

DYPLOMACJA UNII EUROPEJSKIEJ 2009-2024. WYMIAR PRAWNO-POLITYCZNY, PERSONALNY, FINANSOWY I PROCEDURALNY

EUROPEAN UNION DIPLOMACY 2009-2024. LEGAL-POLITICAL, PERSONNEL, FINANCIAL AND PROCEDURAL DIMENSIONS

Dr hab. Mirosław Piotrowski, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: miroslaw.piotrowski@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1517-0128>

Abstrakt

Koncepcja zorganizowania wspólnej europejskiej dyplomacji zmaterializowała się w jednym z trzech głównych filarów Unii Europejskiej, powołanej do życia na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Jej jurydyczne umocowanie, znalazło odbicie w Traktacie z Lizbony, który nadawał UE osobowość prawną. Utworzono instytucję Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Kierował nią Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki i Bezpieczeństwa. Stanowisko to postrzegane było jako atrakcyjne. Znalazło się ono w puli politycznego podziału przywódców państw UE, których europosłowie tworzyli większość w PE. W hierarchii unijnych stanowisk kolejno plasowali się szefowie KE i RE oraz PE, a dopiero tzw. „czwarte branie” dotyczyło szefa unijnej dyplomacji, będącego jednocześnie wiceprzewodniczącym KE. Od początku przypadło ono socjalistom, a od 2024 r. liberałom. Właściwa aktywność unijnej dyplomacji rozpoczęła się od 2011 r. Funkcjonowało wówczas 131 delegatur UE, a ich liczba wzrastała do 145 w 2024 r. Zwiększała się też liczba pracowników zatrudnianych zarówno w centrali w Brukseli, jak i delegaturach. Część z nich zatrudniał bezpośrednio ESDZ, a część delegowała KE, partycypując w rocznych kosztach budżetowych, które rosły. Skuteczność działań ESDZ, od samego początku, poddawana była krytyce. Nasiliła się ona w 2022 r. po ataku Rosji na Ukrainę. W 2024 r. kontrola

ESDZ, dokonana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, wykazała poważne braki w zakresie skutecznego zarządzania informacjami, a przez to niemożliwym stało się osiągnięcie koordynacji działań dyplomatycznych w pełnym zakresie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, dyplomacja UE, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, prawo Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy

Abstract

The concept of organising a common European diplomacy materialised in one of the three main pillars of the European Union, established in the early 1990s. Its juridical legitimacy, was reflected in the Treaty of Lisbon, which gave the EU legal personality. The institution of the European External Action Service was created. It was headed by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The post was seen as attractive. It was in the political pool of EU leaders, whose MEPs formed a majority in the EP. In the hierarchy of EU posts, the heads of the EC, the RE and the EP were ranked in turn, and only the so-called “fourth take” was for the head of EU diplomacy, who was also Vice-President of the EC. This went to the Socialists from the beginning and to the Liberals from 2024. The actual activity of EU diplomacy, started from 2011. There were 131 EU delegations at the time and their number was increasing to 145 in 2024. The number of staff employed both at headquarters in Brussels and in the delegations was also increasing. Some were employed directly by the EEAS and some were delegated by the EC, sharing in the annual budget costs, which were increasing. The efficiency of the EEAS, from the outset, was subject to criticism. This intensified in 2022, after Russia’s attack on Ukraine. In 2024, an audit of the EEAS, carried out by the European Court of Auditors, showed serious shortcomings in terms of effective information management, and thus it became impossible to achieve full diplomatic coordination.

Keywords: European Union, EU diplomacy, European External Action Service, European Union law, European Commission, European Court of Auditors

Wstęp

Idea zorganizowania wspólnej europejskiej dyplomacji zmaterializowała się w jednym z trzech głównych filarów Unii Europejskiej (UE), powołanej do życia na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Jej realne, jurydyczne umocowanie, znalazło odbicie w Traktacie z Lizbony (TL), który nadawał UE osobowość prawną. Od tej pory każdy obywatel kraju członkowskiego otrzymał

dodatkowe unijne obywatelstwo. Poza granicami UE mógł on korzystać zarówno z serwisu placówek dyplomatycznych własnego kraju, jak również sieci unijnych ambasad, nazywanych delegaturami. Sama Unia, aby skutecznie prowadzić wspólną politykę zagraniczną, tworzyła instytucję Europejskiej Służby Działania Zewnętrznych (ESDZ) z centralą w Brukseli i wspomnianymi stu kilkudziesięcioma placówkami dyplomatycznymi na całym świecie. Praktyczne działania podjęto z chwilą powołania pierwszego „traktatowego” szefa unijnej dyplomacji, nazywanego Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Celem artykułu było przedstawienie podstaw prawnych funkcjonowania unijnej dyplomacji, a także ściśle z nimi związanego kontekstu politycznego. Splot tych dwóch paradygmatów doprowadził do przekazania kierownictwa nad tym obszarem grupie socjalistów, a później liberałom. Przybliżono tu sposób wyboru, a także sylwetki szefów unijnej dyplomacji, którzy kolejno w randze wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (KE), mieli decydujący wpływ na jej – dyplomacji – kształtowanie. Starano się także ukazać procedury i strukturę unijnej dyplomacji, poprzez szczegółowe przedstawienie sukcesywnie wzrastającego stanu zatrudnienia oraz zwiększania wydatków budżetowych. Ważnym było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy po kilkunastu latach aktywnych działań unijnej służby zewnętrznej, tj. od wejścia w życie TL, do niemalże chwili obecnej, aktywność dyplomatyczną UE można uznać za zadowalającą, w perspektywie jej własnych sprawozdań, opinii unijnych dyplomatów, a przede wszystkim kontrolującego ją Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).

1. Geneza Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE – zapisy traktatowe

Unię Europejską formalnie ustanowiono w Traktacie z Maastricht, podpisanym 7 lutego 1992 r., przez dwanaście państw członkowskich, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Nazwany on został Traktatem o Unii Europejskiej (TUE), która wspierała się na trzech filarach. Jednym z nich miała być Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). Filarowi temu nie przyznano jednak statusu podmiotu prawa międzynarodowego¹, jakkolwiek wprowadzono zapisy dotyczące europejskiego

¹ Pierwszy filar stanowiły Wspólnota Europejska (WE), Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euroatom), które zachowywały

obywatelstwa [Piotrowski 2022a, 217-38]. Znalazły się tam także artykuły dotyczące bezpieczeństwa, korelujące z obronnością oraz dopuszczające jej uwspólnotowanie (Traktat z Maastricht, art. J.4 § 1-3). Realizację zadań WPZiB pozostawiano Radzie Europejskiej (RE) – (art. J.8) oraz Radzie UE, gdzie państwo sprawujące prezydencję reprezentowało Unię w tym zakresie (art. J.3, J.5 § 1). W działania te włączono także KE (art. J.5 § 3; art. J.9). Dyplomacja UE miała być aktywna poprzez zagraniczne placówki państw członkowskich i delegacje Komisji. W art. J.6 § 1 Traktatu z Maastricht postanawiano: „Misje dyplomatyczne i konsularne Państw Członkowskich oraz delegacje Komisji w państwach trzecich i na konferencjach międzynarodowych, a także ich przedstawicielstwa w organizacjach międzynarodowych współpracują ze sobą, tak aby zapewnić poszanowanie i wprowadzenie w życie wspólnych stanowisk oraz wspólnych środków przyjętych przez Radę. Umacniają one współpracę, wymieniając informacje, dokonując wspólnych ocen oraz przyczyniając się do wprowadzania w życie postanowień artykułu 8c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”.

Proces podejmowania decyzji w tym zakresie (m.in. konstruktywne wstrzymywanie się od głosu oraz głosowanie większością kwalifikowaną zamiast jednomyślności) został usprawniony na mocy Traktatu z Amsterdamu z 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. [Malovec 2024]². Od samego początku dalekosiężnym celem WPZiB było: „utrzymanie pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, propagowanie współpracy międzynarodowej oraz rozwój i umacnianie demokracji, praworządności, a także przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wartości”³.

