Komisji oraz przewodniczenie Radzie do Spraw Zagranicznych są dobitnym przykładem tego rodzaju regulacji i zostały już wymienione w ramach kompetencji koordynacyjnych i zarządczych Wysokiego Przedstawiciela²⁶. Przepisy te nie pozostawiają m.in. wątpliwości, iż WP jako nowy unijny urząd pozostaje strukturalnie włączony w działania unijnych instytucji – przede wszystkim Komisji (art. 18 ust. 4 TUE) i Rady (art. 18 ust. 3, art. 27 ust. 1 TUE). Przy bliższej analizie podstaw prawnych funkcjonowania WP okazuje się jednak, iż może on przejawiać pewną aktywność w łonie Rady Europejskiej (art. 15 ust. 2 TUE), a także w ramach (i w odniesieniu do) innych niż instytucje UE podmiotów (m.in. art. 27 ust. 3 TUE).

26 Niektórzy autorzy kwalifikują tę działalność WP jako odrębne kompetencje (funkcje). Por. M.in. Ch. Kaddous, *Role and Position...*, op., cit., s. 209-210; M. Pleszka, *High Representative of the Union...*, op. cit., s. 93-95.

Na tym natomiast tle rysuje się model Wysokiego Przedstawiciela w formule *multi-hatting*²⁷ oznaczającej w największym skrócie uzupełnienie jego indywidualnego wymiaru zaangażowaniem (o różnym charakterze) w struktury unijnych instytucji i podmiotów o innym statusie. Ów indywidualny, autonomiczny status WP nie powinien budzić wątpliwości już w świetle dokonanej w poprzednich punktach analizy regulacji w zakresie procedury jego wyboru oraz kadencji²⁸. Dodać w tym kontekście warto, iż zgodnie z art. 18 ust. 4 TUE Wysoki Przedstawiciel w odniesieniu do swych obowiązków w ramach Komisji, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków, podlega procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji. W przypadku natomiast uchwalenia przez PE wotum nieufności wobec Komisji WP rezygnuje jedynie z funkcji pełnionych w ramach tej instytucji.

Cytowane wyżej przepisy potwierdzają oczywiście odrębność organizacyjną urzędu Wysokiego Przedstawiciela. Podkreślają jednocześnie istnienie powiązań WP z instytucjami Unii oraz określają ich charakter. Tytułem przypomnienia wskazać należy, iż na ich mocy Wysoki Przedstawiciel jest wiceprzewodniczącym Komisji, przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych oraz uczestniczy w pracach Rady Europejskiej (art. 18 ust. 3 i 4 czy art. 15 ust. 2 TUE). Warto w tym ujęciu dostrzec także rolę aktów prawa wtórnego, m.in. przepisy decyzji ustanawiającej ESDZ²⁹. Również one potwierdzają się zdają autonomiczny organizacyjnie wymiar funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela (art. 2 decyzji). Potwierdzają jednak przy tym osadzenie WP w ramach Komisji i Rady, a także jego zwierzchnictwo względem samej Służby.

W tym świetle w literaturze pojawiają się tezy o mnogim umocowaniu Wysokiego Przedstawiciela. Używane w tym kontekście pochodne terminu *hatting* nie są zwrotami prawnymi, a pozostają właściwe językowi prawniczemu. Stąd być może wynika brak jednolitości w ich stosowaniu. W zależności od koncepcji przyjętej przez danego autora WP traktowany jest jako podmiot w układzie podwójnego (*double-hatting*) bądź potrójnego (*triple-hatting*) umocowania. Czynnikiem rozstrzygającym wydaje się pozostawać kwestia, które organizacyjne „kapelusze” (*hats*)

- 27 Fraza *multi-hatting* pojawia się w rozważaniach dotyczących Wysokiego Przedstawiciela, por.: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint CEPS, EGMONT and EPC Study, s. 143, źródło: https://www.ceps.eu/system/files/book/2010/09/Studia_Lisbonne_II%20COPYRIGHT.pdf [04.06.2017]; S. Lange, *HR/VP to VP/HR? The next generation*, European Union Institute for Security Studies, Brief No. 30, 28 October 2014, s. 1, źródło: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_30_HRVP_to_VPHR.pdf [04.06.2017]; H. Gundert, *The unified representation of disagreement – What the Serbia-Kosovo deal tells us about the real potential of the EU's High Representative*, *IReflect – Student Journal of International Relations* 2004, vol. 1(1), s. 29.
- 28 Por. także T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 156 – March 2015, s. 19-21, źródło: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp156-ramopoulos-wouters.pdf [28.02.2017].
- 29 *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. L 201 z 03.08.2010.

uznawane są za dominujące czy też najważniejsze³⁰. Wymiar indywidualny oraz wiceprzewodnictwo Komisji dają podstawy założeniu o podwójnym umocowaniu (*double-hatting*) Wysokiego Przedstawiciela³¹, a przy dodatkowym uwzględnieniu przewodnictwa Radzie ds. Zagranicznych – założeniu o umocowaniu potrójnym (*triple-hatting*)³². Niektórzy zaś autorzy zdają się przyjmować autonomiczny „kapeluszyk” Wysokiego Przedstawiciela za rzecz oczywistą a formułę *double-hatting* wiąże z jego pozycją w ramach Komisji i Rady³³. Oczywiście, charakter umocowania WP w Radzie nie jest tożsamy z charakterem umocowania WP w Komisji. Niemniej wydaje się, iż status przewodniczącego jednego z traktatowo określonych składów Rady powinien skłaniać do akceptacji stanowiska o przynajmniej potrójnym umocowaniu WP (*triple-hatting*). Warto jednak zauważyć, iż Wysoki Przedstawiciel na poziomie instytucji pozostaje związany również ze składem Rady Europejskiej. Nawet jeśli jego status w ramach tej instytucji nie jest szczególnie silny, nie warto go pomijać. Co jednak również ważne, silne powiązania organizacyjne Wysokiego Przedstawiciela nie ograniczają się do unijnych instytucji. Względem szeregu dalszych podmiotów jego pozycja mieści się w pojęciu „zwierzchnictwa”, a Europejska Służba Działań Zewnętrznych byłaby w tej mierze najlepszym przykładem. Uzupełnić go może natomiast pozycja WP w odniesieniu np. do Europejskiej Agencji Obrony. W konsekwencji wartą rozważenia staje się propozycja – sygnalizowana wyżej – ujmowania WP jako podmiotu o wielokrotnym (mnogim) umocowaniu (*multi-hatting*). Formuła ta jest o tyle zasadna, iż nie neguje ani podwójnego, ani potrójnego umocowania WP, a pozwala uwzględnić ewentualne dalsze organizacyjne płaszczyzny jego działania.

Oczywiście, należy mieć świadomość, iż proponowana formuła *multi-hatting* (a także formuły *double-hatting* i *triple-hatting*) zdaje się posiadać w głównej mierze opisowy i porządkujący charakter. Jako obecna w funkcjonowaniu Wysokiego Przedstawiciela może więc zostać zastosowana w toku kolejnych analiz i wyznaczać ich systematykę. Omówienie pozycji WP w łonie unijnych instytucji oraz w relacji do podmiotów nieposiadających tego statusu wydaje się być zabiegiem nie tylko

30 Por. F. Laursen, *The EU's 'external action' according to the Lisbon Treaty. Institutional choices and their explanations* [w:] M. Wilga, I. Karolewski (eds.), *New Approaches to EU Foreign Policy*, New York 2014, s. 24.

31 Por. J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty...*, *op. cit.*, s. 241; F. Laursen, *The Lisbon Treaty: Overview of Institutional Choices and Beginning Implementation* [w:] F. Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham 2012, s. 9; T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape...*, *op. cit.*, s. 19.

32 W ten sposób m.in.: G. de Baere, R.A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences* [w:] D. Spence, J. Batora (eds.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, New York 2015, s. 188; S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2013/1, s. 19-20; J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty...*, *op. cit.*, s. 243-244; R. Gosalbo Bono, *The Organization of the External Relations of the European Union in the Treaty of Lisbon* [w:] P. Koutrakos (ed.), *The European Union's external relations a year after Lisbon*, CLEER Working Papers 2011/3, s. 22-23.

33 H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, *op. cit.*, s. 961, 974-975.

porządkującym omawianą materię, ale przede wszystkim znajdującym uzasadnienie w świetle prawnych rozwiązań dotyczących funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela. Związki Wysokiego Przedstawiciela z konkretnymi instytucjami Unii pozostają bowiem faktem, bez względu na pozaprawną terminologiczną ich kwalifikację. Fakt ten niesie jednak ze sobą dwa istotne zagadnienia.

Otóż, po pierwsze, wobec opisanej wyżej formuły *multi-hatting* rysować się może pytanie, który z owych „kapeluszy” WP nosi najczęściej, który z nich w działalności Wysokiego Przedstawiciela zdobywa przewagę. W tym względzie zauważyć wypada, iż co do zasady w każdej roli WP występuje w sposób permanentny i równoległy. Formuła, zgodnie z którą WP przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych oraz jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji (art. 18 ust. 3 i 4 TUE) zdaje się to potwierdzać. W takim natomiast ujęciu częstotliwość występowania w konkretnej roli dyktowana jest zakresem powierzonych WP obowiązków, rytmem działalności instytucji, których jest członkiem oraz dokonywanych w tej mierze wyborów w danej sytuacji międzynarodowej³⁴. Wybory te jednak mogą ewoluować w czasie, m.in. w zależności od wizji sprawowania urzędu WP prezentowanej przez konkretną osobę urząd ten pełniącą. Tym samym zdają się być one pochodną odmiennego problemu – problemu „lojalności” Wysokiego Przedstawiciela względem wyszczególnionych jego ról³⁵. Innymi słowy, konstrukcja *multi-hatting* generuje pytanie, z którym ze swych mandatów (międzyrządowym, ponadnarodowym)³⁶ Wysoki Przedstawiciel silniej (czy też najsilniej) się identyfikuje. W tej zaś mierze opinie komentatorów wydają się skłaniać ku twierdzeniu, iż wzmiankowana tu lojalność WP oscyluje jednak raczej wokół międzyrządowego (czy państwowego) wymiaru³⁷. Jest to przy tym konsekwencją wpływu Rady Europejskiej na wybór osoby Wysokiego Przedstawiciela³⁸ oraz powierzenia mu przewodnictwa Rady do Spraw Zagranicznych. Czynniki te – w połączeniu z silnym osadzeniem WP w ramach WPZiB – czynić zeń mają podmiot zakorzeniony właśnie w systemie międzyrządowym³⁹. Nawet dostrzegany w literaturze regres odnośnie do zaangażowania WP w prace Komisji za kadencji F. Mogherini nie zmienia zasadniczo tej oceny⁴⁰. W tym świe-

34 Por. B. Przybylska-Maszner, *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela...*, *op. cit.*, s. 50.

35 W literaturze, w świetle „związania” WP z innymi instytucjami, stawia się właśnie pytanie o ową instytucjonalną lojalność (*where her loyalties lie*), por. M. Pleszka, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy...*, *op. cit.*, s. 97.

36 Wymiar międzyrządowy obejmować się zdaje indywidualny mandat WP i przewodnictwo w Radzie, ponadnarodowy – wiceprzewodnictwo w Komisji, por. S. Blockmans, F. S. Montesano, *Mogherini's first 100 days: Not the quiet diplomat*, CEPS Commentary, 12 February 2015, s. 1-2.

37 H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, *op. cit.*, s. 744.

38 Jakkolwiek należy mieć na względzie relatywnie silne uprawnienia przewodniczącego Komisji w tej materii, o czym była mowa w punktach poprzednich.

39 *Ibidem*. Zauważyć bowiem wypada, iż WPZiB, jako polityka poddana szczególnym (międzyrządowym) zasadom i procedurom, stanowi główny obszar zainteresowania Wysokiego Przedstawiciela. Tym samym natura samej WPZiB wpisuje WP w sposób dość naturalny w ramy współpracy międzyrządowej.

40 Por. S. Blockmans, F. S. Montesano, *Mogherini's first 100 days...*, *op. cit.*, s. 2.

tle samo zagadnienie statusu WP w ramach instytucji Unii staje się – w kontekście dotychczasowych rozważań – niezwykle ważne, zasługujące na pogłębioną analizę, której poświęcony zostanie rozdział kolejny.

Po drugie, jednak trudno formułę *multi-hatting* oceniać w oderwaniu od omówionych w rozdziałach poprzednich założeń wyznaczających charakter Wysokiego Przedstawiciela. W tym świetle tak zaawansowane osadzenie autonomicznego w wymiarze organizacyjnym urzędu w ramach innego typu podmiotów, tworzących szeroki schemat organizacyjny Unii, owszem, może generować określone problemy natury instytucjonalnej. Z drugiej jednak strony staje się rozwiązaniem znajdującym uzasadnienie. Nie wydaje się bowiem możliwym odseparowanie roli Wysokiego Przedstawiciela jako wykonawcy WPZiB oraz „czynnika” spójności polityki zagranicznej Unii od swoistej kombinacji jego mandatu indywidualnego oraz mandatu w ramach innych aktorów instytucjonalnych Unii. Ta natomiast przesądza o organizacyjnej formule funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela, dla której nazwa *multi-hatting* wydaje się możliwą do rozważenia i akceptacji.

Biorąc więc pod uwagę zarysowane wcześniej zagadnienie funkcji Wysokiego Przedstawiciela i form ich realizacji, przyznać wypada, iż sposób jego organizacyjnego osadzenia pozostaje kwestią istotną, wręcz kluczową. Naturalnym staje się fakt, iż wątki związane z funkcjami WP są w warstwie traktatowej bardzo silnie łączone z aspektami organizacyjnymi. Nie budzi wątpliwości – już w świetle ustaleń poprzednich rozdziałów i punktów – iż Wysoki Przedstawiciel konstruowany był jako urząd o odrębnym, autonomicznym organizacyjnie statusie. Natomiast osadzenie go w strukturze Komisji (jako jednego z jej wiceprzewodniczących) oraz Rady (jako przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych) również pozostaje faktem, podobnie jak jego związanie z funkcjonowaniem Rady Europejskiej oraz innego typu podmiotów (np. ESDZ). Wydaje się przy tym, iż owe organizacyjne aspekty mają znaczenie zarówno z perspektywy roli WP jako podmiotu personifikującego WPZiB (jej programowanie i szeroko pojmowana realizacja łącznie z reprezentacją zewnętrzną UE w tej sferze), jak i w odniesieniu do zachowania spójności polityki zagranicznej *sensu largo*. Wypada zatem ustalić – w odniesieniu do obu zasygnalizowanych nurtów działalności WP – w jaki sposób istnienie konkretnego wymiaru organizacyjnego (tzw. „kapelusza” – *hat*) można uzasadnić i w jaki sposób wpływa to (bądź może wpływać) na realizację celów WP w danej dziedzinie.

3.2. Formuła *multi-hatting* a rola Wysokiego Przedstawiciela w ramach WPZiB

Wymiaru organizacyjno-instytucjonalnego funkcjonowania WP w relacji do obszaru WPZiB i sposobu zaangażowania Wysokiego Przedstawiciela w tę materię z pewnością nie należy lekceważyć. Przypomnieć warto, iż urząd ów konstruowany

był jako organizacyjna „personifikacja” wskazanej polityki. Był wyrazem dążeń do zapewnienia WPZiB organizacyjnej „twarzy (i głosu)”, umocnienia potencjału międzynarodowego Unii i zewnętrznej identyfikacji WPZiB jako jej (Unii) politycznego substratu. Natomiast rozważane koncepcje instytucjonalnego zakotwiczenia Wysokiego Przedstawiciela – obliczone zasadniczo na wzmocnienie spójności – ową rolę WP miały uwzględniać. W takim zaś ujęciu naturalnym wymogiem stawiało się wzmocnienie niezależności i autonomii podmiotu za WPZiB odpowiedzialnego. Na tym tle rysuje się konieczność uczynienia z WP podmiotu organizacyjnie wyodrębnionego, a regulacje traktatowe po wejściu w życie TL czynią jej zadość.

Uznać można, iż charakter Wysokiego Przedstawiciela jako podmiotu o odrębnym, autonomicznym organizacyjnie statusie nie powinien ulegać wątpliwości, a potwierdza go szereg przepisów TUE. Tytułem przypomnienia wskazać można tak przepisy dotyczące procedury wyboru WP, jego kadencji (art. 18 ust. 1 TUE), jak i sposobu powierzenia mu konkretnych uprawnień i obowiązków⁴¹. W konsekwencji to Wysoki Przedstawiciel realizuje WPZiB, przyczyniając się jednocześnie (poprzez swoje propozycje) do jej rozwoju. On także reprezentuje UE w dziedzinie teje polityki. To także owemu wyodrębnionemu organizacyjnie Wysokiemu Przedstawicielowi powierzono pewne zadania w łonie unijnych instytucji. To on pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji oraz przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych (art. 18 ust. 3 i 4 TUE). Punktem wyjścia staje się tu zatem sama postać Wysokiego Przedstawiciela, którą niejako „dodatkowo” obsadzono w określonej roli w ramach unijnych instytucji⁴². Wreszcie, warto wskazać art. 27 ust. 3 TUE, który stanowi, iż Wysoki Przedstawiciel w wykonywaniu swego mandatu – mandatu WP samego w sobie – jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ)⁴³. To również wydaje się potwierdzać odrębność jego pozycji jako elementu struktury organizacyjnej Unii. Ewidentne osadzenie instytucjonalne WP (oraz w ramach podmiotów o innym statusie) nie przekreśla zatem jego organizacyjnej autonomii. Ta z kolei wydaje się być w założeniu czynnikiem wzmacniającym rozpoznawalność WPZiB i w tym kontekście indywidualnie postrzegany WP faktycznie ma szansę wskazaną politykę personifikować.

41 Otóż wyboru Wysokiego Przedstawiciela dokonuje Rada Europejska w ramach odrębnej procedury. Zasadniczo także odwołanie WP odbywać się ma w podobnym, odrębnym trybie. Natomiast uprawnienia (i obowiązki) przypisywane są również wprost Wysokiemu Przedstawicielowi jako podmiotowi indywidualnemu (m.in. art. 18 ust. 2, art. 22 ust. 2, art. 24 ust. 1 czy art. 27 ust. 2 TUE). W tym kontekście m.in. prawo inicjatywy w procesie decyzyjnym w ramach WPZiB Wysoki Przedstawiciel wykonuje indywidualnie, por. *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the...*, op. cit., s. 143.

42 Na tym tle ów autonomiczny wymiar WP podkreśla chociażby treść art. 17 ust. 8 TUE, zgodnie z którym w przypadku wotum nieufności wobec KE Wysoki Przedstawiciel rezygnuje jedynie ze swych funkcji w ramach Komisji.

43 Zgodnie z decyzją ustanawiającą ESDZ Służba ta wspiera również inne podmioty (Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji oraz Komisję) w zakresie wykonywania powierzonych im funkcji w sferze stosunków zewnętrznych. To jednak także potwierdza odrębność WP na ich tle. Por. *decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. L 201 z 03.08.2010, art. 2 ust. 2.

Przesłanki uznania Wysokiego Przedstawiciela za podmiot autonomiczny odnaleźć można również w prawie wtórnym. Dla przykładu decyzja ustanawiająca Europejską Służbę Działań Zewnętrznych⁴⁴ przewiduje, iż Służba wspiera WP w ramach wyszczególnionych, różnych, mandatów. Zwroty stosowane w decyzji wydają się potwierdzać tezę o indywidualnym charakterze WP, któremu jednocześnie powierzono pewne „funkcje” w ramach instytucji. Już w preambule mowa jest o Wysokim przedstawicielu, pełniącym również funkcję wiceprzewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych (motyw 3). Zwrot ten sugeruje, iż WP funkcjonuje przede wszystkim jako podmiot w wymiarze indywidualnym, któremu „towarzyszy” (słowo „również”) osadzenie w ramach instytucji Unii. To zaś zdaje się potwierdzać odrębność mandatu indywidualnego WP względem jego zadań (mandatu) w ramach owych instytucji. Mandat ten natomiast obejmuje – co pozostaje w zgodzie z założeniami traktatowymi – sferę programowania i realizacji WPZiB. W ten sposób art. 2 decyzji – poprzez separację różnych mandatów WP – w jeszcze bardziej dobitny sposób założenie o odrębnym, indywidualnym mandacie WP zdaje się potwierdzać. Jego treść (art. 2 ust. 1 decyzji) pozwala wnioskować, iż Wysoki Przedstawiciel występuje jako podmiot indywidualny (autonomiczny) i w tym zakresie odpowiada za programowanie i prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Odrębną zaś kwestią jest obecność WP – tego samego wciąż podmiotu – w łonie Komisji i Rady, gdzie również powierzono mu określone zadania. Owszem, ESDZ wspierać ma Wysokiego Przedstawiciela w ramach wszystkich tych mandatów. Niewątpliwie jednak konstrukcja cytowanych postanowień decyzji potwierdza autonomiczny status Wysokiego Przedstawiciela i jego (w owym indywidualnym wymiarze) silne związanie z dziedziną wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przywołane przepisy decyzji odczytywane w świetle stosownych (cytowanych wyżej) regulacji traktatowych pozwalają uznać WP za urząd o wyodrębnionym (autonomicznym) statusie organizacyjnym z przypisanym mu w tej mierze zakresem odpowiedzialności (głównie programowanie i realizacja WPZiB). W tym wymiarze Służba wspomaga go także jako wykonawcę WPZiB – podmiot stanowiący w pewnym sensie „twarz i głos” owej szczególnej polityki.

Zauważyć jednocześnie należy, iż ów indywidualny status Wysokiego Przedstawiciela pozostaje ściśle powiązany ze sferą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wysoki Przedstawiciel jako podmiot funkcjonujący w wymiarze indywidualnym politykę tę programuje oraz realizuje. Pełni też w jej zakresie funkcje reprezentacji zewnętrznej Unii i w efekcie staje się swoistą personifikacją rozpatrywanej polityki – ów indywidualny status zdaje się realizacji tej jego roli sprzyjać.

44 Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dz.U. L 201 z 03.08.2010.

Co więcej jednak, osadzenie Wysokiego Przedstawiciela w ramach unijnych instytucji i podmiotów o innym statusie może mieć znaczenie z perspektywy WPZiB również w innym wymiarze. Otóż z jednej strony uznać można, iż w aktualnym stanie prawnym „obecność” Wysokiego Przedstawiciela w ramach Rady Europejskiej, Rady (i do pewnego stopnia Komisji) może być istotna z punktu widzenia podnoszenia potencjału samej WPZiB, wzmacniania jej personalnej identyfikacji. Zauważyć bowiem należy, iż instytucje te odgrywają wiodącą rolę w sferze tej specyficznej polityki Unii. Nawet jeśli Komisja nie posiada w tej sferze istotnych kompetencji, jej potencjalnego, być może pośredniego, wpływu na tę dziedzinę nie wypada nie doceniać. Oczywiście, należy dostrzec, iż we wskazanym zakresie pojawia się wątek spójności polityki zagranicznej Unii. Trudno go nie uwzględnić wobec wyraźnego związania mandatu indywidualnego WP z jego rolą w wymienionych wyżej instytucjach. Niemniej nie sposób wykluczyć, by spójność aktywności zewnętrznej Unii rozumianej szeroko miała znaczenie dla samej WPZiB i jej potencjału. Domniemywać można zatem, iż osiągnane metodami organizacyjnymi włączenie WP w działalność wskazanych instytucji może przyczynić się do lepszej koordynacji ich poczynań, a przez to do wzmocnienia efektywności samej WPZiB oraz – pośrednio – do większej jej rozpoznawalności.

Z drugiej natomiast strony warto na tę kwestię spojrzeć przez pryzmat charakteru szczegółowych kompetencji WP w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz umieścić ją w sferze pozainstytucjonalnej. Otóż na podstawie art. 18 ust. 2 oraz art. 27 ust. 1 TUE można wysunąć wnioszek, iż WP pełni rolę realizatora WPZiB – urzędu odpowiedzialnego za jej wdrażanie, wprowadzanie w życie, wykonywanie (implementację). Jednocześnie jednak art. 27 ust. 3 TUE stanowi, iż wsparcie Wysokiemu Przedstawicielowi zapewnia Europejska Służba Działań Zewnętrznych a decyzja ustanawiająca Służbę wyraźnie wyszczególnia jego mandat indywidualny (obejmujący WPZiB). Biorąc więc pod uwagę szeroki zakres mandatu WP w ramach wskazanej polityki, Służba ta ma do odegrania funkcję niebagatelną, a sama konstrukcja powiązań między WP a ESDZ nabiera szczególnego znaczenia dla potencjału WPZiB. Ich charakter może wpływać na sposób programowania i realizacji tej polityki. Na marginesie warto zauważyć, iż w podobnym kontekście można byłoby również rozważać relacje między Wysokim Przedstawicielem a np. Europejską Agencją Obrony czy innymi podmiotami. Oczywiście, ta sfera, jak wskazano, wykracza poza obszar instytucjonalnego zakotwiczenia Wysokiego Przedstawiciela i obejmuje podmioty o innym niż instytucje charakterze. Niemniej ich znaczenie dla funkcjonowania WP jako organizmu o szczególnie silnym zaangażowaniu w dziedzinę WPZiB, dla samej tej polityki i możliwości jej efektywnej realizacji jest niezwykle istotne.

Podsumowując, wypada stwierdzić, iż w odniesieniu do WPZiB jako jednego z dwóch głównych nurtów działalności WP szczególnego znaczenia nabiera jego

autonomiczny status. Na płaszczyźnie traktatowej WP w ten sposób rzeczywiście jest traktowany, a przywoływane regulacje prawa wtórnego status ten zdają się potwierdzać i utrwalać. W konsekwencji WPZiB faktycznie staje się polityką silnie związaną z wyodrębnionym organizacyjnie podmiotem. Konstrukcja ta natomiast wydaje się obliczona na wzmocnienie „widoczności” WPZiB, jej rozpoznawalności. W tym sensie Wysoki Przedstawiciel może być postrzegany jako organizacyjna personifikacja owej polityki. Warto jednak dodać, iż poza wymiarem indywidualnym, który oczywiście w odniesieniu do WPZiB dominuje, pewne znaczenie posiadać zdaje się także osadzenie WP w ramach unijnych instytucji oraz podmiotów o innym statusie. W tym aspekcie, z jednej strony, uznać można, iż włączenie WP w ramy Rady i Komisji przyczyniać się może do zwiększonego stopnia koordynacji owych instytucji a pośrednio wzmocniać potencjał WPZiB. Ten wątek jednoznacznie prowadzi natomiast do problemu spójności polityki zagranicznej Unii i znaczenia, jakie osadzenie organizacyjne WP może mieć w tej mierze. Wreszcie, z drugiej strony, umocowanie WP w ramach podmiotów innych niż same instytucje – przede wszystkim ESDZ – może mieć znaczenie z perspektywy praktycznych możliwości realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co również posiada istotną wagę.

3.3. Formuła *multi-hatting* a rola Wysokiego Przedstawiciela w zachowaniu spójności polityki zagranicznej Unii

Uzupełnienie indywidualnego wymiaru WP osadzeniem go w łonie unijnych instytucji z perspektywy spójności polityki zagranicznej UE wydaje się posiadać wręcz fundamentalne znaczenie. Warto więc prześledzić sposób, w jaki Traktaty odnoszą się do pozycji Wysokiego Przedstawiciela w sferze zapewniania spójności unijnej polityki zagranicznej, by na tym tle móc oceniać model jego organizacyjnego osadzenia. Konstrukcja przyjęta w Traktatach wydaje się zaś w sposób konsekwentny łączyć zachowanie spójności polityki zagranicznej UE tak ze sferą obowiązków Wysokiego Przedstawiciela, jak i sferą jego organizacyjnego usytuowania.

W przypadku Wysokiego Przedstawiciela wydaje się to oznaczać, iż jako podmiot „obciążony” obowiązkiem zachowania spójności (czy też jej wzmocnienia) powinien swe działania konstruować podług omówionego w rozdziałach poprzednich wymogu. W skrócie chodzi o to, by aktywność WP (np. oddziaływanie na inne podmioty), mieszcząca się w ramach jego kompetencji, ukierunkowana była na wewnętrzną niesprzeczność i harmonię unijnej polityki zagranicznej. Taka właśnie polityka zagraniczna UE ma być efektem działań Wysokiego Przedstawiciela i innych podmiotów odpowiedzialnych za jej spójność. O ile bowiem WPZiB pozostaje unijną polityką i jako taka stanowi obszar operowania WP, o tyle spójność sama w sobie wydaje się postulatem natury strukturalnej, przenikającym poszczególne

obszary działalności Unii. Może ona oczywiście operować w ramach poszczególnych polityk unijnych (sygnalizowana wyżej spójność elementów samej WPZiB – art. 26 ust. 2 TUE). Co chyba jednak jeszcze ważniejsze – istota spójności zdaje się także wyrażać w sferze relacji między różnymi politykami Unii, składającymi się chociażby na szeroką kategorię działań zewnętrznych. W konsekwencji WPZiB to obszar, w którym WP realizuje określone uprawnienia składające się na jego rolę jako podmiotu politykę tę personifikującego, symbolizującego. Natomiast zapewnianie spójności jako zadanie WP (zwłaszcza art. 18 ust. 4, art. 21 ust. 3 TUE) zdecydowanie wykracza poza zakres samej WPZiB jako unijnej polityki. Spójność jako postulat wyznaczający kierunek działań Wysokiego Przedstawiciela ma bowiem i tę właściwość, że materializuje się na styku WPZiB i innych unijnych polityk, nie zaś wyłącznie w ramach jednej z nich (np. WPZiB). Spójność jako cecha opisująca politykę zagraniczną Unii odnosi się do relacji między poszczególnymi jej elementami – dziedzinami oraz aktywnymi w ich ramach aktorami. Punktem wyjścia staje się tu zatem postulat spójności jako taki – WP spójność zapewnia, czuwa nad jej zachowaniem, za jej zachowanie odpowiada. W tym ujęciu zachowanie spójności – jako cel działania WP – pozostaje także swoistą ramą spinającą różne polityki unijne.

Jeśli jednak Wysoki Przedstawiciel cel w postaci spójności polityki zagranicznej UE ma efektywnie osiągać, powinien posiadać ku temu niezbędne warunki. I w tym kontekście wypada postrzegać jego instytucjonalne (organizacyjne) umiejscowienie. Jeśli bowiem WP zobowiązany został do zapewniania spójności różnych dziedzin składających się na politykę zagraniczną Unii, właściwym rozwiązaniem pozostaje włączenie go w działalność instytucji, które – równolegle względem niego – za dziedziny te są odpowiedzialne. Tego rodzaju włączenie WP w ramy stosownych instytucji i powierzenie mu określonych zadań również na ich płaszczyźnie staje się zabiegiem instytucjonalnym sprzyjającym zachowaniu spójności. W tym zakresie koresponduje to również z ustaleniami rozdziału pierwszego. Oto Wysoki Przedstawiciel jako podmiot odpowiedzialny w wymiarze indywidualnym głównie za sferę WPZiB umocowany jest w instytucjach odpowiedzialnych także za WPZiB, ale również, równolegle, za realizację innych polityk tworzących całość unijnej aktywności zewnętrznej. Na ich działania może więc również wpływać w określonym zakresie. W tym sensie WP stawałby się rzeczywiście częścią instytucjonalnych czynników zapewniania spójności. Jeśli zatem postawić pytanie – jakimi instrumentami, jakimi środkami Wysoki Przedstawiciel wskazany stan spójności ma szansę zapewnić, zauważyć należy, iż identyfikacja owych instrumentów odbywać się powinna także na poziomie instytucji Unii, w pracach których WP uczestniczy. Owo instytucjonalne osadzenie staje się bowiem platformą, bazą, dla szeregu aktywności Wysokiego Przedstawiciela, które faktycznie wpisywać się mogą w realizację postulatu spójności polityki zagranicznej Unii. Innymi słowy – rola WP w zachowaniu rozpa-

trywanej spójności opiera się nie tylko na przyjętym w TL sposobie formułacji jego kompetencji (szerzej – funkcji), lecz także na sposobie osadzenia go w strukturze organizacyjnej Unii. W tym układzie samo umiejscowienie Wysokiego Przedstawiciela w strukturze organizacyjnej UE – ukształtowanie owych „organizacyjnych kapeluszy” (*hats*) – tworzyć ma zestaw uwarunkowań pozytywnie wpływających na jego działalność obliczoną na podnoszenie stopnia spójności unijnej polityki zagranicznej⁴⁵. W tym świetle należy analizować dążenie twórców Traktatów do jego osadzenia w łonie wszystkich w zasadzie instytucji będących – w mniejszym lub większym stopniu – odpowiedzialnymi za sferę unijnej aktywności zewnętrznej. I w tym też świetle postrzegać należy wpływ Wysokiego Przedstawiciela na zachowanie spójności polityki zagranicznej Unii. Jak wskazano, wyraża się on oczywiście poprzez przypisany WP obowiązek jej zachowania. Wypada jednak przeanalizować, podług jakiego schematu skonstruowano relację między owym obowiązkiem a organizacyjnym usytuowaniem Wysokiego Przedstawiciela. Elementy te bowiem na poziomie traktatowym są ze sobą ściśle powiązane i stale się przeplatają.

Na poziomie najbardziej ogólnym Traktaty wyrażają obowiązki Wysokiego Przedstawiciela w odniesieniu do spójności w art. 21 ust. 3 TUE. Zgodnie z nim Unia czuwa nad spójnością swych działań zewnętrznych. Przypomnieć należy, iż kategoria ta jest wewnętrznie niejednolita i obejmuje WPZiB oraz polityki uregulowane w TFUE (m.in. wspólną politykę handlową). Co więcej, zgodnie z tym samym przepisem, Unia czuwa także nad spójnością działań zewnętrznych z innymi jej politykami, co ma szczególne znaczenie wobec zewnętrznego potencjału aktywności wewnętrznych Unii. Jednocześnie ową spójność zapewniać mają Rada i Komisja, a obowiązkiem Wysokiego Przedstawiciela jest ich wspomaganie w tym zakresie. To zaś zdaje się zwracać uwagę na aspekt instytucjonalny spójności. Jakkolwiek art. 21 ust. 3 nie czyni tego kwestią pierwszoplanową, swoiste związanie instytucji UE z zagadnieniem spójności staje się ewidentne. Podkreśla je również art. 13 ust. 1 TUE, który instytucje Unii (jej ramy instytucjonalne) zobowiązuje do zachowania spójności ogółu jej polityk oraz działań. Artykuł 21 ust. 3 TUE – co także warto podkreślić – czyniąc wprost Radę i Komisję odpowiedzialnymi za zapewnienie spójności, nakazuje im współpracę w tym celu. Rola Wysokiego Przedstawiciela w tym zakresie ujawnia się tu poprzez sygnalizowane wcześniej uczestnictwo w obu instytucjach. W tym świetle może się on stawać istotnym czynnikiem kooperacji między KE i Radą. W tym też może materializować się jego rola w zapewnieniu spójności unijnej polityki zagranicznej, a jego „uczestnictwo” w obu instytucjach wydaje się w tym świetle rozwiązaniem korzystnym.

45 A.-C. Marangoni, *Personification of Diplomacy? The Faces of EU Foreign Policy* [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, Brussels 2012, s. 97.

W nieco bardziej szczegółowym wymiarze do roli Wysokiego Przedstawiciela w zapewnianiu owej spójności odnosi się art. 18 ust. 4 TUE. Zgodnie z nim WP czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Widoczny jest tu zatem jej aspekt horyzontalny. Ponownie także – tym razem z jeszcze większym natężeniem – uwiadcza się jej element organizacyjny. Cytowany przepis w sposób bardzo wyraźny nawiązuje bowiem do pozycji Wysokiego Przedstawiciela w łonie Komisji. Jako jeden z jej wiceprzewodniczących czuwa on mianowicie nie tylko na spójnością działań zewnętrznych UE, lecz także odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych⁴⁶ i ich koordynację z innymi aspektami działań zewnętrznych Unii. Sposób sformułowania cytowanego przepisu nie jest być może fortunny i może wydawać się mało klarowny. Można jednak uznać, iż odnosi się on do aktywności WP jako wiceprzewodniczącego Komisji (art. 18 ust. 4 rozpoczyna zdanie: Wysoki Przedstawiciel jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji). Z tej perspektywy powierzono mu obowiązek czuwania nad spójnością działań zewnętrznych, w których realizację Komisja jest przecież zaangażowana⁴⁷. Powierzono mu także realizację obowiązków Komisji w ogólnej i traktatowo niezdefiniowanej dziedzinie „stosunków zewnętrznych” i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych. W owym zamieszaniu terminologicznym wypada przyjąć, iż zasadniczo WP odpowiadać ma za pozostającą w sferze kompetencji Komisji część spraw zagranicznych Unii oraz za ich koordynację z pozostałymi obszarami unijnych działań zewnętrznych. Raz jeszcze wypada więc dostrzec, iż w odniesieniu do spójności sposób osadzenia WP w ramach instytucjonalnych odgrywa (może odgrywać) niebagatelne znaczenie. Na styku działań zewnętrznych i aspektów zewnętrznych polityk wewnętrznych Unii koordynacja działań jest konieczna celem zachowania ich spójności. Elementem łączącym te kategorie pozostaje Komisja, a w jej ramach – Wysoki Przedstawiciel. Ponownie zatem znaczenie zyskuje nie tylko konkretny obowiązek WP, lecz także elementy osadzenia instytucjonalnego Wysokiego Przedstawiciela – za spójność odpowiada on z poziomu Komisji.

Nieco mniej ukierunkowany na kwestie instytucjonalne pozostaje art. 26 ust. 2 TUE. Dotyka on wciąż horyzontalnego wymiaru spójności, odnosi się jednak do jednego tylko z elementów działań zewnętrznych Unii – do WPZiB. Na marginesie można więc zauważyć, iż wymiar horyzontalny spójności może operować także w ramach określonej polityki. Zgodnie z przywołanym artykułem Rada i Wysoki Przedstawiciel zapewniają spójność (a także jednolitość i skuteczność) w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Przepis ten prowadzi do dwóch refleksji. Po pierwsze – a treść przepisów cytowanych wyżej zdaje się to po-

46 Sam sposób skonstruowania analizowanego przepisu sugeruje, iż owa odpowiedzialność za obowiązki Komisji w dziedzinie stosunków zewnętrznych wpisuje się w obszar zapewniania spójności polityce zagranicznej Unii oraz w ramy stosownych funkcji Wysokiego Przedstawiciela.

47 Jakkolwiek w obszarze WPZiB-części działań zewnętrznych-jej rola pozostaje marginalna.

twierdząc – rola WP w zachowaniu spójności polityki Unii definiowana jest raz jeszcze jako pewien nakaz, któremu nie towarzyszą bardziej konkretne instrumenty, nakaz, którego nie wypełnia szczegółowa treść. Po drugie, mimo, iż wątek osadzenia instytucjonalnego tu nie dominuje, cytowany przepis wymaga współpracy między WP a Radą. Ponownie zatem pojawia się pytanie, czy współpracy tej nie należy w pierwszym rzędzie oceniać z perspektywy relacji organizacyjnej między obydwojema podmiotami. Na tym tle, ponownie, osadzenie WP w łonie Rady pozostaje rozwiązaniem o określonym potencjale.

Na poziomie spójności wertykalnej rola Wysokiego Przedstawiciela również jest dostrzegalna i ważna. Zgodnie z art. 24 ust. 3 TUE obowiązkiem państw członkowskich jest aktywne (i bez zastrzeżeń) popieranie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii. Państwa te powinny jednocześnie umacniać i rozwijać solidarność polityczną. Co jednak chyba najważniejsze – państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wszelkiej działalności, która byłaby sprzeczna z interesem UE i mogłaby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Nad poszanowaniem tych zasad czuwa i Rada, i Wysoki Przedstawiciel. Nakazowi „czuwania” nie przypisano jednak – w przypadku Wysokiego Przedstawiciela – żadnych instrumentów kontrolnych⁴⁸. Niemniej to wciąż oba podmioty są w tej mierze zaangażowane, co ponownie generuje pytanie o ich relacje organizacyjne. Co więcej, z tej również perspektywy (przewodnictwa Radzie ds. Zagranicznych) najłatwiej postrzegać możliwości wpływu WP na państwa członkowskie⁴⁹.

Wreszcie, raz jeszcze w układzie wertykalnym, do roli WP w zakresie zachowania spójności odwołuje się art. 32 TUE. Regulacja ta w szeroki sposób traktuje o obowiązkach państw w relacji do działań Unii w zakresie WPZiB. Art. 32 TUE wymaga, by państwa te w ramach Rady Europejskiej i Rady uzgadniały wszelkie kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania celem określenia wspólnego podejścia. W ramach obu instytucji państwa członkowskie powinny wzajemnie się konsultować przed podjęciem jakichkolwiek działań bądź zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii. Państwa, pozostając solidarne, zapewniają możliwość realizacji przez UE jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej. Jeśli natomiast Rada Europejska lub Rada określiły wspólne podejście Unii w tej mierze, obowiązkiem Wysokiego Przedstawiciela i ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich pozostaje koordynacja ich działań w Radzie. Odwołania do instytucjonalnego wymiaru spójności są w tym przypadku oczywiste. Działalność państw członkowskich powinna być „dostosowana” do celów i interesów Unii w przestrzeni zewnętrznej. Czynnikiem spójności

48 W pewnym sensie art. 30 ust. 1 TUE mógłby być rozpatrywany w tym kontekście. Daje on jednak WP prawo zadawania pytań Radzie właśnie, i to wyłącznie w zakresie WPZiB.

49 W pewnej mierze możliwość taką dawać może też uczestnictwo WP w pracach Rady Europejskiej, por. art. 15 ust. 2 TUE.

w tym wymiarze pozostawać ma koordynacja działań UE i państw członkowskich, za którą odpowiada WP wraz z ministrami spraw zagranicznych. Jednocześnie odpowiednim forum w tym zakresie pozostaje Rada. Wypada raz jeszcze przypomnieć, iż jednemu z jej składów przewodniczy Wysoki Przedstawiciel, on również uczestniczy w pracach Rady Europejskiej, której w cytowanym artykule także powierzono istotną rolę.

W ten sposób fakt, iż Wysoki Przedstawiciel funkcjonuje w różnych organizacyjnych „odsłonach”, operuje „pod odmiennymi kapeluszymi”, jest nie tylko oczywisty na płaszczyźnie regulacji traktatowych, lecz również odpowiednio uzasadniony. Jednocześnie uznać wypada, iż określony schemat organizacyjny, w którym WP uplasowano, obejmuje tak jego mandat indywidualny (jako urzędu autonomicznego), jak i instytucjonalny. Całość uzupełniają relacje strukturalne z innymi podmiotami – przede wszystkim ESDZ. Jak przy tym wykazano, osadzenie organizacyjne WP i mnogość organizacyjnych ról, jakie pełni, ma znaczenie z perspektywy jego funkcji wpisujących się wszak w sferę wzmacniania rozpoznawalności i potencjału WPZiB (personifikacja WPZiB), o czym mowa była w punkcie poprzednim oraz przyczyniania się do zapewniania spójności polityki zagranicznej Unii. Można jednocześnie dostrzec pewną prawidłowość w owej konstrukcji. Mandat indywidualny Wysokiego Przedstawiciela oscyluje głównie wokół jego roli jako personifikacji WPZiB, a elementy dotyczące zachowania spójności polityki zagranicznej UE – jakkolwiek możliwe do odtworzenia – nie wydają się w owym autonomicznym wymiarze WP pierwszoplanowe. Z kolei osadzenie WP w ramach instytucji (i innych podmiotów) wydaje się posiadać zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zachowania spójności właśnie, schodząc na dalszy plan w odniesieniu do potencjału i rozpoznawalności WPZiB, jakkolwiek i w tym kontekście dostrzec można pewne relacje.

4. Wysoki Przedstawiciel – próba ustalenia charakteru prawnego

4.1. Punkt odniesienia – unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne

W literaturze przedmiotu w stosunku do Wysokiego Przedstawiciela stosowane są różnego rodzaju określenia. Michał Pleszka używa angielskiego terminu *post*, który można tłumaczyć jako urząd czy stanowisko⁵⁰. Iwona Miedzińska, we wstępie do swego opracowania poświęconego Wysokiemu Przedstawicielowi⁵¹, stosuje po-

50 M. Pleszka, *High Representative of the Union...*, *op. cit.*, s. 81-106.

51 I. Miedzińska, *The position and role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – selected issues*, *Polish Journal of Political Science. Working Papers 2014*, vol. 2, issue 1, s. 141-158.

jęcie *body (of the European Union)*⁵², który w angielskiej wersji językowej Traktatów towarzyszy terminom *institutions* oraz *offices and agencies*⁵³ i mógłby być tłumaczony jako „organ”, by następnie również odwoływać się do wskazanego wyżej terminu *post*⁵⁴. Do pojęcia „urząd Wysokiego Przedstawiciela” odwołuje się z kolei B. Przybylska-Maszner⁵⁵ i wypada zauważyć, iż w polskiej wersji językowej Traktaty stosują termin „urząd” w bezpośrednim odniesieniu do WP, jakkolwiek w jednym tylko miejscu⁵⁶. Ch. Kaddous wprost odnosi się do pojęcia „funkcja” Wysokiego Przedstawiciela⁵⁷, podczas gdy E. Denza używa przywoływanego już pojęcia *post* pojmowanego – jak się wydaje – jako określone stanowisko (względnie urząd)⁵⁸.

Przedstawione wyżej terminy, pojęcia wydają się trafnie definiować Wysokiego Przedstawiciela jako pełniącego przez konkretną osobę funkcję, swego rodzaju urząd – określone stanowisko wraz z przypisanym mu zakresem obowiązków i miejscem w systemie organizacji wewnętrznej Unii. Na marginesie można też stwierdzić, iż w podobny sposób, intuicyjnie wręcz, charakteryzować można inne niż WP podmioty, a próby tego rodzaju wydają się adekwatne chociażby w stosunku do przewodniczących unijnych instytucji. Należy jednak pamiętać, iż Traktaty stosunkowo konsekwentnie posługują się kategoriami: instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Akceptując zatem powyższą identyfikację Wysokiego Przedstawiciela i ujmowanie go jako urzędu czy stanowiska, warto też zastanowić się, na ile ów urząd pozwala kwalifikować się w ramy wskazanych wyżej kategorii.

Jakkolwiek mogłoby się wydawać, iż wyodrębnienie kategorii organów i jednostek organizacyjnych ma wyłącznie walor techniczno-porządkujący, założenie takie pozostaje błędne. Nie chodzi tu bowiem o samo odseparowanie kategorii instytucji od szerokiej gamy pozostałych elementów struktury organizacyjnej UE i ewentualne określenie katalogu podmiotów składających się na owe odrębne kategorie. Otóż ze statusem instytucji, organu bądź jednostki organizacyjnej Traktaty wiążą określony zakres uprawnień oraz obowiązków. Tytułem przykładu wskazać można,

52 *Ibidem*, s. 142.

53 Por. m.in. art. 9 TUE w angielskiej wersji językowej: *In all its activities, the Union shall observe the principle of the equality of its citizens, who shall receive equal attention from its institutions, bodies, offices and agencies. Every national of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship* (podkreślenie autora). Należy jednak zastrzec, iż wskazany termin na płaszczyźnie traktatowej nie określa wprost charakteru Wysokiego Przedstawiciela – nie jest stosowany jako bezpośrednie oznaczenie jego statusu.

54 Również ten termin pojawia się w Traktatach, stosowany jest jednak niezwykle rzadko (art. 50 ust. 2 lit. f TFUE, art. 11 lit. d Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej), a jego odpowiednikiem w polskiej wersji językowej, zależności od kontekstu, wydaje się bądź termin „organ” (art. 50 ust. 2 lit. f TFUE), bądź pojęcie „obowiązków”/„funkcji” (w znaczeniu ich obejmowania – art. 11 lit. d Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej).

