

Marta Rojewska

Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – główne koncepcje i debata do połowy 2005 r.

Utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) było jedną z najważniejszych zmian, jakie zaszły we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) przy okazji ostatniej reformy traktatowej Unii Europejskiej (UE). Proces tworzenia Służby trwał przeszło osiem lat i dzielił się na dwa etapy – pierwszy od początku prac Konwentu Europejskiego do upadku traktatu konstytucyjnego (TK) (2003–2005) oraz drugi od momentu uchwalenia Traktatu z Lizbony do zakończenia procesu legislacyjnego (2007–2010). W niniejszym artykule podjęto próbę opisu i analizy głównych koncepcji oraz przebiegu debaty, jaka toczyła się w UE w pierwszym z wymienionych okresów. Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytania: jakie stanowiska zajmowały poszczególne państwa członkowskie i instytucje, jaką rolę odegrały w całym procesie oraz jak zmieniała koncepcja kształtu przyszłej unijnej dyplomacji? Ogromne rozbieżności między stanowiskami i dążeniami poszczególnych aktorów czyniły osiągnięcie kompromisu niełatwym, ale nie niemożliwym do osiągnięcia.

Reforma Unii Europejskiej przeprowadzona za pomocą Traktatu z Nicei zakładała dostosowanie europejskiej struktury integracyjnej do największego w historii rozszerzenia. W chwili podpisywania traktatu politycy europejscy mieli jednak świadomość, że UE wymaga znacznie głębszej reformy i dostosowania jej do rzeczywistości XXI wieku. Do traktatu nicejskiego dołączono Deklarację nr 23 w sprawie przyszłości Unii. Zapowiedziano w niej kontynuowanie procesu reformowania UE i zwołanie w 2004 r. kolejnej konferencji międzyrządowej. W dniach 14–15 grudnia 2001 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej (RE) szefowie państw i rządów przyjęli główne założenia tej reformy. W Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej wskazano na

główne kierunki i problemy reform oraz powołano Konwent Europejski¹, który miał przygotować projekt nowego traktatu. Jednym z celów reformy było zwiększenie spójności i efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Konwent Europejski zainauguował swoje działanie 28 lutego 2002 r. Tematem WPZiB zajmowała się grupa robocza VII „Działania Zewnętrzne”. Wśród jej postulatów znalazły się przede wszystkim: redefinicja celów i zasad polityki, określenie podziału kompetencyjnego między UE i państwa członkowskie, zmiana sposobu finansowania polityki i procedur decyzyjnych oraz szereg zmian instytucjonalnych. Wśród tych ostatnich sugerowano takie zmiany, jak między innymi wydzielenie z Rady ds. Ogólnych i Spraw Zewnętrznych kwestii polityki zagranicznej i powierzenie jej osobnemu składowi Rady, działającemu pod nazwą Rady Działań Zewnętrznych. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w projekcie traktatu przemianowany na Ministra Spraw Zagranicznych Unii, miał stać się „europejskim przedstawicielem zewnętrznym”, który poza reprezentowaniem UE na arenie międzynarodowej miał jednocześnie pełnić rolę wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (KE), komisarza ds. stosunków zewnętrznych oraz przewodniczącego Rady Działań Zewnętrznych. Zaproponowano również, by przedstawicielstwa KE przekształcić w delegacje lub ambasady UE. Ostatnim z ważniejszych postulatów natury instytucjonalnej było utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Raport końcowy CONV 459/02).

Pomysł utworzenia służby działań zewnętrznych pojawił się w grupie roboczej VII w fazie analiz (Podraza, 2007, s. 257), chociaż postulaty utworzenia profesjonalnej służby dyplomatycznej były wysuwane przez Komisję Europejską i Parlament Europejski (PE) już w połowie lat 90. (Pietras, 2003). Głównymi orędownikami tej idei byli: Giuliano Amato (premier Włoch), Elmar Brok (deputowany do PE z Niemiec)

¹ W Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej określono, iż Konwent miał podjąć dyskusję nad przedstawionymi w niej problemami dotyczącymi kierunków dalszej integracji. W przypadku osiągnięcia jednomyślności efekt końcowy jego prac miał przybrać formę zaleceń dla konferencji międzyrządowej. Deklaracja określiła również skład Konwentu - oprócz przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących, znaleźli się w nim przedstawiciele: po jednym z rządu każdego państwa członkowskiego, po dwóch z parlamentów narodowych państw członkowskich, dwóch z Komisji, po jednym z rządu każdego państwa kandydującego, po dwóch z parlamentów narodowych państw kandydujących oraz 16 członków Parlamentu Europejskiego. Prace podzielono na trzy fazy: słuchania, analiz i przedstawiania propozycji. Utworzono jedenaście grup roboczych, zajmujących się poszczególnymi zagadnieniami (np. rola parlamentów narodowych, subsydiarność, Karta Praw Podstawowych). Konwent rozpoczął pracę w lutym 2002 r., a zakończył ją w lipcu 2003 r. przyjęciem projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Podraza, 2007, rozdział V).

