

ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA
Uniwersytet Wrocławski

IMPLIKACJE UTWORZENIA EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH DLA PROCESÓW KADROWYCH W POLSKIEJ SŁUŻBIE ZAGRANICZNEJ

Wprowadzenie

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) to nowa struktura organizacyjna, funkcjonująca w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (WPZiB)¹. Od momentu jej utworzenia szczególne zainteresowanie budziły zasady obsady stanowisk, zarówno na poziomie zarządzającym, jak i na jej niższych szczeblach. Państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej (UE) od 2004 r., w tym Polska, traktowały rekrutację na stanowiska w ESDZ w kategoriach zwiększania narodowej obecności w strukturach unijnych². Istotną determinantą tych dążeń był stosunkowo niewielki udział

¹ Pomimo, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest stosunkowo nową strukturą organizacyjną, to w studiach europejskich i prawnych ukazało się szereg publikacji na jej temat. Warto tutaj zwrócić uwagę na publikacje autorstwa K. Pomorskiej, S. Duke, J. Batory. Według ostatniego z wymienionych – J. Batory, ESDZ może być kwalifikowana jako typ organizacji międzywęzłowej, powstającej w wolnych przestrzeniach instytucjonalnych, i wiążącą (spajającą) fizyczne, prawne, finansowe i informacyjne zasoby, wywodzące się z różnych pól organizacyjnych. Specyfiką międzywęzłowego charakteru tej struktury jest współistnienie różnych i nierzadko sprzecznych ze sobą zasad i praktyk, wynikających ze zróżnicowanych zasobów organizacji międzywęzłowej. W konsekwencji prowadzi to do odmiennych i także antynomicznych oczekiwań w stosunku do działań organizacji, stawianych zarówno przez jej członków, jak i podmioty zewnętrzne; J. Batory, *The 'Mitrailleuse Effect': The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, Issue 4, s. 598–599.

² W polskich przekazach prasowych zwracano uwagę na nadreprezentację w instytucjach Unii Europejskiej (UE) przedstawicieli tzw. Piętnastki w porównaniu do reprezentantów nowych państw członkowskich, których akcesja nastąpiła w 2004 roku i później. Przykładem niewystarczającej obecności Polaków był stan ich zatrudnienia np. w Komisji Europejskiej (KE). Przykładowo na średnich szczeblach KE (m. in. kierownicy wydziałów) w 2012 r. było 709 Hiszpanów i tylko

obywateli nowych państw członkowskich, tzw. Dwunastki, w ogólnej liczbie pracowników instytucji europejskich³. W konsekwencji obsadę stanowisk w ESDZ postrzegano w kontekście wzrostu prestiżu danego państwa na płaszczyźnie europejskiej. Można jednak zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie miały wysokie oczekiwania, co do swojej roli w „udostępnianiu dodatkowych pracowników, zwłaszcza na wysokim szczeblu”⁴. Z drugiej strony jeszcze na etapie kształtowania normatywnych ram nowej struktury zauważalne było dążenie instytucji unijnych, głównie Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji, do wytyczenia – w możliwie szerokim zakresie dostępu do stanowisk w ESDZ dla dotychczasowych pracowników tych instytucji.

Celem analizy jest przedstawienie polskiego udziału w kształtującej się obecnie strukturze unijnej dyplomacji oraz wskazanie potencjalnych implikacji jej utworzenia dla ścieżki awansu zawodowego członków polskiej służby zagranicznej. Szczególną rolę mogą tu odgrywać wytyczne dotyczące zachowania równowagi geograficznej w procedurach naboru. Dla dalszych rozważań konieczne wydaje się przedstawienie politycznego kontekstu utworzenia Służby oraz charakteru tej służby i zakresu jej funkcjonowania. Przyjęte rozwiązania prawno-instytucjonalne ESDZ, będące wynikiem konsensusu instytucji europejskich oraz państw członkowskich, zdeterminowały możliwości, jak również ograniczenia dla polskiego udziału w tej służbie.

Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Utworzenie ESDZ⁵ wynikało z przemian instytucjonalnych polityki zagranicznej UE, zapoczątkowanych jeszcze na etapie formułowania postanowień europejskiej konstytucji w 2004 r. Idea powołania „europejskiej dyplomacji” stanowiła jeden z elementów wprowadzanych reform obejmujących instytucje odpowiedzialne za WPZiB⁶. W skład całego pakietu zmian wchodziło zniesienie

56 Polaków. Na poziomie dyrektorskim Hiszpanów było 58, Polaków zaś 14; A. Słojewska, *Stanowiska nie dla Polaków*, „Rzeczpospolita”, 30 IV 2012.

³ Po blisko dekadzie od momentu akcesji Polski do UE spośród 50 tys. urzędników zatrudnionych w unijnych instytucjach tylko 2495 to Polacy. KE licząca 22 tys. urzędników mianowanych, zatrudnia tylko 1093 Polaków; *Polscy eurokraci chcą zachęcić rodaków do kariery w strukturach UE*, „Rzeczpospolita”, dodatek Prawo, 15 XII 2013.

⁴ Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 2011.

⁵ European External Action Service – EEAS.

⁶ J. Dyduch, *The Common Foreign and Security Policy*, [w:] J. Dyduch, J., Klimowicz, M. Michalewska-Pawlak, *Selected policies of the European Union. Evolution in the context of the treaty of Lisbon and the Europe 2020 strategy*, Warszawa 2012, ss. 219–265.

narodowych prezydencji w polityce zagranicznej⁷, powołanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienie pozycji sekretarza generalnego Rady i zarazem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej jako Wysoki Przedstawiciel), poprzez wprowadzenie go do Komisji Europejskiej (KE), jako jej wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne, oraz wydzielenie z Rady ds. ogólnych stałej Rady ds. polityki zagranicznej⁸. Zgodnie z postanowieniami art. 26 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony „Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę”. Reprezentuje on Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również prowadzi w jej imieniu dialog polityczny ze stronami trzecimi. Jednocześnie wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych⁹. Konsekwencją tych rozwiązań normatywnych było mianowanie w listopadzie 2009 r. Catherine Ashton na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa¹⁰.

Podstawę powołania ESDZ zawiera paragraf 3 art. 27 TUE. Zgodnie z nim w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez ESDZ. W ogólnych sformułowaniach traktatu znalazły się zapisy dotyczące potencjalnego składu przyszłej struktury. Zgodnie z nimi służba ta ma składać się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Jednocześnie „europejska dyplomacja” zobowiązana została do współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. W przywołanym artykule zawarto trzy zasadnicze elementy składowe nowej struktury: jej nazwę, skład, oraz, należy przyznać że w dość szerokim zakresie, jej podstawowe funkcje – wspomaganie wysokiego przedstawiciela i współpracę ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich.

⁷ J. J. Węc, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 17–46.

⁸ O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, numer specjalny, ss. 5–72.

⁹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej, Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 194–195.

¹⁰ Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/ashton/index_pl.htm (24 XI 2013).

Te dość ogólne zapisy wymagały doprecyzowania w aktach normatywnych prawa wtórnego. Z tego powodu traktat zobowiązywał Radę do wydania decyzji, podjętej na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ. W procedowaniu nad nową strukturą dał się zaobserwować pewien pośpiech. Jeszcze w 2009 r. Rada zaapelowała, aby propozycja podstawy prawnej dla Służby została przedstawiona przez Wysoką Przedstawiciel jak najszybciej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, tak aby decyzję można było przyjąć najpóźniej do kwietnia 2010 r.¹¹. Decyzja Rady, stanowiąca podstawę funkcjonowania ESDZ, przyjęta została na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacjach z PE i uzyskaniu zgody Komisji w lipcu 2010 r.¹². Warto podkreślić, że ostateczna wersja tego dokumentu, była wyrazem kompromisowych ustaleń przyjętych pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE, przede wszystkim PE, KE i Rady.

