

Wstęp

Celem monografii jest rekonstrukcja traktatowego modelu, a także kompleksowe ujęcie i scharakteryzowanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który stanowi wyjątkową konstrukcję na tle złożonego systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Publikacja stanowi nie tylko usystematyzowanie dotychczasowych wywodów, rozważań i ocen doktrynalnych dotyczących poruszanej w niej problematyki, ale także pogłębioną analizę przyjętych rozwiązań prawnych związanych z urzędem Wysokiego Przedstawiciela. W założeniu ma ona stać się przyczynkiem i zachętą do poszerzenia dyskusji naukowej w tym zakresie oraz pobudzać do refleksji, w kontekście różnorodnych i licznych wątków i zagadnień w niej podejmowanych.

W pierwszej kolejności podjęta została analiza różnorodnych koncepcji i dokumentów historycznych (przede wszystkim raportów, deklaracji i aktów prawa pierwotnego UE) dotyczących kształtowania się Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako obszaru funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, jak również propozycji dotyczących kształtu instytucjonalnego tego urzędu oraz przyczyn jego powstania w kontekście rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Pozwala to na przedstawienie genezy przedmiotowego urzędu oraz jego ewolucji na przestrzeni lat, a także na wskazanie roli, jaką pierwotnie zamierzano mu przypisać.

Drugim w kolejności elementem monografii jest szczegółowe omówienie pozycji instytucjonalnej urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej oraz wynikającej stąd jego budowy i statusu prawnego w świetle obowiązujących przepisów prawa pierwotnego, wynikających przede wszystkim z jego specyficznego usytuowania w strukturach dwóch głównych instytucji UE o całkowicie odmiennym charakterze, tj. Komisji Europejskiej i Radzie. Z uwagi na przynależność do Komisji Europejskiej i Rady, Wysoki Przedstawiciel posiada oryginalną konstrukcję określaną mianem podwójnego lub potrójnego kapelusza (ang. *double hat* lub *triple hat*). Podkreślenia wymaga brak do tej pory podjęcia w polskiej literaturze próby znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak zakwalifikować ten podmiot, jaki status i charakter prawny on posiada – poza jedną, w zasadzie, publikacją *Tomasza Dubowskiego* poruszającą ten wątek – milczenie doktryny w tym przedmiocie. Jeden z najistotniejszych elementów monografii stanowi zatem przedstawienie pełnej charakterystyki prawnej tego urzędu oraz wyjaśnienie jego hybrydowego charakteru, jako z jednej strony w pełni niezależnego funkcjonariusza międzynarodowego i urzędnika europejskiego, a z drugiej silnie związanego

z państwami członkowskimi polityka o niejako wymuszonej przez obowiązujące przepisy Traktatu o Unii Europejskiej statocentrycznej naturze. Omówienie statusu prawnego tego urzędu uzasadnione jest – jak już wskazano – tym, że w literaturze przedmiotu niewiele jest rozważań na ten temat. Publikacja ma zatem umożliwić dokonanie oceny, które z wyżej wymienionych cech dominują w codziennym funkcjonowaniu tego urzędu i z którą instytucją UE jest on w praktyce silnie powiązany.

Po trzecie, znaczną część monografii stanowi skatalogowanie i szczegółowe omówienie różnorodnych funkcji, zadań i uprawnień powierzonych osobie piastującej stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Obecnie Wysoki Przedstawiciel odgrywa wiele ról i wykonuje wiele zadań, których liczba uległa znacznemu zwiększeniu na przestrzeni lat. Warto przy tym podkreślić, że analiza prawna zawarta w niniejszym opracowaniu obejmuje nie tylko obecny status i zadania Wysokiego Przedstawiciela realizowane w ramach poszczególnych „kapeluszy” na gruncie obowiązujących traktatów, ale także – w zakresie, w jakim jest to konieczne dla ukazania ewolucji tego urzędu – odnosi się do wcześniejszych okresów jego funkcjonowania. W opracowaniu podjęta została próba stworzenia uporządkowanego katalogu funkcji i zadań powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa na gruncie Traktatu z Lizbony, oraz przedstawienia sposobu ich realizacji, a także przysługujących mu uprawnień. Ich zestawienie pozwala na dokonanie oceny wpływu analizowanego urzędu na kształtowanie się obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz jej realizację.