i Andrew Duff (deputowany do PE z Wielkiej Brytanii) (Donnelly, Haseler, 2006, s. 9). Przedstawili oni dwa projekty deklaracji, która miałyby zostać dołączona do projektu traktatu konstytucyjnego. Pozornie pod względem treści były one bardzo do siebie zbliżone. Obie wersje przewidywały utworzenie ESDZ w ramach Komisji Europejskiej. Pierwsza (preferowana przez twórców) mówiła o ustanowieniu „wspólnej administracji (Europejska Służba Działań Zewnętrznych) wewnątrz Komisji Europejskiej złożonej z urzędników pochodzących z właściwych jednostek Sekretariatu Generalnego Rady oraz ministerstw spraw zagranicznych Państw Członkowskich” (*Proposal... Option 1. Declaration on the Creation of a European External Action Service*). Opcja druga zakładała ustanowienie „jako integralnej części administracji Komisji, jednej wspólnej służby (Europejska Służba Działań Zewnętrznych) złożonej z właściwych urzędników Rady Ministrów i Komisji oraz w drugiej kolejności personelu z narodowych służb dyplomatycznych” (*Proposal... Option 2. Declaration on the Creation of a European External Action Service*). Wersje różniły się więc składem personelu Służby oraz stopniem jej uzależnienia od Komisji Europejskiej. Według obu Służba miałaby działać na podstawie mandatu Rady bez uszczerbku dla kompetencji KE. Ponadto personel delegatur UE powinien pochodzić ze Służby, a ta miała być utworzona w ciągu roku od wejścia w życie traktatu.

Michel Barnier i António Vitorino, przedstawiciele Komisji Europejskiej, zgłosili projekt, który zakładał utworzenie „Wspólnej Służby Działań Zewnętrznych” w ramach tzw. „rodziny RELEX”². Argumentowali, iż ze względu na fakt, że Minister Spraw Zagranicznych Unii równocześnie miałby być wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, utworzenie Służby instytucjonalnie rozdzielonej z Komisją i Sekretariatem Generalnym Rady byłoby sprzeczne z głównym celem reformy, jaką miała być spójność polityki. Takie rozwiązanie wywoływałoby nakładanie się odpowiedzialności,

² Tym mianem nieformalnie określano wszystkie struktury odpowiedzialne za działania zewnętrzne w Komisji Europejskiej oraz w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej. W ramach Komisji Europejskiej były to: Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (*DG RELEX*), Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju (*DG for Development and relations with African, Caribbean and Pacific States*), Dyrekcja Generalna ds. Handlu (*DG for External Trade*), Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzeń (*DG for Enlargement*), Biuro Pomocy Humanitarnej (*Humanitarian Aid, ECHO*) oraz Biuro Współpracy EuropeAid (*DG EuropeAid Cooperation Office*), przedstawicielstwa KE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych oraz Skonsolidowana Służba Zewnętrzna (tzw. służba zewnętrzna KE). (Wierzchowska, 2008, s. 113–118) Natomiast w ramach Rady działały: Dyrekcja Generalna E do spraw Zewnętrznych i Polityczno-Wojskowych, Jednostka Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania (tzw. *Policy Unit*), Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC), Sztab Wojskowy Unii Europejskiej oraz Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SitCen) (Merket, 2012, s. 634).

brak właściwej kontroli finansowej oraz efektywności. Jedynym słusznym rozwiązaniem byłoby więc wykorzystanie już istniejących struktur. Służba miała objąć należące do KE Dyrekcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX, w tym Służbę Zewnętrzną KE), DG Handel, DG Rozwój, DG Rozszerzenie, Biuro Współpracy EuropeAid, Europejskie Biuro Pomocy Humanitarnej, niektóre działy DG do spraw Gospodarczych i Finansowych oraz należące do Rady służby obsługujące Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Radę, Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej oraz, należąca do Rady Unii Europejskiej, DG E do spraw Zewnętrznych i Polityczno-Wojсковych. W skład nowego organu miały także wejść podległe unijnemu Ministrowi delegatury UE w państwach trzecich. Tu jednak zastrzeżono, że ze względu na potrzebę właściwego zarządzania finansowego i kontroli, delegatury administracyjnie powinny w dalszym ciągu podlegać KE. Na rzecz takiego rozwiązania przemawiało również to, iż do momentu wejścia w życie traktatu konstytucyjnego to Komisja ponosiła odpowiedzialność za dziedziny (takie jak np. zarządzanie programami pomocowymi w państwach trzecich), które na mocy traktatu mają znaleźć się w obszarze działań delegatur (Joint External Action Service CONV 839/03, s. 4–5).

