

*Beata Przybylska-Maszner**

Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

Wstęp

Traktat Lizboński wprowadza pakiet zmian w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w tym ograniczenie możliwości działań narodowych prezydencji w polityce zagranicznej, powołanie przewodniczącego Rady Europejskiej i nowe stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, pełniącego jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Te zmiany instytucjonalne miały się przyczynić do zwiększenia dynamiki procesu realizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, a także skoordynować proces zarządzania wymiarem zewnętrznym unijnych polityk. Unia Europejska, chcąc pełnić rolę istotnego aktora na arenie międzynarodowej, potrzebowała nowego impulsu traktatowego, zapewniającego jej zaplecze instytucjonalne przygotowane do podjęcia nowych wyzwań. Jednakże sam wzmocniony mechanizm nie jest wystarczającym bodźcem przyczyniającym się do realizacji celów reform. Jesteśmy dziś świadkami sytuacji, w której państwa członkowskie, kreatorzy traktatowych zmian, występują w roli spowalniających uruchamianie lizbońskiego mechanizmu bądź ograniczających zakres jego działania.

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi, układ instytucjonalny opiera się na sieci kreowanych nowych powiązań międzyinstytucjonalnych.¹ Ich

* Dr **Beata Przybylska-Maszner** – Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹O reformie traktatowej wpływającej na relacje międzyinstytucjonalne patrz: D. Naurin, A. Rasmussen, *New External Rules, New Internal Games: How the EU Institutions Res-*

wymiar w dużej mierze uzależniony jest zarówno od woli państw członkowskich, jak i wydolności systemu, którego nieprecyzyjnie przez traktat określone ramy instytucjonalne są polem gry międzyinstytucjonalnej. Impuls traktatowy przyniósł szansę na rozpoczęcie procesu adaptacji instytucji Unii do nowych zadań. Kształtuje się nowa praktyka funkcjonowania systemu, w którym kluczową rolę pełni urząd Wysokiego Przedstawiciela. Celem artykułu jest ukazanie uwarunkowań związanych z wprowadzeniem tego urzędu, a także analiza zakresu jego zadań w odniesieniu do instytucjonalnych sporów kompetencyjnych na liniach Rada – Wysoki Przedstawiciel – Komisja Europejska, przewodniczący Rady Europejskiej – prezydencja – Wysoki Przedstawiciel. Podjęte rozważania pozwolą na przedstawienie wniosków dotyczących teoretycznych i praktycznych możliwości prowadzenia działań przez wysokiego przedstawiciela zarówno w ujęciu wewnętrznym, czyli osiągnięć na arenie brukselskiej, jak i zewnętrznym, czyli na scenie międzynarodowej.

Uwarunkowania wprowadzenia zmian instytucjonalnych w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Wprowadzenie nowych stanowisk jest główną innowacją w systemie instytucjonalnym Unii po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Pociąga ona za sobą istotne konsekwencje dla dotychczasowego systemu przewodniczenia oraz reprezentacji zewnętrznej UE. Stanowisko wysokiego przedstawiciela miało w założeniu przyczynić się do usprawnienia systemu podejmowania decyzji w Unii. To jednak uzależnione jest w dużej mierze od praktyki, która ukształtuje nowe relacje międzyinstytucjonalne Wysokiego Przedstawiciela z Komisją, Radą, a w szczególności z prezydencją rotacyjną.

Lizbońskie zmiany trzeba postrzegać w kontekście wieloletniego procesu kształtowania stosunków zewnętrznych Wspólnot/Unii. Szczególną uwagę należy zwrócić na uwarunkowania procesu rozwoju i ewolucję podstaw instytucjonalnych WPZiB (w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa

pond when Inter-Institutional Rules Change, „West European Politics” vol. 34, no.1, January 2011, s.1–17; A. Menon, *Power, Institutions and the CSDP: The Promise of Institutionalist Theory*, „Journal of Common Market Studies” vol. 49, issue 1, January 2011, s. 83–100; J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej prezydencji*, 21.10.2010 r.; <http://www.demoseuropa.eu>.

i Obrony) w kontekście działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej, które można określić terminem relacji zewnętrznych.²

Od Traktatu z Maastricht WPZiB, tzw. II filar UE, zachowując odrębność mechanizmu decyzyjnego, opierał się na systemie instytucjonalnym, który zastosowano w obszarze I filara.³ Takie rozwiązanie dawało wrażenie zapewnienia zgodności i spójności zewnętrznych działań Unii. Nadanie tej polityce międzyrządowego charakteru ograniczało kompetencje Komisji i Parlamentu Europejskiego i doprowadziło do powstania dwóch systemów opartych na tym samym aparacie instytucjonalnym, jednakże wyposażonym w ramach tych systemów w różne kompetencje, a co za tym idzie – możliwości działania w obszarze I i II filara. Ta dychotomiczna sytuacja ukazywała podstawowy mankament zastosowanego rozwiązania, którym był przedmiotowo określony podział obszarów realizowanych polityk. Część zadań realizowano w ramach I filara, w którym kluczową rolę odgrywała Komisja Europejska, inne – w ramach II filara, w którym odpowiedzialność decyzyjna przypisana była zasadniczo Radzie. Ukształtował się zatem system, w którym część wymiaru zewnętrznego polityk UE, głównie w sferze gospodarczej, zarządzana była przez Komisję Europejską, a wymiar polityczny w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa podlegał Radzie. Olaf Osica i Rafał Trzaskowski w swej analizie wskazują, że opisana sytuacja „*prowadziła do sporu pomiędzy dwiema instytucjami w sprawie podziału kompetencji i zastosowania wspólnotowych lub międzyrządowych instrumentów*”, a źródłem podziału nie był „*odmienny charakter obu relacji, lecz system podejmowania decyzji i procedury działania*”.⁴ Działania Komisji i Rady musiały jednak zachować pozory spójności, gdyż z założenia korelowały z sobą. W wielu przypadkach trudno było znaleźć granice między obszarem politycznym i gospodarczym podejmowanych kwestii,

² Obejmują one oprócz WPZiB działania realizowane w ramach dotychczasowego I filara UE, gdzie główną rolę odgrywa Komisja, takie jak pomoc rozwojowa oraz humanitarna, zagraniczny/zewnętrzny wymiar stosunków gospodarczych Unii, ale także zewnętrzny wymiar innych polityk, m.in. ochrony środowiska, rybołówstwa, przemysłu, energetyki. Por.: V. Dimier, M. Mcgeever, *Diplomats Without a Flag: The Institutionalisation of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/2006, vol. 44, s. 483–505; S. Duke, *Preparing for European Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies” no. 5/2002, vol. 40, s. 849–870.

³ Odstępstwa dotyczyły także wyłączenia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości.

⁴ Por.: O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd NATOliński” nr 2(3)2009, s. 8. Por. także: *The Council of The European Union*, eds. M. Westlake, D. Galloway, T. Digneffe, London 2004, s. 59–61; D. Rijks, R. Whitman, *European Diplomatic Representation in Third Countries: Trends and Options w: Towards a European Foreign Service*, „European Policy Centre Working Paper”, no. 28, s. 35–47.

a tym bardziej realizować interes gospodarczy bez podłoża politycznego i odwrotnie.

Zmiany traktatowe przeprowadzone w latach 90. wzmocniły pozycję Rady względem Komisji,⁵ czyli w praktyce zwiększyły polityczny nadzór państw członkowskich nad działaniami komisarzy. Sytuacji tej starano się zaradzić przez stworzenie funkcji, która zapewniłaby koordynację działań, a także spójną reprezentację UE na zewnątrz. Traktatem Amsterdamskim wprowadzono funkcję wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który został jednocześnie sekretarzem generalnym Rady. Od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, obok przewodniczącego Komisji Europejskiej, wykształciła się specyficzna forma reprezentacji Unii na zewnątrz, którą tworzyli wysoki przedstawiciel, państwo sprawujące przewodnictwo oraz państwo, które obejmuje przewodnictwo w następnej kolejności. Z praktycznego punktu widzenia pojawienie się koordynatora polityki zagranicznej stwarzało szansę na bardziej efektywne współdziałanie krajów jedynie w sytuacji, gdy osiągnęły już zgodę. Nie oznaczało natomiast zastąpienia głosu państw głosem ich reprezentantów. Zasadniczym zagadnieniem warunkującym przyszłość unijnej polityki zagranicznej stała się spójność w oparciu o jedną wizję/strategię działań zewnętrznych. Inaczej rzecz ujmując, podejmowano próby odpowiedzi na pytanie, czy UE ma mówić jednym głosem, czy wypowiadać się w wielogłosie, chórze europejskich przewodniczących instytucji i szefów rządów państw członkowskich, wysyłając jednak światu jednolity przekaz. Kluczową rolę gwarantującą spójność działań UE miał zapewnić wysoki przedstawiciel. Przez ponad dekadę funkcję tą pełnił Hiszpan Javier Solana.