55 B. Przybylska-Maszner, *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela...*, *op. cit.*, s. 33-56.

56 Deklaracja nr 13 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

57 Ch. Kaddous, *Role and Position...*, *op. cit.*, s. 205-221.

58 E. Denza, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon*, Berlin, Heidelberg 2012, s. 481-492.

iz art. 9 TUE nakłada na Unię obowiązek poszanowania zasady równości jej obywateli, a od unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych wymaga traktowania tychże obywateli z jednakową uwagą. Te same instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, na mocy art. 15 ust. 1 TFUE, działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości, co wspierać ma „dobre rządy” oraz partycypację obywateli w funkcjonowaniu Unii. Artykuł 15 ust. 3 TFUE stanowi, iż obywatele mają – co do zasady – dostęp do dokumentów unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych. Te same podmioty zobowiązane są także do poszanowania niezależności Europejskiego Banku Centralnego (art. 130 TFUE, 282 ust. 3 TFUE)⁵⁹. To przeciwko niewłaściwemu administrowaniu w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii obywatele mają prawo wnosić skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 1 TFUE). Do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii odnoszą się również art. 263 i 265 TFUE, dając możliwość skarżenia ich aktów bądź bezprawnej bezczynności. O wykładni i ważności aktów tych samych podmiotów orzekać może Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE). Wreszcie, warto zwrócić uwagę na przepisy Karty Praw Podstawowych⁶⁰, które – zgodnie z jej art. 51 – znajdują zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Natomiast w wymiarze bardziej szczegółowym warto m.in. przywołać art. 41 ust. 1 KPP, zgodnie z którym każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swej sprawy – w rozsądnym terminie – przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

Wypada zatem stwierdzić, iż kontekst i schemat, podług którego pojęcia instytucji, organów i jednostek organizacyjnych pojawiają się na płaszczyźnie traktatowej, jest stosunkowo jasny. Stosowne przepisy traktatowe traktują głównie o ciężących na organach i jednostkach organizacyjnych Unii obowiązkach (m.in. w relacji do unijnych instytucji lub obywateli Unii), ich uprawnieniach, uprawnieniach obywateli względem nich, a także – co być może szczególnie ważne – o możliwościach sądowej (a także pozasądowej) kontroli ich działalności (m.in. art. 9, art. 17 ust. 3 TUE, art. 15 ust. 1 i 3, art. 16 ust. 2, art. 24, art. 71, art. 123 ust. 1, art. 124, art. 127 ust. 4, art. 130, art. 226, art. 228 ust. 1 i 2, art. 263, 265 TFUE art. 282 ust. 3, art. 287 ust. 1 i 3, art. 298 ust. 1, art. 325 ust. 1 i 4 TFUE czy art. 41, 51 KPP)⁶¹.

Ustalenie charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela wydaje się więc pożądane. Dostrzec bowiem wypada, iż uznanie Wysokiego Przedstawiciela za element jednej ze wskazanych wyżej kategorii to wykazanie, iż wiążą go przepisy re-

59 Sam EBC pozostaje jedną z instytucji Unii.

60 *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.U. C 202 z 07.06.2016.

61 W tym ujęciu zrozumiałą staje się również szeroka liczba odniesień do organów i jednostek organizacyjnych w Statucie TSUE (Protokół nr 3) określających w dużej mierze ich uprawnienia i obowiązki w ramach procedur przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

gulating status (uprawnienia i obowiązki) owych podmiotów. W konsekwencji, w uproszczeniu, uznanie WP za instytucję, unijny organ lub jednostkę organizacyjną pozostaje jednoznaczne z przypisaniem mu tych praw i obowiązków, które Traktaty wiążą z tymi kategoriami.

4.2. Wysoki Przedstawiciel a kategoria „instytucji” Unii

Rozważania zaprezentowane w punktach poprzednich dowodzą, iż związku Wysokiego Przedstawiciela z unijnymi instytucjami pozostają bardzo silne, choć wydają się posiadać odmienny charakter. Odwołując się jednak do przepisów TUE, łatwo wykazać, iż Wysoki Przedstawiciel sam w sobie instytucją Unii nie jest.

Przede wszystkim zauważyć należy, iż zakresy podmiotowe kategorii instytucji oraz organów i jednostek organizacyjnych pozostają odmienne, nie pokrywają się. Odrębność kategorii „instytucji” potwierdza art. 13 ust. 1 TUE, który obejmuje ich zamknięty katalog, stanowiąc wprost, iż instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. W świetle treści przywołanego przepisu żaden inny podmiot statusu instytucji nie posiada. W konsekwencji owa odrębność instytucji na tle organów i jednostek organizacyjnych UE manifestuje się w świetle szeregu przepisów traktatowych, odnoszących się do wskazanych kategorii w różnych kontekstach. Nawet jeśli przepisy te nie zawsze odnoszą się w sposób „zbiorczy” do instytucji, ich separacja na tle organów i jednostek organizacyjnych UE jest wyraźna. Dla przykładu, art. 263 TFUE (akapit pierwszy) generalną formułą „instytucji” TFUE w ogóle się nie posługuje. Określa natomiast w dość precyzyjny sposób, jakiego typu akty UE i przez którą instytucję przyjęte podlegają kontroli w trybie skargi na nieważność⁶². Jednocześnie ten sam art. 263 TFUE wyróżnia też akty organów i jednostek organizacyjnych Unii, stanowiąc, iż akty stanowione przez tego rodzaju podmioty także podlegają kontroli, o ile zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Konstrukcja analizowanego przepisu sugeruje wyraźną odrębność kategorii „organów i jednostek organizacyjnych” Unii względem unijnych instytucji, jakkolwiek w tym przypadku instytucji nie potraktowano w sposób zbiorczy. W podobnym ujęciu rozpatrywać można art. 265 TFUE (ponownie akapit pierwszy), który uznając bezprawne zaniechanie wybranych instytucji⁶³, za podstawę stosownej skargi stanowi, iż na tych samych warunkach dopuszczalna jest skarga przeciwko organom i jed-

62 Kontrolowana w tym trybie jest legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie oraz aktów Parlamentu i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Jednocześnie konstrukcja procedur ustawodawczych kwalifikuje akty ustawodawcze jako wspólne akty Rady i Parlamentu bądź akty jednej z tych instytucji przyjęte przy udziale drugiej.

63 Raz jeszcze nie odwołano się tu do ogólnej kategorii „instytucje”, a bezpośrednio do poszczególnych jej elementów.

nostkom organizacyjnym Unii, które dopuściły się zaniechania. W tym przypadku rozdział między „instytucjami” a „organami i jednostkami organizacyjnymi” Unii jest również wyraźny. Tym samym, pomijając oczywiście klarowną sytuację, gdy Traktaty odwołują się wprost do konkretnej instytucji (bądź ich grupy), traktatowe pojęcie „instytucji” ogranicza się wyłącznie do wyliczonych w art. 13 ust. 1 TUE podmiotów, zaś elementów kategorii stanowiących organy i jednostki organizacyjne Unii poszukiwać należy poza przewidzianym w art. 13 ust. 1 TUE katalogiem⁶⁴.

Z perspektywy charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela powyższe ustalenia oznaczają, iż nie może być on uznany za jedną z unijnych instytucji⁶⁵. Teza ta oznacza przy tym, iż Wysokiemu Przedstawicielowi charakteru instytucji nie przyznano w wymiarze formalnym, nie mieści się on bowiem w katalogu przewidzianym w art. 13 ust. 1 TUE⁶⁶. Trudno więc także w wymiarze materialnym oceniać jego uprawnienia i obowiązki przez pryzmat praw i obowiązków składających się na status prawny tychże instytucji.

Jakkolwiek pamiętać należy – a potwierdzają to wcześniejsze analizy – iż strukturalne więzy WP z unijnymi instytucjami pozostają bardzo silne. Więzy te jednak nie powodują, iż Wysoki Przedstawiciel jako unijny urząd traci swój indywidualny i autonomiczny charakter. Owszem, w ramach Komisji, Rady czy nawet Rady Europejskiej pełni on określone funkcje i realizuje pewne zadania. Pozostaje również ustrojowo włączony w funkcjonowanie podmiotów składających się na strukturę organizacyjną Unii, a pozostających poza nawiasem jej instytucji. Relacje te zostały zasygnalizowane wyżej, a szerzej omówione zostaną w rozdziałach kolejnych. Niemniej już sam proces kształtowania się aktualnego modelu Wysokiego Przedstawiciela zaprezentowany w punktach poprzednich rozdziału wskazuje, iż idea przewodnią w tym zakresie pozostawało uczynienie zeń podmiotu strukturalnie odrębnego względem pozostałych. W efekcie powierzenie WP stosownych ról w ra-

64 Jakkolwiek zauważyć należy, iż prawo unijne nakazuje pewne byty traktować jak instytucje Unii. Przykładem w tej mierze pozostaje ESDZ i sposób jej kwalifikowania dla potrzeb regulacji pracowniczych. Por. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1080/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich*, Dz.U. L 311 z 26.11.2010. Stosowne postanowienia odnośnie do ESDZ pojawiają się w preambule do rozporządzenia. Podobnie do statusu ESDZ odnosi się preambula ustanawiającej ją decyzji. Por. także G. De Baere, R.A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences* [w:] D. Spence, J. Batora (eds.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, New York 2015, s. 176.

65 Interesująca na tym tle pozostaje kwalifikacja prawna WP – wówczas Ministra Spraw Zagranicznych UE – w świetle TKE i jego stosownych przepisów. Otóż rozdział I tytułu IV (*Instytucje i organy Unii*) Części I TKE, odwołując się do kategorii ram instytucjonalnych UE, wskazywał katalog unijnych instytucji. Katalog ów Ministra nie obejmował, jednak zasadnicze regulacje jemu poświęcone włączono do tego właśnie tytułu. Mogło to sugerować, iż Minister – nie będąc unijną instytucją – pozostaje elementem unijnych ram instytucjonalnych. Jednocześnie Minister pozostawał poza kategorią „innych instytucji i organów doradczych Unii”, do której odnosiły się przepisy rozdziału II tytułu IV części I TKE. Por. także J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony...*, op. cit., s. 94 i 247; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, op. cit., s. 183-185.

66 Podobna logika stosowana jest m.in. w relacji do ESDZ, zob. G. De Baere, R.A. Wessel, *EU Law and the EEAS...*, op. cit., s. 176.

mach instytucji Unii nie może być argumentem na rzecz tezy, jakoby właściwą perspektywą oceny jego charakteru prawnego miałyby być wyłącznie perspektywa jego „obecności” w unijnych instytucjach (bądź podmiotach o innym charakterze). Wysoki Przedstawiciel zatem nie tylko nie jest instytucją. Poziom instytucjonalny nie jest ponadto jedynym – czy najważniejszym – poziomem jego aktywności, choć to z pewnością płaszczyzna istotna.

W świetle statusu prawnego Wysokiego Przedstawiciela otwartym pozostaje zatem pytanie, czy w wymiarze indywidualnym może być on kwalifikowany jako podmiot innego typu niż unijna instytucja. Wydaje się, iż pytaniem zasadniczym jest to, czy WP wpisuje się w ramy innych traktatowych kategorii – organu bądź jednostki organizacyjnej.

4.3. Wysoki Przedstawiciel a kategoria „organów i jednostek organizacyjnych” Unii

4.3.1. Aspekt formalny

Sposób kwalifikacji prawnej Wysokiego Przedstawiciela rozpatrywać można oczywiście na gruncie stosowanej w Traktatach terminologii. Innymi słowy – dla celów techniczno-porządkujących – badać można, czy Traktaty wprost nazywają Wysokiego Przedstawiciela „organem” bądź „jednostką organizacyjną” Unii. W tym ujęciu warto jednak zwrócić uwagę na następujące kwestie.

O ile ustalenie, co jest unijną instytucją, nie wydaje się kwestią wątpliwą, zdefiniowanie zakresu podmiotowego grupy „organów i jednostek organizacyjnych” Unii pozostaje zadaniem trudniejszym. Przyjęta w przypadku instytucji logika zamkniętego katalogu traci bowiem aktualność w odniesieniu do unijnych organów i jednostek organizacyjnych, których podobnego katalogu w Traktatach nie przewidziano. Nie zidentyfikowano również w sposób kompleksowy, wyczerpujący, poszczególnych elementów struktury organizacyjnej UE poprzez nazwanie ich organem bądź jednostką organizacyjną. Oczywiście, na płaszczyźnie traktatowej istnieją pewne wyjątki w tej mierze. Organami doradczymi Traktaty wprost nazywają Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów (rozdział 3, tytuł I części VI TFUE – art. 300 – 307 TFUE)⁶⁷. Artykuł 24 TFUE (akapit 4) daje podstawy uznania Rzecznika Praw Obywatelskich za unijny organ. Na poziomie deklaracji dołączonych do Traktatów pojawia się również kategoria organów przygotowawczych Rady (Deklaracja nr 9 odnosząca się do art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, art. 2) i – w świetle art. 16 ust. 7 TUE oraz 240 ust. 1 TFUE – można domnie-

67 Por. także art. 20 ust. 2 lit. d) TFUE oraz art. 10 Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej oraz tytuł VI Protokołu (nr 36) w prawie postanowień przejściowych.

mywać, iż status taki przysługuje Komitetowi Stałych Przedstawicieli⁶⁸. Niemniej brak na poziomie traktatowym zamkniętej listy unijnych organów czy jednostek organizacyjnych, stąd też formalna kwalifikacja określonego podmiotu jako elementu tejże grupy odbywać się może w sposób indywidualny, w odniesieniu do konkretnego podmiotu. Na marginesie warto zauważyć także fakt, iż w Traktatach brak jasnego kryterium dystynkcji między organem a jednostką organizacyjną. Może się więc wydawać, iż tym samym jednoznaczne ustalenie charakteru prawnego WP staje się jeszcze bardziej problematyczne z racji na konieczność zdefiniowania grupy unijnych organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz przypisania WP do jednej z nich. Jednak rozwikłanie tej kwestii z perspektywy Wysokiego Przedstawiciela niekoniecznie będzie miało znaczenie fundamentalne. Dostrzec bowiem wypada, iż rozpatrywane kategorie w ujęciu traktatowym (wraz z KPP) pojawiają się – zachowując odrębność względem instytucji – co do zasady łącznie⁶⁹. W tym świetle problem dystynkcji między organem a jednostką organizacyjną wydaje się schodzić na drugi plan. Skoro w większości przypadków określone traktatowo prawa i obowiązki odnoszą się do jednej kategorii „organów i jednostek organizacyjnych”, definiowanie jej elementów nie wydaje się posiadać znaczenia pierwszorzędne. W konsekwencji uznać można, iż zasadniczo status organów i jednostek organizacyjnych na poziomie traktatowym regulowany jest łącznie. Określone prawa i obowiązki (w różnych wymiarach) Traktaty wiążą tak z kategorią organów, jak i jednostek organizacyjnych. Stąd ich klarowny rozdział w świetle treści Traktatów nie tylko pozostaje trudny do przeprowadzenia w praktyce, lecz również nie zawsze wydaje się zasadny.

Czy zatem w stosunku do Wysokiego Przedstawiciela sama nazwa „organ” pozostaje adekwatna? Przede wszystkim zauważyć należy, iż na poziomie traktatowym, w bezpośrednim odniesieniu do samego Wysokiego Przedstawiciela, pojęcie „organu” ani „jednostki organizacyjnej” nie występuje. Trudno na tej płaszczyźnie odnaleźć jednoznaczne argumenty przemawiające za uznaniem WP za unijny organ czy jednostkę organizacyjną, brak bowiem przepisów w ten sposób go nazywających. Jedyną w zasadzie formalną identyfikacją WP wydaje się pozostawać uznanie go za unijny urząd w jednej z deklaracji dołączonych do Traktatów⁷⁰. Kategorię „urząd” trudno jednak uznać za tożsamą z organami i jednostkami organizacyjnymi.

68 Z kolei na mocy art. 6 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dowodzić można, iż status organu przysługuje Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu.

69 Pewnymi wyjątkami pozostają: art. 226 TFUE, w którym odwołano się tylko do instytucji i organów, art. 286 ust. 3 TFUE, w którym odwołano się wyłącznie do rządu i organu. W deklaracji nr 53 (Deklaracja Republiki Czeskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej) przypomina się z kolei, iż postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji i organów UE przy poszanowaniu zasady pomocniczości i podziału kompetencji między UE i państwa członkowskie. Brak w deklaracji odniesienia do unijnych „jednostek organizacyjnych”, jakkolwiek należy pamiętać, iż sama KPP posługuje się w tym kontekście kategorią organów i jednostek organizacyjnych (oraz instytucji) – por. art. 51 ust. 1 KPP.

70 Przywoływana wcześniej Deklaracja nr 13 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

mi Unii. Stąd też w polskiej wersji Traktatów niełatwo o argumenty potwierdzające kwalifikację WP jako unijnego organu lub jednostki organizacyjnej. Oczywiście, przynależność WP do tejże grupy można uzasadniać w oparciu o inne niż polska wersje językowe Traktatów. Pytanie jednak, na ile argumenty odnalezione na tej płaszczyźnie można uznać za rozstrzygające rozpatrywaną kwestię w sposób definitywny. W wersji angielskojęzycznej, w deklaracji nr 13 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, pojawia się fraza *office of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security policy*, co mogłoby sugerować jego kwalifikację jako elementu opisywanej kategorii podmiotów. W tym bowiem przypadku Wysoki Przedstawiciel mógłby być uznany za unijny urząd⁷¹ (*office*), który objęty jest wszak szeroką formułą *bodies, offices and agencies*⁷² przyjętą w angielskiej wersji Traktatów. Wydaje się również, iż uznanie WP za element kategorii określonej w polskiej wersji Traktatów mianem „organów i jednostek organizacyjnych” Unii możliwe byłoby do obrony w oparciu o wersję niemieckojęzyczną, w której posłużono się formułą *die Organe*⁷³, *Einrichtungen und sonstige Stellen*, gdzie Wysoki Przedstawiciel mógłby wpisywać się w ramy owych „pozostałych” (innych) stanowisk (*sonstige Stellen*)⁷⁴. W polskiej wersji językowej TUE i TFUE podobne argumenty niełatwo jednak odnaleźć, choć sugestia w kierunku uznania WP za unijny organ do pewnego stopnia wynikać może z wersji obcojęzycznych. W tym świetle warto również powrócić do sygnalizowanej wyżej dystynkcji między organami i jednostkami organizacyjnymi Unii. Pewne wnioski w tym zakresie można formułować, odwołując się ponownie do wersji angielskojęzycznej Traktatów i obecnej w nich frazy *bodies, offices and agencies*. Ponieważ Wysoki Przedstawiciel z pewnością nie jest unijną agencją, wybór ogranicza się w zasadzie do dwóch terminów – *body* oraz *office* i jak wskazano wcześniej, wersja angielska Traktatów może uzasadniać uznanie WP z przedstawiciela kategorii *office*. W tym natomiast ujęciu charakter WP wydaje się bliższy temu, co w wersji polskiej wyraża pojęcie organu niż jednostki organizacyjnej. Jak jednak wskazano wcześniej, status organów unijnych w przeważającej mierze regulowany jest łącznie ze statusem jednostek organizacyjnych. W tym świetle uznanie WP za organ (nie zaś za jednostkę organizacyjną) posiada bardziej porządkujący wymiar.

Do pewnego stopnia, w wymiarze formalnym, powyższe ustalenia potwierdzać się zdają także regulacje prawa wtórnego. Bywa, iż kwalifikacja pewnych podmiotów odbywa się na tej właśnie płaszczyźnie. Przykładowo, jako „autonomiczny organ Unii Europejskiej” w stosownym akcie definiowana jest Europejska

71 Pojęcie „urząd” w Deklaracji nr 13 funkcjonuje w polskiej wersji językowej Traktatów.

72 „Organy i jednostki organizacyjne” w polskiej wersji Traktatów.

73 W niemieckiej wersji językowej termin *Organe* używany jest w odniesieniu do unijnych instytucji.

74 Jakkolwiek w niemieckiej wersji językowej, w cytowanej już Deklaracji nr 13 w odniesieniu do WP posłużono się pojęciem *Amt*, które można tłumaczyć jako urząd.

Służba Działań Zewnętrznych⁷⁵. Z kolei na mocy art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 58/2003 za organy unijne uznaje się również agencje wykonawcze ustanawiane zgodnie z owym aktem⁷⁶. Podążając tą ścieżką, w relacji do samego Wysokiego Przedstawiciela termin „organ” rzeczywiście się pojawia (np. organ powołujący). Posługuje się nim m.in. rozporządzenie 1080/2010⁷⁷ wprowadzające zmiany do regulaminu pracowniczego, sam regulamin pracowniczy⁷⁸ czy decyzja w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁷⁹. Warto jednak zauważyć, iż cytowane akty nie tyle nazywają WP unijnym organem, co powierzają mu uprawnienia organu w dość jasno określonym kontekście. Kwestia ta powróci w dalszej części rozważań.

Na tle powyższych ustaleń wydaje się, iż ścieżka poszukiwania charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela w oparciu o samą terminologię stosowaną w Traktatach i regulacjach prawa wtórnego pozwala zidentyfikować pewne wskazówki przemawiające za możliwością kwalifikowania go jako unijnego organu. Aplikacja ustaleń terminologicznych w tej materii wydaje się więc posiadać pewną przydatność. Zatem, celem zabiegu systematyzującego, porządkującego, rzeczywiście w stosunku do WP można użyć terminu „organ” i w tym ujęciu faktycznie bywa on tak określany. W owej porządkującej materii formuły przydatna może być – proponowana w literaturze – kwalifikacja Wysokiego Przedstawiciela jako organu (*sui generis*) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁸⁰. W tym ujęciu „przynależność” Wysokiego Przedstawiciela do WPZiB jako polityki szczególnej jest – w sposób zasadny – silnie wyeksponowana, a ów jej szczególny charakter (m.in. wyłączenie spod jurysdykcji TSUE) definiuje zarazem specyfikę WP jako unijnego organu i podkreśla pewną „odrębność” względem organów i jednostek organizacyjnych zakorzenionych w nurcie ponadnarodowym.

W powyższym ujęciu jednak samo nazwanie Wysokiego Przedstawiciela organem UE wydaje się pozostawać głównie swoistą emanacją faktu, iż nie mieści

- 75 Por. decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz.U. L 201 z 03.08.2010, art. 1 ust.2. Krytycznie wobec tego rozwiązania: C. Mik, *Europejska Służba Działania Zewnętrzne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej* [w:] K. Kłafkowska-Waśniowska, M. Mataczyński, R. Sikorski, M. Sokółowski (red.), *Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego*, Warszawa 2012, s. 494-495.
- 76 Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.U. L 11 z 16.1.2003.
- 77 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1080/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 311 z 26.11.2010. Warto jednak dodać, iż zgodnie z preambułą rozporządzenia, dla potrzeb regulaminu pracowniczego ESDZ powinna być traktowana jak instytucja Unii.
- 78 Regulamin pracowniczy, Dz.U. L 56 z 04.03.1968.
- 79 Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dz.U. L 201 z 03.08.2010.
- 80 J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny WPZiB – międzyrządowość w służbie Unii Europejskiej?* [w:] J. Galster, A. Szczerba-Zawada, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016, s. 100-104.

się on w katalogu unijnych instytucji. Pozwala również „odseparować” go względem unijnych jednostek organizacyjnych. W tym natomiast świetle, jak wskazano, na plan pierwszy wysuwa się raczej aspekt techniczno-porządkujący omawianej materii. Czy jednak aspekt ten pozostaje kluczowy? Wydaje się, iż formalno-terminologiczną podstawę kwalifikacji WP należy uzupełnić kolejnymi argumentami. Rozstrzygnięcia wymaga bowiem pytanie, czy regulacje odnoszące się do organów i jednostek organizacyjnych Unii w ogóle obejmują również samego Wysokiego Przedstawiciela i czy przypisany wskazanym kategoriom status prawny właściwy jest także jemu. W tym zaś ujęciu kwalifikacja formalna – samo nazwanie WP organem – nie musi być argumentem rozstrzygającym.

4.3.2. Aspekt materialny

Nawet jeśli traktować kategorie organów i jednostek organizacyjnych łącznie, a ich status jako – co do zasady – wspólny, należy mieć świadomość, iż kategorie te nie zostały do Traktatów wprowadzone w sposób przypadkowy. Jak dowodzą wcześniejsze ustalenia, zabieg ten służyć miał określonemu celowi i wydaje się, iż osadzenie rozpatrywanych kategorii na płaszczyźnie traktatowej pozwala zidentyfikować na kim spoczywają określone prawa i obowiązki. Tytułem przypomnienia wskazać należy, iż organ i jednostka organizacyjna pozostają związane m.in. obowiązkiem równego (i z jednakową uwagą) traktowania obywateli Unii (art. 9 TUE) czy też obowiązkami poszanowania niezależności unijnych instytucji (m.in. art. 17 ust. 3 TUE, art. 130 TFUE). Uznanie określonych podmiotów za organy bądź jednostki organizacyjne nie ma zatem znaczenia wyłącznie terminologicznego, systematyzującego wątki organizacyjne na płaszczyźnie traktatowej. Kwalifikacja podmiotu jako organu (lub jednostki organizacyjnej) wykracza poza ten wymiar i oznacza, iż uprawnienia i obowiązki łączone traktatowo ze wskazanymi kategoriami odnoszą się do konkretnego podmiotu jako reprezentującego jedną z nich.

W tym świetle owa materialna kwalifikacja Wysokiego Przedstawiciela wydaje się pożądana. Samo nazwanie danego podmiotu (również WP) organem niekoniecznie w pełni oddaje jego status prawny⁸¹. Tytułem przykładu, w odniesieniu do ESDZ C. Mik krytycznie ocenia nazwanie jej organem. Uznaje Służbę za aparat administracyjny o służebnej względem WP naturze⁸². Za organ uznaje natomiast samego Wysokiego Przedstawiciela⁸³. Zauważyć przy tym wypada, iż kryterium rozstrzygającym w tym względzie wydaje się pozostawiać określony stopień samodzielności podmiotu oraz jego wyodrębnienie organizacyjno-prawne. Dodatkowo uzasadnieniem statusu WP jako organu jest przypisanie mu mocą Traktatów

81 W kontekście ESDZ por. C. Mik, *Europejska Służba...*, *op. cit.*, s. 494-496.

82 ESDZ miałyby być wobec Wysokiego Przedstawiciela tym, czym jest ministerstwo wobec ministra, por. C. Mik, *Europejska Służba...*, *op. cit.*, s. 495.

83 *Ibidem*.

konkretnych zadań i kompetencji⁸⁴. W odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela, również w obliczu dotychczasowych rozważań, wskazane kryteria zdają się być spełnione. Organizacyjnej autonomii WP dowodzić mogą m.in. ustalenia dotyczące jego wyboru i kadencji. Rozdział poprzedni natomiast potwierdza, iż Wysokiemu Przedstawicielowi – bezpośrednio i wprost – powierzone zostały uprawnienia i obowiązki składające się na jego funkcje. Uwzględniając zatem te uwagi, warto wątek statusu prawnego WP rozwinąć i przenieść dalsze rozważania w tej kwestii na bardziej szczegółowy poziom.

Traktaty rzeczywiście powierzają WP pewne prawa i obowiązki, nie nazywając go jednak organem. Z drugiej strony to w stosunku do organów i jednostek organizacyjnych Unii (oraz jej instytucji) Traktaty przewidują pewne mechanizmy w przypadku niewypełnienia przez nie owych obowiązków lub wadliwego korzystania z owych uprawnień. Stąd tak istotne znaczenie w tej mierze wydaje się posiadać kwestia możliwości sądowej i pozasądowej kontroli działań unijnych organów. Zasadniczo żaden akt instytucji, a także organu lub jednostki organizacyjnej Unii zmierzający do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich nie może pozostawać poza kontrolą sądową⁸⁵. Reguła ta ugruntowała się jako pochodna ustaleń Trybunału w sprawach z lat siedemdziesiątych (sprawa 22/70⁸⁶) i osiemdziesiątych (sprawa 294/83 *Les Verts*⁸⁷), a stan regulacji traktatowej, po wejściu w życie TL, wydaje się ją odzwierciedlać. Ustalenia te dotyczyły wprawdzie kategorii instytucji i możliwości skarżenia ich aktów, nawet w przypadku, gdy sam Traktat danej instytucji nie wymienia jako biernie legitymowanej. Aktualne brzmienie Traktatów, wynikające ze zmian wprowadzonych TL, zdaje się regułę tę rozszerzać (art. 263, 265 TFUE). Umożliwia ona sądową kontrolę działalności nie tylko instytucji, lecz również jednostek, które statusu tego nie posiadają (organy i jednostki organizacyjne)⁸⁸, a których akty (zaniechania) generują skutki prawne względem podmiotów trzecich⁸⁹. Konsekwencją tego stanu rzeczy staje się poszerzenie zakresu aktów (czy też przejawów bezprawnej beczynności) możliwych do skarżenia w trybie skargi

84 *Ibidem*, s. 494-495.

85 Por. wyrok Sądu Pierwszej Instancji (ósma izba) z dnia 8 października 2008 r. w sprawie T-411/06 (*Sogelma – Società generale lavori manutenzione appalti Srl przeciwko Europejskiej Agencji Rozbudowy (AER)*), Zb. Orz. 2008, s. II-2771, ECLI:EU:T:2008:419. Zob. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 304.

86 Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 1971, s. 263, ECLI:EU:C:1971:32.

87 Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 (*Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*), Zb. Orz. 1986, s. 1339, ECLI:EU:C:1986:166.

88 Jednocześnie – zdaniem TSUE – nieuzasadnionym jest twierdzenie, jakoby każdy podmiot bądź struktura objęta schematem organizacyjnym Unii lub działająca w jego ramach z tego tylko względu miałyby być uznawana za organ lub jednostkę organizacyjną UE w rozumieniu wskazanego artykułu, por. postanowienie Sądu (ósma izba) z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie T-395/11 (*Elti d.o.o. przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze*), ECLI:EU:T:2012:274.

89 Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście również art. 51 KPP. Por. A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 200.

bezpośredniej. To z kolei wydaje się zwiększać gwarancje ochrony praw podmiotów będących „adresatem” skutków prawnych aktywności (lub jej braku) po stronie instytucji oraz podmiotów o innym statusie. W konsekwencji problem kwalifikacji danego podmiotu jako organu (jednostki organizacyjnej) UE sprowadzić można do ustalenia, czy akt owego podmiotu (względnie jego bezczynność) podlegać może zaskarżeniu (względnie kontroli pozasądowej) w odpowiednim trybie. Innymi słowy, w dużym uproszczeniu – być organem, to tyle co być podmiotem, którego aktywność (bądź jej brak), jako niosąca skutki prawne wobec podmiotów trzecich, pozostaje zaskarżalna w trybie traktatowo przewidzianych procedur sądowych.

W świetle powyższych ustaleń wyjaśnić można także brak zamkniętego katalogu organów i jednostek organizacyjnych Unii. Jeśli bowiem odwołanie się do tej – niedoprecyzowanej wszak, a przez to potencjalnie szerokiej kategorii, sprzyjać miało w zamyśle zwiększeniu możliwości reakcji na określone działania (zaniechania) unijnych organów (w szerokim znaczeniu), jej odgórne zawężenie do zamkniętej listy mogłoby realizację tego celu utrudnić. Jeśli logika towarzysząca wprowadzeniu do Traktatów kategorii organów i jednostek organizacyjnych opierała się na dążeniu do maksymalizacji ochrony prawnej podmiotów trzecich, sztywne definiowanie tejże kategorii na poziomie traktatowym stałoby się co najmniej wątpliwe. Zwłaszcza że, a potwierdza to orzecznictwo⁹⁰, nie można wykluczyć, iż podmiotem, którego działalność wywoływać będzie skutki prawne dla podmiotów trzecich i – być może – wymagać wdrożenia procedur sądowych, okazać się może podmiot ustanowiony na mocy unijnego prawa wtórnego. Ich ilości i zakresu kompetencji nie sposób jednocześnie zawczasu przewidzieć. Umieszczenie ich poza sferą organów i jednostek organizacyjnych UE mogłoby zakres możliwej ochrony wydatnie ograniczać. Bez wyraźnego dopuszczenia zaskarżalności aktów (lub zaniechania) tego typu podmiotu w akcie go konstytuującym mogłoby w praktyce utrudniać poszukiwanie stosownych instrumentów ochrony sądowej⁹¹.

Na tym tle zrozumiałą staje się obecna w literaturze tendencja do szerokiego ujmowania organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. W takim szerokim ujęciu wskazana kategoria obejmować miałaby wszelkie podmioty unijnej władzy, inne niż same instytucje⁹². W konsekwencji organem UE (lub jej jednostką organizacyjną) pozostawałyby podmioty wyposażone w kompetencje władcze

90 Por. pkt 37 wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-411/06 (*Sogelma – Societ  generale lavori manutenzione appalti Srl przeciwko Europejskiej Agencji Rozbudowy (AER)*), Zb. Orz. 2008, s. II-2771, ECLI:EU:T:2008:419): (...) sytuacja organów wspólnotowych uprawnionych do wydawania aktów mających na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich jest identyczna do sytuacji, która leżała u podstaw ww. wyroku w sprawie *Les Verts*; jest niedopuszczalne, aby we wspólnocie prawa tego rodzaju akty były wyjęte spod kontroli sądowej (...). Na marginesie zauważyć można, iż statusu organu lub jednostki organizacyjnej odmówiono delegaturze Unii w Czarnogórze, por. postanowienie Sądu w sprawie T-395/11 (*Elti d.o.o. przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze*), ECLI:EU:T:2012:274.

91 Por. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural...*, *op. cit.*, s. 304-305.

92 A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *ibidem*.

i zdolne swymi działaniami generować skutki prawne względem osób (podmiotów) trzecich⁹³. Przez pryzmat tych cech można zatem podejmować próbę kwalifikowania określonego podmiotu jako organu (jednostki organizacyjnej), choć przyznać należy, iż perspektywa ta jest silnie zakorzeniona w sferze unijnej ochrony sądowej i potrzebom w tym względzie najszerzej odpowiada.

W odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela – w obliczu powyższych uwag – wypada zatem poszukiwać śladów tego, na ile pozostaje on nosicielem unijnej władzy w stopniu dającym mu możliwość wywoływania swymi działaniami (bezczynnością) skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Innymi słowy – pytaniem pozostaje, czy można zidentyfikować taką aktywność Wysokiego Przedstawiciela, którą należy oceniać przez pryzmat ciążących na organach (i jednostkach organizacyjnych) UE obowiązków (uprawnień), i która mogłaby podlegać sądowej (bądź pozasądowej) kontroli w trybie przewidzianym dla kontroli aktywności unijnego organu (jednostki organizacyjnej)⁹⁴. Odwołując się do jego kompetencji, osadzenie go w ramach powyższej argumentacji jest naturalnie pożądane. W ujęciu tym jednak ustalanie statusu prawnego WP niekoniecznie pozostaje kwestią jednoznaczną.

Wiąże się to przede wszystkim z faktem, iż szereg kompetencji Wysoki Przedstawiciel wykonuje w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Stosowne przepisy traktatowe oscylują głównie wokół jego aktywności w ramach WPZiB definiowanej jako „prowadzenie”, „przyczynianie się”, „opracowanie”, „czuwanie”, „reprezentowanie”, „konsultowanie”, „inicjowanie”, „żądanie” czy „realizowanie”, które pozostają w istocie formułami stosunkowo ogólnymi. Oczywiście, „pojemność” przewidzianych traktatowo form aktywności WP zakłada podejmowanie bardziej konkretnych działań o określonych skutkach (por. m.in. art. 30 ust. 2, art. 36 czy art. 41 ust. 3 lit. c) TUE). Pytaniem pozostaje oczywiście, na ile wskazane wyżej formy aktywności WP mogłyby być kwalifikowane jako zdolne do wywoływania skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Co jednak chyba najważniejsze, problem polega też na tym, iż WPZiB jako główny obszar operowania Wysokiego Przedstawiciela pozostaje poza nawiasem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 275 TFUE Trybunał nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB oraz w zakresie aktów przyjętych na jej podstawie. Jurysdykcja TSUE ogranicza się do kontroli przestrzegania art. 40 TUE⁹⁵ oraz do orzekania w sprawach skarg na nieważność aktu (art. 263 TFUE) do-

93 Jakkolwiek zastrzec należy, iż ocenie podlega także sposób ustanowienia danego podmiotu oraz zakres powierzonych mu kompetencji i powiązań m.in. z unijnymi instytucjami, por. ustalenia TSUE w przywoływanych wyżej sprawach T-411/06 oraz T-395/11.

94 Np. w świetle art. 41 KPP. Ten aspekt wydaje się szczególnie istotny. Pojawia się także w rozważaniach dotyczących charakteru prawnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, por. B. van Vooren, *A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service*, *Common Market Law Review* 2011, vol. 48, s. 482-483.

95 Artykuł 40 TUE: *Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji*

tyczących kontroli legalności decyzji Rady (przyjętych w ramach tytułu V, rozdział 2 TUE⁹⁶) przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych. W przypadku WPZiB odpada zatem możliwość sądowej kontroli większości aktów i zaniechań WP (jako organu UE), przy czym jest to pochodna szczególnie charakteru owej polityki, nie zaś cech samego Wysokiego Przedstawiciela. Tym samym brak możliwości tego rodzaju kontroli działań WP nie wydaje się argumentem wystarczającym do zanegowania jego charakteru jako organu.

Co więcej, Wysoki Przedstawiciel podejmuje też pewną aktywność w odniesieniu do kwestii pozostających poza sferą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. I wypada się zastanowić czy w tym obszarze nie można odnaleźć argumentów na rzecz uznania, iż korzysta on ze statusu właściwego organom i jednostkom organizacyjnym, chociażby w rozumieniu art., 263 i 265 TFUE czy art. 41 KPP. Odnośząc się bowiem do aktywności WP poza sferą WPZiB, sformułowane wyżej wnioski mogą zostać uzupełnione.

Zaangażowanie Wysokiego Przedstawiciela w realizację unijnych działań zewnętrznych poza WPZiB – nawet jeśli nie wydaje się posiadać szczególnie intensywnego wymiaru – jest dostrzegalne. Z perspektywy omawianych tu zagadnień można byłoby m.in. zastanawiać się, na ile WP mógłby korzystać ze statusu unijnego organu w świetle art. 220 TFUE odnoszącego się do współpracy UE z innymi organizacjami międzynarodowymi i roli WP w tej materii. Podobne pytania stawiać można byłoby także w świetle przepisów traktatowych dotyczących np. delegatur Unii⁹⁷ czy w świetle art. 220 TFUE⁹⁸. Ewentualna próba sądowej kontroli decyzji WP w tym zakresie musiałaby opierać się na założeniu, iż została wydana przez WP jako unijny organ. Tylko wówczas można byłoby kontrolować, na ile skutki tego rodzaju decyzji odnoszą się do podmiotów trzecich i czy istnieją przesłanki uznania

Unii, o których mowa w artykułach 3–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału.

96 Są to *Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*.

97 Przepisy traktatowe odnoszące się do tej kwestii (art. 221 TFUE) ułożono w tytule VI części V TUE – poza zakresem samej WPZiB i właściwych jej regulacji. Jednocześnie, na mocy art. 5 cytowanej wcześniej decyzji ustanawiającej ESDZ, decyzję o otwarciu i zamknięciu delegatury podejmuje Wysoki Przedstawiciel, co czyni w porozumieniu z Radą i Komisją. Co interesujące, delegatury te wchodziły w skład struktury wewnętrznej ESDZ, obok jej administracji centralnej. Decyzję, o której mowa, trudno jednak przypisać samej Służbie. Mimo iż ESDZ Wysokiemu Przedstawicielowi podlega, decyzja ta wydaje się pozostawać jego aktem, nie zaś aktem Służby jako autonomicznego organu (choć status taki ESDZ posiada). Wydaje się więc także, iż droga do weryfikacji legalności tego rodzaju aktu (w trybie art. 263 TFUE) jako aktu WP powinna pozostawać otwarta. W każdym razie nie zamyka jej odrębny charakter WPZiB i ograniczenia jurysdykcji Trybunału w tej materii.

98 Artykuł ten stanowi, iż UE ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z wyszczególnionymi w nim organizacjami międzynarodowymi (Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej organizacje wyspecjalizowane, Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz utrzymuje właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi. Obowiązek wykonania owego artykułu spoczywa na Wysokim Przedstawicielu oraz Komisji. W tym świetle, teoretycznie, również zastanawiać się można, czy ewentualna bezczynność WP w tej mierze (jako sprzeczna z Traktatami) nie mogłaby stać się przedmiotem kontroli ze strony Trybunału w trybie art. 265 TFUE.

jej za akt nielegalny oraz jej unieważnienia (względnie stwierdzenia nielegalnej bezczynności⁹⁹). Podkreślić jednak należy, iż ów tok argumentacji pozostaje aktualny jedynie przy założeniu, iż decyzje podejmowane we wskazanym zakresie (bądź bezczynność) nie będą kwalifikowane jako działanie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁰⁰.

Kontynuując ten wątek, okazuje się, iż niezbędnym tłem dalszych rozważań pozostaje omówiona wcześniej formuła *multi-hatting*, definiująca organizacyjny model Wysokiego Przedstawiciela. Zaangażowanie – w różnym charakterze i z różną intensywnością – w działanie instytucji oraz innego typu jednostek oznacza multiplikację ról, w jakich WP może występować. Nie tracąc jednakże charakteru indywidualnego, pewne działania podejmuje z poziomu instytucji czy unijnych organów. Przypadek instytucji jest tu być może najmniej problematyczny. Wysoki Przedstawiciel pełni w ich ramach – z mocy prawa – określone funkcje, stąd jego działania (akty) oraz ewentualna bezczynność (zaniechania) WP powinny być przypisane owym instytucjom. Jednak poza poziomem instytucjonalnym WP pełni określone funkcje w ramach innych podmiotów bądź w stosunku do nich. I ten aspekt funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela wydaje się dostarczać bardziej namacalnych argumentów w odniesieniu do jego statusu prawnego.

Wskazano już wcześniej, iż pewne akty prawa wtórnego używają terminu „organ” w relacji do Wysokiego Przedstawiciela¹⁰¹. Upoważniają go również do podejmowania w tym charakterze pewnego typu aktywności o określonych skutkach prawnych. Cytowane wyżej przepisy decyzji o ESDZ w zakresie tworzenia unijnych delegatur są tego przykładem. Inne przepisy niniejszej decyzji zastrzegają ponadto, m.in., iż Wysoki Przedstawiciel powinien działać jako organ powołujący i organ zawierający umowy wobec pracowników Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Regulamin pracowniczy, po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem 1080/2010, stanowi również, iż WP wykonuje uprawnienia organu powołującego. Regulacje te potwierdza decyzja w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)¹⁰², która m.in. w art. 6 ust. 5 stanowi, iż uprawnienie

99 W kontekście art. 265 TFUE warto przy tym wskazać, iż przepis ten nie uzależnia wdrożenia procedury sądowej od tego, czy bezczynność wywołuje skutki prawne wobec podmiotów trzecich (jak ma to miejsce w przypadku skargi na nieważność w odniesieniu do organów i jednostek organizacyjnych).

100 W przypadku unijnych delegacji portal Eur-Lex nie wykazuje decyzji przyjętych w tej mierze przez Wysokiego Przedstawiciela, stąd ich analiza nie jest możliwa. Niemniej wydaje się, iż decyzje w sprawie utworzenia delegatury trudno byłoby kwalifikować jako akt właściwy samej WPZiB chociażby z racji konstrukcji mandatu delegatury określoną w art. 5 ust. 3, 7 i 8 decyzji ustanawiającej ESDZ. W artykule tym mowa m.in. o tym, iż delegatury mogą podlegać instrukcjom wydawanym przez Komisję w ramach wykonywanych przez nią na mocy Traktatów uprawnień (brak zawężenia do WPZiB). Co więcej – zakres kompetencji reprezentacyjnych szefa delegatury pozostaje szeroki, obejmując w szczególności zawieranie umów oraz występowanie jako strona w postępowaniu sądowym.

101 M.in. decyzja w sprawie ustanowienia ESDZ czy Regulamin pracowniczy.

102 *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. L 201 z 03.08.2010.

nia powierzone organowi powołującemu i upoważnionemu do zawierania umów na mocy warunków zatrudnienia zostają nadane Wysokiemu Przedstawicielowi¹⁰³. Co więcej, w przywoływanej decyzji w sprawie ustanowienia ESDZ – wprawdzie już bez kwalifikowania Wysokiego Przedstawiciela wprost jako organu – odnaleźć można przepisy wyposażające go w kompetencje do podejmowania decyzji jako aktów władczo regulujących pewne aspekty funkcjonowania Służby. Zgodnie z art. 10 ust. 1 decyzji to WP podejmuje decyzję w sprawie przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do Służby¹⁰⁴. On również podejmuje decyzję określającą przepisy wykonawcze w zakresie dostępu do dokumentów Służby (art. 11 ust. 1 decyzji)¹⁰⁵ oraz ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych (art. 11 ust. 3 decyzji)¹⁰⁶. Dodać także wypada, iż na mocy art. 6 ust. 3 decyzji to Wysoki Przedstawiciel określa zasady dotyczące ekspertów krajowych oddelegowanych do Służby¹⁰⁷. Wreszcie, art. 5 decyzji określa charakter zwierzchnictwa WP nad delegaturami Unii (elementem struktury ESDZ), stanowiąc m.in., iż ustanawiane są one na mocy decyzji Wysokiego Przedstawiciela; on również wydaje instrukcje szefowi delegatury, który odpowiada za ich wykonanie. Owa podległość delegatur Wysokiemu Przedstawicielowi może przy tym powodować, iż decyzje przez nie podejmowane będą w określonej mierze mogły być przypisywane właśnie jemu¹⁰⁸. Jest to oczywiście pewna wskazówka co do kwalifikowania WP jako unijnego organu, jakkolwiek należy pamiętać, iż pojawia się ona w ściśle określonym kontekście, w ściśle określonym zakresie zagadnień. Wydaje się zatem, iż wskazane akty dają podstawę do uznania, iż aktywność Wysokiego Przedstawiciela – przynajmniej we fragmencie nimi regulowanym – wpisuje się w ramy aktywności właściwej unijnym organom i jako taka mogłaby podlegać sądowej (i pozasądowej) kontroli. Innymi słowy – w pewnych sytuacjach i w odniesieniu do określonych podmiotów – Wysoki Przedstawiciel „działa jako” organ i z tej perspektywy możliwa byłaby ocena efektów jego działań (bądź bezczynności). Ujmując rzecz w skrócie – w określonych wymiarach działania WP mogą być postrzegane w świetle statusu właściwego unijnym organom na podstawie Traktatów oraz KPP. Pewne wymogi co do

103 Z możliwością ich przekazania w obrębie Służby.

104 *Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. C 190 z 29.6.2013 r.

105 *Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zasad dostępu do dokumentów*, Dz.U. C 243 z 20.8.2011 r.

106 *Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie zasad dotyczących ochrony danych*, Dz.U. C 308 z 12.10.2012 r.

107 *Zasady takie zostały przyjęte w formie decyzji: decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 23 marca 2011 r. ustanawiająca zasady mające zastosowanie do ekspertów krajowych oddelegowanych do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. C 12 z 14.01.2012.

108 Podobną konstrukcję Trybunał rozważał m.in. w zakresie relacji między delegaturami a Komisją (w kontekście delegowania przez Komisję określonych uprawnień na delegaturę Unii w Czarnogórze), por.: postanowienie Sądu (ósma izba) z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie nr T-395-11 (*Elti d.o.o. przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze*), ECLI:EU:T:2012:274.

jego zachowań można oceniać na tle regulacji owych aktów poświęconych unijnym organom właśnie.

Jakkolwiek nie ma wielu przykładów orzeczniczych w tej materii, warto w tym względzie odnieść się do jednego z orzeczeń Sądu ds. Służby Publicznej z września 2015 roku¹⁰⁹. Dostrzec należy, iż SSP rozstrzyga spory między Unią a jej pracownikami, w tym – między organami i jednostkami organizacyjnymi a ich personelem¹¹⁰. Przyjąć należy, iż spór rozstrzygany przez SSP to zasadniczo także spór między członkiem personelu organu bądź jednostki organizacyjnej a tymże organem bądź jednostką organizacyjną. W konsekwencji wypada też przyjąć, iż dopuszczalność skargi przed SSP przeciwko Wysokiemu Przedstawicielowi potwierdzać może jego status jako elementu wskazanej kategorii.