Dla jego osiągnięcia Rada Europejska w grudniu 1999 r. stworzyła specjalne stanowisko Wysokiego przedstawiciela UE do spraw WPZiB. Następnie

prawną, międzynarodową podmiotowość, a drugi (WPZiB) oraz trzeci – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, były jej pozbawione. *Traktat o Unii Europejskiej*. Maastricht (07.02.1992) [dalej: Traktat z Maastricht]; https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf [dostęp: 25.08.2025].

² *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejski i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r.*, Dz. Urz. WE1997 C 340.

³ Parlament Europejski, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2023 r., *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia*, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 25.08.2025].

Traktat z Nicei, podpisany w 2001 r., a ratyfikowany w 2003 r., upoważnił powołany wcześniej (2001 r.) przez Radę, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB), do sprawowania kontroli politycznej i kierowania operacjami zarządzania kryzysowego [tamże]⁴. Dla dyplomacji UE przełomowym okazał się Traktat z Lizbony, nazywany Traktatem Reformującym (lub potocznie mini eurokonstytucją) – podpisany w 2007 r., a ratyfikowany 1 grudnia 2009 r. Na jego mocy Unia uzyskała osobowość prawną (art. 47 TUE). Ustanowiono obywatelstwo Unii (art. 20 TFUE), a jej dyplomacji nadano wymiar instytucjonalny⁵ i doprecyzowano prerogatywy. W art. 24 § 1 TUE (TL) zapisano: „Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”.

Realizację tych zadań pozostawiano RE i Radzie UE, które w sprawach tych stanowić miały jednomyślnie. Ich wykonanie powierzano wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych polityki i bezpieczeństwa, jako przewodniczącemu Rady Spraw Zagranicznych, który powinien kształtować ją wspólnie z państwami członkowskimi i zgodnie z Traktatami⁶.

W TL ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, którą traktowano jako podstawę budowy unijnej dyplomacji. W art. 27 § 3 TUE stanowiono: „W wykonywaniu swojego mandatu, wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji”⁷.

⁴ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej. *Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nim akty* z dnia 26 lutego 2001 r., Dz. Urz. WE 2001 C80.

⁵ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

⁶ Tamże, art. 24 i art. 27 § 1-2.

⁷ Tamże.

Dopuszczano tworzenie specjalnych delegatur Unii w państwach trzecich, które miały współpracować z misjami dyplomatycznymi i konsularnymi państw członkowskich. Wszelkie wydatki na ten cel, zwłaszcza administracyjne, pokrywane miały być z budżetu Unii⁸.

Przypomnieć należy, że przed TL podpisany został Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który w 2005 r. został odrzucony w referendum we Francji oraz Holandii i nie wszedł w życie. Większość jego kluczowych artykułów z dziedziny unijnej dyplomacji przetransponowano jednak do TL. Niektóre usunięto, jak np. zapis powołujący ministra spraw zagranicznych Unii (art. I-28; III-295-299)⁹. W to miejsce wprowadzono funkcję wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zastosowany zabieg był konsekwencją „wyczyszczenia” tekstu z wszelkich adnotacji nadających UE atrybuty państwowości, który Jan Barcz określił mianem „dekonstytucjonalizacji” [Barcz 2020, 146-48]. Podobny los spotkał ustanowione wcześniej symbole, jak hymn i flagę UE [Piotrowski 2025, 9-38]. Aktem tym próbowano zadowolić konserwatywno-narodowe kręgi polityczne, szermujące hasłem, że nie ma europejskiego „demosu” i stąd nie jest potrzebna odrębna, oficjalna unijna symbolika oraz minister spraw zagranicznych Unii. W praktyce TL tworzył europejską dyplomację, nadając podmiotowość prawną jej strukturom i personelowi [Kołakowska 2007]¹⁰.

2. „Czwarte branie” – czyli polityczne nominacje szefów unijnej dyplomacji

Stanowisko szefa unijnej dyplomacji, z punktu widzenia politycznego i administracyjnego, postrzegane było, w kręgach unijnego establishmentu,

⁸ Szerzej: Nitszke 2018, 257-69. *Wersje skonsolidowane*, art. 36, 41.

⁹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2005, s. 29-30; 140-43.

¹⁰ Zdaniem twórców odrzuconej „Konstytucji dla Europy” oraz kluczowych polityków UE, tekst był „faktycznie powtórzeniem wielkiej części istoty konstytucji”, a po eliminacji wszystkich elementów symbolicznych, „zostało to co najważniejsze, sam rdzeń” [Piotrowski 2025; Kołakowska 2007]. Mimo tych wypowiedzi, cytowany J. Barcz sprzeciwia się tezie prostego „przepakowania treści Traktatu konstytucyjnego” do TL [Barcz 2020, 66]. Por. Wróbel 2008. Niektórzy w dyplomacji unijnej widzieli realizację idei międzykulturowości, a promocja kultury Europy miała być „narzędziem politycznym, wzmacniającym jej *soft power*”. Szerzej zob. Ryniejska-Kiełdanowicz i Ratajczak 2019, 109-24.

jako atrakcyjne. Znalazło się ono w puli podziału przywódców państw UE, których europosłowie tworzyli większość Parlamencie Europejskim (PE). Przez dekady wszystkie najważniejsze unijne stanowiska dzieliły między siebie dwie największe grupy, tj. chadecy i socjaliści. Mniej znaczące przekazywano liberałom, których od 2019 r., w wyniku zmiany politycznej konfiguracji w PE, dopuszczono do oficjalnego rozdzielnika. Na szczycie najważniejszych stanowisk w strukturze obsadzanych funkcji było i pozostaje stanowisko przewodniczącego KE, choć z punktu widzenia prawnych i dyplomatycznych obyczajów, szef RE powinien być plasowany wyżej [Piotrowski 2022b, 185-204]. O te dwa stanowiska toczony był największy polityczny bój, w kuluarowym żargonie posłów do PE w Brukseli i Strasburgu, nazywany walką o tzw. „pierwsze i drugie branie”. W trzeciej kolejności negocjowano stanowisko przewodniczącego PE, a tzw. „czwarte branie” dotyczyło szefa unijnej dyplomacji. Od samego początku przypadło ono socjalistom, wśród których byli socjaldemokraci i komuniści. Od 2024 r. znalazło się też w puli liberałów. Pierwszym szefem unijnej dyplomacji, po utworzeniu tego stanowiska w 1999 r., został hiszpański socjalista Francisco Javier Solana Madariaga (ur. 1942 r.). Najpierw był on członkiem młodzieżówki socjalistycznej, a następnie Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE), następnie m.in. ministrem kultury, edukacji i nauki oraz spraw zagranicznych w hiszpańskich rządach, później pełnił funkcję Sekretarza Generalnego NATO¹¹. W okresie od 18 października 1999 r. do 1 grudnia 2009 r., jako wysoki przedstawiciel do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, był sekretarzem generalnym Rady UE. Po wejściu w życie TL, jako pierwszą tzw. „właściwą” szefową unijnej dyplomacji, wybrano brytyjską komunistkę, formalnie członka Partii Pracy, Catherine Ashton (ur. 1956 r.). Wprawdzie bezpośrednio przed wyborem na to stanowisko, w latach 2008-2009, była ona unijnym komisarzem do spraw handlu międzynarodowego (wcześniej w latach 2007-2008 zasiadała i przewodniczyła brytyjskiej Izbie Lordów), to propozycja zmiany stanowiska wywołała w PE poważne kontrowersje. Na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych PE w Brukseli

¹¹ „Javier Solana.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Javier_Solana [dostęp: 01.06.2025]; „Curriculum vitae de M. Javier Solana Madariaga.”, <https://dorie.ec.europa.eu/es/details/-/card/120097> [dostęp: 01.06.2025], „Javier Solana.”, <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/solana.htm> [dostęp: 01.06.2025].

dyskutowano nad szczegółami jej życiorysu. Przypominano wcześniejszą aktywność w Kampanii na rzecz Rozbrojenia Nuklearnego (CND), gdzie doszła do funkcji skarbnika i wiceprzewodniczącej tej organizacji. W oficjalnym biogramie, zamieszczonym na stronach internetowej encyklopedii odnotowano, że Ashton: „Reprezentowała CND na zjazdach brytyjskiej partii komunistycznej, współpracowała z periodykiem *Marxism Today*, aktywistami komunistycznymi w Holandii (grupa Stop the Neutron Bomb) i z Francuską partią Komunistyczną”¹².