⁵ Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu dotyczącym wspólnego działania ECOWACS wyraźnie stwierdził, że w sytuacji, kiedy Unia chce osiągnąć równocześnie dwa cele naraz (bezpieczeństwo i pomoc rozwojową), działania muszą się opierać na metodzie wspólnotowej. Por.: C-91/05, Komisja przeciwko Radzie, Dz.Urz. UE, C 171 z 5.07.2008. W tej sprawie o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesionej 21.02.2005 r., Rada i rządy interweniujących państw członkowskich zwracały uwagę, że jeżeli dane działanie należy do WPZiB, to art. 47 UE nie stoi na przeszkodzie temu, by Unia stosowała te same metody, z jakich korzysta w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju. Ich zdaniem bowiem, aby osiągnąć cele wyznaczone w WPZiB, Unia dysponuje instrumentami, które nie ograniczają się do zabiegów dyplomatycznych lub wojskowych, ale obejmują także działania operacyjne, m.in. pomoc finansową lub techniczną niezbędną do realizacji tych celów. Na mocy orzeczenia decyzja Rady 2004/833/WPZiB z 2.12.2004 r., dotycząca wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO/ECOWAS w ramach moratorium dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej, jest nieważna.

Dekada Javiera Solany

Javier Solana stał się twarzą raczkującej unijnej dyplomacji, na mocy Traktatu Amsterdamskiego, w roku 1999. Ten profesor fizyki ciała stałego obejmował funkcję z bardzo dużym bagażem doświadczeń zawodowych (kariera w hiszpańskim rządzie, stanowiska sekretarza generalnego Unii Zachodnioeuropejskiej i sekretarza generalnego NATO). Jednakże o właściwy sposób postrzegania go na scenie europejskiej walczył długo, tworząc własną strategię, a także praktykę pełnienia obowiązków. W Traktacie Amsterdamskim zabrakło woli politycznej państw członkowskich, by wyposażyć jego funkcję w mocny mandat. Zgodnie z art. 26 TUE (wersja nicejska) możliwości działań wysokiego przedstawiciela były ograniczone do wspomaganie Rady w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przez wkład w formułowanie, przygotowywanie i wdrażanie decyzji politycznych. Działal w imieniu Rady, prowadząc dialog ze stronami trzecimi. Radził sobie z zadaniami, opierając się na doświadczeniu, wyczuciu politycznym i efektywnym, acz mało efektownym, stylu pracy. Musiał podjąć wyzwanie prowadzenia negocjacji nie tylko z podmiotami trzecimi, ale głównie z państwami członkowskimi, by godzić ich ambicje i interesy. Niewątpliwie odznaczał się charyzmą skutecznego negocjatora. Dziennikarze zapamiętali, że niemal każde przemówienie czy konferencję prasową zaczynał od sformułowania: „*Chcę powiedzieć jasno*”, po którym następowały zawiłe wyjaśnienia, pełne ogólników. Ostrożność wypowiedzi zagwarantowała mu stabilność pełnienia obowiązków. Jego jowialna postać wykreowała początki unijnej dyplomacji.

Opisany wcześniej rozwój instytucjonalny UE powodował spory między Komisją a Sekretariatem Rady. Komisja, z określoną traktatowo silną pozycją, z rozbudowanym aparatem administracyjnym, dominowała w aktywności na arenie międzynarodowej i była postrzegana jako przedstawicielka UE na świecie. Działający także w imieniu UE wysoki przedstawiciel ds. WPZiB powoli budował swoją pozycję na tej arenie. Mając nieporównywalnie mniejsze zaplecze administracyjne i finansowe oraz uprawnienia traktatowe, musiał jednak ograniczać swoją ambicję do większej aktywności. *De facto* wysoki przedstawiciel wypełniał swoimi działaniami te obszary, którymi wcześniej Komisja Europejska się nie zajmowała. Tam budował swoją pozycję i rozpoznawalność międzynarodową. Główną areną jego aktywności stał się obszar europejskiej/wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Pozycja wysokiego przedstawiciela, biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające z uprawnień traktatowych, była także pochodną mechanizmu, który uzależniał go od wsparcia państw członkowskich. Płaszczyzna przedmiotowa rywalizacji na dwóch

frontach: międzyinstytucjonalnym i między państwami członkowskimi a wysokim przedstawicielem, początkowo bardzo mała, z biegiem lat się zwiększała. Spory o wpływ w procesie tworzenia decyzji na tym polu były tym samym coraz bardziej spektakularne. Warto zaznaczyć, że po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego istotna dla kooperacji międzyinstytucjonalnej na linii Komisja – Sekretariat Rady była poprawność relacji między komisarzem odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne Chrisem Pattenem a wysokim przedstawicielem Javierem Solaną.⁶ Późniejsze spory narastały w związku budową struktur cywilnych i wojskowych oraz realizacją misji zarządzania kryzysowego w ramach rodzącej się europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Trudności sprawiała m.in. wyznaczenie linii oddzielającej działania nadzorowane przez Radę i prowadzone przez Komisję w ramach mechanizmów finansowania operacji.⁷

Uwzględniając opisane wcześniej trudności, przez ponad dziesięć lat Solana jako wysoki przedstawiciel był kreatorem ram działania aparatu instytucjonalnego realizującego WPZiB. Od podstaw, stopniowo, ale skutecznie, budował wspólną unijną politykę zagraniczną. Za jego kadencji doszło do sytuacji nadzwyczajnych, takich jak zamachy terrorystyczne w Nowym Jorku i Madrycie, konflikt w Jugosławii, wojny w Iraku i Afganistanie. Wydarzenia te ukazywały braki i niedoskonałości współpracy państw członkowskich UE i wpłynęły na wykreowanie modelu reakcji na sytuacje kryzysowe. W okresie pełnienia przez niego funkcji nastąpiło uruchomienie 23 misji zarządzania kryzysowego. Solana osobiście nadzorował działania oddziałów prowadzących misje cywilne i operacje wojskowe oraz interweniował dyplomatycznie na obszarach zaangażowania operacyjnego. Będąc unijnym negocjatorem, odbył ponad 600 zagranicznych wizyt, przeleciał imponującą trasę 2,6 mln mil.⁸ W 2001 r. włączył się w negocjacje z premierem Arielem Szaronem, by powstrzymać odwet za zamach bombowy w Tel Awiwie i przeciwdziałał wybuchowi wojny domowej w Macedonii. W 2003 r. zapobiegał politycznej aneksji Mołdawii przez Rosję. Zaangażował się w mediacje w Kijowie o pokojowe zakończenie sporu dotyczącego wyborów prezydenckich na Ukrainie. Był kluczową postacią w negocjacjach nad programem nuklearnym Iranu. To on decydował

⁶ O. Osica, R. Trzaskowski, op.cit., s. 9.

⁷ Por.: B. Przybylska-Maszner, *Mechanizmy finansowania operacji wojskowych Unii Europejskiej – ewolucja, uwarunkowania, perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 4/2010, s. 155–170; A. Benediek, H. Whitney-Steele, *The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy*, GIISA, June 2006.

⁸ J. Pawlicki, *Pożegnanie Solany*, „Gazeta Wyborcza”, 10.07.2009.

o kształcie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa przyjętej przez Radę w grudniu 2003 r.⁹ Znamienne jest to, że kluczowy dokument, do którego przylgła nazwa Strategia Solana, już prawie dekadę od jej przyjęcia nie może doczekać się aktualizacji.

Występując w imieniu Unii, miał bardzo ograniczony mandat. Borykał się z dwiema trudnościami. Pierwszą stanowiła niemoc operacyjna i braki realnych instrumentów prowadzenia polityki zagranicznej. Drugą była nie-spójność wizji politycznej Unii w związku z rozbieżnością interesów poszczególnych państw. Jego aspiracje rozbijały się w większej mierze o mur konkurujących z nim dyplomatów poszczególnych państw członkowskich niż o problemy w relacjach ze stronami trzecimi. Rozbieżność unijnych ambicji, będąca wypadkową interesów poszczególnych krajów członkowskich, obnażała jego słabość. Nie był to jednak wynik braku osobistych predyspozycji, ale zakresu możliwości jego urzędu. Warte podkreślenia jest to, że Solana często przekraczał traktatowe ramy i wyznaczał kierunek dobrej praktyki współdziałania państw w obszarze stosunków zagranicznych. Działania pierwszego w historii wysokiego przedstawiciela były pochodną tego, na co państwa unijne wyraziły zgodę. Jednak jego wizja prowadzenia polityki, impuls instytucjonalny, który wysyłał, działał stymulująco na państwa i gwarantował ich współdziałanie.