W sprawie F-28/14 skarżący, S. De Loecker, wnosił o stwierdzenie nieważności decyzji Wysokiego Przedstawiciela w sprawie rozwiązania ze skarżącym umowy o pracę¹¹¹. Skarżący występował w sprawie jako członek personelu tymczasowego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W tym świetle wydaje się, iż skierowanie skargi przeciwko aktowi Wysokiego Przedstawiciela było działaniem zasadnym. Przypomnieć bowiem należy, iż zgodnie z regulaminem pracowniczym¹¹² w ramach ESDZ to Wysoki Przedstawiciel pełni rolę organu powołującego (art. 95 ust. 1), przy czym WP może ustalić, kto w obrębie Służby uprawnienia te wykonuje. Regulę tę zdaje się potwierdzać art. 6 ust. 5 decyzji ustanawiającej ESDZ, który nadaje Wysokiemu Przedstawicielowi uprawnienia powierzone organowi powołującemu i organowi upoważnionemu do zawierania umów (na mocy regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii). Również decyzja zastrzega, iż WP może owe uprawnienia przekazać w obrębie Służby. W konsekwencji uznać należy, iż nawet w przypadku, gdy decyzje zapadłe w wykonywaniu wskazanych uprawnień nie będą podejmowane personalnie przez samego WP, będą mogły być mu przypisane. To bowiem wciąż jego uprawnienia, które w ramach ESDZ deleguje on ewentualnie na inne podmioty. W takiej natomiast sytuacji sam akt pozostaje aktem Wysokiego Przedstawiciela w myśl logiki zaprezentowanej m.in. w rozstrzygnięciach Sądu (Sądu Pierwszej Instancji) w sprawach T-395/11¹¹³ oraz T-411/06¹¹⁴. Ujmując ustalenia Sądu w skrócie, stwierdzić należy, iż tam, gdzie dany

109 Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (druga izba) z dnia 9 września 2015 r. w sprawie F-28/14 (*Loecker/ESDZ*), ECLI:EU:F:2015:101.

110 Artykuł 1 załącznika I do Protokołu nr 3 w sprawie statutu TSUE.

111 Wśród pozostałych żądań znalazło się również unieważnienie decyzji WP odmawiającej skarżącemu wysłuchania go w przedmiocie *mobbingu*, oddalającej wniosek o wyznaczenie prowadzącego dochodzenie z zewnątrz oraz zarejestrowania skargi jako wniosku.

112 *Regulamin pracowniczy i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej*, Dz.U. L 56 z 04.03.1968 r.

113 Postanowienie Sądu (ósma izba) z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie nr T-395-11 (*Elti d.o.o. przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze*), ECLI:EU:T:2012:274.

114 Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (ósma izba) z dnia 8 października 2008 r. w sprawie T-411/06 (*Sogelma – Società generale lavori manutenzioni appalti Srl przeciwko Europejskiej Agencji Rozbudowy (AER)*), Zb. Orz.

podmiot wykonuje delegowane nań uprawnienia, nie można mu przypisać statusu strony pozwanej (uznając za organ bądź jednostkę organizacyjną Unii), status ten bowiem przysługuje podmiotowi uprawnienia delegującemu¹¹⁵. W rezultacie (sprawa T-395/11) Sąd nie uznał delegatury Unii w Czarnogórze za organ (jednostkę organizacyjną) Unii i odmówił przyznania jej statusu strony pozwanej kierując się faktem, iż w rozpatrywanej sprawie delegatura działała jako „subdelegowany intendent Komisji” i w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego.

Uwzględniając ustalenia Sądu, stwierdzić można, iż rzeczywiście status strony pozwanej w omawianej sprawie przyznać wypada Wysokiemu Przedstawicielowi. To on bowiem wykonuje stosowne uprawnienia w odniesieniu do personelu Służby. Innymi słowy – akt w postaci zaskarżonej decyzji nie może być przypisany ESDZ, a Wysokiemu Przedstawicielowi. Nawet jeśli formalnie to nie sam WP przedmiotową decyzję wydał. Mogło się to odbyć na podstawie delegowania powierzonych mu uprawnień na określony podmiot w ramach Służby. Fakt ten jednak nie czyni wskazanej decyzji aktem ESDZ – wydaje ją ona jako podmiot przez WP do tego upoważniony¹¹⁶.

W ten sposób jednak, niejako automatycznie, akceptowalna staje się teza o uznaniu WP za unijny organ (jednostkę organizacyjną) – ponownie w odniesieniu do konkretnego zakresu spraw i w ściśle określonym kontekście organizacyjnym. Ten tok argumentacji potwierdza katalog podstaw prawnych wskazanych w wyroku. Otóż w pierwszej kolejności przywołano tu art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, zgodnie z którym każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Odwołanie się do tego artykułu i pojęcia unijnego organu w kontekście skargi kierowanej przeciw aktowi Wysokiego Przedstawiciela sugeruje uznanie jego statusu jako organu właśnie w konkretnym przypadku. Można zatem stwierdzić, iż aktywność Wysokiego Przedstawiciela w kontekście rozpatrywanej sprawy postrzegana jest jako aktywność unijnego organu. Zastrzec jednak należy, iż brak w sądowym rozstrzygnięciu bezpośredniego odwołania do art. 263 TFUE, który w odniesieniu do unieważniania unijnych aktów – w tym aktów organów i jednostek organizacyjnych – pozostaje kluczowy. Niemniej z treści skargi

2008, s. II-02771, ECLI:EU:T:2008:419.

115 Por. także M. Gatti, *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden, Boston 2016, s. 188.

116 Na marginesie i w podobnym schemacie można byłoby również zastanawiać się, czy działania unijnych delegatur, jako podlegających Wysokiemu Przedstawicielowi, nie mogłyby być jemu przypisywane i czy to nie on – jako organ – nie powinien za nie ponosić odpowiedzialności. Por. *Decision of the European Ombudsman closing his own-initiative inquiry OI/12/2010/(BEH)MMN concerning the Council of the European Union, the European Commission and the High Representative / European External Action Service*, źródło: http://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/decision.faces/en/51481/html.bookmark#_ftn12 [28.12.2016] oraz zaprezentowaną tam argumentację Wysokiego Przedstawiciela, m.in. w punktach 44 i 55 decyzji. Odrębną kwestią pozostaje natomiast zdolność samej ESDZ do bycia skarżoną za „własne” działania i czy takowe w ogóle ESDZ podejmuje.

i samego wyroku wnioskować można, iż aktywność Wysokiego Przedstawiciela i jej ewentualna bezprawność oceniana jest jako aktywność unijnego organu, chociażby w świetle art. 41 ust. 1 KPP.

Gdyby akceptować argumentację przeciwną, należałoby się spodziewać, iż skarga nie mogłaby być rozpatrzona z racji na brak biernej legitymacji Wysokiego Przedstawiciela nieuznawanego za organ choćby w myśl Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tymczasem Sąd skargę rozpatrzył, zaś oddalenie uzasadnił brakiem dowodów potwierdzających zarzuty skarżącego. Warto jednak zaznaczyć, iż owa kwalifikacja Wysokiego Przedstawiciela ma w tym przypadku znaczenie z perspektywy zestawu konkretnych przepisów prawa unijnego. Wysoki Przedstawiciel staje się organem niejako dla potrzeb regulacji kwestii pracowniczych i w konkretnym układzie organizacyjnym. Członek personelu ESDZ nie jest bowiem pracownikiem samego Wysokiego Przedstawiciela (członkiem jego personelu). Mimo to uczynienie WP organem wykonującym określone uprawnienia wobec personelu ESDZ czyni zaskarżalnymi określone działania w relacji Unia – pracownik. W oparciu o tę argumentację teza o statusie WP jako unijnego organu – jakkolwiek z wszelkimi poczynionymi uwagami – staje się przekonująca.

Wreszcie, tytułem uzupełnienia, warto wskazać, iż ów swój charakter (jako organu) akceptować wydaje się sam Wysoki Przedstawiciel. Świadczyć o tym może m.in. tok prezentowanej przez niego argumentacji w sferze pozasądowej kontroli działań organów i jednostek organizacyjnych dokonywanej przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich¹¹⁷. Otóż jedna ze spraw rozpatrywanych przez ERPO w 2010 roku dotyczyła przypadków niewłaściwego administrowania po stronie unijnej misji funkcjonującej w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO – integralnego elementu WPZiB)¹¹⁸. W sprawie tej stanowisko Wysokiego Przedstawiciela opierało się na twierdzeniu, iż nie może on ponosić prawnej odpowiedzialności za niewłaściwe administrowanie tego rodzaju misji, gdyż nie podlegają one – inaczej niż delegatury Unii – jego zwierzchnictwu (pkt 44 decyzji). Zdaniem WP tego stanu rzeczy nie zmienia fakt, iż odpowiada on za planowanie i nadzór owych misji (pkt 55 decyzji). W swej argumentacji jednak Wysoki Przedstawiciel konsekwentnie stawia unijne misje w ramach WPBiO w opozycji względem unijnych delegatur. Te pierwsze – w odróżnieniu od delegatur – nie podlegają mu i stąd wywodzony jest brak prawnej odpowiedzialności WP za przypad-

117 Warto w tym świetle przywołać treść art. 228 ust. 1 TFUE: *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, wybierany przez Parlament Europejski, jest uprawniony do przyjmowania od każdego obywatela Unii lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim skarg, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii (...).*

118 Por. *decision of the European Ombudsman closing his own-initiative inquiry OI/12/2010/(BEH)MMN concerning the Council of the European Union, the European Commission and the High Representative / European External Action Service*, źródło: http://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/decision.faces/en/51481/html.bo-ckmark#_ftn12 [02.06.2017].

ki niewłaściwego administrowania po ich stronie. W efekcie jednak uznać należy, iż takiej odpowiedzialności Wysoki Przedstawiciel nie wyklucza w przypadku delegatur Unii, które mu podlegają (art. 221 ust. 1 TFUE). W tym ujęciu z kolei wypada uznać, iż występowałby jako unijny organ – instytucją bowiem nie jest, a poza tą kategorią kontrola sprawowana przez ERPO odnosi się do organów (i jednostek organizacyjnych) Unii. Akceptując ów tok rozumowania, a nie wydaje się go negocować sam ERPO¹¹⁹, przyznać można, iż w odniesieniu do określonych unijnych podmiotów WP będzie występował jako organ. Jednocześnie, w świetle powyższych uwag, uznać wypada, iż w tym charakterze postrzegana będzie jego rola w odniesieniu do delegatur Unii.

Powyższe analizy dowodzą, iż kwestia charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela jest równie złożona co zagadnienie jego statusu organizacyjnego. Czy zatem WP jest organem Unii? Otóż wydaje się, iż jego organizacyjna autonomia oraz fakt powierzenia mu określonych kompetencji przemawiają za taką jego kwalifikacją. Zauważyć bowiem wypada, iż cechy te ujawniają się w zasadzie we wszystkich obszarach funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela. Dodatkowo, w pewnym zakresie, możliwa wydaje się sądowa weryfikacja jego działań (bądź zaniechań) w trybie właściwym kontroli organów i jednostek organizacyjnych Unii. Zastrzec jednak należy, iż w zakresie WPZiB, głównym obszarze działalności WP, możliwość tego rodzaju jest wyłączona, a jest ona czynnikiem współdefiniującym charakter wskazanych kategorii. Niemniej rozwiązanie to wydaje się pozostawać pochodną specyfiki samej WPZiB, nie zaś istoty urzędu Wysokiego Przedstawiciela. Nie tyle wyklucza ono charakter WP jako organu, co ogranicza w konkretnej sferze – WPZiB – możliwość jego weryfikacji poprzez sądową kontrolę jego działań¹²⁰. Poza WPZiB Wysoki Przedstawiciel także wykonuje szereg różnego typu aktywności na różnych polach i na różnych poziomach organizacyjnych, a w pewnych przypadkach regulacje prawa unijnego wprost powierzają mu rolę organu. W tym natomiast zakresie działalność Wysokiego Przedstawiciela pozostaje weryfikowalna, zaś jej sądowa (czy pozasądowa) kontrola to – jak się wydaje – kontrola działalności unijnego organu właśnie. Mechanizm ten wydaje się nie tylko traktatowo uzasadniony, lecz również, w pewnym zakresie, potwierdzony orzecznictwem.

W efekcie, w wymiarze materialnym, w świetle zakresu kompetencji Wysokiego Przedstawiciela i jego pozycji organizacyjnej, jego kwalifikacja prawna jako organu wydaje się uzasadniona, jakkolwiek z uwzględnieniem powyższych zastrzeżeń. Wysoki Przedstawiciel to bowiem podmiot wykonujący funkcje organu – w określonym zakresie i w określonym kontekście organizacyjnym. W konsekwen-

119 Wydaje się to potwierdzać argumentacja prezentowana m.in. w punktach 56-70 decyzji.

120 Akceptacja przeciwnej argumentacji mogłaby sugerować, iż charakter prawny WP miałby się różnić w zależności od tego, w jakiej przestrzeni WP operuje. Tezę tę jednak trudno zaakceptować – mowa tu bowiem wciąż o jednym i tym samym podmiocie.

cji używanie w stosunku do WP pojęcia „organ” nie posiada wyłącznie wymiaru formalnej i porządkującej kategoryzacji, eksponującej dodatkowo jego silne związki z wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii¹²¹.

5. Podsumowanie

W odniesieniu do statusu organizacyjnego Wysokiego Przedstawiciela zaprezentowane w niniejszym rozdziale ustalenia wydają się potwierdzać, iż w rozważanym aspekcie, w zasadzie na każdej płaszczyźnie, manifestują się założenia reformy Unii Europejskiej i konstrukcji jej działań zewnętrznych artykułowane tak w trakcie prac nad TKE, jak i Traktatem z Lizbony. Dążenie do uczynienia z WP swoistej personifikacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz czynnika spójności unijnej polityki zagranicznej *sensu largo* przenika całość organizacyjnego modelu rozpatrywanego urzędu.

Bezsprzecznie, w strukturze Unii Wysoki Przedstawiciel pozostaje podmiotem wyodrębnionym o autonomicznym statusie. Rozwiązania traktatowe dostarczają szeregu argumentów potwierdzających tę tezę. Regulacje dotyczące procedury wyboru oraz okresu pełnienia mandatu przez WP można przywołać w tej mierze w pierwszej kolejności. Nie ulega wątpliwości, iż WP wybierany jest jako podmiot odrębny, odrębnie również określono okres jego kadencji. Zestawiając jednocześnie rozważania niniejszego rozdziału z rozdziałem poprzednim, zauważyć wypada, iż właśnie jako ów wyodrębniony unijny urząd wykonuje on szereg istotnych funkcji, w szczególności w odniesieniu do programowania WPZiB oraz reprezentacji Unii w tej sferze. Warto jednak przy tym zauważyć, iż zarówno wybór i kadencja, a także przywoływane w poprzednim rozdziale funkcje WP w sposób ścisły wiążą się z kwestią jego powiązań z instytucjami UE oraz podmiotami innego typu. Zakres czasowy mandatu jest oto mocno związany z procedurą wyłaniania składu Komisji i jej kadencją. Jednocześnie pewne funkcje (koordynacyjne, zarządcze) Wysoki Przedstawiciel realizuje w odniesieniu do (w stosunku do) unijnych instytucji czy też podmiotów o innym charakterze bądź wręcz z ich poziomu. Status organizacyjny Wysokiego Przedstawiciela staje się zatem swoistą kombinacją jego organizacyjnej autonomii i organizacyjnych zależności.

Na tym tle rysuje się formuła *multi-hatting* jako kluczowa dla organizacyjnego osadzenia Wysokiego Przedstawiciela w ramach Unii Europejskiej. Jako odrębny podmiot pełni on z mocy prawa funkcję jednego z wiceprzewodniczących Komisji (jest zatem jej członkiem) oraz przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych. Uczestniczy również w pracach Rady Europejskiej oraz pełni pewne funkcje

121 Wyrażającej się w formule „organ *sui generis* WPZiB”, por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny WPZiB...*, *op. cit.*, s. 100-104.

zwierzchnie poza sferą unijnych instytucji. Europejska Służba Działań Zewnętrznych oraz funkcjonujące w jej ramach jednostki (delegatury) jest tego najlepszym przykładem. Dostrzec jednocześnie należy, iż – podobnie jak zakres kompetencji WP – jego wielokrotne osadzenie w ramach instytucji UE i jednostek o innym statusie rozpatrywać wypada w kontekście realizowanych przez niego funkcji. Zarówno wymiar indywidualny, jak i „obecność” w łonie innych podmiotów ma istotne znaczenie dla jego roli w zakresie programowania i realizacji WPZiB. W odniesieniu do spójności polityki zagranicznej Unii ów specyficzny status również prezentuje określony potencjał. Można przy tym ryzykować twierdzenie, iż rola WP jako urzędu odrębnego manifestuje się w głównej mierze w odniesieniu do WPZiB, natomiast osadzenie w łonie innych podmiotów staje się czynnikiem (instrumentem) zapewniania spójności¹²². Warto mieć jednak świadomość, iż sugerowane tu proporcje trudno jednoznacznie wyznaczać. Nie ulega także wątpliwości, iż obie sfery pozostają w ścisłym, organicznym związku i niemożliwa jest ich separacja.

Wreszcie warto podkreślić, iż formuła *multi-hatting* znajduje odbicie w sferze ustalania charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela. Jeśli za punkty wyjścia przyjąć traktatowe kategorie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, stosunkowo łatwo stwierdzić, iż WP instytucją nie jest, jakkolwiek jego organizacyjne powiązania z instytucjami są ewidentne. Trudniej jest przy tym ustalić czy Wysoki Przedstawiciel pozostaje unijnym organem. Ten aspekt warto postrzegać w wymiarze formalnym i materialnym. W pierwszym ujęciu, ujęciu systematyzującym, teza o statusie WP jako *sui generis* organu WPZiB wydaje się zasadna. Jakkolwiek warto mieć świadomość, iż tego rodzaju kwalifikacja posiada głównie porządkujący walor. W wymiarze materialnym organizacyjne wyodrębnienie WP i fakt powierzenia mu konkretnych uprawnień i obowiązków przemawiają za jego kwalifikacją jako organu. W pewnych przypadkach możliwa wydaje się też sądowa kontrola jego działań, co również można postrzegać jako element weryfikacji charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela. Tu podkreślić jednak należy, iż w szerokim zakresie aktywności WP (WPZiB) jego aktywność pozostaje wyłączona spod takiej kontroli. Z pewnością jednak w roli organu WP występuje w relacji do pewnych unijnych podmiotów, w stosunku do nich funkcję taką pełni. ESDZ i jej delegatury są w tej mierze dobrym przykładem. W tym zaś wymiarze, w określonym kontekście organizacyjnym, stwierdzić można, iż w charakterze organu Unii Wysoki Przedstawiciel występować może i występuje.

Powtórzyć zatem należy, iż powyższe rozważania – tak dotyczące funkcji WP, jak i jego statusu organizacyjnego na płaszczyźnie unijnej – dowodzą, jak silne

122 Choć warto zastrzec, iż osadzenie WP w ramach różnych reżimów działań zewnętrznych UE jest z perspektywy unijnych „filarów” swoistą „unią personalną”, nie likwiduje natomiast ich prawnych odrębności, por. O. Osica, R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2009, nr specj. 2(3), s. 25.

i istotne pozostaje osadzenie go w ramach unijnych instytucji i podmiotów o innym charakterze. Szczegóły konstrukcji umocowania Wysokiego Przedstawiciela należy zatem zbadać. Jednocześnie, tytułem przejrzystości dalszych analiz, warto ująć je w dwa odrębne rozdziały – pierwszy, poświęcony umocowaniu WP w ramach instytucji, drugi, poświęcony jego umocowaniu w ramach podmiotów nieposiadających tego charakteru.

Rozdział 5

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL W RAMACH INSTYTUCJONALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wprowadzające

Jednym z efektów ewolucji koncepcji Wysokiego Przedstawiciela, materializującej się w aktualnym stanie prawnym, jest zakres powierzonych mu kompetencji i ich charakter. Katalog ów obejmuje mozaikę różnorodnych uprawnień (i obowiązków), które stanowią podstawę niezwykle rozległego zestawu aktywności. Wszystkie one w określonym stopniu wpisują się jednocześnie w ramy zidentyfikowanych wcześniej funkcji WP, które – jak wskazywano – stają się czynnikiem systematyzującym tę materię. Właściwym z kolei tłem dla zestawu funkcji WP wydają się zdefiniowane traktatowo obszary operowania WP – programowanie i realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnianie spójności pojmowanej szeroko polityce zagranicznej Unii. Sfera funkcji WP pozostaje przy tym silnie powiązana z wątkami natury organizacyjnej.

Powiązania organizacyjne między Wysokim Przedstawicielem a innymi unijnymi podmiotami, zwłaszcza instytucjami, pozostawały wynikiem rozwoju założeń dotyczących jego ewolucji i pożądanej finalnej konstrukcji. Zaprezentowane w rozdziale drugim analizy potwierdzają, iż sposób organizacyjnego osadzenia WP w konstrukcji Unii, na każdym w zasadzie etapie jej rozwoju, korespondował ściśle z zakresem powierzanych mu celów i zadań. Nie inaczej rzecz przedstawia się po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Przypomnieć należy, iż obecnie profil działalności Wysokiego Przedstawiciela wyznaczają dwa czynniki – potencjał wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz spójność jej polityki zagranicznej rozumianej jako szeroka kategoria. Regulacje w tej mierze z kolei – od temporalnej konstrukcji jego mandatu począwszy, na charakterze prawnym skończywszy – również wydają się korespondować z głównymi kierunkami działalności Wysokiego Przedstawiciela. Powiązania WP z unijnymi instytucjami oraz podmiotami innego typu posiadają jednak zróżnicowany charakter, od uczestnictwa w ich pracach,

przez pewne formy zwierzchnictwa po pełne członkostwo. Tym samym owa natura, istota tychże powiązań Wysokiego Przedstawiciela z instytucjami i jednostkami tego statusu nieposiadającymi, a także ich traktatowy model pozostają ważnym zagadnieniem.

Rozważania dotychczasowe zdają się dawać pewną podstawę do analizy tego problemu. Ustalając charakter unijnej polityki zagranicznej, można zidentyfikować jej najpoważniejsze mankamenty. Te pozwalają uchwycić odpowiedni kontekst genezy i rozwoju WP jako unijnego urzędu mającego odpowiadać na wyzwania generowane specyfiką UE i charakterem jej aktywności zewnętrznej. W tym natomiast świetle ustalić można (i uzasadnić) katalog funkcji rozpatrywanego podmiotu oraz zakres przyporządkowanych im kompetencji. Na tym zaś fundamencie można podjąć próbę oceny statusu organizacyjnego Wysokiego Przedstawiciela łącznie z jego charakterem prawnym. Ta ostatnia kwestia, nierozzerwalnie związana z przybliżoną w rozdziale poprzednim formułą *multi-hatting*, stanowi podstawę pogłębionej analizy powiązań Wysokiego Przedstawiciela z innymi podmiotami składającymi się na strukturę organizacyjną Unii.

Nawiązując ponownie do ustaleń rozdziałów poprzednich, warto w tym miejscu wskazać, iż aspekt organizacyjny w działalności Wysokiego Przedstawiciela jest kwestią obszerną. Autonomiczny i jednoosobowy charakter Wysokiego Przedstawiciela powoduje wprawdzie, iż utrudnionym (o ile w ogóle możliwym) jest jego analizowanie w tradycyjnym układzie obejmującym organizację wewnętrzną danego podmiotu i tryb podejmowania decyzji. Sama jednak analiza zagadnienia funkcji WP dawała podstawę do zasygnalizowania szeregu relacji na linii WP – instytucje i inne jednostki Unii. Skala zależności w tym względzie powoduje, iż w jego przypadku – poza oczywistymi (i omówionymi wcześniej) kwestiami procedury wyboru i kadencji czy charakteru prawnego – konstrukcja jego relacji z unijnymi instytucjami i podmiotami o innym charakterze staje się niezmiernie ważna. Wyjaśnienie ich natury wymaga zatem pogłębionej refleksji.

Szczególnie istotne wydają się w tej mierze powiązania Wysokiego Przedstawiciela z unijnymi instytucjami. Jego „obecność” w łonie Komisji, Rady i Rady Europejskiej jest potwierdzona traktatowo. Celem niniejszego rozdziału pozostaje więc analiza umocowania WP w ramach instytucjonalnych Unii w odniesieniu do wskazanych tu aktorów. W rezultacie ustalenia niniejszego rozdziału będą zmierzały do udzielenia odpowiedzi na pytanie o charakter „uczestnictwa” Wysokiego Przedstawiciela w łonie Komisji, Rady i Rady Europejskiej, o jego status w ramach tychże instytucji. Innymi słowy, wykazać należy, jaki model osadzenia WP w ramach instytucjonalnych Unii przyjęto na płaszczyźnie traktatowej i jakie są (mogą być) tego konsekwencje. Kim Wysoki Przedstawiciel w ramach Komisji, Rady i Rady Europejskiej jest i jakiego rodzaju skutki powierzony mu roli stają się dostrzegalne.

Kolejność rozważań dyktować będzie stopień zaangażowania WP w sferę działalności wskazanych instytucji. Jako pierwsza ukazana zostanie jego rola w ramach Komisji, następnie w ramach Rady i Rady Europejskiej. Oczywiście, fakt określonych powiązań organizacyjnych Wysokiego Przedstawiciela ze sferą pozainstytucjonalną nie jest tu lekceważony. Relacje WP względem ESDZ czy innych podmiotów Unii, z racji na wymóg przejrzystości prowadzonych analiz, zostaną jednak omówione w rozdziale kolejnym.

2. Wysoki Przedstawiciel w ramach Komisji Europejskiej

2.1. Wysoki Przedstawiciel – status w ramach Komisji

Analiza dotycząca osadzenia Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji powinna zostać poprzedzona pewną uwagą. Pojawić się może bowiem pytanie o zasadność umocowania WP w tej właśnie konkretnej instytucji. W tym zakresie przypomnieć należy, iż rozwój idei WP zmierzał wyraźnie w kierunku zapewnienia aktywności zewnętrznej Unii spójnego zaplecza instytucjonalnego. Jednocześnie zaangażowanie Komisji w sferę działań zewnętrznych Unii jest niezwykle silne¹. Nie obejmuje ono wprawdzie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (przynajmniej nie w znacznym wymiarze), obejmuje jednak sfery bardzo istotne w tej mierze. Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE to Komisja – poza sferą WPZiB – zapewnia Unii reprezentację na zewnątrz. Warto także podkreślić rolę KE w procedurze zawierania umów międzynarodowych przez UE, a także jej uczestnictwo w ramach polityk uregulowanych w części V TFUE. W tym układzie zasadność umiejscowienia WP w ramach Komisji staje się oczywista. Trudno również zaprzeczyć, by zabieg ten wpisywał się w ramy szerszego procesu zapewniania polityce zagranicznej Unii pożądanego stopnia spójności².

Wiodącą i potwierdzoną traktatowo silną rolę przewodniczącego w ramach KE warto oczywiście podkreślić. To on bowiem wyznacza wytyczne, podług których Komisja wykonywać będzie powierzone jej zadania, on także decyduje o wewnętrznej organizacji Komisji, a co się z tym wiąże – określa zakres obowiązków komisarzy (art. 248 TFUE). W tym jednak zakresie dostrzec należy również szczególną pozycję Wysokiego Przedstawiciela.

- 1 Jakkolwiek na płaszczyźnie Komisji odpowiedzialność za sferę działań zewnętrznych podlega fragmentacji – tak na poziomie politycznym (podział kompetencji między komisarzy), jak i na poziomie służb (podział kompetencji między poszczególne Dyrekcje Generalne). Por. A-C. Marangoni, *Towards Consistency of EU External Policies? A Case Study on the European Commission*, Maastricht 2014, s. 34.
- 2 T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 156 – March 2015, s. 21-22, źródło: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp156-ramopoulos-wouters.pdf [28.02.2017].

Otóż cytowane wcześniej przepisy TUE (art. 17 ust. 4 i 5, art. 18 ust. 4 TUE) nie tylko potwierdzają członkostwo Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji – czynią zeń jednego z jej wiceprzewodniczących. Warto podkreślić, iż status ten wynika bezpośrednio z Traktatów. Jego podstawą nie jest więc decyzja przewodniczącego Komisji, co jest regułą w przypadku pozostałych wiceprzewodniczących tej instytucji. W przypadku WP przewodniczący nie ma wpływu na jego status jako wiceprzewodniczącego. Zasadę tę wyraża art. 17 ust. 6 TUE, zgodnie z którym przewodniczący KE mianuje wiceprzewodniczących, poza Wysokim Przedstawicielem. Należy jednak przypomnieć ustalenia punktu poprzedniego i wpływ przewodniczącego KE na obsadę urzędu Wysokiego Przedstawiciela – stosowna decyzja Rady Europejskiej wymaga zgody przewodniczącego. Co więcej, przewodniczący Komisji posiada wpływ na zakończenie pełnienia mandatu przez Wysokiego Przedstawiciela, co opisano szerzej w rozdziale poprzednim³. Warto przy tym owe uprawnienia przewodniczącego KE oceniać w świetle sygnalizowanych wcześniej czynników łączących WP z nurtem międzyrządowym, definiujących jego „międzyrządową lojalność”. Wpływ szefa Komisji na obsadę urzędu WP (zgoda na mianowanie i żądanie rezygnacji WP – art. 18 ust. 1 i art. 17 ust. 6 TUE⁴) może być w tym kontekście postrzegany jako swego rodzaju mechanizm zabezpieczający kompetencje Komisji w dziedzinie unijnej polityki zagranicznej przed nadmierną ingerencją czynników międzyrządowych⁵. Zdaniem niektórych autorów bowiem Wysoki Przedstawiciel mógłby w tym wymiarze stanowić pewne zagrożenie⁶. W literaturze stwierdza się wręcz, iż możliwość odebrania WP dwóch kapeluszy (indywidualnego i w ramach KE⁷) eliminuje ryzyko nadmiernego osłabienia pozycji przewodniczącego KE względem Wysokiego Przedstawiciela⁸.

Jednocześnie Traktaty z samym stanowiskiem wiceprzewodniczącego Komisji nie wiążą szczególnych prerogatyw. Regulamin Komisji⁹ również nie przewiduje w tej mierze żadnych precyzyjnych regulacji. Jego art. 25 przewiduje jedynie, iż obowiązki przewodniczącego, który nie może osobiście sprawować swoich funkcji, wykonuje jeden z wiceprzewodniczących¹⁰. Mogłoby się więc wydawać, iż status wiceprzewodniczącego ma przede wszystkim istotny pozaprawny wymiar. Łączyć

3 Pośrednio wpływ taki ma również PE – jakkolwiek w przypadku WP skutkiem uchwalenia wotum nieufności wobec Komisji pozostaje zakończenie jego mandatu tylko w ramach Komisji.

4 H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, London, Dordrecht 2013, s. 748.

5 *Ibidem*, s. 752.

6 *Ibidem*. Autorzy stwierdzają wręcz, iż konstrukcja urzędu WP stwarza ryzyko, iż przekształci się on w „konia trojańskiego” Rady i państw członkowskich w ramach Komisji.

7 Jak sygnalizowano w rozdziale poprzednim żądanie rezygnacji w stosunku do WP oznacza zastosowanie procedury z art. 18 ust. 1 TUE, która prowadzi do odwołania danej osoby z urzędu Wysokiego Przedstawiciela – funkcji pierwotnej w relacji do wiceprzewodnictwa w KE oraz przewodniczenia Radzie do spraw Zagranicznych.

8 H-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, *op. cit.*, s. 748.

9 *Regulamin Komisji* (C(2000) 3614), Dz.U. L 308 z 8.12.2000.

10 Jakkolwiek wskazany przepis wskazuje także, iż funkcję tę powierzyć można zwyktemu członkowi Komisji.

go można m.in. z doniosłością powierzonych danej osobie zadań, choć trudno również pominąć w tej mierze przebieg i efekt negocjacji prowadzonych w ramach art. 17 ust. 7 TUE i skuteczności państw członkowskich w tej mierze. Niemniej, w wymiarze praktycznym, pozycja wiceprzewodniczących Komisji i ich faktyczna rola w tej instytucji są – co do zasady – pochodną decyzji przewodniczącego. Określając zakres obowiązków poszczególnych członków KE oraz ustalając reguły organizacji prac podległej mu Komisji, może on doprecyzować pozycję wiceprzewodniczących w danej kadencji. Efektem tego rodzaju ustaleń może okazać się pewna konsolidacja zadań i odpowiedzialności wiceprzewodniczących w określonych dziedzinach. Ich zaś znaczenie względem pozostałego składu Komisji okazać się może silnie uwypuklone, wzmocnione. Mimo iż taka rola wiceprzewodniczących nie wynika wprost z Traktatów, wypada uznać uprawnienie przewodniczącego do takiego właśnie silniejszego osadzenia wiceprzewodniczących¹¹. On bowiem, decydując o wewnętrznej organizacji KE, odpowiada za to, by organizacja ta zapewniała spójność, skuteczność i kolegialność działania Komisji¹².

W obecnej kadencji Komisji funkcję wiceprzewodniczącego pełni oczywiście – z mocy Traktatów – Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Federica Mogherini. Co jednak interesujące, w aktualnym składzie KE wyodrębniono także funkcję pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji. Pełni ją Frans Timmermans (obywatel Holandii), a zakres jego obowiązków obejmuje lepsze stanowienie prawa, stosunki międzyinstytucjonalne, praworządność oraz Kartę Praw Podstawowych. Poza tym w ramach Komisji funkcjonuje pięciu kolejnych wiceprzewodniczących. Odpowiadają oni za następujące obszary: unię energetyczną (Maroš Šefčovič, Słowacja), miejsca pracy, wzrost, inwestycje i konkurencyjność (Jyrki Katainen, Finlandia), euro i dialog społeczny oraz stabilność finansową, usługi finansowe i unię rynków kapitałowych (Valdis Dombrovskis, Łotwa) oraz za jednolity rynek cyfrowy (Andrus Ansip, Estonia). W sumie status wiceprzewodniczącego posiada sześć osób, w tym Wysoki Przedstawiciel i osoba pełniąca funkcję tzw. pierwszego wiceprzewodniczącego¹³.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 248 TFUE, a potwierdza to art. 3 ust. 2 regulaminu Komisji, przewodniczący przydziela członkom KE określone dziedzi-

11 N. Verola zauważa, iż w wymiarze formalnym nie przypisano Wysokiemu Przedstawicielowi, jako wiceprzewodniczącemu Komisji, zwierzchnictwa nad komisarzami odpowiedzialnymi za różne aspekty działań zewnętrznych Unii, por. N. Verola, *The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon* [w:] F. Bindi, I. Angelescu (eds.), *Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington 2012, s. 44.

12 Szczególną rolę wiceprzewodniczących w obecnej kadencji przewodniczący KE Jean-Claude Juncker sprecyzował m.in. w liście skierowanym do F. Mogherini jako Wysokiego Przedstawiciela, por. *President Juncker's Mission Letter to Federica Mogherini*, źródło: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf [04.06.2017], s. 2. Szerzej na ten temat w punkcie kolejnym.

13 Pierwotnie funkcję tę piastowało łącznie siedem osób. Jednak z końcem grudnia 2016 r. z funkcji zrezygnowała wiceprzewodnicząca Kristalina Georgieva (Bułgaria), której zadania (budżet i zasoby ludzkie) przejął komisarz Günther Oettinger (Niemcy).

ny działalności, co do których są oni odpowiedzialni za przygotowanie prac Komisji i wykonywanie jej decyzji. Zastrzeżono przy tym, iż podział ten odbywa się bez uszczerbku dla art. 18 ust. 4 TUE. Przepis ten odnosi się wprost do Wysokiego Przedstawiciela i stanowi, iż jest on jednym z wiceprzewodniczących Komisji oraz odpowiada w jej ramach za obowiązki w obszarze stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Mechanizm rozdysponowania obowiązków między członków Komisji wydaje się zatem także podkreślać szczególną rolę Wysokiego Przedstawiciela. Przewodniczący KE wskazaną regulację traktatową w sposób oczywisty musi bowiem respektować. Oznacza to nie tylko tyle, że WP posiada z mocy prawa określony status w ramach KE, oznacza to także, iż zakres jego obowiązków na tej płaszczyźnie jest w dużej mierze zdeterminowany treścią Traktatów. Innymi słowy, WP jako wiceprzewodniczący Komisji posiada ustalony TUE i TFUE zakres obowiązków – niezależny od decyzji przewodniczącego. Ewentualne działania przewodniczącego w precyzowaniu roli WP w ramach Komisji muszą uwzględniać stosowne przepisy Traktatów. W tych natomiast ramach przewodniczący KE dysponuje pewną swobodą w odniesieniu do kształtowania tzw. portfolio Wysokiego Przedstawiciela. Niemniej, co do zasady, obowiązki Komisji odnośnie do stosunków zewnętrznych Unii podlegają kompetencjom WP, co wynika z samych Traktatów. Szczegóły funkcjonowania WP w łonie Komisji oraz kształt jego relacji z pozostałymi członkami zależą już jednak będą od decyzji przewodniczącego. Okoliczność tę również warto rozpatrywać w kontekście sygnalizowanego ryzyka tarć między przewodniczącym ponadnarodowej KE a WP kojarzonym z nurtem międzyrządowym. W określaniu jego zadań swoboda przewodniczącego Komisji pozostaje ograniczona, a precyzując rolę WP w ramach KE, jej przewodniczący pozostaje związany regulacjami traktatowymi i tylko w wyznaczonych nimi granicach może pozycję WP kształtować. Na tym tle jednak owa pozycja WP wydaje się stosunkowo silna.

Wreszcie, warto dodać, iż zgodnie z art. 18 ust. 4 TUE, Wysoki Przedstawiciel w wykonywaniu swych obowiązków w ramach Komisji – i tylko w tym obszarze – podlega procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji. Podlega im jednocześnie w takim zakresie, jaki zgodny jest z dyspozycjami art. 18 ust. 2 i 3 TUE określającymi rolę WP w zakresie WPZiB oraz w ramach Rady¹⁴. Zasada ta wpisuje się w ustalenia rozdziału poprzedniego, nawiązując do indywidualnego charakteru Wysokiego Przedstawiciela łączonego silnie z jego zaangażowaniem na rzecz rozwoju i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Niemniej raz jeszcze zauważyć wypada, iż ciężący na WP wymóg podporządkowania się proce-

14 W świetle tego przepisu warto dokonywać oceny m.in. art. 248 TFUE, zgodnie z którym członkowie Komisji wykonują funkcje powierzone im przez przewodniczącego i jemu podlegają. Tym samym można zakładać, iż w zakresie, w jakim zgodne to będzie z art. 18 ust. 2 i 3 TUE, WP wykonuje zadania powierzone mu przez przewodniczącego KE i jemu podlega. We wskazanym zakresie zatem WP działa pod kierownictwem przewodniczącego.

durom regulującym funkcjonowanie Komisji można postrzegać jako czynnik balansujący relacje szefa KE i Wysokiego Przedstawiciela, które są obciążone ryzykiem rywalizacji¹⁵.

Już na tym etapie rozważań poświęconych organizacyjnemu aspektom funkcjonowania WP należy zauważyć, iż ten wątek w bardzo poważnym stopniu wiąże się z postulatem spójności polityki zagranicznej Unii. W tym wymiarze dostrzec można pewne zależności. Otóż osadzenie WP w ramach Komisji zdaje się wychodzić naprzeciw postulatowi spójności horyzontalnej w omawianej dziedzinie. Wysoki Przedstawiciel, jak sygnalizowano to wcześniej, operuje w dużej mierze w aspekcie indywidualnym, jako odrębny unijny urząd. W tym zaś ujęciu głównym polem jego działań pozostaje WPZiB. Jednocześnie jednak, jako wiceprzewodniczący Komisji, odpowiada za jej obowiązki w sferze stosunków zewnętrznych Unii, poza samą WPZiB, w ramach której kompetencje Komisji pozostają śladowe. W ten sposób przyjęte traktatowo organizacyjne rozwiązanie staje się jednym z instytucjonalnych czynników wzmacniających spójność polityki zagranicznej Unii, zgodnie z założeniami zaprezentowanymi w rozdziale pierwszym. Jeden bowiem organ – Wysoki Przedstawiciel – odpowiada za dwa nurty owej polityki, scala je w swej osobie. W ten sposób określony zabieg instytucjonalny – włączenie odrębnego podmiotu w postaci WP do składu Komisji – stawać się powinien czynnikiem spójności unijnych polityk składających się na ogół aktywności zewnętrznej Unii. W założeniu, jak się wydaje, spójność polityk UE pozostawać ma efektem określonych rozwiązań organizacyjnych wpisujących WP w ramy Komisji (i innych instytucji).

Należy jednak zauważyć, iż problem spójności w kontekście członkostwa WP w Komisji posiada także inny wymiar. Uprawnienia Komisji na poziomie traktatowym sformułowano bowiem bardzo szeroko. Jednocześnie, jak wskazano w rozdziale pierwszym, polityka zagraniczna UE to zarówno działania zewnętrzne (WPZiB oraz polityki uregulowane w TFUE), ale także, do pewnego stopnia, polityki wewnętrzne o określonym potencjale zewnętrznym. O ile Komisja nie jest szczególnie mocno zaangażowana w programowanie i implementację WPZiB, jej rola w pozostałych dziedzinach działań zewnętrznych Unii (oraz w zakresie polityk wewnętrznych) pozostaje doniosła. Znajduje to odzwierciedlenie na poziomie przypisania zadań poszczególnym komisarzom. Specyfika polityki zagranicznej UE powoduje przy tym, iż dziedziny wpisujące się w jej ramy pozostawać mogą domeną różnych komisarzy i podległych im jednostek. W konsekwencji spójność między poszczególnymi składowymi polityki zagranicznej Unii zależy nie tylko od sposobu zor-

15 Formalnie bowiem WP jako wiceprzewodniczący KE podlega jej przewodniczącemu. Z drugiej jednak strony – choćby z uwagi na pełnienie funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych – może z przewodniczącym Komisji pozostawać w sporze kompetencyjnym. Por. B. Przybylska-Maszner, *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, *Studia Europejskie* 2012, nr 2, s. 45; H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *The Treaty on European Union...*, *op. cit.*, s. 751-752.

ganizowania relacji międzyinstytucjonalnych, gdzie Wysoki Przedstawiciel odgrywa rolę swoistego łącznika. Zależy również od sposobu zorganizowania stosunków na poziomie wewnątrzinstytucjonalnym, czego WP staje się istotnym elementem. Relacje między Wysokim Przedstawicielem a przewodniczącym KE (oraz pozostałymi członkami kolegium) mogą mieć tu kluczowe znaczenie. Potencjał spięć (czy wręcz konfliktów), jak wskazuje B. Przybylska-Maszner, jest wyraźny, m.in. w obliczu faktu, iż za reprezentację zewnętrzną UE – poza WPZiB – odpowiada Komisja, a rola jej przewodniczącego w tej mierze pozostaje istotna¹⁶. To kwestia ważna, ponieważ owa spójność instytucjonalna może mieć znaczenie z perspektywy spójności horyzontalnej unijnych polityk. Współpraca, koordynacja działań poszczególnych komisarzy, których kompetencje w różnym stopniu wpisują się w ramy szeroko pojmowanej polityki zagranicznej Unii, stają się tym samym naturalną koniecznością. Rola Wysokiego Przedstawiciela w tym względzie również może okazać się istotna. Sposób, w jaki WP na spójność polityki zagranicznej Unii może oddziaływać na tym poziomie, zależy jednocześnie od sposobu ukształtowania jego relacji z przewodniczącym KE i pozostałymi członkami Komisji.

Uwzględniając zatem powyższe uwagi dotyczące statusu WP jako wiceprzewodniczącego Komisji oraz jego relacji z przewodniczącym tej instytucji, można poddać analizie zakres i model powierzenia Wysokiemu Przedstawicielowi obowiązków w ramach Komisji. Będą one również posiadały wpływ na model współpracy WP z pozostałymi członkami kolegium oraz jego pozycję wobec nich. O ile ogólny zarys roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach KE jest uregulowany traktatowo, szczegóły funkcjonowania WP jako wiceprzewodniczącego Komisji leżą w gestii przewodniczącego KE i na wdrożoną przez niego koncepcję należy zwrócić uwagę.

2.2. Zadania Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji

Na płaszczyźnie traktatowej zakres obowiązków WP w ramach Komisji sformułowano w sposób dość ogólny. Przypomnieć można, iż zasadniczo odpowiada on za obowiązki KE w obszarze stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań wewnętrznych Unii. Wyrażone w cytowanym tu art. 18 ust. 4 TUE reguły stanowią pewną wytyczną pod adresem przewodniczącego Komisji w zakresie definiowania zakresu zadań Wysokiego Przedstawiciela. Przewodniczący KE, zgodnie z art. 248 TFUE (także 17 ust. 6 TUE), dokonuje podziału obowiązków pomiędzy podległych mu komisarzy. W przypadku WP musi oczywiście uwzględnić przywołane postanowienia traktatowe.

16 B. Przybylska-Maszner, *Spory kompetencyjne...*, op. cit., s. 44-45. Autorka dostrzega w tej mierze także wagę relacji natury osobistej między wskazanymi podmiotami.

Naturalnie, stosunkowo silna rola przewodniczącego KE (art. 17 ust. 6 TUE) powoduje, iż zakres powierzonych poszczególnym członkom kolegium (także WP) zadań oraz sposób organizacji pracy Komisji zależą będą od jego personalnej wizji funkcjonowania wskazanej instytucji. W poprzednim punkcie wskazano, iż odpowiada on za określenie wewnętrznej organizacji prac KE oraz za ustalenie zakresu jej obowiązków oraz ich podział między poszczególnych komisarzy. Decyzje przewodniczącego w tym zakresie przesądzać zatem mogą o modelu wewnętrznej organizacji Komisji oraz o katalogu zadań powierzanych wiceprzewodniczącym KE oraz wynikającej stąd szczególnej ich roli w ramach Komisji¹⁷.

W obecnej kadencji przewodniczący Juncker swą koncepcję roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji wyraził – skrótowo i w wymiarze generalnym – już w politycznych wytycznych dla działalności KE zaprezentowanych w lipcu 2014 roku¹⁸. Bardziej szczegółowo odniósł się do roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach KE w liście skierowanym do F. Mogherini datowanym na 1 listopada 2014 roku¹⁹. Warto wskazać, iż zawarte w tym dokumencie ustalenia – co wyraźnie wynika z jego treści – stanowiły przedmiot uprzednich konsultacji między przewodniczącym KE a nowo wybranym Wysokim Przedstawicielem. Wskazany dokument daje tym samym podstawę do stosunkowo precyzyjnej identyfikacji roli WP jako wiceprzewodniczącego Komisji oraz bliższej analizy jego relacji z samym przewodniczącym KE, jak i grupą wiceprzewodniczących.

Pozycja Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji pozostaje ściśle związana z koncepcją przewodniczącego Junckera dotyczącą roli wiceprzewodniczących tej instytucji. Założeniem głównym pozostaje ogólna idea, by Komisja jako całość była czymś więcej niż tylko sumą jej składowych. Celem przewodniczącego jest wzmocnienie zespołowego potencjału Komisji, skonsolidowanie jej kolegiálnego charakteru, co powinno wyrażać się m.in. w zdolności członków KE do współpracy wykraczającej poza indywidualne portfolio. To, w opinii przewodniczącego, powinno generować jasne i oparte na silnych podstawach inicjatywy Komisji i zapewniać wymierne i klarowne rezultaty jej działań. Podług owych ogólnych założeń ukształtowano w obecnej kadencji KE rolę i zakres odpowiedzialności jej wiceprzewodniczących, w tym także Wysokiego Przedstawiciela.

17 W odniesieniu do sfery działań zewnętrznych por. T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape...*, op. cit., s. 22.

18 J.-C. Juncker, *A New Start for Europe – My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, źródło: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en_0.pdf [28.05.2017].

19 J.-C. Juncker, *Mission Letter to Federica Mogherini, High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Brussels, 1 November 2014, źródło: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf [04.06.2017].