W monografii przeanalizowano także relacje Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przy wykonywaniu powierzonych mu zadań w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z różnymi podmiotami – wybranymi instytucjami UE, tj. przede wszystkim z Radą, Komisją Europejską, Radą Europejską i Parlamentem Europejskim oraz z Prezydencją rotacyjną i państwami członkowskimi, w różnych okresach jego funkcjonowania. Przedstawienie problematyki tych złożonych relacji, licznych powiązań i zależności w specyficznej sferze, jaką stanowi Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE, w kontekście usytuowania Wysokiego Przedstawiciela w poszczególnych instytucjach UE, pozwala na wskazanie sytuacji, w których jego działalność doznaje ograniczeń lub trudnień albo w których powierzone mu funkcje zdają się być niewyłącznymi i konkurencyjnymi w stosunku do zadań innych podmiotów. Dzięki takiej analizie możliwe jest dokonanie, w świetle obowiązujących przepisów prawa pierwotnego i stosowanej praktyki, oceny rzeczywistego znaczenia i roli, jaką urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa odgrywa w systemie instytucjonalnym UE, zwłaszcza w zakresie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono również szczegółową charakterystykę różnorodnych instrumentów prawnych przewidzianych przez prawo pierwotne UE, z których Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa korzysta przy wykonywaniu powierzonych mu zadań. Jeden z takich instrumen-

tów stanowi podległy mu specyficzny i mocno rozbudowany aparat pomocniczy w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Specjalnych Przedstawicieli Unii Europejskiej. Wspomaga on Wysokiego Przedstawiciela w realizacji jego licznych funkcji, w tym w reprezentacji UE na zewnątrz.

Monografia zawiera również charakterystykę porównawczą sylwetek poszczególnych piastunów urzędu Wysokiego Przedstawiciela w kontekście różnorodnych czynników, które mają wpływ na rolę, jaką urząd ten odgrywa w systemie instytucjonalnym UE. Analiza tychże czynników pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie, które spośród nich determinują skuteczność podejmowanych przez niego działań. Analizie poddane zostały zarówno czynniki prawne – endogeniczne (wewnętrzne), m.in. usytuowanie Wysokiego Przedstawiciela w poszczególnych instytucjach UE i związana z nim struktura tego urzędu, wynikająca z obowiązujących regulacji prawnych; powierzone mu funkcje, zadania i uprawnienia, a także posiadane przez niego zasoby finansowe i ludzkie oraz czynniki pozaprawne – egzogeniczne (zewnętrzne), m.in. relacje Wysokiego Przedstawiciela z różnymi podmiotami zaangażowanymi w politykę zagraniczną Unii Europejskiej, jego specyficzny *modus operandi*, doświadczenie zawodowe, polityczne i dyplomatyczne oraz cechy osobowości poszczególnych piastunów urzędu, w tym w szczególności charyzma czy wola polityczna państw członkowskich. Omówienie tychże czynników oraz uwarunkowań, w jakich przyszło funkcjonować analizowanemu urzędowi pozwala na jego kompleksowe ukazanie oraz przedstawienie problemów związanych z jego działalnością w ramach UE.

Hipotezą monografii jest twierdzenie, że skuteczność działań podejmowanych przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa determinowana jest przede wszystkim szeregiem pozaprawnych czynników zewnętrznych, w tym w szczególności osobowością, doświadczeniem oraz umiejętnościami politycznymi i dyplomatycznymi osoby piastującej ten urząd, a także jej specyficznym *modus operandi* i jej relacjami z innymi podmiotami zaangażowanymi w reprezentację zewnętrzną UE oraz państwami członkowskimi. Przy tym obowiązujące przepisy prawa pierwotnego UE, wpływające na jego pozycję instytucjonalną i status prawny poprzez powierzone mu liczne funkcje, obowiązki i uprawnienia oraz bogate zasoby finansowe i ludzkie, są wystarczające do efektywnego wypełniania powierzonych mu zadań, jednak jego rzeczywista rola w znacznej mierze wciąż zależy od woli politycznej państw członkowskich.