Okres pełnienia przez niego funkcji, biorąc pod uwagę ograniczenia traktatowe i krytykę wybranych działań bądź zaniechań, oceniany jest pozytywnie. Uwzględnia się jego osobiste zaangażowanie w prowadzone sprawy i docenia nie tylko umiejętności istotne w prowadzeniu działań zewnętrznych na arenie międzynarodowej, ale także niezbędne w grze na arenie instytucji europejskich i salonach państw członkowskich. Podkreśla się zwłaszcza jego zdolność do komunikowania o prowadzonych działaniach, szczególnie w relacjach z mediami. Wykreował dwa obszary realizacji swojej funkcji: wewnętrzny i zewnętrzny. Pierwszy obszar związany był z możliwością podejmowania działań w aparacie instytucjonalnym UE, zaangażowaniem w mechanizm decyzyjny i negocjacje z państwami członkowskimi, komuni-

⁹ Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” definiuje potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy oraz wskazuje pożądane działania mogące zapobiec ich wystąpieniu. Za największe zagrożenia uznano: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, międzynarodową przestępczość zorganizowaną, konflikty regionalne, problem tzw. państw upadłych. Strategia scala aspekty zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwa. Za najważniejsze cele strategiczne UE w dziedzinie bezpieczeństwa uważa się: zwiększenie jej aktywności w zakresie zapobiegania powstawaniu zagrożeń, budowę bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie i skuteczny system współpracy międzynarodowej.

kowaniem z mediami oraz kontaktem z obywatelami UE. Drugi obszar obejmował kreowanie polityki wobec państw trzecich, współpracę z organizacjami międzynarodowymi, tworzenie strategii, stosowanie instrumentów polityki zagranicznej. 67-letni Solana nie starał się o ponowny wybór. Odchodząc, mówił: „*My, Europejczycy, na świecie liczymy się tylko razem*”.

Trudne początki nowego wysokiego przedstawiciela w Komisji Europejskiej

Jednym z najważniejszych celów nowego traktatu było zwiększenie efektywności unijnej polityki zagranicznej. Główną zmianą instytucjonalną, która miała się przyczynić do zaspokojenia tych ambicji, była decyzja o wzmocnieniu pozycji wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB przez wprowadzenie go do Komisji jako jej wiceprzewodniczącego i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Spór dotyczący roli wysokiego przedstawiciela towarzyszył już pracom Konwentu Europejskiego, a później konferencji międzyrządowej, mającej zaakceptować Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Po fiasku działań zmierzających do przyjęcia tego traktatu spór kontynuowano na konferencji poprzedzającej przyjęcie Traktatu Lizbońskiego. Sprzeciw Brytyjczyków dotyczący przekształcenia tytułu wysokiego przedstawiciela w ministra spraw zagranicznych i określenia ram jego funkcji był pierwszym sygnałem, że walka o spójną wizję polityki zagranicznej Unii będzie bardzo trudna. Ostatecznie nazwa pozostała nieznacznie zmieniona, co miało podkreślić, że kryć się za nią będą poszerzone możliwości podejmowania działań. Odejście od nazwy minister było znakiem, że nadal „telefon Europa” będzie dzwonił w stolicach kluczowych państw europejskich, a nie w Brukseli.

Na mocy Traktatu Lizbońskiego wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa mianuje Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Podlega on, wraz z przewodniczącym i pozostałymi członkami Komisji, zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Powołanie pierwszego wysokiego przedstawiciela po Traktacie Lizbońskim zaskoczyło wielu. W kuluarach politycznych i na łamach pism europejskich spekulowano, kto zajmie to stanowisko. Pojawiały się nazwiska osób znanych z wcześniejszych dokonań politycznych, m.in.: Chrisa Pattena, Jaapa de Hoop Scheffera, Olli Rehna, Massimo d’Alemy, Joschki Fischera, George’a Papandreou, Bernarda Kouchnera. Wybór osoby na to stanowisko miał przesądzić o charakterze funkcji i być potwierdzeniem woli politycznej państw członkowskich budowania wspólnej polityki zagranicznej. Jak

wcześniej, przy wyborach najważniejszych osób w Unii, określono wstępne kryteria, które spełnić musiał kandydat, opierając się na: wielkości państwa jego pochodzenia, położeniu tego państwa, afiliacji politycznej kandydata, a nawet jego płci. Biorąc pod uwagę wcześniejszy wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej, jego zastępcy stawiano warunek pochodzenia z dużego północnego państwa i lewicowych lub centrowych przekonań. Wśród istotnych kryteriów była także płeć.¹⁰ Wybór kobiety na to stanowisko znacząco ograniczył liczbę kandydatów. Wśród proponowanych nazwisk pojawiały się znane z dotychczasowej pracy na arenie politycznej Dora Bakoyannis i Mary Robinson. Obie z dużym doświadczeniem w polityce zagranicznej.

Warto zwrócić uwagę na propozycję specjalnej procedury selekcyjnej kandydatów na wysokiego przedstawiciela zaproponowaną przez polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Trzyetapowa procedura polegała na tym, że po konsultacjach dwustronnych z państwami członkowskimi kraj sprawujący przewodnictwo przedstawia listę kandydatów, każdy z nich prezentuje swój program i wizję sprawowania urzędu, a potem po dyskusji następuje głosowanie większością kwalifikowaną. Sikorski przekonywał, że *„Działamy tutaj altruistycznie: bez własnego kandydata, bez zabiegania o jakieś konkretne rozstrzygnięcie personalne (...). Ustanowienie precedensu jasnych kryteriów wyboru będzie dobrze służyło nie tylko Polsce, ale całej Unii Europejskiej”*.¹¹ Ostatecznie proponowanej procedury nie zastosowano, a wybrana została osoba nieznana na politycznej scenie europejskiej, mało znana także w państwie pochodzenia, która nie miała żadnego doświadczenia w polityce zagranicznej. Przywództwo polityczne związane z prowadzeniem polityki zagranicznej zostało oddane Catherine Ashton, osobie, która stawiała pierwsze kroki w tej dziedzinie.¹² Wiele

¹⁰ O wybór kobiety na stanowisko wysokiego przedstawiciela apelował przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek słowami: *„Byłoby dobrze, gdyby na telefon do Europy odpowiadał kobiecy głos”*. Przewodniczący odniósł się do znanego powiedzenia H. Kissingera. 16 listopada 2009 r. unijne kobiece trio: komisarz ds. konkurencji Neelie Kroes, wiceprzewodnicząca Komisji Margot Wallström i wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego Diana Wallis, także wystosowało wspólne oświadczenie, w którym znalazł się apel: *„Nadszedł moment, aby przejść od słów do czynów, mianując kobiety na kluczowe stanowiska”*.

¹¹ *Polska chce „castingu” na szefa dyplomacji UE, „Rzeczpospolita”, 16.11.2009.*

¹² 3.10.2008 rząd brytyjski nominował Catherine Ashton na stanowisko komisarza ds. handlu, na którym zastąpiła P. Mandelsona. 22.10 jej kandydaturę zatwierdził Parlament Europejski. Dymisja Mandelsona związana była z objęciem przez niego stanowiska ministra w rządzie brytyjskim. Jednym z sukcesów Ashton podczas krótkotrwałego zasiadania w Komisji Europejskiej był konsensus w sprawie handlu UE z Koreą Płd. Promowała nadanie handlowi miana środka wspomagającego rozwój na całym świecie, w szczególności umacnianie współpracy Unii z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Reprezentowała także UE w czasie rozmów Rundy z Dauh.

czynników miało wpływ na taką decyzję. Jednym z ważnych, przesądzających o wyborze Brytyjki na to stanowisko, była przegrana Tony'ego Blaira w walce o fotel przewodniczącego Rady Europejskiej. Uznany za zbyt wyrazistego, silnego i proatlantyckiego, był nie do zaakceptowania. Mimo wielu zabiegów, Brytyjczykom nie udało się także zdobyć funkcji komisarza odpowiedzialnego za rynek wewnętrzny. W ramach transakcji łączonej odrzucenie poprzednich kandydatur zostało zrekompensowane wyborem Catherine Ashton. Inne brytyjskie propozycje (Peter Mandelson, Geoffrey Hoon) były nie do zaakceptowania dla francusko-niemieckiego tandemu. W negocjacjach dotyczących stanowiska wysokiego przedstawiciela warto zwrócić uwagę na wzmocnioną rolę przewodniczącego Komisji Europejskiej. José Manuel Barroso wziął na siebie odpowiedzialność brokera. Wybór Ashton na tę funkcję odbył się za jego zgodą. Można uznać, iż jego poparcie dla mało charyzmatycznej, lecz – co okazało się później – jedynie charakterystycznej postaci wynikało z chęci ograniczenia możliwości osłabienia funkcji, którą sam sprawował. Wybór został w prasie okrzyknięty niezrozumiałym eksperymentem i powszechnie poddany krytyce.¹³ Catherine Ashton otrzymała miazdzące oceny podczas pierwszego i drugiego przesłuchania w Parlamencie Europejskim, przed powołaniem Komisji Europejskiej, której miała zostać członkiem.¹⁴ Zarzucano jej niekompetencję, brak udzielania odpowiedzi na podstawowe, w opinii eurodeputowanych, pytania. Jej życiorys wzbudzał kontrowersje.¹⁵ Ta brytyjska laburzystka dla wielu była

¹³ Por.: A. Menon, *Limited Ambition*, „Global Europe”, 14.12.2009; D. Rennie, *Why Europe Ended Up with High Rep Ashton*, „The Economist”, 26.11.2009; M. Van Renterghem, *La discrète Lady Europe*, „Le Monde”, 10.12.2009; Javier Solana, „*La crise met en avant le besoin d'une coopération approfondie*”, „Le Monde”, 3.12.2009; W. Lorenz, *Unia wystraszyła się własnych decyzji*, „Rzeczpospolita”, 20.11.2009; A. Słojewska, *Nieznani politycy na czele UE*, „Rzeczpospolita”, 19.11.2009; G. Parker, A. Barker, *Brown rebuffed as Barroso favours France*, „Financial Times”, 27.11.2009; Charlemagne, *We are all Belgian now. How the European Union's horse-trading over top jobs reflects murky coalition-building*, „The Economist”, 26.11.2009.