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż w aktualnym składzie Komisji²⁰ status wiceprzewodniczącego posiada sześciu członków Komisji, wśród nich pierwszy wiceprzewodniczący, Wysoki Przedstawiciel oraz czterech „zwyčajnych” wiceprzewodniczących. Powierzono im obszary priorytetowe, zgodnie z wytycznymi politycznymi wzmiankowanymi wyżej. Są to dziedziny takie, jak: lepsze stanowienie prawa, stosunki międzyinstytucjonalne, praworządność oraz Karta Praw Podstawowych, budżet i zasoby ludzkie, unia energetyczna, miejsca pracy, wzrost, inwestycje i konkurencyjność, euro i dialog społeczny oraz jednolity rynek cyfrowy. W tym układzie wiceprzewodniczący kierować mają pracami całej Komisji i koordynować je. W wymiarze ogólnym stworzono zatem strukturę, w ramach której mniejsze grupy komisarzy ściśle współpracują pod kierownictwem jednego z wiceprzewodniczących. Innymi słowy – każdemu z wiceprzewodniczących podlega zespół komisarzy odpowiedzialnych za bardziej szczegółowo określony zestaw zagadnień, bliskich jednak merytorycznie zakresowi odpowiedzialności wiceprzewodniczącego. Linie podziału owych zespołów (grup) nie są sztywne i zależą od specyfiki rozpatrywanej dziedziny. Naturalnym jest zatem, iż poszczególni komisarze – w mniejszym lub większym stopniu – podlegają wiceprzewodniczącym odpowiedzialnym za odmienne obszary. Ma to m.in. miejsce w przypadku komisarza ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa, który podlega przede wszystkim pierwszemu wiceprzewodniczącemu (lepsze stanowienie prawa, stosunki międzyinstytucjonalne, praworządność oraz Karta Praw Podstawowych), ale także Wysokiemu Przedstawicielowi. Natomiast wszyscy w zasadzie członkowie kolegium podlegają – z racji na specyfikę dziedziny – wiceprzewodniczącemu odpowiadającemu za kwestie budżetu. Zakłada się również, iż skład tak formowanych grup komisarzy może ulegać modyfikacjom w zależności od aktualnych potrzeb oraz zakresu działań Komisji²¹. Dodatkowo, ową szczególną, kierowniczo-koordynacyjną rolę wiceprzewodniczących podkreśla i uzupełnia też fakt, iż działają oni w imieniu przewodniczącego i – w ramach podległych im dziedzin – wspomagają go w wykonywaniu powierzonych mu uprawnień.

Poza sprawowaniem funkcji kierowniczej i koordynacyjnej wiceprzewodniczący KE odpowiedzialni są za dokonywanie oceny, na ile proponowane w ramach Komisji inicjatywy mieszczą się w ramach politycznych wytycznych sformułowanych przez przewodniczącego. Co interesujące, przewodniczący Juncker zastrzegł, iż – co do zasady – nie będzie włączał do programu prac Komisji tych projek-

20 Mimo ustalonej liczby 28 członków Komisji faktycznie jest ich obecnie (07.04.2017 r.) dwudziestu siedmiu. Wiąże się to z wzmiankowaną rezygnacją komisarz z Bułgarii (w randze wiceprzewodniczącej). Podobna sytuacja miała czasowo miejsce w roku poprzednim, gdy z funkcji zrezygnował Jonathan Hill, odpowiedzialny za stabilność finansową, usługi finansowe i unię rynków kapitałowych. Obowiązki komisarza Hilla przejął wiceprzewodniczący V. Dombrovskis odpowiedzialny za euro i dialog społeczny. Wakat jednak uzupełniono – komisarzem „brytyjskim” został Julian King, którego zakres odpowiedzialności obejmuje unię bezpieczeństwa.

21 Por. http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure_en.pdf [04.05.2017].

tów, które nie zostaną mu zarekomendowane przez jednego z wiceprzewodniczących²². To oznacza, iż to wiceprzewodniczący odpowiadają za wstępną analizę inicjatyw pod kątem ich zgodności z politycznym kierunkiem wyznaczonym przez przewodniczącego.

Co więcej, wiceprzewodniczący, w zakresie swej odpowiedzialności, organizują reprezentację Komisji w relacjach z Parlamentem Europejskim oraz parlamentami krajowymi, z Radą, a także na płaszczyźnie międzynarodowej.

Ponieważ Wysoki Przedstawiciel, na mocy Traktatów, pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji, wszystkie powyższe ustalenia zachowują aktualność również względem niego. Warto jednak zwrócić uwagę na wytyczne przewodniczącego kierowane bezpośrednio do WP i ustalone odnośnie do jego aktywności w ramach KE reguły.

Jako wiceprzewodniczący Komisji WP pozostaje odpowiedzialny za kierowanie pracami komisarzy odpowiedzialnych za sferę stosunków zewnętrznych oraz za koordynację ich aktywności. W tym zakresie wskazano, iż WP przewodniczyć ma pracom komisarzy odpowiedzialnych za europejską politykę sąsiedztwa i negocjacje akcesyjne (Johannes Hahn), handel (Cecilia Malmström), współpracę międzynarodową i rozwój (Neven Mimica) oraz za pomoc humanitarną i zarządzanie kryzysowe (Christos Stylianides)²³. Zespół ten stanowi trzon grupy podległej Wysokiemu Przedstawicielowi jako wiceprzewodniczącemu Komisji. Jest to tzw. Grupa Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych (*Commissioners' Group on External Action* – CGEA)²⁴. Federica Mogherini, jako WP i wiceprzewodniczący KE, Grupie tej przewodniczy. Warto jednak dodać, iż Federice Mogherini polecono także współpracę z komisarzami odpowiedzialnymi za politykę klimatyczną i energetyczną (Miguel Arias Cañete), transport (Violeta Bulc) oraz migracje, sprawy wewnętrzne i obywatelstwo (Dimitris Avramopoulos)²⁵. Uzasadnieniem kooperacji w tym wymiarze pozostaje oczywiście silny potencjał wskazanych zewnętrznych polityk.

Warto w tym świetle zwrócić uwagę, iż jako osoba kierująca pracami (i koordynująca je) wskazanych komisarzy WP ma rzeczywistą możliwość oddziaływania na aktywność poszczególnych komisarzy, co z perspektywy spójności polityki zagranicznej UE ma znaczenie. Wskazane wyżej dziedziny w sposób ewidentny wpisują się w ramy unijnych działań zewnętrznych. Jednocześnie współpraca z komisarzami odpowiedzialnymi za polityki wewnętrzne o silnym ukierunkowaniu

22 J.-C. Juncker, *A New Start for Europe...*, s. 31.

23 Odnośnie do ewolucji podziału zadań i kompetencji między komisarzy w sferze działań zewnętrznych Unii zob. A.-C. Marangoni, *Towards...*, *op. cit.*, s. 34-37.

24 Działalność Grupy i rola WP w jej ramach omówiona zostanie w kolejnym punkcie.

25 Komisarze, którzy uzupełniają w pewnym sensie kooperację w ramach wskazanej Grupy, tworząc tzw. szeroki klaster związanych z WP komisarzy.

zewnętrznym daje szansę koordynowania – spajania – szerokiego spektrum aktywności KE mieszczącego się w ramach polityki zagranicznej Unii. Ponownie zatem relacja między spójnością owej polityki a określonymi zabiegami instytucjonalnymi staje się szczególnie wyraźna.

Problem spójności pojawia się bezpośrednio w kontekście dalszych zadań WP w łonie Komisji. Jednym z nich pozostaje bowiem ścisła współpraca z przewodniczącym KE odnośnie do jego obowiązków w wymiarze zewnętrznym. Jean-Claude Junker podkreśla, iż współpraca tego rodzaju ma szczególne znaczenie w obliczu jego indywidualnych obowiązków reprezentacyjnych oraz zaangażowania Rady Europejskiej w sferę unijnej polityki zagranicznej. Rzeczywiście, kwestia ta posiada doniosłe znaczenie. Przypomnieć należy, iż w ramach WPZiB Unię reprezentuje Wysoki Przedstawiciel. Na tę politykę fundamentalny wpływ posiada Rada Europejska. Tymczasem poza wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa reprezentację zewnętrzną UE zapewnia Komisja. Rola jej przewodniczącego jest więc w tym zakresie niepodważalna. Stąd naturalnym wydaje się decyzja przewodniczącego KE, by jego gabinet oraz gabinet F. Mogherini kooperowały ze sobą ściśle w sposób umożliwiający obu podmiotom osiągnięcie i prezentowanie spójnej linii²⁶. To powinno umożliwić eliminację (bądź istotne ograniczenie) potencjalnie konfliktowych sytuacji w tej mierze.

Wreszcie warto wskazać, iż WP jako wiceprzewodniczący Komisji powinien blisko współpracować z komisarzem (komisarzami) odpowiedzialnym za budżetowe ramy stosunków zewnętrznych. Poza budżetem ESDZ to Komisja pozostaje właściwa w zakresie części „zagranicznej” budżetu Unii. Stąd wyraźna wytyczna przewodniczącego, by współpraca między WP a wiceprzewodniczącym odpowiedzialnym za budżet i zasoby ludzkie była rzeczywiście ścisła. Ma to sprawić, iż Komisja nie będzie podejmowała zobowiązań niemożliwych do realizacji na poziomie finansowym, zaś te, które poweźmie w ramach ograniczonych środków, będą możliwe do wykonania w najlepszy z możliwych sposobów.

Powyższe uwagi prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze wypada zaznaczyć, iż punktem wyjścia dla zakresu obowiązków Wysokiego Przedstawiciela stanowią Traktaty – art. 18 ust. 4 TUE. To również Traktaty stanowią, iż posiada on status jednego z wiceprzewodniczących Komisji. Natomiast szczegóły dotyczące owego statusu WP w ramach KE określa jej przewodniczący, z uwzględnieniem oczywiście traktatowych wytycznych w tym zakresie. W efekcie, w aktualnej kadencji Komisji, Wysoki Przedstawiciel – zgodnie z TUE – pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji. Jako taki odpowiada za sferę stosunków zewnętrz-

26 Na marginesie wypada wskazać, iż gabinet wysokiej przedstawiciel znajduje się w budynku Berlaymont, siedzibie Komisji w Brukseli, co było wyraźną sugestią samej F. Mogherini, obliczoną na zacieśnienie współpracy z innymi członkami kolegium i uczynienie jej bardziej efektywną.

nych w takim wymiarze, w jakim mieszczą się one w sferze kompetencji Komisji. Na płaszczyźnie organizacyjnej oznacza to przede wszystkim, iż zadaniem WP pozostaje kierowanie pracami komisarzy odpowiedzialnych za poszczególne polityki składające się na działania zewnętrzne Unii oraz koordynację ich działań. Aktywność tę uzupełnia współpraca z członkami Komisji właściwymi w zakresie polityki wewnętrznych o istotnym potencjale zewnętrznym. W ten sposób – jak należy zakładać – Wysoki Przedstawiciel zyskuje instrument pozwalający mu na wzmocnienie spójności polityki zagranicznej Unii na poziomie odpowiedzialności Komisji. W połączeniu z jego indywidualną pozycją w strukturze Unii, gdzie odpowiada on głównie za WPZiB (obszar, w którym sama Komisja silnej pozycji nie posiada), generuje to mechanizm wzmocnienia spójności polityki zagranicznej UE w szerokim wymiarze.

Ponieważ osią, wokół której w głównej mierze koncentruje się aktywność WP jako członka Komisji, pozostaje Grupa Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych. Jej organizacji i działalności należy przyjrzeć się bliżej.

2.3. Wysoki Przedstawiciel a Grupa Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych

W cytowanym wyżej liście przewodniczącego Komisji do F. Mogherini wskazano, iż jej głównym zadaniem ma być kierowanie pracami Grupy Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych. W dniu 11 listopada 2014 roku przewodniczący Juncker podjął formalną decyzję w sprawie ustanowienia niniejszej Grupy²⁷.

Celem ustanowienia GKDZ było oczywiście ułatwienie funkcjonowania Wysokiemu Przedstawicielowi jako osobie odpowiedzialnej za koordynację aktywności komisarzy właściwych w zakresie stosunków zewnętrznych. Wątkiem zasadniczym towarzyszącym jej ustanowieniu stał się jednak postulat spójności polityki zagranicznej Unii. W decyzji zwrócono m.in. uwagę, iż ustanowienie Grupy obliczone jest na zapewnianie spójności wszystkich aspektów działań zewnętrznych UE pozostających w gestii Komisji. Obliczone jest także na wsparcie WP w jego zadaniu polegającym na wspomaganie Rady i KE w wysiłkach na rzecz zachowania spójności ogółu działań zewnętrznych UE i ich spójności z innymi unijnymi politykami. Warto zauważyć, iż owa, zawarta w art. 1 decyzji, regulacja ściśle koresponduje z postanowieniami art. 21 ust. 3 TUE, zgodnie z którym za zapewnianie tak określonej spójności odpowiadają właśnie Rada i Komisja, wspierane przez Wysokiego Przedstawiciela.

27 *Decision of the President of the European Commission of November 2014 on the creation of the Commissioners' Group on External Action* C(2014) 9003, źródło: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9003-EN-F1-1.Pdf> [04.05.2017].

Szczegóły dotyczące organizacji prac Grupy określono w załączniku do decyzji.

Przewodnictwo Grupy sprawuje zasadniczo Wysoki Przedstawiciel. Jeśli jednak w posiedzeniu Grupy uczestniczy przewodniczący Komisji, może on postanowić o własnym przewodnictwie.

Decyzja potwierdza, iż członkami Komisji zobowiązanymi do uczestnictwa w pracach Grupy są komisarze ds. europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji akcesyjnych, handlu, współpracy międzynarodowej i rozwoju oraz pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego. Wiceprzewodniczący Komisji (poza WP) oraz pozostali jej członkowie mogą brać udział w posiedzeniach Grupy i wspierać jej prace²⁸. Dzieje się to na zaproszenie Wysokiego Przedstawiciela, po konsultacji z przewodniczącym Komisji. Stałym zaproszeniem do udziału w pracach GKDZ cieszy się m.in. Sekretarz Generalny KE, Wykonawczy Sekretarz Generalny ESDZ, Dyrektor Generalny Służby Prawnej czy szef gabinetu przewodniczącego Komisji. Grupa obraduje zasadniczo przynajmniej raz w miesiącu. Terminem preferowanym są daty posiedzeń Komisji (środy). Miejscem posiedzeń Grupy jest Bruksela.

Agenda posiedzeń Grupy ustalana jest przez Wysokiego Przedstawiciela, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji. W podobnym trybie formułowana jest także lista dokumentów podlegających dyskusji podczas posiedzenia Grupy. Protokoły z posiedzeń są zatwierdzane przez WP oraz przewodniczącego Komisji. Efekty posiedzeń Grupy prezentowane są na forum KE przez Wysokiego Przedstawiciela. Z reguły przewodniczący KE zaprasza WP do przedstawienia stosownej informacji, może on jednak postanowić o osobistej prezentacji wyników prac posiedzenia GKDZ, któremu przewodniczył.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych oraz Sekretariat Generalny Komisji odpowiedzialne są za stworzenie sekretariatu Grupy. Sekretariat ten pełni szereg administracyjno-technicznych funkcji, do których należy m.in. organizacja posiedzeń Grupy oraz spotkań przygotowawczych czy sporządzanie protokołów z jej spotkań.

Przedstawiona konstrukcja i podstawowe zasady działania GKDZ składają do identyfikacji jej roli w bardziej generalnym wymiarze, również z perspektywy samego Wysokiego Przedstawiciela. W tym aspekcie S. Blockmans i S. Russack wyróżniają cztery fundamentalne funkcje Grupy²⁹.

Po pierwsze, GKDZ wspomaga proces politycznej dyskusji wewnątrz KE jako całości – dyskusji obejmującej znaczną część zagadnień pozostających domeną Komisji. W efekcie Grupa staje się platformą współpracy, forum kompleksowej koor-

28 Towarzyszyć im mogą szefowie ich gabinetów bądź szefowie właściwych Dyrekcji Generalnych lub służb.

29 S. Blockmans, S. Russack, *The Commissioners' Group on External Action – Key political facilitator*, CEPS Special Report, No. 125/December 2015, s. 9-11.

dynacji działań komisarzy, którym dotąd często do dyspozycji pozostawiano głównie dwustronne mechanizmy kooperacji o czysto administracyjnym charakterze³⁰. Po drugie, z racji na ów wysoki polityczny profil Grupy, debata w jej ramach stanowi istotne uzupełnienie standardowych procedur w ramach Komisji opartych przede wszystkim na konsultacjach określonych kwestii między odpowiednimi służbami. Jednocześnie jednak przyjęty format Grupy nie „rozbudowuje” personalnego wymiaru debaty ponad miarę. Określony (i ograniczony) skład Grupy zapewnia jej ekspercki charakter i umożliwia konstruktywną, zorientowaną na rozwiązanie problemu dyskusję. Po trzecie, zakres współpracy między komisarzami uczestniczącymi w GKDZ wymusza współpracę również na poziomie służb Komisji³¹. To zaś również postrzegane jest jako czynnik bardziej kompleksowego podejścia do zagadnień związanych z działaniami zewnętrznymi Unii. W ten sposób Grupa – na płaszczyźnie administracyjnej – może generować wzmacnianie współpracy i redukcję potencjalnych konfliktów. Czwarta funkcja Grupy zbieżna jest natomiast z zaprezentowanym w decyzji (i wzmiankowanym wyżej) celem jej ustanowienia. S. Blockmans i S. Russack postrzegają bowiem GKDZ jako odpowiednik – na gruncie KE – Rady ds. Zagranicznych. Jako taka Grupa rzeczywiście staje się w rękach Wysokiego Przedstawiciela instrumentem umożliwiającym pełną realizację powierzonych mu zadań, w tym przede wszystkim wsparcie Rady i KE w zapewnianiu spójności unijnych działań zewnętrznych. Innymi słowy, WP jawi się jako podmiot o autentycznym potencjale koordynacji narzędzi pozostających w rękach KE oraz politycznego konsensusu osiąganego w ramach Rady. Warto więc podkreślić, iż w ten sposób, w kontekście działalności Grupy, rola WP w ramach Komisji wykracza poza ściśle intrainstytucjonalny wymiar i przenosi się na poziom relacji międzyinstytucjonalnych. Dorobek prac GKDZ w zakresie poszczególnych zagadnień – poprzez osobę Wysokiego Przedstawiciela – może wpisywać się w prace Rady ds. Zagranicznych, której WP przewodniczy. Jeśli bowiem WP wypełnia ma w pełni swą, określoną w art. 21 ust. TUE, rolę, musi rzetelnie wspomagać Radę w zapewnianiu spójności polityce zagranicznej Unii. Grupa i jej funkcjonowanie umożliwia mu faktyczną i pełną realizację tego obowiązku.

Na tle powyższych ustaleń warto również zilustrować współpracę między Wysokim Przedstawicielem i komisarzami w ramach Grupy na płaszczyźnie praktycznej. Jej działalność wpisuje się przy tym w ogólny schemat podejmowania decyzji przez Komisję jako unijną instytucję. W obecnej kadencji kwestia ta została sprezytowana w komunikacie przewodniczącego KE z 11 listopada 2014 roku³². Ko-

30 *Ibidem*.

31 Cytowani autorzy mówią tu o konieczności porzucenia „myślenia egoistycznego (tunelowego)” (*silo mentalities*), skoncentrowanego na potrzebach (interesach) danej służby.

32 *Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the Commission 2014-2019* C(2014) 9004, źródło: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9004-EN-F-1-1.Pdf> [04.05.2017].

munikat odwołuje się m.in. do art. 23 ust. 3 regulaminu Komisji, zgodnie z którym podjęcie decyzji na „politycznym” poziomie KE poprzedza faza konsultacji na poziomie służb. Co do zasady służba odpowiedzialna za przedłożenie określonego dokumentu kolegium konsultuje się ze służbami posiadającymi uzasadniony interes w projektowanym przedsięwzięciu. Konsultacje te są wdrażane z inicjatywy komisarza działającego w porozumieniu z tym wiceprzewodniczącym, do współpracy z którym zobowiązany jest on zgodnie z indywidualnym mandatem określonym przez przewodniczącego Komisji.

Dokumentami przygotowywanymi w powyższej procedurze i mającymi znaczenie z perspektywy działalności GKDZ – poza decyzjami – są m.in. wspólne komunikaty, wnioski czy sprawozdania³³. Owych wspólnych dokumentów, o różnym statusie, mieszczących się w ramach aktywności Grupy odnotowano 20 w okresie od listopada 2014 roku do października 2015 roku³⁴. W okresie tym, wśród wskazanych dokumentów znalazła się jedna wspólna decyzja³⁵, sześć wspólnych komunikatów³⁶, dziewięć wspólnych wniosków³⁷, dwa wspólne sprawozdania³⁸ oraz dwa wspólne dokumenty konsultacyjne³⁹. Jednocześnie największa liczba wskazanych dokumentów powstała przy współpracy Wysokiego Przedstawiciela z komisarzami odpowiedzialnymi za europejską politykę sąsiedztwa oraz za współpracę międzynarodową i rozwój.

Co interesujące, S. Blockmans i S. Russack dostrzegają również znaczący i nagły przyrost wspólnych oświadczeń (*joint statements*) przyjmowanych przez WP we współpracy z członkami Grupy. W okresie od 24 listopada 2014 roku do 12 października 2015 roku odnotowano ich trzydzieści sześć. W największej liczbie oświadczeń (16) – poza WP – figurował komisarz Ch. Stylianides odpowiedzialny za pomoc humanitarną i zarządzanie kryzysowe. W dwunastu oświadczeniach pojawiło się nazwisko J. Hahna, komisarza odpowiedzialnego za politykę sąsiedztwa

33 S. Blockmans, S. Russack, *The Commissioners' Group...*, op. cit., s. 12.

34 *Ibidem*, s. 14-15.

35 *Wspólna decyzja Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w sprawie udziału Unii Europejskiej w różnych organizacjach ds. współpracy na rzecz zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania*, Bruksela, 27.08.2015 r., JOIN(2015) 32 final.

36 M.in. *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela, 09.09.2015 r., JOIN(2015) 40 final.

37 M.in. *Wspólny wniosek: Decyzja Rady w sprawie podpisania Umowy dotyczącej kontynuowania Międzynarodowego Centrum Nauki i Techniki pomiędzy Unią Europejską i Euratomem, działającymi jako jedna Strona, a Gruzją, Japonią, Królestwem Norwegii, Republiką Armenii, Republiką Kazachstanu, Republiką Kirgiską, Republiką Korei, Republiką Tadżykistanu i Stanami Zjednoczonymi*, Bruksela, 07.08.2015 r., JOIN(2015) 29 final.

38 *Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Specjalny Region Administracyjny Makau: sprawozdanie roczne za 2014 r.*, Bruksela, 24.04.2015 r., JOIN(2015) 13 final; *Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Specjalny Region Administracyjny Hongkong: sprawozdanie roczne za 2014 r.*, Bruksela, 24.04.2015 r., JOIN(2015) 12 final.

39 *Wspólny dokument konsultacyjny: W stronę nowego partnerstwa między Unią Europejską a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku po 2020 r.*, Bruksela, 06.10.2015 r., JOIN(2015) 33 final; *Wspólny dokument konsultacyjny: W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, 04.03.2015 r., JOIN(2015) 6 final.

i negocjacje akcesyjne. Komisarz N. Mimica (współpraca międzynarodowa i rozwój) współuczestniczył w ośmiu tego rodzaju oświadczeniach, natomiast komisarz C. Malmström (handel) – w dwóch⁴⁰. Co istotne, Wysoki Przedstawiciel podobne oświadczenia wydawał również wspólnie z komisarzem D. Avramopoulosem (trzykrotnie we wskazanym okresie), odpowiedzialnym za migracje i sprawy wewnętrzne, co mieści się w jego „poszerzonym” klastrze⁴¹.

Grupa Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych pod kierownictwem F. Mogherini wydaje się spełniać swą rolę. Oczywiście, w najszerszym zakresie dostrzegalnym staje się jej znaczenie dla zachowania organizacyjnej i merytorycznej spójności wewnątrz samej Komisji w sferze stosunków zewnętrznych. Wypada więc powyższe rozważania zamknąć krótką refleksją.

Osadzenie Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji wydaje się posiadać istotne znaczenie, przede wszystkim z perspektywy zachowania spójności unijnej polityki zagranicznej. Uwzględniając wymiar organizacyjny uczestnictwa WP w KE, można po pierwsze zauważyć, iż zabieg ten daje szansę koordynowania działań między WP jako podmiotem indywidualnym/autonomicznym a Komisją. To ważne, zważywszy, że sam WP odpowiada w szerokiej mierze za sferę WPZiB, w której sama KE nie ma daleko idących kompetencji. Komisja odpowiada jednak za odrębny fragment działań zewnętrznych Unii oraz polityki wewnętrzne o określonym pierwiastku zewnętrznym. Włączenie WP w prace Komisji, w randze jednego z wiceprzewodniczących, wydaje się zatem być wprost obliczone na zachowanie spójności między wskazanymi obszarami polityki zagranicznej Unii. W ten także sposób wymiar organizacyjny przenosi się na poziom polityk unijnych realizowanych przez WP i Komisję. Organizacyjny wymiar spójności staje się również wyraźny w świetle relacji między WP a pozostałymi członkami kolegium, czyli wewnątrz samej Komisji. Jako wiceprzewodniczący Wysoki Przedstawiciel ściśle współpracuje z przewodniczącym KE, co ma znaczenie chociażby w dziedzinie reprezentacji zewnętrznej Unii. W ramach WPZiB zapewnia ją WP, w ramach pozostałych obszarów działań zewnętrznych – Komisja i stojący na jej czele przewodniczący. Na tym zatem szczeblu ich kooperacja i pewna zależność w łonie Komisji staje się (może stać się) czynnikiem wzmocnienia spójności działań Unii. Co więcej, jako podmiot odpowiedzialny za organizację i koordynację działań wskazanej Grupy i kierujący jej pracami ma wpływ na jakość współpracy jej członków. Staje się czynnikiem spójności ich działań. Na tym poziomie WP może pozytywnie wpływać na koherencję działań w Komisji w zakresie dziedzin powierzonych jej po-

40 S. Blockmans, S. Russack, *The Commissioners' Group...*, *op. cit.*, s. 12, 16-17.

41 Poza GKDZ (również jej szerszym wymiarem) F. Mogherini wydała wspólne oświadczenia z pierwszym wiceprzewodniczącym F. Timmermansem (czterokrotnie) oraz z komisarz odpowiedzialną za sprawiedliwość, sprawy konsumenckie i równouprawnienie płci (Věra Jourová) i z komisarz właściwą ds. zatrudnienia, spraw społecznych, umiejętności i mobilności pracowników (M. Thyssen). Por. S. Blockmans, S. Russack, *op. cit.*, s. 12, 16-17.

szczególnym członkom – polityk, za które są oni odpowiedzialni. To wydaje się natomiast wzmacniać potencjał KE w sferze formułowania jasnego przekazu i klarownych decyzji w odniesieniu do zewnętrznej aktywności UE pozostającej w ramach jej kompetencji.

W świetle analizy działalności GKDZ zagrożenie spójności w wymiarze międzyinstytucjonalnym staje się jednak również wyraźne. W tym kontekście szczególnie ważne zdaje się pozostawać osadzenie Wysokiego Przedstawiciela – jako wiceprzewodniczącego KE oraz podmiotu kierującego pracami Grupy – w ramach Rady. To pozwala na uwzględnienie dorobku (i punktu widzenia) Komisji na poziomie decyzji politycznych podejmowanych wszak w łonie Rady. W naturalny więc sposób to Rada staje się kolejnym punktem analizy instytucjonalnego umocowania Wysokiego Przedstawiciela.

3. Wysoki Przedstawiciel w ramach Rady

3.1. Wysoki Przedstawiciel jako przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych

Rada pozostaje instytucją silnie zaangażowaną w sferę unijnej polityki zagranicznej w szerokim rozumieniu. Wprowadzie art. 16 ust. 1 TUE na pierwszym planie wymienia jej funkcję ustawodawczą i budżetową, wskazuje jednak także, iż pełni ona funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Bliższa analiza przepisów traktatowych dowodzi, iż tego rodzaju zadania Rady obejmują m.in. wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. To ona bowiem, zgodnie z art. 26 ust. 2 TUE opracowuje WPZiB oraz podejmuje decyzje niezbędne do jej realizacji. Ona również (wraz z Wysokim Przedstawicielem) w ramach owej polityki zapewnia działaniom UE jednolitość, spójność i skuteczność. Rola Rady w zakresie innych obszarów unijnych działań zewnętrznych, a także polityk wewnętrznych ukierunkowanych w określonym stopniu na zewnątrz jest również istotna, co wskazano w rozdziale pierwszym. W tych obszarach także materializują się funkcje prawodawcze i budżetowe Rady.

Związanie Wysokiego Przedstawiciela, jako podmiotu odpowiedzialnego za WPZiB oraz spójność działań zewnętrznych Unii z Radą, wydaje się na tym tle rozwiązaniem pożądanym. Zgodnie z art. 18 ust. 3 WP przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, co jest wyjątkiem od reguły, iż prezydencję składów Rady sprawują przedstawiciele państw członkowskich odpowiedniego szczebla (art. 16 ust. 9 TUE). Zasadniczo, co potwierdza regulamin wewnętrzny Rady (art. 1 ust. 4)⁴², prezydencja sprawowana jest przez uprzednio ustalone grupy trzech państw człon-

42 *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), Dz.U. L 325 z 11.12.2009.*

kowskich w okresie 18-miesięcznym. W tych ramach każdy członek grupy przewodniczy wszystkim składom Rady – z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych. Przewodnictwo tego składu nie ma zatem rotacyjnego, a stały charakter. Przewodniczy jej – na mocy samych Traktatów – każdorazowy Wysoki Przedstawiciel.

Wypada dostrzec, iż rozwiązywanie przyjęte w TUE wpływać może pozytywnie na ciągłość i spójność prac Rady odpowiedzialnej za unijną aktywność zewnętrzną. Uczestnictwo Wysokiego Przedstawiciela w Radzie jest permanentne, nie zależy też od wewnętrzpaństwowych czynników, które mogą decydować o uczestnictwie w jej pracach przedstawicieli samych państw. Jednocześnie, co wykazano w jednym z poprzednich punktów, okres kadencji WP jest relatywnie długi. Jakkolwiek traktatowo nie został określony, w praktyce jednak zbiega się z kadencją Komisji, co oznacza około pięcioletni okres sprawowania urzędu. W konsekwencji, w sposób stały, w Radzie obecny jest podmiot, który w wymiarze indywidualnym odpowiada za określone zagadnienia związane z WPZiB, zaś z poziomu Komisji – za szereg dziedzin mieszczących się w sferze ogółu działań zewnętrznych Unii. Włączenie WP w ramy Rady generuje zatem kolejne instytucjonalno-organizacyjne powiązanie w sferze polityki zagranicznej Unii – między samym WP i Radą oraz między Radą i Komisją. Na marginesie warto również podnieść charakter uczestnictwa WP w Radzie. Jako przewodniczący jednego z jej składów nie jest on – jak się zdaje – klasycznym członkiem. Ten status przysługuje bowiem, zgodnie z art. 16 ust. 2 TUE, przedstawicielom państw członkowskich szczebla ministerialnego (oni wchodzi w skład Rady), przy czym chodzi w tej mierze o osoby upoważnione do zaciągania zobowiązań w imieniu państwa. Wysoki Przedstawiciel w ramy te się nie wpisuje. Nie jest bowiem reprezentantem państwa członkowskiego. W tym kontekście warto przypomnieć, iż jakkolwiek Traktaty nie kierują pod adresem WP (art. 18 TUE) wymogu niezależności wprost, jednak powiązanie jego wyboru (i możliwości odwołania) z procedurą wyboru członków Komisji (i zakończenia ich mandatu) wymóg ten zdają się generować.

Traktaty nie odnoszą się do roli Wysokiego Przedstawiciela jako przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych w sposób obszerny i szczegółowy. Na ich jednak podstawie, w powiązaniu z regulacjami regulaminu wewnętrznego Rady, status WP jako przewodniczącego wskazanego składu Rady można spróbować ustalić.

Oczywiście Traktaty, a także regulamin Rady, potwierdzają, iż Wysoki Przedstawiciel pracom RSZ rzeczywiście przewodniczy. Wyraża to wprost art. 18 ust. 3 TUE, uzupełnia natomiast art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady. Zgodnie z nim wskazanemu składowi przewodniczy WP, który może być (w razie koniecz-

ności) zastąpiony przez członka Rady, będącego reprezentantem państwa członkowskiego sprawującego aktualnie sześciomiesięczną prezydencję w Radzie⁴³.

Na płaszczyźnie traktatowej przepisem, który można wiązać z rolą WP jako przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych pozostaje art. 26 ust. 1 TUE. Zgodnie z nim Wysoki Przedstawiciel, który przewodniczy RSZ, przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania WPZiB oraz zapewnia wykonanie decyzji Rady Europejskiej i Rady⁴⁴. Konstrukcja cytowanego przepisu faktycznie pozwała domniemywać, iż wskazane aktywności odnoszą się do statusu WP jako przewodniczącego rozpatrywanego składu Rady. Do tego rodzaju interpretacji należy jednak podchodzić bardzo ostrożnie. Kolejne ustępy art. 26 TUE – poświęconego wprost WP – nie wiążą w podobny sposób kolejnych zadań Wysokiego Przedstawiciela z przewodnictwem w Radzie do Spraw Zagranicznych. Ponadto, art. 18 ust. 1 TUE określający w ogólnym wymiarze status WP, w ust. 3 mówi jedynie o przewodniczeniu RSZ, podczas gdy ustęp kolejny (art. 18 ust. 4 TUE) w odniesieniu do członkostwa WP w Komisji wskazuje na związane z tym jego zadania. Kwestia ta potwierdza, jak trudnym do odseparowania może być indywidualny wymiar WP i jego status w ramach unijnych instytucji. Innym przepisem, który mógłby sugerować – tym razem koncyliacyjną – rolę WP jako przewodniczącego RSZ, jest art. 31 ust. 2 TUE. Określa on m.in. konsekwencje sprzeciwu państwa członkowskiego wobec planowanego podjęcia decyzji (w ramach WPZiB) większością kwalifikowaną. W takim przypadku to Wysoki Przedstawiciel poszukuje, w ścisłej konsultacji z tym państwem, odpowiadającego mu rozwiązania. W cytowanym przepisie trudno jednak odnaleźć jednoznaczne wskazanie, iż WP działa w tym przypadku jako przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych.

Opierając się na przepisach regulaminu wewnętrznego Rady, można jednak zidentyfikować pewne funkcje, które zdają się być przypisane przewodniczącemu Rady, a zatem również (z pewnymi modyfikacjami) – Wysokiemu Przedstawicielowi (art. 1 ust. 5 regulaminu).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 regulaminu, przewodniczący odpowiedzialny jest za zwoływanie posiedzeń Rady i czyni to bądź z własnej inicjatywy, bądź na wniosek jednego z jej członków lub Komisji. Wypada uznać, iż WP funkcję tę również wypełnia. Jako przewodniczący RSZ bierze również udział w przygotowywaniu programu jej prac. Zasadniczo to grupa państw sprawujących prezydencję w tym samym okresie odpowiada za przygotowanie projektu prac Rady na nadchodzące 18 miesięcy. W zakresie dotyczącym działalności RSZ projekt ten jednak przygoto-

43 N. Helwig, P. Ivan, H. Kostanyan, *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2013, s. 27.

44 Por. Ch. Kaddous, *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty* [w:] S. Griller, J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty. European Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien 2009, s. 214-215.

wywany jest we współpracy z Wysokim Przedstawicielem jako przewodniczącym. Na tej z kolei podstawie przewodniczący Rady – Wysoki Przedstawiciel w przypadku RSZ – opracowuje wstępny porządek obrad poszczególnych posiedzeń (art. 3 ust. 1 regulaminu). Przewodniczący Rady inicjuje głosowania w jej ramach, choć może je również rozpocząć z inicjatywy członka Rady bądź Komisji. On również sprawdza (z pomocą Sekretariatu Generalnego), czy wymagane w głosowaniu kworum zostało osiągnięte⁴⁵. To także przewodniczący Rady odpowiedzialny jest za podpisywanie aktów Rady (art. 15 regulaminu). Praktyka pokazuje, iż WP podpisuje decyzje Rady w ramach WPZiB jako jej przewodniczący⁴⁶. Wreszcie, Rada do Spraw Zagranicznych reprezentowana jest przed Parlamentem Europejskim (i jego komisjami) przez swego przewodniczącego, czyli Wysokiego Przedstawiciela (art. 26 regulaminu).

Zaprezentowany katalog kompetencji WP w ramach Rady definiuje jego rolę jako przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych. Z pewnością są to uprawnienia (funkcje), które umożliwiają mu wpływ na działalność tego składu Rady, kluczowego, jeśli chodzi o sferę polityki zagranicznej Unii. Nie zastąpią one oczywiście osobistych kwalifikacji Wysokiego Przedstawiciela czyniących zeń faktycznego lidera omawianego składu Rady⁴⁷. Ta jednak kwestia wydaje się pozostawać poza ramami analizy prawnej.

3.2. Wysoki Przedstawiciel a prezydencja, pozostałe składy Rady i jej organy przygotowawcze

Pełniąc funkcję przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych Wysoki Przedstawiciel kieruje składem Rady w szerokiej mierze odpowiedzialnym za sprawy zagraniczne Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 16 ust. 6 TUE RSZ opracowuje

45 Odnośnie do głosowania w Radzie można też dodać, iż jej przewodniczący może, w wyjątkowych okolicznościach, zainicjować formułę głosowania pisemnego, zgodnie z art. 12 ust. 1 regulaminu.

46 W przypadku C. Ashton przykładem może być m.in. *decyzja Rady 2013/189/WPZiB* z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz *uchylenia wspólnej działalności 2008/550/WPZiB*, Dz.U. L 112 z 24. 4. 2013. W przypadku F. Mogherini przykładem w tej mierze może być natomiast *decyzja Rady (WPZiB) 2015/203 z dnia 9 lutego 2015 r. wspierająca propozycję Unii odnoszącą się do międzynarodowego kodeksu postępowania dotyczącego działań w przestrzeni kosmicznej jako wkładu w środki na rzecz przejrzystości i budowy zaufania w zakresie działań w przestrzeni kosmicznej*, Dz.U. L 33 z 10. 2. 2015. Co interesujące, w obu przypadkach decyzje zostały przyjęte na wniosek WP działającego w tym wymiarze – jak się zdaje – na poziomie indywidualnym.

47 Zob. m.in. N. Helwig, *The High Representative 3.0. Taking EU Foreign Policy to the Next Level*, FIIA Briefing Paper 155, May 2014, s. 3-4, źródło: <http://www.fiaa.fi/assets/publications/bp155.pdf> [28.02.2017]. Na wagę osobistych przymiotów WP w kontekście uczestnictwa w Radzie i Komisji uwagę zwraca również R. Grzeszczak, zob: R. Grzeszczak, *Globalna Rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do rzeczywistości (Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy – from words to reality)*, Zeszyty Natolińskie 2013, z. 54, s. 32-33. Por. także J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, New York 2010, s. 248. W literaturze podkreśla się także bardziej ogólny wymiar wskazanej kwestii i jej znaczenie z perspektywy unijnej dyplomacji jako pewnej całości, por. A.-C. Marangoni, *Personification of Diplomacy? The Faces of EU Foreign Policy* [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, Brussels 2012, s. 89-108.

działania zewnętrzne Unii i zapewnia spójność jej działań. Postanowienie to precyzuje regulamin Rady. W art. 2 ust. 5 stanowi on, iż RSZ jest odpowiedzialna za prowadzenie całości działań zewnętrznych Unii, mianowicie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wspólnej polityki handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej. Wypada więc zauważyć, iż na poziomie RSZ Wysoki Przedstawiciel powiązany jest z całością działań zewnętrznych Unii jako wyodrębnionej traktatowo kategorii. Na poziomie RSZ różne dziedziny działań zewnętrznych UE zbiegają się pod jego kierownictwem. Co więcej, WP nie tylko kieruje pracami przedstawicieli państw członkowskich na tej płaszczyźnie i koordynuje je. Będąc członkiem Komisji i autonomiczną figurą w strukturze Unii, pozostaje czynnikiem łączności i spójności międzyinstytucjonalnej. Spaja on organizacyjnie Radę i Komisję wraz z elementami unijnej polityki zagranicznej podległymi tym instytucjom. Na tym jednak tle warto poczynić kilka uwag.

Co do zasady Rada obraduje w różnych składach, w zależności od przedmiotu debaty (art. 16 ust. 6 TUE, art. 2 ust. 1 regulaminu). Wykaz składów Rady określa decyzja Rady Europejskiej przyjmowana w trybie art. 236 TFUE⁴⁸. Rada Europejska ma w tym zakresie pewną swobodę, pamiętać jednak należy, iż dwa składy Rady – Rada do spraw Ogólnych i Rada do spraw Zagranicznych mają umocowanie traktatowe. Ich więc Rada Europejska nie może wykluczyć. Aktualnie jest dziesięć możliwych składów Rady⁴⁹. Poza wskazanymi wyżej obejmują one także: Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Radę do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Radę do Spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Radę do Spraw Konkurencyjności (rynek wewnętrzny, przemysł, badania i przestrzeń kosmiczna), Radę do spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii, Radę do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa, Radę do spraw Środowiska oraz Radę do spraw Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu. Przypomnieć także należy, iż na czele każdego składu Rady – poza RSZ – stoi przedstawiciel państwa członkowskiego, które aktualnie sprawuje sześciomiesięczną prezydencję w Radzie. Struktura ta powoduje, iż na poziomie Rady Wysoki Przedstawiciel operuje w szerszym układzie niż sama Rada do Spraw Zagranicznych. Pewne zależności w tej mierze warto zatem uwzględnić⁵⁰.

48 Aktualnie obowiązująca decyzja w tej materii została jednak przyjęta jeszcze przez Radę, na mocy art. 4 Protokołu nr 36 (w sprawie postanowień przejściowych). Został on następnie uzupełniony decyzją Rady Europejskiej z 16 września 2010 r. przyjętą w trybie art. 236 TFUE (*decyzja Rady Europejskiej z dnia 16 września 2010 roku w sprawie zmiany wykazu składów Rady* (2010/594/UE), Dz.U. L 263 z 06.10.2010).

49 Odnośnie do ujednoliconego wykazu składów Rady por. *decyzja Rady (do spraw Ogólnych) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugiego i trzeciego Traktatu o Unii Europejskiej* (2009/878/UE), Dz.U. L 315 z 02.12.2009 (tekst jednolity).

50 Odnośnie do relacji między Wysokim Przedstawicielem a prezydencją z politologicznej perspektywy por. H. Dijkstra, *EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15 (2011), Article 1, źródło: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-001a.htm> [16.02.2017].

Warto bowiem zwrócić uwagę na wprowadzony Traktatem z Lizbony podział dotychczasowej Rady ds. Ogólnych i Zagranicznych na dwa odrębne składy – Radę ds. Ogólnych i Radę ds. Zagranicznych⁵¹. Na tym tle rysuje się także odrębność przewodnictwa w obu składach. O ile RSO przewodniczy przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w systemie rotacyjnym, stałe przewodnictwo RSZ zapewnia Wysoki Przedstawiciel. Konsekwencje tego rozwiązania mogą być wielorakie.

Należy m.in. zauważyć, iż zgodnie z regulaminem wewnętrznym RSO odpowiada za spójność prac różnych składów Rady. Odpowiada także za ogólną koordynację kierunków działania Rady, zagadnień instytucjonalnych i administracyjnych, spraw horyzontalnych wywierających wpływ na różne kierunki działania Unii oraz za wszelkie sprawy powierzone Radzie przez Radę Europejską. W ten sposób RSO staje się swoistym zwornikiem łączącym wszystkie składy Rady. Należy także dodać, iż zgodnie z przyjętym w Traktatach modelem wszystkie składy Rady, łącznie z RSO, są w danym (sześciomiesięcznym) okresie sprawowane przez przedstawicieli tego samego państwa członkowskiego. Nie dotyczy to jednak Rady ds. Zagranicznych. W tym świetle, paradoksalnie, Wysoki Przedstawiciel i jego przewodnictwo w RSZ jawić się mogą jako czynnik utrudniający koordynację (i spójność)⁵². Wiele zależy zatem w tej mierze od charakteru postaw prezydencji i WP, ich sprawnej i konstruktywnej współpracy, której w pełni zadekretować nie sposób.

Wskazany wątek ma szerszy wymiar. Otóż podkreślić warto, iż poza sferą zainteresowania i kompetencji RSZ, której WP przewodniczy, pozostają polityki kwalifikowane jako wewnętrzne, posiadające jednak określony potencjał zagraniczny. Odrębnym składem jest chociażby Rada do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. W jej gestii pozostają m.in. kwestie polityki migracyjnej, obejmującej w sposób naturalny relacje z państwami trzecimi. Sfera ta wpisuje się tym samym w szeroko pojmowane ramy polityki zagranicznej Unii, wymyka się jednak wpływom Wysokiego Przedstawiciela na poziomie Rady.

Ponownie więc należy wskazać, iż wobec zakresu kompetencji i odpowiedzialności RSO i innych składów Rady pozaprawne czynniki definiujące stan kooperacji między WP a prezydencją mogą mieć istotne znaczenie. Ryzykiem w tym wymiarze może bowiem pozostawać tendencja państw członkowskich do redukcji roli RSZ zasadniczo do składu wyspecjalizowanego w sferze WPZiB, marginalizowanego w zakresie innych polityk zewnętrznych⁵³. W takim wypadku, wbrew for-

51 N. Helwig, P. Ivan, H. Kostanyan, *The New EU Foreign Policy Architecture...*, op. cit., s. 11.

52 Por. N. Verola, *The New EU Foreign Policy...*, op. cit., s. 45.

53 S. Duke, *Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond* [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011, s. 39-40.

malnym postanowieniom regulaminu, państwa mogłyby koncentrować pozostałe płaszczyzny działań zewnętrznych Unii pod własnym – prezydencji – szyldem⁵⁴.

Wreszcie warto dodać, iż dualizm na poziomie przewodnictwa składom Rady znajduje odzwierciedlenie także na poziomie organów przygotowawczych Rady. Wątek ten zatem również należy poruszyć.

Głównym organem odpowiedzialnym za przygotowanie prac Rady pozostaje Komitet Stałych Przedstawicieli. Relacje WP z COREPERem mają więc także znaczenie z perspektywy jego relacji z prezydencją i pozostałymi (poza RSZ) składami tej instytucji. Komitet Stałych Przedstawicieli, zgodnie z art. 16 ust. 7 TUE, odpowiada bowiem za przygotowanie prac Rady, przy czym TUE nie wyłącza tu RSZ jako jednego z jej składów⁵⁵. Co więcej, art. 19 ust. 1 regulaminu dobitnie potwierdza, iż Komitet przygotowuje prace wszystkich posiedzeń Rady⁵⁶. Zakładać więc można, iż obowiązek ten dotyczy także Rady do Spraw Zagranicznych. W ten sposób na Komitecie spoczywa obowiązek przygotowania prac składów podlegających odrębnemu przewodnictwu. Jeśli zatem COREPER odpowiedzialny jest za spójność polityk i działań Unii (ponownie art. 19 ust. 1 regulaminu), jego relacje z WP mają niebagatelne znaczenie⁵⁷. Postawa WP w tym zakresie określona jest m.in. przez art. 21 ust. 3 TUE, zgodnie z którym wspomaga on Radę (i Komisję) w zapewnianiu spójności ogółu aktywności zewnętrznej Unii. Obowiązek ten zdaje się przenosić także na kontakty WP z Komitetem. Znaczenie wskazanej relacji z punktu widzenia spójności działań Rady (różnych jej składów) oraz polityki zagranicznej Unii jako całości jest niepodważalne.

Co jednak istotne, COREPER nie jest jedynym organem przygotowawczym Rady, ich liczba jest bardzo duża⁵⁸. Interesujące z perspektywy relacji na linii Wysoki Przedstawiciel – prezydencja jest jednocześnie to, iż przewodnictwo w tychże organach podzielono między wskazane podmioty.

Zgodnie z decyzją Rady w sprawie środków wykonawczych dotyczących sprawowania prezydencji⁵⁹ organy przygotowawcze Rady ujęto w czterech kategoriach⁶⁰. Organom zaliczanym do pierwszej kategorii, odpowiedzialnym za ob-

54 *Ibidem*.