W celu weryfikacji postawionej powyżej hipotezy, w monografii poszukuje się odpowiedzi na wiele pytań badawczych. Są one następujące:

1. W jaki sposób kształtowała się Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako obszar działalności Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa?
2. Jakie czynniki zadecydowały o konieczności ustanowienia urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa?
3. Jak przebiegała ewolucja urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w świetle poszczególnych konferencji

- międzyrządowych, przyjmowanych raportów i zmieniających się regulacji prawa pierwotnego wspólnotowego i unijnego?
4. Jaki charakter i status prawny ma urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym UE w świetle postanowień Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym mu Traktatem z Lizbony i czy przepisy te wpływają na jego pozycję instytucjonalną?
 5. Jakie funkcje i zadania realizuje osoba piastująca urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, jakie uprawnienia jej przysługują i z jakich instrumentów przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej może ona korzystać, aby realizować powierzone jej obowiązki? Czy w związku z tym można przedmiotowy urząd zakwalifikować do unijnej władzy wykonawczej lub prawodawczej?
 6. Czy aparat pomocniczy w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Specjalnych Przedstawicieli Unii Europejskiej, jakim dysponuje Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, pomaga mu w sposób skuteczny odgrywać powierzoną mu rolę?
 7. Jak kształtuje się pozycja instytucjonalna Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz jego relacje z poszczególnymi podmiotami, w tym instytucjami i organami UE oraz z Prezydencją rotacyjną i państwami członkowskimi w zakresie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz reprezentacji zewnętrznej Unii Europejskiej?
 8. Jaką rolę w systemie instytucjonalnym UE odgrywa Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – czy rolę tę skutecznie realizuje, czy też doznaje w tym zakresie jakichś utrudnień lub ograniczeń?
 9. Jakie czynniki prawne – endogeniczne (wewnętrzne) i pozaprawne – egzogeniczne (zewnętrzne) determinują skuteczność działań podejmowanych przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa? Jaką rolę wśród tych czynników odgrywa doświadczenie polityczne i dyplomatyczne oraz specyficzny *modus operandi* i cechy osobowości poszczególnych piastunów tego urzędu, a także wola polityczna państw członkowskich, zwłaszcza w kontekście obowiązującej w Unii Europejskiej zasady powierzenia kompetencji, określonej w art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej?
 10. Jaką rolę w systemie instytucjonalnym UE odegrały poszczególne osoby piastujące urząd Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa/Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa? Czy ich działalność można określić jako efektywną – dlaczego?

Mając powyższe zagadnienia problemowe na względzie, należy wskazać, że struktura niniejszego opracowania podporządkowana została potrzebie weryfikacji postawionej na wstępie hipotezy badawczej, poprzez poszukiwanie odpowiedzi na wyżej

wymienione pytania badawcze. Monografia składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne oraz zakończenia, co pozwala na kompleksowe i uporządkowane ujęcie tematu pracy – od kwestii wprowadzających i ogólnych, po bardziej szczegółowe.

We wstępie omówiono ogólne cele i założenia opracowania oraz zarysowano jego problematykę i poruszone w nim wątki. Ponadto przedstawiono hipotezę badawczą i związane z nią liczne pytania badawcze, a także zawartość merytoryczną poszczególnych części monografii. Omówiono również wykorzystane metody badawcze i materiały źródłowe, które posłużyły do przygotowania niniejszej monografii.

