



Wyzwania reprezentacji dyplomatycznej UE w stosunkach zewnętrznych

Tomasz Zajęc

Napięcia w relacjach międzynarodowych z ostatnich lat uwypukliły problemy związane z niejednorodną reprezentacją UE wobec aktorów zewnętrznych. Mnogość podmiotów wypowiadających się w imieniu Unii, brak jasnych kryteriów dotyczących podziału kompetencji oraz osobiste ambicje polityków sprawiają, że działania UE w tej kwestii są niespójne, a czasem – chaotyczne. Problemy z wypracowaniem przez państwa członkowskie wspólnego stanowiska w tym zakresie wskazują też na niewielkie prawdopodobieństwo uproszczenia sposobu podejmowania decyzji dotyczących unijnej polityki zagranicznej i jej komunikowania.

Kryzysy międzynarodowe ostatnich lat (atak na Iran, działania Izraela w Strefie Gazy, problemy w relacjach transatlantycznych) poddały próbie zdolność UE do wypracowania spójnej polityki zagranicznej. Największy poziom zgodności udało się osiągnąć w odniesieniu do wsparcia Ukrainy przeciw rosyjskiej agresji, a proukraińskość stała się ważnym wyznacznikiem przynależności do głównego nurtu unijnej polityki po 2022 r. Bardziej problematyczne okazało się jednak znalezienie wspólnego podejścia do pozostałych konfliktów. Chociaż państwa członkowskie potępiły zamach Hamasu na Izrael z października 2023 r., to część z nich (m.in. Francja, Hiszpania, Irlandia czy Włochy) uznała, że izraelskie działania odwetowe łamały prawo międzynarodowe. Niektóre oskarżały Izrael o zbrodnie wojenne, a nawet ludobójstwo (m.in. Irlandia i Hiszpania). Istotne różnice między państwami ujawniła także reakcja na politykę prezydenta USA Donalda Trumpa. Część (np. Hiszpania i Francja) opowiadała się za mocniejszą i bardziej asertywną odpowiedzią na [nałożenie ceł na Unię](#) czy [groźby zajęcia przez USA Grenlandii](#). Prezydent Francji nawoływał np. do zastosowania tzw. Instrumentu chroniącego przed wymuszeniem, co wiązałoby się z nałożeniem daleko idących restrykcji na amerykańską gospodarkę i z prawdopodobną dalszą eskalacją sporu.

Uwarunkowania i wyzwania prawne. Traktat z Lizbony z 2007 r. miał doprowadzić do zwiększenia spójności, efektywności i widoczności polityki zagranicznej prowadzonej przez UE. W tym celu wzmocnił stworzone na mocy traktatu z Amsterdamu z 1997 r. stanowisko Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WPUE) oraz powołał podległą mu Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). Nowo powstała funkcja przewodniczącego Rady Europejskiej (RE) także miała się wpisywać w dążenie do tego celu (wcześniej taką rolę pełnił przywódca państwa sprawującego aktualnie prezydenturę). Traktat lizboński przewiduje podział ról w zakresie zewnętrznej reprezentacji UE: przewodniczący RE ma reprezentować stanowisko UE w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) na poziomie głów państw i premierów, natomiast przewodniczący Komisji Europejskiej (KE) pełni tę rolę w odniesieniu do pozostałych polityk sektorowych. Na poziomie ministrów spraw zagranicznych WPUE reprezentuje Unię w zakresie WPZiB, a poszczególni komisarze odnośnie do polityk, którymi się zajmują. Dodatkowo WPUE może wypowiadać się w imieniu UE, jednak tylko wtedy, gdy w danej sprawie Rada UE przyjęła stanowisko.

Problematyczne jednak jest odróżnienie kwestii kwalifikujących się do WPZiB od tych, które należą do polityk

sektorowych. Przykładowo unijne wspieranie Ukrainy w obliczu pełnoskalowej inwazji Rosji objęło bardzo wiele obszarów działań UE i trudno wyznaczyć precyzyjną granicę między polityką bezpieczeństwa a konkretnymi politykami unijnymi (np. handlową czy energetyczną). Innym przykładem jest powołanie w 2024 r. komisarza ds. obrony i polityki kosmicznej. Chociaż konkretne zadania, za które formalnie jest on odpowiedzialny, nie należą do WPZiB, to samo powstanie stanowiska o takiej nazwie wskazuje na poszerzenie listy dziedzin, którymi zajmuje się KE, i na potencjalne spory kompetencyjne wynikające z nakładania się na siebie obszarów odpowiedzialności. Podobne dylematy występują już przy samej decyzji, kto ma reprezentować UE w trakcie międzynarodowych wydarzeń, których tematyki nie sposób jednoznacznie zakwalifikować do WPZiB.