4 lipca 2003 r. na sesji plenarnej Konwentu dyskutowano na temat III części projektu traktatu konstytucyjnego, obejmującej polityki i funkcjonowanie UE. Wśród omawianych kwestii znalazł się między innymi przyszły kształt ESDZ. Współtwórca jednej z głównych koncepcji, Michel Barnier, wskazywał na konieczność zastosowania szerszej perspektywy przy tworzeniu Służby – powinna objąć nie tylko dyplomatów z już istniejących struktur KE, Rady i państw członkowskich, ale także ekspertów zajmujących się innymi politykami np. w dziedzinie migracji czy zdrowia. Miałyby to na celu zagwarantowanie spójności w działaniach Służby. Elmar Brok argumentował natomiast, iż utworzenie zupełnie nowej struktury w Komisji Europejskiej zachwiałoby równowagę instytucjonalną. Jego zdaniem jedynym właściwym rozwiązaniem było wykorzystanie już istniejących struktur. Konieczność uzależnienia nowej struktury od KE podkreślał również Lamberto Dini, przedstawiciel włoskiego parlamentu. Joschka Fischer, wicekanclerz i minister spraw zagranicznych RFN, stanowczo sprzeciwiał się takiemu podejściu. Jego zdaniem, ze względu na podwójną rolę Ministra Spraw Zagranicznych Unii, nowa struktura musi być silnym i sprawnym instrumentem jego działań. Z tego założenia wynika, iż zależność Służby od KE może być jedynie administracyjna, a kontrolę finansową powinien sprawować Parlament Europejski. Joschka Fischer był autorem trzeciego projektu deklaracji w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która to ostatecznie została dołączona do projektu traktatu (III część Projektu traktatu

konstytucyjnego..., 04.07.2003). W toku prac Konwentu Europejskiego nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie kształtu ESDZ, a jedynie nakreślić jego zarys.

Reasumując, propozycja utworzenia nowej służby była dość oczywistym efektem postulatu zreformowania urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Trzy funkcje skupione w rękach jednej osoby, wymagały odpowiedniego wsparcia administracyjnego i merytorycznego. Zostało to podkreślone przez Konwent Europejski w Deklaracji w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych dołączonej do projektu traktatu konstytucyjnego. Zapisano tam, iż „w celu wsparcia przyszłego Ministra Spraw Zagranicznych Unii (...) w wykonywaniu jego obowiązków, Konwent uznaje potrzebę uzgodnienia przez Radę Ministrów i Komisję, bez uszczerbku dla praw Parlamentu Europejskiego, powołania wspólnej służby (Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) pod kierunkiem Ministra, składającej się z urzędników odpowiednich wydziałów Sekretariatu Generalnego Rady Ministrów i Komisji oraz oddelegowanego personelu krajowych służb dyplomatycznych” (Deklaracja w sprawie utworzenia... CONV 850/03, s. 239). W samym projekcie traktatu zapisano jedynie, iż Europejska Służba Działań Zewnętrznych wspomaga Ministra w sprawowaniu przez niego mandatu oraz współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich (Projekt traktatu..., CONV 850/03, art. III – 197).

Następnym etapem prac nad TK była konferencja międzyrządowa 2003–2004. W trakcie ostatecznych negocjacji międzyrządowych, podobnie jak w czasie prac Konwentu Europejskiego, nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie kształtu Służby. Decyzje w jej sprawie odłożono na później (Osica, Trzaskowski, Popielawska, 2009, s. 8). Ostatecznie w tekście Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjętym 29 października 2004 r., uwzględniono właściwie wszystkie postulaty Konwentu. Do artykułu mówiącego o ESDZ dodano tylko przepis regulujący sposób uchwalenia decyzji europejskiej określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ³.