Rozdział pierwszy – o najbardziej ogólnym charakterze – stanowi wprowadzenie do tematyki monografii, poprzez wyjaśnienie wielu pojęć. Zawiera chronologiczną rekonstrukcję problematyki tworzenia się Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz jej charakterystykę jako obszaru funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii. Poświęcony został omówieniu genezy urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, tj. czynników i przyczyn, które złożyły się na jego utworzenie, a następnie jego ewolucji – od przyjęcia pierwszych koncepcji integracyjnych w zakresie europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, poprzez utworzenie drugiego filaru Unii Europejskiej obejmującego „Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa” jako obszaru jego funkcjonowania, analizę poszczególnych konferencji międzyrządowych i przyjętych w ich wyniku kolejnych traktatów oraz odrzuconego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, aż po zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Rys historyczny jest istotnym elementem pracy, bez którego niemożliwe byłoby dokonanie całościowej analizy znaczenia i roli odgrywanej przez urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym UE oraz jego wpływu na obecny kształt polityki zagranicznej UE. W rozdziale tym nie opisuje się jednak w sposób wyczerpujący rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony stanowiącej część składową WPZiB, za którą odpowiedzialny jest Wysoki Przedstawiciel, gdyż wykraczałoby to znacznie poza ramy niniejszego opracowania.

Z kolei rozdział drugi zawiera szczegółową analizę statusu prawnego, kształtu i pozycji instytucjonalnej urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa pod rządami Traktatu z Lizbony. W tym miejscu znajdują się rozważania na temat charakteru prawnego tego urzędu, jako że nie należy on do grona instytucji UE. Pojawia się zatem pytanie, czym właściwie jest ten urząd, czy można stwierdzić, iż stanowi on specyficzny, hybrydowy organ – tzw. organ *sui generis* UE. Co więcej, znaczna część rozdziału poświęcona została analizie szczególnej pozycji instytucjonalnej, jaką Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa posiada ze względu na swoje specyficzne usytuowanie traktatowe, tj. umocowanie w dwóch głównych instytucjach UE – Komisji Europejskiej i Radzie oraz wynikające stąd cechy charakterystyczne tego urzędu i zasady jego funkcjonowania. W tej części pracy analizie poddana została jego oryginalna konstrukcja określana w litera-

turze mianem podwójnego lub potrójnego kapelusza. Po pierwsze, omówiona została pozycja Wysokiego Przedstawiciela w Radzie Unii Europejskiej, jako że jest on z nią genetycznie powiązany i wchodzi w jej skład, przewodnicząc Radzie do Spraw Zagranicznych, a także prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii oraz przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady. Po drugie, omówiona została jego pozycja w Komisji Europejskiej, w której skład wchodzi jako jeden z jej Wiceprzewodniczących i zarazem komisarz do spraw stosunków zagranicznych. Stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ma hybrydowy charakter i jest złożone konstrukcyjnie, co w konsekwencji ma znaczący wpływ na jego funkcjonowanie oraz na skuteczność podejmowanych przez niego działań. Z jednej strony bowiem, w świetle obowiązujących przepisów prawa pierwotnego UE, Wysoki Przedstawiciel jawi się jako podmiot o statocentrycznym charakterze – polityk silnie związany z państwami członkowskimi. Z drugiej strony natomiast ma status w pełni niezależnego funkcjonariusza międzynarodowego i urzędnika europejskiego działającego w „ogólnym interesie Unii Europejskiej”. Dlatego też drugi rozdział zawiera szczegółową analizę specyficznego statusu prawnego, jaki został nadany temu urzędowi oraz próbę dokonania oceny, które z wyżej wymienionych cech charakterystycznych Wysokiego Przedstawiciela dominują.

