

Rozdział I. Geneza i ewolucja urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w świetle koncepcji przedlizbońskich

§ 1. Wprowadzenie

Utworzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a wcześniej Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej także: „Wysoki Przedstawiciel”, „Wysoki Przedstawiciel Unii”, a odnośnie do pierwotnej nazwy urzędu także i „Wysoki Przedstawiciel Unii ds. WPZiB”) stanowi ukoronowanie pewnego etapu wciąż trwającego i złożonego procesu integracji europejskiej, poczynwszy od pojawienia się pierwszych europejskich idei pro-integracyjnych, poprzez ustanowienie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej z jej drugim filarem w postaci obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, aż po zmiany w strukturze Unii Europejskiej wprowadzone Traktatem z Lizbony. Ustanowienie nowego podmiotu miało służyć wzmocnieniu spójności kształtującej się unijnej polityki zagranicznej, zwiększeniu rozpoznawalności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, poprzez nadanie jej „ludzkiej twarzy” oraz realizować wieloletnie ambicje Unii w dziedzinie szeroko pojętych stosunków zewnętrznych.

Na wstępie należy przypomnieć, że Unia Europejska funkcjonuje na zasadzie przyznania kompetencji wyrażonej w art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹, którą w literaturze nazywa się również „zasadą powierzenia kom-

¹ Ponadto w ust. 1 *in principio* art. 5 TUE wyraźnie zaznacza się, że: „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania” – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016 r., numer CELEX: 12016M/TXT.

petencji”² lub „zasadą ograniczonej kompetencji szczegółowej”³. Przepis ten stanowi, iż: „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów”, natomiast: „Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich” (o czym również mowa w ust. 1 art. 4 TUE). Podobnie, już w ak. 1 art. 1 TUE wskazuje się, że państwa członkowskie przyznają Unii kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów, o których mowa w art. 3 TUE i do których osiągnięcia ma ona dążyć „właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w Traktatach” (ust. 6 art. 3 TUE). Co więcej, art. 2 ust. 2 TFUE stanowi, że: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie”, a ponadto, że: „Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”.

Z regulacji tych wynika zatem, że Unia Europejska może podejmować tylko takie działania, do których została wprost upoważniona przez tworzące ją państwa. Ponadto z powyższego można także wyprowadzić ważne *praesumptio iuris* – domniemanie kompetencji na rzecz państw członkowskich. W związku z tym mówi się, że Unia Europejska „nie jest bytem onnipotentnym, zdolnym do samodzielnego definiowania swych kompetencji”⁴. Istotne znaczenie w tej mierze odgrywa bowiem wola polityczna państw członkowskich, która determinuje aktywność tej wyjątkowej organizacji międzynarodowej w różnych obszarach. Jednym z nich jest polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, która – choć tradycyjnie powinna być kojarzona z państwem – w przypadku UE zyskuje nowy wymiar.

W literaturze dokonuje się rozmaitych podziałów kompetencji w obrębie Unii Europejskiej, których granice wyznaczane są przez jej prawo pierwotne i orzecznictwo TS UE. Pierwszy z nich to tzw. podział wertykalny (pionowy) – pomiędzy UE a państwa członkowskie, a z kolei w ramach kompetencji

² Zob. np. T. Dubowski, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Białystok 2017, s. 11.

³ R. Grzeszczak, Podział kompetencji w Unii Europejskiej, [w:] A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski (red. nauk.), Prawo Unii Europejskiej. Vademecum. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne, Warszawa 2014, s. 17.

⁴ T. Dubowski, Wysoki Przedstawiciel..., s. 11.

przyznanych dokonuje się podziału horyzontalnego (poziomego) – pomiędzy wewnątrzunijne instytucje, organy oraz jednostki organizacyjne. Przy czym unijny system kompetencji nazywa się jednobiegunowym, gdyż przekazanie poszczególnych kompetencji następuje tu wyłącznie w jedną stronę, a mianowicie na poziom UE (państwom członkowskim nie przyznaje się nowych kompetencji)⁵. Wskazuje się również, że kompetencje przyznane UE przejawiają się przede wszystkim w tworzeniu przez nią prawa – w ramach zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej oraz innych procedur (zob. art. 294 oraz 290 czy 291 TFUE)⁶. Dodatkowo, w doktrynie wyróżnia się także tzw. kompetencje dorozumiane (ang. *implied powers*) służące interpretowaniu celów UE oraz jej kompetencji przyznanych, nazywanych wówczas – dla odróżnienia – kompetencjami wyraźnymi⁷.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samą Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE należy postrzegać bardziej jako proces, a nie prawdziwą politykę, gdyż takie stanowisko pozwala na przyjęcie, że polityka zagraniczna UE jest „rozwijającym się, zmieniającym się i nieukończonym projektem”, choć niektórzy w ogóle kwestionują jej istnienie⁸. Jak podkreśla S. Everts: „Schopenhauer powiedział kiedyś, że wszystkie prawdy przechodzą przez trzy etapy: najpierw są one wyśmiewane, potem podlegają gwałtownemu sprzeciwowi, a w końcu są akceptowane jako oczywiste. Pomyśl, że UE może stać się szanowanym graczem polityki zagranicznej tkwi obecnie gdzieś pomiędzy

⁵ R. Grzeszczak, Podział kompetencji..., [w:] A. Zawadzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski (red. nauk.), Prawo Unii..., s. 18. Zob. szerzej: K. Wojtyczek, Przekazywanie kompetencji państwa organizacji międzynarodowym, Kraków 2007; C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom 1, Warszawa 2000; P. Craig, G. de Burca, EU law Text, Cases, And Materials, Oxford 2011; P. Saganek, Komentarz do art. 5, [w:] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom 1, A. Wróbel (red.), Warszawa 2008; P. Saganek, Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony, Przegląd Sejmowy, 2010, Nr 4; H.D. Jarass, Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, AöR 1996, Nr 2.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 18–19.