Charakter prawny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w świetle Decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku – zarys problematyki

Jeszcze na etapie kształtowania rozwiązań instytucjonalnych dotyczących wysokiego przedstawiciela i podległej mu służby, podkreślano, że w jej organizacji należy unikać powielania struktur. Tym samym zgadzano się powszechnie, że ESDZ nie ma być kolejną unijną instytucją, lecz autonomiczną służbą blisko powiązaną z KE oraz Radą¹³. Odmienne stanowisko prezentował w tej kwestii PE, który akcentując potrzebę maksymalnego zachowania i rozwoju modelu wspólnotowego w dziedzinie relacji zewnętrznych UE, domagał się włączenia ESDZ do KE w zakresie organizacyjnym, administracyjnym i budżetowym¹⁴. Ostatecznie status Służby został określony w art. 1 Decyzji z 26 VII 2010 r.¹⁵. Zgodnie z nim jest ona autonomicznym organem UE (*a functionally autonomous body of the Union*), odrębnym od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji, posiadającym zdolność prawną niezbędną do wykonywania przypisanych mu zadań

¹¹ A. Kreczmańska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (dalej: PISM), Biuletyn 63 (595), listopad 2009, s. 2077–2078.

¹² D. Liszczyk, *Kompromis w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, PISM, Nr 104 (712), lipiec 2010.

¹³ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport PISM, Warszawa 2012.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Decyzja Rady 2010/427/UE z dnia 26 VII 2010 r., określająca organizację i funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

i realizacji wyznaczonych celów. Jak wskazują autorzy komentarza prawnego do przywołanej decyzji postanowienia artykułu podkreślają autonomiczny charakter ESDZ na kilka sposobów. Po pierwsze służba składa się z wyodrębnionej „administracji centralnej i delegatur Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych”. Po drugie charakter służby jest pomyślany jako „funkcjonalnie niezależny organ” UE, umiejscowiony pod zwierzchnictwem wysokiego przedstawiciela, a „wyodrębniony od Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji”. Jednocześnie jest ona wyposażona w „zdolność prawną niezbędną do wykonywania jej zadań i realizacji jej celów”¹⁶.

Na uwagę zasługuje katalog zadań ESDZ wymieniony w art. 2 Decyzji. Jego wyliczenie pozostaje w bezpośrednim związku z pozycją służby, działającej pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela. Tym samym podstawowym zadaniem ESDZ jest wspieranie Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego obowiązków, a w szczególności wykonywaniu jego mandatu obejmującego prowadzenie WPZiB UE. A także zadań wynikających ze sprawowania przez Wysokiego Przedstawiciela funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, z zastrzeżeniem, że nie mogą stanowić one uszczerbku dla uszczerbku dla zwykłych zadań realizowanych przez służby Komisji. W dalszej części artykułu wskazano, że ESDZ wspomaga Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu przez nich swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Jednak uwzględniając autonomiczny charakter służby postanowienia te w żaden sposób nie umiejscawiają ESDZ pod zwierzchnictwem tych organów.

W kontekście zakresu działania ESDZ warto podkreślić, że jako struktura podlegająca wysokiemu przedstawicielowi wykonuje ona zadania, kierując się wyłącznie interesem Unii¹⁷.

Organizacja Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Na strukturę wewnętrzną ESDZ składa się administracja centralna, zlokalizowana w Brukseli oraz delegatury Unii ustanowione w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Warto podkreślić, że funkcjonujące od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony delegatury UE zostały przekształcone z działających dotychczas przedstawicielstw KE. Rdzeń administracji centralnej

¹⁶ S. Blockmans, and Ch. Hillion, *EEAS 2.0 A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2013, s. 4.

¹⁷ *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 179.

stanowi wyodrębniona rada zarządzająca (*corporate board*)¹⁸. W jej skład, poza Wysokim Przedstawicielem, wchodzi wykonawczy sekretarz generalny, który bezpośrednio podlega wysokiemu przedstawicielowi. Funkcją wykonawczego sekretarza generalnego jest kierowanie ESDZ. W tym celu podejmuje on wszelkie środki niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania całej służby. Do zakresu jego kompetencji należy także zarządzanie administracyjne i budżetowe ESDZ. W swoich obowiązkach jest on wspomagany przez dwóch zastępców. W skład najwyższego gremium zarządzającego wchodzi również dyrektor ds. operacyjnych¹⁹.