W trzecim rozdziale monografii w sposób kompleksowy przedstawiono i omówiono katalog różnorodnych funkcji i zadań powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa na gruncie Traktatu z Lizbony oraz przysługujących mu uprawnień. Nowy traktat zwiększył bowiem liczbę powierzonych Wysokiemu Przedstawicielowi ról i zadań, sprawiając, że jego praca stała się swego rodzaju misją niemożliwą do wykonania przez jedną osobę (ang. *mission impossible*). Zakres praw i obowiązków osoby piastującej urząd Wysokiego Przedstawiciela ze względu na jego specyficzną pozycję instytucjonalną i umocowanie w dwóch głównych instytucjach UE jest niezwykle szeroki. Dlatego też podjęto próbę ich uporządkowania, klasyfikacji i systematyzacji, gdyż dotychczas brakowało jej zwłaszcza w polskojęzycznej literaturze przedmiotu. Podkreślenia wymaga, że funkcje te i zadania w znacznej mierze determinują charakter prawny urzędu Wysokiego Przedstawiciela i – biorąc pod uwagę specyfikę unijnej równowagi instytucjonalnej – umiejscowienie go we właściwej władzy (wykonawczej/prawodawczej).

Rozdział czwarty monografii poświęcony został omówieniu relacji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z podmiotami zaangażowanymi w reprezentację zewnętrzną UE, w tym jej instytucjami i organami, a w szczególności Komisją Europejską i jej Przewodniczącym, Radą, Radą Europejską i jej Przewodniczącym oraz Prezydencją rotacyjną i państwami członkowskimi w zakresie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Analiza tych złożonych relacji w specyficznej i niezwykle delikatnej sferze, jaką stanowi Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE pozwala na dokonanie oceny znaczenia i rzeczywistej roli, jaką urząd Wysokiego Przedstawiciela odgrywa w Europie i na świecie, a także jego ograniczeń i trudności w realizacji powierzonego mu mandatu. W roz-

dziale tym przedstawiona została ewolucja powyższych stosunków instytucjonalnych na przestrzeni lat. Po pierwsze, szczególną uwagę poświęcono analizie relacji Wysokiego Przedstawiciela z Radą, z którą od momentu jego utworzenia jest konstrukcyjnie i funkcjonalnie powiązany. Po drugie, omówiono jego relacje z Komisją w kontekście zmiany przepisów prawa pierwotnego i pozycji instytucjonalnej Wysokiego Przedstawiciela, który na gruncie Traktatu z Lizbony stał się członkiem Komisji. W tym zakresie omówiono interakcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB/Sekretarza Generalnego Rady z komisarzem do spraw stosunków zewnętrznych, a następnie interakcje Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z Przewodniczącym Komisji od momentu uzyskania przez niego statusu członka Komisji – jednego z jej Wiceprzewodniczących i komisarza do spraw zagranicznych. Po trzecie, w rozdziale omówione zostały relacje Wysokiego Przedstawiciela z urzędem stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, utworzonym na gruncie Traktatu z Lizbony. Po czwarte, analizie poddano specyficzne relacje Wysokiego Przedstawiciela z Prezydencją rotacyjną (i państwami członkowskimi) oraz ich ewolucję na tle reformy prawa pierwotnego UE. Omówiono także problematykę sporów kompetencyjnych oraz wojen terytorialnych o wpływy w kontekście wzajemnych relacji Wysokiego Przedstawiciela z różnymi podmiotami, wynikających z określonego sformułowania przepisów prawa pierwotnego UE.

W rozdziale piątym dokonano szczegółowej charakterystyki aparatu pomocniczego Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako narzędzia prawnego pozostającego do jego dyspozycji, wspomagającego go w wykonywaniu jego zadań, w tym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych utworzonej na podstawie Traktatu z Lizbony, Specjalnych Przedstawicieli Unii Europejskiej oraz prywatnego gabinetu, z którego korzysta on jako komisarz. W tym miejscu ocenie poddana została rola, jaką aparat ten odgrywa w usprawnianiu pracy osoby piastującej urząd Wysokiego Przedstawiciela.