Nagłaśniane przez brytyjskich konserwatystów w PE informacje o prawdopodobnym finansowaniu CND przez KGB i w związku z tym wzięciu jego skarbniczki pod nadzór brytyjskiego kontrwywiadu (MI5), rezonowały także w polskich mediach, np. dzienniku *Rzeczpospolita* i w *PolskieRadio24.pl* [Zychowicz 2009]¹³. Przypominano też, że była zwolenniczką wycofania Wielkiej Brytanii z NATO i sprzeciwiała się integracji europejskiej. Jej osobowość nie porywała polityków ani dziennikarzy. Często pisano o niej w sposób obraźliwy. Francuski *Le Monde* nazwał Ashton „zerem”, a prasa brytyjska „ogrodowym gnomem”. Ówczesnemu premierowi Wielkiej Brytanii, Gordonowi Brownowi z Partii Pracy, udało się skutecznie wyciszyć rozkręcającą się aferę i lady Ashton zatwierdzono na nowym stanowisku, jako pierwszą z tzw. „traktatową legitymacją” [Wójcik 2013]. W TL stanowiono, że szef unijnej dyplomacji jest jednocześnie wiceprzewodniczącym KE (art. 17 § 4 TUE) i przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 § 3 TUE)¹⁴. W październiku 2014 r. nastąpiła zmiana na tym stanowisku i w miejsce C. Ashton wybrano włoską komunistkę Federicę Mogherini (ur. 1973 r.). Jak odnotowano w jej oficjalnym życiorysie, zamieszczonym w encyklopedii internetowej (strona angielska): „Od 1988 r. Mogherini była członkiem Włoskiej Federacji Młodzieży Komunistycznej. W 1996 r. wstąpiła do Młodzieżowej Lewicy po rozwiązaniu Włoskiej Partii Komunistycznej i jej przekształceniu w Partię Socjaldemokratyczną”¹⁵.

¹² „Catherine Ashton.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Catherine_Ashton [dostęp: 01.06.2025]; por. „Catherine Ashton British politician.”, <https://www.britannica.com/biography/Catherine-Ashton-Baroness-Ashton-of-Upholland> [dostęp: 01.06.2025].

¹³ „Catherine Ashton wytłumaczy się ze swojej przeszłości.”, <https://polskieradio24.pl> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁴ *Wersje skonsolidowane*, s. 25-26.

¹⁵ „Federica Mogherini.”, https://en.wikipedia.org/wiki/Federica_Mogherini [dostęp: 01.06.2025].

Wcześniej była ona ministrem spraw zagranicznych Włoch i posłanką Izby Deputowanych. Po zapowiedzi nominacji, kandydatura Mogherini miała być blokowana przez kraje bałtyckie: Litwę, Łotwę, Estonię, a także Polskę, ze względu na jej zbyt łagodne podejście do wojny Rosji z Ukrainą. Prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė publicznie nazwała Federikę Mogherini politykiem „prokremlowskim”, a w wielu mediach określano ją jako „marionetkę Putina”. Premier Włoch Matteo Renzi zdołał jednak przeforsować jej kandydaturę, uzyskując poparcie grupy socjalistów w PE i większości w RE. Mogherini objęła stanowisko szefowej unijnej dyplomacji 1 listopada 2014 r. i piastowała je do końca kadencji w 2019 r.¹⁶ Od 1 grudnia 2019 r. funkcję tę przejął hiszpański (kataloński) socjalista Josep Borrell Fontelles (ur. 1947 r.). Jako aktywista Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE), a w latach 2004-2007 pełnił funkcję przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Przed objęciem funkcji szefa unijnej dyplomacji był ministrem spraw zagranicznych Hiszpanii. Miał opinię populisty i lewaka, który jednak sprzeciwiał się marksizmowi¹⁷. Po oficjalnej wizycie w Moskwie w 2021 r. zmagął się on z zarzutami prorosyjskości¹⁸. W trakcie sprawowania dyplomatycznej funkcji, Borrell wydał książkę pt. *Europa między dwiema wojnami. Polityka Zagraniczna UE w 2023 roku*, opisując swoje miejsce zatrudnienia [Borrell 2024]¹⁹. Zasłynął też sprzeciwem wobec propozycji szefowej KE Ursuli von der Leyen, która chciała stworzyć nowe stanowisko, europejskiego komisarza ds. obrony, twierdząc, że naruszyłoby to traktaty [Głogowski 2024]. Od 1 grudnia 2024 r., stanowisko Borrella przejęła była premier Łotwy, Kaja Kallas (ur. 1977 r.). Dziesięć lat wcześniej wybrana została ona posłanką do PE z ramienia liberałów. Na gruncie krajowym działała w Partii Reform, zawiązując koalicję rządową z socjaldemokratami. Szeroko komentowano jej powiązania prywatne, rodzinne. Nagłośniono aferę z 2023 r. związaną z jej

¹⁶ Luty 2025; Kowalczyk 2025; „Słaba, ignorancka, prokremlowska, zgubna” czyli „marionetka Putina” na czele unijnej dyplomacji., <https://tvrepublika.pl/Swiat/11019> [dostęp: 01.06.2025] „Ue, lettera di Matteo Renzi a Juncker: ‘Mogherini candidata Pesc per l’Italia.’”, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/08/01/1079038/> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁷ „Josep Borrell jaki jest.”, <https://www.tygodnikprzeglad.pl> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁸ „Ważny urzędnik UE odchodzi. Pamiętna wpadka wiele go nauczyła.”, <https://polskieradio24.pl/artukul/3452709> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁹ „Borrell pisze opis swojego stanowiska pracy.”, <https://pl.eureporter.co/politics/europeajn-external-action-service-eaas/2024/04/15> [dostęp: 01.06.2025].

drugim mężem Arvo Hallikiem, który pomimo sankcji unijnych nałożonych na Rosję, jako współudziałowiec firmy transportowej, kontynuował dostawy surowców tamże. Sama Kaja Kallas w tym czasie osobiście pożyczła firmie męża pieniądze, co mocno nadszarpnęło jej reputację, mimo, że w Rosji wpisano ją na specjalną „listę poszukiwanych przestępców”. Przypominano też, że jej ojciec, Siim Kallas, był premier Estonii i założyciel Partii Reform, określany jako „liberalny komunista” – również był komisarzem UE w latach 2004-2014, a wcześniej (lata 1972-1990) należał do Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KPZR) oraz był członkiem Rady Najwyższej ZSRR [Gostkiewicz 2024; Cornin 2005; Vahter i Ideon 2004]²⁰.

Z racji politycznego układu w Unii Europejskiej, wszyscy wybierani szefowie dyplomacji, sformatowani byli ideologicznym paradygmatem lewicowym, a nawet komunistycznym. Nie bez znaczenia były także ich osobiste doświadczenia życiowe i zawodowe oraz predyspozycje w zarządzaniu wielką machiną dyplomatyczną, wytworzoną w ramach UE.

3. Europejska Służba Działań Zewnętrznych – zadania, struktura, skala zatrudnienia i finanse

ESDZ, nazywana unijną służbą dyplomatyczną, kształtowała się jeszcze przed wejściem w życie TL. Po nadaniu UE osobowości prawnej, uzyskała ona inny wymiar, konkretyzując trzy główne zadania. Przede wszystkim wspierać miała szefa dyplomacji UE w „prowadzeniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, odpowiadać za stosunki dyplomatyczne, wspierając partnerstwo strategiczne z krajami spoza UE oraz współpracować z krajowymi służbami dyplomatycznymi krajów UE, ONZ i innych światowych potęg”²¹.

W dniu 26 grudnia 2010 r. przyjęta została *Decyzja Rady określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (2010/427/UE). W nakreślonych zadaniach, zobowiązywano

²⁰ „Kaja Kallas, daughter of a Soviet communist banker and head of the Estonian government, is wanted in the Russian Federation (2024).”, <https://globaleuronews.com/2024/02/14/> [dostęp: 01.06.2025]; „Kaja Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kaja_Kallas [dostęp: 01.06.2025]; „Kallas Siim.”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3919341.html> [dostęp: 01.06.2025]; „Siim Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Siim_Kallas [dostęp: 01.06.2025].

²¹ *Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, <https://european-union.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

ESDZ do wspomagania przewodniczącego RE i KE oraz całej Komisji, podczas wykonywania funkcji w zakresie stosunków zewnętrznych (art. 2 § 2)²². Ułatwiać to miało, wspomniane wcześniej, podniesienie rangi szefa dyplomacji UE, przydając mu funkcję wiceprzewodniczącego KE. Podlegała mu też administracja centralna ESDZ, którą bezpośrednio kierował sekretarz generalny, wspomagany przez dwóch zastępców. W zarządzie ESDZ znalazły się dyrekcje generalne, zajmujące wszystkimi regionami świata. Odrębne dyrekcje koncentrowały się na sprawach administracji, personelu, budżetu, bezpieczeństwa i systemu informacyjno-komunikacyjnego, zarządzaniu, planowaniu kryzysowym, planowaniu polityki strategicznej, międzyinstytucjonalnej, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych (art. 4 § 1-3)²³. Szef dyplomacji wspomagany miał być przez sieć „ambasad” nazwanych delegaturami UE. Tworzono je i zamykano mocą jego decyzji, podejmowanej w porozumieniu z Radą i KE. Każdą z placówek zawiadywał „szef delegatury”, któremu podlegał cały jej personel. Szef delegatury reprezentował Unię w kraju, w którym była ona akredytowana (art. 5 § 1-10)²⁴. Szczegółowe wytyczne dotyczące personelu opisano w art. 6 § 1-12 przywoływanej *Decyzji Rady*. Zgodnie z nimi kadra pracownicza w swojej aktywności powinna „kierować się wyłącznie interesem Unii” (§ 4). Stali urzędnicy UE mieli „stanowić co najmniej 60% całkowitej liczby personelu ESDZ” w grupie funkcyjnej AD (§ 8), a przy rekrutacji, opierającej się na kompetencjach, nakazano zapewnić „odpowiednią równowagę geograficzną i równowagę płci” (§ 6)²⁵. Od stycznia 2011 r. odnotowano efektywną działalność unijnej dyplomacji. Rozpoczęto też publikację rocznych raportów z działalności ESDZ. Zawierały one także rezultaty audytu²⁶. Wynika z nich, że w 2011 r. funkcjonowało 131 delegatur UE na całym świecie, zatrudniających 1 925 pracowników, a w centrali ESDZ – 1 414 osób (3 339)²⁷. Do tego należało dodać podobną

²² Decyzja Rady 2010/427/UE, <https://eur-lex.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże. Por. *Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej*, art. 5(8), <https://sip.lex.pl> [dostęp: 01.06.2025].

²⁶ *Annual Activity Reports about the activities of the EEAS*, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

²⁷ *European External Action Service (EEAS). 2011 Annual Activity Report*, sporządzony

liczbę pracowników delegowanych przez KE, której w *Raporcie* nie podano. Odnotowano natomiast kwotę, „całkowitego wkładu” Komisji, pokrywającą koszty administracyjne personelu KE zatrudnionego w delegaturach, w wysokości 252,4 mln Euro²⁸. Budżet zamykał się w kwocie 776,56 mln (586,56 mln delegatury i 139,54 mln centrala), a na budynki, ich wyposażenie itp., przeznaczono 50,45 mln²⁹. Publikowane w aneksach *Raporty finansowe i rachunki roczne* dotyczyły wydatków oraz zobowiązań i płatności, które były wyższe od kwot bazowych³⁰. Wynikało z nich też, że w 2012 r. zatrudnienie w całym ESDZ wzrosło 37 osób (3 376), natomiast o 16 osób spadło zatrudnienie w delegaturach (1 909), w centrali wzrosło o 32 osoby (1 467)³¹. Zwiększyły się wydatki o blisko 54 mln, tj. do 830,53 mln, z czego na delegatury 633,67 mln i centralę 144,57 mln, a budynki i cele operacyjne 52,29 mln³². Przed utworzeniem ESDZ, pracownicy delegacji UE podlegali KE, a po jego powstaniu część z nich podlegała jednej instytucji, pozostali drugiej. Zrodziło to problemy kompetencyjne związane z ciągłością wydatków administracyjnych³³. Wszyscy zatrudnieni na placówkach podlegali szefowi delegatury. W 2013 r. otwarto nową placówkę, a cztery zamknięto, mimo tego, jak wynika z *Raportu za 2013 r.*, ich liczba wzrosła do 140-tu³⁴. Reprezentowały one Unię w 163 krajach trzecich oraz instytucjach międzynarodowych. Szefami placówek, z reguły byli przedstawiciele państw członkowskich, należących do tej organizacji przed 2004 r. Podlegali oni służbowo Sekretarzowi Generalnemu ESDZ. Dziesięć tzw. „nowych” państw członkowskich, domagało się podziału ich kierownictw, w oparciu o tzw. parytety geograficzne, uwzględniające liczbę ludności danego kraju³⁵.

24 kwietnia 2012 r., s. 44, 62, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

²⁸ Tamże, s. 40. Kwota bazowa ESDZ na ten rok wynosiła 464,1 mln.

²⁹ Tamże, s. 63-64.

³⁰ Por. tamże, s. 40.

³¹ *EEAS, 2012 Annual Activity Report*, sporządzony 17 kwietnia 2013 r., s. 40, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

³² Tamże, s. 43.

³³ Tamże, s. 6.

³⁴ *EEAS, 2013 Annual Activity Report*, sporządzony 9 kwietnia 2014 r., s. 7, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

³⁵ *Europejska Służba Działań Zewnętrznych: odpowiedzialność i równowaga w doborze personelu*, komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego z 20 października 2010 r., <https://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

W 2013 r. państwa te uzyskały zaledwie 14% ogólnej liczby unijnych ambasadorów³⁶. Zatrudnienie utrzymano na poziomie 3 374 osób plus ok. 3 500 z KE. W 2013 r. budżet wyniósł 508,8 mln Euro (195,8 mln centrala i 312,9 mln delegatury) oraz 272,4 mln z KE, czyli 781,2 mln Euro, zobowiązania 793,2 mln, a płatności 868 mln (wzrost o 38 mln)³⁷. W 2014 r. ESDZ zatrudniał łącznie ok. 7 tys. osób³⁸. Wydatki wyniosły 896,59 mln (wzrost o 28 mln)³⁹. Od 2014 r., po nominacji nowej szefowej dyplomacji, F. Mogherini, zaczęto opracowywać odrębny *Raport dotyczący zasobów ludzkich*. Pierwszy ukazał się w 2015 r. i zawierał informacje oraz analizy z roku poprzedniego. Odnotowano tam, że w 2014 r. ESDZ zatrudniała 4 105 pracowników (1 859 w centrali i 2 246 w delegaturach) oraz 3 447 osób z ramienia KE (razem 7 552)⁴⁰. W 2015 r. funkcjonowało 139 delegatur, w których zatrudniono ok. 5,8 tys. pracowników (2,3 tys. z ESDZ i 3,5 tys. z KE), a ok. 1,9 tys. w Brukseli (łącznie 7,7 tys.). Przedstawiony w *Aneksie* szczegółowy rozkład zatrudnienia, różnił się od podanego we wstępie *Annual Activity Report*, przybliżonego wyliczenia. Uwzględniona tam liczba pracowników ESDZ wynosiła 3 514 osób, w przeciwieństwie do podanej wcześniej liczby 4,2 tys. Różnica wyniosła ok. 700 osób⁴¹. Do liczby tej należało dodać ok. 3,5 tys. pracowników z KE, co dałoby ok. 7 tys. zatrudnionych. Rozbieżność ta została wyjaśniona w następnym *Raporcie*. Okazało się, że w liczbie 4,2 tys. pracowników ESDZ, dodatkowo znaleźli się stażyści i usługodawcy, nie klasyfikowani w formalnej siatce zatrudnienia⁴². W *Raporcie dotyczącym zasobów ludzkich* odnotowano, że w tym roku ESDZ zatrudniała 4 189 osób plus 3 541 delegowanych przez KE (7 730)⁴³. Budżet wyniósł 602,8 mln Euro plus z KE 204,7 mln.