¹⁴ T. Barber, *Ashton reject criticism over lack of experience*, „Financial Times”, 3.12.2009; T. Barber, *Ashton hits back at the critics*, „Financial Times”, 10.03.2010; J. Chaffin, *Ashton tries to rebut criticism*, „Financial Times”, 5.03.2010.

¹⁵ Catherine Ashton rozpoczęła karierę zawodową po studiach, w latach 80., w Kampanii na rzecz Rozbrojenia Nuklearnego. Reprezentowała tę organizację na zjazdach brytyjskiej Partii Komunistycznej i z jej ramienia występowała przeciw rządowi M. Thatcher podczas wojny o Falklandy. W tym okresie współpracowała z periodykiem „Marxism Today” promującym wycofanie Wielkiej Brytanii z NATO i sprzeciwiającym się pogłębianiu integracji europejskiej. Później działała jako niezależny konsultant polityczny. W 1998 r. stanęła na czele administracji służby zdrowia hrabstwa Hertfordshire. W 2001 r. została parlamentarnym podsekretarzem stanu w Ministerstwie Edukacji. Dwa lata później pracowała jako parla-

zaprzeczeniem mitu o dyplomacie europejskim, gdyż nie posiadała doświadczenia w krajowej dyplomacji, a także nie władała biegle językiem francuskim. Jej wystąpienie podczas przesłuchań, kiedy zasłaniała się stanowiskiem państw członkowskich i nie odpowiadała na pytania zgodnie z zasadami postępowania urzędnika, który kieruje się wyłącznie „interesem Unii”, media okrzyknęły kompromitacją.¹⁶ Na akceptację jej wyboru w Parlamencie Europejskim wpływ miał wynik porozumienia polityków chadeckich (w tym szefa KE J.M. Barroso) i socjalistów. Ashton była oficjalną kandydatką Partii Europejskich Socjalistów i brytyjskiego premiera Gordona Browna. Jej powołaniu mogliby przeciwstawić się tylko chadecy z największej grupy w Parlamencie Europejskim, Europejskiej Partii Ludowej. W głosowaniu dotyczącym całej Komisji, a nie poszczególnych członków, chadecy wsparli powołanie nowej Komisji. Ashton stała się „jokerem” w rękach EPL w grze przeciw socjalistom, którzy mogliby podczas przesłuchań zagrozić jakiemuś chadeckiemu kandydatowi na komisarza.

Liczne kontrowersje dotyczące jej kandydatury nie przeszkodziły Radzie Europejskiej w powierzeniu 19 listopada 2009 r. Catherine Ashton funkcji wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Ostatecznie wyboru dokonano, mimo wcześniejszych zapowiedzi wielogodzinnych obrad, bardzo szybko. Już przy kolacji przywódców państw do dziennikarzy dotarły informacje o porozumieniu. Na tempo obrad wpływ miało zorganizowane przed szczytem spotkanie w ambasadzie austriackiej socjaldemokratycznych premierów Austrii, Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Słowenii, Wielkiej Brytanii i Węgier, podczas którego uzgodniono, że Catherine Ashton zostanie kandydatką na

mentarny podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Konstytucyjnych, gdzie odpowiadała za Archiwa Narodowe i Urząd Państwowej Kurateli. W 2007 r. została parlamentarnym podsekretarzem stanu w nowo utworzonym resorcie sprawiedliwości. G. Brown postawił ją na czele Izby Lordów w czerwcu 2007 r. Stanowiska rządowe utraciła podczas przebudowy rządu w październiku 2008 r. Wielokrotnie zaprzeczała, że będąc w latach 80. członkinią brytyjskiej organizacji promującej rozbrojenie nuklearne, otrzymywała pieniądze pochodzące z ZSRR lub innego kraju komunistycznego.

¹⁶ Do historii Parlamentu Europejskiego przeszła wymiana zdań między Mario Mauro a Catherine Ashton. Mauro zapytał szefową dyplomacji, jaką przyjmie strategię, by doprowadzić do przyznania UE jednego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa. Odpowiedziała: „Nie wiem. Mówię szczerze: w ciągu tych pięciu tygodni nie przyszła mi taka myśl do głowy”. Dodała, że nie ma sprecyzowanych poglądów na każdy temat, a wybór budynku Komisji Europejskiej w Brukseli na siedzibę swojego biura uzasadniła dostępem do darmowej kawy. Pytana o wpływ wysokiego przedstawiciela na politykę zagraniczną UE, podkreśliła, że jej stanowisko oparte będzie na polityce dialogu z Parlamentem Europejskim, oświadczyła również, że nie zamierza sterować komisarzami.

wysokiego przedstawiciela w opozycji do chadeckiego Rompuy, proponowanego na przewodniczącego Rady Europejskiej. Odpowiedzialna za stworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, została nazwana szefową unijnej dyplomacji.¹⁷

W pierwszym okresie sprawowania funkcji przez Catherine Ashton rozpoczęło się wypracowywanie praktyki stosowania nowych ram instytucjonalnych, w którym kluczowe stały się powiązania międzyinstytucjonalne. W teorii każdy następcą Javiera Solany powinien korzystać z uprawnień, które dały wprowadzone nowym traktatem zmiany. W nowym lizbońskim układzie instytucjonalnym wysoki przedstawiciel ma możliwości, które daje funkcja komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne i pełniącego obowiązki wiceprzewodniczącego Komisji. Pozycja wysokiego przedstawiciela, dzięki wprowadzeniu go do Komisji Europejskiej oraz wydzieleniu z Rady ds. Ogólnych stałej Rady ds. Polityki Zagranicznej, której on przewodniczy, znacząco wzrosła w stosunku do zakresu uprawnień wysokiego przedstawiciela za czasów Javiera Solany. W założeniu zniknąć miał problem nakładania się kompetencji Komisji Europejskiej i Rady UE, której Solana był sekretarzem generalnym. Wzrosły także oczekiwania wobec wysokiego przedstawiciela. Jolyon Howorth wymienił jego podstawowe zadania: na płaszczyźnie instytucjonalnej zdolność do połączenia obowiązków w Radzie i Komisji, utworzenie ESDZ, zapewnienie zapowiedzianej z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego roli UE na arenie międzynarodowej, stworzenie strategicznych ram działania UE na świecie.¹⁸

Dla realizacji tych oczekiwań ważne było określenie roli wysokiego przedstawiciela, z uwzględnieniem kolegalnej natury Komisji, i podkreślenie jego nadrzędności wobec innych komisarzy, z jednoczesnym wyodrębnieniem organizacyjnym jego urzędu. Usytuowanie tego stanowiska w Komisji ma znaczenie dla przyszłych kierunków reformy wewnętrznej tej instytucji, które mogą prowadzić do wzmocnienia roli wiceprzewodniczących lub nadania większego znaczenia grupom komisarzy wewnątrz

¹⁷ Wysoki przedstawiciel będzie mógł korzystać z zaplecza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Stanie się to widoczne w momencie pełnego uruchomienia tej służby, powstałej zgodnie z decyzją Rady 2010/427/UE z 26.07.2010 r. ESDZ to zaplecze konkurencyjne wobec krajowych służb dyplomatycznych. Jego powstanie ograniczy działalność korpusu dyplomatycznego, powoływanego na okres sprawowania prezydencji przez państwo członkowskie. Biorąc pod uwagę efektywność zarządzania, to rozwiązanie z pewnością przyczyni się do wzmocnienia oddziaływania Unii na świecie przez zapewnienie kontynuacji działań, ich stabilności i spójności.