⁸ Zob. C. Piana, The Institutions of the EU's Common Foreign and Security Policy: How Bureaucratic Politics Meets Network Analysis, Paper presented at the 29th Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR); 6–11 April 2001; France, s. 3 i 13.

pierwszym i drugim etapem. Politycy UE muszą zapewnić przywództwo konieczne do dzwignięcia jej na trzeci poziom”⁹.

W tym miejscu należy wskazać, że do czynników mających istotny wpływ na wypracowanie obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – płaszczyzny, w ramach której Wysoki Przedstawiciel Unii realizuje swe obowiązki „traktatowe” – bez wątpienia należą liczne zmiany w zakresie prawa pierwotnego UE, w tym utworzenie nowych instytucji i organów, powierzenie poszczególnym instytucjom nowych kompetencji, bieżące problemy wewnętrzne, a przede wszystkim szereg czynników zewnętrznych, takich jak m.in. stosunki pomiędzy Unią Europejską i poszczególnymi jej członkami a państwami sąsiadującymi lub innymi krajami. Jeśli dokona się porównania procesu kształtowania się Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z większością traktatowych rozwiązań unijnych, można zauważyć, że nie stanowi on prostej wypadkowej polityk poszczególnych państw członkowskich UE, lecz jest „pewną wizją i dalekosiężnym spojrzeniem na uwarunkowania, które kształtują środowisko polityczno-militarne nie w samej Unii, ale przede wszystkim na możliwości przeciwstawiania się zagrożeniom bezpieczeństwa w skali lokalnej, regionalnej i globalnej, tak olbrzymiej organizacji, jaką jest Unia Europejska”¹⁰.

W tak ukształtowanym środowisku osadzony został Wysoki Przedstawiciel, którego znaczenie i skuteczność podejmowanych działań na arenie międzynarodowej uzależnione są w znacznej mierze od specyfiki wewnętrznych powiązań instytucjonalnych, woli politycznej państw członkowskich, a także aktualnej sytuacji geopolitycznej, układu sił panującego w Europie i na świecie czy zmieniających się nastrojów społecznych. Dlatego też skuteczne wypełnianie powyższej roli stanowi ogromne wyzwanie dla osoby piastującej to stanowisko, gdyż świadczy nie tylko o jej wiedzy na temat bieżących problemów geopolitycznych i doświadczeniu politycznym, w tym, w zakresie utrzymywania i koordynacji stosunków zagranicznych, ale także i o pewnych umiejętnościach negocjacyjnych i dyplomatycznych, jej zdolnościach do subtelności i taktowności, aczkolwiek stanowczego reprezentowania na zewnątrz stanowiska oraz interesów UE jako całości. Sygnalizowano już specyficzną pozycję in-

⁹ S. Everts, *Shaping a credible EU foreign policy*, 29.1.2002 r., s. 66, https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p270_foreign_policy-1936.pdf (data dostępu: 8.4.2017 r.).

¹⁰ T. Kęsoń, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej – od Rzymu do Lizbony*, Ośrodek Badania Rynków Kapitałowych (OBRK), 2008, s. 2, <http://www.osrodekbadania.waw.pl/> (data dostępu: 30.12.2008 r.).

stytucjonalną i status, jaki posiada Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ze względu na jego prawne usytuowanie w dwóch głównych instytucjach UE o odmiennym charakterze, tj. Komisji Europejskiej i Radzie. Nie bez znaczenia pozostają również jego relacje z instytucjami UE, Prezydencją rotacyjną oraz państwami członkowskimi.

§ 2. Kształtowanie się i charakterystyka odrębności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Po to, aby zrozumieć znaczenie i rolę Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w strukturze UE i we współczesnym świecie, należy najpierw dokonać analizy kolejnych etapów rozwoju współpracy politycznej pomiędzy państwami europejskimi w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Pozwoli to również na wyjaśnienie, co doprowadziło do powstania tego urzędu i dlaczego jego ustanowienie było niezbędne. Jest to niezwykle interesujące zagadnienie z punktu widzenia funkcjonowania UE jako całości.

1. Etap początkowy

Początki europejskiej współpracy w dziedzinie stosunków zagranicznych i dyplomatycznych sięgają okresu odradzania się państw Europy Zachodniej po doświadczeniach drugiej wojny światowej. Panująca wówczas silna potrzeba jednoczenia się, jak i odbudowy gospodarczej miała na celu stworzenie przeciwwagi wobec osłabionego niemieckiego agresora oraz wypracowanie porozumień i kompromisów, na mocy których możliwe byłoby uniknięcie kolejnych konfliktów zbrojnych. Europa pogrążona była jeszcze w chaosie i boleśnie rozczłonkowana, jednocześnie jednak na tyle zdeterminowana, by rozpocząć proces swej stopniowej sanacji.