W deklaracji dołączonej do traktatu konstytucyjnego zobowiązano Sekretarza Generalnego Rady, Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB (WP), Komisję i państwa

³ Artykuł III-296 ust. 3: „W wykonywaniu swojego mandatu, minister spraw zagranicznych Unii jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich i składa się z urzędników odpowiednich departamentów Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne państw członkowskich. Organizacja i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja europejska Rady. Rada stanowi na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji” (Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 134).

członkowskie do rozpoczęcia prac przygotowawczych odnoszących się do ESDZ natychmiast po podpisaniu traktatu (Deklaracja nr 24, Dz. Urz. UE. C 310 z 16.12.2004, s. 462). Zgodnie z nią już w październiku 2004 r. Prezydencja, Komisja oraz WP/Sekretarz Generalny Rady rozpoczęli przygotowania do utworzenia ESDZ. Na szczycie w Brukseli w grudniu 2004 r. Rada Europejska wezwała WP, KE i Prezydencję do kontynuowania działań oraz określenia „kluczowych kwestii, w tym zakresu i struktury przyszłej Służby”. Komisja oraz Wysoki Przedstawiciel zostali zobowiązani do przygotowania do czerwca 2005 r. raportu o stanie przygotowań oraz do bieżącego informowania Parlamentu Europejskiego. Zapowiedziano również stały dialog na poziomie COREPER (Komitet Stałych Przedstawicieli) w ramach przygotowań posiedzeń Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (Konkluzje prezydencji 16238/1/04 REV 1, pkt. 71–73).

W pierwszej połowie roku 2005 państwa członkowskie oraz instytucje skupiły się na opracowaniu swoich stanowisk w sprawie przyszłego kształtu ESDZ. Główną rolę w pracach przygotowawczych i napisaniu raportu o postępach odgrywali Javier Solana, WP/Sekretarz Generalny Rady oraz José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej. W tym czasie dyskusja koncentrowała się na dwóch kwestiach - instytucjonalnej przynależności Służby oraz jej statusie (Donnelly, Haseler, 2006, s. 9–10). W tym miejscu warto przyjrzeć się stanowiskom poszczególnych państw i instytucji w tamtym czasie.

Analizując oczekiwania państw członkowskich należy zastosować dwa kryteria – podejście do samego powołania Służby oraz jej preferowany model. W przypadku pierwszego kryterium podejście państw było bardzo zróżnicowane. Część członków UE postrzegala ESDZ jako organ odpowiedzialny za koordynację unijnych działań, inni pragnęli utworzenia czegoś na kształt „Ministerstwa Spraw Zagranicznych Unii Europejskiej”, jeszcze inni widzieli w Służbie sposób na korzystną finansowo redukcję własnych służb dyplomatycznych i wreszcie pewna grupa państw nie dostrzegala sensu w tworzeniu ESDZ (Donnelly, Haseler, 2006, s. 11). Wyraźnie widać było, że państwa duże, np. Francja i Wielka Brytania, które prowadzą dynamiczną, ambitną politykę zagraniczną wobec państw trzecich, przyszłe funkcjonowanie ESDZ (podobnie jak WP/Ministra Spraw Zagranicznych Unii) postrzegają jako konkurencyjne dla ich własnych działań (Maurer, Reichel, 2004, s. 5). W konsekwencji tego podejścia, chcąc zachować wpływ na działania dyplomatyczne UE, grupa ta dążyła do jak największego podporządkowania ESDZ instytucjom międzyrządowym. Jak podkreślają B. Donnelly i S. Haseler (2006, s. 11), mimo potencjalnej konkurencyjności Służby, państwa te nie

kontestowały samego projektu jej utworzenia. Inna grupa państw, a dokładniej państwa małe, odnosiła się do ESDZ bardziej pragmatycznie. Ze względu na ograniczone możliwości i zasoby w dziedzinie tworzenia własnych struktur dyplomatycznych poza swoim terytorium, państwa te postrzegały Służbę jako szansę na poszerzenie zakresu swojej reprezentacji na świecie (Czaputowicz, 2005, s. 11).

Biorąc pod uwagę kryterium preferowanego modelu również można wyróżnić dwie grupy państw. Pierwsza z nich, złożona z Belgii, Luksemburga, Danii, Hiszpanii i ówczesnych państw kandydujących (np. Polski), opowiadała się za budowaniem tzw. maksymalistycznego modelu ESDZ (Czaputowicz, 2005, s. 11). Przewidywał on włączenie do Służby wszystkich Dyrekcji Generalnych i służb KE i Rady, które zajmują się działaniami zewnętrznymi oraz struktur wojskowych i przedstawicielstw KE w państwach trzecich (Osica, Trzaskowski, Popielawska, 2009, s. 32–33). Wariant ten powodowałby „pokonanie podziału na politykę wspólnotową i międzyrządową w zakresie polityki międzynarodowej Unii Europejskiej” (Chojan, 2008, s. 148). Drugą grupę państw stanowią kraje popierające tzw. model pośredni, który łączył założenia modelu maksymalistycznego i minimalistycznego (preferowanego przez instytucje), a były to m. in. Niemcy, Wielka Brytania, Włochy (Czaputowicz, 2005, s. 11).

