

Igor ROGALSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0009-0000-7289-1357

Rola Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej

Streszczenie: Powyższy artykuł ma na celu przybliżenie roli Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Artykuł analizuje podstawy prawne funkcjonowania urzędu zawarte w traktacie lizbońskim oraz ich implementowanie i stosowanie w praktyce. Wskazuje na problemy w sprawowaniu urzędu, z jakimi zmagali się Wysocy Przedstawiciele i zarysowuje perspektywę rozwoju urzędu. Prezentuje możliwe kierunki rozwoju rozumienia i pełnienia funkcji.

Słowa kluczowe: Wysoki Przedstawiciel, Unia Europejska, polityka zagraniczna, traktat lizboński

Wstęp

Kształtowanie i prowadzenie polityki zagranicznej są jednym z kluczowych elementów oddziaływania na arenie międzynarodowej. Dotyczy to wszystkich podmiotów prawa międzynarodowego, a w szczególności państw i organizacji międzynarodowych. Unia Europejska (UE) w procesie swojego kształtowania i powstawania wytworzyła osobowość prawną oraz zdolność do kreowania i prowadzenia polityki zagranicznej, tworząc w tym celu specjalne organy odpowiedzialne za jej realizowanie. Zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego, jednym z najważniejszych organów Unii, odpowiedzialnym za kreowanie polityki zagranicznej jest Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza pozycji ustrojowej Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej oraz porównanie stanu prawnego z faktycznym sprawowaniem tego urzędu. Na potrzeby arty-

kułu należy postawić następujące pytania badawcze: Jakie kompetencje posiada Wysoki Przedstawiciel, jak również czy w pełni z nich korzysta? Jaka jest przyszłość tego urzędu? Jaką rolę w postrzeganiu tego urzędu odegrały osoby go sprawujące? W niniejszej pracy założono następującą hipotezę: państwa członkowskie Unii Europejskiej poprzez swoją działalność ograniczają funkcjonowanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W artykule wykorzystana została analiza instytucjonalno-prawna, analiza systemowa, oraz studium przypadku.

Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w traktacie lizbońskim

Unia Europejska od lat zмага się z problemem odgrywania roli na arenie międzynarodowej, adekwatnej do potencjału demograficznego, gospodarczego i politycznego, który niewątpliwie posiada. Traktat z Lizbony podpisany 13 grudnia 2007 roku, pokazał możliwości i wzbudził nadzieje na redefinicję roli Unii i jej oddziaływania jako aktora stosunków międzynarodowych (Ryniejska-Kiełdanowicz, 2019, s. 122). Reformy traktatu lizbońskiego wprowadziły nowe urzędy i organy oraz wzmocniły wymiar zewnętrzny UE. Ważnym aspektem było nadanie Unii podmiotowości prawnomiędzynarodowej, którą wprowadził traktat. Unia stała się organizacją międzynarodową, uzyskując m.in. zdolność zawierania umów międzynarodowych, posiadania biernego i czynnego prawa legacji (Grzeszczak, 2014). Traktat lizboński wprowadził również szereg zmian instytucjonalnych w zakresie kreowania polityki zagranicznej UE. Na mocy traktatu z Lizbony przekazano kompetencje realizowania polityki zagranicznej, nowo utworzonemu urzędowi Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP). Uprawnienia do realizowania polityki zagranicznej otrzymali również Rada ds. Zagranicznych, Przewodniczący Rady Europejskiej czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Powołanie Wysokiego Przedstawiciela, jak podkreśla Małgorzata Eysymontt „miało bez wątpienia zapewnić spójne postrzeganie Europy w świecie, a co więcej, być próbą zatarcia wrażenia niejasnej struktury rządu w UE” (Eysymontt, 2019, s. 95). Pomysł twórców traktatu lizbońskiego dążył do stanowienia nowego urzędu, silnego i jednoosobowego, który skupiając w jednym ręku kompetencje ówczesnego Wy-

sokiego Przedstawiciela ds. WPZiB (WP ds. WPZiB) oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, zapewni spójne i efektywne postrzeganie Unii w stosunkach międzynarodowych (ibidem, s. 25; zob. więcej: R. Grzeszczak, 2014). Jednym z kluczowych postanowień rewizji lizbońskiej było, ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela jednym z Wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej. Miało to na celu wzmocnienie jego pozycji w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej. Na ważny aspekt wprowadzony postanowieniami traktatu z Lizbony uwagę zwraca Marta Ryniejska-Kiełdanowicz, „ciekawym rozwiązaniem jest usytuowanie stanowiska równoległe w dwóch strukturach instytucjonalnych: Radzie Unii Europejskiej i Komisji. Wysoki Przedstawiciel przewodniczy posiedzeniom Rady do Spraw Zagranicznych, a zabiegała o to, co znamienne, Komisja Europejska. Jednak część państw wołała w to miejsce przewodniczącego Rady Europejskiej, który czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii” (Ryniejska-Kiełdanowicz, 2019, s. 133). Ostatecznie w ramach Komisji Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel odpowiada za obowiązki Komisji w obszarze stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. WP pełni także funkcje reprezentacyjne, prowadzi rozmowy z państwami trzecimi, reprezentuje UE w innych organizacjach międzynarodowych, co wynika z artykułu 13a, ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Traktat z lizbony daje możliwości reprezentacji UE na zewnątrz nie tylko WP, uprawnia do tego również przewodniczącego Rady Europejskiej. Jednocześnie nie określa dokładnie, jakie działania i prace między tymi dwoma urzędami powinny być podzielone oraz w jaki sposób. Jest to dużym utrudnieniem i w konsekwencji może prowadzić do kolizji kompetencji w różnych sytuacjach (ibidem, s. 134). W artykule 13a ust. 3 TUE znajdziemy informacje, że WP w swoich działaniach wspierany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, która bezpośrednio mu podlega. ESDZ podobna jest do krajowej służby zagranicznej, z tą różnicą, że mamy tu do czynienia z unijną „służbą dyplomatyczną”. „Powołanie ESDZ ma realną szansę na wzmocnienie wizerunku UE na forum międzynarodowym” (Grzeszczak, 2014, s. 31). Faktyczna rola ESDZ będzie mogła wykraczać poza opisane w traktacie wspomaganie działań Wysokiego Przedstawiciela, a to ze względu na ulokowanie ESDZ między Radą, Komisją i Parlamentem oraz jej kompetencje, autonomię instytucjonalną i budżetową (ibidem, s. 32).

Podstawowym obszarem aktywności Wysokiego Przedstawiciela jest obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Traktat z Li-

zbyony zmienił również strukturę instytucjonalną WPZiB. „Wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa zajmuje się kilka instytucji Unii Europejskiej, przez co jej struktura jest jedną z bardziej skomplikowanych. Do instytucji tych należą te, do których zadań należy m.in. zajmowanie się tą dziedziną oraz te, które są *sui generis* (ustanowione jedynie dla celów WPZiB) związane z WPZiB” (Przybylska-Maszner, 2011, s. 56). Poza wspomnianym już Wysokim Przedstawicielem, jednymi z kluczowych organów odpowiedzialnych za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa są Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska. Ich kompetencje określa art. 26 Traktatu o Unii Europejskiej. Rada Europejska wytycza ogólne kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, określa kluczowe interesy oraz działania UE, gdy sytuacja międzynarodowa wymaga ich określenia. Do jej kompetencji należy również wybór Przewodniczącego Rady Europejskiej (RE), który zwołuje posiedzenia Rady oraz reprezentuje Unię w kontaktach zewnętrznych. „Rada Unii Europejskiej na podstawie kierunków działania wyznaczonych przez Radę Europejską wydaje decyzje dotyczące danych dziedzin WPZiB. Składa się ona z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, a przewodniczy jej Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa” (Boniecka, 2015, s. 48). Komisja Europejska, jak wynika z art. 17 ust. 1 TUE: „reprezentuje również UE na zewnątrz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także innych przypadków, które przewiduje traktat” (art. 17 ust. 1 TUE).

Analiza roli i problemów Wysokich Przedstawicieli Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

Urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa utworzony został przede wszystkim w celu koordynowania i prowadzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej przez jedną osobę. Może o tym świadczyć fakt, iż w traktacie z Lizbony kompetencje Wysokiego Przedstawiciela ujęte zostały dość szeroko, przyznając mu duże pole manewru i działań w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wybranie jednego przedstawiciela odpowiedzialnego za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa miało polepszyć wizerunek UE na arenie międzynarodowej, bo jak żartował Henry Kissinger „czy istnieje numer telefonu do Unii Europejskiej?”.

Działalność Wysokich Przedstawicieli pokazuje jednak zupełnie coś innego. Należy zaznaczyć, że sama struktura instytucjonalna Unii Europejskiej, zwłaszcza na szczeblu wykonawczo-decyzyjnym jest dość mocno skomplikowana. Traktat lizboński, który miał połączyć i przekazać kompetencje dotyczące spraw zagranicznych, dał również możliwość kształtowania polityki zagranicznej Przewodniczącemu Rady Europejskiej czy Komisji Europejskiej, jednocześnie nie dokonując podziału kompetencji pomiędzy te urzędy i instytucje unijne, co negatywnie wpływa na pozycję Wysokiego Przedstawiciela.

Wysokiego Przedstawiciela często określa się mianem ministra spraw zagranicznych Unii, co też może sugerować jego faktyczną pozycję w strukturze unijnej. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, twórcy tak zwanej „Konstytucji dla Europy”, zakładali utworzenie urzędu o tej nazwie. Traktat lizboński i jego twórcy odrzucili pomysł nazwania osoby odpowiedzialnej za sprawy zagraniczne ministrem spraw zagranicznych Unii, na rzecz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jednak, jeżeli *casus* kreowania polityki zagranicznej przyłożymy na przykład Polski, gdzie zgodnie z Konstytucją kompetencje do kreowania i sprawowania polityki zagranicznej przysługują Prezydentowi, Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Spraw Zagranicznych, to zauważymy pewne analogie tego jak wygląda to w Unii Europejskiej. Spośród tych trzech organów to Minister Spraw Zagranicznych posiada najmniejsze kompetencje i możliwości, gdyż w hierarchii tej struktury jest najniżej. Podobnie rzecz się ma do urzędu Wysokiego Przedstawiciela, który co prawda posiada znaczące kompetencje, jednak przy braku ich jasnego rozgraniczenia i podziału między nim a Radę Europejską i Komisję Europejską, które posiadają bardzo silny mandat w strukturach Unii ta różnica jest widoczna i odbija się na możliwościach Wysokiego Przedstawiciela.

Ponadto Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, w której główną rolę odgrywają podmioty ją tworzące, czyli państwa członkowskie Wspólnoty. W tym kontekście zauważyć można, iż pozycja i rola Wysokiego Przedstawiciela jest mocno marginalizowana, a jego możliwości są znacząco ograniczane przez państwa członkowskie. Zwłaszcza takie postępowanie państw jest widoczne w kontekście sytuacji, które wchodzą w zakres obowiązków Wysokiego Przedstawiciela, ale z punktu widzenia Unii i interesu narodowego państw członkowskich są istotne dla ich funkcjonowania i bezpieczeństwa. W takich sytuacjach to najczęściej głowy państw decydują się na bezpośrednie podejmowanie kroków,

prowadzenie rozmów czy negocjacji z pominięciem Wysokiego Przedstawiciela. Postępowanie to widoczne było chociażby na przykładzie Federici Mogherini podczas kryzysu migracyjnego z 2015 roku, gdzie jej rola w negocjowaniu kluczowych porozumień i umów z Turcją czy państwami Afryki Północnej została sprowadzona do roli organizacyjnej, czy na przykładzie Josepa Borrelli i konfliktu pomiędzy Rosją a Ukrainą, gdzie jego rola została mocno ograniczona na rzecz państw członkowskich, ale także na rzecz przewodniczącego Rady Europejskiej, czy przewodniczącej Komisji Europejskiej. To przywódcy państw członkowskich i przewodnicy Rady oraz Komisji, byli najbardziej widoczni we wspieraniu Ukrainy i reprezentowaniu oficjalnego stanowiska Unii.

Należy pamiętać, że urząd WP jest urzędem politycznym, dodając do tego specyficzny charakter Unii składającej się z 27 państw, których cele, problemy i potrzeby mogą się różnić. Wymaga to od osoby sprawującej urząd WP niezwyklej zręczności, a przy tym równego traktowania wszystkich państw członkowskich. W pełnieniu funkcji Wysokiego Przedstawiciela bardzo istotna jest również świadomość, że reprezentuje się na arenie międzynarodowej wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Unię jako całość. Przy efektywnym sprawowaniu urzędu problemem osób go obejmujących było poświęcanie większej uwagi sprawom dotyczącym państwa ich pochodzenia. Zwłaszcza takie podejście widoczne było u F. Mogherini, która więcej czasu poświęcała na sprawy związane z południowym sąsiedztwem niż sytuacji u wschodniej granicy Unii i politykę wschodniego sąsiedztwa. Takie podejście negatywnie wpływało na ocenę działalności F. Mogherini przez państwa bezpośrednio zainteresowane partnerstwem wschodnim i w konsekwencji odbijało się na pozycji Wysokiego Przedstawiciela w strukturach Unii Europejskiej.

Takie podejście byłej Wysokiej Przedstawiciel F. Mogherini było widoczne nawet w kalendarzu i ilości odbytych przez nią podróży do państw poza obszarem Unii Europejskiej, zaliczających się do polityki sąsiedztwa lub blisko z nią powiązanych.

Z odbytych przez F. Mogherini wizyt, tylko osiem odbyło się do państw partnerstwa wschodniego wliczając w to jedną wizytę w Rosji. Natomiast w ramach partnerstwa wschodniego i państw basenu Morza Śródziemnego F. Mogherini odbyła aż 28 wizyt. Można zatem wnioskować, że główny obszar jej działalności skupiał się na obszarach będących w zainteresowaniu południowych państw UE tj. Malta, Włochy czy Grecja.

Tabela 1

Wizyty Mogherini w latach 2014–2018 w państwach i regionach partnerstwa wschodniego i południowego

Regiony/państwa	Liczba wizyt
Państwa Partnerstwa Wschodniego	7 (w tym 4 na Ukrainie)
Państwa Partnerstwa Południowego	16 (w tym 4 w Libanie, 3 w Jordanii i po 2 w Egipcie, Tunezji i Algierii)
Rosja	1
Turcja	3
Bliski Wschód	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie, E. Kaca, *Wysoka przedstawiciel Federica Mogherini. Jej rola i osiągnięcia w unijnym sąsiedztwie*, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171582924>, 27.04.2023.

Taki obrót spraw, podobnie jak podczas początku kadencji Josepa Borrelli, który część swojej aktywności poświęcał sprawom istotnym z perspektywy Hiszpanii, wynikał w dużej mierze z dobrej znajomości tego regionu i potrzeb, jakie mają tamte państwa. Jednak nie wpływał pozytywnie na postrzeganie WP przez państwa Europy Wschodniej czy Północnej.

Perspektywa wzmocnienia roli i pozycji w systemie instytucjonalnym Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

Traktat lizboński gwarantuje szerokie kompetencje i możliwości działania Wysokiemu Przedstawicielowi, czyniąc ten urząd jednym z kluczowych dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Jednak praktyka stosowania jego przepisów dotyczących kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, jest traktowana przez państwa członkowskie z dużym dystansem. Zasadniczą zmianą, która miałaby wpływ na zmianę pozycji WP, byłaby zmiana podejścia państw członkowskich do założeń polityki zagranicznej Unii i przekazania faktycznych kompetencji wysokiemu przedstawicielowi do realizacji zadań powierzonych mu traktatowo. Jednak jest to tylko jeden z kilku czynników, które należałoby wprowadzić, aby faktycznie wzmocnić urząd, przy czym jest również jednym z najtrudniejszych do zrealizowania. Wynika to z faktu iż polityka zagraniczna jest w pewien sposób prestiżowa dla przywódców państw, a dodatkowo skuteczność na arenie międzynarodowej w wielu przypadkach korzystnie wpływa na

kształtowanie polityki wewnętrznej danego państwa i odbiór przywódcy przez jego potencjalnych wyborców. Stąd główni decydenci w Unii Europejskiej wykazują się niechęcią do oddania tych kompetencji wysokiemu przedstawicielowi, sami decydują się na podejmowanie działań i rozmów w obszarach, którymi mógłby, a wręcz powinien zajmować się wysoki przedstawiciel.

Zmianą najbardziej potrzebną, a wręcz konieczną dotyczącą Wysokiego Przedstawiciela powinno być wprowadzenie jasnych kompetencji i rozgraniczenia ich od tych przysługujących innym organom unijnym, które również odpowiadają za realizację założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Brak jasnego rozgraniczenia powoduje w konsekwencji wątpliwości dla sprawnego funkcjonowania UE na arenie międzynarodowej. Ustanowienie jasnych ram w tym zakresie usprawniłoby funkcjonowanie, jednocześnie dokonując czytelnego osadzenia wysokiego przedstawiciela w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.

Ważnym aspektem w jasnym, a przede wszystkim silnym osadzeniu WP w systemie instytucjonalnym Unii, może okazać się szczegółowe zdefiniowanie jego roli. Analizując artykuły traktatu lizbońskiego dotyczące Wysokiego Przedstawiciela, WPZiB można wywnioskować, że posiada on szerokie kompetencje, które osadzają go w roli kreatora polityki zagranicznej. Kiedy natomiast analizie poddamy przyjętą przez państwa członkowskie UE praktykę, zaobserwujemy, że faktyczna rola, jaką pełni WP, sprowadza się do roli typowo urzędniczej. Już sam sposób klasyfikacji tego pod pojęciem kreatora i urzędnika, pokazuje nam dwie skrajności i ustawia te role na przeciwnych krańcach. Z jednej strony, mamy do czynienia z kreatorem, który pełni funkcję polityczną, przedstawia swoje propozycje i korzysta z kompetencji, angażuje się na etapie decyzyjnym. Z drugiej strony, mamy urzędnika, który wykonuje zadania, a jego rola w procesie decyzyjnym sprowadza się do implementowania tych decyzji w życie. Takie spojrzenie na sprawowanie funkcji prowadzi do postrzegania jego roli, jako czysto administracyjnej.

Tabela 2

Urzędnik a kreator polityki zagranicznej

	Urzędnik	Kreator polityki
1	2	3
Postrzeganie	rola administracyjna: realizacja powierzonych zadań	rola polityczna: zwiększenie aktywności i poszerzenie obszarów działania

1	2	3
Realizacja	sumienne realizowanie założeń	przedstawianie propozycji i korzystanie z pełnych kompetencji
Zaangażowanie	ograniczone zaangażowanie, wdrażanie decyzji podejmowanych np. przez Radę	zaangażowanie na każdym etapie procesu decyzyjnego, realizacji, oznaczanie nowych wyzwań i problemów

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie, M. Sus, *Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako przedsiębiorca polityczny. Propozycja podejścia badawczego*, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rie/article/view/21558/20711>.

Traktatowe osadzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela, w którejś z ról pozwoli formułować jasne oczekiwania względem osoby sprawującej urząd, jak i samego urzędu. Zdefiniowanie roli i zadań oraz zakresu kompetencji doprowadzi do określenia i osadzenia roli WP w systemie instytucjonalnym UE – roli, która obecnie jest bardzo rozmyta. Przyjęcie którejś z wyżej opisanych ról i skupienie się na jej realizacji powinno wpłynąć pozytywnie na ocenę działalności wysokiego przedstawiciela. Rola urzędnika biorąc pod uwagę niechęć państw do przekazywania pewnych kompetencji byłaby z ich punktu bardziej pożądana, jednak ograniczająca dla osoby sprawującej to stanowisko. Natomiast kreator polityki daje większe pole manewru, jednak wymaga wypracowania tej pozycji w strukturze unijnej, co wiąże się z posiadaniem cech, umiejętności oraz charyzmy potrzebnej do forsowania swoich pomysłów i koncepcji.

Rola kreatora może objawiać się na różnych etapach w inny sposób. Rolę kreatora możemy postrzegać jako funkcję inicjacyjną, kiedy to WP angażować się będzie w opracowywanie innowacyjnych propozycji politycznych i rozwiązań w celu przezwyciężenia przeszkód. Możemy postrzegać go też w funkcji realizacyjnej, czyli angażowania się we wdrażanie decyzji. Możemy też upatrywać jego roli kreacyjnej w funkcji popularyzatora, czyli przybliżania i zwracania uwagi opinii publicznej na kwestie ważne dla Unii, poszukiwanie poparcia dla działań, które mają usprawnić unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Takie sprawowanie urzędu wymaga wielu usprawnień, a może nawet regulacji prawnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym tego typu działalność jest możliwa, jednak wymaga dużego doświadczenia, umiejętności i sprawności, oraz chęci osoby piastującej funkcję Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Tworzeniu urzędu Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przyświecał konkretny cel, jakim było stworzenie funkcji lub urzędu, który będzie miał kompetencje i narzędzia do reprezentowania Unii Europejskiej w kontaktach zewnętrznych. W tym celu wyposażono go w szeroki wachlarz możliwości i kompetencji, które miały zagwarantować mu skuteczność działania w realizacji zadań. Praktyka i realia polityki europejskiej okazały się jednak zupełnie inne i negatywnie zweryfikowały rolę Wysokiego Przedstawiciela ograniczając jego możliwości. Celem artykułu jest analiza pozycji ustrojowej Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej oraz porównanie stanu prawnego z faktycznym sprawowaniem tego urzędu. Hipoteza postawiona we wstępie artykułu, która brzmi następująco: państwa członkowskie Unii Europejskiej poprzez swoją działalność ograniczają funkcjonowanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, w toku przeprowadzonych analiz została jednoznacznie potwierdzona.

Należy zaznaczyć, że sprawowanie urzędu przy obecnych regulacjach prawnych jest możliwe, wymaga to jednak dużych umiejętności osoby sprawującej ten urząd, jak i woli państw członkowskich Unii, do oddania większych kompetencji. Osoby dotychczas sprawujące ten urząd, borykały się z wieloma trudnościami organizacyjno-prawnymi, przez co nie mogły skutecznie realizować swojej działalności. Wpłynęło to na niekorzystny odbiór roli i wkładu w rozwój urzędu.

Zasadnym staje się pytanie, czy jednak skuteczniejszym nie okaże się ograniczenie traktatowe możliwości i funkcji Wysokiego Przedstawiciela, do roli administracyjnej. Byłoby to zgodne z obecnym stanem faktycznym. W istniejącym dotychczas układzie wobec Wysokiego Przedstawiciela są kierowane duże oczekiwania względem jego działalności. Wynika to z faktu posiadanych kompetencji prawnych, jednak w rzeczywistości oczekiwania te pozostają niespełnione.

Bibliografia

- Boniecka M. (2015), *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie Lizboń-*

skim, http://repozytorium.amu.edu.pl:8080/bitstream/10593/13587/1/03_BO-NIECKA.pdf.

- Eysymontt M. (2019), *Pozycja instytucjonalna urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Od koncepcji, przez narodziny, po nieustanną ewolucję*, Warszawa.
- Grzeszczak R. (2014), *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do czynów*, <http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/Globalna-rola-Europy-Natolin-2014>, 25.04.2023.
- Kaca E. (2019), *Wysoki przedstawiciel Federica Mogherini. Jej rola i osiągnięcia w unijnym sąsiedztwie*, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171582924>, 27.04.2023.
- Sus M. (2019), *Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako przedsiębiorca polityczny. Propozycja podejścia badawczego*, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rie/article/view/21558/20711>, 27.04.2023.
- Przybylska-Maszner B. (2011), *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/b_przybylska-maszner.pdf, 26.04.2023.
- Ryniejska-Kiełdanowicz M. (2019), *Dyplomacja publiczna Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 roku (wersja skonsolidowana), https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article-&id=14803&Itemid, 25.04.2023.
- Traktat z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 roku, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20092031569>, 25.04.2023.

The role of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy in the institutional system of the European Union

Summary

The above article aims to present the role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy in the institutional system of the European Union. The article analyzes the legal foundations of the office's functioning as outlined in the Lisbon Treaty, as well as their implementation and application in practice. It highlights the challenges faced by High Representatives in carrying out their duties and outlines the prospects for the development of the office. It presents possible directions for the development of understanding and the fulfilment of its functions.

Key words: High Representative, European Union, foreign policy, The Lisbon Treaty

Informacja o autorze

Igor Rogalski – student drugiego roku studiów drugiego stopnia na kierunku dziennikarstwo i komunikacja społeczna spec. reklama i promocja oraz absolwent studiów licencjackich na kierunku stosunki międzynarodowe spec. dyplomacja i prawo konsularne.