W tym czasie, z inicjatywy francuskiego polityka, dyplomaty i ekonomisty *Jeana Monneta*, nazywanego jednym z „Ojców Europy”, podjęte zostały pierwsze działania zmierzające do zbliżenia części państw Europy Zachodniej. Na mocy przygotowanego przez niego planu, miała zostać wypracowana wspól-

praca gospodarcza pomiędzy Francją i Niemcami¹¹. Propozycja została oficjalnie przedstawiona na konferencji prasowej 9.5.1950 r. w Paryżu przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji *Roberta Schumana* jako tzw. Deklaracja Schumana¹². Dokument ten odgrywa niezwykle ważną, symboliczną wręcz rolę w procesie integracji europejskiej, gdyż wyznacza jej początkową cezurę. Odnosząc się do prezentowanej przez *Jean Monnet* wizji zjednoczenia Europy, *Robert Schuman* podkreślił, że: „Pokój na świecie nie mógłby być zachowany bez twórczych wysiłków na miarę grożących mu niebezpieczeństw. (...) Nie było Europy, mieliśmy wojnę. Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność”¹³. Przejawem takiej konkretnej realizacji miało być ustanowienie pomiędzy dotąd skonfliktowanymi Francją i Niemcami ponadnarodowej struktury otwartej na inne państwa, mającej na celu utworzenie i kontrolę wspólnego rynku surowców strategicznych dla przemysłu ciężkiego i kluczowych dla oręża wojennego, tj. węgla i stali¹⁴.

W tych okolicznościach 6 państw europejskich, tj. Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg, Włochy i Niemcy Zachodnie na mocy podpisanego 18.4.1951 r. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (dalej także: EWWiS)¹⁵, powołało do życia ponadnarodową instytucję zwaną Wysoką Władzą, która miała sprawować zarząd nad całą francusko-niemiecką produkcją węgla i stali. Stanowiło to fuzję interesów gospodarczych oraz pierwszą po zakończeniu drugiej wojny światowej, europejską (sektorową) in-

¹¹ Mówi się, że *Jean Monnet* (1888–1979) był „człowiekiem, który wierzył w Europę i w ludzi i który miał świadomość, że nic nie jest trwałe bez instytucji”, <http://www.schuman.pl/pl/fundacja/historia-fundacji-schumana/robert-schuman/713-jego-plan> (data dostępu: 27.8.2014 r.).

¹² Deklaracja została wygłoszona przez *R. Schumana* na konferencji prasowej, która odbyła się 9.5.1950 r. w Paryżu, w Sali Zegarowej (*Salon de l’Horloge*) Pałacu francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych przy *Quai d’Orsay* 37 o godzinie 16:00.

¹³ Zob. Deklaracja z 9.5.1950 r. wygłoszona przez *Roberta Schumana*, *Fondation Robert Schuman*, *Dzień Europy*, *Kwestie europejskie* Nr 204, 10.5.2014 r., <http://www.robert-schuman.eu/pl/doc/questions-d-europe/qe-204-pl.pdf> (data dostępu: 27.8.2014 r.).

¹⁴ Niemcy posiadały znaczne zasoby węgla w Zagłębiu Ruhry i Saary (o wiele większe niż zasoby Francji), natomiast Francja posiadała bogate pokłady rudy żelaza w Lotaryngii, położonej przy granicy z Niemcami.

¹⁵ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisany został 18.4.1951 r. w Paryżu (tzw. Traktat Paryski). Wszedł w życie 23.7.1952 r. jako jedyny Traktat ustanowiony na czas określony, tj. na pięćdziesiąt lat. Wygaśł 23.7.2002 r., a wraz z jego wygaśnięciem przestała istnieć Europejska Wspólnota Węgla i Stali, numer CELEX: 11951K/TXT.

tegrację gospodarczą, a także „pierwszą konkretną podstawę Federacji Europejskiej, niezbędną dla zachowania pokoju”¹⁶.

Powyższe rozwiązanie miało zapewnić utrzymanie pokojowych stosunków w osłabionej Europie oraz uniemożliwić odrodzenie, remilitaryzację i ekspansję Niemiec, a w konsekwencji wybuch kolejnej wojny światowej. W literaturze podkreśla się, że „dopiero po zakończeniu II wojny światowej powstały warunki do pokojowego urzeczywistnienia idei integracji regionalnej w Europie (ze względu na postępujący podział Europy w okresie zimnej wojny bardzo długo ograniczonej tylko do jej zachodniej hemisfery). Przy czym integracji rozumianej jako świadome tworzenie mechanizmów regulujących procesy gospodarcze i, aczkolwiek w znacznie mniejszym stopniu i w późniejszym okresie, współpracę polityczną określonej grupy państw (...)” reprezentujących „zbliżony poziom rozwoju gospodarczego”, a także „podobny poziom dojrzałości politycznej i moralno-politycznego systemu wartości”¹⁷.