Wśród państw członkowskich nie było też zgody co do proporcji podziału stanowisk pomiędzy trzy grupy pracowników. Jak już zostało powiedziane traktat przewidywał zatrudnienie w ESDZ personelu wywodzącego się z Komisji, Sekretariatu Generalnego Rady oraz służb dyplomatycznych państw członkowskich. Państwa zgadzały się, że wraz z przesunięciem do Służby odpowiednich działów KE i SG zostanie przeniesiony ich personel. Nie było również wątpliwości odnośnie włączenia do Służby osób pochodzących z krajowych dyplomacji. Było to podyktowane koniecznością nawiązania sprawnych kontaktów między Służbą i państwami członkowskimi na potrzeby sprawnego działania ESDZ (Kreczmańska, 2009). Wielka Brytania oraz RFN proponowały, by państwa członkowskie, Rada i Komisja dostały do obsadzenia 1/3 całkowitej liczby stanowisk. Hiszpania postulowała, by połowa (3/6) stanowisk przypadła Komisji Europejskiej, 1/6 – SG Rady, a 2/6 – państwom członkowskim. Francja zaś chciała zachowania „właściwych proporcji” między pracownikami zatrudnionymi przez UE i przez państwa członkowskie (Czaputowicz, 2005, s. 11–12).

Parlament Europejski, Komisja Europejska i Sekretariat Generalny Rady także nie były zgodne co do kształtu przyszłej ESDZ. Warto jednak podkreślić, że nie zaprzeczały potrzebie jej utworzenia. Służba miała stać się swoistą płaszczyzną dialogu i zawierania porozumień (Donnelly, Haseler, 2006, s. 11). W jednym z późniejszych doku-

mentów PE podkreślał, że ze względu na rosnącą rolę UE na arenie międzynarodowej, konieczne jest utworzenie wspólnej służby dyplomatycznej, „która zwiększyłaby dostrzegalność Unii i jej zdolność do skutecznego działania na arenie międzynarodowej”, co jednocześnie było szansą na utworzenie „bardziej spójnej, konsekwentnej i skutecznej polityki zagranicznej” (Opinia AT-0041/2009, pkt. 3).

Komisja Europejska oraz Sekretariat Generalny Rady opowiadały się za użyciem przy tworzeniu Służby modelu minimalistycznego. Model ten, w pierwszej z dwóch opcji, „zakłada powstanie całkowicie wirtualnej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, na którą składałby się ograniczony zespół koordynacyjny wyłoniony z dyrekcji Sekretariatu Generalnego Rady odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne” (Osica, Trzaskowski, Popielawska, 2009, s. 32). Służby Komisji oraz Sekretariat Generalny Rady działałyby bez zmian. Druga opcja, określana jako bardziej ambitna, projektowała Służbę jako połączenie Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) oraz Dyrekcji Generalnej E do spraw Zewnętrznych i Polityczno-Wojskowych Sekretariatu Rady (Osica, Trzaskowski, Popielawska, 2009, s. 32–33). O. Osica, R. Trzaskowski i J. Popielawska (2009, s. 34) zwracali jednak uwagę na fakt, że model minimalistyczny był sprzeczny z głównym celem utworzenia Służby, tj. zwiększeniem spójności w tej polityce. Prowadziłoby to do nasilenia sporów kompetencyjnych, nadal istniałoby dublowanie struktur KE i Sekretariatu Generalnego Rady, a sama Służba nie miałaby optymalnych warunków do działania.

Parlament Europejski w rezolucji dotyczącej TK, przyjętej 12 stycznia 2005 r., z zadowoleniem przyjął fakt, iż „będzie istnieć tylko jedna służba zagraniczna”. Jednocześnie PE opowiedział się za jak najściślejszym powiązaniem Służby z KE (Rezolucja 2004/2129(INI), pkt. 3 lit. d, tiret drugie). Bardziej szczegółowe stanowisko na temat ESDZ Parlament przedstawił w rezolucji przyjętej 26 maja 2005 r. Opowiedział się w niej za włączeniem „do służb Komisji w zakresie organizacyjnym, administracyjnym i budżetowym, przy czym zwierzchnictwo ministra spraw zagranicznych, będącego jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji, stanowić będzie gwarancję podporządkowania działań Służby – zgodnie z postanowieniami Konstytucji – w zakresie »klasycznej« polityki zagranicznej (WPZiB i WPBiO [Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – M.R.]) decyzjom Rady, a w zakresie polityki zagranicznej UE decyzjom Kolegium Komisji”. Podkreślił również, iż nie jest właściwe odbieranie kompetencji w obszarze działań zewnętrznych takim Dyrekcjom Generalnym KE jak DG ds. Handlu czy DG ds. Rozwoju. Zgodnie z rezolucją delegatury powinny znaleźć się pod zarządem pracowników ESDZ, związanych jednakże administracyjnie z KE (Rezolu-