³⁶ EEAS, 2013 *Annual Activity Report*, s. 8-9.

³⁷ Tamże, s. 12-13, 50-54.

³⁸ EEAS, 2014 *Annual Activity Report*, sporządzony 29 kwietnia 2015 r., s. 3, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

³⁹ Tamże, s. 37-40 (s. 6 aneksu).

⁴⁰ EEAS, 2014 *Human Resources Report*, sporządzony 21 maja 2015 r., s. 1-7nn, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴¹ EEAS, 2015 *Annual Activity Report*, sporządzony 26 maja 2016 r., s. 5-6, 17-21, 43, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴² EEAS, 2016 *Annual Activity Report*, sporządzony 8 czerwca 2017 r., s. 5, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴³ EEAS, 2015 *Human Resources Report*, s. 5-8, 51-53, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

Zobowiązania wyniosły 833 mln, a płatności 919,86 mln (wzrost o 23 mln)⁴⁴. W 2016 r. budżet wzrósł do 636,1 mln, plus 185,6 mln z KE (821,7 mln). Zobowiązania osiągnęły 877,17 mln, a płatności 968,33 mln (wzrost o 49 mln)⁴⁵. Zatrudnienie wyniosło 4 237 osób plus delegowani przez KE⁴⁶. W 2017 r. liczba delegatur zwiększyła się ze 139 do 140, przy kilkuprocentowym wzroście budżetowym. Pierwszy raz płatności przekroczyły miliard euro, tj. 1 034 630 mln (wzrost o 66 mln). Liczba pracowników ESDZ (4 067) i delegowanych przez KE (3 616) wyniosła 7 683 osoby⁴⁷. W *Raporcie* z 2018 r. informowano, że unijna dyplomacja „nie tylko pełni funkcję profesjonalnej służby polityki zagranicznej i dyplomatycznej [...], ale również, integrując urzędników UE i dyplomatów państw członkowskich, działa na rzecz pielęgnowania wspólnej kultury dyplomatycznej UE i praktycznego zwiększania spójności naszych wspólnych działań”⁴⁸. Podano, że skład personalny wyniósł 4 169 pracowników [2 048 (49,12%) w centrali, a 2 121 (50,88%) w delegacjach i biurach UE]⁴⁹, plus 3 717 pracowników KE (7 886)⁵⁰. Liczba etatów wzrastała m.in. ze względu na konieczność wzmocnienia obszarów bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa⁵¹. Budżet osiągnął 678,5 mln, plus 199 mln składka KE (877,5 mln), a płatności 1 090,03. (wzrost o 56 mln)⁵². W 2019 r. ESDZ zatrudniała 4 474 osób, plus 3 797 personelu KE (8 271)⁵³. Budżet ustalono na poziomie 694,8 mln

⁴⁴ EEAS, 2015 *Annual*, s. 44-45.

⁴⁵ EEAS, 2016 *Annual*, 5-10, 16-21, 44-45.

⁴⁶ EEAS, 2016 *Human Resources Annual Report*, sporządzony 30 maja 2017 r., s. 5, 39. Liczby osób delegowanych przez KE nie podano, można jednak przyjąć, że było to ok. 3,5 tys., <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴⁷ EEAS, 2017 *Annual Activity Report*, sporządzony 11 lipca 2018 r., s. 5, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]; EEAS, 2017 *Human Resources Annual Report*, sporządzony 16 maja 2018 r., s. 5, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴⁸ EEAS, 2018 *Annual Activity Report*, sporządzony 1 lipca 2019 r., s. 3, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴⁹ Por. Aneks nr 3, tamże, s. 52.

⁵⁰ Tamże, s. 12.

⁵¹ Por. EEAS, 2018 *Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2019 r., s. 5 i dalsze, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁵² EEAS, 2018 *Annual Activity Report*, s. 18-22.

⁵³ EEAS, 2019 *Annual Activity Report*, sporządzony 29 czerwca 2020 r., s. 46, 86. W Aneksie liczbę zatrudnionych przez ESDZ określono na 3 644 osoby. EEAS, 2019 *Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2020 r., s. 37, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

plus 215,8 mln składka z KE (910,6 mln). W pozycji „płatności” znalazła się kwota 1 143,42 mln (wzrost o 53 mln)⁵⁴. W następnym, 2020 r., zatrudnienie zwiększono o 43 osoby (8 314). Zgodnie z art. 6(9) *Decyzji Rady*, wśród zatrudnionych byli dyplomaci z państw członkowskich, stanowiący 35,18% pracowników⁵⁵. Budżet wzrósł o 5,2% tj. 943 mln (731 mln plus KE 212 mln). Zatwierdzone płatności wyniosły 1 160,530 mln (wzrost o 17 mln)⁵⁶. W 2021 r. UE posiadała już 144 placówki dyplomatyczne na całym świecie. Rozpoczął się też proces tworzenia Europejskiej Akademii Dyplomatycznej⁵⁷. Zatrudnienie zwiększyło się o 85 osób i wyniosło 8 399 osób (5 072 z ESDZ w tym 2 303 tj. 45,4% w centrali, a 2 769 tj. 54,6% w delegaturach⁵⁸, plus 3 327 z KE). W tym roku z KE do ESDZ przeniesiono ponad 450 stanowisk pracowników lokalnych. Z satysfakcją odnotowywano, że podział personelu według płci był ”prawie równy”⁵⁹. W 2021 r. większość kontraktów pracowniczych ESDZ należała do kategorii jawnych, ale zawarto też 4 umowy uznane za tajne, na kwotę 2 768 331 Euro⁶⁰. Płatności wzrosły o 66 mln (1 209,35 mln). Budżet wzrósł do 767,6 mln plus 211,2 mln z KE (978,8 mln)⁶¹. *Raport* za 2022 r., rozpoczynał się od oświadczenia, że instytucja ta jest służbą dyplomatyczną Unii, która m.in. „zapewnia wysoki poziom świadomości, oferując naszym państwom członkowskim platformę do dzielenia się analizami wywiadowczymi”. Świadczyć to miało o ciągłym poszerzaniu aktywności związanych z agresją Rosji na Ukrainę⁶². ESDZ otrzymała dodatkowo 33 etaty, które w większości przydzielono do Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Stan etatowy wyniósł

⁵⁴ *EEAS, 2019 Annual Activity Report*, s. 89.

⁵⁵ *EEAS, 2020 Annual Activity Report*, sporządzony 23 czerwca 2021 r., s. 58; <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁵⁶ Tamże, s. s. 38, 68-69, 115-16.

⁵⁷ *EEAS, 2021 Annual Activity Report*, sporządzony 12 lipca 2022 r., s. 5.

⁵⁸ Według szczegółowego zapisu zamieszczonego w Aneksie ESDZ zatrudniał 4 326. Tamże, s. 111.