Zgodnie z postanowieniami decyzji administracja centralna ESDZ jest podzielona na dyrekcje, ich szefowie – dyrektorzy zarządzający wraz z przewodniczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa tworzą tzw. radę polityczną. W decyzji wymieniono sześć dyrekcji, wyodrębnionych według kryterium geograficznego: Azji i Pacyfiku, Afryki, Europy i Azji Centralnej, Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Półwyspu Arabskiego, Iranu i Iraku, Dyrekcję Ameryk, wreszcie Dyrekcję Zagadnień Globalnych i Wielostronnych. Ponadto istnieją dwie Dyrekcje wyodrębnione według kryterium tematycznego (przedmiotowego): Dyrekcja ds. Reagowania Kryzysowego i Koordynacji Operacyjnej oraz Dyrekcja ds. Administracji i Finansów. Do poziomu centralnego przypisano ponadto takie działy, jak: Dział Planowania Polityki Strategicznej, Dział Prawny, Działy ds. stosunków międzyinstytucjonalnych, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych.

Obok administracji centralnej strukturę ESDZ tworzą przedstawicielstwa UE. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 XII 2009 r. istniejąca sieć 136 delegatur Komisji została formalnie przekształcona w delegatury Unii, a następnie stopniowo przejęła obowiązki należące wcześniej do rotacyjnej prezydencji w zakresie koordynacji procesu obsadzania stanowisk unijnych. Za najbardziej prestiżowe funkcje w delegaturach uznawane są stanowiska kierowników delegatur oraz pozycje ekwiwalentne (np. kierownicy biur UE w Kosowie i Hongkongu), łącznie obejmujących w 2012 r. 126 stanowisk. Już po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ich obsadzenie znalazło się w centrum zainteresowania głównie ze względu na zmieniający się charakter placówek w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (przekształconych z delegacji Komisji w delegatury UE). Zmiana ta zdeterminowała szeroki zakres dostosowań, obejmujący także dobór personelu niezbędnego do pełnienia zadań nowego typu²⁰. Z początkiem 2011 r. ESDZ przejęła po KE sieć placówek, jednak z dominującą reprezentacją

¹⁸ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

¹⁹ Schemat organizacyjny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf (27 XII 2013).

²⁰ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

przedstawicieli państw tzw. Piętnastki (państwa członkowskie UE sprzed 1 V 2004 r.) na stanowiskach kierowniczych²¹.

Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

W decyzji z 26 VII 2010 r., dotyczącej organizacji i funkcjonowania ESDZ, wiele miejsca poświęcono kwestiom personelu Służby i jego rekrutacji. Zgodnie z ogólnym sformułowaniem zawartym w art. 27 Traktatu w skład ESDZ wchodzi urzędnicy z Sekretariatu Generalnego Rady i z Komisji, jak również personel ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. W postanowieniach decyzji doprecyzowano, że przed dniem 1 VII 2013 r. ESDZ będzie rekrutować wyłącznie urzędników pochodzących z Sekretariatu Generalnego Rady i z Komisji oraz personel ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. Po tym terminie wszyscy urzędnicy i inni pracownicy UE powinni mieć możliwość ubiegania się o wakujące stanowiska w ESDZ. Kluczowe znaczenie mają tutaj przepisy art. 6 ust. 9 Decyzji, zgodnie z którymi po osiągnięciu przez Służbę pełnej zdolności działania, personel z państw członkowskich, powinien stanowić co najmniej jedną trzecią całkowitej liczby jej personelu (należącego do grupy funkcyjnej AD)²². Natomiast stali urzędnicy Unii powinni stanowić co najmniej 60% całkowitej liczby personelu ESDZ. Z oczywistych względów ten zasób kadrowy przyszłej służby zdominowany był przez pracowników posiadających obywatelstwo państw „Piętnastki”. Z tego powodu jeszcze na etapie negocjacji wypracowano porozumienie, zgodnie z którym dla personelu, pochodzącego z państw członkowskich należy utworzyć kategorię pracowników tymczasowych, mianowanych na stały okres – 5 lat. Podnoszono również, że oddelegowanie do ESDZ przez państwa członkowskie powinno być traktowane jako integralna ścieżka rozwoju zawodowego w służbach narodowych²³.

Za zasadnicze kryterium rekrutacji na stanowiska w Służbie uznano kompetencje merytoryczne, dodatkową wytyczną w tym procesie miało być zapewnienie odpowiedniej równowagi geograficznej i w obszarze płci²⁴. Warto podkreślić, że

²¹ R. Formusiewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk w szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Raport PISM, Warszawa 2010, s. 23.