¹⁸ J. Howorth, *Chess or Ping-Pong? Catherine Ashton's Choice*, „Global Europe”, 30.11.2009, <http://www.globeurope.com/standpoint/chess-or-ping-pong>.

KE.¹⁹ Bardzo istotne są relacje, jakie tworzy wysoki przedstawiciel z przewodniczącym Komisji. Możliwość konfliktu między nimi wynika z tego, że TUE potwierdza, iż „z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [Komisja] zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz” (art. 17 ust. 1), a dotychczas to przewodniczący Komisji pełnił tę istotną rolę w działaniach zewnętrznych, zwłaszcza w obszarze handlu i pomocy rozwojowej. Relacji Ashton z Barroso nie można uznać za przyjacielskie. Widoczna jest rywalizacja dwóch urzędów i osobista niechęć. Ashton, jako wiceprzewodnicząca podległa Barroso, jako szefowa Rady FAC często bywa z nim w sporze kompetencyjnym. Pojawiają się opinie o wrogości obu reprezentantów UE dostrzegalnej na zewnątrz.²⁰ Barroso kilkakrotnie ignorował Ashton, mijając się tym samym z procedurą lizbońską. Przykładem może być proces mianowania ambasadora UE w Stanach Zjednoczonych, byłego szefa gabinetu Barroso – João Vale de Almeidy.

Plaszczyzną, na której zarysowały się największe różnice zdań między wysokim przedstawicielem a przewodniczącym Komisji Europejskiej, była Europejska Służba Działań Zewnętrznych. W spór aktywnie włączyli się eurodeputowani. Na początku 2010 r. Elmar Brok (z frakcji EPP) i Guy Verhofstadt (z frakcji ALDE) przygotowali propozycję, w której wskazywali, że ESDZ ma być ciałem (nie instytucją ani agencją) podległym Komisji, a Parlament ma mieć wpływ na jej obsadę, budżet i procedurę.²¹ Wysoki przedstawiciel wystąpiła z kontrpropozycją, w której kluczowe były: autonomia służby jej bezpośrednio podległej, zarządzanie ESDZ przez Sekretariat Generalny pod zwierzchnictwem wysokiego przedstawiciela, niedublowanie zadań pod względem geograficznym i przedmiotowym między ESDZ, Komisją, Sekretariatem Rady, organizacja zakładająca podział na dyrektoriaty/dyrekcje generalne.²² W kwietniu wysoki przedstawiciel zyskała poparcie Rady FAC dla większości swoich postulatów. Rozwiązanie ostatecznie przyjęte w połowie czerwca określało, że ESDZ będzie autono-

¹⁹ W Komisji Europejskiej pod przewodnictwem J.M. Barroso w 2004 r. utworzono nieformalne grupy komisarzy, które miały poprawić wewnętrzną koordynację jej prac. Ich przewodniczący nie mieli jednak szczególnych uprawnień, a rozwiązanie to nie przyniosło oczekiwanych rezultatów.

²⁰ N.Gros-Verheyde, *Le pire ennemi de Cathy Ashton: Barroso*, <http://www.bruxelles2.eu>, 30.04.2010.

²¹ Proposal for the establishment of the EEAS, Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS, 6/04/2010.

²² Proposal for a Council Decision of establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 25 March 2010; Statement of the European Parliament, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service, Brussels, 21 June 2010, A 109/10.

miczna, blisko współpracująca z Komisją, o spłaszczonej w hierarchii strukturze.²³

Zauważalne jest to, że osiągnięcie przez Catherine Ashton autorytetu politycznego tej miary, co budowany przez lata przez Solanę, nie jest możliwe. Jej surowa i bezkompromisowa poza utrudnia negocjacje i jest przeciwieństwem jowialnej dyplomacji Solany. Główna słabość Catherine Ashton ujawnia się w relacjach z mediami. Jej wizerunek medialny ma wpływ na przekaz dotyczący prowadzonych przez wysokiego przedstawiciela działań. Krytykowana przez media Catherine Ashton ogranicza z nimi kontakt. Media podzieliły się na krytykujące jej urząd i krytykujące ją osobiście. Pośrednio może wpływać na to fakt, że Ashton nie otoczyła się zatrudnionymi przy Solanie pracownikami, ale przeniosła swoje zaplecze personalne z Biura Komisarza ds. Handlu. Po 100 dniach pełnienia przez nią funkcji, zdominowanych krytycznymi komentarzami jej starań, w marcu 2010 r. zaniepokojeni odbiorem publicznym Ashton ministrowie spraw zagranicznych zaczęli występować w jej obronie. Pośrednio spowodowało to przyspieszenie decyzji w sprawie ESDZ. Pozostając pod presją opinii publicznej, domagającej się polizbońskich sukcesów, członkowie Rady chcieli osiągnąć kompromis w zakresie utworzenia ram ESDZ. Rozwiązania lizbońskie, w szczególności wzmocnienie na mocy Traktatu Lizbońskiego stanowiska wysokiego przedstawiciela, nie zapobiegły pogłębianiu się kryzysu przywództwa w Unii. Symbolem tego był wybór dobrych urzędników, a nie charmatycznych polityków na stanowiska wysokiego przedstawiciela i przewodniczącego Rady Europejskiej.

Nowy wysoki przedstawiciel będzie miał do dyspozycji sieć unijnych ambasad z kilkuset dyplomatami w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Problemem nadal jednak pozostaje dojrzałość państw członkowskich do budowania wspólnej polityki zagranicznej. Po Traktacie Lizbońskim wysoki przedstawiciel jest członkiem kolegium oraz wiceprzewodniczącym Komisji, w której odpowiada za koordynację działań w zakresie stosunków zewnętrznych, które obejmują m.in. politykę rozszerzenia, handel, pomoc rozwojową oraz humanitarną. Można uznać, że sprawując funkcję koordynacyjną, wysoki przedstawiciel jest także współodpowiedzialny za zewnętrzne aspekty innych polityk, np. ochrony środowiska i rolnictwa. Przyznanie uprawnień koordynacyjnych oznacza, że funkcja wiceprzewodniczącego Komisji, dotychczas symboliczna, zyskała większe znaczenie.

²³ Por.: A. Missiroli, *The EU 'Foreign Service': Under Construction*, EUI, Florence, RCSAS Policy Paper, 2010/04, s. 4–5; C. Hillion, *The EEAS: Towards a Common Diplomacy?*, EPA, June 2010; <http://www.sieps.se>.

Wysoki przedstawiciel w Radzie Unii Europejskiej wobec działań przewodniczącego Rady Europejskiej i państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej

Kluczowy dla realizacji zadań wysokiego przedstawiciela stał się zapis traktatowy, który dzieli Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) na Radę ds. Zagranicznych (FAC), której będzie przewodniczył wysoki przedstawiciel, oraz Radę ds. Ogólnych (GAC), w której prezydencję będą rotacyjnie sprawować państwa członkowskie.²⁴ Zakres działania pierwszej obejmie całość działań zewnętrznych UE, a więc również politykę handlową i rozwojową. Traktat określa także, że przewodnictwo w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa będzie sprawowane przez reprezentanta wysokiego przedstawiciela, a w Komitecie Stałych Przedstawicieli (Coreper) – przez prezydencję.

Wysoki przedstawiciel jest odpowiedzialny za realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Obszar ten cechuje znacząca trudność podejmowania decyzji. Potrzeba jednomyślności państw członkowskich stanowi kluczowe wyzwanie dla rozwoju tej polityki. Dążenie do budowy kompromisu między państwami to zasadnicze zadanie wysokiego przedstawiciela, który zapewnia prawidłowy proces podejmowania decyzji w obszarze WPZiB. Wysoki przedstawiciel jest także odpowiedzialny za implementację decyzji podjętych przez Radę i Radę Europejską. Traktat nie przewiduje jednak żadnych nowych mechanizmów, które sprzyjałyby osiągnięciu zgodności działania państw lub wymuszały wypełnianie podjętych przez nie zobowiązań. Ponieważ jednomyślność jest nadal punktem wyjściowym działań UE w tym obszarze, umiejętność budowania konsensusu, a także zdobycie zaufania państw członkowskich, są niezbędne dla skuteczności działań wysokiego przedstawiciela. Catherine Ashton, nie mogąc wykorzystać dotychczasowych doświadczeń, gdyż ich nie posiadała, w bardzo krótkim okresie po objęciu funkcji stanęła przed istotnymi wyzwaniami. Głównym sprawdzianem jej umiejętności stały się wydarzenia związane z wybuchem arabskiej wiosny, w szczególności interwencja podczas wojny libijskiej. Zauważalne były także jej działania na Bliskim Wschodzie. Dziennikarze docenili jej umiejętność nawiązywania bezpośrednich bilateralnych relacji (z amerykańską sekretarzem stanu Hillary Clinton i z wiceministerem spraw zagranicznych Chin Dai Bingguo).