cja P6_TA(2005)0205). Niektórzy autorzy zwracają uwagę na fakt, iż sam Parlament był w tej kwestii podzielony. Warto tu chociażby przytoczyć wnioski Lamberto Dini i Klaus Häscha, którzy twierdzili, że aby przy tworzeniu ESDZ nie stosować żadnego istniejącego w UE wzorca i uczynić ją instytucją *sui generis*, co według nich jasno wynikało z interpretacji TK (Donnelly, Haseler, 2006, s. 10).

Dwa główne dylematy – podejście do utworzenia ESDZ i preferowany model, w rzeczywistości składały się z wielu różnych problemów i pytań. Dotyczyły one zarówno kwestii zasadniczych, jak i całkiem prozaicznych. Pytania, jakie wówczas zadawano, były bardzo zróżnicowane: czy Służba ma być instytucją, ma mieć charakter *sui generis*, czy może być jednostką w ramach jednej z głównych instytucji?; czy włączyć do ESDZ struktury WPBiO (struktury wojskowe, Europejskie Centrum Sytuacyjne)?; jak skonstruować strukturę wewnętrzną Służby?; czy włączyć delegatury do nowego organu?; jak rozwiązać kwestie budżetowe (środki w ramach budżetu jednej z instytucji czy autonomiczny budżet w ramach budżetu UE)?; jakie zasady zastosować w odniesieniu do personelu pochodzącego z trzech różnych źródeł? (Osica, Trzaskowski, Popielawska, 2009; Chojan, 2008). W sprawozdaniu w sprawie postępów prac Przewodniczący KE i WP/Sekretarz Generalny Rady podjęli próbę odpowiedzi na te pytania.

J. Solana i J. M. Barroso przedstawili w marcu 2005 r. wstępny projekt raportu, który stał się podstawą do dalszej dyskusji (Donnelly, Haseler, 2006, s. 10). Jego ostateczny tekst, zatytułowany „Wspólne sprawozdanie z postępu prac dla Rady Europejskiej sporządzone przez Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela i Komisję”, przedstawili 9 czerwca 2005 r.

W pierwszej części raportu przedstawiono dotychczasowe prace i przebieg rozmów, a w drugiej różne rozwiązania dotyczące ESDZ oraz bardzo ogólnikowo stopień ich poparcia. Pewną wadą sprawozdania jest nieostrość zastosowanych sformułowań, np. „większość państw”, „niewielka liczba państw”, „zdania były podzielone”, które nie dają pełnego obrazu rzeczywistego poparcia dla poszczególnych opcji. Druga część sprawozdania, zatytułowana „Dokument prezentujący zagadnienia dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych”, stanowi prezentację zarówno tych rozwiązań, co do których istniała powszechna zgoda, tudzież są były najbardziej uzasadnione z punktu widzenia wyznaczonego celu, jak i kwestie, które wymagały dopiero dalszego rozważenia (*Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Wspólne sprawozdanie...*).

Barroso i Solana doszli do wniosku, iż „umieszczenie konkretnej podstawy prawnej w Traktacie potwierdza wolę polityczną autorów Traktatu, aby przewidzieć swego rodzaju innowacyjne rozwiązanie, tzn. utworzenie nowej zintegrowanej służby” (*Euro-*

pejska Służba Działań Zewnętrznych. *Wspólne sprawozdanie...*, załącznik II, pkt. 10). Istniała więc zgoda co do tego, że ESDZ ma mieć charakter *sui generis*, ale autorzy nie potrafili na tym etapie odpowiedzieć na pytanie o jej instytucjonalne powiązania. Uznano, iż do Służby powinno się włączyć służby KE i Sekretariatu Generalnego Rady zajmujące się WPZiB, ale przy założeniu, że Komisja ma prawo tworzyć własne Dyrekcje Generalne zajmujące się handlem, rozszerzeniami, pomocą rozwojową i humanitarną, zarządzaniem zewnętrznymi programami pomocy finansowej. Kolejną cechą Służby było utworzenie w jej ramach regionalnych i tematycznych komórek organizacyjnych, zapewniających całościowe przygotowanie merytoryczne do wypełnienia zadań przez Ministra Spraw Zagranicznych Unii, innych komisarzy i Przewodniczącego Rady Europejskiej. Pokreślono również, że biura te nie powinny być dublowane w ramach Sekretariatu Generalnego Rady. Zdecydowano o włączeniu do ESDZ Sztabu Wojskowego, co motywowano przydzieleniem Ministrowi Spraw Zagranicznych Unii różnych kompetencji w ramach WPBiO oraz zarządzania kryzysowego. Uznano również, iż, ze względu na rosnącą rolę Parlamentu Europejskiego w obszarze WPZiB oraz potrzebę sprawnej wymiany informacji, Służba powinna posiadać specjalną komórkę odpowiedzialną za kontakty z PE. Solana i Barroso nie znaleźli odpowiedzi na pytania o zagadnienia administracyjne i personalne oraz o powiązanie delegacji Unii Europejskiej ze Służbą (*Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Wspólne sprawozdanie...*, załącznik II, pkt. 10–21).