55 Por. N. Helwig, P. Ivan, H. Kostanyan, *The New EU Foreign Policy Architecture...*, op. cit., s. 26.

56 Wskazać też należy, iż COREPERowi przewodniczy przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję – bądź jego stały przedstawiciel przy UE (COREPER II), bądź zastępca stałego przedstawiciela (COREPER I).

57 Z sytuacją tą wiązać wypada podział przewodnictwa w grupach roboczych COREPERu między WP i prezydencję, zob. T. Leśniak, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Studia i Analizy Europejskie 2011, nr 2, s. 36.

58 Por. *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, 5186/16, Bruksela, 18 stycznia 2016 r..

59 *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady* (2009/908/UE), Dz.U. L 322 z 09.12.2009 r.

60 Por. załącznik II do decyzji 2009/908/UE.

szar handlu i rozwoju, przewodniczy sześciomiesięczna prezydencja. Organom zaliczanym do drugiej kategorii (tzw. organy przygotowawcze wg klucza geograficznego) przewodniczy natomiast przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela. Organom w kategorii trzeciej – organom przygotowawczym wg klucza horyzontalnego, głównie WPZiB – ponownie przewodniczyć ma przedstawiciel WP, choć tym razem z pewnymi wyjątkami na rzecz prezydencji. Wreszcie, organom przygotowawczym związanym ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (kategoria czwarta) przewodniczy także przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela⁶¹. Należy też brać pod uwagę, iż w ramach każdej z wymienionych kategorii organów przygotowawczych wyodrębniono szereg grup roboczych i komitetów. W konsekwencji zatem części z nich przewodniczyć będzie prezydencja, części natomiast reprezentant Wysokiego Przedstawiciela. Według wykazu ze stycznia 2016 roku przedstawiciele WP przewodniczą siedemnastu grupom roboczym oraz dwóm komitetom. Wśród grup roboczych znajduje się m.in. Grupa ds. ONZ, Grupa ds. OBWE i Rady Europy, Grupa ds. Praw Człowieka oraz szereg grup zorientowanych geograficznie (m.in. ds. Afryki, Azji i Oceanii, Ameryki Łacińskiej i Karaibów czy ds. Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej). Przedstawicielowi WP podlega również Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego.

Sytuacja szczególnie interesująca wydaje się pozostawać w odniesieniu do Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Wypada bowiem zauważyć, iż Komitet sprawuje m.in. polityczną kontrolę i strategiczne kierownictwo nad operacjami zarządzania kryzysowego określonymi w art. 43 TUE⁶². Czyni to jednak pod kierunkiem WP i Rady. Należy przy tym podkreślić, iż sam WP w ramach tychże operacji odpowiada – pod kierunkiem Rady i w ścisłym porozumieniu z KPB – za koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Kompetencje WP i KPB stykają się zatem w ramach jednej z unijnych polityk w stopniu istotnym, nakazu ich współpracy nie można tu przeoczyć. To jednocześnie WP będzie decydował o tym, kto będzie przewodniczył Komitetowi⁶³. Zgodnie bowiem z załącznikiem II do decyzji w sprawie środków wykonawczych dotyczących sprawowania prezydencji, w przypadkach, gdy danemu organowi przygotowawczemu Rady przewodniczyć ma przedstawiciel

61 Poza Komitetem Wojskowym i Grupą Roboczą ds. Komitetu Wojskowego, por. też załącznik III do decyzji 2009/908/UE.

62 Odnosnie do szczegółów dotyczących funkcjonowania Komitetu por. *decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa* (2001/78/WPZiB), Dz.U. L 27 z 30.01.2001 r.

63 Co jest pewną oznaką wzmocnienia pozycji WP kosztem prezydencji, por. T. Leśniak, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania...*, op. cit., s. 35.

WP (a KPB jest takim przypadkiem⁶⁴), to WP mianuje przewodniczącego takiego organu⁶⁵.

Konsekwencją zaprezentowanych rozwiązań ponownie stać się może potencjał pewnych napięć i tarć – tym razem na poziomie organów przygotowawczych Rady. Zauważyć m.in. warto, iż WP ustanawia (mianuje) przewodniczących relatywnie dużej liczby tego rodzaju organów związanych z aktywnością zewnętrzną Unii według klucza geograficznego bądź merytorycznego. Jednocześnie jednak to prezydencja przewodniczyć ma ważnym z perspektywy polityki zagranicznej Unii organom przygotowawczym w kategorii handlu i rozwoju. Przypomnieć wypada przy tym, iż WPH oraz współpraca na rzecz rozwoju również stanowią element działań zewnętrznych Unii. W tym świetle naturalną wydaje się dyspozycja zawarta w decyzji 2009/908/UE (załącznik II), iż Wysoki Przedstawiciel i sześciomiesięczna prezydencja prowadzą ścisłą współpracę celem zapewnienia spójności działań wszystkich organów przygotowawczych Rady ds. Zagranicznych.

Powyższe uwagi mogą sugerować, iż sposób osadzenia Wysokiego Przedstawiciela w Radzie, jakkolwiek obliczony na wzmacnianie spójności polityki zagranicznej UE w różnych wymiarach, generuje w tej mierze określone wątpliwości. Powierzenie przewodnictwa RSZ, jako jednego ze składów Rady, podmiotowi odrębnemu względem prezydencji (pojmowanej jako przedstawiciel państwa) oznaczać może pewne komplikacje. Komplikacje te jednak nie są nieuniknioną konsekwencją przedstawionych rozwiązań. Potencjalnie oczywiście konflikt czy po prostu brak zrozumienia i współpracy między WP a prezydencją może być przyczyną niespójności w omawianym obszarze. Konstrukcja Rady jako takiej i umiejscowienie w jej ramach Wysokiego Przedstawiciela jako przewodniczącego RSZ ryzyko takie może za sobą nieść. Wypada chyba jednak uznać, iż zaprezentowane regulacje są efektem pewnego kompromisu. Rozwój koncepcji WP odpowiada bowiem, iż urząd ten kształtowany był wokół dwóch „kolidujących” ze sobą postulatów – wzmocnienia jego indywidualnej pozycji przy jednoczesnym silnym włączeniu go w ramy unijnych instytucji. Przy takim założeniu i wobec kolegialnego charakteru tychże instytucji oraz ich, określonej traktatowo, konstrukcji, kwestią złożoną pozostaje sposób umocowania WP – podmiotu autonomicznego – w ich ramach. W tej sytuacji osiągnięcie stanu idealnego wydaje się niemożliwe. W Radzie (podobnie zresztą jak w łonie Komisji) indywidualny charakter Wysokiego Przedstawiciela musi znajdować odzwierciedlenie. Może to prowadzić do kompetencyjnych sporów i w efekcie osłabiać politykę zewnętrzną Unii. Jednak biorąc pod uwagę złożony charakter

64 Co wyraża wprost *decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. L 201 z 03.08.2010 – por. art. 4 ust. 4.

65 W załączniku II do decyzji 2009/908/UE wskazano również, iż podstawą mianowania powinny być kompetencje oraz wymóg zapewnienia odpowiedniej równowagi geograficznej i przejrzystości. Wysoki Przedstawiciel powinien również zapewnić, iż osoba, którą zamierza mianować na przewodniczącego, będzie cieszyła się zaufaniem państw członkowskich.

owej polityki i skalę generowanych nim wyzwań – urząd Wysokiego Przedstawiciela i sposób umocowania go w unijnych instytucjach, także w Radzie – zdaje się modelem akceptowalnym. Przyjęte rozwiązania, jako kompromisowe, trudno bowiem oceniać jako zdecydowanie najlepsze (bądź najgorsze) z dostępnych, można je jednak traktować jako relatywnie spójne w warstwie prawnej i efektywne w warstwie praktycznej.

4. Wysoki Przedstawiciel w ramach Rady Europejskiej

Instytucjonalny trójkąt, w ramach którego obecność Wysokiego Przedstawiciela się zaznacza, uzupełnia Rada Europejska. To instytucja pozbawiona wprawdzie funkcji prawodawczej, operująca jednak na najwyższym szczeblu politycznych decyzji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE to właśnie Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej mierze główne kierunki i priorytety polityczne.

Z perspektywy polityki zagranicznej Unii rola Rady Europejskiej jest jednocześnie niepodważalna. Bardzo mocno ujawnia się to w obszarze działań zewnętrznych Unii, w tym również w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. To Rada Europejska odpowiada za określanie strategicznych celów i interesów Unii (art. 22 ust. 1 TUE). Traktaty wyraźnie podkreślają, iż w tym zakresie Rada Europejska definiuje cele i interesy tak WPZiB, jak i pozostałych obszarów dotyczących unijnych działań zewnętrznych. W dziedzinie samej WPZiB wyznacza jej ogólne wytyczne, łącznie z kwestiami polityczno-obronnymi. Decyzje Rady Europejskiej w tej materii są podstawą dla Rady w zakresie opracowywania WPZiB oraz podejmowania stosownych decyzji odnośnie do jej realizacji.

Szczególna rola Rady Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozostaje przy tym zrozumiała. Biorąc pod uwagę fakt, iż polityka ta podlega szczególnym zasadom i procedurom – oznaczającym w skrócie jej międzyrządowy charakter – zaangażowanie w tę sferę instytucji operującej na najwyższym poziomie reprezentacji państwowej jest naturalne. W skład Rady Europejskiej wchodzi bowiem szefowie państw lub rządów państw członkowskich, a także jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji (art. 15 ust. 2 TUE). Uwzględniając wpływ RE na obszar unijnej polityki zagranicznej, w szczególności WPZiB, nie budzi również zastrzeżeń włączenie Wysokiego Przedstawiciela w jej prace. Ten wątek wymaga szerszego komentarza.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 TUE Wysoki Przedstawiciel bierze udział w pracach Rady Europejskiej. Oznacza to, iż formalnie WP nie jest członkiem RE, nie wchodzi w jej skład. W konsekwencji nie bierze również udziału (podobnie jak ma to miejsce w Radzie) w podejmowaniu przez nią decyzji. Zgodnie z art. 15 ust. 4 TUE

decyzje Rady Europejskiej (o ile Traktaty nie stanowią inaczej) podejmowane są w drodze konsensusu. Wypada zatem uznać, iż konsensus osiągnany jest w gronie szefów państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczącego Rady Europejskiej i szefa Komisji jako wchodzących w jej skład podmiotów, bez udziału Wysokiego Przedstawiciela. Traktaty kwestii tej wprawdzie wprost nie regulują. Do wniosków takich prowadzi jednak analiza przepisów traktatowych oraz regulaminu wewnętrznego RE⁶⁶ poświęconych trybowi głosowania w jej ramach (art. 235 ust. 1 TUE, art. 6 ust. 4 regulaminu). W przypadku bowiem, gdy RE podejmuje decyzję w drodze głosowania, oba akty zastrzegają, iż w głosowaniu udziału nie bierze ani przewodniczący RE, ani przewodniczący Komisji, mimo iż wchodzi w jej skład. Innymi słowy, założyć można, iż w wyłączenie obu wskazanych podmiotów (członków RE) z procedury podejmowania decyzji przez RE ma charakter wyraźny. Zakres wyłączenia jest przy tym precyzyjny. Wysoki Przedstawiciel wydaje się więc pozostawać poza gronem członków Rady Europejskiej i w efekcie poza ramami procesu decyzyjnego w jej ramach. Jest to też zgodne z jego ogólną koncepcją jako podmiotu programującego i implementującego WPZiB, nie zaś o niej stanowiącego (art. 18 ust. 2, art. 27 ust. 2 TUE).

Formuła „uczestnictwa w pracach” RE nie może jednak pozostawać formułą pustą. Jakkolwiek Traktaty jej nie precyzują i nie wyjaśniają, trudno uznać, iż sprowadzać miałyby się ona wyłącznie do biernego uczestnictwa WP w obradach Rady Europejskiej. Trudno zakładać, by WP miał tu pełnić wyłącznie rolę pasywnego obserwatora. Założenie takie wydaje się fałszywe w obliczu stopnia zaangażowania Rady Europejskiej w sferę działań zewnętrznych UE, w tym także WPZiB oraz pozycji Wysokiego Przedstawiciela w ramach tej polityki. Przypomnieć należy, iż to właśnie WP przyczynia się do jej opracowania oraz ją realizuje (art. 18 ust. 2, art. 27 ust. 1 TUE). Pewna jego aktywność na poziomie RE znajduje więc uzasadnienie na poziomie traktatowym. Jest to bowiem aktywność w łonie instytucji odpowiedzialnej za kształtowanie politycznych fundamentów WPZiB oraz całości działań zewnętrznych Unii. Zdaniem S. Duke’a Wysoki Przedstawiciel nie jest zatem pozbawiony możliwości inicjowania pewnych przedsięwzięć Rady Europejskiej w zakresie powierzonych mu dziedzin (WPZiB)⁶⁷. To on może nadawać RE impulsy w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przedstawiać w tym zakresie odpowiednie propozycje. Te staną się z kolei przedmiotem debaty w RE i ewentualną podstawą jej decyzji. Na ich podjęcie wpływu WP już nie posiada, niemniej jego rolę w ramach Rady Europejskiej wypada postrzegać jako aktywną i takiej należy oczekiwać. Traktaty bowiem podstawę ku temu zdają się zapewniać.

66 *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE)*, Dz.U. L 315 z 0.12.2009.

67 S. Duke, *Consistency, coherence...*, *op. cit.*, s. 31-32.

Ograniczając się do powyższych uwag, można stwierdzić, iż włączenie Wysokiego Przedstawiciela – nawet jeśli w ograniczonym zakresie – w schemat funkcjonowania RE jest kolejnym przejawem instytucjonalnego czynnika spójności polityki zagranicznej Unii. Jako podmiot o autonomicznym charakterze jednocześnie „łączy”, spaja trzy unijne instytucje odpowiedzialne w określonym stopniu za sferę unijnej aktywności zewnętrznej. Poprzez uczestnictwo w owych instytucjach może wpływać na ich działania w omawianym obszarze. W tym wymiarze jego udział w zapewnianiu spójności wydaje się dominować poza jego statusem jako realizatora WPZiB i jej swoistej personifikacji. Niemniej zagadnienie spójności wobec uczestnictwa WP w Radzie Europejskiej generuje pewne wątpliwości.

Kwestią najbardziej chyba problematyczną pozostaje w tej mierze relacja między Wysokim Przedstawicielem a (stałym) przewodniczącym Rady Europejskiej⁶⁸. Jej podstawą jest regulacja zawarta w art. 15 ust. 6 TUE. Przepis ten wymienia funkcje przewodniczącego Rady Europejskiej⁶⁹. Wypada uznać, iż zasadniczo są to funkcje typowe dla tego rodzaju organów. Ich katalog zamyka jednak postanowienie, zgodnie z którym przewodniczący RE zapewnia na swym poziomie oraz w zakresie swej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących WPZiB – bez uszczerbku jednak dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela w tej materii. Rozwiązanie to, postrzegane w świetle art. 27 ust. 2 TUE, wydaje się tworzyć potencjalne pole konfliktu między wskazanymi podmiotami⁷⁰. Jego konsekwencją pozostaje na pewno konieczność ustalenia, co oznacza „poziom” i „zakres właściwości” przewodniczącego RE w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁷¹. Na marginesie można też zauważyć, iż podobny (choć nie identyczny) problem pojawił się w odniesieniu do relacji między WP a przewodniczącym Komisji. W tym kontekście również dochodziło do zbiegu kompetencji reprezentacyjnych, jakkolwiek WP odpowiadać ma w tej mierze za sferę WPZiB, KE natomiast za dziedziny pozostające poza tą polityką⁷². To jednak również wymagało konsolidacji działań obu podmiotów celem ujednolicenia zewnętrznego przekazu płynącego z poziomu Komisji.

W odniesieniu do „poziomu”, na którym operuje przewodniczący RE, wypada uznać, iż jest to płaszczyzna głów państw i szefów rządów. W tym obszarze zatem

68 Por. m.in. A. Szczerba-Zawada, *The President of the European Council and Other Formats of Presidency in the European Union: (Un)Constructive Ambiguity in the EU Political System*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, vol. XXV, nr. 2, s. 199-202; N. Helwig, *The High Representative...*, *op. cit.*, s. 4-5.

69 Odnosnie do kształtowania się nowej koncepcji przewodniczącego Rady Europejskiej por. O. Osica, R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, *Nowa Europa. Przegląd Natoliński* 2009, nr specj. 2(3), s. 23-24.

70 Tak m.in. T. Leśniak, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania...*, *op. cit.*, s. 39. Podobnie: J-C. Piris, *The Lisbon Treaty...*, *op. cit.*, s. 208.

71 S. Duke, *Consistency, coherence...*, *op. cit.*, s. 31.

72 W przypadku tym do sprawy odniósł się sam przewodniczący KE i zobowiązując siebie i WP do ścisłej współpracy w tym zakresie.

aktywnym w sprawach WPZiB może pozostawać przewodniczący Rady Europejskiej. W konsekwencji poziomem właściwym dla działalności Wysokiego Przedstawiciela wydaje się pozostawać poziom ministerialny, co można wiązać z jego uczestnictwem w Radzie i charakterem jej składu⁷³. Zauważyć przy tym należy, iż wciąż funkcje reprezentacyjne obejmują tu wyłącznie sferę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Podmiot właściwy wyznaczać się zdaje szczebel międzynarodowych relacji Unii, na którym prowadzone są określone działania. Uzupełniając tę kwestię, warto także dodać, iż poza samą WPZiB reprezentację Unii zapewnia Komisja, w jej jednak przypadku stosownego szczebla (poziomu) właściwości nie określono⁷⁴.

Jeśli natomiast chodzi o „zakres właściwości” przewodniczącego RE i Wysokiego Przedstawiciela uznać można, iż w gestii pierwszego pozostawać będą najprawdopodobniej kwestie natury politycznej i ogólny dialog (i decyzje) w tej mierze, w gestii drugiego aspekty bardziej „techniczne” WPZiB. Naturalnym podziałem ról w tym ujęciu wydaje się podział obowiązków w odniesieniu do umów międzynarodowych zawieranych przez Unię w zakresie WPZiB. Fakt, iż ich zwanie inicjuje WP, nie ulega wątpliwości w świetle art. 218 ust. 3 TFUE. On również negocjuje umowy tego rodzaju. Te czynności Traktaty przypisują Wysokiemu Przedstawicielowi wprost i podział kompetencji między nim a przewodniczącym RE nie budzi w tym kontekście wątpliwości. Te same umowy jednak będą prawdopodobnie znajdowały podstawę w decyzji politycznej podejmowanej na poziomie Rady Europejskiej. Na tej też płaszczyźnie prawdopodobnie ustalone zostaną ich rdzeń i kluczowe elementy. W tej mierze także, jak się wydaje, podmiotem właściwym do reprezentacji zewnętrznej Unii będzie przewodniczący Rady Europejskiej⁷⁵.

Oczywiście, wskazane regulacje cechuje duży stopień ogólności. Wypełniać je będą stosowne zabiegi interpretacyjne oraz praktyka współpracy przewodniczącego RE oraz Wysokiego Przedstawiciela, praktyka, która wciąż się kształtuje⁷⁶. Warto jednak stwierdzić, iż przyjęte w Traktatach rozwiązania wydają się być tak skon-

73 S. Duke, *ibidem*. Nieco inną koncepcję proponuje J-C. Piris, stwierdzając, iż naturalną konsekwencją art. 15 ust. 6 TUE byłoby uznanie kompetencji przewodniczącego Rady Europejskiej do reprezentowania Unii w relacjach z państwami trzecimi na najwyższym szczeblu, przy czym powinien mu towarzyszyć Wysoki Przedstawiciel, por. J-C. Piris, *The Lisbon Treaty...*, *op. cit.*, s. 208.

74 K. Radtke zauważa przy tym, iż praktyka przyjęta przez przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji po wejściu w życie TL polegała na ich wspólnym uczestnictwie w szczytach międzynarodowych, por. K. Radtke, *The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?* [w:] F. Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham 2012, s. 53.

75 J. Schmidt, oceniając treść art. 15 ust. 6 TUE, stwierdza jednak, iż to Wysoki Przedstawiciel posiada prawo „pierwszeństwa” w decydowaniu o tym kiedy to on będzie Unię reprezentował. W tym ujęciu przewodniczący Rady Europejskiej mógłby reprezentować UE w pozostałych kwestiach, niepodjętych przez Wysokiego Przedstawiciela. Zob. J. Schmidt, *The High Representative, The President and the Commission – Competing Players in the EU's External Relations: The Case of Crisis Management* [w:] P.J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012, s. 178.

76 W tym zakresie por. m.in.: A-C. Marangoni, *Personification...*, *op. cit.*, s. 102-107.

struowane i na tyle elastyczne, iż żadnego ze wskazanych podmiotów nie promują kosztem drugiego. Oczywiście, generować mogą pewne pole konfliktu. Przy odpowiednim *modus operandi* współpraca może mieć sprawny i płynny przebieg.

5. Podsumowanie

Ocena funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela w ramach instytucjonalnych Unii, w świetle ustaleń poprzednich rozdziałów, prowadzi do następujących wniosków.

Wysoki Przedstawiciel rzeczywiście pozostaje podmiotem organizacyjnie autonomicznym. Świadczy o tym zarówno odrębność procedury wyboru WP, jak i sposób ukształtowania okresu trwania jego mandatu. W obu przypadkach regulacje traktatowe potwierdzają, iż WP postrzegać należy w wymiarze indywidualnym. Uzupełniając, stwierdzić można, iż owego autonomicznego statusu WP dowodzą także postanowienia Traktatów odnośnie do jego zadań i kompetencji, które przypisywane są często wprost WP jako bytowi indywidualnemu, nie zaś poprzez jego uczestnictwo w ramach unijnych instytucji. W wymiarze indywidualnym WP wydaje się przy tym głównie zaangażowany w proces programowania i implementacji WPZiB, co odpowiada jego koncepcji jako podmiotu politykę tę personifikującego.

Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, iż już na poziomie wyboru i określania kadencji Wysokiego Przedstawiciela dostrzegalne są jego ścisłe związki z ramami instytucjonalnymi Unii. W tym aspekcie szczególnie wyraźnie manifestują się jego związki z Komisją. Proces mianowania WP zbiega się bowiem w czasie z procesem wyłaniania składu Komisji. Z jej kadencją zbieżny jest też okres pełnienia mandatu przez Wysokiego Przedstawiciela. Warto tu także wskazać, iż wpływ na wybór osoby sprawującej urząd WP mają instytucje, w których WP uczestniczy.

Traktaty osadzają Wysokiego Przedstawiciela w ramach trzech instytucji – Komisji, Rady oraz Rady Europejskiej. W przypadku każdej z nich charakter uczestnictwa WP jest inny, jednak sam fakt i sposób umocowania go we wskazanych jednostkach wiąże się ewidentnie z postulatem zachowania spójności polityki zagranicznej Unii. Postulat ten, co warto przypomnieć, także definiował ewolucję koncepcji Wysokiego Przedstawiciela.

Wysoki Przedstawiciel w sposób najbardziej chyba ścisły powiązany jest z Komisją. Jest on jednym z jej członków, pełni też – z mocy Traktatów – funkcję jednego z jej wiceprzewodniczących. Ów status WP wymyka się regulacjom traktatowym, w dużej jednak mierze wynika z postanowień i reguł ustalonych przez samego przewodniczącego Komisji. Warto zwrócić uwagę, iż WP w ramach KE odpowiada za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych oraz koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. Jako podmiot indywidualnie odpowiedzialny

za sferę WPZiB jest czynnikiem łączącym tę politykę z zadaniami Komisji w sferze ogólnie pojmowanej aktywności zewnętrznej Unii. Co więcej, jako przewodniczącą GKDZ ma wpływ na zachowanie spójności w wymiarze intrainstytucyjnym, a nie tylko między sferą własnej działalności i działalności Komisji.

W ramach Rady WP pełni funkcję przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych. Nie wydaje się to być równoznaczne z członkostwem w tej instytucji. Niemniej jego wpływ na działalność Rady – w zakresie spraw zagranicznych – wydaje się istotny. Przewodnicząc RSZ, Wysoki Przedstawiciel posiada wpływ na całość unijnych działań zewnętrznych Unii. Na tym poziomie może wpływać na stanowisko państw członkowskich i koordynować ich działalność. Należy jednak zauważyć, iż WP pozostaje poza składem RSO oraz Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Obie – jakkolwiek w różnym stopniu – posiadają wpływ na unijną politykę zagraniczną. Formalna separacja wymusza tu zatem osobną odpowiedzialność za zachowanie odpowiedniego poziomu kooperacji i koordynacji. Należy jednocześnie podkreślić, iż uczestnictwo w pracach Rady jest kolejnym elementem spajającym WP i unijne instytucje, w czym wyraża się rola WP jako czynnika spójności międzyinstytucjonalnej.

Wreszcie, Wysokiego Przedstawiciela umocowano w ramach Rady Europejskiej. Na tym poziomie mandat WP nie jest silny. Zasadniczo uczestniczy on w pracach RE, nie posiadając statusu członka. Pozostaje w ten sposób poza procesem decyzyjnym, choć wypada przyznać, iż decyzje RE to akty podejmowane na najwyższym politycznym szczeblu. Wysoki Przedstawiciel jawi się tu raczej jako ich inicjator i późniejszy wykonawca niż ich autor. Zaangażowanie WP w prace kolejnej instytucji staje się jeszcze jednym czynnikiem wzmacniania spójności instytucjonalnej polityki zagranicznej Unii. To z kolei może mieć pozytywny wpływ na jej spójność horyzontalną i wertykalną – między politykami realizowanymi przez instytucje oraz działaniami UE i państw członkowskich.

OGólny obraz instytucjonalnego osadzenia WP obejmuje zatem jego osobę jako podmiotu indywidualnego, członkostwo w Komisji (wiceprzewodniczący), przewodnictwo w Radzie do Spraw Zagranicznych oraz udział w pracach Rady Europejskiej. W konsekwencji połączono formalnie podmiot zaangażowany w programowanie i realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (łącznie z reprezentacją UE w tej materii) z podmiotem właściwym w zakresie działań zewnętrznych poza samą WPZiB oraz z podmiotami właściwymi w zakresie polityki zagranicznej UE pojmowanej w szeroki sposób. W efekcie poprzez wzmocnienie spójności międzyinstytucjonalnej i wewnątrzinstytucjonalnej zdecydowano się wspierać spójność horyzontalną i wertykalną w odniesieniu do unijnej aktywności zewnętrznej.

Charakter uczestnictwa Wysokiego Przedstawiciela w unijnych ramach instytucjonalnych nie wyczerpuje jednak całości problemu jego organizacyjnych powiązań. Wskazywano m.in. wielokrotnie, iż istotna z tej perspektywy staje się relacja między nim a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Kwestia ta wykracza poza sferę instytucjonalną, niemniej również pozostaje istotna. Poza określonym charakterem relacji z ESDZ, która wydaje się pozostawać swego rodzaju merytorycznym i administracyjnym zapleczem WP, poszukiwać można także jego powiązań z innymi jeszcze elementami struktury organizacyjnej Unii. Identyfikacja i próba oceny ich charakteru będzie przedmiotem kolejnego rozdziału.

Rozdział 6

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL W RELACJACH Z EUROPEJSKĄ SŁUŻBĄ DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH ORAZ INNYMI PODMIOTAMI

1. Uwagi wprowadzające

Dotychczasowe rozważania dowodzą, iż zarówno zakres funkcji powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi, jak i skorelowane z nimi powiązania instytucjonalne pozostają silnie rozbudowane. Aktywność WP wypełniająca ramy realizowanych przez niego funkcji jest oczywiście prowadzona w oparciu o przyznane mu szczegółowe uprawnienia i obowiązki. Wpisuje się przy tym w obszar implementacji WPZiB oraz zapewniania spójności polityce zagranicznej Unii. Jednocześnie działania WP podejmowane są na poziomie indywidualnym, jak i na płaszczyźnie unijnych instytucji, nawet jeśli te dwie sfery nie zawsze są wyraźnie rozgraniczone. Skala aktywności WP powoduje jednak, iż z perspektywy efektywności jego działań wymaganym staje się istnienie swego rodzaju merytoryczno-organizacyjnego zaplecza WP oraz strukturalnych form jego współpracy z określonymi jednostkami Unii, które statusu instytucji nie posiadają. Innymi słowy – traktatowa konstrukcja urzędu WP generuje nie tylko konieczność ścisłego połączenia go z unijnymi instytucjami, lecz także silnego związania z podmiotami o innym statusie, dzięki czemu realizacja zadań WP w wymiarze praktycznym staje się możliwa.

Na plan pierwszy w tym kontekście wysuwa się Europejska Służba Działań Zewnętrznych. W świetle art. 27 ust. 3 TUE to ona ma wspomagać Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu powierzonego mu mandatu. Ponieważ jednocześnie mandat ten – co wynika z dotychczasowych ustaleń – pozostaje niezwykle szeroki, rola ESDZ staje się doniosła. Traktaty nie regulują przy tym precyzyjnie wszystkich aspektów organizacji i operowania wskazanej Służby. Ograniczają się jedynie do ogólnego określenia jej składu i wyraźnego wskazania, iż ESDZ współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Szczegółowe rozwiązania do-

tyczące ESDZ pozostawiono decyzji Rady – podejmowanej na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz za zgodą Komisji. Stosowna decyzja została przyjęta w lipcu 2010 roku i w ten sposób unijne prawo wtórne staje się najszerszym punktem odniesienia w stosunku do funkcjonowania Służby.

Nawiązując do decyzji ustanawiającej ESDZ, wyodrębnić można także pewne związki Wysokiego Przedstawiciela z podmiotami takimi, jak Europejska Agencja Obrony, Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem i Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa. Rola Wysokiego Przedstawiciela względem tych podmiotów regulowana zaś będzie ich aktami założycielskimi.

Relacje ze wskazanymi podmiotami mają oczywiście różny charakter, podobnie jak różny jest charakter i zakres zadań tychże podmiotów. Jakkolwiek ESDZ wydaje się pozostawać w rozpatrywanej sferze strukturą pierwszoplanową, relacje WP z innego rodzaju podmiotami nie są pozbawione znaczenia.

Celem niniejszego rozdziału jest zatem analiza powiązań organizacyjnych Wysokiego Przedstawiciela w odniesieniu do wymienionych wyżej podmiotów, roli, jaką względem nich pełni. Identyfikacja relacji WP względem nich powinna pomóc w ustaleniu, w jakim zakresie i przez kogo WP w swej działalności jest wspomagany, kto (i do jakiego stopnia) tworzy jego swoiste zaplecze i jaka jest natura zwierzchnictwa WP nad tymi podmiotami. Rozważania poniższe będą tym samym zmierzać także do ustalenia, w jaki sposób relacje Wysokiego Przedstawiciela z wskazanymi podmiotami wpisują się w ramy powierzonych mu funkcji. Rozważania poświęcone tym zagadnieniom – jako wieńczące całość opracowania – powinny tym samym dopełniać obraz Wysokiego Przedstawiciela (jako aktora aktywnego w dziedzinie polityki zagranicznej Unii) w unijnym systemie, czyniąc ów obraz możliwie wyczerpującym.

W pierwszej kolejności omówione zostaną kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem ESDZ i rolą Wysokiego Przedstawiciela w tym wymiarze. Te rozważania będą też najbardziej rozbudowane, co w naturalny sposób wiąże się z istotą samej Służby (wsparcie WP) i wynikającą stąd złożonością schematu jej powiązań z Wysokim Przedstawicielem. Uwzględnić będą zarówno proces powoływania Służby i rolę WP w tym zakresie, jak i katalog jej zadań oraz strukturę wewnętrzną – ponownie z uwzględnieniem roli i miejsca WP w tym wymiarze. W dalszej kolejności omówione zostaną relacje WP z innymi niż ESDZ, wymienionymi wcześniej podmiotami.

2. Wysoki Przedstawiciel a Europejska Służba Działani Zewnętrznych

2.1. Europejska Służba Działani Zewnętrznych – geneza i podstawy prawne

Podpisany w grudniu 2007 roku Traktat z Lizbony¹ w art. 27 ust. 3 upoważnił Radę do przyjęcia decyzji w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działani Zewnętrznych (dalej również jako Służba) jako służby wspierającej WP w wykonywaniu powierzonego mu mandatu. Decyzja ta powinna szczegółowo określać sposób organizacji i funkcjonowania ESDZ – wskazany przepis traktatowy ogranicza się bowiem do bardzo ogólnych postanowień w tej mierze. Jednocześnie decyzja Rady powinna zostać przyjęta na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji.

Wykładnia literalna cytowanego przepisu potwierdza, iż w zasadzie to WP jest jedynym podmiotem uprawnionym do przedłożenia projektu stosownej decyzji. To rozwiązanie naturalne, biorąc pod uwagę traktatowo sformułowane założenie, iż ESDZ wspiera właśnie Wysokiego Przedstawiciela. Tymczasem proces ustanawiania ESDZ na etapie przygotowywania propozycji aktu objął większą liczbę aktorów.

W październiku 2009 roku prezydencja szwedzka przedstawiła sprawozdanie w szczególony sposób odnoszące się do pożądanego kształtu tworzonej Służby². Obejmowało ono m.in. zakres działania Służby, jej strukturę wewnętrzną, charakter prawny, kwestie kadrowe czy finansowe i było efektem prac prezydencji, Komisji i państw członkowskich. Proponowano m.in. by zakres działania ESDZ obejmował wspieranie WP w wykonywaniu mandatu oraz wsparcie przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego (a także członków) Komisji w zakresie ich funkcji w obszarze stosunków zewnętrznych. Przyjęto również pewne założenia dotyczące wewnętrznej konstrukcji Służby. Planowano m.in., iż w jej skład wejdą jednostki takie, jak np. działy geograficzne i tematyczne czy też Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania, Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych oraz Sztab Wojskowy jako jednostki o profilu obronnym. W sprawozdaniu ustalono także pewne podstawy dla relacji ESDZ z unijnymi instytucjami. W tym obszarze szczególną uwagę zwrócono na relacje Służby z Komisją i jej służbami oraz na komunikację z Parlamentem Europejskim. Zakładano również, że ESDZ posiadać będzie status prawny odpowiadający jej szczególnej roli i funkcjom w unijnym systemie. W ten sposób ESDZ stać się miała służbą o charakterze *sui generis*, odręb-

1 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

2 Presidency report to the European Council on European External Action Service, Brussels, 23 October 2009, dok. 14930/09.

ną od Komisji i Sekretariatu Rady. Powinna również dysponować autonomią w zakresie budżetu administracyjnego oraz zarządzania personelem. Odnośnie do samego personelu przewidywano, iż będzie on pochodził z trzech źródeł: Sekretariatu Generalnego Rady (odpowiednich jego działów), właściwych jednostek Komisji oraz państw członkowskich. Wreszcie, planowano włączenie delegatur Unii (pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela) w struktury Służby.

Interesującym jest przy tym fakt, iż raport prezydencji uznać można w istocie za katalog relatywnie precyzyjnych wytycznych (*guidelines*) dotyczących przyszłej organizacji i działalności ESDZ. Jako takie zostały też przedłożone Radzie Europejskiej i z czasem stały się czynnikiem wyznaczającym kształt projektu przedłożonego przez Wysokiego Przedstawiciela. W raporcie zastrzeżono bowiem wyraźnie (punkt 2), iż zawarty w nim wytycznymi *Wysoki Przedstawiciel powinien się kierować, przygotowując projekt decyzji Rady w sprawie organizacji i funkcjonowania Służby*. Raport prezydencji został zaakceptowany przez Radę Europejską w konkluzjach z 29-30 października 2009 roku³. Wezwano w nich jednocześnie WP do niezwłocznego przygotowania projektu stosownej decyzji, którą – jak planowano – Rada powinna przyjąć do końca kwietnia 2010 roku.

W ten sposób Wysoki Przedstawiciel został „wyposażony” w katalog wytycznych wyznaczających główne założenia przyszłej decyzji w sprawie ustanowienia ESDZ. Sprawozdanie prezydencji zostało wprost potraktowane jako zestaw instrukcji determinujących działania Wysokiego Przedstawiciela zmierzające do przygotowania projektu decyzji. Rozwiązanie to z perspektywy treści art. 27 ust. 3 TUE wydaje się wątpliwe. Wprawdzie w swym sprawozdaniu prezydencja szwedzka powołała się wprost na ten właśnie przepis TUE (a Rada Europejska – jak się zdaje – to zaaprobowała), trudno w nim jednak odnaleźć uzasadnienie dla instruowania WP w zakresie kształtu przygotowywanej przez niego propozycji⁴. Oczywiście, tego rodzaju uprawnienie do formułowania wytycznych dla WP w omawianym zakresie można próbować wywodzić z art. 15 ust. 1 TUE stanowiącego, iż to Rada Europejska nadaje UE impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne⁵. Argumentację tę można rzeczywiście uznać za słuszną przy jednoczesnej akceptacji fundamentalnego znaczenia ESDZ z perspektywy ogólnounijnego rozwoju⁶. Z drugiej jednak strony przyjęcie wskazanej argumentacji powodowało, iż pole manewru WP jako odpowiedzialnego traktatowo za przygotowanie projektu decyzji w sprawie ESDZ wydatnie ograniczono. Lady Ashton została powołana na stanowisko WP dopiero w grudniu 2009 roku, a – co warto

3 Rada Europejska w Brukseli, 29-30 października 2009 r., Konkluzje prezydencji, dok. 15265/09.

4 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance*, CLEER Working Papers 2012/1, s. 9-10.

5 Sama Rada Europejska do przepisu tego się nie odwołała.

6 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up...*, *op. cit.*, s. 10.

przypomnieć – stosowny projekt powinien zostać przygotowany w takim terminie, który umożliwi Radzie przyjęcie decyzji do końca kwietnia 2010 roku. W konsekwencji fakt, iż wytyczne zostały przygotowane jeszcze przed objęciem funkcji przez C. Ashton⁷, odebrał jej możliwość jakiegokolwiek formalnej partycypacji w ich uzgadnianiu – chociażby na poziomie Rady Europejskiej, w której pracach jako WP uczestniczy (art. 15 ust. 2 TUE)⁸. Jednocześnie narzucone terminy, swoista presja czasu i państw członkowskich spowodowały, iż przygotowane wcześniej wytyczne stały się naturalną podstawą działań Wysokiego Przedstawiciela. Zdeterminowały one kształt przygotowanego przez WP (i jego zespół⁹) projektu decyzji¹⁰ w sprawie ustanowienia Służby przedłożonego już w marcu 2010 roku¹¹.

Projekt przedłożony przez C. Ashton stał się następnie podstawą czterostronnych negocjacji (*quadrilogue*) między Wysokim Przedstawicielem oraz reprezentantami Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego¹². W ten sposób w debacie nad ostatecznym kształtem decyzji Rady wzięły udział wszystkie podmioty, które zgodnie z art. 27 ust. 3 TUE zaangażowane powinny być w procedurę jej przygotowania i przyjęcia. Oczywiście, wskazany przepis tego rodzaju negocjacji nie przewiduje. Ich wagę podkreśla jednak stanowisko PE wyrażone jeszcze w 2009 roku. Parlament oświadczył mianowicie, iż decyzja w sprawie ustanowienia ESDZ zostanie przyjęta, o ile wszystkie zaangażowane podmioty osiągną w tej sprawie kompromis. Wydawać by się mogło, iż stanowisko PE jest odważne, biorąc pod uwagę jego rolę w procedurze przyjęcia stosownej decyzji sprowadzającą się do wyrażenia opinii. Jak jednak wskazuje B. van Vooren, PE miał pełną świadomość swej pozycji w ramach wprowadzonej TL zwykłej procedury ustawodawczej¹³, właściwej do zmiany regulacji finansowych (budżetowych) i dotyczących personelu Unii¹⁴. Zmiany w tym zakresie były konieczne, by projekt ESDZ mógł w ogóle zostać uruchomiony.

7 Oraz przed wejściem w życie samego Traktatu z Lizbony (01.12.2009 r.).

8 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up...*, *op. cit.*, s. 10, 14.

9 Zgodnie z Deklaracją nr 15 dołączoną do TL *niezwłocznie po podpisaniu Traktatu z Lizbony, sekretarz generalny Rady, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Komisja oraz Państwa Członkowskie powinny rozpocząć prace przygotowawcze dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*. Zgodnie z tą dyspozycją ustanowiona została stosowna Grupa Wysokiego Szczebla (*High Level Group*), która pod przewodnictwem C. Ashton podjęła pracę nad projektem decyzji Rady. Por. B. van Vooren, *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2010/7, s. 8; L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up...*, *op. cit.*, s. 15. Dostrzegalny jest brak formalnej obecności przedstawicieli PE wśród podmiotów zaangażowanych w prace przygotowawcze nad decyzją Rady.

10 Por. *Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organization and functioning of the European External Action Service* (25 March 2010), źródło: https://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf [26.04.2017].

11 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up...*, *op. cit.*, s. 15-17; S. Blockmans, M-L. Laatsit, *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?* [w:] P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012, s. 141.

12 Odnośnie do przebiegu negocjacji i argumentów (interesów) stron por. V. Reynaert, *The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, The Hague Journal of Diplomacy 2012, vol. 7, s. 214-224.

13 Procedura określona w art. 294 TFUE.

14 B. van Vooren, *A legal-institutional...*, *op. cit.*, s. 8.

Parlament – zgodnie z postanowieniami wchodzącego wówczas w życie TL i jego rolą w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – posiadał zatem narzędzia, by zmiany te zablokować¹⁵. W ten sposób pozycja negocjacyjna PE stawała się silna, co pozwoliło mu skłonić pozostałe strony do poważnej dyskusji w kwestii planowanej decyzji¹⁶.

Negocjacje trwały do czerwca 2010 roku. Jeszcze na początku miesiąca PE artykułował pewne wątpliwości odnośnie do charakteru ESDZ (postulował jej bardziej ponadnarodowy niż międzyrządowy status), roli ESDZ w ramach polityki rozwoju (i roli Służby oraz Komisji na poszczególnych stopniach programowania), a także kwestii personelu Służby¹⁷. Ostatecznie jednak kompromis osiągnięto 21 czerwca 2010 roku¹⁸. Pozwoliło to Radzie przyjąć decyzję dotyczącą organizacji i funkcjonowania ESDZ, co nastąpiło 26 lipca 2010 roku¹⁹. Warto jednocześnie nadmienić, iż przyjęciu decyzji towarzyszyło przyjęcie dwóch aktów o niewiążącym charakterze, podkreślających jednak wagę pewnych obowiązków Wysokiego Przedstawiciela względem Parlamentu Europejskiego²⁰. Zdaniem B. van Voorena łącznie z decyzją w sprawie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oba akty składają się na jej całościowy – ustalony zarówno na płaszczyźnie *hard law*, jak i *soft law* – status instytucjonalny²¹. Służba oficjalnie rozpoczęła działalność 1 stycznia 2011 roku²².

Decyzja dotycząca organizacji i funkcjonowania ESDZ jest aktem obejmującym trzynaście artykułów oraz obszerny załącznik wskazujący jednostki administracyjne podległe dotąd Sekretariatowi Generalnemu Rady oraz Komisji, a włączane w ramy Służby. Wobec stosunkowo lakonicznych regulacji traktatowych dotyczących ESDZ wskazana decyzja pozostaje głównym aktem stanowiącym podstawy prawne jej działania²³.

15 Por. m.in. art. 322 TFUE odnośnie do regulacji budżetowo-finansowych.

16 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up...*, *op. cit.*, s. 20. Odnośnie do roli PE w procesie ustanawiania ESDZ i jego wpływu na ten proces (oraz szerzej – na sferę działań zewnętrznych UE) zob. Również K. Raube, *The European External Action Service and the European Parliament*, *The Hague Journal of Diplomacy* 2012, vol. 7, s. 65-80.

17 B. van Vooren, *A legal-institutional...*, *op. cit.*, s. 9.

18 Por. V. Reynaert, *The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon...*, *op. cit.*, s. 224.

19 *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. L 201 z 03.08.2010.

20 Por. *Projekt oświadczenia wysokiej przedstawiciel w sprawie odpowiedzialności politycznej*, 12401/10 ADD 1, Dz.U. C 210/1 z 03.08.2010. Por. także *Elements for the statement given by the High Representative to the plenary of the European Parliament on the basic organisation of the EEAS central administration*, 12401/10 ADD 4, źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012401%202010%20ADD%204> [21.08.2016].

21 B. van Vooren, *A legal-institutional...*, *op. cit.*, s. 9.

22 Interesujące ustalenia dotyczące procesu ustanawiania ESDZ zawarto w specjalnym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego: *Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Sprawozdanie specjalne nr 11/2014* (przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE). Trybunał uznał m.in., iż proces ustanawiania ESDZ „przebiegał w pośpiechu, był nieodpowiednio przygotowany” (punkty 13-22 Sprawozdania).

23 Poza cytowanym art. 27 ust. 3 TUE przewidującym ustanowienie Służby i określającym jej główne zadania oraz kwestie personelu, do ESDZ odwołano się w dołączonych do traktatów deklaracjach. W deklaracjach nr 13 i 14 ESDZ pojawia się zasadniczo w kontekście nienaruszalności odpowiedzialności państw za kształtowa-

Decyzja reguluje m.in. charakter oraz zakres ESDZ i warto zauważyć, iż Służbę określono tu mianem funkcjonalnie autonomicznego organu Unii odrębnego od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji²⁴. Postanowiono także, iż ESDZ dysponuje zdolnością prawną niezbędną do wykonywania powierzonych jej zadań (art. 1 ust. 2 decyzji). Wskazano także, iż Służba podlega Wysokiemu Przedstawicielowi (art. 1 ust. 3), a także określono ogólny schemat jej struktury organizacyjnej (art. 1 ust. 4). W kolejnych artykułach wskazano zadania ESDZ (art. 2), a także zasady współpracy między ESDZ a instytucjami (i organami) unijnymi oraz państwami członkowskimi (art. 3). Dużo miejsca poświęcono administracji centralnej ESDZ, delegaturom Unii oraz personelowi Służby (art. 4, 5, 6 i 7). Nie pominięto kwestii budżetowych (art. 8). W decyzji uregulowano również status ESDZ w obszarze instrumentarium i programowania aktywności Unii w strefie działań zewnętrznych (art. 9). Uwzględniono także zagadnienia bezpieczeństwa oraz dostępu do dokumentów łącznie z kwestią archiwów i ochrony danych (art. 10 i 11). Wreszcie, bardzo krótko, odniesiono się w decyzji do problemu nieruchomości na potrzeby ESDZ (art. 12), zaś akt zamyka artykuł obejmujący przepisy końcowe i ogólne.

Odnosząc się do podstaw prawnych funkcjonowania ESDZ, należy także dodać, iż na bazie samej decyzji uchwalono szereg aktów odnoszących się do bardziej szczegółowych aspektów jej organizacji i działania. Co ważne, akty te przyjmowane były generalnie przez Wysokiego Przedstawiciela (jako podmiotu, któremu Służba podlega – art. 1 ust. 3 decyzji), na podstawie udzielonego mu w decyzji upoważnienia (m.in. art. 6 ust. 3, art. 10 ust. 1 czy art. 11 ust. 1 i 3)²⁵. Należą do nich decyzje dotyczące przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do ESDZ²⁶, decyzje odnoszące się do statusu ekspertów krajowych oddelegowanych do ESDZ²⁷, do

nie własnej polityki zagranicznej. W deklaracji nr 15 natomiast (poświęconej samemu art. 27 TUE) stwierdzono po prostu, iż niezwłocznie po podpisaniu TL sekretarz generalny Rady, WP oraz Komisja i państwa członkowskie powinny przystąpić do prac zmierzających do ustanowienia Służby.

- 24 Szeroko o funkcjonalnej autonomii ESDZ zob. M. Gatti, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden, Boston 2016, w szczególności s. 103-192. Sama jednak kwalifikacja ESDZ jako "funkcjonalnie autonomicznego organu UE" odrębnego od Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji budzi zastrzeżenia w literaturze, por. S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014/1, s. 11-12.
- 25 Nie są to oczywiście decyzje ustawodawcze, sama decyzja w sprawie ESDZ odnosi się do uprawnień WP do wydawania decyzji w sprawie przepisów wykonawczych dla Służby.
- 26 *Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. C 190 z 29.6.2013 r. oraz wcześniejsza decyzja w tej samej sprawie: *decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. C 304 z 15.10.2011 r..
- 27 *Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 23 marca 2011 r. ustanawiająca zasady mające zastosowanie do ekspertów krajowych oddelegowanych do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. C 12 z 14.1.2012 r..

ochrony danych²⁸ oraz dostępu do dokumentów²⁹. Na uwagę zasługuje także wspólna decyzja Komisji i Wysokiego Przedstawiciela dotycząca mechanizmu współpracy odnośnie zarządzania delegaturami Unii³⁰.