Idei integracji gospodarczej towarzyszyła przy tym integracja w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz obrony, stanowiąca obszar działania ustanowionego później urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Podjęto bowiem działania zmierzające do utworzenia dwóch organizacji – pierwszej o charakterze militarnym, a drugiej o charakterze politycznym, tj. Europejskiej Wspólnoty Obronnej (ang. *European Defence Community*) oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej (ang. *European Political Community*), co zaowocowało podpisaniem 27.5.1952 r. przez 6 państw członkowskich EWWiS Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną¹⁸.

¹⁶ Zob. Deklaracja Schumana z 9.5.1950 r.

¹⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Pojęcie, formy, efekty i koncepcje integracji europejskiej, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Integracja europejska, Warszawa 2007, s. 35–36.

¹⁸ Europejska Wspólnota Obronna to organizacja o charakterze militarnym, której utworzenie zaproponował przewodniczący Rady Ministrów IV Republiki Francuskiej R. Plevén. Zgodnie z jego planem ogłoszonym 24.10.1950 r. miały zostać powołane do życia ponadnarodowe siły zbrojne sześciu państw członkowskich należących do EWWiS, pod dowództwem wspólnego europejskiego ministra obrony. Skutkowałoby to włączeniem do europejskich struktur obronnych Republiki Federalnej Niemiec (w skrócie: RFN). Jednakże obawa Francji przed remilitaryzacją tego państwa ostatecznie doprowadziła do odmowy ratyfikacji zaproponowanego Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. W wyniku takiego rozwoju sytuacji zaprzestano również prac nad utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

Traktat ostatecznie nie wszedł jednak w życie, gdyż 30.8.1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło wnioski w sprawie jego ratyfikacji ze względu na obawę przed zbyt daleko idącą ingerencją, a wręcz rezygnacją z suwerenności narodowej. Stanowiło to pierwszą porażkę europejskiego konstytucjonalizmu¹⁹. Upadek idei Europejskiej Wspólnoty Obronnej miał istotne znaczenie – dziedzina ta na wiele lat zniknęła z listy priorytetów państw europejskich.

W związku z takim rozwojem sytuacji, zaprzestano także prac nad drugą wymienioną inicjatywą, tj. przygotowanym przez Wspólne Zgromadzenie EWWiS projektem Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Politycznej, mającej na celu sprawowanie demokratycznej kontroli nad Europejską Wspólnotą Obronną i planowaną w jej ramach wspólną armią europejską. Oznaczało to konieczność tymczasowego zaniechania realizacji zarówno idei europejskiej integracji politycznej, jak i militarnej, oraz skupienie wysiłków państw członkowskich wokół idei europejskiej integracji gospodarczej²⁰.

Jednocześnie, w celu rozwijania współpracy militarnej pomiędzy państwami Europy Zachodniej powstała Unia Zachodnioeuropejska (dalej także: UZE) na mocy podpisanego 23.10.1954 r. w Paryżu protokołu modyfikującego i uzupełniającego postanowienia wcześniej sformułowanego w Brukseli Traktatu o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobronie z 17.3.1948 r. (tzw. Traktat Brukselski)²¹, stanowią-

¹⁹ Więcej na ten temat: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit-t/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/c23dd653-ba51-4ffe-9bf1-2c33b347d339> (data dostępu: 27.8.2014 r.).

²⁰ W dniach 1–2.6.1955 r. w Messynie odbyła się konferencja ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, podczas której zdecydowano o utworzeniu nowych Wspólnot i poszerzeniu zakresu integracji gospodarczej. Była to odpowiedź na propozycję utworzenia unii celnej i wspólnego rynku, z którą wystąpił ówczesny minister spraw zagranicznych Holandii J. W. Beyen. Postęp w dziedzinie integracji gospodarczej miał bowiem warunkować postęp w dziedzinie europejskiej integracji politycznej i militarnej. W tym celu powołano Komisję Międzyrządową (ang. *Intergovernmental Committee*) pod przewodnictwem ówczesnego ministra spraw zagranicznych Belgii – P.-H. Spaaka. Efektem prac Komisji był przygotowany 21.4.1956 r., a następnie przyjęty 29.5.1956 r. na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych 6 państw członkowskich EWWiS w Wenecji tzw. Raport Spaaka (pełna nazwa ang. *Brussels Report on the General Common Market*), zawierający propozycję utworzenia unii celnej poprzez stopniowe znoszenie barier celnych (tzw. integracja horyzontalna). Powyższy raport zawierał projekty utworzenia w niedługim czasie dwóch nowych wspólnot, tj. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

²¹ Traktat o współpracy w sprawach gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz o zbiorowej samoobronie (Traktat Brukselski) został podpisany 17.3.1948 r. w Brukseli przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię. Obowiązywał od 25.7.1948 r. Następnie został

cego jego zmodyfikowaną wersję²². Organizacja ta odgrywała pewną, choć według niektórych marginalną, rolę w dziedzinie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony²³. Natomiast główne interesy z dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw należących do obszaru Europy Zachodniej zapewnione zostały przez utworzoną na mocy podpisanego 4.4.1949 r. w Waszyngtonie Traktatu Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. *North Atlantic Treaty Organization*; dalej także: NATO lub Sojusz Północnoatlantycki)²⁴. Zgodnie z treścią art. 1 Traktatu Północnoatlantyckiego, państwa należące do NATO zobowiązały się „(...) załatwiać wszelkie spory międzynarodowe, w które mogłyby zostać uwikłane, za pomocą środków pokojowych w taki sposób, aby pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo i sprawiedliwość nie zostały narażone na niebezpieczeństwo, jak również powstrzymywać się w swych stosunkach międzynarodowych od użycia lub groźby użycia siły w ja-

uzupełniony Protokołem przyjętym 23.10.1954 r. w Paryżu, który wszedł w życie 5.5.1955 r. Dał on początek kolejnym tworzącym się inicjatywom i różnorodnym blokom polityczno-wojskowym, w tym Unii Zachodnioeuropejskiej.