Rada Europejska zebrała się w dniu 16 czerwca 2005 r. w Brukseli. Jednak w obliczu francuskiego i holenderskiego „nie” dla ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁴, RE nie zdecydowała się rozpatrywać sprawozdania Solany i Barroso (Donnelly, Haseler, 2006, s. 11). Mimo zawieszenia prac, ze strony państw członkowskich pojawiła się propozycja utworzenia ESDZ bez podstawy traktatowej, a jedynie na podstawie porozumienia międzyinstytucjonalnego. Na marginesie warto zauważyć, że nie byłoby to znaczne odstępstwo od unijnej praktyki. Europejscy politycy nie zdecydowali się jednak na taki krok – obawiano się, że zostanie to odebrane przez wyborców jako naruszenie zaufania i działanie wbrew ich woli, wyrażonej we francuskim i holenderskim referendum. Ostatecznie spekulacje na ten temat uciał Charles Tannock,

⁴ We Francji referendum odbyło się 29 maja 2005 r., a w Holandii 1 czerwca 2005 r. Przeciwko traktatowi opowiedziało się 54,6% Francuzów oraz 61,6% Holendrów (frekwencja wyniosła odpowiednio 70% i 62%). Na tym samym posiedzeniu Rady Europejskiej przyjęto „Deklarację szefów państw lub rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, w której zdecydowano o rozpoczęciu tzw. okresu refleksji nad traktatem konstytucyjnym (Konarzewska, 2007, s. 35–57).

przedstawiciel Wielkiej Brytanii, sprawującej wówczas prezydencję. Odpowiadając na pytania deputowanych w Parlamencie Europejskim, powiedział, iż ESDZ, jako część Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zostanie utworzona tylko, jeśli sam traktat wejdzie w życie (Donnelly, Haseler, 2006, s. 12). Po tej wypowiedzi dyskusja nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, aż do podpisania Traktatu z Lizbony, stała się debatą czysto akademicką (Vanhoonaeker, Reslow, 2010, s. 4).

Mimo fiaska traktatu konstytucyjnego należy stwierdzić, że lata 2002–2005 nie były zupełnie stracone dla debaty w kwestii utworzenia dyplomacji Unii Europejskiej. Udało się wówczas nakreślić różne modele nowej struktury, zdefiniować punkty budzące największe kontrowersje czy wreszcie określić, w których kwestiach istnieje konsensus. Już na tym etapie wyraźnie widać, że Parlament Europejski dążył do uzyskania jak największego wpływu na kształt Służby. Poczynione ustalenia stały się podstawą do dyskusji po „nowym otwarciu” w 2007 r., kiedy to rozpoczęto prace nad nowym traktatem reformującym⁵.

Bibliografia:

Chojan Adrian, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 1(36).

Czaputowicz Jacek, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i analizy” 2005, nr 4, http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2005/Jacek_Czaputowicz_Polityka_zagraniczna_i_dyplomacja_UE_a.pdf (23.11.2013).

Deklaracja nr 24 odnosząca się do artykułu III-296, [w:] Deklaracje odnoszące się do postanowień Konstytucji, Dz. Urz. UE. C 310 z 16.12.2004.

Deklaracja w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, [w:] *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (CONV 850/03)*, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850PLrev.pdf> (23.11.2013).

Donnelly Brendan, Haseler Stephen, *Decision-making in European External Policy*, „A Federal Trust Report” November 2006, <http://www.fedtrust.co.uk/filepool/Extetal.pdf> (24.11.2013).

Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Wspólne sprawozdanie z postępu prac (9956/05), Bruksela 9 czerwca 2005 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/reports/91089.pdf (24.11.2013).

⁵ Późniejszy przebieg debaty nad utworzeniem ESDZ zostanie omówiony w artykule *Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – główne koncepcje i debata od uchwalenia Traktatu z Lizbony do zakończenia procesu legislacyjnego*.