⁵⁹ Tamże, s. 62. *EEAS, 2021 Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2022 r., s. 44, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/FINAL_EEAS%20HR%20Report%202021.pdf [dostęp: 01.06.2025].

⁶⁰ *EEAS, 2021 Human Resources Report*, s. 134.

⁶¹ Tamże, s. 69-70, 112, 114.

⁶² *EEAS, 2022 Annual Activity Report*, sporządzony w 2023 r., s. 6-11; <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

8 504 osób⁶³. W Aneksie *Raportu* podano liczbę 4 326 zatrudnionych przez ESDZ⁶⁴. Na dwa tajne etaty przeznaczono 125 200 Euro⁶⁵. Płatności wyniosły 1 298,55 mln (wzrost o 89 mln) a zobowiązania 1 143,85 mln⁶⁶. W *Raporcie* z 2023 r. nadal podkreślano aktywność związaną z agresją Rosji na Ukrainę oraz konfliktem izraelsko-palestyńskim. Odnutowano w tym okresie aktywność 145 unijnych delegatur na całym świecie⁶⁷. ESDZ otrzymała 36 nowych pełnych etatów i 31 kontraktowych. Zatrudniano 5 252 osoby plus delegowane z KE, których liczby w *Raporcie* nie podano⁶⁸. Jednakże według ustaleń ETO na podstawie budżetu na 2023 r., były to 3 492 osoby (8 744)⁶⁹. Liczba zatrudnionych dyplomatów z krajów członkowskich zmniejszyła się z 32,9% do 29,2%. Budżet zwiększono do 1 081,1 mln (821,9 mln: w tym 327,8 mln centrala i 494,1 mln delegatury, plus 259,2 mln z KE). Zobowiązania wyniosły 1 198,25 mln, a płatności 1 314,94 mln (wzrost o 16 mln)⁷⁰.

Od momentu powstania ESDZ w styczniu 2011 r. aż do 2024 r., koszty funkcjonowania jego siedziby głównej i delegatur UE wzrastały rok do roku. O ile na początku roczne płatności zamykały się w kwocie niespełna 800 mln euro, to po trzynastu latach koszty wzrosły o ponad 500 mln euro rocznie. Zwiększyła się też liczba delegatur i biur ze 131 do 145. Sukcesywnie rosła liczba pracowników. Samo ESDZ zatrudniało w 2011 r. mniej niż 3,4 tys. osób, a w 2023 r. było to już ponad 5,2 tys. Dodatkowo dochodzili pracownicy zatrudniani przez KE w liczbie ok. 3,5 tys., co pod koniec 2023 r. dało łączną liczbę ponad 8,7 tys. (wzrost o ok. 1,9 tys. etatów). W publikowanych *Raportach*, obok wielu zestawień delegatur, stanów osobowych i bilansów,

⁶³ Tamże, s. 54.

⁶⁴ Tamże, s. 102.

⁶⁵ Tamże, s. 119.

⁶⁶ Tamże, s. 103-105. Por. *EEAS, 2022 Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2023 r., s. 17-18, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]. Był to ostatni *Raport* zamieszczony na stronie ESDZ.

⁶⁷ *EEAS, 2023 Annual Activity Report*, sporządzony w 2024 r., s. 6-7, 48, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]. To ostatni *Raport* zamieszczony na stronie ESDZ.

⁶⁸ Tamże, s. 50-51.

⁶⁹ *Sprawozdanie specjalne. Koordynacyjna rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, s. 11. Tu podano niższy stan zatrudnienia – 4 611 osób (2 790 w delegaturach i 1 821 w centrali), <https://www.eca.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁷⁰ *EEAS, 2023 Annual Activity Report*, s. 55-56, 99-101.

omawiano też cele i rezultaty podejmowanych działań. Warto więc przyrzeć się ich efektywności i skuteczności.

4. Procedury czyli skuteczność i koordynacja unijnej dyplomacji.

Od samego początku skuteczność działań ESDZ poddawana była krytyce. Dostrzegała to już pierwsza szefowa unijnej dyplomacji, rekomendując w 2013 r. zmiany, które należało wprowadzić „by zwiększyć efektywność działań Służby” [Nitszke 2018, 264]. Swoisty „niedoskok” organizacyjny ESDZ wyraźniej dostrzeżono, po tzw. „pełnoskalowym” ataku Rosji na Ukrainę, w lutym 2022 r. Niespełna trzy miesiące później, 9 maja 2022 r. ukazało się *Sprawozdanie końcowe z konferencji UE w sprawie przyszłości Europy*, przedstawione szefom trzech instytucji, tj. PE, KE i Rady, w którym domagano się aby: „UE usprawniła proces podejmowania szybkich i skutecznych decyzji, zwłaszcza w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), aby mówić jednym głosem, pełnić rolę prawdziwie globalnego gracza i dawać pozytywny przykład na świecie, kształtować nowy sposób reagowania na wszelkie kryzysy”⁷¹.

W 2024 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował *Sprawozdanie specjalne*, dotyczące koordynacyjnej roli ESDZ. Już na stronie tytułowej zamieszczono informację, że „Służba działa w dużej mierze skutecznie, ale występują pewne uchybienia w zarządzaniu informacjami, obsadzie stanowisk i sprawozdawczości”. Dokument był odpowiedzią na apel Parlamentu Europejskiego skierowany w 2019 i 2020 r. do Trybunału, o szczegółowy przegląd wydatków administracyjnych i zbadanie funkcjonowania ESDZ, mimo wcześniejszych już weryfikacji w 2014 i 2016 r. W tym przypadku głównie kontrolowano „rolę koordynacyjną

⁷¹ *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*, Parlament Europejski, *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl> [dostęp: 01.06.2025]. Konferencja w sprawie przyszłości Europy podlegała wymienionym trzem unijnym instytucjom, a na jej czele stał Guy Verhofstadt. Cały Raport obejmował 336 stron, zob. Conference on the Future of Europe Report on the final outcome May 2022, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]; <https://wayback.archive-it.org> [dostęp: 01.06.2025]. Zaznaczyć należy, że 22 marca 2022 r. Rada zatwierdziła „Strategiczny kompas”, ustanawiając fundusz inwestycyjny i obronności UE. Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl> [dostęp: 01.06.2025].

ESDZ w obszarze działań zewnętrznych” oraz oceniono „skuteczność tej koordynacji”⁷². Aspekty te zbadano w ramach działań siedziby głównej ESDZ z gabinetem szefa unijnej dyplomacji, a także relacji ESDZ a delegaturami oraz współdziałania ESDZ z Komisją Europejską i Radą. Wykazano zrozumienie dla złożoności procesów aktywizacyjnych, w obliczu zróżnicowanej i rotacyjnej polityki zatrudnienia, a w szczególności podwójnego służbowego podporządkowania części personelu. Członkowie delegatur ESDZ podlegali bowiem z jednej strony szefowi placówki, czyli ambasadorowi UE, a z drugiej, hierarchicznie i administracyjnie, macierzystej dyrekcji generalnej. Zakres czasowy kontroli zamykał się w przedziale od września 2021 r. do kwietnia 2023 r. Tak więc po dziesięciu latach ugruntowanego funkcjonowania ESDZ, prześwietlono następujący po nim półtoraroczny okres aktywności. Ważnym elementem kontroli okazała się ankieta, wypełniana przez ambasadorów UE. Zapytano ich m.in. o wpływ usprawnień relacji między centralą ESDZ a delegaturami, zaproponowanymi przez specjalną grup roboczą, w jej sprawozdaniu z marca 2021 r. Okazało się, że większość z nich, aż 73% „nie wiedziała o tym sprawozdaniu”, albo uznała, że proponowana w nim aktualizacja schematu organizacyjnego ESDZ, ma na ich pracę „wpływ znikomy lub nie ma żadnego wpływu”⁷³. Głównym zarzutem wynikającym ze sprawozdania, był brak w ESDZ skutecznego zarządzania informacjami, a przez to niemożliwym stało się osiągnięcie koordynacji „w pełnym zakresie”. Stwierdzono również „brak narzędzi zapewniających skuteczną współpracę i zarządzanie wiedzą”⁷⁴. Okazało się, że ze stworzonych trzech platform centralnych: 1) współpracy, 2) zarządzania wiedzą i 3) prowadzenia dokumentacji, dwie „nie były w pełni funkcjonalne”. Dotychczasowe narzędzia wykorzystywane przez delegatury (np. AGORA i „Together”) miały defekty związane z oprogramowaniem. Zarządzanie wiedzą i informacjami było rozproszone, co nie tylko obniżało znacząco efektywność działań, ale jak stwierdzono „stanowi zagrożenie dla reputacji ESDZ”. Ujawniono „brak centralnie aktualizowanych list dystrybucyjnych poczty elektronicznej”, a komplikacje wiązano z polityką rotacji personelu delegatur. Wskazywano na zagrożenie wysyłania niewłaściwym

⁷² *Sprawozdanie specjalne. Koordynacyjna rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, s. 1-13, <https://www.eca.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁷³ Tamże, s. 16-17.

⁷⁴ Tamże, s. 18-19.

kanalem, dokumentów z klauzulą tajności. Według wspomnianej wcześniej ankiety, tylko 53% ambasadorów UE stwierdziło, że „posiada narzędzia informatyczne odpowiednie do bezpiecznego udostępniania dokumentów dyrekcjom generalnym lub służbom Komisji”⁷⁵. Najbardziej efektywną formą wymiany informacji, szczególnie w okresie Covid19, stały się cyklicznie uruchamiane wideokonferencje za pomocą: Zoom, Webex, Skype, Teams. Każda z delegatur UE utrzymywała niemal codzienny kontakt z centralą ESDZ, za pośrednictwem przydzielonego jej tam, specjalnego urzędnika. Kwestionowano natomiast zasadność rocznych planów zarządzania, sporządzanych i kierowanych do delegatur Unii przez Dyрекcję Generalną KE ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA). Plany te jako tylko „częściowo przydatne”, lub „całkowicie nieprzydatne”, określiło 64% ankietowanych ambasadorów, a 34% uznało je za „całkowicie przydatne”. W sprawozdaniu odnotowano więc w tej dziedzinie „rozdźwięk między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii”. Ambasadorowie w swojej pracy najczęściej bazowali na intuicji. Nie wiedzieli oni czy delegatury prowadzą właściwą politykę, gdyż nie otrzymywali z centrali ESDZ jakichkolwiek informacji zwrotnych, bądź takich, które by ich satysfakcjonowały. Żadnych informacji zwrotnych nie otrzymywało 37% ankietowanych ambasadorów, częściowe 39%, pełne natomiast tylko 24%. Podobny problem występował ze sprawozdawczością polityczną. Na podstawie kontroli czterech delegatur wykazano, że „68% respondentów nigdy nie otrzymało informacji zwrotnych na temat swojej sprawozdawczości politycznej, lub otrzymywało je tylko czasami”⁷⁶. Pozytywnie oceniono przedstawianie poglądów ESDZ lub Komisji rządowi i organizacjom międzynarodowym (Demarche) oraz zaangażowanie w konsultacje między służbami (choć odnotowano niedociągnięcia w tym zakresie). Uwagę koncentrowano też na personelu, jego elastyczności i poczuciu jedności. Polegało to na rozdzieleniu w delegaturach pracowników Komisji, którzy tylko 20% czasu poświęcali na zadania inne niż wyznaczone przez ich macierzystą Dyрекcję Generalną. Skutkiem tego większość zadań nakładanych na placówki ESDZ spoczywała na barkach pracowników bezpośrednio przez nią zatrudnionych. W przywołanej ankiecie, 60% ambasadorów stwierdziło, że ten zasób pracowników

⁷⁵ Tamże, s. 20-24.

⁷⁶ Tamże, s. 26-34.

ESDZ w stosunku do zadań im powierzonych jest całkowicie nieproporcjonalny. Wszystkich pracowników delegatur, niezależnie od instytucji, [całkowicie (48%) lub częściowo (42%)] postrzegali oni jednak jako jeden zespół. Wielu ambasadorów stawiało postulat utworzenia jednej siedziby głównej i jednej delegatury i że oceny personelu dokonywać powinien szef placówki, a nie centrala. Pozytywnie natomiast oceniono procedurę współpracy ESDZ z Radą Europejską, szczególnie podczas organizacji szczytów, którą formalnie uregulowano w podręczniku działań zewnętrznych UE. Pozytywnie oceniono przygotowanie posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych, jakkolwiek odnotowano „brak wspólnego narzędzia briefingowego”⁷⁷. Opis pokontrolny przywoływanego *Sprawozdania specjalnego*, sporządzono w 99-ciu akapitach, a w kolejnych 13-tu, formułowano wnioski i „blokowe” zalecenia. Powtarzano w nich uwagi zawarte we wcześniej omówionych passusach. Termin ich realizacji wyznaczono na grudzień 2025 r.⁷⁸ Podsumowując, w perspektywie przedstawionego dokumentu, funkcjonowanie unijnej dyplomacji, zaliczyć można do obszaru odległego od najwyższego poziomu.

Zakończenie

WPZiB UE ustanowiona została, jako jeden z trzech głównych jej filarów, na mocy Traktatu z Maastricht. Odpowiadać za nią miały: RE, Rada UE, a także KE. Zakładano, że realizacja celów unijnej dyplomacji prowadzona będzie za pośrednictwem zagranicznych placówek państw członkowskich oraz delegacje Komisji. Po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu, RE zadecydowała o utworzeniu specjalnego stanowiska, Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw WPZiB. Dla dyplomacji UE, przełomowym okazał się TL. Na jego mocy UE uzyskała osobowość prawną i ustanowiono obywatelstwo Unii, a jej dyplomacji nadano wymiar instytucjonalny. W TL ustanowiono ESDZ, którą traktować należało jako formalną inicjację budowy unijnej dyplomacji. Rozwijano i konstytuowano nowe delegatury Unii w państwach trzecich. Stanowisko szefa unijnej dyplomacji postrzegane było jako atrakcyjne. Znalazło się ono w puli politycznego podziału przywódców

⁷⁷ Tamże, s. 35-46. Por. *Vademecum działań zewnętrznych UE*, SEC(2011)881/3.

⁷⁸ Tamże, s. 47-52.

państw UE, których europosłowie tworzyli większość w PE. W hierarchii unijnych stanowisk, w pierwszej trójce znajdowali się szefowie KE i RE oraz PE, a dopiero tzw. „czwarte branie” dotyczyło szefa unijnej dyplomacji, będącego jednocześnie wiceprzewodniczącym KE. Od samego początku przypadło ono socjalistom, a od 2024 r. znalazło się też w puli liberałów. Kierowana przez nich ESDZ, opierała się na przepisach zawartych w *Decyzji Rady* z lipca 2010 r. Efektywna działalność rozpoczęła się od stycznia 2011 r. Od tego czasu publikowano roczne *Raporty*. Wynikało z nich, że w 2011 r. funkcjonowało 131 delegatur UE, a ich liczba wzrastała do 145 w 2024 r. Zwiększała się też liczba pracowników zatrudnianych w centrali ESDZ w Brukseli jak i delegaturach. Część z nich zatrudniała bezpośrednio ESDZ, a część delegowała KE, partycypując w rocznych kosztach budżetowych. Na początku stan osobowy wynosił ok. 6,8 tys., a roczny budżet zamykał się w kwocie niespełna ośmiuset milionów euro, to pod koniec 2023 r. zatrudnienie wzrosło o blisko 2 tys., czyli do ok. 8,8 tys., a budżet zwiększył się o ponad pół miliarda euro, przekraczając kwotę 1,3 mld. Skuteczność działań ESDZ poddawana była krytyce. Dostrzegała to pierwsza szefowa unijnej dyplomacji, która w 2013 r. rekomendowała zmiany, prowadzące do zwiększenia efektywności działań Służby. Głosy krytyczne nasiliły się po ataku Rosji na Ukrainę, w lutym 2022 r. W 2024 r. ETO opublikował *Sprawozdanie specjalne* dotyczące koordynacyjnej roli ESDZ w obszarze działań zewnętrznych oraz ocenił jej skuteczność. Okazało się, że istnieją poważne braki w zakresie zarządzania informacjami, a przez to niemożliwym stało się osiągnięcie koordynacji w pełnym zakresie.

PIŚMIENNICTWO

- Barcz, Jan. 2020. *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Borrell Fontelles, Josep. 2024. „Europe between two wars. EU foreign policy in 2023.”, <https://www.scribd.com/document/795177458/Borrell-Europe-Between-Two-Wars> [dostęp: 01.06.2025].
- „Borrell pisze opis swojego stanowiska pracy”, <https://pl.eureporter.co/politics/european-external-action-service-eaas/2024/04/15/borrell-writes-his-job-description/> [dostęp: 01.06.2025].
- „Catherine Ashton.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Catherine_Ashton [dostęp: 01.06.2025].
- „Catherine Ashton British politician.”, <https://www.britannica.com/biography/Catherine-Ashton-Baroness-Ashton-of-Upholland> [dostęp: 01.06.2025].

- „Catherine Ashton wytłumaczy się ze swojej przeszłości.”, <https://polskieradio24.pl/artykul/191826,cathe-rine-ashton-wyt-lumaczy-sie-ze-swojej-przeszlosci> [dostęp: 01.06.2025].
- Cornin, David. 2005. „The liberal communist.”, <https://www.politico.eu/article/the-liberal-communist/> [dostęp: 01.06.2025].
- „Curriculum vitae de M. Javier Solana Madariaga.”, <https://dorie.ec.europa.eu/es/details/-/card/120097> [dostęp: 01.06.2025].
- „Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ).”, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_pl [dostęp: 01.06.2025].
- „Federica Mogherini.”, https://en.wikipedia.org/wiki/Federica_Mogherini [dostęp: 01.06.2025].
- Głogowski, Daniel. 2024. „Borrell sprzeciwił się pomysłowi powołania europejskiego komisarza ds. obrony.”, https://legaartis.pl/blog/2024/03/09/borrell-sprzeci-wil-sie-pomyslowi-powolania-europejskiego-komisarza-ds-obrony/?utm_source=web-stories-generator [dostęp: 01.06.2025].
- Gostkiewicz, Michał. 2024. „'Żelazna Dama' z Europy Wschodniej. Kim jest Kaja Kallas?”, <https://www.dw.com/pl/%C5%BCelazna-dama-z-europy-wschodniej-kim-jest-kaja-kallas/a-69418967> [dostęp: 01.06.2025].
- „Javier Solana.”, <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/solana.htm> [dostęp: 01.06.2025].
- „Javier Solana.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Javier_Solana [dostęp: 01.06.2025].
- „Josep Borrell jaki jest.”, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/josep-borrell-jaki-jest/> [dostęp: 01.06.2025].
- “Kaja Kallas, daughter of a Soviet communist banker and head of the Estonian government, is wanted in the Russian Federation (2024).”, <https://globaleu-ronews.com/2024/02/14/kaja-kallas-daughter-of-a-soviet-communist-banker-and-head-of-the-estonian-government-is-wanted-in-the-russian-federation/> [dostęp: 01.06.2025].
- „Kaja Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kaja_Kallas [dostęp: 01.06.2025].
- „Kallas Siim.”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3919341.html> [dostęp: 01.06.2025].
- Kołodowska, Agnieszka. 2007. „Sztuka owijania w bawełnę”, *Rzeczpospolita*, www.rp.pl, Plus Minus [dostęp: 01.06.2025].
- Kowalczuk, Piotr. 2025. „Federica Mogherini nową twarzą unijnej dyplomacji.”, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1591031,1,federica-mogherini-nowa-twarza-unijnej-dyplomacji.readhttps://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/>

- swiat/1591031,1,federica-mogherini-nowa-twarza-unijnej-dyplomacji.read [dostęp: 01.06.2025].
- Luty, Paweł. 2025. „Mogherini – młoda, niedoświadczona i ‘prokremlowska’. Kim jest nowa szefowa unijnej dyplomacji?” <https://natemat.pl/115391,mogherini-młoda-niedoświadczona-i-prokremlowska-kim-jest-nowa-szefowa-unijnej-dyplomacji> [dostęp: 01.06.2025].
- Malovec. Michal. 2024. „Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia.”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/158/polityka-zagraniczna-cele-instrumenty-i-osiagniecia> [dostęp: 01.06.2025].
- Nitszke, Agnieszka. 2018. „Europejska Służba Działań Zewnętrznych – nowa jakość dyplomacji unijnej?” *Politea* 3(54):257-69.
- Piotrowski, Mirosław. 2022a. „Obywatelstwo Unii Europejskiej. Uwarunkowania historyczne – prawne nadużycia i przestępstwa.” *Fides, Ratio et Patria. Studia Toruńskie* t. XVII:217-38.
- Piotrowski, Mirosław. 2022b. „Prawno-polityczne aspekty wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej w latach 2004-2019.” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* t. XVII, 19(2):185-204.
- Piotrowski, Mirosław. 2025. „Flaga Unii Europejskiej: symbol jedności Europy czy źródło prawno-politycznego i religijnego-historycznego konfliktu w XX i XXI wieku.” *Kościół i Prawo* 14(27), nr 1:107-33.
- „Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia.”, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 01.06.2025].
- Ryniejska-Kiełdanowicz, Martyna, i Magdalena Ratajczak. 2019. „Dyplomacja kulturalna Unii Europejskiej a idea międzykulturowości.” *Przegląd Zachodni* nr 2:109-24.
- „Siim Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Siim_Kallas [dostęp: 01.06.2025].
- „Słaba, ignorancka, prokremlowska, zgubna” czyli „marionetka Putina” na czele unijnej dyplomacji.”, <https://tvrepublika.pl/Swiat/Słaba-ignorancka-prokremlowska-zgubna-czyli-marionetka-Putina-na-czele-unijnej-dyplomacji/11019> [dostęp: 01.06.2025].
- „Ue, lettera di Matteo Renzi a Juncker: ‘Mogherini candidata Pesc per l’Italia’”, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/08/01/ue-lettera-di-matteo-renzi-a-juncker-mogherini-candidata-pesc-per-litalia/1079038/> [dostęp: 01.06.2025].
- Vahter, Tarmo, i Argo Ideon. 2004. „Siim Kallas – Euroopa Liidu communist”, <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/69079477/siim-kallas-euroopa-liidu-kommunist-nr-1> [dostęp: 01.06.2025].

- „Ważny urzędnik UE odchodzi. Pamiętna wpadka wiele go nauczyła.”, <https://polskieradio24.pl/artykul/3452709,wazny-urzednik-ue-odchodzi-pamietna-wpadka-wiele-go-nauczyla> [dostęp: 01.06.2025].
- Wróbel, Paweł. 2008. „Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej w kontekście zapisów traktatowych.”, <https://psz.pl/120-unia-europejska/pawel-wrobel-polityka-zagraniczna-i-dyplomacja-unii-europejskiej-w-kontekscie-zapisow-traktatowych> [dostęp: 01.06.2025].
- Wójcik, Łukasz. 2013. „Lady Akuszerka. Catherine Ashton: gwiazda unijnej dyplomacji.”, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1563329,1,lady-akuszerka-catherine-ashton-gwiazda-unijnej-dyplomacji.read> [dostęp: 01.06.2025].
- Zychowicz, Piotr. 2009. „Czerwona baronessa.”, <https://web.archive.org/web/20130210080037/http://www.rp.pl/artykul/395885.html> [dostęp: 01.06.2025].