Rozdział szósty i zarazem ostatni monografii poświęcony został przedstawieniu sylwetek i dokonaniu charakterystyki porównawczej poszczególnych piastunów urzędu Wysokiego Przedstawiciela na podstawie różnorodnych czynników determinujących skuteczność jego działań oraz próbie znalezienia odpowiedzi na pytanie, które spośród nich odgrywają najistotniejszą rolę w tym zakresie. W rozdziale tym dokonano podziału tych czynników na tzw. czynniki prawne – endogeniczne (wewnętrzne) oraz pozaprawne – egzogeniczne (zewnętrzne). W pierwszej grupie wyróżniono nazwę urzędu oraz jego pozycję instytucjonalną w świetle zmian regulacji prawa pierwotnego; funkcje, zadania i uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela oraz posiadane przez niego zasoby finansowe i ludzkie. W drugiej grupie wyróżniono natomiast doświadczenie zawodowe, polityczne i dyplomatyczne; osobowość i cechy charakteru, w szczególności tzw. charyzmę; specyficzny *modus operandi* każdego z Wysokich Przedstawicieli; ich relacje z innymi podmiotami; wolę polityczną państw członkowskich wpływającą na legitymację Wysokiego Przedstawiciela do działania oraz sytuację geopolityczną. Rozdział ten zawiera także przedstawienie i porównanie profili osobowych i zawodo-

wych oraz ogólną charakterystykę działalności osób sprawujących kolejno funkcję Wysokiego Przedstawiciela Unii, tj. *Javiera Solana*, *Catherine Ashton* oraz *Federiki Mogherini*. Dzięki przeprowadzeniu takich porównań możliwe jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, która z wyżej wymienionych osób najskuteczniej sprawowała powierzoną jej rolę, a także które spośród prawnych i pozaprawnych czynników zadecydowały o jej sukcesie lub porażce.

W zakończeniu znajduje się podsumowanie całości monografii oraz wnioski końcowe, wskazujące na oparciu postawionej na wstępie hipotezy badawczej w zgromadzonym i omówionym materiale źródłowym, pobudzające do dalszych refleksji i pogłębionych rozważań związanych z poruszaną problematyką

W niniejszej monografii zastosowano kilka metod badawczych, przede wszystkim historyczno-prawną, opisową oraz prawno-dogmatyczną. Metodą historyczno-prawną posłużono się w odniesieniu do badania genezy oraz transformacji urzędu Wysokiego Przedstawiciela na przestrzeni lat, przy uwzględnieniu okresu formułowania różnorodnych koncepcji dotyczących tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako obszaru funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela, a także okresu powstania i ewolucji urzędu oraz dokonywania jego przekształceń w wyniku przyjmowania kolejnych traktatów, aż do momentu przyjęcia Traktatu z Lizbony. Z kolei metoda opisowa zastosowana została do omówienia i charakterystyki statusu prawnego Wysokiego Przedstawiciela Unii, jego umocowania w poszczególnych instytucjach Unii Europejskiej oraz relacji z nimi i innymi podmiotami, konstrukcji tego urzędu oraz związanych z nim funkcji, a także uprawnień i obowiązków. Podstawową jednak metodą, wykorzystaną w niniejszej pracy była metoda prawno-dogmatyczna, którą posłużono się w celu prezentacji oraz dokonania krytycznej analizy wybranych aktów prawnych oraz poglądów doktryny prawa europejskiego (unijnego) oraz krajowego.

Niemniej, w tym miejscu należy podkreślić, że nadal bez jednoznacznej odpowiedzi pozostaje pytanie, czy wypracowano właściwą metodologię badań prowadzonych w obszarze prawa europejskiego, w tym unijnego. Wciąż bowiem nie rozstrzygnięto sporów doktrynalnych, czy istnieje jedna właściwa, osobliwa metoda badawcza (tzw. autonomia metodologiczna) przy podejmowaniu refleksji nad prawem, czy też tego rodzaju metod jest wiele, a ich wachlarz różnorodny (tzw. pluralizm metodologiczny).

Wskazuje się, że utworzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jest „innowacją instytucjonalną stosunkowo niedawną” (franc. *une innovation institutionnelle relativement récente*), co wyjaśnia zni-

komą ilość poświęconej mu literatury¹. Potrzeba podjęcia badań nad tym urzędem wydaje się być obecnie szczególnie uzasadniona. W literaturze przedmiotu – zarówno polskiej, jak i zagranicznej – brak jest bowiem publikacji odnoszących się w sposób kompleksowy i wyczerpujący do analizy pozycji instytucjonalnej Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, a większość z istniejących opracowań odnosi się do tej problematyki powierzchownie, przy okazji omawiania systemu instytucjonalnego i ustroju UE oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Przy tym znaczna część informacji dotyczących urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa sprowadza się do ogólnej analizy kilku podstawowych przepisów stanowiących podstawę prawną jego funkcjonowania oraz przysługujących mu uprawnień i powierzonych zadań i jest mocno rozproszona. Poza jedynie pojedynczymi, rozproszonymi artykułami lub niewielkimi wzmiankami w prasie krajowej i zagranicznej, trudno dopatrzeć się całościowego ujęcia stanowiska Wysokiego Przedstawiciela, a w literaturze fachowej brak jest jego szczegółowej analizy. Dostępne na rynku publikacje traktują urząd Wysokiego Przedstawiciela w sposób marginalny, jedynie przy okazji omawiania tematyki systemu instytucjonalnego UE, najczęściej skupiając się wyłącznie na pełnionych przez niego funkcjach, wprost wynikających z przepisów prawa pierwotnego. Poza tym, na polskim rynku brakuje publikacji przedstawiających aktualny stan prawny dotyczący poruszanej problematyki, jaka została przedstawiona w niniejszej monografii, a zwłaszcza analiz poświęconych poszczególnym czynnikom determinującym skuteczność działań podejmowanych przez Wysokiego Przedstawiciela. Wciąż też brakuje pogłębionych rozważań nad specyfiką i oryginalnością tej nietypowej konstrukcji instytucjonalnej. Brakuje komentarzy odnoszących się do jego wyjątkowości. Nadal niewiele uwagi poświęcono porównaniu sylwetek poszczególnych piastunów urzędu, co pozwoliłoby na dokonanie krytycznej analizy obowiązujących rozwiązań prawnych, zmieniających się uwarunkowań, dotychczasowych praktyk czy indywidualnych cech i doświadczeń każdego z Wysokich Przedstawicieli. Dlatego też monografia stanowi podjęcie próby wypełnienia tej istotnej luki, poprzez dokonanie pełnego, tj. kompleksowego i uporządkowanego przedstawienia i omówienia funkcjonowania urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Podstawowymi materiałami źródłowymi wykorzystanymi w niniejszym opracowaniu są liczne akty normatywne, obejmujące przede wszystkim traktaty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej (prawo pierwotne), decyzje Rady Europejskiej oraz wybrane akty unijnego prawa wtórnego, w tym w szczególności rozporządzenia i decyzje Rady oraz dokumenty wewnętrzne Komisji Europejskiej i Rady, takie jak ich regulaminy wewnętrzne czy Kodeks Postępowania Komisarzy, a także takie dokumenty

¹ E. Poidevin, *L'Union Européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Moteur réel ou leadership par procuration* (1999–2009)?, Paris 2010, s. 13.

jak raporty końcowe grup roboczych z poszczególnych konferencji międzyrządowych. Obok tej kategorii materiałów, podstawę materiałową tejże monografii stanowią liczne monografie, opracowania naukowe oraz artykuły naukowe – prawnicze, z dziedziny stosunków międzynarodowych i europeistyki oraz artykuły prasowe. Z uwagi na stosunkowo niewielką liczbę polskich publikacji naukowych i prasowych, w opracowaniu wykorzystano przede wszystkim literaturę zagraniczną, w szczególności anglojęzyczną i francuskojęzyczną, która pod tym względem jest znacznie bogatsza, aczkolwiek, jak była już o tym mowa, niepełna. Chcąc w sposób całościowy odnieść się do tematyki monografii, powołano się w niej także na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz źródła internetowe.