²² W grupie funkcyjnej AD, oznaczającej urzędników tzw. Administratorów, wskazano również poszczególne stopnie zaszerogowania. Przykładowo, członkowie rady zarządzającej i dyrektorzy zarządzający posiadają stopień zaszerogowania AD 15–16. Z kolei szefowie delegatur zaszerogowani zostali na poziomie 14–15 i 9–14. Generalnie w grupa funkcyjna AD obejmuje 12 grup zaszerogowania personelu odpowiedzialnego za zadania w zakresie zarządzania, prac koncepcyjnych i studyjnych, językowych lub naukowych.

²³ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

²⁴ S. Duke, S. Lange, *Achieving geographical and gender balance in EEAS*, Brussels 2013, ss. 1–70.

podnoszone przez nowe państwa członkowskie argumenty o niewystarczającym udziale ich obywateli w przedstawicielstwach UE nie były nieuzasadnione. Jak wynika z raportu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) na czele delegatur Unii w 2010 r., a zatem już po przekształceniu przedstawicielstw Komisji w placówki UE, spośród 115 ambasadorów unijnych jedynie dwie osoby pochodziły z nowych państw członkowskich (Litwa i Węgry), podczas gdy spośród państw „Piętnastki” swojego ambasadora nie miały tylko Dania i Luksemburg²⁵. W raporcie wskazywani również na niewielki udział kobiet w kadrze kierowniczej przedstawicielstw UE. Tylko 10% stanowisk szefów delegatur było wówczas zajmowanych przez kobiety²⁶. Na tle narodowych modeli służb zagranicznych²⁷ taki niski wskaźnik udziału kobiet w kadrze zarządzającej, niewątpliwie skłaniał do włączenia w treść decyzji postanowień „zapewniających równowagę płci”.

Nakreślone w decyzji kryteria naboru do ESDZ były wynikiem przyjętego konsensusu pomiędzy państwami członkowskim oraz instytucjami UE, jednak wszystkie strony tego porozumienia dążyły do zapewnienia swoim obywatelom, bądź pracownikom, możliwie szeroki dostęp do stanowisk w ESDZ. Sygnalizowana już wyżej dominująca reprezentacja obywateli państw „Piętnastki”, powodowała, że przeprowadzane od 2010 r. nabory do służby, a w szczególności do rady zarządzającej oraz dyrekcji, spotykały się ze szczególnym zainteresowaniem nowych członków Unii. W skład zespołu najwyższego szczebla kierowniczego w grudniu 2010 r. weszli: Pierre Vimont – jako wykonawczy sekretarz generalny, David O’Sullivan – jako dyrektor ds. operacyjnych oraz dwóch zastępców: Helga Schmid – jako zastępca sekretarza generalnego do spraw politycznych oraz Maciej Popowski, powołany na zastępcę sekretarza generalnego do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych²⁸. Z kolei na stanowiska dyrektorów dyrekcji generalnych powołano w przeważającej większości przedstawicieli państw członkowskich „Piętnastki”. W sumie w liczącej 14 członków rady zarządzającej i politycznej tylko

²⁵ R. Formusiewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk w szefów...*, *op.cit.*, s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 6. Warto jednak podkreślić, że w polskiej służbie zagranicznej w końcu 2013 r. wskaźnik kobiet zatrudnionych na stanowiskach ambasadorów i przedstawicieli dyplomatycznych nie przekroczył 10%. Zatrudnienie kobiet widoczne jest głównie w placówkach polskiej dyplomacji publicznej i kulturalnej, tj. w Instytutach Polskich, zajmują one ponad 50% stanowisk dyrektorów tych placówek; Szefowie polskich placówek za granicą, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polskie_placowki/szefowie_placowek/ (31 XII 2013).

²⁷ W służbie zagranicznej Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii w roku 2010 ten wskaźnik wynosił 21,8%; Por. T. Rahman, *Women in Diplomacy, An Assessment of British Female Ambassadors in Overcoming Gender Hierarchy 1990–2010*, www.law-journals-books.vlex.com/vid/diplomacy-ambassadors-overcoming-hierarchy-273879127 (29 XII 2013).

²⁸ Top management nominated for EEAS – updated 21/12/10, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/top_stories/251010_en.htm (25 XI 2013).

dwa nowe kraje członkowskie posiadają swoich przedstawicieli²⁹. Jak podkreślała Catherine Ashton, dobór składu zarządzającego nie był przypadkowy, bowiem „pierwszy etap uruchamiania ESDZ wymagał szczególnego zaangażowania silnego i doświadczonego zespołu kierownictwa wyższego szczebla”³⁰.

Duże zainteresowanie wzbudzały również nominacje szefów delegatur UE. Przeprowadzona w ramach rotacji zmiana na stanowiskach kierowników 27 delegatur w 2010 r. wzmocniła bowiem pozycję państw „Piętnastki”. Nowym państwu członkowskiemu przypadły jedynie cztery nominacje. Analogicznie zmiana ta wyglądała w roku następnym. Spośród 25 stanowisk kierowników delegatur bądź ich zastępców, tylko cztery przypadły nowym państwom. Niewielką zmianę przyniósł rok 2012, w którym w ramach głównej rotacji 5 spośród 15 szefów delegatur wywodziło się z nowych państw członkowskich³¹.

Jak wynika z przywołanych danych postulowana w decyzji równowaga geograficzna pozostawała w dużej mierze nieosiągalna. „Nadrepzentacja” państw „Piętnastki” na stanowiskach kierowniczych, zarówno w centralnej administracji, jak i w przedstawicielstwach nie została zasadniczo ograniczona w początkach funkcjonowania ESDZ.

Według Raportu wysokiego przedstawiciela z połowy 2013 r. zatrudnionych w Służbie było 3 417 pracowników pracujących w centralach (1 457) i delegaturach UE (1 960)³². Udział 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE od 2004 r., obejmował 17,2% oficjalnych stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia. Dla porównania udział tych krajów w ogólnej liczbie ludności UE wynosił 20%. Odsetek ten pozostawał nieznacznie wyższy dla stanowisk AD i wynosił 18%. Jednocześnie tylko na czele 19 delegatur stoją obywatele państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, co stanowi jedynie 14% wszystkich szefów delegatur³³.

Polska obecność w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych

Obecność polskich dyplomatów w szeregach ESDZ wydaje się oczywista. Z drugiej strony sygnalizowane wyżej dysproporcje w obsadzie stanowisk

²⁹ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*, s. 14.

³⁰ Przegląd ESDZ, lipiec 2013, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_pl.pdf (25 XI 2013).

³¹ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*, s. 17.

³² Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Obrony, *Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela lipiec 2013, s. 17–18.

³³ *Ibidem*.

pomiędzy państwami „Piętnastki” a państwami członkowskimi, które przystąpiły do UE od 2004 r. mogą świadczyć o stosunkowo niewielkim udziale polskich obywateli w „dyplomacji unijnej”. Ogółem w 2013 r. w ESDZ na stanowiskach kategoryzowanych AD zatrudniono 37 Polaków. W tej liczbie 10 stanowiło oddelegowanych dyplomatów narodowych, a 27 zatrudniono na stanowiskach urzędniczych. Ostatecznie polski udział w kadrach Służby wynosi 4% ogółu pracowników. Jednak w porównaniu z takimi państwami, jak Francja (13%), Niemcy (9,7%) czy Belgia (7%), nie wydaje się on zasadniczo wysoki. Z kolei na stanowiskach przynależących do kategorii Asystentów (AST)³⁴ zatrudniono 24 polskich pracowników. Czterech Polaków znalazło się również w grupie pracowników kontraktowych.

Warto podkreślić, że w gronie państw dwunastki najwięcej nominacji – po cztery – na stanowiska kierowników delegatur uzyskała Polska oraz Czechy. Pozytywnie należałoby tutaj ocenić powołanie Jana Tombińskiego na szefa delegatury na Ukrainie. Wśród czwórki Polaków, pełniących funkcję szefa przedstawicielstwa UE, znaleźli się również Joanna Wronceka w Jordanii, Tomasz Kozłowski w Korei Południowej oraz Adam Kułach, który objął placówkę w Arabii Saudyjskiej. Za sukces można również uznać powołanie do ścisłego kierownictwa ESDZ Macieja Popławskiego na stanowisko zastępcy sekretarza generalnego do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych i Jacka Bylicy na Głównego doradcę i specjalnego wysłannika ds. nierozprzestrzeniania broni oraz rozbrojenia.

Uwzględniając jednak fakt stosunkowo niewielkiego stanu zatrudnienia Polaków w Komisji czy Sekretariacie Rady, czyli największego udziałowo (60%) zasobu ESDZ, wydaje się naturalne, że potencjalne szanse na zatrudnienie w tej służbie mają przede wszystkim osoby, rekrutujące się spośród kadr narodowej dyplomacji. Przykładem są tutaj wszystkie ww. nominacje Polaków na szefów przedstawicielstw Unii oraz do kadry kierowniczej administracji centralnej Służby. Z tego powodu istotną rolę dla zwiększenia polskiej obecności w ESDZ będą odgrywać kandydatury polskich dyplomatów.

Przebieg pracy zawodowej członków polskiej służby zagranicznej zdeterminowany jest przez ich pozycję w korpusie urzędniczym polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pozycja ta wynika z jednej strony z determinantów o charakterze normatywnym, głównie przepisów ustawy o polskiej służbie zagranicznej³⁵, z drugiej zaś warunkowana jest czynnikami, wynikającymi

³⁴ Grupa funkcyjna AST – tworzą ją tzw. Asystenci, którzy zostali zaszeregowani na 11 poziomach (AST 1–AST 11).

³⁵ Ustawa o służbie zagranicznej z 27 lipca 2001 roku, Dz. U. 2001, nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

niekiedy ze *stricte* personalnych zależności³⁶. Ustawa o służbie zagranicznej, przyjęta w okresie przedakcesyjnym, nie uwzględnia obecności polskich dyplomatów w ESDZ. Także polski model kształcenia przyszłych dyplomatów, np. w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej nie uwzględnia ich potencjalnej kariery w europejskiej dyplomacji. Z tego powodu, w świetle podjętego tematu, po trzech latach funkcjonowania Służby, trudno jest postrzegać nominacje członków polskiej dyplomacji w kategorii „integralnej ścieżki rozwoju zawodowego w służbach narodowych”.

Wnioski

Skala zatrudnienia polskich dyplomatów w ESDZ okazała się daleka od oczekiwań³⁷. W zderzeniu z rzeczywistymi uwarunkowaniami, w tym silnej pozycji instytucji UE oraz państw „Piętnastki” wyobrażenia o silnej reprezentacji Polaków, jak również obywatele innych państw członkowskich, które wstąpiły do Unii od 2004 r. okazały się nierealne. Obecność 37 Polaków w liczącej ponad 3 tys. pracowników strukturze nie można uznać za znaczącą. Dodatkowym czynnikiem, który nadal może tę obecność ograniczać, jest tzw. profilowanie stanowisk poprzez wskazywanie określonych kompetencji i wymagań, np. w zakresie posiadania doświadczenia zawodowego w unijnych instytucjach³⁸.

Z tego powodu konieczne jest znalezienie nowych możliwości zapewnienia, choć w podstawowym stopniu, równowagi geograficznej w ESDZ. Przede wszystkim należałoby położyć większy nacisk na zwiększenie polskiej reprezentacji we wszystkich instytucjach unijnych, nie koncentrując się jedynie na kierowniczych stanowiskach w Służbie. Dzięki temu w przyszłości, przy czym należałoby podkreślić, że nie dotyczy to perspektywy krótkoterminowej, mógłby się zwiększyć „polski napływ” do ESDZ z dwóch podstawowych zasobów kadrowych (Komisji i Sekretariatu Rady). Wymaga to również zwiększenia udziału Polaków w rekrutacji do tych instytucji, przeprowadzanej w procedurach konkursowych. Temu z kolei powinien sprzyjać odpowiedni proces kształcenia, także w ramach polskiego modelu kształcenia przyszłych dyplomatów, dzięki któremu mogliby oni konkurować z kandydatami z innych państw członkowskich.

³⁶ Por. Anna Umińska-Woroniecka, *Korpus urzędniczy polskiej służby zagranicznej w XXI wieku – wybrane zagadnienia*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w latach 2004–2011: struktury, koncepcje, sąsiedzi, Izrael*, red. M. Wolański, Polkowice 2013, s. 13–33.

³⁷ R. Sikorski, *Pierwsze nominacje ambasadorskie szansa dla polskich dyplomatów*, 14 IX 2010, www.radeksikorski.pl/aktualnosci/pierwsze-nominacje-ambasadorskie-w-ue-szansa-dla-polskich-dyplomatow/ (29 XII 2013)

³⁸ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby...*, *op.cit.*, s. 20–21.

Innym czynnikiem, który mógłby zwiększyć szanse polskiego udziału w Służbie byłaby rekomendacja większej liczby kobiet, także na wyższe stanowiska w unijnej dyplomacji³⁹. Jak wynika z raportu Wysokiego Przedstawiciela, przedstawionego w związku z przeglądem ESDZ w lipcu 2013 r. „w ramach transferu blokowego do pracy w ESDZ przeszli głównie mężczyźni i obecnie, podobnie jak krajowe służby dyplomatyczne, ESDZ stoi w obliczu wyzwań związanych z zachęcaniem dobrze wykwalifikowanych kobiet do objęcia stanowisk wyższego szczebla w Służbie”⁴⁰. O nacisku na kwestię „równowagi płci” mogą również świadczyć rekomendacje PE, przedstawione w związku z przywołanym wyżej raportem, wśród których zalecono m.in. kontynuację i intensyfikację wysiłków w celu „uzyskania większej równowagi między przedstawicielami obu płci, z należyтым uwzględnieniem doświadczenia i kompetencji; podkreślenie znaczenia, jakie ma osiągnięcie stanu równowagi na szczeblu szefów delegatur i na innych szczeblach kierowniczych; wprowadzenie środków przejściowych przy jednoczesnym opracowaniu planu działania, który obejmowałby programy opieki mentorskiej, specjalne szkolenia oraz środowisko pracy uwzględniające potrzeby rodzin w celu promowania reprezentacji kobiet i usunięcia przeszkód strukturalnych utrudniających im karierę w dyplomacji”⁴¹.

Nie sposób wreszcie pominąć, sygnalizowanego już w 2012 roku przez autorki raportu PISM⁴², zwiększenia przejrzystości struktury kadrowej i stałego udostępniania danych dotyczących personelu ESDZ. Interwencji państw członkowskich wymaga przede wszystkim kwestia zbyt ograniczonego przepływu informacji o istniejących wakatach w Służbie albo niepełnych informacji o już obsadzonych stanowiskach.

³⁹ W obliczu coraz większej partycypacji kobiet w kierownictwie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (obecnie stanowisko to w randze podsekretarza stanu pełni: Katarzyna Kacperczyk, Henryka Mościcka-Dendys,) wydaje się, że dobór kandydatur nie stanowiłby problemu, choć przedstawiane już wyżej dane liczbowe dotyczące stanowisk polskich ambasadorów mogą świadczyć o dominującym udziale mężczyzn w polskiej dyplomacji.

⁴⁰ *Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Obrony, Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, op.cit.*, s. 17.

⁴¹ *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/ Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady i Komisji w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ w roku 2013, (2012/2253).*

⁴² Jak wskazują autorki raportu R. Formusiewicz i D. Liszczyk: „Ogólną orientację w aktualnym stanie organizacyjnym i personalnym utrudnia nie tylko selektywna polityka informacyjna, np. niepodawanie do wiadomości publicznej wszystkich nominacji na szczeblu dyrektorów, ale także opóźnienia w publikowaniu struktury organizacyjnej administracji ESDZ oraz nieaktualizowanie bazy personalnej UE Who is who. Bardzo częsty jest brak korelacji między danymi personalnymi prezentowanymi w tym samym czasie we wspomnianych źródłach.”; R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby...*, *op.cit.*, s. 19.

SŁOWA KLUCZOWE

Służba Działań Zewnętrznych, System instytucjonalny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Równowaga geograficzna w ESDZ, Równowaga płci w ESDZ

KEYWORDS

European External Action Service, Institutional System of the EU Common Foreign and Security Policy, geographical balance in the EEAS, gender balance in the EEAS

S u m m a r y

Implications of the European External Action Service for HR staff processes in the Polish foreign service

Establishment of the European External Action Service (EEAS) under the law of the Lisbon Treaty was one of the key changes in the institutional system of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Prospect of national diplomats recruitment to the EEAS seemed to be obvious for the member-states which joined the EU in 2004 and later, including Poland as the largest state among them. Taking into consideration this objective state of affairs, in her article the author tries to present genesis of the EEAS, its structure, the process of staff recruitment, extralegal conditioning of its operation, and finally Poland's experience that results from its decennial operation within the EEAS system.