²² Unia Zachodnioeuropejska funkcjonowała w okresie od 23.10.1954 r. do 30.6.2011 r. Działła na rzecz rozwoju współpracy w dziedzinie obronności w Europie Zachodniej. W 1992 r. jej kompetencje uległy poszerzeniu o tzw. misje petersberskie, obejmujące misje humanitarne, ratunkowe i utrzymania pokoju, stanowiące operacje zarządzania kryzysowego. Znaczenie Unii Zachodnioeuropejskiej zmniejszyło się z czasem na rzecz innych podmiotów, takich jak: NATO, Rada Europy, Wspólnota Europejska, a następnie Unia Europejska. Z dniem wejścia w życie Traktatu z Maastricht 1.11.1993 r., Unia Zachodnioeuropejska stała się integralną częścią Unii Europejskiej, a z dniem wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu 1.5.1999 r. przewidziana została możliwość włączenia jej do UE i zaliczenia do kompetencji UE wykonywania misji petersberskich, dzięki czemu Unia uzyskała dostęp do zdolności operacyjnych UZE. Następnie, w 2000 r. Rada UZE podjęła decyzję o przekazaniu swoich zdolności operacyjnych i organów UE, pozostawiając sobie jedynie funkcje dotyczące wspólnej obrony. W chwili samorozwiązania w pracach UZE uczestniczyło 28 państw, w tym 10 państw członkowskich-sygnatariuszy, a także 6 członków stowarzyszonych (m.in. Polska od 1999 r.), 5 obserwatorów i 7 partnerów stowarzyszonych, – zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14728&Itemid=786 (data dostępu 2.2.2016 r.).

²³ Zob. A. Missiroli, ESDP – How it works, [w:] N. Gnesotto (red.), EU Security and Defence Policy – The first five years (1999–2004), Paris 2004, s. 55, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/5esdpen.pdf> (data dostępu: 25.4.2017 r.).

²⁴ Traktat Północnoatlantycki został podpisany 4.4.1949 r. w Waszyngtonie, a następnie wszedł w życie 24.8.1949 r. po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkich sygnatariuszy. Utworzona na mocy Traktatu organizacja NATO jest sojuszem polityczno-wojskowym, skupiającym 28 państw członkowskich z Europy (Polska jest członkiem organizacji od 1999 r.) i Ameryki Północnej, których przedstawiciele spotykają się w celu prowadzenia konsultacji i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. – zob. Czym jest NATO?, NATO 2015, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20150428_WhatIsNATO_pol.pdf (data dostępu: 3.7.2016 r.).

kikolwiek sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”²⁵. Organizacja NATO miała przy tym zapewniać „unikalną więź” pomiędzy Europą i Ameryką Północną, „umożliwiając współpracę w wymiarze politycznym i obronnym”²⁶.

W tych okolicznościach, 6 państw członkowskich EWWiS 25.3.1957 r. podpisało Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej także: EWG)²⁷ oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (dalej także: EWEA lub Euratom)²⁸, które miały na celu poszerzenie integracji gospodarczej ich uczestników²⁹. Współistnienie trzech Wspólnot pomiędzy tymi samymi państwami członkowskimi wymagało z czasem pewnego uporządkowania i ujednolicenia na poziomie instytucjonalnym, co nastąpiło w wyniku podpisania 8.4.1965 r. w Brukseli Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich³⁰. Niemniej przez dekady sama idea wspólnej polityki zagranicznej stanowiła tabu pomiędzy 6 państwami założycielskimi Wspólnot Europejskich³¹.

2. Plan *Foucheta* – początki dyskusji nad wspólną polityką zagraniczną

Za pierwszy projekt dotyczący koordynacji polityki zagranicznej uważa się projekt przedstawiony przez belgijskiego ministra spraw zagranicznych *Pierre’a Wigny’ego* na posiedzeniu Rady Ministrów EWG w październiku 1959 r., w którym zaproponował on odbywanie „pomiędzy kompetentnymi przedstawicielami państw członkowskich regularnych spotkań konsultacyjnych” w celu omawiania kwestii zawierających najwięcej rozbieżności³². Nie-

²⁵ Tekst Traktatu Północnoatlantyckiego: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_text-s_17120.htm?selectedLocale=pl (data dostępu: 3.7.2016 r.)

²⁶ Czym jest NATO?...

²⁷ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, numer CELEX: 11957E/TXT.

²⁸ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, numer CELEX: 11957A/TXT.

²⁹ Traktaty zwane „rzymskimi” od miejsca, w którym zostały podpisane weszły w życie 1.1.1958 r.

³⁰ Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich (tzw. Traktat Fuzyjny) wszedł w życie 1.7.1967 r., numer CELEX: 11965F/TXT.

³¹ Zob. S. Everts, *Shaping...*, s. 9.

³² K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, [w:] L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Warszawa 2000, s. 347.

mniej, ze względu na przyjęte założenia, niniejszy rozdział rozpoczyna się od analizy Planu Foucheta.

Należy przypomnieć, że w latach 60. XX w. Prezydent Republiki Francuskiej, gen. *Charles de Gaulle* promował ideę Europy zintegrowanej politycznie według tzw. modelu francuskiego, tzn. zmierzającej w kierunku realizacji autonomicznej „Europy Ojczyzn”. Wizja ta obejmowała m.in. propozycję odbywania regularnych spotkań ministrów, szefów państw lub rządów, a także starszych stopniem urzędników 6 państw członkowskich istniejącej wówczas Wspólnoty, w celu obradowania nad różnorodnymi kwestiami politycznymi, w tym sprawami dotyczącymi polityki zagranicznej i obronności oraz kwestiami gospodarczymi i kulturowymi.

W rezultacie, na szczycie zorganizowanym w dniach 10–11.2.1961 r. w Paryżu, wszystkie państwa członkowskie zgodnie postanowiły rozwijać współpracę polityczną. Natomiast gen. *de Gaulle*, dalej forsując własną wizję integracji europejskiej, zaproponował utworzenie grupy pod przewodnictwem francuskiego dyplomaty *Christiana Foucheta*, składającej się z przedstawicieli sześciu rządów państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w celu zbadania potencjalnych form i możliwości ich dyplomatycznej i politycznej współpracy. Następnie 18.7.1961 r. w *Bad Godesberg* niedaleko Bonn potwierdzono wolę utworzenia politycznie zjednoczonej Europy, z tym że bez dalszego zdefiniowania jej kształtu lub zasięgu.

W związku z powyższym, 19.10.1961 r. *Christian Fouchet* przedstawił grupie przedstawicieli państw członkowskich Wspólnoty wstępny projekt traktatu – tzw. I Plan Foucheta – który powoływał do życia nierozzerwalną unię państw, opartą na współpracy międzyrządowej i poszanowaniu tożsamości narodowej państw członkowskich, m.in. w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności, przy jednoczesnym ścisłym rozdziale władzy i zadań pomiędzy Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz przyszłą Unię Polityczną.

Ze względu na polityczny rodowód *Christiana Foucheta*³³, mocno gaullistowska i ówczesnie wroga akcesji brytyjskiej wizja Unii Politycznej zrodziła obawę przed francuską dominacją w zakresie polityki zagranicznej państw członkowskich Wspólnoty, co spowodowało, że odrzuciły one przedłożoną

³³ Był on wcześniej członkiem Parlamentu francuskiego i Gaullistą.

im propozycję, w tym jej znowelizowaną wersję z 18.1.1962 r. w postaci tzw. II Planu Foucheta³⁴.

Można zatem stwierdzić, że pomimo wielu wysiłków po stronie państw członkowskich, nie był to dobry czas na dyskusje na temat kształtu czy formy ich ściślejszej współpracy politycznej, zwłaszcza w obrębie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Główna uwaga skupiona była bowiem w tym okresie na tworzeniu wspólnego rynku, a więc rozwoju integracji gospodarczej. Co więcej, silne różnice pomiędzy państwami członkowskimi na temat wyboru modelu integracji europejskiej, ich stosunek do akcesji Wielkiej Brytanii i szeregu innych okoliczności spowodowały, że państwa członkowskie porzuciły na pewien czas temat integracji politycznej. Niemniej podejmowane przez nie próby świadczą o tym, że był to temat ważny, który budził ich zainteresowanie. Wprawdzie miały one inne priorytety, jednak wciąż powracały do dyskusji na temat kształtu wspólnotowej polityki zagranicznej.

Mając powyższe na względzie, zdaniem R.A. Wessela, historia tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa uwiarykowuje nieustanną walkę o osiągnięcie porozumienia pomiędzy członkami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na temat współpracy politycznej obok ich współpracy gospodarczej, a przede wszystkim na temat związku prawnoinstytucjonalnego pomiędzy kwestiami gospodarczymi i politycznymi³⁵.

3. Raport Davignona i Europejska Współpraca Polityczna

Choć w analizowanym okresie nadal nie było jeszcze mowy o zawiązaniu jakiegokolwiek formalnej współpracy politycznej, zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej, gdyż uwagę skupiono głównie na wewnętrznej integracji gospodarczej państw członkowskich, sytuacja uległa zmianie w 1969 r. (uważanym za rok przełomowy). Podczas konferencji szefów państw i rządów państw członkowskich należących do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w dniach 1–2.12.1969 r. w Hadze podjęto decyzję o wszczęciu negocjacji ma-

³⁴ Więcej informacji na temat Planów Foucheta: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/c7c2b3f9-cf51-4a8e-874a-d6c3eda5125a/publishable_en.pdf (data dostępu: 27.8.2014 r.).

³⁵ R.A. Wessel, *The EU's Foreign Security and Defence Policy Fifteen Years after Maastricht: A Constitutional Momentum?*, s. 302, <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wesse131.pdf> (data dostępu: 27.4.2017 r.).

jących na celu rozszerzenie Wspólnot Europejskich o kolejne państwa członkowskie, tj. Wielką Brytanię, Irlandię, Danię i Norwegię³⁶.

Bezpośrednim wynikiem szczytu w Hadze były dwa raporty przygotowane w 1970 r. – pierwszy zwany Raportem *Davignona* (dalej także: Raport), dotyczący polityki zagranicznej Wspólnot Europejskich oraz drugi zwany Raportem lub Planem Wernera, odnoszący się do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, który ze względu na tematykę w nim poruszaną nie nawiązuje do materii omawianej w niniejszej pracy.

Wprawdzie Raport *Davignona*³⁷ nie miał formy traktatu i stanowił jedynie deklarację (a zatem nie posiadał mocy wiążącej), przyczynił się on do wpro-

³⁶ Spośród wymienionych państw, jedynie Norwegia nie przystąpiła do Wspólnot Europejskich i obecnie nie jest członkiem UE, choć jest z nią ściśle powiązana. Od lat 60. XX w., zabiegała o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Wzorem Wielkiej Brytanii, należąca do EFTA Norwegia, 2.5.1962 r. złożyła wniosek o członkostwo we Wspólnotach, uzależniając swoje przystąpienie do struktur od przyjęcia do nich Zjednoczonego Królestwa. Negocjacje akcesyjne nie rozpoczęły się jednak z powodu weta ówczesnego prezydenta Francji *Ch. de Gaulle'a* wobec akcesji Wielkiej Brytanii. Także druga próba ubiegania się o członkostwo we Wspólnotach, podjęta przez Norwegię w 1967 r., zakończyła się niepowodzeniem, po ponownym wecie francuskim w stosunku do Wielkiej Brytanii. Dopiero po ustąpieniu *Ch. de Gaulle'a* ze stanowiska i cofnięciu francuskiego weta wobec Zjednoczonego Królestwa, Wspólnoty Europejskie rozpoczęły negocjacje akcesyjne z Danią, Irlandią, Wielką Brytanią i Norwegią. Formalnie negocjacje z Norwegią rozpoczęły się 30.6.1970 r. Wyznaczone na dzień 25.9.1972 r. ogólnonarodowe referendum zakończyło się jednak decyzją negatywną – przeciw wstąpieniu w struktury Wspólnot Europejskich zagłosowało 53,5% wyborców, przy frekwencji 79,2%. Dopiero po pewnym czasie, tj. 25.11.1992 r. Norwegia złożyła kolejny wniosek o członkostwo w strukturach europejskich. Negocjacje akcesyjne rozpoczęły się 5.4.1993 r. Drugie referendum ogólnonarodowe odbyło się 28.11.1994 r. Jednakże, również i ono zakończyło się decyzją negatywną. Tym razem, przeciw przystąpieniu do struktur UE zagłosowało 52,2% wyborców, przy frekwencji 89%. W literaturze wskazuje się przy tym, że: „Wyniki referendum odczytano jako «nie» dla pełnego członkostwa w UE, ale «tak» dla jak najbliższych stosunków z UE i jej państwami członkowskimi” – zob. A. Boryczka-Cichy, Politechnika Śląska w Gliwicach, Norwegia a kwestia integracji ze strukturami UE, Studia Ekonomiczne Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2012, Nr 123, s. 243, http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/20_A.Boryczka-Cichy_Norwegia_a_Kwestia....pdf (data dostępu: 3.7.2016 r.).

³⁷ Raport Davignona (inaczej: „Raport luksemburski”) przyjęty został 27.10.1970 r. na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych Wspólnot Europejskich w Luksemburgu. Opracowany został przez tzw. Komitet Davignona, tj. zespół działający pod przewodnictwem belgijskiego dyplomaty i ówczesnego Dyrektora Spraw Politycznych w Ministrestwie Spraw Zagranicznych – E. Davignona. Étienne Davignon, urodzony 4.10.1932 r. w Budapeszcie, to belgijski polityk i dyplomata, który pełnił wiele różnorodnych funkcji w rządzie Królestwa Belgii. W 1961 r. zajmował stanowisko Attaché Gabinetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a w latach 1964–1966 i 1966–1969 stanowisko Szefa Gabinetu Ministrów Paula-Henri Spaaka oraz Pierre’a Harmela, a także stanowisko Dyrektora Spraw Politycznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 1969–1976. Był autorem tzw. Raportu Davignona z 1970 r., na temat problemów politycznej unifikacji w Europie,

wadzenia w niedługim czasie przełomowych zmian w dziedzinie europejskiej polityki zewnętrznej. Dotyczył przede wszystkim przyszłości współpracy politycznej członków Wspólnot Europejskich, którzy zgodnie z wytycznymi udzielonymi im w pisemnym *communiqué* sporządzonym przez szefów państw lub rządów państw członkowskich na konferencji haskiej w 1969 r., mieli dążyć do osiągnięcia postępu w kwestii politycznej unifikacji, zwłaszcza w kontekście planowanego powiększenia Wspólnot Europejskich o nowe państwa członkowskie. Podkreślono wówczas, że zjednoczona Europa powinna być utworzona na wspólnym dziedzictwie szacunku dla wolności i praw człowieka, zbliżać demokratyczne państwa posiadające parlamenty powstałe w wolnych wyborach oraz budować stosunki międzynarodowe oparte na wzajemnym zaufaniu³⁸.