Konflikty kompetencyjne w praktyce. Kiedy w 2019 r. Ursula von der Leyen została po raz pierwszy przewodniczącą KE, zadeklarowała chęć stworzenia Komisji geopolitycznej, co wskazywało na duże ambicje w tym obszarze. Przewodnicząca wypowiadała się wielokrotnie na tematy, które były bardzo bliskie lub które wprost należały do WPZiB (np. o wojnie Izraela w Strefie Gazy), wykraczając w ten sposób poza ramy wyznaczone jej stanowisku przez traktaty. Chociaż von der Leyen nie twierdziła, że zabiera głos w imieniu UE, ze względu na swoją pozycję oraz medialną rozpoznawalność tego rodzaju wypowiedzi są interpretowane jako głos całej Unii. O ile nie wywoływały one sprzeciwu w przypadku wsparcia Ukrainy, to ograniczona krytyka działań Izraela w Strefie Gazy, nieeskalacyjne podejście do USA czy wstrzemięźliwe deklaracje dotyczące amerykańskiego ataku na Iran spotkały się z krytyką niektórych państw członkowskich. Prowadziło to do zarzutów wobec przewodniczącej KE o przekraczanie kompetencji – publicznie skrytykował ją m.in. Jean-Noël Barrot, minister spraw zagranicznych Francji, który zarzucił jej nieprzestrzeganie zasady pomocniczości.

Brak jednoznacznego podziału kompetencji w zakresie reprezentacji UE w stosunkach zewnętrznych doprowadził do konfliktów von der Leyen z poprzednim przewodniczącym RE, Charles'em Michelem. Przejawiały się one zarówno w zakresie reprezentacji formalnej (w trakcie spotkania w 2021 r. z delegacją turecką Michel zajął miejsce obok prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan, a von der Leyen musiała usiąść na sofie), jak i we wzajemnej publicznej krytyce obojga polityków. Przykładem braku spójności w zakresie reprezentowania UE na zewnątrz było spotkanie z prezydentem Trumpem w sierpniu 2025 r., podczas którego dyskutowana była m.in. kwestia gwarancji bezpieczeństwa dla Ukrainy. Unię reprezentowała przewodnicząca KE, chociaż ta tematyka kwalifikuje się do WPZiB. Kontrowersje wzbudził też udział Dubravki Šuicy,

komisarz ds. Morza Śródziemnego, w posiedzeniu Rady Pokoju w lutym br. [Chociaż Rada teoretycznie miała zajmować się kwestią konfliktu bliskowschodniego](#) (stąd wybór właśnie tej komisarz), to tekst Karty Rady Pokoju wskazywał na większe ambicje organizacji, dotyczące szeroko rozumianego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, co sugerowałoby raczej obecność przewodniczącego RE. Sama decyzja KE, żeby wziąć udział w posiedzeniu inauguracyjnym Rady (nawet jako obserwator), była krytykowana przez państwa członkowskie i część przedstawicieli Parlamentu Europejskiego jako wykraczająca poza mandat Komisji.

Wnioski i perspektywy. Ambicje odgrywania przez UE istotniejszej roli w stosunkach międzynarodowych wymagają większej spójności zarówno odnośnie do komunikacji, jak i działań związanych z unijną polityką zagraniczną. Znaczące różnice stanowisk państw członkowskich wobec współczesnych konfliktów uniemożliwiają wypracowanie wspólnego podejścia Unii. Jednocześnie brak wyraźnej granicy między WPZiB i politykami sektorowymi wzmocnia już istniejące spory kompetencyjne wśród unijnych instytucji. W tej sytuacji optymalne byłoby zmniejszenie liczby podmiotów odpowiedzialnych za jej reprezentację Unii na zewnątrz, jednak ze względu na niezbędną w tym celu modyfikację traktatów scenariusz taki jest mało prawdopodobny. Bardziej realną alternatywą pozostaje próba wyegzekwowania postanowień aktualnych traktatów w tym zakresie i wypracowanie praktyki politycznej, która doprowadzi do bardziej klarownego podziału tych zagadnień między unijne instytucje i do sformalizowania tej decyzji, np. poprzez porozumienie międzyinstytucjonalne.

Różnice między członkami UE wynikają z odmiennej percepcji współczesnych konfliktów, rozbieżnych interesów poszczególnych państw i wreszcie indywidualnych uwarunkowań historyczno-politycznych. Wypracowanie wspólnego stanowiska całej Unii jest w takiej sytuacji bardzo trudne i często sprowadzałoby się do przyjęcia podejścia większości, co zresztą postulują niektóre państwa, opowiadające się za podejmowaniem decyzji w tym obszarze większością kwalifikowaną. Ryzyko przegłosowania w tak ważnej dziedzinie, jaką jest polityka zagraniczna, i w konsekwencji konieczność wdrażania decyzji, z którą dane państwo się nie zgadza, jest jednak przez większość członków Unii oceniane jako zbyt wysoka cena za jej większe uspołnienie. W interesie Polski jest, aby UE posiadała spójną i jasno komunikowaną politykę zagraniczną, zgodną z jej celami strategicznymi. Istotne w tym kontekście jest [wspieranie takich kandydatów na kluczowe stanowiska w unijnych instytucjach](#) (także niższych szczebli), których percepcja zagrożeń jest podobna, oraz zwiększenie polskiej obecności w kluczowych dla tej dziedziny instytucjach UE.