²⁴ Szerzej patrz: D. Naurin, *Most Common When Least Important Deliberation in the Council of the EU*, „British Journal of Political Science” no. 40/2010, s. 31–50.

Arabska wiosna zaskoczyła Europę. Działania wysokiego przedstawiciela, jak można było przypuszczać, zważywszy oczekiwania pokładane w Traktacie Lizbońskim, spotkały się z krytyką. Sukcesem jednak jest to, że działania ostatecznie podjęto. W pierwszym okresie wystąpiła dysharmonia informacyjna widoczna w oświadczeniach przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuya, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka oraz wspólnym oświadczeniu Camerona, Merkel, Sarkozy'ego. W kontekście tych chaotycznych działań warto odnotować chłodno przyjęte przemówienie wysokiego przedstawiciela w Parlamencie Europejskim dotyczące konieczności zaangażowania podczas arabskiej wiosny ludów. Ashton wyraziła w nim pogląd, że „nikt z nas nie wie, jak to się skończy i co ten koniec nam przyniesie”.²⁵

Stanowisko państw członkowskich także ewoluowało. Błędów nie ustrzegły się Włochy (minister spraw zagranicznych Franco Frattini wydał oświadczenie wspierające Mubaraką) i Francja (minister spraw zagranicznych Michèle Alliot-Marie oferowała Ben Alemu pomoc w tłumieniu zamieszek). Winą za początkowy bezład państwa członkowskie obarczały wysokiego przedstawiciela. Ponownie zauważono, że w dniu, w którym upadał rząd Mubaraką, Ashton spędzała weekend z rodziną w Londynie i dopiero wieczorem wróciła na konferencję prasową do Brukseli.²⁶ Jednak rozwój wydarzeń i zaangażowanie wybranych państw członkowskich wzmocniły mechanizm UE i zatarły wrażenie nieporadności i widocznej opieszałości wysokiego przedstawiciela. Wydarzenia w Afryce Północnej oraz kolejna faza konfliktu bliskowschodniego po raz kolejny pokazały, jak ważne są personalne umiejętności prowadzenia negocjacji z państwami i charyzma polityczna wysokiego przedstawiciela niezbędna dla dalszego rozwoju WPZiB. Ashton sprawdza się w sytuacjach stresowych, zachowuje bowiem chłodną rezerwę, a upór pomaga jej w negocjacjach. Obserwatorzy przyznają, że ma osobisty urok zjednujący jej ludzi. Nie przekłada się to jednak na jej postrzeganie przez media.

Na tle wydarzeń po drugiej stronie Morza Śródziemnego coraz bardziej istotna stała się odpowiedź na pytanie, czy Ashton powinna czekać na konsensus 27 państw, czy przejąć inicjatywę. Wysoki przedstawiciel wybrała pierwsze rozwiązanie, wzięła odpowiedzialność za koordynację działań i wykonanie przywództwa, czyli realizację zadań powierzonych jej przez państwa

²⁵ *Speech of High Representative Catherine Ashton on main aspects and basic choices of the Common Foreign and Security Policy and Common Security and Defence Policy, European Parliament – Strasbourg, Brussels, 11 May 2011, A 179/11.*

²⁶ B. Waterfield, *Egipt Crisis: David Cameron reprimands Baroness Ashton at EU Summit*, „The Telegraph”, 4 February 2011.

członkowskie. Uznała, że jej głównym celem ma być promowanie roli UE jako *soft power* na świecie. Wybierając pierwsze rozwiązanie, powinna była jednak uwzględnić, że urzeczywistnienie tego celu będzie bardzo trudne.

Na tle wydarzeń arabskiej wiosny docierał się nowy lizboński układ międzyinstytucjonalnych powiązań. Mechanizmy lizbońskie osłabiły moc sprawczą państwa członkowskiego obejmującego prezydencję na rzecz wzmocnienia kompetencji przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela. W Traktacie Lizbońskim znacząco została ograniczona rola prezydencji w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.²⁷ Widoczne jest to zwłaszcza w kontekście przewodniczenia poszczególnym formacjom Rady Unii Europejskiej, komitetom i grupom roboczym. Ustanowienie nowego systemu przewodnictwa w Radzie Europejskiej, Radzie ds. Zagranicznych, a także w większości grup roboczych Rady Unii Europejskiej wpłynęło na możliwość prowadzenia działań w okresie prezydencji.

Zgodnie z art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady, przyjętego na mocy decyzji Rady 2009/937/UE z 1 grudnia 2009 r., wysokiego przedstawiciela może zastąpić przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego półroczną prezydencję w Radzie. Zgodnie z regulaminem, gdy Rada ds. Zagranicznych jest zwoływana w celu omawiania kwestii wspólnej polityki handlowej, jej przewodniczącego zastępuje przedstawiciel prezydencji. Jednocześnie na mocy Traktatu Lizbońskiego zwiększyła się rola Rady ds. Ogólnych. Ma ona zapewnić spójność i ciągłość prac różnych składów Rady. Rada ds. Ogólnych odgrywa kluczową rolę w przygotowaniach posiedzeń Rady Europejskiej. Rada, działając w porozumieniu z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją, scala instytucjonalnie i administracyjnie sprawy horyzontalne, które wpływają na różne kierunki działania Unii Europejskiej.²⁸

²⁷ Rozważania na temat zawilości kompetencyjnych związanych ze sprawowaniem prezydencji w Radzie Unii po Traktacie Lizbońskim, patrz: A. Nowak-Far, *Przewodnictwo Rady w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w: Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 155–168; J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 30–40; P. Borkowski, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej 2011 – aspekty teoretyczne i międzynarodowe w: Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 41–50; R. Whitman, A. Juncos, *The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification*, „European Foreign Affairs Review” no. 14/2009, s. 25–46; B. Donnelly, *Europe in the world: all change or no change in foreign policy after Lisbon?*, „International Spectator”, no. 45(2), June 2010, s. 17–22; J. Howarth, *The EU as a global actor: grand strategy for a global grand bargain?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 48, issue 3, June 2010, s. 455–474.

²⁸ Komitetowi Stałych Przedstawicieli, który jest odpowiedzialny za przygotowywanie prac Rady, przewodniczyć będzie przedstawiciel państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie ds. Ogólnych, czyli przedstawiciel prezydencji.

Ten mechanizm koordynacji prac innych składów Rady przez Radę ds. Ogólnych jest jednak określony nieprecyzyjnie.²⁹

Konsekwencją wprowadzenia nowych uprawnień dla wysokiego przedstawiciela jest zmiana równowagi instytucjonalnej. Prezydencja z głównego brokera ostatecznych decyzji stała się jedynie jednym z uczestników tego procesu.³⁰ To wpłynęło na wykreowanie nowego modelu, w którym sukces prezydencji zależy od koordynacji jej działań z działaniami przewodniczącego Rady Europejskiej, a także w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – z wysokim przedstawicielem.³¹ Dynamika wzajemnych relacji może opierać się na charyzmie polityków sprawujących funkcje i ich ambicji realizacji własnego programu działania.³²

Zakres obowiązków związany z pracą w dwóch instytucjach rodzi problem obecności w kilku miejscach jednocześnie, co prowadzi do konieczności korzystania z zastępstwa. Wybór miejsca pracy częstokroć bywa arcytrudny. Szefowa unijnej dyplomacji została skrytykowana za to, że pojechała na zaprzysiężenie prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza, w roku 2010, a opuściła spotkanie ministrów obrony z udziałem sekretarza generalnego NATO na Majorce.³³ Złamała tym samym zwyczaj wprowadzony przez poprzednika, który uczestniczył we wszystkich tego typu spotkaniach. Jej wizyta po trzęsieniu ziemi na Haiti także została uznana za

²⁹ Por.: B. Przybylska-Maszner, *Polska prezydencja w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwarunkowania, mechanizm działania, założenia w: Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T.R. Szymczyński, Warszawa, s. 187–191.

³⁰ T. Husak, *Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony w: Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, red. T. Husak, F. Jasiński, Warszawa 2010, s. 15.

³¹ B. Przybylska-Maszner, *Polska prezydencja...*, op.cit.

³² Dwa pierwsze państwa, które w pełni sprawowały prezydencję po Traktacie Lizbońskim, inaczej ustaliły ramy relacji międzyinstytucjonalnych. Strona belgijska oddała pałeczkę rodakowi, pozostając niejako w cieniu jego inicjatyw, a strona hiszpańska rozpoczęła batalię o możliwość realizacji programu i wywarcia wpływu na dynamikę procesu integracyjnego.

³³ D. Charter, G. Keeley, *Baroness Ashton under fire for missing European defence summit*, „Times on-line”, 26.02.2010.

³⁴ 18 stycznia Ashton zwołała nadzwyczajne spotkanie Rady, na którym ministrowie spraw zagranicznych zgodzili się na udzielenie Haiti pomocy humanitarnej w wysokości 400 mln euro. Po tym spotkaniu Ashton musiała wyjaśniać dziennikarzom, dlaczego nie przerwała weekendu spędzanego z rodziną w Londynie, by pojechać na Haiti i podjąć konkretne działania. Dziennikarze skupili się na porównaniu jej reakcji z reakcją H. Clinton. Wysoki przedstawiciel tłumaczyła, że wynikało to z braku poparcia wizyt na terenach dotkniętych kataklizmem przez ONZ. Uznała, że ponieważ nie jest lekarzem ani strażakiem, jej obecność jest zbędna. W styczniu na Haiti poleciał Karel De Gucht, komisarz odpowiedzialny za pomoc humanitarną. Wizyta Ashton odbyła się w marcu 2010. Por.: T. Barber, *Strains are showing in the EU's new foreign policy structures*, „Financial Times”, 24.01.2010.

spóźnioną.³⁴ Do krytyki przyłączyli się członkowie Komisji Europejskiej.³⁵ Zarzucali Ashton bardzo wysoką absencją na spotkaniach Komisji.³⁶

Regulamin Rady przewiduje zastępowanie wysokiego przedstawiciela przez ministra spraw zagranicznych państwa sprawującego prezydencję na forum Rady ds. Zagranicznych, który – jak przed Traktatem Lizbońskim – będzie miał wiodącą rolę w negocjacjach. Nieobecność Ashton na ważnych spotkaniach nie zawsze wynika z jej napiętego kalendarza. Na szczycie UE – USA w Madrycie w styczniu 2010 r. zaproszono premiera Hiszpanii, jako głowę państwa rotacyjnej prezydencji, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej, a pominięto wysokiego przedstawiciela. Szczyty Unia Europejska – państwo trzecie najlepiej obrazują, jak wielogłowa jest reprezentacja UE i jak wielu przewodniczących/prezydentów uznaje się za jej liderów/przywódców. Walkę o prymat na linii wysoki przedstawiciel – państwo sprawujące prezydencję traktuje się jak wyraz ograniczenia roli wysokiego przedstawiciela i zaprzeczenie idei mniej lub bardziej uzasadnionych rozwiązań lizbońskich. Brak jednoznaczności w interpretacji tej regulacji wpłynie na praktykę w tym zakresie i może być podstawą dalszych sporów kompetencyjnych.³⁷ Traktat Lizboński zapoczątkował zmiany, nowe procedury i mechanizmy dopiero powstają. Nowi funkcjonariusze wpływają nie tylko na styl sprawowania funkcji, ale też kreują zakres swoich działań. Bodziec traktatowy przyspiesza proces „brukselizacji”.³⁸

Na mocy Traktatu Lizbońskiego znacząco rozszerzono możliwości wysokiego przedstawiciela w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony. Prace Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa będzie prowadzić stały przedstawiciel powołany przez wysokiego przedstawiciela. Dotyczy to także większości grup roboczych z obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej

³⁵ W styczniu 2010 r. M. Barnier, francuski komisarz, skrytykował Ashton w wywiadzie udzielonym francuskim dziennikarzom w Brukseli.

³⁶ Na 42 spotkania, od 6.01.2010 do 4.01.2011, była nieobecna na 17. Por.: B. Waretfield, *Absent Baroness Ashton leaves Britain without a voice*, „The Telegraph”, 5.01.2011, <http://www.telegraph.co.uk>, dostęp 10.04.2011.

³⁷ Przed rozpoczęciem polskiej prezydencji, 30.03.2011 r., odbyło się kluczowe spotkanie wysokiego przedstawiciela z ministrem spraw zagranicznych R. Sikorskim. Zapadły na nim decyzje o formule współpracy podczas prezydencji. Ustalono m.in., że minister spraw zagranicznych będzie mógł podczas polskiej prezydencji zastępować szefową unijnej dyplomacji C. Ashton w Parlamencie Europejskim, na posiedzeniach Rady UE z państwami stowarzyszonymi, na międzynarodowych spotkaniach w sprawach związanych z demokracją w krajach unijnych sąsiadów i w obszarze polityki obronności.

³⁸ A. Missiroli, *The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP*, Brussels, European Parliament, PDEP, Working Paper, February 2008.

i Bezpieczeństwa.³⁹ Komitetowi Wojskowemu nadal będzie przewodniczyć, według aktualnych zasad, generał wybrany na trzy lata przez państwa członkowskie. Plany zaangażowania operacyjnego opierają się na wkładach państw członkowskich. Wysoki przedstawiciel bez wsparcia państw nie będzie dysponował wystarczającym zapleczem finansowym. Jego zadaniem jest szukanie porozumienia i spójności. Pierwsze lata sprawowania przez Catherine Ashton funkcji wysokiego przedstawiciela wykazały, że nie była zainteresowana wzmocnieniem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jej zaangażowanie w tym zakresie było bardzo ograniczone. Działania podejmowane z konieczności traktatowej skupiały się na kontynuacji rozpoczętych przez poprzednika inicjatyw.⁴⁰ 6 grudnia 2010 r. ministrowie spraw zagranicznych i ministrowie obrony Trójkąta Weimarskiego wezwali Catherine Ashton do działania, kierując do niej list w sprawie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podobne wezwanie do działania wyrażono w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r.⁴¹ Ministrowie spraw zagranicznych Unii poparli weimarską inicjatywę szefów dyplomacji Polski, Francji i Niemiec. Na posiedzeniu Rady zobowiązali wysokiego przedstawiciela UE do przygotowania konkretnych propozycji działań⁴². Zgodnie z przyjętymi wnioskami Rady do Spraw Zagranicznych, jest on zobowiązany przygotować w tym zakresie propozycje.

³⁹ Na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej 2009/908 z 1.12.2009 r. taki sam mechanizm zastosowano w przypadku grup roboczych Rady Unii Europejskiej, takich jak: CIVCOM, COARM, PMG oraz COADM, COARM, CODUN, COSCE, COHOM, CONUN, Nicolaidis. Reprezentanci wysokiego przedstawiciela będą również przewodniczyć grupom geograficznym: COAFR, COASI, COEST, COLAT, COMME/MOG, COTRA, COWEB, MAMA.

⁴⁰ List powstał z inicjatywy RP, z myślą o możliwościach, które w tym obszarze niesio objęcie przez nią prezydencji. Na konferencji prasowej polski minister spraw zagranicznych R. Sikorski stwierdził, że ma nadzieję, iż list stanie się „zaczątkiem ważnej dyskusji w przededniu polskiej prezydencji, podczas której mamy nadzieję posunąć sprawy bezpieczeństwa europejskiego do przodu”. List był wyrazem zaniepokojenia powolną implementacją zapisów Traktatu Lizbońskiego dotyczących tej polityki. Rok po wejściu w życie traktatu ministrowie postulowali konieczność wykorzystania zawartych w nim zapisów. Autorzy listu zwracali uwagę na potrzebę zacieśnienia związków między UE a NATO, wzmocnienia struktur planistycznych operacji europejskich, zwiększenia zdolności do obrony terytorium UE.

⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10.03.2010 r. w sprawie wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (2009/2198 (INI)) (2010/C 349 E/13).

⁴² W konkluzjach dotyczących WPBiO wskazano, że „Rada z zadowoleniem przyjmuje pismo Trójkąta Weimarskiego z 6 grudnia 2010 r., podpisane przez Francję, Niemcy i Polskę, jako istotny wkład w przygotowywanie harmonogramu rozwijania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, co przyczyniłoby się do wzmocnienia zdolności wojskowych i cywilnych w Europie, z wykorzystaniem działań i osiągnięć w czasie ostatnich prezydencji. Por.: Komunikat prasowy, Rada ds. Zagranicznych, Bruksela, 28.01.2011, 5888/1/11 REV 1, s. 21.

Decyzja Rady nakłada obowiązek ścisłej współpracy wysokiego przedstawiciela z prezydencją w celu zapewnienia spójności działań wszystkich organów przygotowawczych Rady do Spraw Zagranicznych. Państwo członkowskie w ograniczony sposób może wpływać na decyzje wysokiego przedstawiciela i jego agendę. Taki wpływ stanowić mógłby zagrożenie dla jego pozycji w nowym układzie instytucjonalnym. Prezydencje po 2010 r. unikały umieszczania wśród priorytetów zagadnień leżących z zakresie kompetencji wysokiego przedstawiciela. Wyjątek stanowiła prezydencja polska. Dla sukcesu prezydencji istotne staje się zapewnienie przepływu informacji i stworzenie ram współpracy między wysokim przedstawicielem a państwem sprawującym prezydencję.

Wzrasta rola mechanizmu nieformalnych działań prezydencji dla zapewnienia spójności prac wysokiego przedstawiciela z jej priorytetami. W zamierzeniu Traktatu Lizbońskiego prezydencja rotacyjna traci swoją funkcję w zakresie reprezentacji zewnętrznej UE. Zmienność priorytetów działań zewnętrznych poszczególnych rotacyjnych prezydencji oraz zróżnicowanie ich możliwości oddziaływania w stosunkach międzynarodowych były przyczynami ograniczenia ich uprawnień w tym obszarze. Ten wymiar reformy niepokoi liczne państwa członkowskie. Jednak zachowanie przez ministra spraw zagranicznych czy premiera państwa przewodniczącego UE dotychczasowej roli w zakresie reprezentowania Unii może podważyć cel reformy Traktatu Lizbońskiego w obszarze działań zewnętrznych UE. Po wejściu w życie tego traktatu dotychczasowa krótka praktyka pokazuje, jak różna jest interpretacja roli państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie UE. Hiszpanie i Belgowie przedstawili całkowicie odmienne spojrzenie na praktykę zastosowania traktatu. Kolejnym państwom trudno utrzymywać zmieniającą się praktykę działania nowej sieci powiązań międzyinstytucjonalnych.

Istotne dla powyższych rozważań są także trudności z efektywnym wdrożeniem stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej w związku z mieszanym systemem prezydencji przyjętym w traktacie. Jest to rozwiązanie kompromisowe, łączące elementy stałego przewodnictwa w Radzie Europejskiej oraz Radzie do Spraw Zagranicznych i rotacyjnego w pozostałych składach Rady. Efektywność systemu stanowi pochodną dobrej współpracy między stałym przewodniczącym i wysokim przedstawicielem a prezydencją sprawowaną kolejno przez państwa członkowskie. W Radzie Europejskiej prezydencja rotacyjna została zastąpiona przez wybieranego na dwa i pół roku stałego przewodniczącego. Zapewnia on na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentowanie Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela. Traktat Lizboń-

ski nie określa podziału zadań i kompetencji między wysokim przedstawicielem a przewodniczącym Rady Europejskiej w obszarze polityki zagranicznej UE. Stały przewodniczący ma także zapewniać reprezentację zewnętrzną UE „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości”, ale w odróżnieniu od wysokiego przedstawiciela nie uzyskał określonych szczegółowych kompetencji i nie powierzono mu obowiązków w tym zakresie. Pełni zatem przede wszystkim funkcje o charakterze reprezentacyjnym. Wkraczanie w ramy tej funkcji przez wysokiego przedstawiciela jest nieuniknione.

Wnioski

Od początków funkcjonowania WPZiB zauważalne były spory międzyinstytucjonalne, które wynikały z trudności w precyzyjnym określeniu zakresu kompetencji Komisji i Rady, co było konsekwencją dychotomicznego założenia oddzielającego międzyrządowy i wspólnotowy wymiar działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Postanowienia Traktatu Lizbońskiego są wyrazem dążenia UE do zmiany jej roli w polityce światowej. Niewątpliwie utworzenie nowego zakresu kompetencji dla wysokiego przedstawiciela i podległej mu służby dyplomatycznej miało przyczynić się do zwiększenia spójności i skuteczności działań na arenie międzynarodowej. Traktat Lizboński zastawia jednak wiele instytucjonalnych pułapek.

Praktyka stosowania tego traktatu uwidoczniła niebezpieczeństwo występowania sporów międzyinstytucjonalnych na liniach: wysoki przedstawiciel – przewodniczący Komisji, wysoki przedstawiciel – państwo sprawujące prezydencję, przewodniczący Rady Europejskiej – wysoki przedstawiciel. Nowa rola wysokiego przedstawiciela miała być przede wszystkim odpowiedzią na dychotomię realizacji zewnętrznego wymiaru polityk UE, w tym WPZiB. Istotną zmianą, wynikającą ze wzmocnienia pozycji wysokiego przedstawiciela, jest teoretyczne zwiększenie spójności działań między Komisją a Radą. Połączenie funkcji wysokiego przedstawiciela i komisarza ds. stosunków zewnętrznych prowadzi jednak do konfliktu interesów. Trudno pogodzić zaufanie ministrów w Radzie oraz lojalność wobec Komisji Europejskiej. Wysoki przedstawiciel jest bliższy Radzie niż Komisji. Uznanie go za „konja trojańskiego” Rady w Komisji prowadzi do przekonania, że zwalnia proces rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, szczególnie w jej wymiarze obronnym.

Ustanowienie stanowiska wysokiego przedstawiciela zmienia tryb funkcjonowania zaplecza instytucjonalnego mającego wpływ na realizację WPZiB. Przekształcenia organizacyjne wynikające z nowego podziału ról

wpłyną na realizację zadań prezydencji. Będzie ona z pewnością w dużej mierze uzależniona od ukształtowanych powiązań między poszczególnymi aktorami – indywidualnościami na arenie europejskiej. Powinna zyskać dzięki temu nieformalna strona debaty politycznej. Rozpoczął się trudny etap dostosowywania niejednoznacznych postanowień traktatowych do praktyki brukselskiej, która opiera się nie tylko na implementacji przepisów prawnych, lecz także na wielu nieformalnych zasadach.

Spory dotyczące nominacji i późniejsze instytucjonalne, dotyczące zakresu kompetencji wysokiego przedstawiciela i przewodniczącego Rady Europejskiej, obrazują kryzys przywództwa w UE. Ostatnie dwa lata pełnienia przez Catherine Ashton funkcji wysokiego przedstawiciela są potwierdzeniem, jak wiele zależy od faktycznej pozycji politycznej i cech osoby zajmującej to stanowisko, a także przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji, trzech twarzy unijnej polityki zagranicznej, oraz od relacji między nimi. Nie bez znaczenia jest też dynamika całego systemu i jego instytucjonalna spójność w odniesieniu do bodźców wewnętrznych i zagrożeń zewnętrznych (sytuacje nadzwyczajne).

W reformach lizbońskich pokładano wiele nadziei. Realizacja wprowadzonych rozwiązań napotkała jednak trudności. Ich źródłem w mniejszym stopniu jest zamieszanie kompetencyjne, w większym zaś – niechęć państw członkowskich do wzmacniania wymiaru zewnętrznego UE. Komentatorzy sceny europejskiej odebrali wybór Catherine Ashton jako dowód niechęci do zmian w zakresie prowadzenia wzmocnionych działań na arenie międzynarodowej. Jako czytelny znak, kto ma być na pierwszej linii kreowania polityki Europy wobec świata. Wysoki przedstawiciel został zamknięty w trójkącie instytucjonalnym Rada – Komisja – Parlament i osaczony rozbieżnościami interesów państw członkowskich. Wiele oczekiwań pokładanych w impulsie, jaki miało dać nowe umocowanie wysokiego przedstawiciela, pozostało niespełnionych. Długotrwałość procesu wypracowania standardów funkcjonowania nowego systemu sprawia, że Catherine Ashton jest osamotniona na arenie europejskiej i poddana coraz większej krytyce, która piętnuje każde jej potknięcie. Wyzwania ostatnich dwóch lat, związane z zarządzaniem kryzysowym w wymiarze zewnętrznym, pokazały, że przywództwo nie jest w rękach trzech najważniejszych przedstawicieli instytucji UE, ale francusko-niemiecko-brytyjskiego tria.

Ashton powierzono misję nie do wykonania i obciążono krytyką za to, że nie dokonuje cudów na arenie międzynarodowej. Choć ma na koncie kilka osiągnięć, spotyka się z negatywnymi opiniami. Dominuje rozczarowanie. Ocena jej osoby przeniosła się na ocenę jej funkcji, a to bardzo niepokojący sygnał. Kadencja Ashton wpłynie na przyszłe postrzeganie roli wysokiego przedstawiciela, określi zakres jego działań i praktykę pełnienia

obowiązków. Krytyka jej działalności wiąże się z podważeniem założeń reformy lizbońskiej, która nie dała odpowiedzi na podstawowe pytania: czy wysoki przedstawiciel ma być sprawnym urzędnikiem, czy wizjonerem politycznym? ma się skupić na pozytywistycznych działaniach, czy zastosować metodę płomiennych słów zapewniającą poklask opinii publicznej, a co za tym idzie przydomek przywódcy europejskiego? ma przyjąć pozycję taktyka, czy stratega? Na te pytania odpowiedzieć powinni politycy europejscy podczas wyborów kolejnego wysokiego przedstawiciela, gdyż za stworzeniem funkcji idzie także ciężar odpowiedzialności za mechanizm realizacji polityki, która tej funkcji podlega.

Abstract

Institutional Disputes Over the Powers of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

The purpose of this paper is to demonstrate the determinants that have led to the establishment of the Office of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, and the analysis of the range of his responsibilities regarding institutional disputes over power between the Council, the High Representative and the EU Commission, and between the President of the European Council and the High Representative, as well as between the presidency and the High Representative. These considerations make it possible to present the conclusions on the theoretical and practical opportunities for the High Representative to act both internally, that is in Brussels, and externally, on the international arena.