III część projektu traktatu konstytucyjnego przedmiotem dyskusji Konwentu o przyszłości Europy. Bruksela, opublikowano 04.07.2003, komunikat prasowy, portal internetowy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/WWW/news.nsf/0/9C60A723C3726460C1256E7C005E7EF3?Open> (24.11.2013).

Joint External Action Service. Contribution by Mr Barnier and Mr Vitorino to the European Convention (CONV 839/03), http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00839_en03.pdf (23.11.2013).

Konarzewska Anna, *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3–4.

Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 16 - 17 grudnia 2004 r. w Brukseli (16238/1/04 REV1), http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/04/st16/st16238-re01_pl04.pdf (23.11.2013).

Kreczmańska Aleksandra, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych - rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania*, „Biuletyn PISM” 2009 nr 63(595), <http://www.pism.pl/index/?id=3d779cae2d46cf6a8a99a35ba4167977> (24.11.2013).

Maurer Andreas, Reichel Sarah, *The European External Action Service. Elements of Three Phase Plan*, German Institute for International and Security Affairs, December 2004, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/comments2004_36_mrr_rhl_ks.pdf (23.11.2013).

Merket Hans, *The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation*, “European Foreign Affairs Review” 2012, Volume 17 Issue 4.

Opinia Komisji Spraw Zagranicznych, w: *Sprawozdanie w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (AT-0041/2009)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//ONSGML+REPORT+A7-2009-0041+0+DOC+PDF+V0//PL> (23.11.2013).

Osica Olaf, Trzaskowski Rafał, Popielawska Joanna, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” z 2009, nr specjalny 2(3).

Pietras Emil, *Służba Zewnętrzna Unii Europejskiej (EU External Service)*, „Biuletyn PISM” 2003 nr 48 (152), <http://www.pism.pl/index/?id=e07413354875be01a996dc560274708e> (22.11.2013).

Podraza Andrzej (2007), *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin.

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (CONV 850/03), <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850PLrev.pdf> (22.11.2013).

Proposal by Mr Giuliano Amato, Mr Elmar Brok and Mr Andrew Duff. Option 1. Declaration on the Creation of a European External Action Service, <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/873/Art%20III%20225%20Amato%20EN.pdf> (23.11.2013).

Proposal by Mr Giuliano Amato, Mr Elmar Brok and Mr Andrew Duff. Option 2. Declaration on the Creation of a European External Action Service, <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/873/Art%20III%20225a%20Amato%20EN.pdf> (23.11.2013).

Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej VII – „Działania Zewnętrzne” dla Konwentu Europejskiego (CONV 459/02), <http://oide.test.akonet.pl/images/files/dokumenty/monitor/ME6703.pdf> (23.11.2013).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie instytucjonalnych aspektów Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (P6_TA(2005)0205), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0205&format=XML&language=PL> (24.11.2013).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004/2129(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0004+0+DOC+XML+V0//PL> (24.11.2013).

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004.

Vanhoonacker Sophie, Reslow Natasja, *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*, “European Foreign Affairs Review” 2010, Vol. 15 Issue 4.

Wierzchowska Anna (2008), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa.

The Genesis of the European External Action Service - the Main Concepts and a Debate Until the Mid 2005

Abstract

This article examines the genesis of the European External Action Service (EEAS) between 2002 and the mid 2005. The idea of the creation of the EU diplomacy appeared during the work of the European Convention in 2002. At the time of the adoption of the

Constitutional Treaty, the problem of the shape of the new institution had been under discussion in the European Union. This process was interrupted in 2005, when the Treaty establishing a Constitution for Europe was rejected. The article describes the main concepts, the position of Member States, as well as the EU institutions and the course of the ongoing debate in this period.

Key words: *European External Action Service, Common Foreign and Security Policy, diplomacy of the European Union, Treaty establishing a Constitution for Europe*

Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – główne koncepcje i debata do połowy 2005 r.

Streszczenie

W niniejszym artykule zbadano genezę Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w latach 2002–2005. Postulat utworzenia unijnej dyplomacji pojawił się w trakcie obrad Konwentu Europejskiego w 2002 r. Wraz z przyjęciem traktatu konstytucyjnego w Unii Europejskiej rozpoczęła się dyskusja na temat kształtu nowej instytucji. Ten proces został przerwany w połowie 2005 r., kiedy to Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został odrzucony. W artykule zostały omówione główne koncepcje, stanowiska państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej oraz przebieg toczącej się w tym okresie debaty.

Słowa kluczowe: *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, dyplomacja Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*