W Raporcie – deklaracji – ministrowie spraw zagranicznych oświadczyli, że ich propozycje powinny opierać się na trzech faktach. Po pierwsze, wskazywali, że zgodnie z duchem preambuł zawartych w traktacie paryskim i traktatach rzymskich woli utworzenia unii politycznej powinna zostać nadana wyraźna forma, z myślą o dalszym rozwoju Wspólnot Europejskich. Po drugie, implementacja wybranych wspólnych polityk (wprowadzanych lub będących już w mocy) wymagała odpowiedniego rozwoju w „specyficznej sferze politycznej” tak, aby Europa mogła „przemawiać jednym głosem”. Po trzecie podkreślili, że Europa musi przygotować się na spełnienie „istotnych światowych obowiązków”, ściśle powiązanych z jej wzrastającą rolą. Co więcej, przyznali, że wszelkie uzgodnienia w zakresie polityki zagranicznej powinny być przedmiotem „pierwszych praktycznych wysiłków i starań”. Dzięki temu możliwe byłoby zademonstrowanie wszystkim, że Europa ma „polityczne powołanie”, a nadto Europejczycy zyskaliby większą świadomość dotyczącą ich wspólnej odpowiedzialności³⁹.

Zgodnie z propozycją ministrów sformułowaną w Raporcie, rządy państw członkowskich powinny zdecydować się na współpracę w dziedzinie polityki

Przewodniczącym Komitetu Wykonawczego Międzynarodowej Agencji Energetycznej w latach 1974–1977, członkiem Komisji Wspólnot Europejskich w latach 1977–1981, a także Wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej w latach 1981–1985. Obecnie, od 1991 r. pełni m.in. funkcję Przewodniczącego Stowarzyszenia na rzecz unii walutowej Europy. Zob. https://www.cvce.eu/obj/etienne_davignon-en-bcfa9b93-2ff1-413d-b26e-5ffb44d7bba6.html (data dostępu: 22.6.2017 r.).

³⁸ Zob. Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification (Davignon Report) (Luxembourg, 27 October 1970), s. 2, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf (data dostępu: 27.8.2014 r.).

³⁹ Zob. Report by the Foreign Ministers..., s. 2–3.

zagranicznej obejmującą dwa główne cele, tj. zapewnienie większego wzajemnego zrozumienia w zakresie głównych aspektów polityki międzynarodowej (poprzez wymianę informacji i odbywanie regularnych konsultacji), a także wzrost solidarności (poprzez pracę na rzecz harmonizacji poglądów, uzgadnianie stanowisk oraz wspólne działanie, gdy to możliwe i pożądane). W celu realizacji tego przedsięwzięcia postanowiono, że ministrowie spraw zagranicznych będą się spotykać co najmniej raz na pół roku, z inicjatywy urzędującego przewodniczącego (obecnie: Prezydencja). Jednakże postanowiono, że jeśli ministrowie spraw zagranicznych uznają, że określona sytuacja lub materia wymagają szczególnej uwagi lub omówienia, zwoływana będzie konferencja na szczycie, natomiast w razie poważnego kryzysu lub pilnej potrzeby odbywać się będzie nadzwyczajna konsultacja pomiędzy rządami państw członkowskich.

Pozostawiono również, że spotkaniom przewodniczyć będzie minister spraw zagranicznych tego państwa, z którego pochodzić będzie przewodniczący Rady Wspólnot Europejskich, oraz że spotkania ministerialne przygotowywane będą przez komitet szefów departamentów politycznych. Ponadto zapowiedziano, że zostanie powołany do życia tzw. Komitet Polityczny, składający się z szefów departamentów politycznych, który będzie się zbierał co najmniej cztery razy do roku, aby opracować podstawę spotkań ministerialnych oraz wykonać zadania powierzone mu przez ministrów⁴⁰.

⁴⁰ Komitet Polityczny aż do 2000 r. był jednym z głównych organów odpowiedzialnych za tworzenie WPZiB. Następnie, jako Tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa funkcjonował na podstawie Decyzji Rady 2000/143/WPZiB z 14.2.2000 r. ustanawiającej Tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Dz.Urz. WE L 49 z 22.2.2000 r.), numer CELEX: 32000D0143, a docelowo na mocy Decyzji Rady 2001/78/WPZiB z 22.1.2001 r. ustanawiającej Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Dz.Urz. WE L 27 z 30.1.2001 r.), numer CELEX: 32001D0078, miał działać jako stała forma Komitetu określonego w art. 25 Traktatu o Unii Europejskiej (Art. 1 decyzji). Zgodnie z Załącznikiem do powyższej Decyzji, „W ujęciu przyjętym w Helsinkach Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa staje się filarem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB): „Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zajmuje się wszelkimi zagadnieniami WPZiB, z uwzględnieniem EPBiO...”. W Załączniku postanowiono również, że zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych i po konsultacji z Prezydencją, Komitetowi może przewodniczyć Sekretarz Generalny Rady/Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB. Określono w nim główne zadania Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, w tym m.in. rolę obserwatora sytuacji międzynarodowej w dziedzinach z zakresu WPZiB, wspomaganie określania polityk poprzez sporządzanie „opinii” dla Rady, na jej żądanie lub z własnej inicjatywy oraz szereg innych kompetencji. Obecnie funkcje, zadania i rolę Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa określa art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej.