



## Trudne początki Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie

*Elżbieta Kaca, Monika Sus*

*Powołanie Wysokiej Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podległej jej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) miało poprawić koordynację unijnej polityki zewnętrznej. Dotychczasowe funkcjonowanie tych instytucji w zakresie polityki wobec państw Partnerstwa Wschodniego doprowadziło jednak do sporów międzyinstytucjonalnych i wydłużenia procesu decyzyjnego. Nie poprawiło również widoczności unijnej dyplomacji w tym regionie. Aby zwiększyć skuteczność ESDZ w koordynowaniu polityki Partnerstwa Wschodniego, muszą być spełnione następujące warunki:*

- *Aktywność dyplomatyczna powinna być prowadzona przede wszystkim przez ESDZ (we współpracy z Komisją Europejską). Należy wyjaśnić podział kompetencji w zakresie polityki zagranicznej między tymi instytucjami a Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej – można rozważyć podpisanie w tej sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego. Ponadto powinno być wypracowane stałe porozumienie w zakresie reprezentowania Unii Europejskiej w krajach trzecich między delegacjami a państwami sprawującymi Prezydencję rotacyjną.*
- *W związku z rozwojem Partnerstwa Wschodniego należy zwiększyć liczbę pracowników ESDZ zajmujących się merytorycznie tym zagadnieniem – zarówno w centrali, jak i w delegacjach. Powiększenie przyszłego budżetu ESDZ na ten cel jest mało prawdopodobne, dlatego rozwiązaniem może być oddelegowanie narodowych ekspertów z nowych krajów członkowskich.*
- *Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna zlecić przeprowadzenie zewnętrznej, niezależnej oceny struktury zarządzania i na jej podstawie zmodyfikować organizację pracy, w tym przepływ informacji i podział zadań między różnymi wydziałami. Należy na przykład doprecyzować podział kompetencji w ESDZ (między działem geograficznym i globalnym, delegacjami oraz specjalnymi przedstawicielami) w zakresie rozwiązywania konfliktów regionalnych.*
- *W celu zwiększenia spójności procesu programowania pomocy finansowej w krajach Partnerstwa Wschodniego urzędnicy ESDZ powinni na jak najwcześniejszym etapie włączać się w prace Komisji Europejskiej, w tym brać udział we wspólnych misjach w pierwszej fazie programowania pomocy.*
- *Aby delegacje wydawały sprawnie środki pomocowe, należy dopracować procedury decyzyjne w zakresie pomocy finansowej i wyjaśnić kompetencje poszczególnych pracowników, zwłaszcza w zakresie autoryzacji wydatków budżetowych.*



Powołanie Wysokiej Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Catherine Ashton – i podległej jej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) miało na celu zwiększenie skuteczności polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Z punktu widzenia Polski jest to szczególnie istotne wobec państw Partnerstwa Wschodniego. To ESDZ jest głównie odpowiedzialna za koordynowanie unijnej polityki w tym regionie, a sieć delegacji zapewnia jej bezpośrednią obecność dyplomatyczną w krajach Partnerstwa Wschodniego. Ponieważ jest to nowa instytucja, jej relacje z pozostałymi instytucjami i państwami członkowskimi dopiero się kształtują: w najbliższym czasie wykształcą się mechanizmy współpracy delegacji Unii Europejskiej z partnerami w krajach trzecich, pod koniec 2011 roku ma powstać pierwszy raport na temat funkcjonowania ESDZ, szczególnie dotyczący jej roli w zakresie programowania unijnej pomocy i działań delegacji, a na 2013 rok jest planowany przegląd organizacji ESDZ, dotyczący przede wszystkim poziomu zatrudnienia urzędników z państw członkowskich i procedur rekrutacji. Niemniej jednak już teraz należy wskazać, jakiego typu konsekwencje i problemy dla polityki Unii Europejskiej w regionie Partnerstwa Wschodniego wiążą się z funkcjonowaniem tej służby. Precedensy w podziale kompetencji z innymi instytucjami, kształtowane na początku funkcjonowania ESDZ, będą miały znaczenie dla jej przyszłej roli. Dotychczasowe funkcjonowanie ESDZ i działania Wysokiej Przedstawiciel nie przyczyniły się do zwiększenia skuteczności polityki Unii Europejskiej, doprowadzając do sporów międzyinstytucjonalnych i wydłużenia procesu decyzyjnego, nie poprawiły także widoczności unijnej dyplomacji w tym regionie.

## Struktura organizacyjna Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest strukturą bardzo młodą. Organizację i zakres funkcjonowania ESDZ ustaliła Rada na wniosek Wysokiej Przedstawiciel w lipcu 2010 roku<sup>1</sup>, po długotrwałych negocjacjach z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej. Europejska Służba Działań Zewnętrznych rozpoczęła oficjalnie działalność w grudniu 2010 roku, a proces jej budowy ma się zakończyć do 2013 roku. Konkretna struktura organizacyjna ESDZ została zaprezentowana przez Catherine Ashton dopiero w marcu 2011 roku.

Personel ESDZ stworzyli pracownicy Komisji Europejskiej pochodzący przede wszystkim z Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX), których etaty zostały włączone do ESDZ, oraz z Dyrekcji Generalnej do spraw Rozwoju (DG DEV). Struktury służby zasilili także urzędnicy z Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej i dyplomaci z państw członkowskich, którzy docelowo mają stanowić jedną trzecią wszystkich pracowników zatrudnionych w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Polska oddelegowała do ESDZ na stanowiska narodowych ekspertów siedemnastu pracowników, z tego tylko jednego eksperta do zespołu Partnerstwa Wschodniego. Decyzja o powołaniu korpusu ESDZ składającego się z pracowników różnych instytucji była uzasadniona dążeniem do zapewnienia lepszej koordynacji poli-

<sup>1</sup> Decyzja Rady z 26 lipca 2010 roku (2010/427/EU).

tyki zagranicznej Unii Europejskiej. Obecnie służba liczy 3650 pracowników, z czego ponad 2030 pracuje w centrali w Brukseli, a 1620 – w delegacjach za granicą<sup>2</sup>. Dla porównania, korpus dyplomatyczny Niemiec liczy około 10 tysięcy urzędników.

Budżet ESDZ w 2011 roku wynosił 460 milionów euro, w tym 182 miliony euro to środki przeznaczone na działalność centrali, a 278 milionów euro – na delegacje<sup>3</sup>. Nie jest to dużo. Dla porównania, budżet Parlamentu Europejskiego w 2011 roku wyniósł 1,7 miliarda euro (choć instytucja ta zatrudnia blisko dwa razy więcej pracowników)<sup>4</sup>. Niewiele dziś wskazuje, żeby było możliwe powiększenie przyszłego budżetu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Przede wszystkim, zwiększanie wydatków administracyjnych ESDZ nie jest popularną propozycją wśród państw członkowskich – płatników netto. W reakcji na postulat Catherine Ashton o zwiększenie środków na służbę dyplomatyczną o 5,8% w 2012 roku zaprotestowała Wielka Brytania, argumentując, że ESDZ powinna skoncentrować swoje działania tylko na kilku priorytetach. Tendencją jest raczej ograniczanie wydatków administracyjnych instytucji unijnych, czego przykładem jest propozycja Komisji Europejskiej redukcji personelu o 5%. Ponadto duże kraje członkowskie nie widzą wartości dodanej w zwiększaniu roli ESDZ, ponieważ wolą same prowadzić aktywną dyplomację w krajach trzecich. Sojusznikami Wysokiej Przedstawicielki w walce o większy budżet są głównie mniejsze kraje członkowskie, jak Belgia, Luksemburg, Holandia i Austria. Według nich, delegacje unijne powinny odgrywać bardziej aktywną rolę, zwłaszcza w zakresie opieki konsularnej nad obywatelami Unii Europejskiej i w negocjacjach w regionach konfliktów.

Obecna wielkość korpusu ESDZ i jej budżet są stosunkowo niewielkie, nie pozwalają więc prowadzić bardziej aktywnych działań dyplomatycznych w krajach trzecich niż czyniono to dotychczas w polityce unijnej. Ponadto proces kształtowania się nowej struktury będzie trwał kilka lat, zwłaszcza że w skład ESDZ weszli urzędnicy pochodzący z różnych instytucji.

## Centrala w Brukseli

Do centrali ESDZ w Brukseli zostali włączeni właściwie wszyscy dotychczasowi pracownicy Komisji Europejskiej zajmujący się kwestiami Partnerstwa Wschodniego: zespół zadaniowy do spraw Partnerstwa Wschodniego, wydziały odpowiadające za relacje bilateralne i wydział odpowiedzialny za koordynację horyzontalną Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Oprócz nowych nominacji na najwyższe stanowiska w ESDZ nie dokonano więc radykalnych zmian w składzie osobowym i w liczbie pracowników korpusu urzędników unijnych zajmujących się bezpośrednio Partnerstwem Wschodnim.

Koordinowaniem polityki wobec państw Partnerstwa Wschodniego zajmują się głównie dwa wydziały – odpowiedzialny za współpracę bilateralną i odpowiedzialny za współpracę wielostronną Partnerstwa Wschodniego. Są one usytuowane w ramach departamentu Rosja, Partnerstwo Wschodnie i Zachodnie Bałkany, kierowanego przez

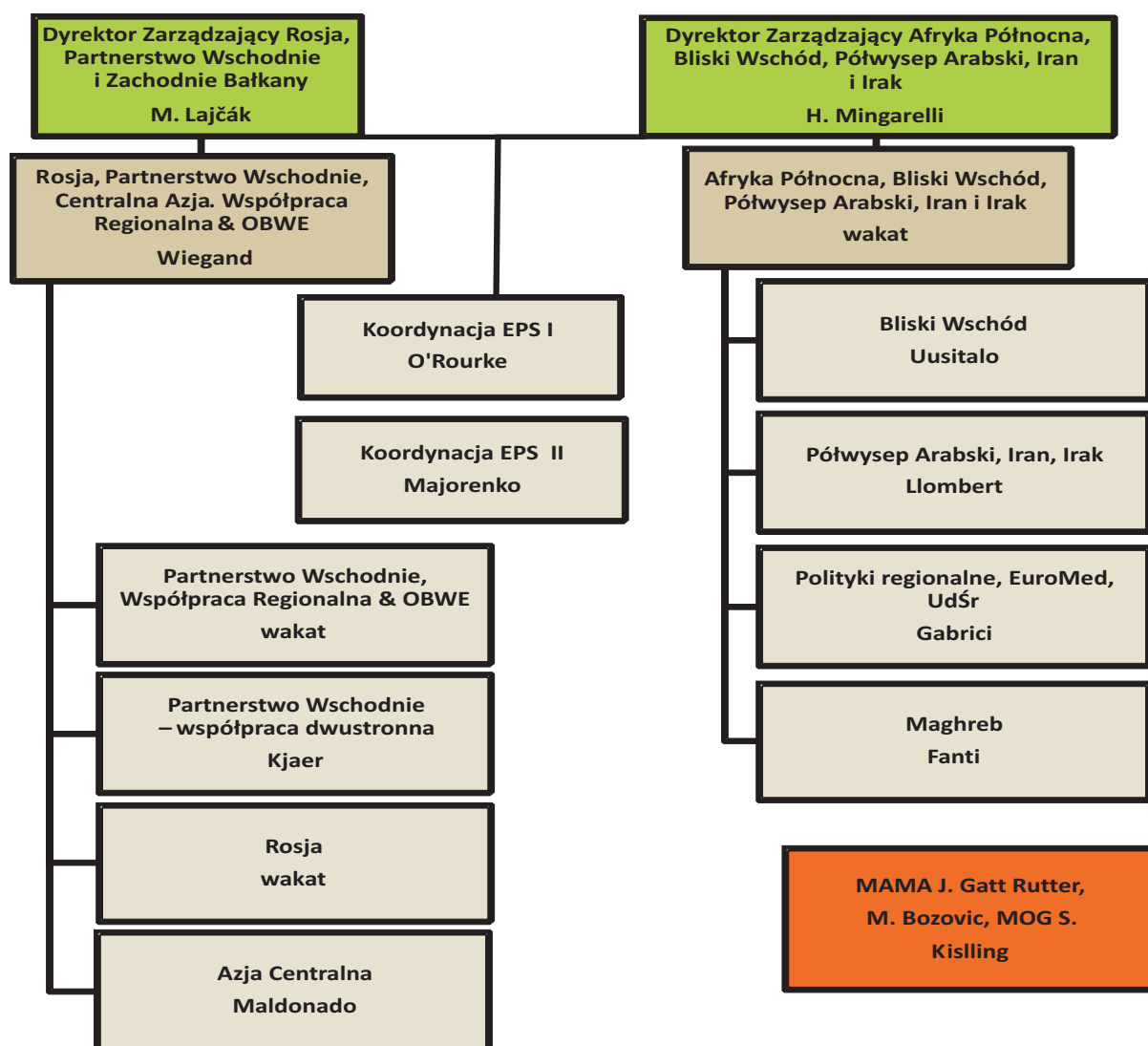
<sup>2</sup> Dane te pochodzą z wystąpienia Davida O’Sullivan, dyrektora operacyjnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do spraw administracyjnych i budżetu, w Instytucie Spraw Międzynarodowych i Europejskich (Institute of International and European Affairs) w Dublinie 14 stycznia 2011 roku.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Por. <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=153&language=EN> [dostęp: 18 lipca 2011 roku].

Miroslava Lajčáka (ilustracja 1). Nadal istnieje oddzielny wydział koordynujący całość działań związanych z Europejską Polityką Sąsiedztwa – zarówno wschodni, jak i południowy wymiar tej polityki. Ponadto znaczenie dla regionu Partnerstwa Wschodniego mają wydziały zajmujące się prawami człowieka i demokracją oraz konfliktami regionalnymi w departamencie do spraw globalnych.

**Ilustracja 1.** Schemat organizacyjny departamentu Rosja, Partnerstwo Wschodnie i Zachodnie Bałkany



Źródło: [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) [dostęp: 1 lipca 2011 roku].

Wydział koordynujący relacje bilateralne Partnerstwa Wschodniego odpowiada, tak jak uprzednio w ramach Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych, głównie za koordynowanie współpracy bilateralnej, prowadzenie spotkań dwustronnych rad współpracy i koordynowanie prac podkomitetów dla poszczególnych sektorów tematycznych<sup>5</sup>, negocjacje nad umowami stowarzyszeniowymi i prowadzenie działań

<sup>5</sup> Rady współpracy i podkomitety to struktura instytucjonalna współpracy na poziomie urzędników między Unią Europejską a krajami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa.

dyplomatycznych w tym zakresie<sup>6</sup>. Ponadto po reformie zajmuje się nowymi zadaniami z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, na przykład konfliktami regionalnymi. Co istotne, obowiązki wydziału zwiększyły się także w ciągu ostatnich dwóch lat w związku z rozwojem Partnerstwa Wschodniego. Obecnie umowy stowarzyszeniowe są negocjowane właściwie ze wszystkimi państwami tego regionu (oprócz Białorusi). W wydziale pracuje dwadzieścia pięć osób i liczba ta nie zwiększyła się po wprowadzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Wprawdzie doszło kilku pracowników z Sekretariatu Rady, ale jednocześnie pracownicy Komisji Europejskiej zostali przeniesieni do innych działów. Zwiększenie zadań działu o dotychczasowe zadania Sekretariatu Rady nie znajduje odzwierciedlenia w niewielkiej liczbie pracowników, którzy doszli z tej instytucji. Innym problemem kadrowym jest zbyt mała liczba stanowisk o charakterze merytorycznym.

Zmianą w stosunku do poprzednich rozwiązań jest nie tylko zwiększenie zakresu zadań, ale także nowa hierarchia w podejmowaniu decyzji. Obecne rozwiązania są mało przejrzyste, a dla urzędników niższego szczebla nie jest jasne, gdzie zapadają decyzje. „Więcej decyzji zapada za zamkniętymi drzwiami” – ocenił jeden z respondentów. Ponadto przepływ informacji między różnymi wydziałami jest niedopracowany. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu sytuacja ta wynika z tego, że ESDZ dopiero rozpoczyna swoją działalność, a w jakim z braku opracowania szczegółowej koncepcji działania tej instytucji przed jej powstaniem.

Wydział zajmujący się współpracą wielostronną Partnerstwa Wschodniego (dawny zespół zadaniowy Partnerstwa Wschodniego) odpowiada głównie za koordynację prac czterech platform wielostronnych<sup>7</sup>. Ponadto współorganizuje spotkania Forum Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>8</sup>, Euronestu<sup>9</sup> oraz przedstawicieli władz lokalnych. Po przeniesieniu do ESDZ obowiązki wydziału współpracy wielostronnej znacznie rozszerzono, włączając w zakres jego zadań współpracę z innymi inicjatywami regionalnymi, takimi jak Synergia Czarnomorska, Wymiar Północny czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Oznacza to, po pierwsze, uczestnictwo w licznych spotkaniach na poziomie innych inicjatyw, po drugie, w związku z udziałem Unii Europejskiej w rozmowach genewskich<sup>10</sup>, wydział wielostronny partycypuje również w koordynowaniu stanowiska Unii Europejskiej w tych kwestiach. Obecnie wydział liczy trzy osoby pełniące funkcje operacyjne, co w znacznym stopniu ogranicza wypełnianie wszystkich powierzonych mu zadań, zwłaszcza w sytuacji, kiedy są uruchamiane nowe programy w ramach platform wielostronnych Partnerstwa Wschodniego<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Na przykład od 6 do 10 czerwca 2011 roku Miroslav Lajčák oraz John Kjaer, szef działu odpowiadającego za relacje bilateralne Partnerstwa Wschodniego, odwiedzili Azerbejdżan, Armenię i Gruzję. Rozmowy dotyczyły głównie kwestii ułatwień w reżimie wizowym, perspektyw związanych z nową polityką sąsiedztwa oraz przygotowań szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbędzie się jesienią w Warszawie.

<sup>7</sup> „Demokracja, dobre rządzenie, stabilność”, „Integracja ekonomiczna i konwergencja z unijnymi politykami”, „Bezpieczeństwo energetyczne”, „Kontakty międzyludzkie”.

<sup>8</sup> Zgromadzenie organizacji pozarządowych z państw Partnerstwa Wschodniego i Unii Europejskiej.

<sup>9</sup> Zgromadzenie parlamentarne posłów z krajów Partnerstwa Wschodniego i Unii Europejskiej.

<sup>10</sup> Proces genewski ma na celu uregulowanie konfliktu o Osetię Południową i Abchazję zgodnie z postanowieniami planu stabilizacyjnego z 12 sierpnia 2008 roku i porozumienia gruzińsko-rosyjskiego z 8 września 2008 roku. Rozmowy z udziałem przedstawicieli między innymi Rosji, Gruzji i Stanów Zjednoczonych są prowadzone pod auspicjami Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

<sup>11</sup> Na przykład nie zostały stworzone etaty pracowników zajmujących się platformą pierwszą i trzecią.

W ciągu ostatnich dwóch lat inicjatywa Partnerstwa Wschodniego znacznie się rozwinęła. Rozpoczęły się negocjacje stowarzyszeniowe z nowymi państwami, nastąpił także rozwój wymiaru wielostronnego, co oznacza dużo większą liczbę zadań dla urzędników. Nie towarzyszy temu jednak proces zwiększania kadr odpowiadających za tę inicjatywę. Powoduje to sytuację, w której urzędnicy nie radzą sobie z nadmiarem obowiązków. Obecny poziom budżetu ESDZ nie pozwala na zatrudnienie nowego personelu. W związku z rywalizacją między różnymi wydziałami o środki finansowe mało prawdopodobne jest dodatkowe dofinansowanie działu wschodniego, zwłaszcza że rozważa się powołanie nowego zespołu zadaniowego do spraw Afryki Północnej, co jest uzasadnione potrzebą większego zaangażowania Unii Europejskiej w tym regionie. W tej sytuacji rozwiązaniem jest wzmocnienie działów odpowiadających za Partnerstwo Wschodnie przez oddelegowanie ekspertów narodowych do ESDZ, szczególnie z nowych państw członkowskich. Oznacza to jednak finansowanie takich etatów ze środków krajowych ministerstw spraw zagranicznych. Ponadto trudno określić, jak długo będzie funkcjonować formuła ekspertów narodowych. Na przykład Polska do tej pory wysłała jednego eksperta – ważne byłoby zatem zwiększenie tej liczby. Ponieważ obecny proces decyzyjny na poziomie ESDZ jest mało przejrzysty, przepływ informacji między wydziałami szwankuje, a nowy podział ich zadań jest oceniany negatywnie przez urzędników, powinna być przeprowadzona przez niezależnych konsultantów zewnętrznych ocena struktury zarządzania tą instytucją.

## **Delegacje Unii Europejskiej w państwach Partnerstwa Wschodniego**

Przed powołaniem do życia ESDZ w ponad stu trzydziestu krajach na świecie działały delegacje Komisji Europejskiej, wspomagane przez placówki dyplomatyczne państw sprawujących Prezydencję rotacyjną w Radzie Unii Europejskiej. Reprezentowały one głównie Komisję w kwestiach polityki handlowej i nie prowadziły działań dyplomatycznych. Na mocy Traktatu z Lizbony Unia Europejska uzyskała prawo legacji, czyli zdolności przyjmowania i wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych, a od 1 stycznia 2011 roku dotychczasowe przedstawicielstwa Komisji Europejskiej stały się delegacjami Unii Europejskiej o charakterze ambasad. Tym samym rozszerzyły się kompetencje tych placówek. Delegacje są reprezentantami Unii Europejskiej w stosunkach z innymi państwami na poziomie zarówno politycznym, jak i ekonomicznym. Rozważa się również objęcie przez nie części obowiązków konsularnych. Ponadto powoli przejmują one wszystkie zadania, jakie przypadały wcześniej państwom sprawującym Prezydencję, czyli koordynację lokalnych działań Unii Europejskiej i prawo do reprezentowania Unii Europejskiej wobec partnerów w danym kraju. Jako część ESDZ podlegają one Wysokiej Przedstawiciel. W praktyce nowe kompetencje delegacji oznaczają między innymi to, że szefowie misji i ich zastępcy biorą udział w spotkaniach z dyplomatami z krajów unijnych, które mają na celu koordynację stanowisk dotyczących polityki zagranicznej. Dyplomaci częściej kontaktują się z urzędnikami delegacji w zakresie bieżącej polityki. Delegacje pełnią również funkcje koordynujące stanowiska w nowych obszarach, na przykład praw człowieka.

W rezultacie reformy nie zwiększono znacznie liczby pracowników w delegacjach w państwach Partnerstwa Wschodniego. Na przykład w delegacjach w Gruzji i Mołdawii

zatrudniono pojedynczych pracowników na etaty do spraw politycznych<sup>12</sup>. Delegacje Unii Europejskiej w krajach Partnerstwa Wschodniego różnią się pod względem zapotrzebowania na personel. Podczas gdy na Ukrainie działa bardzo duża unijna delegacja, niewymagająca znacznej rozbudowy kadrowej, to na Białorusi są to bardzo małe struktury w procesie tworzenia.

**Tabela 1.** Liczebność delegacji i obsada stanowisk szefów misji – delegacje Unii Europejskiej w krajach Partnerstwa Wschodniego

Miasto, kraj (data utworzenia delegacji)	Wielkość delegacji (pracownicy merytoryczni i administracyjni)	Szef
Kijów, Ukraina (1993)	95 pracowników	José Manuel Pinto Teixeira (od 2009 roku)
Tbilisi, Gruzja (1995)	około 30 pracowników	Philip Dimitrov (od 2010 roku)
Kiszyniów, Mołdawia (2005)	26 pracowników	Dirk Schuebel (od 2009 roku)
Baku, Azerbejdżan (2008)	około 20 pracowników	Roland Kobia (od 2008 roku)
Erewan, Armenia (2008)	około 20 pracowników	Raul de Luzenberger (od 2008 roku)
Mińsk, Białoruś (2008, obsadzona w 2011 roku*)	struktura w trakcie tworzenia	Maira Mora (od 2011 roku)

\* Delegacja w Mińsku była od czasu jej powołania nieobsadzona i zarządzana przed biuro w Kijowie. Dnia 17 czerwca 2011 roku na stanowisko szefa delegacji powołano Mairę Morę, która pracowała wcześniej jako ambasador Litwy na Białorusi.

Źródło: Opracowanie własne (stan na 2011 rok).

Potencjalna zmiana obsady szefów misji placówek w krajach Partnerstwa Wschodniego, która wzbudziła w Polsce wiele emocji, objęła jedynie Gruzję i Białoruś. Placówki w pozostałych pięciu krajach były już obsadzone i nie podlegały rotacjom personelu w momencie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W najbliższym czasie – na początku 2012 roku – zmieni się tylko obsada stanowiska szefa delegacji Unii Europejskiej w Armenii.

Co istotne, w związku z reformą nie zmieniła się struktura organizacyjna delegacji – mimo że zwiększono ich rolę polityczną, to podział zadań nie został dostosowany do nowej sytuacji. W związku z tym niewielu jest pracowników pełniących funkcje merytoryczne. Na przykład w delegacji na Ukrainie na około dziewięćdziesięciu pracowników tylko osiem osób pracuje w dziale informacyjno-politycznym (w tym trzy zajmują się kwestiami politycznymi), podczas gdy pozostali to pracownicy Komisji Europejskiej (dwie trzecie delegacji) i pracownicy administracyjni. W związku z tym pojawia się problem podziału nowych zadań politycznych między różnymi wydziałami. Trudno oczekiwać, żeby pracownicy niepełniący wcześniej takich funkcji przejmowali sprawnie tego

<sup>12</sup> W delegacji Unii Europejskiej w Gruzji został zatrudniony zastępca szefa delegacji (stanowisko obsadzone 15 czerwca 2011 roku), a w Mołdawii zatrudniono pracownika na stanowisko asystenta sekcji politycznej.



typu zadania. Z tego względu podkreśla się potrzebę zmodyfikowania struktury delegacji. Ponadto wskazane byłoby przeprowadzenie szkoleń dyplomatycznych, a także dostosowanie delegacji do odgrywania roli ambasad na poziomie technicznym, czyli na przykład stworzenia profesjonalnej kancelarii czy systemu przepływu dokumentów niejawnych.

Ze względu na zwiększoną liczbę zadań, jaka przypada obecnie delegacjom Unii Europejskiej, liczba personelu w placówkach w krajach Partnerstwa Wschodniego powinna się zwiększyć. Dotychczas nie nastąpiły jednak istotne zmiany w tym zakresie. Aby rozszerzyć aktywność dyplomatyczną placówek, należy zwiększyć przede wszystkim liczbę pracowników zajmujących się sprawami politycznymi.

## **Europejska Służba Działań Zewnętrznych a koordynacja polityki wobec państw Partnerstwa Wschodniego**

**C**atherine Ashton wraz z ESDZ odgrywają główną rolę w koordynowaniu unijnej polityki wobec krajów trzecich, w tym Partnerstwa Wschodniego. Zadania nowej unijnej dyplomacji są trudne, Wysoka Przedstawiciel jest bowiem jednocześnie odpowiedzialna za wypracowywanie kompromisu między państwami członkowskimi, a jako wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiada za koordynację działań na poziomie wspólnotowym. Ponadto w tej nowej konstelacji instytucjonalnej musi współpracować ze Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej Hermanem van Rompuyem, Prezydencją rotacyjną oraz Parlamentem Europejskim. Sprawy komplikuje to, że Traktat z Lizbony nie precyzuje relacji międzyinstytucjonalnych w zakresie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Obecnie można więc zaobserwować dynamiczny proces kształtowania się podziałów kompetencyjnych w tym obszarze.

## **Reprezentowanie Unii Europejskiej i aktywność dyplomatyczna wobec państw Partnerstwa Wschodniego**

Catherine Ashton (wraz z ESDZ) ma znaczny udział w formułowaniu strategii polityki Unii Europejskiej wobec krajów Partnerstwa Wschodniego, przewodniczy bowiem obradom Rady do spraw Zagranicznych, na której są rozstrzygane decyzje dotyczące polityk zewnętrznych Unii Europejskiej. Gabinet Wysokiej Przedstawiciel przygotowuje wersje robocze konkluzji Rady Europejskiej w obszarze polityki zagranicznej i unijną agendę prac w tym zakresie. Ponieważ jest to proces międzyrządowy, decydujący głos ma jednak Rada Europejska. Wysoka Przedstawiciel przewodniczy również grupom roboczym w zakresie polityki zagranicznej, na przykład grupie roboczej do spraw Europy Wschodniej, Południowego Kaukazu i Azji Centralnej (COEST). Zapewnia to ciągłość prac tych grup i potencjalnie stanowi szansę na kontynuację inicjatyw podejmowanych przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Od czasu objęcia swojego stanowiska Catherine Ashton przedstawiła państwom członkowskim strategię polityki unijnej jedynie wobec partnerów strategicznych, Rosji, Stanów Zjednoczonych i Chin (na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2010 roku). W zakresie regionu Partnerstwa Wschodniego bardziej aktywne reakcje Wysokiej Przedstawiciel dotyczyły głównie koordynacji stanowiska Unii Europejskiej wobec Białorusi po wyborach prezydenckich w grudniu

2010 roku<sup>13</sup>. Jej działania były krytykowane ze względu na późne przyjęcie sankcji (pod koniec stycznia 2011 roku) i niedoprowadzenie do wypracowania kompromisu między państwami członkowskimi w sprawie przyjęcia sankcji ekonomicznych. Było to jednak duże wyzwanie, uwzględniając znaczne różnice w stanowiskach krajów Unii Europejskiej. Wysoka Przedstawiciel była także z wizytami dyplomatycznymi na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii.

W 2011 roku Catherine Ashton w znacznie większym stopniu angażowała się w wydarzenia w Afryce Północnej. „Twarzą” Unii Europejskiej w państwach Europy Wschodniej jest komisarz do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefan Füle. Taki podział wynika z nieformalnej umowy między tymi dwiema osobami – komisarz Štefan Füle zastępuje Catherine Ashton w regionie Partnerstwa Wschodniego. To on najczęściej odbywa wizyty dyplomatyczne, bierze udział w spotkaniach na szczeblu ministerialnym oraz w różnych konferencjach i spotkaniach. Pełnienie tych funkcji przez komisarza Štefana Fülego nie budzi kontrowersji, Catherine Ashton jest bowiem jednocześnie wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej. Ponieważ właściwie wszyscy pracownicy Komisji Europejskiej odpowiedzialni za relacje polityczne z krajami Partnerstwa Wschodniego przeszli do ESDZ, urzędnicy tej służby przygotowują więc najczęściej stanowiska i briefingi dla komisarza. Potencjalnie zapewnia to większą spójność działań Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Co istotne, komisarz Štefan Füle nadal ma duży wpływ na kształtowanie polityki wobec regionu Partnerstwa Wschodniego, ponieważ to Komisja Europejska zarządza unijnym budżetem (w praktyce jej współpraca z ESDZ nadal się dopiero kształtuje<sup>14</sup>).

Niejasny podział kompetencji w zakresie polityki zewnętrznej charakteryzuje relacje Wysokiej Przedstawiciel ze Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej. To, że Herman van Rompuy jest skutecznym politykiem o dużych ambicjach, a Rada Europejska jest ważniejszą instytucją niż Rada do spraw Zagranicznych (której przewodniczy Catherine Ashton), powoduje, że ma on możliwość wpływu na sprawy zagraniczne. Ponieważ gabinet Stałego Przewodniczącego jest dobrze przygotowany merytorycznie w zakresie polityki wobec Europy Wschodniej, Herman van Rompuy wielokrotnie od czasu objęcia swojego stanowiska angażował się w relacje z tymi krajami, odbył między innymi wizyty dyplomatyczne w Mołdawii i na Ukrainie, a także przyjmował liczne delegacje polityków z Europy Wschodniej w Brukseli. Na przykładzie relacji Unii Europejskiej z Ukrainą, największym państwem Partnerstwa Wschodniego, jest widoczne duże zaangażowanie Stałego Przewodniczącego na tle działań podejmowanych przez Wysoką Przedstawiciel i komisarza do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa (tabela 2). Co istotne, trudno jest określić jasny podział kompetencyjny między tymi osobami, ponieważ podejmują one w rozmowach dyplomatycznych zbliżone kwestie.

<sup>13</sup> Dzień po wyborach potępiła ona brutalne aresztowania opozycji przez reżim Aleksandra Łukaszenki, a cztery dni później wydała razem z amerykańską sekretarzem stanu Hilary Clinton oświadczenie krytykujące przebieg wyborów i nawołujące do natychmiastowego uwolnienia aresztowanych opozycjonistów. Następnie, 12 stycznia 2011 roku, spotkała się z ministrem spraw zagranicznych Białorusi i z przedstawicielami opozycji oraz zleciła Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych przygotowanie inicjatyw skierowanych do białoruskiego społeczeństwa i organizacji pozarządowych.

<sup>14</sup> Szerzej o podziale kompetencji między Komisją Europejską a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych piszemy w dalszej części niniejszej publikacji.

**Tabela 2.** Wybrane wizyty dyplomatyczne wysokiego szczebla w relacjach Unii Europejskiej z Ukrainą

Data	Temat wizyty	Uczestniczący w spotkaniu dyplomata
<b>5 lipca 2011 roku</b> – spotkanie z ministrem spraw zagranicznych Konstantinem Gryszenką	szczyt w Warszawie, sprawy dotyczące granicy ukraińsko-mołdawskiej, reformy na Ukrainie	<b>Štefan Füle</b>
<b>10 stycznia 2011 roku</b> – spotkanie z ministrem spraw zagranicznych Konstantinem Gryszenką	umowa stowarzyszeniowa, plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, klimat biznesowo-inwestycyjny, przestrzeganie standardów demokratycznych	<b>Štefan Füle</b>
<b>22 listopada 2010 roku</b>	Bruksela, udział w szczycie Unia Europejska – Ukraina	<b>Herman van Rompuy, Catherine Ashton, Štefan Füle</b>
<b>26 października 2010 roku</b> – udział w ministerialnym spotkaniu Unia Europejska – Ukraina, spotkanie z ministrem spraw zagranicznych Konstantinem Gryszenką	Bruksela, przygotowanie szczytu Unia Europejska – Ukraina, umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu, umowa stowarzyszeniowa, reforma konstytucyjna, Naddniestrze	<b>Catherine Ashton</b>
<b>13 października 2010 roku</b> – spotkanie z premierem Mykołą Azarowem	Bruksela, reforma konstytucyjna, sytuacja ekonomiczna i energetyczna Ukrainy	<b>Herman van Rompuy</b>
<b>13 września 2010 roku</b> – spotkanie z prezydentem Wiktorem Janukowyczem	Bruksela, umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu, umowa stowarzyszeniowa, umowa z Międzynarodowym Funduszem Walutowym	<b>Herman van Rompuy</b>
<b>9 lipca 2010 roku</b> – spotkanie z prezydentem Wiktorem Janukowyczem i premierem Mykołą Azarowem	Kijów, liberalizacja reżimu wizowego, kredyty (Międzynarodowy Fundusz Walutowy)	<b>Herman van Rompuy</b>
<b>21–23 kwietnia 2010 roku</b> – pierwsza wizyta na Ukrainie, spotkanie z prezydentem Wiktorem Janukowyczem, premierem Mykołą Azarowem i ministrem spraw zagranicznych Konstantinem Gryszenką	umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu, umowa stowarzyszeniowa	<b>Štefan Füle</b>
<b>1 marca 2010 roku</b> – spotkanie z prezydentem Wiktorem Janukowyczem	pierwsza wizyta prezydenta Ukrainy w Brukseli	<b>Herman van Rompuy, Catherine Ashton</b>
<b>25 lutego 2010 roku</b>	Kijów, udział w ceremonii inauguracyjnej objęcie władzy przez Wiktora Janukowycza	<b>Catherine Ashton</b>

Źródło: Opracowanie własne (stan na 11 lipca 2011 roku).

Aktywność dyplomatyczna Hermana van Rompuya w tym regionie zmniejsza widoczność Wysokiej Przedstawiciel i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Należy zaznaczyć, że głównym zadaniem Stałego Przewodniczącego jest przewodniczenie szczytom Unii Europejskiej z krajami trzecimi – jego gabinet odpowiada za przygotowanie agendy szczytu i zorganizowanie obrad. Podjęcie decyzji o kolejności rozmów na poszczególne kwestie w trakcie szczytu jest ważne, dlatego gabinet Stałego Przewodniczącego jest istotnym punktem na mapie decyzyjnej Partnerstwa Wschodniego. Na przykład polska Prezydencja, przygotowując drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego, współpracuje intensywnie w ustaleniu jego agendy z gabinetem Hermana van Rompuya.

Nadal kształtują się również relacje ESDZ z państwami sprawującymi Prezydencję rotacyjną w zakresie reprezentowania Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych. Wysoka Przedstawiciel nie może samodzielnie wypełniać wszystkich zadań przyznanych jej traktatowo i brać udziału w kilkuset spotkaniach rocznie, jakie wynikają z jej bardzo szerokiego zakresu obowiązków. Praktykuje się więc delegowanie ministra spraw zagranicznych kraju sprawującego Prezydencję lub innego kraju uczestniczącego w trio Prezydencji do reprezentowania Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych. Na przykład Polska w ramach Przewodnictwa będzie reprezentować Unię Europejską na Białorusi<sup>15</sup>. Kwestią do wypracowania pozostaje nadal podział zadań w reprezentowaniu Unii Europejskiej w kraju trzecim między delegacją a Prezydencją rotacyjną. Traktat z Lizbony nie precyzuje szczegółowo podziału kompetencji między tymi instytucjami. Ilustracją tego problemu jest okres sprawowania Prezydencji węgierskiej i początek polskiego Przewodnictwa, gdy współpraca ta napotykała znaczne ograniczenia (na przykład konflikty przy organizacji konferencji prasowych czy wspólnych wydarzeń). Z jednej strony, kraje te argumentują, że to Prezydencja wypracowuje kompromis w wielu kwestiach, które mają znaczenie dla stosunków zewnętrznych, powinna więc mieć możliwość współpracy z ESDZ w reprezentowaniu Unii Europejskiej na zewnątrz. Z drugiej strony, państwo sprawujące Prezydencję może dążyć do podjęcia kwestii istotnych z punktu widzenia własnego interesu narodowego. Uwzględniając jednak to, że w najbliższym czasie mało prawdopodobne jest zwiększenie finansowania działalności delegacji i liczby ich personelu, należy założyć, że niektóre działania dyplomatyczne będą powierzane państwom sprawującym Prezydencję rotacyjną.

Wskazana wyżej wielość instytucji odpowiedzialnych za aktywność dyplomatyczną w państwach Partnerstwa Wschodniego nadal nie rozwiązuje problemu widoczności unijnej polityki zagranicznej. Przeciwnie – zwiększenie liczby stanowisk zaangażowanych w reprezentowanie Unii Europejskiej na zewnątrz wywołuje ryzyko zmniejszenia rozumienia logiki tego systemu w krajach trzecich. Na przykład na unijnych szczytach z Ukrainą Unię Europejską reprezentuje przewodniczący Komisji Europejskiej i Stały Przewodniczący Rady Europejskiej w towarzystwie Wysokiej Przedstawiciel oraz komisarza do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa. Co bardziej istotne, spotkania dyplo-

<sup>15</sup> Polska zobowiązała się do reprezentowania Unii Europejskiej we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych w dwunastu krajach, w których nie ma unijnych ambasadorów, ale Polska utrzymuje tam ambasady (między innymi Białoruś, Libia, Kuba, Iran, Korea Północna, Emiraty Arabskie, Kuwejt, Tadżykistan, Uzbekistan). Jeszcze przed objęciem przez Polskę Prezydencji minister Radosław Sikorski był w Libii i Kazachstanie, reprezentując Unię Europejską.

matyczne z politykami państw Partnerstwa Wschodniego odbywają zarówno Herman van Rompuy, Catherine Ashton, jak i urzędnicy Komisji Europejskiej (czasem także kraj sprawujący Prezydencję rotacyjną). O ile Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel koordynują swoje działania, o tyle Stały Przewodniczący nie musi prowadzić wspólnych ustaleń z pozostałymi instytucjami. Wywołuje to dezorientację w zakresie podziału obowiązków i wykonywania tych samych zadań przez kilka instytucji jednocześnie. Ponadto aktywność dyplomatyczna Hermana van Rompuy'a w tym regionie zmniejsza widoczność Wysokiej Przedstawiciel i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Rozwiązaniem byłoby podpisanie porozumienia międzyinstytucjonalnego między ESDZ, Komisją Europejską i Stałym Przewodniczącym w zakresie stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami Traktatu z Lizbony, to ESDZ powinna być instytucją dominującą w zakresie reprezentowania Unii Europejskiej wobec krajów trzecich. Trzeba także wypracować stałe porozumienie w zakresie reprezentowania Unii Europejskiej w krajach trzecich między delegacjami a państwami sprawującymi Prezydencję rotacyjną.

### **Relacje Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z Komisją Europejską**

Jednym z celów powołania ESDZ było zwiększenie skuteczności polityki zagranicznej Unii Europejskiej przez lepszą koordynację działań z tego obszaru z Komisją Europejską (dlatego właśnie Catherine Ashton została jednocześnie wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej). Podział kompetencji między tymi instytucjami, między innymi w zakresie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, został ustalony na mocy decyzji Rady<sup>16</sup>. Nie podpisano jednak oficjalnego porozumienia międzyinstytucjonalnego – obowiązuje jedynie roboczy, nieoficjalny dokument w tym zakresie.

Podział zadań oparto na funkcjonującej przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego strukturze organizacyjnej Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych (która została włączona do ESDZ) i pozostałych dyrekcji w Komisji Europejskiej (na przykład odpowiadających za pomoc finansową, handel, sprawy wewnętrzne). Przed reformą spory między różnymi dyrekcjami były rozstrzygane na poziomie Komisji Europejskiej, obecnie dzieje się to na poziomie międzyinstytucjonalnym. Mimo że Catherine Ashton jest wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej, postrzega się ją w tym gremium jako reprezentanta państw członkowskich, co nie ułatwia dochodzenia do kompromisu między obiema instytucjami. Obecna sytuacja, w której Komisja Europejska i ESDZ odpowiadają za sprawy polityki sąsiedztwa, generuje spory międzyinstytucjonalne, w konsekwencji zaś prowadzi do wydłużenia procesu decyzyjnego. Oczywiście w różnych obszarach dochodzenie do kompromisu zależy również od relacji osobistych między pracownikami ESDZ i Komisji Europejskiej, a dotychczas mogą być obserwowane jedynie pojedyncze przykłady ich współdziałania.

<sup>16</sup> Decyzja Rady z 26 lipca 2010 roku (2010/427/EU).

## Dokumenty strategiczne i pomoc finansowa

Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja Europejska są współodpowiedzialne za wypracowywanie dokumentów strategicznych w zakresie polityki sąsiedztwa. Dotychczasowe doświadczenia współpracy między tymi instytucjami pokazują, że proces dochodzenia do kompromisu nie jest łatwy. Próbą współdziałania było opracowanie przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ogłoszonego 25 maja 2011 roku. Dokument był opracowywany przez Komisję Europejską (Dyrekcję Generalną do spraw Rozwoju i Współpracy EuropeAid) we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Jednym z punktów spornych okazał się pomysł powołania Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji – ESDZ naciskała na powołanie tego instrumentu, podczas gdy Komisja Europejska pozostawała sceptyczna wobec wprowadzania nowych instrumentów, nie widząc wartości dodanej w stosunku do rozwiązań, które już stosuje. Między innymi ta kwestia spowodowała długi proces negocjacji i ponad miesięczne opóźnienie w oficjalnej publikacji dokumentu.

Komisja Europejska nadal będzie zarządzać pomocą finansową dla regionu Partnerstwa Wschodniego, ale Wysoki Przedstawiciel i ESDZ mają wspólnie z Komisją programować priorytety pomocy. W zależności od instrumentu inaczej przedstawia się podział kompetencji<sup>17</sup>. Propozycje w zakresie Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa, najważniejszego dla krajów Partnerstwa Wschodniego, będą przygotowywane wspólnie przez ESDZ i Komisję Europejską, choć głównym odpowiedzialnym będzie komisarz Štefan Füle.

Według decyzji Rady, ESDZ ma mieć udział w przygotowywaniu propozycji dotyczących alokacji pomocy oraz dokumentów strategicznych i programów indykatywnych na poziomie danego państwa i regionu. Uzgodniona przez obie instytucje praktyka programowania pomocy finansowej przedstawia się następująco: główne dokumenty strategiczne są ustalane przez ESDZ, bardziej szczegółowe ich założenia – przez Komisję i ESDZ, a dokumenty roczne – przez Komisję Europejską (tabela 3).

**Tabela 3.** Instytucje zaangażowane w tworzenie dokumentów programowych

Dokumenty programowe	Instytucja odpowiedzialna za przygotowanie tekstu
Krajowe Dokumenty Strategiczne (CSP)	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
Narodowe Programy Indykatywne (NIP)	Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja Europejska
Plany Działania (AAP)	Komisja Europejska

Źródło: Opracowanie własne (stan na 2011 rok).

Nie stanowi to zmiany w stosunku do trybu programowania pomocy obowiązującego przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego i ówczesnego podziału zadań między Dyrekcją Generalną do spraw Stosunków Zewnętrznych (przeniesionej do ESDZ) a Dyrekcją Generalną EuropeAid (obecnie Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju i Współpracy EuropeAid).

<sup>17</sup> Ścieżki tematyczne Instrumentu Współpracy Rozwojowej (poza EIDHR, IS, INS) będą przygotowywane przez właściwe departamenty Komisji Europejskiej w porozumieniu z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, w której wyłącznej kompetencji pozostaje Instrument Stabilności i misje obserwacyjne na wybory.

Dotychczasowa praktyka programowania pomocy wskazuje, że najważniejszymi dokumentami są roczne plany działania, ponieważ zawierają konkretne zobowiązania – Komisja Europejska nadal zachowuje więc duży wpływ na formułowanie priorytetów pomocy finansowej, zwłaszcza że departament zajmujący się Europejskim Instrumentem Polityki Sąsiedztwa w Dyrekcji Generalnej do spraw Rozwoju i Współpracy EuropeAid jest zarządzany przez komisarza Štefana Fülego, choć politycznie podlega Wysokiej Przedstawiciel. Na obecnym etapie nie wiadomo, w jakim zakresie ESDZ będzie miała ambicje wpływania na kształt instrumentów pomocowych i jaka będzie praktyka współpracy między Komisją Europejską a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Pierwszym poważniejszym testem będzie okres negocjacji konkretnych instrumentów pomocowych w nowej wieloletniej perspektywie budżetowej i najbliższy proces programowania pomocy w krajach Partnerstwa Wschodniego<sup>18</sup>. Zwiększanie wpływu ESDZ na kształtowanie priorytetów pomocy finansowej udzielanej państwom Partnerstwa Wschodniego (tym samym zwiększanie spójności procesu jej programowania) jest możliwe przez podejmowanie współpracy z pracownikami Komisji Europejskiej na odpowiednio wczesnym etapie programowania, w tym udział we wspólnych misjach w pierwszej fazie programowania.

## Polityki sektorowe

Europejska Służba Działań Zewnętrznych musi ściśle współpracować z Komisją Europejską w wielu politykach sektorowych – mimo że sama odpowiada za opracowanie strategii polityki, to już w konkretnych obszarach, takich jak handel, energia czy migracje, odpowiednie dyrekcje Komisji Europejskiej mają realny wpływ na kształtowanie relacji z krajami Partnerstwa Wschodniego. W praktyce w zakresie współpracy wielostronnej Partnerstwa Wschodniego ESDZ odpowiada za przygotowanie programu platformy „Demokracja, dobre rządzenie, stabilność”, ale program pozostałych platform<sup>19</sup> opracowuje już Komisja Europejska (przez dyrekcje generalne do spraw energii, przedsiębiorstw i przemysłu czy edukacji i kultury). Również spotkania ministerialne są przygotowywane wspólnie z właściwym komisarzem. Z kolei w relacjach dwustronnych to ESDZ prowadzi negocjacje umów stowarzyszeniowych, ale już za umowy o pogłębionych strefach wolnego handlu, będących częścią umów stowarzyszeniowych, odpowiada Dyrekcja Generalna do spraw Handlu i to tam są podejmowane decyzje o zamknięciu negocjacji nad określonym obszarem. W rezultacie w negocjacjach z państwami Partnerstwa Wschodniego stronę unijną reprezentują wspólnie urzędnicy z Komisji Europejskiej i ESDZ, przy czym ta ostatnia instytucja jest głównym prowadzącym rozmowy. Podobna sytuacja występuje w innych politykach sektorowych, na przykład w negocjacji umów o ułatwieniach wizowych i o readmisji czy o energii.

Sytuacja taka naturalnie wywołuje spory między obiema instytucjami, przypominające klasyczne relacje między ministerstwem spraw zagranicznych a pozostałymi resortami. Na przykład w kwestiach polityki wizowej ESDZ jest bardziej skłonna przyspieszyć proces liberalizacji reżimu wizowego, podczas gdy Dyrekcja Generalna do spraw Wewnętrznych

<sup>18</sup> Należy pamiętać, że nadal w kwestiach dotyczących instrumentów pomocowych pewien wpływ ma Prezydencja rotacyjna, która prowadzi grupy robocze Rady, takie jak Grupa Robocza do spraw Współpracy Rozwojowej.

<sup>19</sup> „Integracja ekonomiczna i konwergencja z unijnymi politykami”, „Bezpieczeństwo energetyczne”, „Kontakty międzyludzkie”.

zachowuje ostrożniejsze stanowisko w tej kwestii. Ponieważ wiele spraw w zakresie polityk sektorowych musi być uzgadnianych między ESDZ a Komisją Europejską, co oznacza teraz konieczność prowadzenia negocjacji międzyinstytucjonalnych, wydłużył się więc proces dochodzenia do kompromisu. Przed reformą wprowadzoną przez traktat lizboński podobne spory również istniały, ale były one rozstrzygane na poziomie Komisji Europejskiej i zawsze można się było odwołać do decyzji jej przewodniczącego. W obecnej formie są to spory między dwiema instytucjami, bez wyższej instancji decydującej o rozstrzygnięciu. To raczej nieusuwalna konsekwencja Traktatu z Lizbony.

## Delegacje Unii Europejskiej

Konflikty międzyinstytucjonalne między Komisją Europejską a ESDZ są widoczne również na poziomie delegacji Unii Europejskiej. Personel delegacji w krajach trzecich docelowo ma się składać przede wszystkim z pracowników zatrudnionych w ESDZ, a w sprawach, które na mocy Traktatu z Lizbony pozostały w zakresie kompetencji Komisji Europejskiej, na przykład polityka handlowa – również z pracowników jej dyrekcji generalnych. Urzędnicy pełniący funkcje kierownicze w delegacjach zostali 1 stycznia 2011 roku automatycznie włączeni do ESDZ w celu zagwarantowania spójności działań. Jednocześnie jednak szef delegacji otrzymuje pełnomocnictwo finansowe od Komisji Europejskiej do realizacji wydatków operacyjnych w imieniu właściwego komisarza<sup>20</sup>. Dyplomaci pracujący w sekcjach politycznych są pracownikami ESDZ, ale w sekcjach operacyjnych, na przykład do spraw handlu i polityki ekonomicznej, są zatrudnieni przedstawiciele Komisji Europejskiej.