Decyzja w sprawie ESDZ staje się w ten sposób głównym aktem wyznaczającym charakter Służby oraz określającym szczegóły jej organizacji i funkcjonowania. Jako taka stanowi pole pogłębionej refleksji naukowej³¹. W tym jednak miejscu szczególną uwagę zwrócić należy bardziej na strukturę powiązań między WP a ESDZ niż na istotę jej prawnej konstrukcji. Stąd zasadniczymi wątkami poniższych rozważań będzie kwestia relacji między WP a katalogiem zadań ESDZ oraz umiejscowienie WP w strukturze organizacyjnej Służby.

2.2. Wysoki Przedstawiciel jako zwierzchnik ESDZ

2.2.1. Wysoki Przedstawiciel a zadania ESDZ

Artykuł 27 ust. 3 TUE stanowi, iż Wysoki Przedstawiciel w wykonywaniu swego mandatu wspierany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Z tego postanowienia wywieść można zasadnicze zadanie jakie przed Służbą postawiono – wspomaganie WP w realizacji powierzonych mu zadań, funkcji. Potwierdza to również – w wymiarze bardziej szczegółowym – decyzja w sprawie jej organizacji i funkcjonowania.

Już w preambule decyzji stwierdzono (motyw 3), iż ESDZ będzie wspierała Wysokiego Przedstawiciela (pełniącego również funkcję wiceprzewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych) w wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie unijnej WPZiB oraz czuwanie nad spójnością działań zewnętrznych Unii, w szczególności zgodnie z art. 18 i 27 TUE³². Warto

28 Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie zasad dotyczących ochrony danych, Dz.U. C 308 z 12.10.2012 r..

29 Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zasad dostępu do dokumentów, Dz.U. C 243 z 20.8.2011 r..

30 *Joint Decision of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 28.03.2012 on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union*, JOIN (2012) 8 final.

31 Por. m.in. C. Mik, *Europejska Służba Działania Zewnętrznego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej* [w:] K. Klafkowska-Waśniowska, M. Mataczyński, R. Sikorski, M. Sokolowski (red.), *Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego*, Warszawa 2012, s. 477-519; O. Osica, R. Trzaskowski (współpraca: J. Popielawska), *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2009, nr specj. 2(3). Por. także cenne analizy Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), m.in.: S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2013/1; S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014/1.

32 Rozwiązanie polegające na powierzeniu ESDZ dość ogólnie sformułowanych zadań zamiast konkretnie określonych celów krytycznie ocenił Trybunał Obrachunkowy w cytowanym wyżej sprawozdaniu specjalnym

zauważyć, iż owa dwutorowość mandatu Wysokiego Przedstawiciela sygnalizowana była już wcześniej – w toku analiz poświęconych genezie WP oraz jego funkcjom. Preambuła potwierdza zatem, iż wokół tych właśnie dwóch kwestii koncentruje się działalność Wysokiego Przedstawiciela³³. Stwierdzono w niej jednocześnie, iż Służba będzie wspierała Wysokiego Przedstawiciela w sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych, a także w sprawowaniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji w odniesieniu do jego odpowiedzialności w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i w koordynacji innych aspektów działań zewnętrznych Unii.

W części normatywnej decyzji do kwestii zadań ESDZ odniesiono się w podobny sposób. Założenia wyrażone w preambule zostały tu w dużej mierze powtórzone. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Służba wspiera Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego obowiązków przewidzianych w szczególności w art. 18 i 27 TUE, co oznacza, iż wsparcie to koncentruje wokół głównych organizacyjnych „kapeluszy” WP i przez to uwidacznia się przynajmniej w trzech głównych wymiarach³⁴.

Po pierwsze, zadaniem ESDZ jest wspieranie WP w wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym również wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz przyczynianie się, poprzez stosowne propozycje WP, do opracowania tej polityki i realizowania jej, a także czuwanie nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Ponownie podkreślone zostały dwa zasadnicze nurty działalności WP – realizacja WPZiB oraz zapewnianie spójności polityce zagranicznej Unii. ESDZ powinna wspomagać Wysokiego Przedstawiciela w ramach obu obszarów. Wypada również zakładać, iż w tym wymiarze zadania ESDZ odnoszą się do indywidualnego mandatu („kapelusza” – *hat*) Wysokiego Przedstawiciela.

Po drugie, ESDZ wspierać ma WP w sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych, bez uszczerbku dla zwykłych zadań Sekretariatu Generalnego Rady.

(*Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Sprawozdanie specjalne nr 11/2014*), por. punkty 14-18.

- 33 Przypomnieć należy, iż art. 18 TUE określa zarówno „indywidualny” mandat Wysokiego Przedstawiciela w zakresie WPZiB, jak i jego pozycję (i rolę) w ramach Rady i Komisji, a poprzez to – jego mandat na styku różnych obszarów działań zewnętrznych Unii. Artykuł 27 TUE z kolei odnosi się zasadniczo do „indywidualnego” mandatu WP w ramach WPZiB (choć wskazano tu na jego rolę w Radzie ds. Zagranicznych) oraz znaczenia ESDZ w jego działalności.
- 34 G. de Baere, R.A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences* [w:] D. Spence, J. Bátor (eds.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, New York 2015, s. 177; T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 156 – March 2015, s. 23, źródło: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp156-ramopoulos-wouters.pdf [28.02.2017].

Po trzecie wreszcie, ESDZ wspiera Wysokiego Przedstawiciela w sprawowaniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji w zakresie wykonywania w ramach Komisji spoczywających na niej obowiązków w dziedzinie stosunków zewnętrznych i w koordynacji innych aspektów działań zewnętrznych Unii, bez uszczerbku dla zwykłych zadań realizowanych przez służby Komisji³⁵.

Co interesujące, dwa ostatnie obszary wsparcia potraktowano w art. 2 ust. 1 decyzji odrębnie względem obszaru pierwszego. Wydaje się to zabiegiem sprzyjającym klarowności tekstu decyzji. Niemniej wydaje się także, iż wsparcie WP występującego w charakterze przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz wiceprzewodniczącego Komisji obliczone jest głównie na wzmacnianie spójności tych elementów polityki zagranicznej Unii, za które instytucje te (i sam WP) są odpowiedzialne. Raz jeszcze więc, w dostrzegalny sposób, zagadnienie spójności przeplata się, scala z zagadnieniem instytucjonalnego osadzenia Wysokiego Przedstawiciela. Europejska Służba Działań Zewnętrznych wspiera go przy tym na wszystkich poziomach – indywidualnym, w ramach Rady oraz w łonie Komisji. W ten sposób staje się (stawać się może) czynnikiem sprzyjającym wzmacnianie potencjału WPZiB poprzez wsparcie Wysokiego Przedstawiciela w obszarze tej polityki. Staje się również organizacyjnym czynnikiem zachowania spójności polityki zagranicznej Unii³⁶. Formalnie jej pierwszoplanowym zadaniem pozostaje po prostu wsparcie Wysokiego Przedstawiciela w ramach realizacji powierzonego mu mandatu. Ponieważ jednak – poprzez uczynienie WP odpowiedzialnym za zachowanie spójności – mandat ów staje się niezwykle rozległy, szeroką pozostaje też rola wspierającej go Służby.

Konsekwencją przyjętego w decyzji rozwiązania jest zatem także i to, że wsparcie udzielane WP przez Służbę nie ogranicza się wyłącznie do kwestii objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Jeśli bowiem ESDZ ma wspierać WP w przewodniczeniu RSZ oraz pełnieniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, pamiętać należy, że kompetencje obu tych instytucji wykraczają poza ramy wskazanej polityki. Domniemywać również należy, iż tak szeroko zakreślone spektrum działań ESDZ będzie musiało znajdować odzwierciedlenie w jej strukturze organizacyjnej, o czym mowa w dalszej części rozdziału.

Wskazane wyżej zadania ESDZ korespondują z ogólnymi założeniami Traktatów zawartymi w art. 27 ust. 3 TUE. Wprawdzie ESDZ – jako podmiot wspierający Wysokiego Przedstawiciela – wymieniona została w rozdziale drugim tytułu V TUE (poświęconego WPZiB), trudno negować szeroki zakres jej zadań (wykracza-

35 Odnośnie do konstrukcji zakresu zadań ESDZ por. S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU...*, *op. cit.*, s. 19-23.

36 Por. S. Duke, *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?*, *European Foreign Affairs Review* 2012, vol. 17, issue 1, s. 45-68.

jący poza WPZiB). W wymiarze traktatowym nie zastrzeżono bowiem wyraźnie, iż wsparcie ze strony ESDZ ograniczać się ma jedynie do sfery wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Odwołano się zaś do pojęcia „mandatu” Wysokiego Przedstawiciela, a jego skala, zwłaszcza w kontekście zachowania spójności unijnych działań zewnętrznych, powoduje, że i wsparcie Służby posiadać powinno szeroki zakres. Warto jednak zauważyć, iż postanowienia decyzji w odniesieniu do zadań Służby w pewnym stopniu wykraczają poza postanowienia traktatowe³⁷.

Otóż art. 27 ust. 3 nie przewiduje żadnego innego zadania ESDZ poza wsparciem Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu powierzonych mu obowiązków. Tymczasem, zgodnie z art. 2 ust. 2 decyzji, ESDZ wspiera także przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu ich zadań (funkcji) w dziedzinie stosunków zewnętrznych³⁸. To oczywiste rozszerzenie traktatowo przewidzianych zadań Służby, ponownie obliczone na wzmocnienie spójności polityki zagranicznej Unii³⁹. Przypomnieć w tym miejscu wypada bowiem, jak silne związki łączą Wysokiego Przedstawiciela ze wskazanymi podmiotami – w szczególności z Komisją⁴⁰. Jednocześnie zakres kompetencji wskazanych podmiotów w obszarze szeroko pojmowanej aktywności zewnętrznej UE jest niezaprzeczalny i relatywnie szeroki. Uczynienie jednej Służby odpowiedzialną za wsparcie w dziedzinie ich odpowiedzialności za stosunki zewnętrzne Unii wydaje się w tym kontekście zasadne⁴¹.

Co więcej, zgodnie z art. 3 ust. 4 decyzji, ESDZ udziela stosownego wsparcia także pozostałym instytucjom i organom UE oraz z nimi współpracuje, co dotyczy w szczególności Parlamentu Europejskiego. Warto też wskazać, iż delegatury Unii – wchodzące w skład ESDZ – są, zgodnie z art. 5 ust. 7 decyzji, kompetentne do *zaspokajania potrzeb innych instytucji Unii, w szczególności Parlamentu Europejskiego, w ich kontaktach z organizacjami międzynarodowymi lub państwami trzecimi, przy*

37 Por. C. Mik, *Europejska Służba...*, *op. cit.*, s. 499.

38 Co powoduje, iż ESDZ powinna w zasadzie „służyć” więcej niż jednemu podmiotowi, które z perspektywy samej Służby S. Blockmans określa mianem *political masters*, por.: S. Blockmans, *The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses*, CLEER Working Papers 2012/2, s. 9; S. Blockmans, M-L. Laatsit, *The European External Action Service...*, *op. cit.*, s. 141-142. C. Mik mówi w tym kontekście o zagrożeniu wielokrotnym podporządkowaniem, zob. C. Mik, *Europejska Służba...*, *op. cit.*, s. 499.

39 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up...*, *op. cit.*, s. 15. Por. także: *Presidency report to the European Council on the European External Action Service*, 14930/09 POLGEN 163, punkt 3.

40 Szerzej o relacjach między ESDZ i Komisją por. N. Helwig, P. Ivan, H. Kostanyan, *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2013, s. 30-49.

41 W literaturze sygnalizuje się jednak, iż charakter zaangażowania ESDZ w pomoc wskazanym podmiotom jest inny – węższy – niż w przypadku samego Wysokiego Przedstawiciela. O ile bowiem ESDZ udziela WP wsparcia (*support*), o tyle w przypadku przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Decyzja posługuje się terminem „wspomaganie” (*assistance*). Co więcej – WP wspierany jest w wykonywaniu swych obowiązków (*mandate*), przewodniczący Rady Europejskiej i Komisji natomiast – wspomagani są w wykonywaniu swoich funkcji (*functions*) w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Por. S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on...*, *op. cit.*, s. 21-22. Autorzy zwracają przy tym uwagę na różnice między poszczególnymi wersjami językowymi decyzji.

których delegatury są akredytowane⁴². To z kolei rozwiązanie wydatnie rozbudowę katalog politycznych „zwierzchników” Służby. Jako takie może być uzasadnione względami spójności oraz względami ekonomicznymi. Z drugiej jednak strony – nawet jeśli w zamierzeniu sprzyjać powinno spójności – może skutkować instytucjonalnymi napięciami tak na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej Unii⁴³. Warto też dodać, jakkolwiek regulacja ta znajduje się formalnie poza kategorią „zadania” (art. 3 ust. 1 decyzji), iż ESDZ wspiera służby dyplomatyczne państw członkowskich oraz Sekretariat Generalny Rady oraz służby Komisji. Służba współpracuje też z tymi podmiotami, a celem udzielanego przez nią wsparcia i przewidzianej w art. 3 ust. 1 kooperacji z nimi pozostaje zapewnianie spójności różnych dziedzin działań zewnętrznych UE oraz ich spójności z innymi politykami Unii. Ponownie zatem ESDZ postrzegana być może jako organizacyjny czynnik wzmacniania spójności unijnej polityki zagranicznej.

Decyzja w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ wydaje się więc aktem, który w sposób dość szeroki rozwija traktatową koncepcję Służby. Punktem wyjścia jest tu oczywiście wsparcie udzielane Wysokiemu Przedstawicielowi w wykonywaniu jego mandatu. Szeroki charakter owego mandatu jest jednocześnie pewnym uzasadnieniem dla precyzyjnego określenia zadań Służby. W decyzji wskazano, iż obejmują one wsparcie udzielane WP zarówno w zakresie realizacji WPZiB, jak i w zakresie wzmacniania spójności polityki zagranicznej Unii. W tym świetle naturalnymi stają się rozwiązania, zgodne z którymi ESDZ wspiera WP „indywidualnie” (WPZiB), jak i na poziomie instytucji, w ramach których WP jest osadzony (spójność). Nie bez znaczenia pozostają również te regulacje decyzji, na mocy których ESDZ wspiera także inne podmioty – przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przewodniczącego Komisji i Komisję. Warto pamiętać, iż sam TUE takiego rozwiązania nie przewiduje (w sposób wyraźny go też nie wyklucza), można jednak domniemywać, iż również ono obliczone jest na zachowanie spójności unijnej polityki zagranicznej. W tym wymiarze warto także podkreślić silny związek WP ze wskazanymi podmiotami. W przypadku natomiast wsparcia Sekretariatu Generalnego i służb Komisji perspektywa spójności została w decyzji uwzględniona wprost.

Powierzone ESDZ zadania pozwalają oczekiwać, iż będzie ona stanowiła właściwe organizacyjne i merytoryczne zaplecze Wysokiego Przedstawiciela. Mandat WP zdaje się pozostawać wyjątkowo szeroki, stąd i potencjał wspierającej go Służby powinien z nim korelować. To, jakie rzeczywiście zasoby (w postaci ESDZ) pozostawiono do dyspozycji Wysokiemu Przedstawicielowi (i innym podmiotom) i jaka

42 O roli delegatur jako przedstawicielstw Unii, nie zaś konkretnej unijnej instytucji por. B. van Vooren, R.A. Wessel, *External Representation and the European External Action Service* [w:] S. Blockmans, R.A. Wessel (eds.), *Principles and practices of EU external representation*, CLEER Working Papers 2012/5, s. 62-65.

43 L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting up... op. cit.*, s. 15-16.

jest jego rola względem ESDZ, wymaga zbadania jej struktury organizacyjnej oraz pozycji WP w jej ramach.

Wobec faktu, iż ESDZ powołana jest zasadniczo do wspierania Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu powierzonego mu mandatu, w naturalny sposób pojawia się kwestia zwierzchnictwa WP nad Służbą. Traktaty nie stanowią wprawdzie wprost, iż Wysoki Przedstawiciel stoi na czele ESDZ, niemniej główne jej zadanie prowokuje pytanie o charakter jej „podległości” względem WP i jej formy.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ stwierdzono wprost, iż Służba ta podlega Wysokiemu Przedstawicielowi. Wydaje się, iż postanowienie to oznacza wyraźne i indywidualne zwierzchnictwo WP nad Służbą, a z formalnego punktu widzenia to jedynie Wysoki Przedstawiciel może instruować Służbę⁴⁴. Cytowany przepis w kontekście organizacyjnej „podległości” ESDZ nie odnosi się bowiem do żadnych innych poza WP instytucji i organów Unii⁴⁵. Warto jednak przypomnieć, iż tego rodzaju instytucje i organy ESDZ wspiera (wspomaga), co potwierdza chociażby art. 2 ust. 2 decyzji, stanowiąc, iż ESDZ wspomaga przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu ich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Z tego postanowienia niektórzy autorzy wywodzą możliwość kierowania instrukcji do ESDZ przez wskazane podmioty, zwłaszcza w związku z art. 6 ust. 4 decyzji. Miałoby się to jednak odbywać w konsultacji z Wysokim Przedstawicielem⁴⁶.

Przejawów zwierzchnictwa WP nad Służbą odnaleźć można w decyzji wiele. Wyrażają się one głównie poprzez wyraźnie wyartykułowaną w decyzji podległość (odpowiedzialność) poszczególnych organów ESDZ względem WP, przyznane WP uprawnienia do mianowania pewnych kategorii urzędników ESDZ i ustanawiania elementów jej struktury (delegatur), czy też poprzez pewne uprawnienia decyzyjne obliczone na regulację administracyjno-technicznych aspektów funkcjonowania Służby. Tytułem przykładu, w ramach pierwszej kategorii warto wskazać, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 decyzji ESDZ kieruje wykonawczy sekretarz generalny (*Executive Secretary-General*), który podlega Wysokiemu Przedstawicielowi⁴⁷. Podobnie Wysokiemu Przedstawicielowi podlega dyrektor ds. budżetu i administracji (art. 4 ust. 3 lit. a) decyzji). Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 2 decyzji przed

44 Por. S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on...*, *op. cit.*, s. 17-18.

45 Co więcej, art. 1 ust. 3 decyzji nie odnosi się także do żadnego z instytucjonalnych „kapeluszy” Wysokiego Przedstawiciela jakkolwiek w wymiarze zadań Służby ich wyodrębnienie jest wyraźne (art. 2 ust. 1 decyzji). Por. S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on...*, *op. cit.*, s. 17-18.

46 *Ibidem*, s. 18.

47 Kierownicza rola wykonawczego sekretarza generalnego ESDZ sprowadza się zasadniczo do kwestii administracyjnych, por. art. 4 ust. 1 decyzji: (...) *Wykonawczy sekretarz generalny podejmuje wszelkie środki niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania ESDZ, w tym zarządzania administracyjnego i budżetowego tym organem. Wykonawczy sekretarz generalny zapewnia skuteczną koordynację działań pomiędzy wszystkimi działami w administracji centralnej, jak również z delegaturami Unii.*

Wysokim Przedstawicielem odpowiadają również szefowie delegatur Unii (wchodzących w skład struktury ESDZ), przez Wysokiego Przedstawiciela są oni również instruowani (art. 5 ust. 3 decyzji)⁴⁸. W odniesieniu do drugiej z wymienionych kategorii warto zaznaczyć, iż to WP mianuje owego dyrektora generalnego ds. budżetu i administracji (art. 4 ust. 3 lit. a) decyzji). To również WP decyduje (w porozumieniu z Radą i Komisją) o otwarciu bądź zamknięciu delegatury Unii (art. 5 ust. 1 decyzji). Wreszcie, w obrębie trzeciej kategorii wymienić można kompetencję WP do ustanawiania procedur selekcyjnych dotyczących personelu ESDZ (art. 6 ust. 8), a także do wydawania decyzji określających przepisy bezpieczeństwa mające zastosowanie do ESDZ (art. 10 ust. 1) oraz decyzji w sprawie przepisów wykonawczych dla ESDZ w zakresie dostępu do dokumentów i ochrony danych (art. 11 ust. 1 i 3 decyzji).

W powyższy sposób ukształtowano faktyczne zwierzchnictwo Wysokiego Przedstawiciela nad Służbą, co zdaje się korespondować z powierzoną jej rolą i zakresem jej zadań względem WP. Zwierzchnictwo to manifestuje się przy tym na różnych poziomach. Wysokiemu Przedstawicielowi podlegają bowiem określone zasoby ludzkie – personel – zorganizowane w ramach pewnej struktury. Kwestiom tym należy przyjrzeć się bliżej.

2.2.2. Wysoki Przedstawiciel a personel ESDZ

Na poziomie traktatowym (art. 27 ust. 3 TUE) zastrzeżono, iż personel ESDZ rekrutować się będzie spośród urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Wobec stosunkowo ogólnych założeń traktatowych postanowienia decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ musiała cechować większa precyzja w tej materii.

Artykuł 6 ust. 2 decyzji stanowi, iż w skład Służby wchodzić mają urzędnicy i inni pracownicy Unii, w tym pracownicy ze służb dyplomatycznych państw członkowskich⁴⁹ mianowani na czas określony⁵⁰. Zastrzeżono jednocześnie, iż obie kategorie personelu ESDZ mają te same prawa i obowiązki (art. 6 ust. 7 decyzji). Są traktowane w równy sposób, a ich kwalifikowanie do zajmowania wszystkich stanowisk podlega równorzędnym warunkom. Nie wprowadza się także rozróżnienia między

48 Można również dodać, iż to właśnie Wysoki Przedstawiciel, na mocy art. 5 ust. 6 decyzji, dokonuje niezbędnych uzgodnień z krajem przyjmującym, organizacją międzynarodową lub państwem trzecim, a w szczególności podejmuje niezbędne środki mające zapewnić przyznanie przez państwa przyjmujące delegaturom Unii, ich personelowi i majątkowi przywilejów i immunitetów równoważnych przywilejom i immunitetom, o których mowa w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r..

49 Zgodnie z art. 6 ust. 11 decyzji urzędnikom państw członkowskich mianowanym na czas określony (nieprzekraczający co do zasady ośmiu lat) w ESDZ państwa te powinny zagwarantować przywrócenie na stanowisko po zakończeniu służby w ESDZ zgodnie ze stosownymi przepisami krajowymi.

50 Artykuł 6 ust. 9 decyzji przewiduje określone proporcje w tym zakresie.

pracownikami zatrudnionymi na czas określony pochodzącymi z krajowych służb dyplomatycznych a urzędnikami Unii w odniesieniu do przydziału zadań realizowanych we wszystkich dziedzinach działalności i politykach realizowanych przez Służbę (art. 6 ust. 7).

Uprawnienia „organu powołującego”⁵¹ w ramach ESDZ przekazano Wysokiemu Przedstawicielowi i – zgodnie z ustaleniami punktu poprzedniego – jest to jeden z przejawów jego zwierzchniej roli wobec Służby⁵². Zgodnie z art. 6 ust. 5 decyzji kompetencje powierzone organowi powołującemu na mocy regulaminu pracowniczego (i organowi upoważnionemu do zawierania umów na mocy warunków zatrudnienia) nadane zostały Wysokiemu Przedstawicielowi. Może on je jednak przekazać w obrębie Służby. Potwierdza to również art. 95 ust. 1 regulaminu pracowniczego, który stanowi, iż uprawnienia powierzone organowi powołującemu są w przypadku pracowników ESDZ wykonywane przez Wysokiego Przedstawiciela, on również może ustalić, kto w ramach Służby wykonuje te uprawnienia. W praktyce stanowiska na poziomie dyrektorów i wyższe wymagają decyzji Wysokiego Przedstawiciela. Natomiast decyzje w sprawie powołania pracowników niższego szczebla są w ramach ESDZ rzeczywiście delegowane⁵³.

Wysoki Przedstawiciel odpowiada również za ustanowienie odpowiednich procedur selekcyjnych dotyczących personelu Służby. W tym zakresie stosowne wytyczne stanowi art. 6 ust 6 i 8 decyzji. Rekrutacja powinna odbywać się w drodze transparentnych procedur (art. 6 ust. 8), zaś podstawą wyboru powinny pozostać kompetencje (art. 6 ust 6 i 8). Oczywiście, w procedurach rekrutacyjnych udział biorą przedstawiciele państw członkowskich oraz Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji. Koresponduje to z założeniami zawartymi w art. 27 ust. 3 TUE. Co interesujące, wyniki procesu rekrutacyjnego do ESDZ powinny zapewniać odpowiednią równowagę geograficzną oraz równowagę płci – kryteria te wymieniono dwukrotnie w tym samym artykule decyzji (art. 6 ust. 6 i 8). Poza nimi podkreślono także kryterium kompetencji. Celem rekrutacji, zgodnie z art. 6 ust. 8, pozostaje zagwarantowanie ESDZ usług personelu o najwyższym stopniu zdolności (*ability*), skuteczności (*efficiency*) oraz uczciwości (*integrity*).

Wreszcie warto podkreślić status członków personelu ESDZ utrwalony przepisami decyzji. Zgodnie z art. 6 ust. 4 członkowie personelu przy wykonywaniu swoich obowiązków i w swoim postępowaniu kierują się wyłącznie interesem Unii.

51 Kategorią tą postuluje się regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej. Należy bowiem uwzględnić, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 decyzji, jej regulacje odnośnie do personelu ESDZ mają zastosowanie bez uszczerbku dla regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 56 z 04.03.1968 r.) oraz zmieniających go aktów – por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1080/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 311 z 26.11.2010 r..

52 Do WP jako organu powołującego odnoszono się także w rozdziale czwartym.

53 S. Blockmans, Ch. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on...*, op. cit., s. 60.

Oznacza to, iż zasadniczo w swych działaniach pozostawać powinni niezależni od jakichkolwiek czynników – poza samym unijnym interesem. Nie zwracają się oni o instrukcje do żadnego rządu, instytucji, organizacji ani osoby spoza ESDZ, ani do żadnego organu lub osoby innej niż sam Wysoki Przedstawiciel. Instrukcji tego rodzaju również nie przyjmują. Personel ESDZ nie przyjmuje także żadnych wynagrodzeń z jakiegokolwiek źródła spoza Służby.

Warto jednak zauważyć, iż wskazane wymogi niezależności znajdują zastosowanie bez uszczerbku dla art. 2 ust. 1 tiret trzecie, art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 3 decyzji. Pierwszy z wymienionych przepisów odnosi się do wsparcia udzielanego WP w ramach sprawowania funkcji wiceprzewodniczącego Komisji i wykonywania spoczywających na niej obowiązków w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Oznacza to, iż członkowie personelu ESDZ we wskazanym „fragmentie” mandatu WP (obowiązki Komisji w sferze spraw zagranicznych) będą mogli, w razie konieczności, zwracać się o instrukcje (i je przyjmować) od podmiotów innych niż Wysoki Przedstawiciel. Podobnie – i potwierdza to uwagi zawarte w punkcie poprzednim – kwestia zakazu wnoszenia o instrukcje i przyjmowania ich od innych podmiotów niż WP wymyka się regulacji art. 2 ust. 2 decyzji. Na jego mocy ESDZ zobowiązana jest do wspomagania przewodniczącego Rady Europejskiej i wiceprzewodniczącego Komisji oraz Komisji w wykonywaniu ich funkcji w sferze stosunków zewnętrznych Unii. W konsekwencji art. 2 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 4 decyzji może legitymować „instrukcyjne” relacje między ESDZ a wymienionymi tu podmiotami. Wreszcie, wymieniony wyżej art. 5 ust. 3 decyzji wyraźnie przewiduje, iż w obszarach, w których uprawnienia wynikające z Traktatów wykonuje Komisja, może ona wydawać instrukcje delegaturom. Za ich wykonanie ogólną odpowiedzialność ponosi natomiast szef delegatury. Konfrontując owe rozwiązania z ogólnym wymogiem niezależności i kierowania się w swych działaniach interesem Unii, wypada jednak stwierdzić, iż przyjmowanie instrukcji ze strony Komisji wymogowi temu nie wydaje się w istotnym stopniu zagrażać. Sama bowiem Komisja w swych działaniach musi również wspierać ogólny interes UE i zapewniać pełną niezależność w wykonywaniu swych zadań (art. 17 ust. 1 i 3 TUE). Można również ryzykować tezę, iż zagrożenia dla niezależności personelu ESDZ nie generuje obowiązek wspomagania przewodniczącego Rady Europejskiej. Można bowiem przyjąć, iż wobec konstrukcji tej instytucji i jej składu urząd ten bardziej wpisuje się w dbałość o unijny interes niż o interes krajowy. Jakkolwiek przyznać należy, iż w stosunku do przewodniczącego Rady Europejskiej Traktaty podobnych gwarancji niezależności jak w przypadku Komisji rzeczywiście nie artykułują.

Personel ESDZ zorganizowany w ramach określonej struktury organizacyjnej podlega zasadniczo Wysokiemu Przedstawicielowi. Kształt owej, podległej mu struktury warto zatem poddać analizie.

2.2.3. Wysoki Przedstawiciel a struktura wewnętrzna ESDZ

Zgodnie z art. 1 ust. 4 decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ w skład Służby wchodzi dwa elementy (piony) uregulowane w decyzji w odrębnych artykułach – administracja centralna (art. 4) oraz delegatury Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (art. 5). Całością ESDZ kieruje wykonawczy sekretarz generalny (art. 4 ust. 1) wspomagany przez dwóch zastępców (art. 4 ust. 2). Podejmuje on wszelkie środki konieczne do zapewnienia Służbie sprawnego funkcjonowania, w tym zarządzania administracyjnego i budżetowego. On także zapewnia skuteczną koordynację działań pomiędzy wszystkimi działami w administracji centralnej, jak również z delegaturami Unii⁵⁴. Owe „władztwo” wykonawczego sekretarza generalnego nad ESDZ ma zatem głównie administracyjno-techniczny wymiar. Sam sekretarz, co wskazano w już w jednym z poprzednich punktów, podobnie jak cała Służba (art. 1 ust. 3), podlega Wysokiemu Przedstawicielowi.

Administracja centralna ESDZ podzielona jest na dyrekcje. Decyzja nie zawiera ich wyczerpującego (zamkniętego) katalogu. W art. 4 ust. 3 lit. a) wskazano natomiast, iż w szczególności składa się na nią kilka dyrekcji generalnych skupiających działy geograficzne (obejmujące wszystkie kraje i regiony świata) oraz działy wielostronne i tematyczne, dyrekcja generalna ds. administracyjnych, personalnych, budżetowych, bezpieczeństwa i systemu informacyjno-komunikacyjnego, a także dyrekcja ds. zarządzania i planowania kryzysowego oraz Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej i Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej⁵⁵.

Warto zaznaczyć, iż katalog jednostek wchodzących w skład administracji centralnej ESDZ (ale także delegatur) został niejako doprecyzowany i uzupełniony poprzez formalne włączenie w struktury ESDZ jednostek administracyjnych (działów i funkcji) operujących dotąd w ramach Rady i Komisji⁵⁶. Dołączony do decyzji załącznik zawiera ich długą listę. Poza wskazanymi wyżej jednostkami (czyli dyrekcją ds. zarządzania i planowania kryzysowego oraz Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Sztabem Wojskowym UE i Centrum Sytuacyjnym Unii Europejskiej) z Sekretariatu Generalnego Rady do ESDZ przesunięto Dyrekcję Generalną E wraz z jej elementami w postaci: jednostek bezpośrednio podlegających dyrektorowi generalnemu, Dyrekcji ds. Ameryki i Organizacji Narodów Zjednoczonych, Dyrekcji ds. Bałkanów Zachodnich, Europy Wschodniej i Azji Środkowej, Dyrekcji ds. Nierozprzestrzeniania Broni Masowego Rażenia, Dyrekcji do

54 Por. także T. Leśniak, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Studia i Analizy Europejskie 2011, nr 2, s. 37.

55 Por. także S. Blockmans, M-L. Laatsit, *The European External Action Service...*, s. 152-153.

56 T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape...*, op. cit., s. 22-23.

spraw Parlamentarnych w Obszarze WPZiB oraz biur łącznikowych w Nowym Jorku i w Genewie. Z poziomu Komisji do ESDZ przeniesiono natomiast Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (w tym wszystkie stanowiska kierownicze i bezpośrednio z nimi związany personel pomocniczy, Dyрекcje od A do L⁵⁷, Grupę zadaniową ds. Partnerstwa Wschodniego oraz Dział Relex-01)⁵⁸ oraz Dyрекcję Generalną ds. Rozwoju (w tym Dyрекcję D, Dyрекcję E, Dyрекcje C1 i C2 oraz stosowne stanowiska kierownicze i bezpośrednio z nimi związany personel pomocniczy).

Dyрекcje generalne obejmujące działy geograficzne i tematyczne, w miarę potrzeb, koordynują swe działania z działaniami Sekretariatu Generalnego Rady i właściwych służb Komisji. W odniesieniu do dyrekcji generalnej ds. administracyjnych, personalnych, budżetowych, bezpieczeństwa i systemu informacyjno-komunikacyjnego wskazano z kolei, iż WP mianuje dyrektora generalnego ds. administracji i budżetu. Jest on odpowiedzialny przed Wysokim Przedstawicielem, a jego zadaniem pozostaje zarządzanie administracyjne Służbą oraz wewnętrzne zarządzanie jej budżetem. W odniesieniu natomiast do Dyrekcji Generalnej ds. Planowania Kryzysowego oraz Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Sztabu Wojskowego UE i Centrum Sytuacyjnego Unii zastrzeżono, iż jednostki te podlegają bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi. Ich rolą jest przy tym wspomaganie WP w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jako szczególnej unijnej polityki.

Administracja centralna obejmuje także dalsze jednostki. Zgodnie z art. 4 ust. 3 li. B) należą do nich: dział planowania polityki strategicznej, dział prawny oraz działy ds. stosunków międzyinstytucjonalnych, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych.

Delegatury Unii Europejskiej to jednostki, które zgodnie z art. 221 ust. 1 TFUE akredytowane są w państwach trzecich oraz przy organizacjach międzynarodowych i zapewniać mają reprezentację Unii. Na mocy art. 221 ust. 2 podlegają one Wysokiemu Przedstawicielowi i działają w ścisłej współpracy z misjami dyplomatycznymi i konsularnymi państw członkowskich⁵⁹.

Na mocy decyzji delegatury UE stanowią element struktury Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 1 ust. 4). Zgodnie z art. 5 ust. 1 decyzję o otwarciu lub zamknięciu delegatury podejmuje Wysoki Przedstawiciel. Czyni to jednak

57 Odpowiedzialne m.in. za kwestie stosunków wielostronnych i praw człowieka (B), koordynacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (D) oraz za obszar Europy Wschodniej, Zakaukazia, Republik Azji Środkowej (E), Bliskiego Wschodu, południowej części regionu Morza Śródziemnego (F), Ameryki Łacińskiej (G) czy Azji (z wyjątkiem Japonii i Korei – H).

58 Pominęto personel odpowiedzialny za zarządzanie instrumentami finansowymi oraz za wypłatę wynagrodzeń i dodatków pracownikom w delegaturach.

59 Odnośnie do współpracy misji dyplomatycznych (i konsularnych) państw członkowskich i delegatur Unii por. także art. 32 i art. 35 TUE.

w porozumieniu z Radą i Komisją. To także Wysoki Przedstawiciel dokonuje niezbędnych uzgodnień z państwem przyjmującym (przyjmującą organizacją międzynarodową) dotyczących w szczególności przywilejów i immunitetów udzielanych personelowi i majątkowi delegatur (art. 5 ust. 6)⁶⁰. Na czele delegatury stoi jej szef, któremu każda delegatura podlega (art. 5 ust. 2 decyzji). Jest on na mocy decyzji (art. 5 ust. 8) upoważniony do reprezentowania Unii w kraju, w którym delegatura jest akredytowana, w szczególności w zakresie zawierania umów i występowania jako strona w postępowaniu sądowym.

Cały personel delegatury – w odniesieniu do wszystkich prowadzonych przez siebie działań i bez względu na swój status – podlega jej szefowi. Sam jednak szef delegatury odpowiada przed Wysokim Przedstawicielem za ogólne zarządzanie pracą delegatury i zapewnianie koordynacji wszystkich działań Unii (art. 5 ust. 2). Otrzymuje on również instrukcje od Wysokiego Przedstawiciela i ESDZ i odpowiada za ich wykonanie⁶¹.

Dodać również warto, iż działalność delegatur podlega okresowej ocenie (art. 5 ust. 5 decyzji). Oceny dokonuje wykonawczy sekretarz generalny ESDZ, a obejmuje ona kontrolę finansową i administracyjną.

Zasadniczo, zgodnie z decyzją, delegatury ustanawiane są na mocy decyzji Wysokiego Przedstawiciela podejmowanej w porozumieniu z Radą i Komisją. Już jednak w momencie uchwalania decyzji włączono w ramy ESDZ istniejące już jednostki tego rodzaju, podlegające dotąd Komisji⁶². Zgodnie z przywoływanym wyżej załącznikiem do decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ jej częścią, przeniesioną ze struktur Komisji, stały się elementy Służby Zewnętrznej obejmujące wszystkich szefów delegatur i ich zastępców, łącznie z bezpośrednio z nimi związanym personelem pomocniczym. W ramy ESDZ włączono również wszystkie sekcje lub komórki polityczne i ich personel, wszystkie sekcje ds. informacji i dyplomacji publicznej oraz ich personel, a także wszystkie sekcje administracyjne. W ten sposób już w momencie ustanowienia ESDZ dysponowała ona delegaturami Unii jako elementem swej struktury, korzystając niejako z zasobów pozostających dotychczas w dyspozycji Komisji.

Powyżej przedstawiono wynikający z decyzji ogólny schemat organizacyjny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Do chwili obecnej został on zachowany w zasadniczym kształcie, choć pewne modyfikacje w zakresie szczegółów organizacji ESDZ były przeprowadzane. Ich celem było dostosowanie wewnętrznej organi-

60 Co do zasady WP podejmuje wszelkie kroki, by zakres owych przywilejów i immunitetów był równoważny przywilejom i immunitetom, o których mowa w Konwencji Wiedeńskiej z 1961 roku.

61 Na marginesie przypomnieć można jednak, iż instrukcje delegaturom przekazywać może, w pewnych przypadkach, także Komisja (art. 5 ust. 3 decyzji) i w takiej sytuacji za ich wykonanie ogólną odpowiedzialność ponosi również szef delegatury.

62 T. Ramopoulos, J. Wouters, *Charting the Legal Landscape...*, *op. cit.*, s. 22-23.

zacji Służby do skali i charakteru powierzonych jej zadań, nie zaś całościowa rewizja decyzji. Propozycje modyfikacji zostały zaprezentowane już w lipcu 2013 roku przez lady Ashton⁶³. Raport przedstawiony przez WP w 2013 roku stał się pewną podstawą do zmian w organizacji Służby przeprowadzonych przez F. Mogherini w 2015 roku⁶⁴. Wydaje się jednak, iż ich istota nie wymuszała zmiany samej decyzji, ESDZ wciąż operuje na tej samej podstawie prawnej, a zatem zakładać należy, iż działania reorganizacyjne mieszczą się w ustalonych w 2010 roku ramach.

Aktualnie schemat organizacyjny ESDZ pozostaje silnie rozbudowany⁶⁵, stąd Wysokiemu Przedstawicielowi podlega niezwykle rozległa struktura. Wypada jednak przyznać, iż rozwiązanie to koresponduje z szerokim zakresem zadań powierzonych Służbie oraz samemu Wysokiemu Przedstawicielowi, którego ESDZ ma wspierać w wykonywaniu mandatu.

3. Wysoki Przedstawiciel a pozostałe podmioty

3.1. Wysoki Przedstawiciel a Europejska Agencja Obrony

Już w preambule do decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych stwierdzono, iż Wysoki Przedstawiciel powinien wykonywać obowiązki przewidziane w akcie założycielskim Europejskiej Agencji Obrony⁶⁶.

Europejska Agencja Obrony (dalej również jako Agencja) funkcjonuje aktualnie w oparciu o decyzję Rady z października 2015 roku⁶⁷. Misją Agencji (z siedzibą w Brukseli) pozostaje zasadniczo, zgodnie z art. 2 decyzji, wspomaganie *Rady i państw członkowskich UE w ich wysiłkach zmierzających do poprawy zdolności obronnych Unii w zakresie zarządzania kryzysowego oraz utrzymania WPBiO*

63 Por. *EEAS Review 2013*, źródło: http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf [25.06.2017]. Raport został przedłożony zgodnie z art. 13 ust. 3 decyzji zobowiązującym WP do dokonania (do połowy 2013 r.) przeglądu organizacji i funkcjonowania Służby – wraz ze stosownymi wnioskami.

64 Por. Press Release, Brussels, 28 July 2015, źródło: http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6076/high-representative-federica-mogherini-announces-adoption-of-a-modified-organisational-chart-of-the-eeas_en [26.04.2017].

65 Aktualny schemat organizacyjny ESDZ prezentowany jest na oficjalnych stronach Służby: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/organisation_chart_june_2017.pdf [25.06.2017].

66 Motyw 7 preambuły odnosi się również do obowiązków WP przewidzianych w aktach założycielskich Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej, Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem oraz Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony. Kwestie te będą stanowiły przedmiot kolejnych punktów.

67 *Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1835 z dnia 12 października 2015 r. określająca statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony*, Dz.U. L 266 z 13.10.2015 r.. Warto jednak nadmienić, iż pierwotnie Agencja utworzona została na mocy wspólnego działania (Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony, Dz.U. L 245 z 17.7.2004) uchylonego następnie decyzją Rady z lipca 2011 roku (*decyzja Rady 2011/411/WPZiB z dnia 12 lipca 2011 r. określająca statut, siedzibę i zasady operacyjne Europejskiej Agencji Obrony oraz uchylająca wspólne działanie 2004/551/WPZiB*, Dz.U. L 183 z 13.7.2011). Wobec konieczności wprowadzenia szeregu zmian do decyzji z 2011 roku przyjęto kolejną (tzw. wersja przekształcona), która stanowi właściwą podstawę funkcjonowania Agencji.

w jej obecnym i określonym w przyszłości kształcie⁶⁸. Agencja jest przy tym otwarta na udział wszystkich państw członkowskich wyrażających wolę uczestnictwa w jej pracach. Państwa, które w momencie przyjęcia decyzji w pracach tych uczestniczyły, uznawane są nadal za tzw. państwa uczestniczące. Jednocześnie przystąpienie do prac EAO oraz wycofanie się z nich jest możliwe – konieczne jest jednak złożenie stosownego powiadomienia Radzie oraz poinformowanie o swym zamiarze Wysokiego Przedstawiciela. W obu przypadkach (przystąpienie, wycofanie się) niezbędne szczegóły techniczne i finansowe określa Rada Sterująca Agencji. Co ważne, Agencja posiada również osobowość prawną konieczną do realizacji powierzonych jej zadań (art. 6 decyzji).

Agencja podlega zwierzchnictwu Rady (art. 1 ust. 2). Tę ogólną zasadę doprecyzowano w art. 4 ust. 1 decyzji, zgodnie z którym EAO działa pod zwierzchnictwem i nadzorem politycznym Rady – Radzie przedstawia sprawozdania, od Rady otrzymuje także wytyczne lub wskazówki związane z jej pracami. Agencja może też jednak przedstawiać Radzie (i Komisji) zalecenia służące realizacji jej misji (art. 4 ust. 4).

Bardzo szeroko zakreślono katalog funkcji Agencji, które EAO – co podkreślono wyraźnie w art. 5 ust. 3 decyzji – wykonuje, podlegając Radzie⁶⁹. Agencja przyczynia się do określania celów w zakresie zdolności wojskowych państw członkowskich i do oceny wykonania ich zobowiązań w zakresie osiągania deklarowanych zdolności w tym zakresie. Wspiera również harmonizację wymagań operacyjnych oraz ustanawianie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień. Agencja zgłasza też wielostronne projekty dla osiągnięcia celów odnośnie do zdolności wojskowych oraz zapewnia koordynację programów realizowanych przez państwa członkowskie, jak też zarządzanie konkretnymi programami współpracy. EAO wspiera także badania nad technologiami obronnymi oraz koordynuje i planuje wspólne działania badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym. Przyczynia się również do określania wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych. W stosownych przypadkach środki te Agencja wprowadza w życie. Wreszcie, EAO może wspierać stałą współpracę strukturalną państw członkowskich (art. 46 TUE), rozwija też pogłębioną współpracę w dziedzinie obronności pomiędzy uczestniczącymi państwami członkowskimi oraz udziela wsparcia operacjom w dziedzinie WPZiB przy uwzględnieniu procedur zarządzania kryzysowego Unii. Dąży także

68 Agencja pozostaje w ten sposób aktywna na polu właściwym II filarowi UE przed jej „lizbońską” reformą, por. A. Ott, *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield Between European and International Law*, *European Foreign Affairs Review* 2013, vol. 8, issue 4, s. 517.

69 Por. J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, New York 2010, s. 278.

do zapewniania spójności w zakresie polityk UE posiadających wpływ na kwestie związane ze zdolnościami obronnymi.

Istotne miejsce w strukturze organizacyjnej Agencji zajmuje Wysoki Przedstawiciel. Na mocy art. 7 ust. 1 decyzji WP jest szefem Agencji. Jako jej szef jest odpowiedzialny za ogólną organizację i funkcjonowanie Agencji. To także WP jako szef EAO zapewnia, by podległy mu dyrektor naczelny realizował wytyczne i wskazówki wydawane przez Radę oraz wykonywał decyzje Rady Sterującej. Jako szef Agencji WP przedstawia Radzie sprawozdania – w listopadzie każdego roku sprawozdanie roczne z działalności Agencji oraz, z zastrzeżeniem decyzji Rady ustanawiającej stałą współpracę strukturalną, co najmniej raz do roku informacje dotyczące wkładu Agencji w działania oceniające w kontekście stałej współpracy strukturalnej. Jako szef Agencji WP odpowiada też za nawiązanie z państwami trzecimi i innymi organizacjami, ugrupowaniami lub podmiotami odpowiednich stosunków roboczych oraz za negocjowanie ustaleń administracyjnych określających ramy tego rodzaju relacji. To również on, na wniosek dyrektora naczelnego i po konsultacji z Radą Sterującą, powołuje pracowników Agencji na poziomie wyższego szczebla kierowniczego i przedłuża z nimi umowy.

W ten sposób Agencja pozostaje kolejnym podmiotem, nad którym Wysoki Przedstawiciel rozciąga swe zwierzchnictwo. Należy jednak z całą mocą podkreślić, iż jego zwierzchnia rola nie ma w tym przypadku ani wyłącznego, ani wiążącego charakteru. Przypomnieć bowiem należy, iż formalnie nadzór polityczny i zwierzchnictwo nad EAO sprawuje Rada. Rola WP jako szefa Agencji – czuwającego nad jej organizacją i funkcjonowaniem – w dużej mierze sprowadza się do tego, by zapewnić, iż dyrektor naczelny EAO wykonuje wytyczne Rady i decyzje Rady Sterującej. Szczegóły relacji, powiązań organizacyjnych w ramach EAO i na jej styku z innymi podmiotami warto jednak przeanalizować. Wysoki Przedstawiciel zajmuje w tym obszarze istotne miejsce.

Organem Agencji, poza jej szefem, pozostaje wzmiankowana wyżej Rada Sterująca (art. 8 decyzji). To organ składający się z jednego przedstawiciela każdego z uczestniczących państw członkowskich, upoważnionego do zaciągania zobowiązań w imieniu swojego rządu. W jej skład wchodzi także przedstawiciel Komisji. Posiedzenia Rady Sterującej (RS) zwołuje szef Agencji – Wysoki Przedstawiciel. RS obraduje na szczeblu ministrów obrony uczestniczących państw członkowskich lub ich przedstawicieli⁷⁰, przy czym, co do zasady, przynajmniej dwa posiedzenia w roku odbywają się na szczeblu ministrów obrony. Co interesujące, w posiedzeniach Rady Sterującej uczestniczą także (choć nie są jej członkami): dyrektor naczelny Agencji,

70 Artykuł 8 ust. 5 decyzji stanowi, iż RS może odbywać posiedzenia z udziałem podmiotów takich, jak krajowi dyrektorzy ds. uzbrojenia, dyrektorzy ds. zdolności, dyrektorzy ds. badań i technologii oraz dyrektorzy ds. polityki obronnej.

przewodniczący Komitetu Wojskowego UE bądź jego przedstawiciel oraz przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Na marginesie warto przypomnieć, iż sama ESDZ podlega Wysokiemu Przedstawicielowi – z mocy prawa szefowi Agencji. Jednocześnie przypomnieć też warto, iż przewodniczący Komitetu Wojskowego UE nie jest mianowany przez WP, mimo iż w odniesieniu do organów przygotowawczych Rady odpowiedzialnych za WPBiO jest to zasadą⁷¹.

Skonstruowana w ten sposób Rada Sterująca – nie zaś WP jako szef EAO – jest organem decyzyjnym Agencji. Wysoki Przedstawiciel zapewniać ma natomiast, iż jej decyzje będą wykonywane. Jeśli zatem uznać, iż WP posiada pewną zwierzchność nad działaniami Agencji, wypada jednocześnie zauważyć, iż ma ona charakter służebny względem kompetencji Rady i Rady Sterującej – ku wykonaniu ich decyzji zmierzać ma zwierzchność Wysokiego Przedstawiciela jako szefa Agencji.

Decyzji swych RS nie podejmuje w sposób absolutnie autonomiczny. Zgodnie z art. 8 ust. 1 decyzji o EAO Rada Sterująca działa w ramach wytycznych i wskazówek wydawanych przez Radę. W ramach tych wytycznych i wskazówek wykonuje powierzone jej zadania – ich katalog pozostaje stosunkowo obszerny (art. 9 decyzji). To Rada Sterująca zatwierdza sprawozdania Agencji, przyjmuje jej budżet, zatwierdza trzyletnie ramy planowania Agencji oraz zatwierdza utworzenie w ramach EAO projektów lub programów *ad hoc*. Rada Sterująca powołuje także dyrektora naczelnego Agencji, zatwierdza wszelkie zalecenia skierowane do Rady lub Komisji, określa ustalenia techniczne i finansowe dotyczące udziału (lub wycofania się) państw członkowskich w jej pracach. To ona przyjmuje wytyczne dotyczące negocjowania ustaleń administracyjnych przez szefa Agencji, zatwierdza roczne sprawozdania finansowe i bilans, wyraża zgodę na decyzje dotyczące struktury organizacyjnej EAO oraz przyjmuje wszystkie inne odpowiednie decyzje dotyczące realizacji misji Agencji.

W ten sposób decyzyjne centrum Agencji umiejscowiono w RS i należy chyba domniemywać, iż jej skład z takim zakresem zadań koresponduje. Dodać też warto, iż co do zasady RS podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, zaś głosy ważne⁷² są zgodnie z art. 16 ust. 4 i 5 TUE. Głosowanie jednak nie dochodzi do skutku w sytuacji, gdy przedstawiciel uczestniczącego państwa członkowskiego oświadcza Radzie Sterującej, że z ważnych względów polityki krajowej (musi je określić) zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną⁷³.

71 Kwestię tę poruszono w rozdziale czwartym, por. *decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady* (2009/908/UE), Dz.U. L 322 z 09.12.2009 r. – załącznik II.

72 Decyzja odwołuje się do pojęcia „ważenia” głosów jakkolwiek w świetle przepisów TUE i TFUE ustalonych Traktatem z Lizbony system głosów ważonych wypierany jest stopniowo przez system tzw. podwójnej większości głosów.

73 To rozwiązanie analogiczne względem rozwiązań proceduralnych przyjętych w TUE w ramach WPZiB – por. art. 31 ust. 2 TUE.

Wówczas przedstawiciel ten może przedłożyć kwestię Radzie za pośrednictwem szefa Agencji. Rada Sterująca może również (większością kwalifikowaną) zdecydować o przedłożeniu tej kwestii Radzie, która podejmuje decyzję, stanowiąc jedno-myślnie.

Odnosząc się do „zwierzchności” WP względem Agencji, wypada wreszcie wskazać na jego relacje z jej dyrektorem naczelnym. Na swym poziomie dyrektor naczelny odpowiada m.in. za zapewnienie realizacji trzyletnich ram planowania Agencji, przygotowanie prac Rady Sterującej, przygotowanie projektu rocznego budżetu ogólnego przedkładanego RS oraz przygotowanie trzyletnich ram planowania przedkładanych Radzie Sterującej. Zapewnia on również ścisłą współpracę z organami przygotowawczymi Rady, w szczególności z KPB i Komitetem Wojskowym UE oraz dostarcza im informacje. Odpowiada także za przygotowanie stosownych sprawozdań, bieżące kierowanie Agencją oraz za wszelkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa i wszelkie sprawy personalne.

Dyrektor (oraz jego zastępca) wybierani są na trzyletnią kadencję z możliwością przedłużenia mandatu o kolejne dwa lata, a powoływani są przez Radę Sterującą na wniosek szefa EAO, czyli Wysokiego Przedstawiciela. Ciekawym jest przy tym proces selekcji kandydatów. Otóż kandydatury przedstawiane są przez uczestniczące państwa członkowskie szefowi Agencji, który odpowiada za wstępną selekcję. O ile zatwierdzi to Rada Sterująca, ustanawia się tzw. zespół doradczy, którego skład zapewniać ma właściwą równowagę między przedstawicielami ESDZ, samej EAO oraz państw członkowskich. Na podstawie wyników owej wstępnej selekcji szef Agencji przedstawia RS co najmniej dwie kandydatury, przy czym WP ma prawo wskazania kandydatury preferowanej. To interesujące uprawnienie szefa Agencji, skorelowane jednak – jak się wydaje – z relacją między nim a dyrektorem naczelnym. Przypomnieć bowiem należy, iż szef Agencji – Wysoki Przedstawiciel – zapewnia, by wytyczne i wskazówki Rady oraz decyzje Rady Sterującej były przez dyrektora naczelnego realizowane i wykonywane. W tym świetle odczytywać należy także art. 10 ust. 1, zgodnie z którym dyrektor naczelny (i jego zastępca) działa pod zwierzchnictwem szefa Agencji. Warto jednak zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 10 ust. 6 decyzji o EAO dyrektor naczelny jest odpowiedzialny przed Radą Sterującą. Tym samym to WP ma wpływ na procedurę wyboru dyrektora, ma również zapewniać, by jego działania zgodne były z wytycznymi i decyzjami Rady i Rady Sterującej i w tym sensie może niejako kierować jego pracami. Nie przed nim jednak dyrektor bezpośrednio odpowiada – odpowiedzialność tę egzekwuje Rada Sterująca.

Podsumowując powyższe uwagi można stwierdzić, iż uczestnictwo Wysokiego Przedstawiciela w ramach Europejskiej Agencji Obrony ma relatywnie wysoki status. Jest on szefem Agencji, co oznacza, iż z mocy prawa zajmuje w jej strukturze eksponowane i ważne stanowisko. Zwierzchnictwo WP względem Agencji ma

jednak specyficzny charakter. Zasadniczo bowiem w wymiarze nadzoru politycznego nad EAO na plan pierwszy wysuwa się Rada. Pozostając poza strukturą Agencji, wyznacza ona jednak kierunek jej działania poprzez stosowne wytyczne i wskazówki. Wewnątrz Agencji wiodącą rolę decyzyjną pełni Rada Sterująca, której skład w dużej mierze odpowiada statusowi członków Rady jako instytucji Unii. Wreszcie, Wysoki Przedstawiciel jako szef Agencji utrzymuje zwierzchnictwo nad dyrektorem naczelnym, który jednak, zgodnie z decyzją, odpowiedzialny jest przed Radą Sterującą. W konsekwencji WP pozostaje szefem EAO, nie nadzorując jej jednak politycznie. Jest szefem Agencji, jednak nie on podejmuje zasadnicze z perspektywy jej zadań decyzje. Ma także wpływ na rekrutację personelu EAO łącznie z jej dyrektorem naczelnym. Dyrektor jednak nie przed nim odpowiada. Można by zatem uznać zwierzchnictwo WP (szefa Agencji) nad EAO za „niedoskonałe”, stosunkowo ograniczone. Wydaje się wręcz, iż pozostaje on tu pewnym dodatkowym łącznikiem między Radą a strukturami wewnętrznymi Agencji dysponującym pewnymi uprawnieniami natury administracyjno-zarządczej.

Zauważyć jednak należy, iż – bez względu na ocenę zaprezentowanych rozwiązań – uczestnictwo, osadzenie WP w strukturze EAO łączy go organizacyjnie z podmiotem silnie zaangażowanym w sferę WPZiB, a zwłaszcza jej komponentu obronnego. Co więcej, agencja pozostaje podmiotem, w ramach którego obecni są przedstawiciele państw członkowskich (wysokiego szczebla) oraz reprezentanci unijnych instytucji i organów. Z tymi natomiast (Komisja, ESDZ) łączą WP silne związki strukturalne. W ten sposób uczestnictwo WP w ramach Agencji – jako jej szefa – scala horyzontalne, wertykalne i instytucjonalne wątki spójności polityki zagranicznej Unii. W konsekwencji można więc uznać, iż osadzenie WP w ramach EAO sprzyjać może realizacji przez WP obu substratów jego mandatu – zarówno realizacji WPZiB, jak i zapewnianiu spójności pojmowanej szeroko unijnej polityki zagranicznej.

3.2. Wysoki Przedstawiciel a Centrum Satelitarne Unii Europejskiej

Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (dalej również jako Centrum) funkcjonuje obecnie na podstawie stosownej decyzji Rady⁷⁴ przyjętej w czerwcu 2014 roku. Pierwotnie Centrum ustanowiono na mocy wspólnego działania UE⁷⁵, zmienionego w 2011 r. w drodze decyzji Rady⁷⁶. Wymóg dalszych modyfikacji aktu pierwot-

74 *Decyzja Rady 2014/401/WPZiB w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylenia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej*, Dz.U. L 188 z 27.06.2014 r.

75 *Wspólne działanie Rady z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej (2001/555/WPZiB)*, Dz.U. L 200 z 25.7.2001 r.

76 *Decyzja Rady 2011/297/WPZiB z dnia 23 maja 2011 zmieniająca wspólne działanie 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej*, Dz.U. L 136 z 24.5.2011 r.

nego spowodował jednak, iż zdecydowano się na przyjęcie nowej decyzji, uwzględniającej konieczne zmiany.

Zasadniczą misją Centrum pozostaje wspieranie procesu podejmowania decyzji przez Unię Europejską i jej działań w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w szczególności zaś wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W tym zakresie SATCEN⁷⁷ wspiera też misje i operacje zarządzania kryzysowego UE, a czyni to poprzez dostarczanie – na wniosek Rady lub Wysokiego Przedstawiciela – odpowiednich produktów i usług zapewnianych w wyniku wykorzystania odpowiedniego potencjału kosmicznego i danych dodatkowych, w tym obrazów satelitarnych i lotniczych (art. 2 ust. 1 decyzji). Działalność SATCEN-u koncentruje się przede wszystkim wokół tzw. wywiadu geoprzestrzennego oraz działań szkoleniowych. W ten sposób Centrum zyskuje zasadnicze znaczenie z perspektywy wczesnego ostrzegania i monitorowania kryzysów w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zwłaszcza zaś jej komponentu obronnego⁷⁸. SATCEN posiada przy tym osobowość prawną w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych mu funkcji i realizacji swoich celów. Centrum może zawierać umowy, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome, a także być stroną postępowania sądowego. Co istotne, SATCEN nie jest organizacją nienastawioną na zysk (art. 5 decyzji).

Rola Wysokiego Przedstawiciela w funkcjonowaniu Centrum ma istotne znaczenie. Warto mianowicie zauważyć, iż produkty i usługi SATCEN-u, mające co do zasady wspierać proces decyzyjny w ramach WPZiB i WPBiO, są dostarczane na podstawie złożonego wniosku. Pomijając kwestię wniosku Rady czy samego WP (art. 2 ust. 1), warto też zauważyć, iż na podstawie odpowiedniego wniosku Wysoki Przedstawiciel może również zlecić Centrum (w zakresie jego misji i możliwości) dostarczanie produktów lub świadczenie usług na rzecz państwa członkowskiego, ESDZ, Komisji albo agencji lub organów Unii, z którymi Centrum współpracuje (art. 2 ust. 2). W tym trybie może także zlecić dostarczenie produktów lub świadczenie usług na rzecz państw trzecich oraz organizacji międzynarodowych⁷⁹. Co więcej, do kompetencji WP należy też ustalanie porządku realizowania kierowanych do SATCEN-u wniosków (art. 3 ust. 2 decyzji).

Wskazane uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela są pewną pochodną jego umiejscowienia w strukturze organizacyjnej Centrum.

77 Skróć stosowany w decyzji Rady w sprawie Centrum.

78 Por. motyw 2 preambuły do decyzji 2014/401/WPZiB.

79 W pierwszym przypadku możliwość taka obejmuje państwa trzecie, które wyraziły zgodę na określone w załączniku przepisy dotyczące uczestnictwa w działalności SATCEN-u, w drugim natomiast – wniosek powinien dotyczyć WPZiB a w szczególności WPBiO, wskazano przy tym, iż chodzi głównie o organizacje, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, NATO czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Co do zasady nadzór polityczny nad SATCEN-em sprawuje Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. On również wydaje wytyczne polityczne dotyczące priorytetów jego działalności, a wszystko to czyni pod kierownictwem Rady (art. 3 ust. 1). Już w tym miejscu wypada jednak przypomnieć, iż – jak wskazano w rozdziale poprzednim – KPB przewodniczy reprezentant Wysokiego Przedstawiciela. W konsekwencji, nawet jeśli na najbardziej ogólnym poziomie nadzór nad Centrum powierzono Komitetowi jako odrębnemu podmiotowi, wpływ WP na funkcjonowanie SATCEN pozostaje dostrzegalny.

W pewien sposób potwierdza to art. 3 ust. 2 decyzji, zgodnie z którym Wysoki Przedstawiciel – zgodnie ze swoimi obowiązkami w zakresie WPZiB, a w szczególności WPBiO – może wydawać SATCEN-owi wytyczne operacyjne. Należy w tym kontekście jednak poczynić pewne uwagi. Po pierwsze bowiem, wytyczne wydawane przez WP korelować powinny z jego obowiązkami w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁸⁰. Po drugie, wyraźnie zastrzeżono, iż wytyczne WP mają charakter operacyjny, nie zaś polityczny⁸¹. Po trzecie wreszcie, w cytowanym przepisie stwierdzono wprost, iż wydawanie przez WP tego rodzaju operacyjnych wytycznych odbywa się bez uszczerbku dla obowiązków zarządu i dyrektora Centrum. Jednocześnie to właśnie wymienione wyżej uprawnienie WP do ustalania porządku realizacji kierowanych do SATCEN-u wniosków w ten obszar się wpisuje⁸².

Powyższe ustalenia wskazują, iż rola WP w ramach SATCEN-u pozostaje doniosła, ma jednak bardziej operacyjny (zadaniowy) niż polityczno-nadzorczy wymiar. Pełny obraz umiejscowienia WP w strukturze Centrum wymaga jednak uwzględnienia pewnych jego organów, z którymi WP jest powiązany.

Chodzi tu przede wszystkim o zarząd jako organ Centrum. W jego skład wchodzi przedstawiciel każdego państwa członkowskiego oraz przedstawiciel Komisji (art. 6 ust. 3 decyzji). Co do zasady w posiedzeniach zarządu uczestniczy dyrektor Centrum (lub jego przedstawiciel), mogą w nich natomiast uczestniczyć: przewodniczący Komitetu Wojskowego Unii, dyrektor generalny Sztabu Wojskowego UE oraz cywilny dowódca operacji Unii.

Zarządowi SATCEN-u, na mocy art. 6 ust. 2 decyzji, przewodniczy z kolei Wysoki Przedstawiciel (bądź jego przedstawiciel), on również przedkłada Radzie sprawozdania z prac zarządu. To istotne rozwiązanie – zarząd jest bowiem nie tylko forum dyskusyjnym w zakresie działalności Centrum. Jest także organem decy-

80 Co – zgodnie z ustaleniami rozdziałów poprzednich – wpisuje się w indywidualny mandat Wysokiego Przedstawiciela, silnie skoncentrowany wokół tej właśnie polityki.

81 Jakkolwiek na te WP wydaje się również posiadać wpływ poprzez swą relację z KPB.

82 Przy tym WP powinien w tym zakresie uwzględniać zarówno poziom dostępnych zasobów Centrum, jak i – w szczególności – polityczne wytyczne (formułowane przez KPB) dotyczące priorytetów Centrum.

zyjnym. To zarząd podejmuje wszelkie decyzje dotyczące realizacji misji Centrum (art. 6 ust. 1). Co ważne, decyzje te obejmują m.in. sferę wniosków o podjęcie działań na podstawie, m.in., art. 18 i 19 decyzji. Te natomiast dotyczą współpracy SATCEN-u z instytucjami Unii (i jej organami i agencjami) oraz instytucjami państw członkowskich. Szczególnie istotny pozostaje tu art. 18 – uregulowana w nim współpraca między Centrum a innymi podmiotami wprost obliczona jest na osiągnięcie efektu synergii i komplementarności misji SATCEN-u z innymi działaniami UE mającymi związek z ową misją. W ten sposób relacja między WP a Centrum nie tylko ma znaczenie z perspektywy realizacji przez niego WPZiB, lecz również sprzyja osiągnięciu spójności unijnych działań zewnętrznych. Oba zaś wątki mieszczą się jednocześnie w szeroko zakreślonym mandacie Wysokiego Przedstawiciela.

Warto również dodać, iż z poziomu zarządu oceniać należy relacje między WP a dyrektorem Centrum. Dyrektor, zgodnie z art. 7 ust. 6 decyzji, zapewniać ma realizację misji Centrum. Dba o wysoki poziom wiedzy fachowej i profesjonalizmu w ramach SATCEN-u, on również zapewnia wydajność i efektywność jego działań. W tym zakresie podejmuje wszelkie konieczne działania, obejmujące kształcenie personelu, prowadzenie badań oraz projektów rozwojowych⁸³. Dyrektor powoływany jest przez zarząd (art. 7 ust. 1 i 9 decyzji). Co interesujące, w decyzji uwypuklono rolę WP w procesie wyboru i nominacji dyrektora. Kandydaci są prezentowani zarządowi. Powołuje się jednak tzw. panel doradczy, któremu przewodniczy Wysoki Przedstawiciel (lub jego przedstawiciel). Panel ów przedstawia zarządowi zalecenie dotyczące co najmniej trzech kandydatów w celu wyboru i mianowania dyrektora. Nie oznacza to jednak, iż WP posiada jakiegokolwiek ponadstandardowe uprawnienia względem dyrektora. Dyrektor bowiem formalnie wybierany i mianowany jest przez zarząd, przed zarządem także odpowiada (art. 7 ust. 9 decyzji).

Podsumowując, wypada stwierdzić, iż rola WP w ramach Centrum pozostaje istotna, jednak jego zwierzchność nad SATCEN-em wydaje się już bardziej problematyczna. W wymiarze politycznym sprawuje ją Rada i KPB, Wysoki Przedstawiciel pozostaje w tym schemacie czynnikiem bardziej operacyjno-administracyjnym. Niemniej warto powtórzyć, iż zaangażowanie (organizacyjne) WP w prace i działania SATCEN-u wzmagać może potencjał WPZiB, jak i spójność aktywności zewnętrznej Unii. Obie kwestie tworzą przy tym główne osie, wokół których kształtowano aktualny model Wysokiego Przedstawiciela.

83 W art. 7 ust. 6 wskazano jednocześnie szczegółowy katalog zadań dyrektora obejmujący m.in. przygotowywanie prac zarządu, bieżące administrowanie Centrum, nawiązywanie kontaktów i roboczych i współpracy z Komisją (i organami i agencjami UE) oraz z instytucjami państw członkowskich czy sprawy personalne.

3.3. Wysoki Przedstawiciel a Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony

Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (dalej również jako Kolegium) funkcjonuje na podstawie decyzji Rady z kwietnia 2013 roku⁸⁴. Zasadniczą misją Kolegium jest prowadzenie działalności szkoleniowej. W tym zakresie EKBiO zapewnia szkolenia na poziomie strategicznym w dziedzinie WPBiO jako obronnego substratu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Celem tej działalności jest przede wszystkim rozwój i promocja wspólnego postrzegania i rozumienia WPBiO wśród członków personelu cywilnego i wojskowego oraz upowszechnianie dobrych praktyk w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. 2 decyzji). Sformułowana w ten generalny sposób misja EKBiO jest podstawą wyodrębnienia szeregu szczegółowych celów⁸⁵ i zadań Kolegium⁸⁶.

Kolegium zorganizowane jest w formie sieci (art. 5 ust. 1). Należą do niej cywilne i wojskowe instytuty, kolegia, akademie, szkoły wyższe, instytucje i inne podmioty zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej. Wskazywane są one przez państwa członkowskie oraz Instytut Unii Europejskiej Badań nad Bezpieczeństwem (IUESB, o którym mowa w punkcie kolejnym). EKBiO posiada przy tym zdolność prawną niezbędną do wykonywania powierzonych jej zadań (art. 6 ust. 1 decyzji).

Zgodnie z art. 5 ust. 3 decyzji w sprawie EKBiO ogólną odpowiedzialność za wykonywanie przez Kolegium powierzonych mu zadań ponosi Wysoki Przedstawiciel. Warto jednak zauważyć, iż formalnie WP nie pozostaje elementem struktury Kolegium, nie jest też członkiem żadnego z jego organów. Jeśli jednak za wykonywanie zadań Kolegium WP ma odpowiadać, pewne związki między nim EKBiO należy zidentyfikować.

Struktura EKBiO obejmuje: komitet odpowiedzialny za ogólną koordynację i kierowanie działaniami szkoleniowymi Kolegium (tzw. Komitet Sterujący), Radę Naukową (odpowiedzialną głównie za jakość i spójność działalności szkoleniowej EKBiO), kierownika EKBiO odpowiadającego za zarządzanie sprawami finanso-

84 *Decyzja Rady 2013/189/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchylecia wspólnego działania 2008/550/WPZiB*, Dz.U. L 112 z 24.4.2013 r.

85 M.in.: zwiększanie wspólnej europejskiej kultury bezpieczeństwa i obrony w ramach WPBiO, wspieranie lepszego rozumienia WPBiO, zapewnianie organom Unii personelu dysponującego odpowiednią wiedzą i będącego w stanie efektywnie pracować nad wszystkimi zagadnieniami z zakresu WPBiO, zapewnianie administracjom państw członkowskich personelu dysponującego odpowiednią wiedzą, znającego polityki, instytucje i procedury unijne w dziedzinie WPZiB – por. art. 3 decyzji.

86 Zadania – zgodnie z celami i misją Kolegium – koncentrują się wokół działań szkoleniowych obejmujących przede wszystkim różnego stopnia kursy w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Por. art. 4 decyzji.

wymi i administracyjnymi⁸⁷ oraz sekretariat wspomagający zasadniczo kierownika Kolegium (art. 7 decyzji).

Organizacyjna łączność Wysokiego Przedstawiciela z Kolegium materializuje się głównie na poziomie Komitetu Sterującego⁸⁸. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 3 decyzji Komitetowi przewodniczy reprezentant Wysokiego Przedstawiciela. Co istotne, to Komitet Sterujący pozostaje decyzyjnym organem Kolegium. W tym zakresie Komitet odpowiada m.in. za opracowanie rocznego planu szkoleń EKBiO, wyznaczanie ogólnego kierunku prac Rady Naukowej, przegląd i zatwierdzanie koncepcji szkoleniowych EKBiO, wybór państw członkowskich, na terytorium których prowadzone będą szkolenia (wraz z wyborem jednostek szkolenia prowadzących), zatwierdzanie budżetu rocznego czy wreszcie podejmowanie decyzji niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania Kolegium. Podkreślić jednak warto, iż przewodnictwo w tym organie sprawuje przedstawiciel WP – nie zaś on sam.

Pewien wpływ na organizację i funkcjonowanie EKBiO zapewnia Wysokiemu Przedstawicielowi także prawo do mianowania kierownika Kolegium (art. 10 ust. 3 decyzji). Kierownik odpowiada za organizację działań szkoleniowych Kolegium i zarządzanie nimi, za wspieranie Komitetu Sterującego i Rady Naukowej w zakresie działalności szkoleniowej oraz za reprezentację Kolegium tej mierze (art. 10 ust. 1⁸⁹). To on także jest odpowiedzialny za zarządzanie sprawami finansowymi i administracyjnymi Kolegium (art. 10 ust. 2). Co jednak istotne, aktu mianowania WP dokonuje po konsultacjach z Komitetem Sterującym. Wypada także dostrzec, iż kierownik EKBiO mianowany zostaje jako członek personelu ESDZ na okres swojego mandatu. Relacje między WP a ESDZ wyjaśniono w pierwszej części rozdziału. Należy także podkreślić, iż kierownik za swoje działania odpowiada przed Komitetem Sterującym.

Wobec powyższych uwag można zatem stwierdzić, iż EKBiO stanowi swoiste zaplecze szkoleniowe Unii, w dużej mierze powiązane ze sferą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Fakt, iż ze sferą tą (integralną częścią WPZiB) ściśle powiązany jest Wysoki Przedstawiciel, uzasadnia jego powiązania organizacyjne z samym Kolegium. Można odnaleźć przy tym pewne elementy zwierzchnictwa WP nad EKBiO, nie one jednak wydają się najważniejsze. Dostosowane są one bowiem do jasno określonej – szkoleniowej – roli Kolegium. Ważnym jest natomiast, iż EKBiO – na zupełnie innej płaszczyźnie niż omówione dotąd podmioty – wspiera UE w realizacji WPZiB łącznie – czy przede wszystkim – z jej komponentem obron-

87 Wspomaga on również Komitet oraz radę w organizowaniu działań szkoleniowych i zarządzanie nimi.

88 W skład Komitetu wchodzi jeden przedstawiciel wyznaczony przez każde państwo członkowskie – art. 8 ust. 1 decyzji.

89 Przepis ten wymienia szereg szczegółowych aktywności kierownika podejmowanych w owych ramach.

nym. To pozostaje istotą Kolegium, która powoduje, iż związki z Wysokim Przedstawicielem stają się naturalne.

3.4. Wysoki Przedstawiciel a Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem

Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (dalej również jako Instytut) funkcjonuje na podstawie decyzji Rady z lutego 2014 roku⁹⁰. Postanowienia decyzji dotyczące misji IUESB pozwalają uznać Instytut za istotne merytoryczno-naukowe zaplecze Unii w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 decyzji rolą Instytutu pozostaje wspieranie rozwoju (w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi) koncepcyjnych ram (strategicznych idei) unijnej aktywności w zakresie WPZiB oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W tej mierze działania IUESB odnosić się mają do ogółu działań zewnętrznych UE, a ukierunkowane powinny być na podniesienie efektywności działań analitycznych oraz zdolności Unii do przewidywania rozwoju sytuacji międzynarodowej.

Aktywność Instytutu koncentruje się wokół przeprowadzania stosownych analiz politycznych, upowszechniania wiedzy (także organizacji debat czy warsztatów) oraz zmierzają do zapewniania Unii i państwom członkowskim (ich urzędnikom i ekspertom) odpowiedniej dokumentacji w tym zakresie (art. 2 ust. 2 decyzji). Zadaniem Instytutu pozostaje również promocja relacji ze światem akademickim, ośrodkami analitycznymi i innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego – w wymiarze europejskim i transatlantyckim. W ten sposób IUESB powinien stawać się łącznikiem między instytucjami UE a kręgiem ekspertów zewnętrznych zaangażowanych w kwestie bezpieczeństwa (art. 2 ust. 3).

Instytut posiada osobowość prawną konieczną do wykonywania powierzonych mu zadań (art. 4). Jednocześnie, celem realizacji swojej misji, IUESB ściśle współpracuje z ESDZ oraz z państwami członkowskimi. Jeżeli istnieją ku temu przesłanki, Instytut może także ustanawiać kontakty robocze z instytucjami Unii oraz jej stosownymi organami i agencjami (art. 17 decyzji). Szczególną uwagę w tym zakresie zwrócono na możliwość nawiązywania tego rodzaju relacji z EKBiO, opisanym w jednym z poprzednich punktów. Znaczenie tej relacji jest oczywiste, zważywszy na rolę i zadania Kolegium jako struktury odpowiedzialnej w głównej mierze za prowadzenie działań szkoleniowych w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W naturalny więc sposób zwrócono w decyzji uwagę, iż kontakty między

90 *Decyzja Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem*, Dz.U. L 41 z 12.2.2014 r.

IUESB a EKBiO obliczone są na wymianę wiedzy i doradztwo we wszelkich obszarach wspólnego zainteresowania.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji nadzór polityczny nad działalnością Instytutu sprawuje – ponownie – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa i czyni to pod kierownictwem Rady. Rolą Wysokiego Przedstawiciela pozostaje natomiast wydawanie IUESB wytycznych operacyjnych wyznaczających kierunek działalności Instytutu, przy czym WP operuje tu w zgodzie z jego obowiązkami w sferze WPZiB, w szczególności zaś WPBiO jako jej obronnego substratu. Jest to rozwiązanie podobne do tego, które zastosowano w przypadku SATCEN-u – polityczny nadzór powierzono KPB działającemu pod kierownictwem Rady, kierownictwo operacyjne zaś Wysokiemu Przedstawicielowi⁹¹. Wypada jednak i tym razem przypomnieć, iż KPB przewodniczy przedstawiciel WP, co zapewnia mu pewną łączność – jakkolwiek pośrednią – ze sferą politycznego nadzoru nad Instytutem⁹². Główne jednak zadania WP w relacji do IUESB wydają się jednak posiadać operacyjny wymiar. Warto jednocześnie zauważyć, iż w decyzji ustanawiającej IUESB w jasny sposób podkreślono wagę intelektualnej niezależności Instytutu – nadzór polityczny i kierownictwo operacyjne muszą być sprawowane bez jej naruszania (art. 3 ust. 2 decyzji).

Kierownictwo operacyjne nad Instytutem wiąże się ze sposobem umocowania Wysokiego Przedstawiciela w jego strukturze organizacyjnej.

Wysoki Przedstawiciel przewodniczy Radzie Instytutu⁹³, a ESDZ – co interesujące – pełni rolę jej sekretariatu (art. 5 ust. 2 decyzji). W jej skład wchodzi natomiast przedstawiciele państw członkowskich; swego reprezentanta wyznacza także Komisja. Co do zasady, w posiedzeniach rady uczestniczy także dyrektor IUESB, mogą w nich zaś brać udział: dyrektor generalny Sztabu Wojskowego i przewodniczący Komitetu Wojskowego. Rada pozostaje organem, w ramach którego dyskutowane są kwestie dotyczące misji IUESB, jego zadań, funkcjonowania i personelu. Ona również zatwierdza coroczne i długoterminowe programy prac i budżet Instytutu. Może ona ustanawiać w ramach IUESB grupy robocze *ad hoc* oraz stałe komisje, którym powierza się konkretny problem bądź określony zakres kompetencji. Co ważne, decyzje Rady podejmowane są, co do zasady, w głosowaniu przedstawicieli państw członkowskich z wymogiem osiągnięcia większości kwalifikowanej. Oblicza się ją zgodnie z regułami zawartymi w art. 16 ust. 4 i 5 TUE.

Rada powołuje także dyrektora Instytutu i czyni to na zalecenie Wysokiego Przedstawiciela (art. 6 ust. 1 decyzji). Państwa członkowskie właśnie Wysokiemu Przedstawicielowi przedstawiają kandydatury, a proces selekcji wstępnej jest organizowany pod jego kierownictwem. W procesie tym ustanawiany jest panel składa-

91 Por. także motywy 2 preambuły do decyzji 2014/75/WPZiB.

92 Przypomnieć również należy, iż KPB pozostaje zasadniczo jednym z organów przygotowawczych Rady.

93 Może jej również przewodniczyć przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela.

jący się z przedstawicieli (trzech) ESDZ oraz państw członkowskich (spośród trzech państw sprawujących prezydencję), któremu przewodniczy WP lub jego przedstawiciel. Na podstawie wyników selekcji wstępnej WP przedkłada Radzie stosowne zalecenie wraz z listą co najmniej trzech kandydatur, przy czym lista sporządzona jest w kolejności odpowiadającej preferencjom panelu. Dyrektor IUESB odpowiedzialny jest za szereg zagadnień związanych z praktycznym funkcjonowaniem Instytutu. Jest on jego prawnym przedstawicielem (art. 6 ust. 3) i to on odpowiada za realizację misji IUESB, stojąc jednocześnie na straży jego profesjonalizmu. To również dyrektor odpowiada za rekrutację całego personelu Instytutu⁹⁴. Co jednocześnie istotne, zgodnie z art. 6 ust. 9 decyzji w sprawie IUESB, dyrektor Instytutu odpowiada przed Radą. Brak tu więc osobistej odpowiedzialności przed WP – egzekwowana może być ona przez organ IUESB składający się z przedstawicieli państw członkowskich, któremu jednak WP (bądź jego przedstawiciel) przewodniczy.

W powyższy sposób ukształtowano strukturalną łączność między Wysokim Przedstawicielem a kolejnym elementem szerokiej struktury organizacyjnej Unii. Tym razem jest to jednostka o ewidentnie „naukowym” potencjale. Warto więc w tym miejscu zauważyć, iż niejako uzupełnia ono techniczno-informacyjne (SATCEN) i szkoleniowe (EKBiO) zaplecze WPZiB wraz ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Ponownie wypada też stwierdzić, iż włączenie WP w ramy tego typu podmiotów jest naturalne w obliczu skali powierzonego mu mandatu. Jednocześnie należy dodać, iż w przypadku IUESB (podobnie jak w przypadku SATCEN-u) zadaniem WP pozostaje kierownictwo polityczne nad działaniami Instytutu, przy pozostawieniu nadzoru politycznego przy Radzie.

4. Podsumowanie

Powyższe ustalenia dowodzą, iż w przypadku Wysokiego Przedstawiciela można zidentyfikować i wyodrębnić szereg jego powiązań strukturalnych z podmiotami nieposiadającymi statusu instytucji Unii. Wypada przy tym uznać, iż również te powiązania pozostają w ścisłej relacji z mandatem powierzonym Wysokiemu Przedstawicielowi i zakresem jego funkcji. Innymi słowy – WP pewne role odgrywa nie tylko w ramach unijnych instytucji, lecz także na poziomie służb UE i jej organów, agencji. Jednocześnie owo osadzenie WP w ramach ESDZ, EAO, SATCEN-u, EK-BiO czy IUESB pozwala w sposób efektywny wykonywać powierzone mu zadania i dopełnia obrazu funkcjonalno-organizacyjnego umocowania WP w systemie Unii.

94 Szczegółowy katalog zadań dyrektora zawarto w art. 6 ust. 6 decyzji ustanawiającej Instytut.

Zauważyć przy tym należy, iż – podobnie jak w przypadku osadzenia instytucjonalnego WP – umiejscowienie go w łonie omówionych w tym rozdziale podmiotów pozwala na realizację wyartykułowanych na poziomie Traktatów celów – wzmacnianie potencjału WPZiB oraz zapewnianie spójności działaniom zewnętrznym Unii. Oczywiście, w zależności od podmiotu, akcenty mogą rozkładać się nierównomiernie. Wydaje się jednak, iż w każdym z opisanych przypadków odnotować można silne – choć różnorodne – związki z obydwoma wątkami działalności Wysokiego Przedstawiciela.

W przypadku ESDZ należy wskazać, iż jej działalność generalnie obliczona jest na wspomaganie WP w realizacji powierzonego mu mandatu. Jeśli mandat ten obejmuje tak realizację WPZiB, jak i zapewnianie spójności polityki zagranicznej Unii, Służba ta, jak się zdaje, w naturalny sposób oba te nurty łączy. W tym świetle rozpatrywać należy m.in. wspomaganie WP także w odniesieniu do jego funkcji pełnionych w ramach Komisji, czy wsparcie zapewniane unijnym instytucjom, czy też ich przewodniczącym. Jednocześnie jednak w sposób bardzo klarowny podkreślono rolę ESDZ w realizacji przez WP wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Można zatem stwierdzić, iż obowiązek wsparcia WP, w wykonywaniu jego mandatu siłą rzeczy angażuje ESDZ w rozwój potencjału WPZiB oraz zapewnianie spójności ogółu zewnętrznej aktywności Unii. Wspierając WP, Służba wzmacnia więc także główne nurty jego działalności. Na tym także tle nie budzi wątpliwości charakter relacji między WP a ESDZ i podległość tej ostatniej względem Wysokiego Przedstawiciela.

Nieco inaczej rzecz ma się w przypadku pozostałych omówionych w niniejszym rozdziale podmiotów. Istotą ich działalności wydaje się wzmacnianie potencjału konkretnych unijnych polityk – WPZiB oraz pozostającej jej integralną częścią wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Podmioty te w różny sposób i na różnych płaszczyznach zaangażowane są w rozwój wskazanych polityk Unii. Zakres ich działalności obejmuje tak pozyskiwanie i opracowywanie danych pochodzących z wykorzystania techniki satelitarnej, jak i prowadzenie aktywności *stricte* szkoleniowej czy naukowo-analitycznej. Jednocześnie osadzenie owych działań w sferze WPZiB oraz WPBiO powoduje, iż – nawet jeśli pośrednio – jednostki te wspomagają Wysokiego Przedstawiciela. On bowiem w głównej mierze odpowiada za realizację owych polityk. Stąd także zasadnym stało się strukturalne umocowanie WP w ramach omówionych podmiotów i zapewnienie mu określonego wpływu na ich aktywność. W odniesieniu do poszczególnych podmiotów charakter uczestnictwa WP nie jest tożsamy. Często jednak sprowadza się do zwierzchności operacyjnej, przy jednoczesnym zapewnieniu nadzoru politycznego Radzie. Zdawać by się więc mogło, iż powiązanie WP z tymi podmiotami służy głównie wzmacnianiu WPZiB oraz innych unijnych polityk o potencjale zewnętrznym. Warto jednak dostrzec, iż schemat tychże powiązań wpływa – może wpływać – na zachowanie spójności po-

lityki zagranicznej UE, co również wpisuje się w mandat WP. Jeśli nawet to Rada (a nie WP) odpowiada za sprawowanie politycznego nadzoru, czyni to często poprzez KPB, na którego czele stoi z kolei reprezentant Wysokiego Przedstawiciela. W przypadku EAO wprost postanowiono, iż to WP pozostaje jej szefem. Mimo to polityczne zwierzchnictwo nad Agencją powierzono Radzie, a rolę WP sprowadzono zasadniczo – ponownie – do kierownictwa operacyjnego. Pamiętać jednak należy, iż WP przewodniczy jednemu ze składów Rady i łączność ta z perspektywy spójności może mieć istotne znaczenie. W ten sposób wpływ WP na wskazane podmioty i ich równoległe wsparcie względem podległych mandatowi WP polityk Unii wpisuje się w oba nurty wyznaczające kierunek działań Wysokiego Przedstawiciela.

W konsekwencji uzyskany obraz Wysokiego Przedstawiciela to obraz podmiotu silnie i strukturalnie zaangażowanego nie tylko w działalność unijnych instytucji, lecz także w działania podmiotów nieposiadających tego statusu. W obu wymiarach – instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym – umocowanie WP w ramach poszczególnych kategorii podmiotów służyć się zdaje wykonywaniu powierzonego mu mandatu, obejmującego dwa, wymieniane już wielokrotnie, elementy. Owszem, swe funkcje WP realizuje poprzez przypisane mu indywidualnie uprawnienia i obowiązki. Jednak waga powierzonych mu organizacyjnych ról – instytucjonalnych „kapeluszy” oraz powiązań strukturalnych poza sferą instytucji posiada w tej mierze istotne znaczenie.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu analizy zmierzały do odtworzenia prawnej konstrukcji urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa utrwalonej Traktatem z Lizbony. Ów cel wymagał podjęcia i zbadania szeregu wątków szczegółowych odnoszących się zarówno do samego urzędu i reguł jego funkcjonowania (co uczyniono głównym przedmiotem rozważań), jak i do okoliczności determinujących jego ustanowienie i ewolucję.

W pierwszej kolejności analizie poddano proces rozwoju tej aktywności Unii Europejskiej, którą kwalifikować można jako jej politykę zagraniczną w szerokim znaczeniu. W tej części pracy szczególną uwagę zwrócono na dwutorowość procesów integracyjnych we wskazanej materii, która manifestuje się również w ramach aktualnych rozwiązań traktatowych. Dwutorowość ta opierała się i opiera na odrębnej formule współpracy w ramach tzw. *high policy* i *low policy*, oznaczających – w niezbędnym skrócie – aspekty polityczno-obronne oraz gospodarcze zewnętrznej aktywności Unii. Oba nurty różni m.in. ich zakres przedmiotowy, charakteryzuje je również odmienność procedur decyzyjnych, charakter przyjmowanych aktów oraz stopień zaangażowania unijnych instytucji w proces ich programowania i realizacji.

Ustalenia dotyczące unijnej polityki zagranicznej *sensu largo* pozwoliły podjąć wątek rozwoju koncepcji Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. O ile jednak rozważania przedstawione w rozdziale pierwszym objęły okres od momentu powstania Wspólnot u progu lat pięćdziesiątych XX wieku, ramy czasowe analiz przeprowadzonych w drugim rozdziale zostały ograniczone do okresu wyznaczonego momentem przyjęcia Traktatu z Amsterdamu (oraz prac nad tym aktem) i Traktatu z Lizbony (również z uwzględnieniem prac przygotowawczych). Tak określone ramy czasowe pozwoliły poddać analizie regulacje odnoszące się do Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB (Sekretarza Generalnego Rady), jak też ich dalszą ewolucję aż po przyjęcie Traktatu z Lizbony. Dorobek „lizboński” w odniesieniu do Wysokiego Przedstawiciela został przy tym omówiony jedynie w niezbędnym zakresie (m.in. podstaw prawnych analizowanego urzędu) jako konieczne wprowadzenie do kolejnych etapów analizy.

Na tle rozważań dotyczących kształtu polityki zagranicznej Unii oraz rozwoju koncepcji Wysokiego Przedstawiciela w dalszej części pracy zbadano zakres i charakter jego funkcji. W tej sferze w pierwszej kolejności zaprezentowano sposób pojmowania pojęcia „funkcja”, odnosząc je do działalności unijnych instytucji i organów, w tym również Wysokiego Przedstawiciela. Uznając, iż funkcja jako kategoria nadrzędna względem uprawnień i obowiązków WP ma względem nich walor czynnika systematyzującego, odtworzono obszary, w ramach których wypada poszukiwać zbiorów kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Zabieg ten potraktowano jako element czyniący katalog i naturę jego funkcji bardziej klarowną. W tym świetle za zasadne uznano wyodrębnienie zestawu funkcji WP obejmującego funkcje programująco-inicjatywne, reprezentacyjne, koordynacyjne i zarządcze, a także konsultacyjne, sprawozdawcze i koncyliacyjne. Poza samą ich identyfikacją podjęto też próbę ukazania najbardziej istotnych kompetencji (oraz form aktywności) WP składających się na wyszczególnione funkcje. Już w tej części opracowania podkreślono także ścisły związek między sferą funkcji WP a jego osadzeniem w unijnej strukturze instytucjonalnej.

Kolejną część pracy poświęcono statusowi organizacyjnemu Wysokiego Przedstawiciela. Analizie poddano trzy aspekty problemu. W pierwszej kolejności omówiony został mechanizm powołania WP oraz zakończenia pełnienia funkcji, co uznać należy za elementy składające się na obraz (i okres) jego kadencji. W dalszej kolejności zaprezentowane zostały główne założenia formuły *multi-hatting* oznaczającej – ujmując rzecz w skrócie – umocowanie Wysokiego Przedstawiciela jako autonomicznego organizacyjnie urzędu w ramach unijnych instytucji i podmiotów o innym statusie. W tym zakresie zwrócono szczególną uwagę na relację owego osadzenia organizacyjnego WP względem jego głównych, przedstawionych wcześniej zadań (i kompetencji). Wreszcie, w ostatniej części rozdziału czwartego, podjęto próbę ustalenia charakteru prawnego Wysokiego Przedstawiciela na tle traktatowych kategorii instytucji, organów i jednostek organizacyjnych.

Rozdział piąty poświęcono pogłębionej analizie powiązań Wysokiego Przedstawiciela z instytucjami Unii Europejskiej – Komisją, Radą oraz Radą Europejską. Ten fragment pracy stanowi tym samym uszczegółowienie i rozwinięcie rozważań poprzedniego rozdziału traktujących o umocowaniu WP w ramach formuły *multi-hatting*. W tej części analiz, w oczywisty sposób, uwagę szczególną zwrócono na charakter „uczestnictwa” Wysokiego Przedstawiciela w poszczególnych instytucjach. Podjęto jednak również próbę ustalenia najważniejszych konsekwencji określonej koncepcji osadzenia WP we wskazanych instytucjach (m.in. w sferze jego relacji z innymi członkami czy też jednostkami organizacyjnymi tychże instytucji) z perspektywy całości polityki zagranicznej UE i jej zewnętrznej reprezentacji.

Ostatnia część pracy poświęcona została organizacyjnym relacjom Wysokiego Przedstawiciela względem innych niż instytucje podmiotów. W tym zakresie w głównej mierze rozważania skoncentrowały się wokół Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i charakteru powiązań między Służbą a analizowanym urzędem. W tym zakresie odtworzono relacje między sferą zadań ESDZ, jej personelem i strukturą wewnętrzną a Wysokim Przedstawicielem wraz z charakterem owych relacji i dostrzegalnych w tej mierze zależności. W dalszej kolejności przedstawione zostały powiązania WP z podmiotami w postaci EAO, Europejskiego Centrum Satelitarnego, Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony oraz Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem. Również w tym wymiarze podjęto próbę ustalenia charakteru zależności między WP a wskazanymi podmiotami i ich potencjalne konsekwencje.

Analizy przeprowadzone w ramach sześciu rozdziałów zmierzały do weryfikacji szczegółowych tez sygnalizowanych we Wstępie, a w rezultacie także do weryfikacji tezy głównej. Dały w ten sposób podstawę do sformułowania określonych wniosków odnośnie do konstrukcji urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wnioski te w sposób fragmentaryczny przedstawiane były w formie podsumowań kończących każdy z rozdziałów. W tym miejscu należy ująć je w sposób zbiorczy.

Aktywność Unii Europejskiej definiowana pojęciem polityki zagranicznej stanowi efekt długotrwałej ewolucji działalności Wspólnot Europejskich oraz samej UE, której początki sięgają początku lat pięćdziesiątych XX wieku. Stałym elementem owej ewolucji pozostaje po dzień dzisiejszy wyraźna dychotomia między wymiarem gospodarczym i czysto politycznym (dyplomatycznym) wskazanej aktywności. Jej substrat polityczny wykazywał i wykazuje szereg odrębności względem reżimu integracji gospodarczej i właściwych jej form aktywności zewnętrznej Unii. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – mimo przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową – wciąż opiera się na odrębnych zasadach i procedurach, co znajduje wyraźne potwierdzenie w treści Traktatów (art. 24 ust. 1 TUE). Już na tym tle rysuje się obraz polityki zagranicznej UE jako dziedziny podlegającej określonemu stopniowi fragmentacji. Nie bez znaczenia pozostaje tu także fakt ciągłego rozszerzania się gospodarczych oraz pozagospodarczych aspektów integracji w ramach UE (również poza sferą jej „działań zewnętrznych”) i stałego rozwoju towarzyszących im aktywności zewnętrznych Unii. W tym natomiast świetle dostrzec można, po pierwsze, konieczność podnoszenia potencjału WPZiB jako „politycznego” elementu zewnętrznej tożsamości Unii oraz, po drugie, konieczność zapewnienia pożądanej spójności między poszczególnymi obszarami polityki zagranicznej Unii oraz odpowiedzialnymi za jej różne elementy podmiotami. Dążenie do uczynienia WPZiB polityką możliwie rozpoznawalną przy jednoczesnym zachowaniu spójności ogółu działań zewnętrznych UE (oraz polityk we-

wewnętrznych o silnym potencjale „zagranicznym”) pozostaje z punktu widzenia Unii wyzowaniem niezwykle istotnym.

Owe dążenie do swoistej personifikacji WPZiB (pojmowanej jako czynnik wzmacniający polityczną obecność Unii na arenie międzynarodowej) oraz do wzmocnienia spójności poszczególnych płaszczyzn unijnej polityki zagranicznej wydają się przenikać całość procesu kształtowania koncepcji urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Oba wątki wydają się w sposób ewidentny determinować rozwój owej koncepcji i wyznaczać kierunek jej ewolucji – od samego ustanowienia urzędu (jeszcze w formule Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB/Sekretarza Generalnego Rady) aż po jej finalną formę potwierdzoną Traktatem z Lizbony. Ustanowienie wskazanego urzędu na mocy Traktatu z Amsterdamu i formułowane wobec niego oczekiwania na wstępnym etapie rozwoju wydawały się jednocześnie koncentrować głównie wokół wzmocnienia personalnej identyfikacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Pierwotna nazwa omawianego urzędu sama w sobie zdaje się to potwierdzać. Kwestia spójności polityki zagranicznej UE nie została oczywiście w tej fazie pominięta. Szczególnie silny akcent położono jednak na rolę Wysokiego Przedstawiciela jako „twarzy” unijnej WPZiB. To była jego pierwszoplanowa rola. W zakresie spójności natomiast jego zadania zeszyły niejako na plan drugi, oscylując wokół koncepcji, zgodnie z którą WP bardziej spójności nie zagraża, niż ją w sposób bezpośredni i czynny promuje i zapewnia. Tendencja ta jednak została zmodyfikowana w trakcie prac nad TKE. Już wówczas dostrzeżono, iż urząd Wysokiego Przedstawiciela (proponowana tytułacja – Minister Spraw Zagranicznych Unii) przejawia określony potencjał w sferze spójności polityki zagranicznej Unii, który należy wykorzystać. Uznawano, iż zadanie personifikowania WPZiB zostało w miarę możliwości osiągnięte. Uznając wagę tego zadania Wysokiego Przedstawiciela, postanowiono jednocześnie w sposób dobitny uczynić go odpowiedzialnym za zapewnianie (czy też wzmacnianie) spójności polityki zagranicznej Unii. Traktat z Lizbony, jako kontynuacja TKE, tej tendencji w rozwoju koncepcji WP hołduje. Na tle przewidzianych w nim rozwiązań (a manifestują się one już na poziomie ogólnej analizy podstaw prawnych funkcjonowania WP) Wysoki Przedstawiciel łączyć ma w swej osobie oba wskazane wyżej wątki – personifikację WPZiB oraz utrzymanie spójności poszczególnych elementów unijnej aktywności zewnętrznej.

Wskazane wyżej czynniki determinujące ustanowienie i kierunek ewolucji urzędu Wysokiego Przedstawiciela znajdują wyraźne odzwierciedlenie w treści aktualnie obowiązujących Traktatów – TUE i TFUE. Czynniki te zdają się wyznaczać zasadnicze sfery i kierunki działania Wysokiego Przedstawiciela. Analizowane w pracy regulacje – zwłaszcza TUE – potwierdzają, iż zakresem działań Wysokiego Przedstawiciela objęto, z jednej strony, programowanie i realizację WPZiB. Staje się on tym samym „wykonawcą” WPZiB i w tej materii stanowić ma ową „twarz i głos”

Unii na arenie międzynarodowej. Z drugiej natomiast strony, zakres działań WP obejmuje także przyczynianie się do zachowania spójności unijnej polityki zagranicznej. I w ten z kolei sposób WP staje się nie tylko podmiotem, urzędem WPZiB personifikującym, lecz również odpowiedzialnym za jej spójność wewnętrzną, jak i koherencję względem pozostałych pól unijnych działań zewnętrznych.

Wobec natury wskazanych sfer aktywności Wysokiego Przedstawiciela naturalną staje się konstatacja o konieczności zapewnienia mu stosownych narzędzi – instrumentów umożliwiających realizację wskazanych celów. Jednocześnie sposób zaangażowania WP w obszar realizacji WPZiB oraz zachowania spójności unijnej polityki zagranicznej zwraca uwagę na jego bliskość względem unijnej egzekutywy. W tym zaś kontekście oceniać wypada zestaw szczegółowych uprawnień i obowiązków WP i w tym także kontekście warto formułować katalog jego funkcji. Zgodnie z założeniami przyjętymi w prezentowanych rozważaniach funkcje posiadają charakter systematyzujący w relacji do stosunkowo szerokiej gamy kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Wobec tych założeń zasadnym jest wyróżnienie funkcji programująco-inicjatywnych zapewniających WP określony wpływ na planowanie działań i wdrażanie stosownych procedur w zakresie WPZiB. Wysoki Przedstawiciel pełni również funkcje reprezentacyjne, a także zarządcze i koordynacyjne. Wreszcie, w katalog ów wpisują się także funkcje konsultacyjne, sprawozdawcze oraz koncyliacyjne. Zauważyć także wypada, iż wszystkie wskazane funkcje wydają się obejmować i porządkować kompetencje przyznane WP i właściwe im formy jego działań. Pozostają w korelacji z charakterem zasadniczych obszarów aktywności WP i kierunkami jego działań.

Natura obszarów funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela znajduje także niezwykle silne odzwierciedlenie w wymiarze jego statusu organizacyjnego. Kwestia jego funkcji, siłą rzeczy, jest z tym zagadnieniem również silnie związana. Wobec roli WP jako podmiotu personifikującego WPZiB naturalną stała się tendencja przyjęta u progu XXI wieku, by urząd ten uczynić autonomicznym, odseparować go względem Sekretarza Generalnego Rady. Jednocześnie jednak planowano ów zaautonomizowany urząd połączyć z umocowaniem go w ramach unijnych instytucji odpowiedzialnych za unijną politykę zagraniczną i poszczególne jej elementy. Tym samym przyjąć należy, iż instrumentem pozwalającym WP realizować określone funkcje nie są tylko przyznane mu kompetencje. Swoistym narzędziem w tej mierze staje się również odpowiednie osadzenie go w ramach instytucji UE oraz powiązanie z podmiotami o innym statusie. Wysoki Przedstawiciel pozostaje jednym z wiceprzewodniczących Komisji, przewodniczy RSZ, a także bierze udział w pracach Rady Europejskiej. Ten zabieg wydaje się stawać czynnikiem usprawniającym – a wręcz umożliwiającym – właściwe wykonywanie posiadanych uprawnień oraz wypełnianie określonych obowiązków. W konsekwencji status organizacyjny Wysokiego Przedstawiciela (wyrażany pojęciem *multi-hatting*) stanowi kombinację

jego autonomicznego charakteru i zaangażowania (w różnym charakterze) w działalność instytucji Unii (oraz innego typu jednostek). Sposób skonstruowania kadencji WP, zakresu jego funkcji, kompetencji i obowiązków potwierdzają jego organizacyjną autonomię. Jednocześnie jednak Traktaty w sposób wyraźny czynią z WP „uczestnika” unijnych instytucji. Mocują go również w strukturze innych podmiotów, jak chociażby ESDZ. Szczególnie silny potencjał prezentowane rozwiązania wydają się posiadać w sferze zapewniania polityce zagranicznej Unii spójności i roli WP w tym wymiarze. Dostrzec jednak również należy, iż owo osadzenie instytucjonalne WP generować może pewne napięcia, m.in. w zakresie reprezentacji zewnętrznej Unii (relacja Wysoki Przedstawiciel – przewodniczący Rady Europejskiej). To z kolei, z perspektywy polityki zagranicznej UE pojmowanej jako całość (jej spójności czy efektywności), może mieć negatywne oddziaływanie. Wreszcie, relacje, powiązania WP z podmiotami takimi jak m.in. Europejska Służba Działań Zewnętrznych wydają się zapewniać Wysokiemu Przedstawicielowi określone wsparcie merytoryczne i organizacyjno-techniczne. W tym ujęciu określone formy powiązań (zwierzchnictwa) między WP a ESDZ czy innymi opisanymi w pracy podmiotami tworzą niezbędne zaplecze organizacyjne Wysokiego Przedstawiciela – zaplecze umożliwiające właściwą realizację powierzonych mu misji.

W powyższy sposób w relacji do Wysokiego Przedstawiciela uwidacznia się pewna logiczna sekwencja określonych okoliczności zdająca się pozytywnie weryfikować tezę główną postawioną we Wstępie. Otóż, determinowany w głównej mierze wolą państw członkowskich, kształt unijnej polityki zagranicznej uwzględnia pewien stopień jej fragmentacji. Jej głównym (choć niekoniecznie jedynym) przejawem staje się odrębność wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa względem pozostałych obszarów działań zewnętrznych Unii. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera kwestia rozpoznawalności (personalnego potencjału) WPZiB oraz spójności wszystkich (w tym także WPZiB) składowych unijnej polityki zagranicznej *sensu largo*. Ów stan fragmentacji tejże polityki jest przy tym jednym z czynników wymuszających podejmowanie określonych zabiegów reformatorskich, również w zakresie konstrukcji unijnych ram instytucjonalnych czy nawet szerzej – struktury organizacyjnej Unii. Znaczenie modyfikacji traktatowych w tym zakresie posiada niebagatelne znaczenie z perspektywy obu wskazanych wyżej wyzwań unijnej aktywności zewnętrznej. Istotnym elementem tychże modyfikacji staje się natomiast urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Samo jego ustanowienie oraz rozwój jego koncepcji stanowią swoistą odpowiedź na wyzwania generowane stanem polityki zagranicznej Unii – ewolucja rozwiązań prawnych poświęconych WP na każdym w zasadzie etapie, choć w różnych proporcjach, na wyzwania te wydaje się odpowiadać. W aktualnym stanie prawnym fakt ten manifestuje się na poziomie kompetencji powierzonych WP pozwalających się ująć w ramy określonych funkcji. Te z kolei pozostają w wyraż-

nym związku z podstawowymi sferami zainteresowania (i działalności) Wysokiego Przedstawiciela. Znajduje on również odzwierciedlenie na płaszczyźnie statusu organizacyjnego Wysokiego Przedstawiciela. Kombinacja autonomicznego charakteru rozpatrywanego urzędu z jego umocowaniem w ramach instytucji UE (oraz powiązaniem względem innych niż instytucje podmiotów) staje się elementem koniecznym realizacji przypisanych WP funkcji. Innymi słowy – umocowanie organizacyjne WP umożliwia mu poprawną realizację funkcji (wykonywanie uprawnień i wywiązywanie się z obowiązków), a w konsekwencji także zapewnianie WPZiB dostatecznego stopnia rozpoznawalności oraz wzmacnianie spójności polityki zagranicznej Unii Europejskiej.

W wymiarze bardziej szczegółowym przeprowadzone w pracy analizy podsumować można zatem pewną próbą klasyfikacji Wysokiego Przedstawiciela jako elementu prawno-instytucjonalnej struktury Unii. Otóż wydaje się on autonomicznym urzędem, który kwalifikować można jako organ Unii Europejskiej. Odpowiada on za realizację WPZiB oraz zapewnianie spójności unijnej polityki zagranicznej. Te jego zadania pozwalają uznać go za swoistą „personifikację” unijnej zagranicznej *high policy* (WPZiB) i wpisują w sferę unijnej egzekutywy. W tym świetle naturalnym staje się katalog funkcji Wysokiego Przedstawiciela obejmujący m.in. funkcje inicjatywne, reprezentacyjne, zarządcze i koordynacyjne. Ten katalog skorelowany jest natomiast z osadzeniem WP jako autonomicznego urzędu w ramach instytucji Unii. Osadzenie owo przybiera jednocześnie określony charakter – od członkostwa po uczestnictwo w pracach danej instytucji. Można wreszcie zidentyfikować szereg organizacyjnych powiązań WP z podmiotami nieposiadającymi statusu instytucji. W tym zakresie na plan pierwszy wysuwa się jego relacja względem ESDZ. Charakter tej relacji (oraz stosunku WP do pozostałych podmiotów opisanych w pracy w ramach kategorii pozainstytucjonalnej) oddawać zdaje się odpowiednio pojęcie zwierzchnictwa. Dzięki wskazanym powiązaniom organizacyjnym i jednoczesnym zachowaniu autonomii Wysoki Przedstawiciel jest w stanie swe kompetencje wykonywać na różnych organizacyjnych poziomach, a w efekcie ma możliwość realizacji powierzonych zadań, posiada ku temu stosowne – jakkolwiek odmienne w swej naturze – instrumenty.

Jednocześnie zarysowany wyżej obraz Wysokiego Przedstawiciela ukazuje podmiot, którego aktywność (prowadzona w oparciu o stosowne kompetencje) staje się aktywnością rozległą. W tym świetle można podejmować próby oceny, na ile WP pozostaje efektywny w swych działaniach i jak skutecznie określone cele realizuje. Rozważania zaprezentowane w pracy – jako skoncentrowane na prawnej konstrukcji urzędu – nie są w stanie w pełni na te pytania odpowiedzieć. W swym kształcie wydają się zapewniać pewien fundament dla dalszych analiz poświęconych Wysokiemu Przedstawicielowi, w tym także analiz o pozaprawnym charakterze.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury

- Aggestam L., *New actors, new foreign policy: EU and enlargement* [w:] S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2012
- Aggestam L., Anesi F., Edwards G., Hill Ch., Rijks D., *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, SIEPS 2008:6-7
- Areilza, de J.M., *The History and Foundations of European Integration: A contribution to the Debate on the Future of the European Union* [w:] C. Arvanitopoulos (ed.), *Re-forming Europe: The Role of the Centre-Right*, Constantinos Karamanlis Institute for Democracy, Athens 2009
- Baere, de G., Wessel R.A., *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences* [w:] D. Spence, J. Batora (eds.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, New York 2015
- Balzacq T. (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*, Basingstoke, New York 2009
- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005
- Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej: Traktat z Nicei, Traktat konstytucyjny, Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2011
- Barcz J., Koliński A., *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991
- Barcz J., Mik C., Nowak-Far A., *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- Berman P., *From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012
- Biondi A., Eeckhout P., Ripley S. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012

- Blanke H-J., Mangiameli S. (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, New York, London, Dordrecht 2013
- Blockmans S., Hillion Ch. (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2013/1
- Blockmans S., Hillion Ch. (eds.), *EEAS 2.0. Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014/1
- Blockmans S., Laatsit M-L., *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?* [w:] P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012
- Blockmans S., *Priorities for the Next Legislature: EU External Action*, CEPS Commentary, September 2014
- Blockmans S., Montesano F. S., *Mogherini's first 100 days: Not the quiet diplomat*, CEPS Commentary, 12 February 2015
- Blockmans S., Russack S., *The Commissionres' Group on External Action – Key political facilitator*, CEPS Special Report, No. 125/December 2015
- Búrca, de G., *EU External Relations: The Governance Mode of Foreign Policy* [w:] B. van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford 2013
- Cardwell P.J., *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2015, vol. 17
- Carta C., *The European Union Diplomatic Service. Ideas, preferences and identities*, London, New York 2012
- Christiansen T., *Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance?*, Journal of European Public Policy 2001, vol. 8, issue 5
- Conceição-Heldt, da E., Meunier S., *Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance*, Journal of European Public Policy 2014, vol. 21, no. 7
- Cremona M., Monar J., Poli S. (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels 2011
- Cremona M., *Coherence in European Union foreign relations law* [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011
- Cremona M., *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process* [w:] A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge 2008
- Cremona M., *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012

- Curtin D.M., *Accumulated executive power in Europe: The 'most dangerous' branch of government in the European Union*, Amsterdam 2009
- Curtin D.M., Dekker I., *The Constitutional Structure of the European Union: Some Reflections on Vertical Unity-in Diversity* [w:] P. Beaumont, C. Lyons, N. Walker (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Portland, Oregon 2002
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004
- Denza E., *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon*, Berlin Heidelberg 2012
- Dieckhoff A., *Europe and the Arab World: The Difficult Dialogue* [w:] I. Greilsammer, J.H.H. Weiler (eds.), *Europe and Israel: Troubled Neighbours*, Berlin, New York 1988
- Dijkstra H., *EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?*, European Integration online Papers (EIoP) 2011, vol. 15
- Doliwa-Klepacki Z. M., *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Białystok 2005
- Dubowski T., *Local Border Traffic – European Union and Member States' Perspective (based on Polish Experience)*, European Journal of Migration and Law 2012, vol. 14, issue 4
- Duke S., *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper 99/W/06
- Duke S., *Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond* [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011
- Duke S., *The European External Action Service: Antidote against Incoherence?*, European Foreign Affairs Review 2012, vol. 17, issue 1
- Duke S., *Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of European External Action Service*, The Hague Journal of Diplomacy 2009, vol. 4
- Eeckhout P., *The Constitutionalization of European Foreign Policy*, Proceedings of the Annual Meeting 2013, vol. 107
- Eeckhout P., *EU External Relations Law*, Oxford, New York 2011
- Eeckhout P., *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism* [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012

- Eeckhout P., *A Panorama of Two Decades of EU External Relations Law* [w:] A. Arnall, P. Eeckhout, T. Tridimas (eds.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford 2008
- Egenhofer Ch., Kurpas S., Kaczyński P.M., van Schaik L., *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2011
- Elsuwege, van P., *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, *Common Market Law Review* 2010, vol. 47
- Elsuwege, van P., *Law versus Politics: The Limits of Judicial Review in EU External Relations*, Working Paper Annual Research Network Conference 2010
- Elsuwege, van P., *Securing the Institutional Balance in the Procedure for Concluding International Agreements: European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)*, *Common Market Law Review* 2015, vol. 52, no. 5
- Erkelens L., Blockmans S., *Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance*, *CLEER Working Papers* 2012/1
- Fouéré E., *EU Delegations, EU Special Representatives and Common Security and Defence Policy Missions: Building a True Cooperative Relationship* [w:] L. N. González Alonso (ed.), *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*, *CLEER Working Papers* 2014/6
- Fraser C., *Introduction to European Foreign Policy*, Abingdon, Oxon 2012
- Fröhlich S., *Die Europäische Union als globaler Akteur*, Wiesbaden 2008
- Gadkowski T., *Specyfika Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony* [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015
- Gatti M., *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden, Boston 2016
- Gatti M., Manzini P., *External representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, *Common Market Law Review* 2012, vol. 49
- Gauttier P., *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, *European Law Journal* 2004, vol. 10, no. 1
- Gebhard C., *Coherence* [w:] Ch. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, New York 2011
- Gosalbo Bono R., *The Organization of the External Relations of the European Union in the Treaty of Lisbon* [w:] P. Koutrakos (ed.), *The European Union's external relations a year after Lisbon*, *CLEER Working Papers* 2011/3

- Grzeszczak R., *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do rzeczywistości (Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy – from words to reality)*, Zeszyty Natolińskie 2013, z. 54
- Grzeszczak R., *Refleksje nad tendencjami rozwoju prawa Unii Europejskiej. Od unifikacji i konstytucjonalizacji do fragmentacji i renacjonalizacji prawa* [w:] K. Karski (red.), *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Gundert H., *The unified representation of disagreement – What the Serbia-Kosovo deal tells us about the real potential of the EU's High Representative*, *IReflect – Student Journal of International Relations* 2014, vol. 1(1)
- Haaland Matlary J., *EU Foreign Policy: “High politics”, low impact – and vice versa?* [w:] F. Bynander, S. Guzzini (eds.), *Rethinking Foreign Policy*, Abingdon, Oxon; New York 2013
- Helly D., Herrero A., Knoll A., Galeazzi G., Sherriff A., *A closer look into EU's external action frontline: Framing the challenges ahead for EU Delegations*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Briefing Note No. 62 – March 2014
- Helwig N., *EU Foreign Policy and the High Representative's Capability-Expectations Gap: A Question of Political Will*, *European Foreign Affairs Review* 2013, vol. 18, no. 2, issue 2
- Helwig N., *The High Representative 3:0. Taking EU Foreign Policy to the Next Level*, FIIA Briefing Paper 155, May 2014
- Helwig N., Ivan P., Kostanyan H., *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2013
- Hertog, den L., Stroß S., *Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, *European Foreign Affairs Review* 2013, vol. 18, no. 3
- Hill Ch., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, *Journal of Common Market Studies* 1993, vol. 31, no. 3
- Hillion Ch., *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union* [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law, Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford 2008
- Hoffmann S., *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and Case of Western Europe*, *Daedalus* 1966, vol. 95, no. 3
- Jesień L., *Po Amsterdamzie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998

- Justyński J., Justyńska P., *Instytucjonalizacja, integracja, współnotowanie? Geneza i rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej* [w:] J. Galster, A. Szczërba-Zawada (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016
- Kaczorowska-Ireland A., *European Union Law*, New York 2016
- Kaddous Ch., *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty* [w:] S. Griller, J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty. European Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien 2009
- Karolewski I. P., *Constitutionalization of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Implications of the Constitutional Treaty*, *German Law Journal* 2005, no. 11
- Keating D., *Tusk and Mogherini appointed to EU's top jobs*, *POLITICO-European Voice*, 8/30/14
- Kenig-Witkowska M.M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014
- Keukeleire S., Thiers R., Justaert A., *Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union*, *The Hague Journal of Diplomacy* 2009. no. 4
- Kozub P., *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej w latach 1996 – 2007*, Toruń 2011
- Krenzler H-G., Schneider H.C., *The Question of Consistency* [w:] E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, London 1997
- Kuźelewska E., *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011
- Lange S., *HR/VP to VP/HR? The next generation*, European Union Institute for Security Studies, Brief No. 30, 28 October 2014
- Laursen F., *The EU's 'external action' according to the Lisbon Treaty. Institutional choices and their explanations* [w:] M. Wilga, I.P. Karolewski (eds.), *New Approaches to EU Foreign Policy*, New York 2014
- Laursen F., *The Lisbon Treaty: Overview of Institutional Choices and Beginning Implementation* [w:] F. Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham 2012
- Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., *EU Procedural Law*, Oxford 2014
- Leśniak T., *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, *Studia i Analizy Europejskie* 2011, nr 2

- Longo F., *Justice and Home Affairs as a New Tool of European Foreign Policy* [w:] F. Bindi (ed.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington 2010
- Louis J-V., *The European Union: from External Relations to Foreign Policy?*, College of Europe, EU Diplomacy Papers 2007, no 2
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny WPZiB – międzyrządowość w służbie Unii Europejskiej?* [w:] J. Galster, A. Szczerba-Zawada, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016
- Marangoni A-C., *One Hat Too Many for the High Representative – Vice President? The Coherence of EU's External Policies after Lisbon*, EU External Affairs Review 2012, vol. 2, no. 1
- Marangoni A-C., *Personification of Diplomacy? The Faces of EU Foreign Policy* [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, Brussels 2012
- Marangoni A-C., *Towards Consistency of EU External Policies? A Case Study on the European Commission*, Maastricht 2014
- Marangoni A-C., Vanhoonacker S., *The consistency of EU external action post-Lisbon: RENEWING appropriate measures against Zimbabwe in 2012*, European Integration online Papers (EIoP) 2015, vol. 19
- Marszałek-Kawa J., *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2003
- Miedzińska I., *The position and role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – selected issues*, Polish Journal of Political Science. Working Papers 2014, vol. 2, issue 1
- Mielnik B., *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008
- Mik C., *Europejska Służba Działania Zewnętrzne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej* [w:] K. Klafkowska-Waśniowska, M. Mataczyński, R. Sikorski, M. Sokołowski (red.), *Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego*, Warszawa 2012
- Moravcsik A., Nicolaïdis K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, Journal of Common Market Studies 1999, vol. 37, no. 1
- Novak S., *Single Representative, Single Voice: Magical Thinking and the Representation of the EU on the World Stage*, Global Policy 2014, vol. 5, suppl. 1
- Osica O., Trzaskowski R., Popielawska J., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2009, nr specj. 2(3)

- Ott A., *EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield Between European and International Law*, *European Foreign Affairs Review* 2013, vol 8, issue 4
- Paul J., *EU Foreign Policy After Lisbon: Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?*, *CAP Policy Analysis* 2008, no. 2 June
- Peterson J., Shackleton M., *The Institutions of the European Union*, Oxford 2012
- Piris J.-C., *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, New York 2010
- Pleszka M., *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – Analysis of the Lisbon Treaty Provisions*, *Yearbook of Polish European Studies* 2010, vol. 13
- Portela C., Raube K., *(In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies*. Paper presented at the European Studies Association Bi-annual Convention, Los Angeles, 23-25 April 2009, Los Angeles, CA
- Portela C., Raube K., *The EU Polity and Foreign Policy Coherence*, *Journal of Contemporary European Research* 2012, vol. 8, issue 1
- Przybylska-Maszner B., *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, *Studia Europejskie* 2012, nr 2
- Puetter U., *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treatu of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy Coordination* [w:] P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012
- Quinn P., *The Lisbon Treaty: Answering the Call for Greater Coherence in EU External Relations?* [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, Brussels 2012
- Radtke K., *The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?* [w:] F. Laursen (ed.), *EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham: Ashgate, 2012
- Radtke K., *The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?* [w:] F. Laursen (ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham 2012
- Ramopoulos T., Wouters J., *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 156 – March 2015
- Raube K., *The European External Action Service and the European Parliament*, *The Hague Journal of Diplomacy* 2012, vol. 7

- Reynaert V., *The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, *The Hague Journal of Diplomacy* 2012, vol. 7
- Santos Vara J., *EU Representation to International Organisations: A Challenging Task for the EEAS* [w:] Louis N. Gonzáles Alonso (ed.), *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*, *CLEER Working Papers* 2014/6
- Sari A., *Between Legalisation and Organisational Development: Explaining the Evolution of EU Competence in the Field of Foreign Policy* [w:] P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, the Hague 2012
- Schermers H. G., Blokker N. M., *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Leiden 2011
- Schmidt J., *The High Representative, The President and the Commission – Competing Players in the EU's External Relations: The Case of Crisis Management* [w:] P. J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012
- Schütze R., *Foreign Affairs and EU Constitution. Selected Essays*, Cambridge 2014
- Smith M., *Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third-Generation Hybrid'*, *Journal of European Integration* 2012, vol. 34, no. 7
- Stein E., *European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1983, vol. 43
- Szczerba-Zawada A., *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013
- Szczerba-Zawada A., *The President of the European Council and Other Formats of Presidency in the European Union: (Un)Constructive Ambiguity in the EU Political System*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, vol. XXV, no. 2
- Szmigielski A., *System prawny WPZiB – wspólnotowość tylko w nazwie?* [w:] J. Galster, A. Szczerba-Zawada (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016
- Tereszkiewicz F., *Aspekty prawne Wspólne Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim*, *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 2009/2010, vol. 4
- Tonra B., Christiansen T., *The study of EU foreign policy: between international relations and European studies* [w:] B. Tonra, T. Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, New York 2004
- Tridimas T., *The General Principles of EC Law*, Oxford 2006

- Verola N., *The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon* [w:] F. Bindi, I. Angelescu (eds.), *Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington 2012
- Vooren, van B., *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2010/7
- Vooren, van B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A paradigm for Coherence*, Abingdon 2012
- Vooren, van B., Wessel R. A., *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge 2014
- Vooren, van B., Wessel R.A., *External Representation and the European External Action Service* [w:] S. Blockmans, R.A. Wessel (eds.), *Principles and practices of EU external representation*, CLEER Working Papers 2012/5
- Waele, de H., *Layered Global Player. Legal Dynamics of EU External Relations*, Berlin, Heidelberg 2011
- Wessel R. A., *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and the New Constitution for Europe* [w:] J. W. de Zwaan, J. H. Jans, F. A. Nelissen, S. Blockmans (eds.), *The European Union: An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, the Hague 2004
- Wessel R.A., *The legal dimension of European foreign policy* [w:] Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen and B. Tonra (eds.), *Handbook of European Foreign Policy*, London 2015
- Witkowska-Chrzczonec K., *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej: studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2014
- Witte, de B., *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?* [w:] M. Cremona, B. de Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford and Portland, Oregon 2008
- Witte, de B., *Institutional Variation Across Policy Fields in the Evolution of European Union Law*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2013, no. 3
- Wouters J., Ramopoulos T., *Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 119 – September 2013

Dokumenty

Traktaty

Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951), źródło: http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed-5be548cd58.html

Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957), źródło: http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html

European Defence Community Treaty, źródło: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>

Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (8 April 1965), źródło: http://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/fd7200ae-bfc9-4979-84e3-c1f48ff07724/Resources#be427f35-bec6-4872-9afa-e9602d628aea_en&overlay

Jednolity Akt Europejski (Single European Act), Dz.U. L 169/1 z 29.06.1987

Traktat o Unii Europejskiej (wersja z 1992 r.), Dz.U. C 191 z 29.7.1992

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 1997), Dz.U. C 340 z 10.11.1997

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 1997), Dz.U. C 340 z 10.11.1997

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskiej i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. C 340, 10.11.1997

Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskie i niektóre związane z nimi akty; podpisany w Nicei 26 lutego 2001 r., Dz.U. C 080 z 10/03/2001

Draft Treaty establishing a Constitution for Europe adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003 submitted to the President of the European Council in Rome 18 July 2003, OJ C 169, 18.7.2003

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. C 310 z 16.12.2004

Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (23 July 2007), CIG 1/07, źródło: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf>

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202, 07.06.2016

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202, 07.06.2016

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 202 z 07.06.2016

Akty instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii

Regulamin pracowniczy i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, Dz.U. L 56 z 04.03.1968

Regulamin Komisji (C(2000) 3614), Dz.U. L 308 z 08.12.2000

Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (2001/78/WPZiB), Dz.U. L 27 z 30.1.2001

Wspólne działanie Rady z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarne-go Unii Europejskiej (2001/555/WPZiB), Dz.U. L 200 z 25.7.2001

Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.U. L 11 z 16.1.2003

Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony, Dz.U. L 245 z 17.7.2004

Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 405, 30.12.2006

Decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej (2009/878/UE), Dz.U. L 315 z 02.12.2009 (tekst jednolity)

Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE), Dz.U. L 315 z 02.12.2009

Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009/908/UE), Dz.U. L 322 z 09.12.2009

Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), Dz.U. L 325 z 11.12.2009

Decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej (2009/878/UE), Dz.U. L 315 z 02.12.2009

- Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą Przewodniczącego Komisji z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Dz.U. L 315 z 2.12.2009
- Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą Przewodniczącego Komisji z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2009/950/UE)*, Dz.U. L 328 z 15.12.2009
- Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE)*, Dz.U. L 201 z 03.08.2010
- Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*, aktualna wersja rozporządzenia: [http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/](http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/)
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 16 września 2010 roku w sprawie zmiany wykazu składów Rady (2010/594/UE)*, Dz.U. L 263 z 06.10.2010
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1080/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich*, Dz.U. L 311 z 26.11.2010
- Decision of the European Ombudsman closing his own-initiative inquiry OI/12/2010/(BEH) MMN concerning the Council of the European Union, the European Commission and the High Representative / European External Action Service*, źródło: http://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/decision.faces/en/51481/html.bookmark#_ftn12
- Decyzja Rady 2011/173/WPZiB z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Bośni i Hercegowinie*, Dz.U. L 76 z 22.3.2011
- Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 23 marca 2011 r. ustanawiająca zasady mające zastosowanie do ekspertów krajowych oddelegowanych do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. C 12 z 14.01.2012
- Decyzja Rady 2011/297/WPZiB z dnia 23 maja 2011 zmieniająca wspólne działanie 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej*, Dz.U. L 136 z 24.5.2011
- Decyzja Rady 2011/411/WPZiB z dnia 12 lipca 2011 r. określająca statut, siedzibę i zasady operacyjne Europejskiej Agencji Obrony oraz uchylająca wspólne działanie 2004/551/WPZiB*, Dz.U. L 183 z 13.7.2011)
- Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zasad dostępu do dokumentów*, Dz.U. C 243 z 20.8.2011

Decyzja Rady 2011/486/WPZiB z dnia 1 sierpnia 2011 r. dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom w związku z sytuacją w Afganistanie, Dz.U. L 199 z 2.8.2011

Council Decision authorising the Commission and the High Representative to negotiate on behalf of the European Union, the provisions of a Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and its Member States and Afghanistan, that fall within the competence of the European Union (16146/11), Brussels, 10 November 2011

Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie zasad dotyczących ochrony danych, Dz.U. C 308 z 12.10.2012

Joint Decision of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 28.03.2012 on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union, JOIN (2012) 8 final

Decyzja Rady 2013/133/WPZiB z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu, Dz.U. L 75 z 19.3.2013

Decyzja Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dz.U. C 190 z 29.6.2013

Decyzja Rady 2013/189/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchylecia wspólnego działania 2008/550/WPZiB, Dz.U. L 112 z 24.4.2013

Decyzja Rady 2013/233/WPZiB z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej pomocy w zintegrowanym zarządzaniu granicami w Libii (EUBAM Libya), Dz.U. L 138 z 24.5.2013

Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej (2013/272/UE), Dz.U. UE L 165 z 18.06.2013

Rozporządzenie Rady (UE) nr 596/2013 z dnia 24 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z siecią Al-Kaida, Dz.U. L 172 z 25.6.2013

Decyzja Rady 2013/354/WPZiB z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich (EUPOL COPPS), Dz.U. L 185 z 4.7.2013

Decyzja Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Dz.U. L 41 z 12.2.2014

Decyzja Rady 2014/23/WPZiB z dnia 20 stycznia 2014 r. uchylająca decyzję 2013/350/WPZiB zmieniającą i przedłużającą mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, Dz.U. L 16 z 21.1.2014

- Decyzja Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, Dz.U. L 41 z 12.2.2014*
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 208/2014 z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie, Dz.U. L 66 z 6.3.2014*
- Decyzja Rady 2014/130/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r. przedłużająca mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu, Dz.U. L 71 z 12.3.2014*
- Decyzja Rady 2014/198/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Zjednoczoną Republiką Tanzanii w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unią Europejską do Zjednoczonej Republiki Tanzanii osób podejrzanych o piractwo i zajętego w związku z tym mienia, Dz.U. L 108 z 11.4.2014*
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 271/2014 z dnia 17 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1183/2005 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko osobom naruszającym embargo na broń w odniesieniu do Demokratycznej Republiki Konga, Dz.U. L 79 z 18.3.201*
- Decyzja Rady 2014/219/WPZiB z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 113 z 16.4.2014*
- Decyzja Rady 2013/189/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EKBiO) oraz uchYLENIA WSPÓLNEGO DZIAŁANIA 2008/550/WPZiB, Dz.U. L 112 z 24.4.2013*
- Decyzja Rady 2014/384/WPZiB z dnia 23 czerwca 2014 r. zmieniająca decyzję 2011/426/WPZiB w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, Dz.U. L 183 z 24.6.2014*
- Decyzja Rady 2014/401/WPZiB w sprawie Centrum Satelitarne Unii Europejskiej i uchYLENIA WSPÓLNEGO DZIAŁANIA 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, Dz.U. L 188 z 27.06.2014*
- Decyzja Rady 2014/486/WPZiB z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine), Dz.U. L 217 z 23.7.2014*
- Decyzja Rady 2014/496/WPZiB z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie aspektów wdrażania, działania i użytkowania europejskiego globalnego systemu nawigacji satelitarnej mających wpływ na bezpieczeństwo Unii Europejskiej i uchylająca wspólne działanie 2004/552/WPZiB, Dz.U. L 219 z 25.7.2014*
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 30 sierpnia 2014 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2014/639/UE), Dz.U. L 262 z 02.09.2014*

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1145/2014 z dnia 28 października 2014 r. uchylające rozporządzenie (WE) nr 2488/2000 utrzymujące zamrożenie funduszy w stosunku do p. Milosevica i osób powiązanych z nim, Dz.U. L 308 z 29.10.2014

Decision of the President of the European Commission of November 2014 on the creation of the Commissioners' Group on External Action C(2014) 9003, źródło: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9003-EN-F1-1.Pdf>

Decyzja Rady 2014/800/WPZiB z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie uruchomienia misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine) i zmieniająca decyzję 2014/486/WPZiB, Dz.U. L 331 z 18.11.2014

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1352/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Jemenie, Dz.U. L 365 z 19.12.2014

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/76 z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie uruchomienia misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali) i zmiany decyzji 2014/219/WPZiB, Dz.U. L 13 z 20.1.2015

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/77 z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, Dz.U. L 13 z 20.1.2015

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/203 z dnia 9 lutego 2015 r. wspierająca propozycję Unii odnoszącą się do międzynarodowego kodeksu postępowania dotyczącego działań w przestrzeni kosmicznej jako wkładu w środki na rzecz przejrzystości i budowy zaufania w zakresie działań w przestrzeni kosmicznej, Dz.U. L 33 z 10.2.2015

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/598 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Azji Środkowej, Dz.U. L 99 z 16.4.2015

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/599 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Procesu Pokojowego na Bliskim Wschodzie, Dz.U. L 99 z 16.4.2015

Rozporządzenie Rady (UE) 2015/735 z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Sudanie Południowym oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 748/2014, Dz.U. L 117 z 8.5.2015

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/800 z dnia 21 maja 2015 r. zmieniająca i przedłużająca decyzję 2013/233/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej pomocy w zintegrowanym zarządzaniu granicami w Libii (EUBAM Libya), Dz.U. L 127 z 22.5.2015

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1064 z dnia 2 lipca 2015 r. zmieniająca decyzję 2013/354/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich (EUPOL COPPS), Dz.U. L 174 z 3.7.2015

Wspólna decyzja Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w sprawie udziału Unii Europejskiej w różnych orga-

- nizacjach ds. współpracy na rzecz zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania, Bruksela, 27.08.2015 r., JOIN(2015) 32 final
- Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1755 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Burundi, Dz.U. L 257 z 2.10.2015
- Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1835 z dnia 12 października 2015 r. określająca statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony, Dz.U. L 266 z 13.10.2015
- Decyzja Rady (WPZiB) 2015/2274 z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Sahelu, Dz.U. L 322 z 8.12.2015
- Decyzja Rady (WPZiB) 2015/2309 z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie propagowania skutecznych kontroli wywozu broni, Dz.U. L 326 z 11.12.2015
- Rozporządzenie Rady (UE) 2016/44 z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 204/2011, Dz.U. L 12 z 19.1.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2016/612 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie udziału Konfederacji Szwajcarskiej w misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 105 z 21.4.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2016/597 z dnia 18 kwietnia 2016 r. przedłużająca mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Procesu Pokojowego na Bliskim Wschodzie, Dz.U. L 103 z 19.4.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2016/608 z dnia 18 kwietnia 2016 r. dotycząca przyjęcia na pobyt czasowy niektórych Palestyńczyków przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, Dz.U. L 104 z 20.4.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2016/712 z dnia 12 maja 2016 r. zmieniająca decyzję 2014/486/WPZiB w sprawie misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine), Dz.U. L 125 z 13.5.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2016/890 z dnia 6 czerwca 2016 r. zmieniająca decyzję 2014/219/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Mali (EUCAP Sahel Mali), Dz.U. L 149 z 7.6.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2016/917 z dnia 9 czerwca 2016 r. uchylająca decyzję 2010/656/WPZiB przedłużającą obowiązywanie środków ograniczających wobec Republiki Wybrzeża Kości Słoniowej, Dz.U. L 153 z 10.6.2016
- Decyzja Rady (WPZiB) 2017/381 z dnia 3 marca 2017 r. zmieniająca decyzję 2014/119/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie, Dz.U. L 58 z 4.3.2017

Konkluzje Rady Europejskiej

Corfu European Council (24 and 25 June 1994) Conclusions of the Presidency, źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/72150aff-c23d-4274-8e7b-4084b27fe058#6645bf24-ed21-4047-824c-664803aae5e1_en&overlay

Cannes European Council (26 and 27 June 1995) Presidency Conclusions, źródło: http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_en.htm

Conclusions of the Turin European Council: extract concerning the Intergovernmental Conference (29 March 1996), źródło: http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/4c6f6814-57c7-49f1-95a3-479158cc2694#ff17b037-7f53-4c1b-9e59-95a8810262df_en&overlay

Helsinki European Council (10-11 December 1999). Presidency conclusions

Thessaloniki European Council (19 and 20 June 2003) Presidency Conclusions, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf

Brussels European Council, 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions, źródło: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/81742.pdf>

Rada Europejska w Brukseli, 29-30 października 2009 r., Konkluzje Prezydencji, dok. 15265/09

Komunikaty

Joint Communication to the Council: A Strategic Framework for the Great Lakes Region, JOIN/2013/023 final

Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for an EU strategy on public security in Central America and the Caribbean, JOIN/2014/021 final

Joint Communication to the European Parliament and the Council: Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) „Keeping human rights at the heart of the EU agenda”, JOIN/2015/0016 final

Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, JOIN/2013/030 final

Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, COM/2011/0303 wersja ostateczna

Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969)

- Final communiqué of the Paris Summit* (9 and 10 December 1974), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf
- Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague* (1 and 2 December 1969), źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/a4b76b9e-9b8b-4752-9657-05e26c5a1f5d/Resources#33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507_en&overlay
- Komunikat Komisji na szczyt Rady Europejskiej w czerwcu 2006r. Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań*, KOM(2006) 278 wersja ostateczna
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela, 09.09.2015 r., JOIN(2015) 40 final
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*, JOIN/2013/01 final

Deklaracje, raporty, sprawozdania i inne dokumenty

- Davignon Report* (Luxembourg, 27 October 1970), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf
- Second report on European political cooperation in foreign policy matters* (Copenhagen, 23 July 1973), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f/publishable_en.pdf
- Report on European Political Cooperation* (London, 13 October 1981), tekst dostępny pod adresem: http://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf
- Declaration by the representatives of the Member States of the European Union* (Ioannina, 30 March 1994), źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/ec4796c6-cda9-4bf1-bfd4-a831c51e95aa#9e1420f6-3e58-4d2b-b7fe-b25c520bb299_en&overlay
- Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe* (Brussels, 5 December 1995), źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/72150aff-c23d-4274-8e7b-4084b27fe058#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3_en&overlay
- Resolution of the European Parliament Opinion on the convening of the Intergovernmental Conference* (13 March 1996), źródło: <http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/4c6f6814>

57c7-49f1-95a3-479158cc2694#5f724ae3-7d66-4ca5-96fd-8c5e9817dbc3_en&overlayLaeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union, źródło: http://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/f361d78a-636d-469d-b311-a683493f8cca#a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55_en&overlay

Mandate of Working Group VII on External Action (Brussels, 10 September 2002), CONV 252/02, źródło: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00252.en02.pdf>

Memorandum from the Benelux, A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union (4 December 2002), źródło: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00457.en02.pdf>

Final report of Working Group VII on External Action, Brussels, 16 December 2002, CONV 459/02, źródło: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/devd/20030218/489393EN.pdf>

Reply from Poland to the questionnaire on the Legislative Function, the Formations of the Council and the Presidency of the Council of Ministers, (doc. CIG 9/03), źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&f=C-G+26+2003+INIT>

Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union (Berlin und Paris, den 15. Januar 2003), źródło: http://www.cvce.eu/obj/deutsch_franzosischer_beitrag_zum_europaischen_konvent_uber_die_institutionelle_architektur_der_union_berlin_und_paris_15_januar_2003-de-1a525f3e-3143-476c-9bea-1722f8250da9.html

Declaration by the heads of state or government of the member states of the European Union on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005), źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/85325.pdf

IGC 2007 Mandate (Brussels, 26 June 2007), 11218/07, POLGEN 74, źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011218%202007%20INIT>

Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the Commission 2014-2019 C(2014) 9004, źródło: <http://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/3/2014/EN/3-2014-9004-EN-F1-1.Pdf>

Presidency report to the European Council on European External Action Service, Brussels, 23 October 2009, dok. 14930/09

Roczne sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dla Parlamentu Europejskiego dotyczące głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie WPZiB – 2009, źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_pl.pdf

Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, Brussels, 25 March 2010, 8029/10, POLGEN 43, źródło: <http://>

register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208029%202010%20INIT

Roczne sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dla Parlamentu Europejskiego, 12562/11, Bruksela, 06 lipca 2011 r., źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st12562_pl.pdf

Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council authorising the European Commission to negotiate, on behalf of the Member States, the provisions of a Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and its Member States and Afghanistan, that fall within the competences of the Member States (16147/11), Brussels, 10 November 2011

Roczne sprawozdanie Wysokiej Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego, 14605/12, Bruksela, 4 października 2012 r., źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14605_pl.pdf

Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady z postępów Serbii w uzyskaniu niezbędnego poziomu zgodności z kryteriami członkostwa i w szczególności z kluczowym priorytetem w zakresie widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem, JOIN/2013/07 final

Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady Specjalny Region Administracyjny Hongkong: sprawozdanie roczne za 2012 r., JOIN/2013/013 final

Roczne sprawozdanie Wysokiej Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego, 14924/13, Bruksela, 16 października 2013 r., źródło: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14924_pl.pdf

Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady Specjalny Region Administracyjny Makau: sprawozdanie roczne za 2014 r., JOIN/2015/0013 final

Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Palestine Progress in 2012 and recommendations for action Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, SWD/2013/082 final

Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basis choices of the CFSP - 2013, 12094/14, Brussels, 23 July 2014, źródło: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/en/pdf>

Wspólny dokument konsultacyjny: W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa, Bruksela, 04.03.2015 r., JOIN(2015) 6 final

Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Specjalny Region Administracyjny Makau: sprawozdanie roczne za 2014 r., Bruksela, 24.04.2015 r., JOIN(2015) 13 final

Wspólne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Specjalny Region Administracyjny Hongkong: sprawozdanie roczne za 2014 r., Bruksela, 24.04.2015 r., JOIN(2015) 12 final

Wspólny wniosek: Decyzja Rady w sprawie podpisania Umowy dotyczącej kontynuowania Międzynarodowego Centrum Nauki i Techniki pomiędzy Unią Europejską i Euratomem, działającymi jako jedna Strona, a Gruzją, Japonią, Królestwem Norwegii, Republiką Armenii, Republiką Kazachstanu, Republiką Kirgiską, Republiką Korei, Republiką Tadżykistanu i Stanami Zjednoczonymi, Bruksela, 07.08.2015 r., JOIN(2015) 29 final

Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basis choices of the CFSP - 2014, 11083/15, Brussels, 20 July 2015, źródło: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11083-2015-INIT/en/pdf>

Wspólny dokument konsultacyjny: W stronę nowego partnerstwa między Unią Europejską a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku po 2020 r., Bruksela, 06.10.2015 r., JOIN(2015) 33 final

Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2014 and recommendations for actions Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014, SWD/2015/0065 final

Orzecznictwo

Orzeczenia Trybunału

Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 1971, s. 263, ECLI:EU:C:1971:32

Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 (*Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*), Zb. Orz. 1986, s. 1339, ECLI:EU:C:1986:166

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-266/03 (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*), Zb. Orz. 2005, s. I-04805, ECLI:EU:C:2005:341

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-433/03 (*Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*), Zb. Orz. 2005, s. I-06985, ECLI:EU:C:2005:462

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-315/01 (*Yassin Abdullah Kadi przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 2005, s. II-03649, ECLI:EU:T:2005:332

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-306/01 (*Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 2005, s. II-03533, ECLI:EU:T:2005:331

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (ósma izba) z dnia 8 października 2008 r. w sprawie T-411/06 (*Sogelma – Societá generale lavori manutenzione appalti Srl przeciwko Europejskiej Agencji Rozbudowy (AER)*), Zb. Orz. 2008, s. II-2771, ECLI:EU:T:2008:419

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie C-246/07 (*Komisja Europejska przeciwko Królestwu Szwecji*), Zb. Orz. 2010, s. I-03317, ECLI:EU:C:2010:203

Postanowienie Sądu (ósma izba) z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie T-395/11 (*Elti d.o.o. przeciwko Delegaturze Unii Europejskiej w Czarnogórze*), ECLI:EU:T:2012:274

Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (druga izba) z dnia 9 września 2015 r. w sprawie F-28/14 (*Loecker/ESDZ*), ECLI:EU:F:2015:101

Opnie rzeczników generalnych

Opinia rzecznika generalnego P. Mengozzi w sprawie C-28/12 (m.in. p. 61 opinii), ECLI:EU:C:2015:43