Hybrydowość struktury delegacji prowadzi do konfliktów, gdyż pracownicy delegacji z ramienia ESDZ reprezentują interesy Wysokiej Przedstawiciel, z kolei pracownicy oddelegowani z Komisji Europejskiej – interesy swojej instytucji, przy czym podlegają jednocześnie szefowi delegacji, który reprezentuje Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Delegacje są więc narażone na podobne napięcia, które występują w ambasadach państw członkowskich. Wynikają one z tego, że w ambasadach współpracują urzędnicy z różnych resortów i odpowiadają jednocześnie przed ambasadorem i swoimi ministerstwami.

Delegacje znajdują się na początkowym etapie tworzenia, przeszkody takie są więc wyraźnie widoczne. Problemem w niektórych delegacjach jest brak przepływu informacji między różnymi działami. Potencjalnym polem konfliktu jest zatwierdzanie budżetu projektów, który wymaga akceptacji pracownika ESDZ, gdyż oddelegowany przez Komisję Europejską pracownik nie może podjąć wiążącej decyzji w tym zakresie. W konsekwencji prowadzi to do wydłużenia czasu akceptacji wniosków projektowych i niepotrzebnych komplikacji. Nie jest również jasne, w jakich obszarach Komisja Europejska nadal ma prawo zatwierdzać wydatki (na przykład zamówienia publiczne). Ponadto przedmiotem krytyki ze strony pracowników ESDZ jest obowiązek zatwierdzania wydatków, co oznacza dodatkowe zadania związane z podpisywaniem licznych dokumentów. Postuluje się zatem przeniesienie tych obowiązków na dział księgowości.

<sup>20</sup> Dopiero od niedawna szefowie delegacji, jako urzędnicy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, mogą podpisywać decyzje dotyczące umów finansowych – w tym celu musiała być zmieniona regulacja finansowa, ponieważ wcześniej tylko Komisja Europejska miała takie kompetencje.



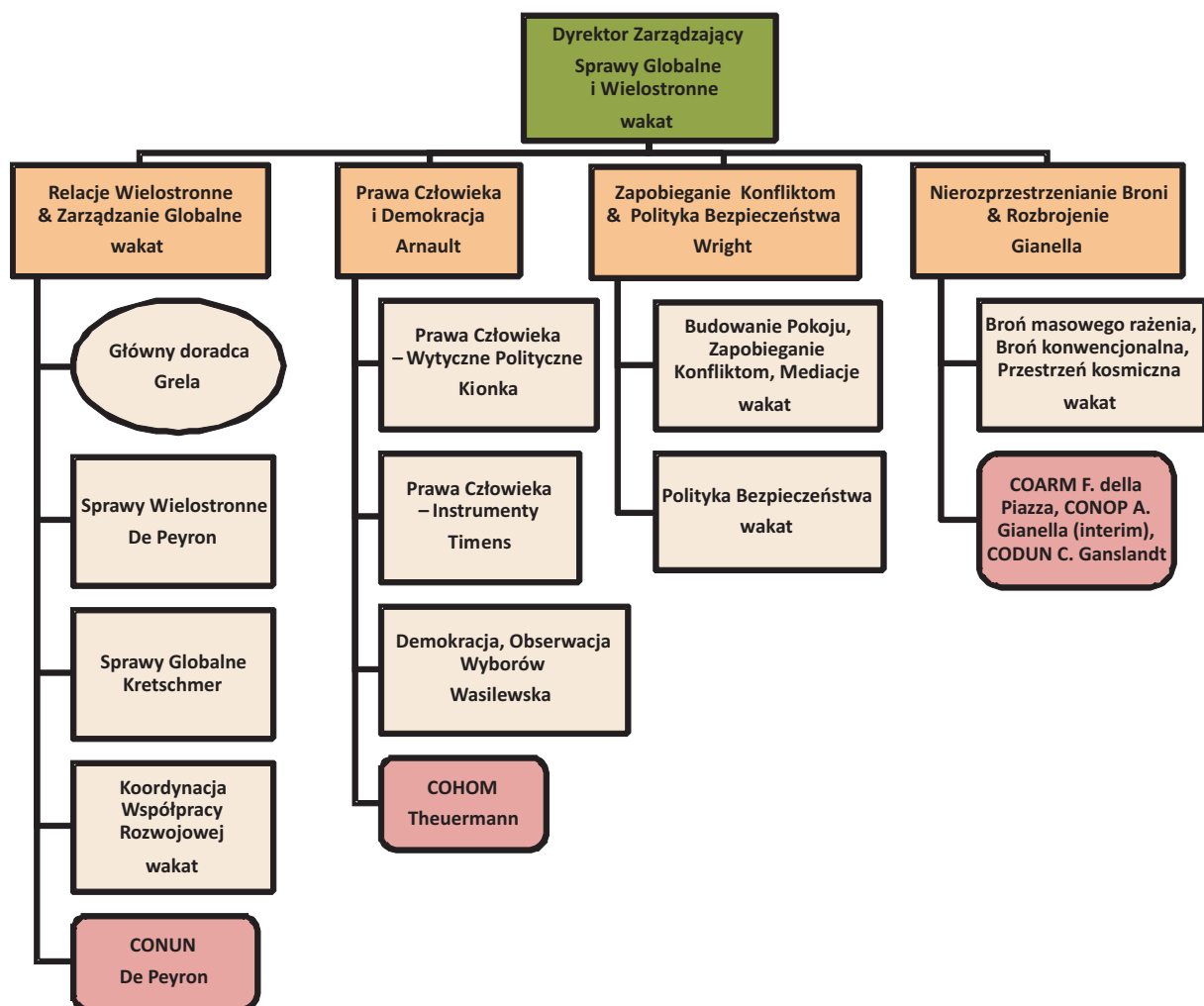
Sprawne funkcjonowanie delegacji będzie więc zależeć od dopracowania procedur decyzyjnych, stworzenia systemu przepływu informacji i wyjaśnienia kompetencji poszczególnych pracowników, zwłaszcza w zakresie autoryzacji wydatków budżetowych. Wskazane byłoby podjęcie działań na rzecz tworzenia kultury korporacyjnej delegacji, czyli integracji pracowników.

## **Rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w polityce wspierania demokracji**

Szczególnie ważne dla krajów Partnerstwa Wschodniego jest wspieranie procesów demokratyzacyjnych – ze względu na ich dużą niestabilność w tym regionie. Powołanie ESDZ wzmacnia nadzieję na bardziej spójną politykę Unii Europejskiej w zakresie wspierania demokracji, zwłaszcza że wydarzenia w Afryce Północnej spowodowały większy nacisk Unii Europejskiej na proces demokratyzacyjny w krajach trzecich. W ramach departamentu Sprawy Globalne i Wielostronne, na którego czele stoi Maria Marinaki, pracująca wcześniej dla Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, powstał wydział Prawa Człowieka i Demokracja, zajmujący się strategią wsparcia demokracji w krajach trzecich. Dzieli się on na trzy zespoły: Prawa Człowieka – Wytyczne Polityczne, Prawa Człowieka – Instrumenty oraz Demokracja, Obserwacja Wyborów. Potencjalną rolę ESDZ w zakresie wspierania demokracji należy analizować w szerszym wymiarze całości Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Precedensy w polityce wobec Afryki Północnej mogą być wykorzystywane również we wschodnim wymiarze tej polityki, czyli w Partnerstwie Wschodnim.

Rola ESDZ wzrosła po wydarzeniach w Afryce Północnej, kiedy pojawiła się nagła potrzeba wypracowania nowych propozycji w zakresie wsparcia procesu demokratyzacji. Na początku 2011 roku działania ESDZ w tym zakresie były mocno krytykowane. Reakcje Wysokiej Przedstawiciel na wydarzenia zarówno w Tunezji, jak i w Egipcie były spóźnione i nie stanowiły elementu szerszej strategii. Jednocześnie z jej wypowiedziami swoje stanowiska ogłaszały państwa członkowskie. Na przykład dzień po wypowiedzi Catherine Ashton na temat wydarzeń w Egipcie i tuż przed posiedzeniem rady ministrów spraw zagranicznych wszystkich państw Unii Europejskiej wspólny komentarz wydały trzy kraje: Francja, Niemcy i Wielka Brytania<sup>21</sup>. Ponadto Wysoka Przedstawiciel nie zdołała doprowadzić do kompromisu między państwami członkowskimi. Uznanie przez Francję libijskiej Rady Narodowej za reprezentanta narodu libijskiego zostało odebrane przez Catherine Ashton jako przedwczesne, z kolei Niemcy i Wielka Brytania podważały prawnomiędzynarodowe znaczenie francuskiej deklaracji. Pozostałe kraje członkowskie ostro krytykowały reakcje Wysokiej Przedstawiciel i jej służb za pasywność wobec samowolnych poczynań prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego (zwołanie szczytu Unia Europejska – Liga Arabska – Unia Afrykańska w Paryżu). W reakcji na tę krytykę przedstawiciele ESDZ podkreślali, że ich struktury znajdują się dopiero w fazie tworzenia, co ogranicza możliwość pracy merytorycznej, a swoją rolę widzą bardziej w rozwijaniu strategicznych koncepcji wspierania demokracji.

<sup>21</sup> Ponadto Niemcy, angażując się w prace nad wspólnym stanowiskiem Unii Europejskiej, prowadziły jednocześnie politykę dwustronną – federalny minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle odwiedził w lutym 2011 roku Tunezję i Egipt, oferując wsparcie ze strony Niemiec dla procesów transformacji.

**Ilustracja 2.** Schemat organizacyjny departamentu Sprawy Globalne i Wielostronne

Źródło: [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) [dostęp: 1 lipca 2011 roku].

Propozycje te ogłoszono 25 maja 2011 roku we wspólnym komunikacie Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel dotyczącym przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Został on dobrze odebrany w środowiskach eksperckich zajmujących się unijną polityką wsparcia demokracji. Według zasady „więcej funduszy za więcej reform”, decyzji o przyznaniu środków finansowych danemu państwu będzie towarzyszył szczegółowy monitoring postępów w zakresie demokratyzacji, a kolejne transze będą zależeć od reform w tym zakresie<sup>22</sup>. Ocena wdrażania projektów i wsparcie partnerów w krajach trzecich znajdzie się w zakresie obowiązków ESDZ, szczególnie delegacji w terenie.

<sup>22</sup> Komisja Europejska i Wysoka Przedstawiciel zdefiniowali pięć wskaźników, na podstawie których będą oceniane postępy w zakresie demokratyzacji. Są to: wolne i niezależne wybory; wolność zrzeszania się, wypowiedzi i zgromadzeń oraz wolność mediów; niezależne sądownictwo i prawodawstwo oraz prawo do sprawiedliwego procesu; walka z korupcją; bezpieczeństwo i egzekwowanie prawa w zakresie reform sektorowych (łącznie z policją); demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnym.

Kryteria i oczekiwane rezultaty reform w państwach sąsiedzkich mają być bardziej precyzyjnie określone w rocznych planach działania. Dotychczasowa sytuacja, w której na przykład Ukraina w 2010 roku wdrożyła jedynie osiem z siedemdziesięciu reform planowanych w strategii stowarzyszeniowej, pokazuje, że oczekiwania Unii Europejskiej i ich rzeczywista realizacja w krajach Partnerstwa Wschodniego są dalekie od ideału. Ponadto placówki mają usprawnić procedury planowania i skrócić czas oczekiwania na decyzję o wsparciu projektów. Obecnie sytuacja jest niezadowolająca. Z ewaluacji<sup>23</sup> Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa na Kaukazie Południowym, jaką opublikował w lutym 2011 roku Europejski Trybunał Obrachunkowy, wynika, że okres oczekiwania na zatwierdzenie projektu wynosi nawet dwa lata, co w oczywisty sposób uniemożliwia dostosowanie projektów do aktualnych potrzeb grup docelowych.

Zasady przyjęte w ramach przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wymagają wdrożenia – na razie są to tylko zapisy pozostające na papierze, które powoli są wprowadzane w życie. Obecnie zespoły zadaniowe ESDZ zajmujące się demokracją i prawami człowieka współpracują z Dyrekcją Generalną do spraw Rozwoju i Współpracy EuropeAid nad dwoma nowymi instrumentami przedstawionymi w omawianym dokumencie: Instrumentem Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Europejskim Funduszem na rzecz Demokracji.

Trudno określić, w jakim stopniu powołanie ESDZ i Wysokiej Przedstawiciel przyczynia się do większej koordynacji polityki wsparcia demokracji w stosunkach zewnętrznych. Jak widać na przykładzie reakcji na wydarzenia zarówno w Afryce Północnej, jak i na Białorusi, Catherine Ashton nie udało się skoordynować stanowisk państw członkowskich. Na poziomie technicznych rozwiązań, choćby w zakresie nowych unijnych instrumentów, ESDZ (we współpracy z Komisją Europejską) przedstawiła odpowiednie propozycje. Równie dobrze jednak tego typu propozycje mogły być przygotowane przez Komisję Europejską w układzie instytucjonalnym sprzed traktatu lizbońskiego. Wzmocnienie roli ESDZ w zakresie polityki wsparcia demokracji będzie zależeć od tego, czy będzie to instytucja zdolna wychodzić z nowymi pomysłami, niezależnie od bieżących wydarzeń.

## Rozwiązywanie konfliktów regionalnych

**W** wypadku krajów Partnerstwa Wschodniego szczególnie istotne jest zaangażowanie Unii Europejskiej na rzecz rozwiązywania konfliktów regionalnych w Naddniestrzu i Górskim Karabachu czy konfliktu gruzińsko-rosyjskiego w Osetii Południowej i Abchazji, ponieważ wpływają one destabilizująco na proces integracji gospodarczej tego regionu z Unią Europejską. Aktywność Unii Europejskiej w rozwiązywaniu tych konfliktów jest dość nierównomierna. W największym stopniu struktury unijne są zaangażowane w rozwiązywanie konfliktu gruzińsko-rosyjskiego o Osetię Południową i Abchazję. Unia Europejska jest aktywnym uczestnikiem procesu genewskiego, utworzyła także misję obserwacyjną w Gruzji (EUMM). Po kon-

<sup>23</sup> Czy z powodzeniem uruchomiono nowy europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa oraz czy osiąga on zamierzone rezultaty w Kaukazie Południowym (Armenia, Gruzja, Azerbejdżan)?, Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 13/2010.

flikcie gruzińsko-rosyjskim w sierpniu 2008 roku został powołany specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw kryzysu w Gruzji, Pierre Morel, którego mandat wygaśnie pod koniec sierpnia 2011 roku. W sprawie Transdniestrza Unia Europejska uczestniczy jako obserwator w rozmowach w formacie „5 + 2”<sup>24</sup>. Utworzono również misję pomocy granicznej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM). W najmniejszym stopniu Unia Europejska jest zaangażowana w konflikt w Górskim Karabachu – rozmowy na temat jego rozwiązania toczą się w ramach grupy mińskiej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w której Unia Europejska nie jest reprezentowana<sup>25</sup>.

Powołanie Wysokiej Przedstawiciel Catherine Ashton i ESDZ teoretycznie dało podstawę do wzmocnienia unijnego zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów regionalnych – dzięki skupieniu w jednej instytucji całości zadań z zakresu polityki bezpieczeństwa i wzmocnieniu kompetencyjnym unijnych delegacji. Europejska Służba Działań Zewnętrznych zachowuje właściwie pełną kontrolę nad unijnymi instrumentami w zakresie regulowania konfliktów – Instrumentem Stabilności, który jest głównym unijnym instrumentem pomocowym na terenach konfliktowych, czy misjami obserwacyjnymi na wybory – odpowiada również za koordynację unijnych misji cywilnych i wojskowych. Powstał także odrębny dział zajmujący się konfliktami regionalnymi (ilustracja 2).

Dotychczasowe zaangażowanie dyplomatyczne Wysokiej Przedstawiciel w kwestie konfliktów regionalnych w Europie Wschodniej jest stosunkowo niewielkie, ogranicza się bowiem głównie do wydawania lakonicznych stanowisk i nielicznych działań dyplomatycznych. Najczęściej Catherine Ashton wypowiadała się na temat konfliktu gruzińsko-rosyjskiego, ale były to reaktywne reakcje wobec działań Rosji lub Gruzji<sup>26</sup>. W sprawie konfliktów w Naddniestrzu i Górskiego Karabachu w nielicznych stanowiskach i wystąpieniach Wysoka Przedstawiciel podkreślała jedynie, że Unia Europejska będzie aktywnym uczestnikiem w ich rozwiązywaniu. Wysoka Przedstawiciel w niewielkim stopniu podejmuje także aktywność dyplomatyczną w związku z konfliktami regionalnymi – Mołdawię i Gruzję Catherine Ashton odwiedziła tylko raz, a kwestie konfliktów były poruszane przy okazji omawiania innych spraw. Z kolei z ministrami spraw zagranicznych Armenii i Azerbejdżanu Wysoka Przedstawiciel spotkała się w związku z obradami dotyczącymi Partnerstwa Wschodniego w Bratysławie w marcu 2011 roku.

Podział kompetencji w zakresie działań na rzecz rozwiązywania konfliktów regionalnych na poziomie ESDZ jest niejasny, dotyczy to relacji między poszczególnymi departamentami oraz specjalnymi przedstawicielami i delegacjami. Zarówno departament geograficzny, zajmujący się polityką wobec państw Partnerstwa Wschodniego, jak i dział globalny są odpowiedzialne za rozwiązywanie konfliktów regionalnych, ale bez wyraźnej granicy prowadzonych przez siebie działań. Poważniejszym problemem jest jednak podział zadań między ESDZ a „dyplomacją w terenie”, czyli specjalnymi przedstawicielami, powołanymi jeszcze przez Javiera Solanę. Są to dyplomaci wyposażeni w liczną grupę doradców, reprezentujący Unię Europejską na terenach konfliktów i pro-

<sup>24</sup> Rozmowy pod egidą Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w których uczestniczą Mołdawia i Naddniestrze (jako strony konfliktu), Rosja, Ukraina i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (jako pośrednicy) oraz Stany Zjednoczone i Unia Europejska (jako obserwatorzy).

<sup>25</sup> Rozmowy są prowadzone przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Stany Zjednoczone, Rosję i Francję.

<sup>26</sup> Wysoka Przedstawiciel reagowała na przykład w sytuacji rozmieszczenia przez Rosję systemu obrony powietrznej w Abchazji w sierpniu 2010 roku czy po opublikowaniu przez Gruzję strategii wobec Osetii Południowej i Abchazji.

wadzący w jej imieniu działania dyplomatyczne. Działania specjalnych przedstawicieli są najczęściej pozytywnie oceniane, ponieważ jako aktywni dyplomaci – bezpośrednio uczestniczący w procesie pokojowym – zapewniają widoczność działań Unii Europejskiej.

Jedną z pierwszych decyzji, które miały bezpośrednie konsekwencje dla polityki Unii Europejskiej w regionach konfliktów w Europie Wschodniej, było odwołanie dwóch specjalnych przedstawicieli Unii Europejskiej w Mołdawii i na Kaukazie Południowym. Ambicją ESDZ było przejęcie kwestii dotyczących konfliktów regionalnych albo przez centralę, albo przez miejscowe delegacje. W Mołdawii mandat Kálmána Mizsei w zakresie konfliktu naddniestrzańskiego został przejęty przez Miroslava Lajčáka, dyrektora ESDZ, a zadania na miejscu – przez delegację Unii Europejskiej w Mołdawii. Mimo że Miroslav Lajčák jest oceniany jako skuteczny dyplomata<sup>27</sup>, to w zakresie swoich zadań ma zarządzanie działem Rosja, Partnerstwo Wschodnie i Zachodnie Bałkany. Oznacza to mniejszą możliwość poświęcenia się działaniom dyplomatycznym na rzecz rozwiązywania konfliktu w Naddniestrzu. W krajach Południowego Kaukazu zadania Petera Semneby w zakresie konfliktu w Górskim Karabachu miały być przejęte przez delegacje w Armenii i Azerbejdżanie. Okazało się jednak, że niewielki korpus obu delegacji nie jest w stanie przejąć tych zadań, co spowodowało, że Unia Europejska nie była realnie zaangażowana w tym regionie przez kilka miesięcy. Warto dodać, że w Gruzji mandat specjalnego przedstawiciela do 31 sierpnia 2011 roku nadal piastuje Pierre Morel.

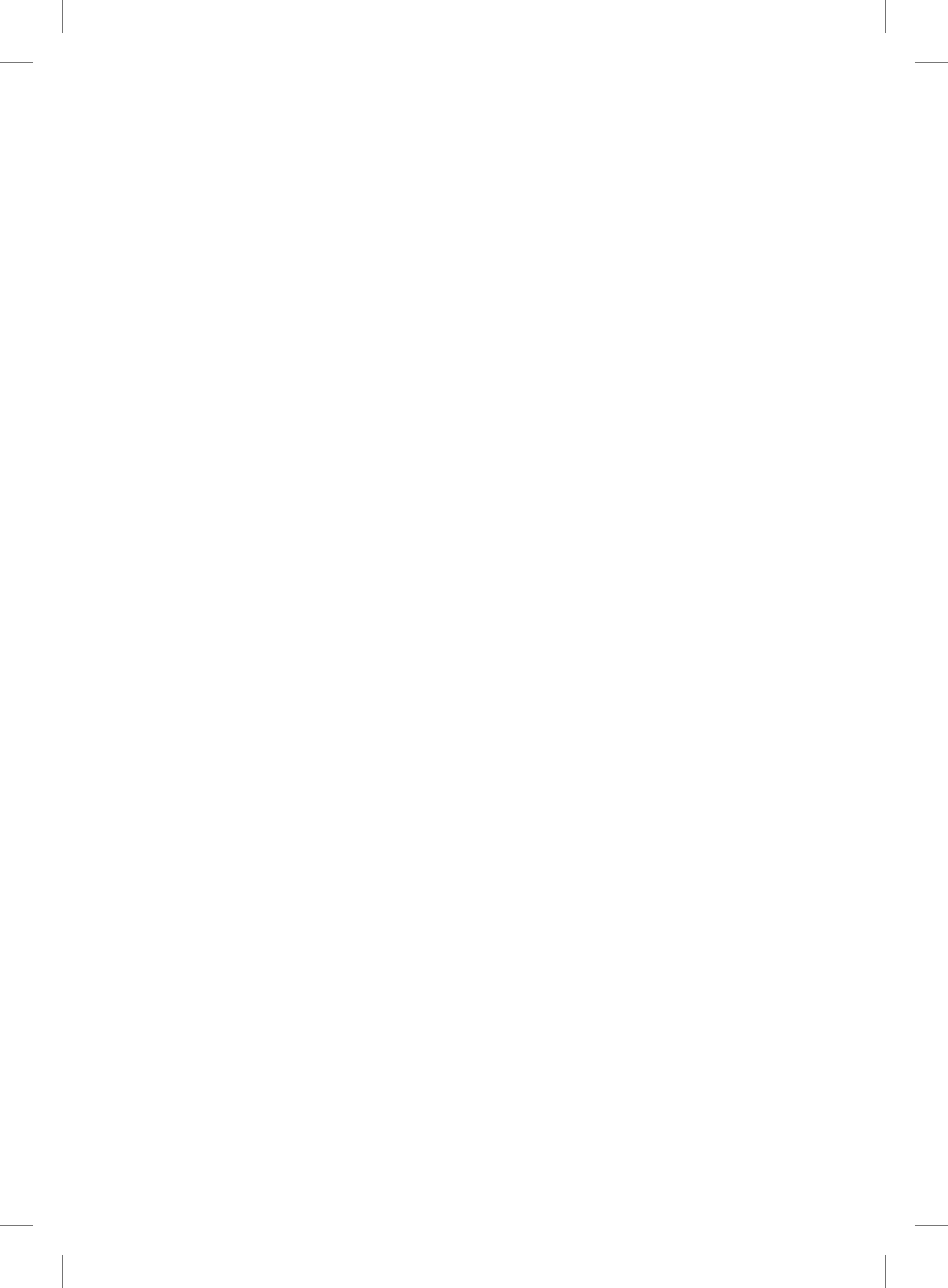
Decyzja o odwołaniu specjalnych przedstawicieli była kontrowersyjna, ponieważ Catherine Ashton nie uzasadniła odpowiednio, dlaczego objęło to tylko część dyplomatów (w innych regionach pozostawiono specjalnych przedstawicieli), nie przedstawiła także informacji o stosownych zastępstwach. W związku z krytyką o niskim zaangażowaniu Unii Europejskiej w rozwiązywanie konfliktu w Górskim Karabachu podjęto decyzję o przywróceniu jesienią 2011 roku mandatu specjalnego przedstawiciela do spraw Kaukazu Południowego. Będzie on prawdopodobnie zajmował się konfliktem zarówno w Górskim Karabachu, jak i w Gruzji. Jednocześnie zakończy swój mandat Pierre Morel, specjalny przedstawiciel do spraw kryzysu w Gruzji.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma duży potencjał w zwiększeniu roli Unii Europejskiej w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych. Dotychczasowa praktyka działania pokazała jednak, że nie zdołano utworzyć jasnego i wydajnego systemu w tym zakresie. Wysoka Przedstawiciel w niewielkim stopniu poświęca swoją uwagę konfliktom w Europie Wschodniej. Decyzja o odwołaniu specjalnych przedstawicieli w Górskim Karabachu i Mołdawii obniżyła skuteczność działań unijnej dyplomacji w tym regionie. Największym wyzwaniem jest doprecyzowanie podziału kompetencji w ESDZ (między działem geograficznym i globalnym, delegacjami i specjalnymi przedstawicielami) w obszarze rozwiązywania konfliktów regionalnych. Istotne będzie także zwiększenie w delegacjach w Mołdawii, Armenii i Azerbejdżanie liczby pracowników odpowiadających za politykę bezpieczeństwa.

<sup>27</sup> Był dwukrotnie specjalnym przedstawicielem Unii Europejskiej w Czarnogórze oraz w Bośni i Hercegowinie.

\*\*\*

Biorąc pod uwagę obecną skalę problemów, z jakimi boryka się ESDZ w krajach Partnerstwa Wschodniego, należy zapytać o to, w jakim stopniu przejęcie agendy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przez Wysoką Przedstawiciel i ESDZ sprzyja tworzeniu skutecznej polityki wobec tego regionu. Z jednej strony, przed reformą Komisja Europejska była krytykowana za technokratyczne podejście do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Teoretycznie więc powołanie Wysokiej Przedstawiciel i ESDZ oraz włączenie polityki sąsiedztwa w zakres ich kompetencji dało szansę podniesienia znaczenia tych relacji – dzięki częściowemu przeniesieniu ich na poziom międzyrządowy. Obecność dyplomatów z różnych krajów i urzędników sekretariatu Rady może prowadzić do nadania różnym inicjatywom impulsu politycznego. Przykładem był nacisk ESDZ na powołanie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji i przeforsowanie zapisu zarówno na poziomie Rady do spraw Zagranicznych, jak i w przeglądzie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ogłoszonym wspólnie z Komisją Europejską w maju 2011 roku. Z drugiej jednak strony, liczy się efektywność pracy instytucji, szybkość reakcji, wychodzenie z odpowiednio atrakcyjnymi propozycjami dla państw członkowskich i wypracowywanie kompromisowych rozwiązań. Jak dotąd nie jest to mocna strona ESDZ i bardzo trudno odnaleźć pozytywne przykłady takich działań wobec krajów Partnerstwa Wschodniego. Najbardziej korzystną sytuacją dla Partnerstwa Wschodniego byłoby usytuowanie tej polityki w zakresie Dyrekcji Generalnej do spraw Rozszerzenia, ponieważ zapewniłoby to spójność decyzji politycznych i budżetowych na poziomie Komisji Europejskiej. Jest to mało prawdopodobne, podważyłoby to bowiem sensowność decyzji o podziale zadań w zakresie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa między ESDZ a Komisję Europejską.



**Elżbieta Kaca** – politolog. Ukończyła Kolegium Europejskie w Natolinie i nauki polityczne na Uniwersytecie Warszawskim. Stypendystka Instytutu Nauk Politycznych w Bordeaux (Francja) oraz programu „Nauka i Społeczeństwo” Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w tematyce stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, głównie z krajami Europy Wschodniej (Partnerstwo Wschodnie, Europejska Polityka Sąsiedztwa, pomoc rozwojowa, propagowanie demokracji) i w problematyce dotyczącej funkcjonowania Parlamentu Europejskiego. Autorka artykułów poświęconych polityce Unii Europejskiej wobec państw wschodnioeuropejskich, współautorka raportów, między innymi *Eastern Promises: Supporting Civil Society in the Eastern Partnership Countries* (Warszawa 2010), *Rosja dziś i jutro. Opinie polskich i niemieckich ekspertów* (Warszawa 2010).

**Monika Sus** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu i Uniwersytetu Wrocławskiego, adiunkt w Katedrze Politologii Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy’ego Brandta. Stypendystka wielu organizacji, w tym Fundacji im. Roberta Boscha, Niemieckiej Wymiany Akademickiej DAAD, Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Laureatka Charles V European Award – nagrody przyznawanej młodym naukowcom przez fundację European Academy of Yuste. Recenzentka naukowa periodyku politologicznego „Zeitschrift für Politikberatung”, autorka artykułów poświęconych doradztwu politycznemu, stosunkom polsko-niemieckim i polityce zagranicznej. Ostatnio wydała: *Doradztwo w polityce zagranicznej Polski i Niemiec. Inspiracje dla Polski na przykładzie wybranych ośrodków eksperckich* (Wrocław 2011).

*Autorki pragną podziękować wszystkim respondentom, którzy zgodzili się udzielić wywiadu do niniejszego opracowania, szczególnie pracownikom Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i delegacji unijnych w krajach Partnerstwa Wschodniego, urzędnikom polskich instytucji oraz ekspertom: Paulowi Ivanowi z Centre for European Policy Studies, Amandzie Paul z European Policy Centre i Carlosowi Hernandezowi z European Partnership for Democracy.*

### ***Analizy i Opinie nr 120, maj 2011***

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Projekt współfinansowany ze środków Komisji Europejskiej.



Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk  
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl  
Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa  
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62  
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl