



BIULETYN

Nr 58 (666) • 16 kwietnia 2010 • © PISM

Redakcja: Łukasz Adamski, Jacek Foks (redaktor naczelny), Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciskiewicz

Europejska Służba Działań Zewnętrznych – przyszła organizacja i zasady funkcjonowania

Ryszarda Formuszewicz

Po trwających trzy miesiące pracach wysoka przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton przedstawiła 25 marca 2010 r. projekt decyzji Rady w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Choć przyjęty przez Radę Europejską harmonogram zakłada zamknięcie negocjacji przed końcem kwietnia br., to wypracowanie kompromisu może się przedłużyć. Przyjęcie decyzji wymaga bowiem zarówno jednogłośności państw członkowskich, jak i akceptacji Komisji. Również Parlament Europejski zabiega o uzyskanie wpływu na przyszłe rozstrzygnięcia.

Zręby kompromisu konkretyzującego ogólne dyspozycje traktatowe dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) zarysowane zostały w sprawozdaniu prezydencji szwedzkiej przyjętym przez Radę Europejską jesienią 2009 r. Na nich opierały się prace nad projektem decyzji.

Podstawowym zadaniem ESDZ jest wspomaganie wysokiego przedstawiciela Unii (WP). Podwójne umocowanie tej funkcji jako organu wykonawczego europejskiej polityki zagranicznej o charakterze międzyrządowym, a zarazem wiceprzewodniczącego Komisji odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne, przesądza o przyszłym kształcie ESDZ. Będzie ona strukturą funkcjonalnie niezależną zarówno od Sekretariatu Generalnego (SG) Rady jak i od Komisji, autonomiczną administracyjnie i finansowo. Tworzyć ją będzie centrala w Brukseli wraz z delegaturami UE w państwach trzecich oraz przy organizacjach międzynarodowych. Konkretnie rozstrzygnięcia co do organizacji, kompetencji i personelu są źródłem rozbieżności między państwami członkowskimi, jak i sporów między instytucjami UE.

Administracja centralna ESDZ. Zgodnie z projektem, zarządzanie i reprezentacja ESDZ będą powierzone sekretarzowi generalnemu o szerokim zakresie uprawnień. Ma on zapewniać koordynację wszystkich departamentów oraz delegatur UE.

Centrala podzielona zostanie na dyrekcje generalne, wyznaczone wg kryterium tematycznego (kwestie horyzontalne, np. prawa człowieka) i geograficznego (departamenty obejmujące wszystkie państwa i regiony świata). Przewidziana jest odrębna dyrekcja ds. administracyjnych, bezpośrednio podporządkowana sekretarzowi generalnemu. W strukturze centrali znajdują się ponadto departamenty: prawny, ds. relacji międzyinstytucjonalnych, informacji i dyplomacji publicznej, audytu wewnętrznego oraz ochrony danych osobowych.

Odrębny pion organizacyjny, podlegający bezpośrednio WP, utworzą przechodzące z SG Rady struktury instytucjonalne wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zachowana ma zostać w ich wypadku specyfika funkcjonowania, rekrutacji i statusu personelu. PE postulował utworzenie z tych jednostek kolejnej dyrekcji generalnej. W zakres jej właściwości wejść miał również Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, który w koncepcji Ashton przypisany jest do zastępcy sekretarza generalnego ds. zewnętrznych.

Delegatury UE. Projekt ustala zamierzony kształt organizacyjny i osobowy delegatur UE. O ich utworzeniu bądź likwidacji decydować będzie WP po konsultacji bądź w porozumieniu (w wypadku likwidacji) z Radą i Komisją. Delegatury mają ściśle współpracować ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich, w szczególności wymieniać się informacjami. W zakresie udzielania ochrony

konsularnej obywatelom Unii, delegatury ograniczą się do wspierania służb państw członkowskich na ich wniosek.

W delegaturach pracować będzie personel ESDZ, a także dodatkowo personel służb Komisji, gdy wymagać tego będzie implementacja budżetu i polityk unijnych. Wszyscy zatrudnieni, bez względu na status i zakres działania, podlegać będą szefowi delegatury należącemu do ESDZ. Instrukcje wobec delegatur mogą być formułowane przez WP i ESDZ, a także przez Komisję w dziedzinach jej właściwości. Delegatury zobowiązane są zarazem do udzielania wsparcia instytucjom UE, w szczególności PE.

Relacje między ESDZ a Komisją. Sprawozdanie prezydencji przewidywało, że obszary działań zewnętrznych pozostające w kompetencji Komisji, tj. handel, polityka rozwojowa, polityka rozszerzenia (z wyłączeniem departamentów geograficznych), nie zostaną przeniesione do ESDZ. Zakres transferu konkretnych struktur Komisji (oraz SG Rady) wyszczególniony zostanie w załączniku do decyzji Rady. Proces tworzenia ESDZ z założenia nie ma prowadzić do powielania struktur, co wymaga możliwie precyzyjnego podziału zadań. Sprzeczność interesów przy ich rozgraniczaniu uwidoczniła się zwłaszcza w odniesieniu do programowania finansowych instrumentów kooperacji z państwami trzecimi. Projekt decyzji przewiduje współdziałanie WP i ESDZ z odpowiednimi komisarzami i służbami Komisji w całym cyklu programowania, planowania i implementacji. Zasadniczo ESDZ odpowiadać ma za przygotowanie decyzji Komisji w odniesieniu do strategicznych wieloletnich elementów programowania, a Komisja zająć się ma ich wdrażaniem. W wypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju, Instrumentu Współpracy na Rzecz Rozwoju oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa decydujący głos w przygotowaniu rozstrzygnięć przez ESDZ i służby Komisji zachowują właściwi komisarze. Krytycy przyjętych w projekcie rozwiązań widzą w nich zagrożenie dla spójności działań UE we współpracy rozwojowej i polityce sąsiedztwa. Proponowany podział zadań został zaakceptowany przez Komisję, a ewentualne próby dalszego ograniczania jej uprawnień mogą zostać zablokowane przez kolegium w związku z traktatowym wymogiem wyrażenia zgody na przyjmowaną przez Radę decyzję w sprawie ESDZ.

Personel. Wszyscy członkowie ESDZ: przechodzący z Komisji, SG Rady i oddelegowani ze służb dyplomatycznych państw członkowskich, będą mieć równy status pracowniczy. Projekt przewiduje, że po osiągnięciu pełnej zdolności operacyjnej, co najmniej 1/3 zatrudnionych ma pochodzić ze służb państw członkowskich (poziom administratorów). Wobec istniejącego zróżnicowania struktury zatrudnienia obywateli państw członkowskich w instytucjach UE, przyjęta proporcja może utrwalić niedostateczną reprezentację, przede wszystkim pod względem charakteru zajmowanych stanowisk, obywateli państw Europy Środkowej. Zgodnie z projektem decyzji Rady, nominacje mają opierać się na kryteriach merytorycznych i możliwie najszerzej bazie geograficznej, a celem perspektywicznym jest znacząca obecność obywateli wszystkich państw członkowskich w ESDZ. Na początkowym etapie przewiduje się utworzenie gremium konsultacyjnego, poprzez który państwa członkowskie, obok Komisji i SG Rady, mają zostać włączone w procedurę rekrutacyjną. Dotyczy to w szczególności przygotowania dla WP tzw. krótkich list kandydatów na wyższe stanowiska. Gremium to będzie monitorowało procedurę rekrutacyjną i strukturę zatrudnienia na innych poziomach ESDZ. W dłuższej perspektywie – wobec braku systemu narodowych kwot – instrumentem kontroli polityki zatrudnienia będą przedkładane corocznie Radzie sprawozdania WP o obsadzie stanowisk w ESDZ. Projekt decyzji dopuszcza również pozyskanie specjalistów z państw członkowskich spoza służb dyplomatycznych. Ogólna wzmianka o potrzebie kształcenia kadry wskazuje na dominującą rolę instrumentów szkolenia istniejących w państwach członkowskich.

Perspektywy. Dążenie do szybkiego wypracowania kompromisu uwidoczniło się w ogólnikowości proponowanej regulacji i pozostawieniu wielu kwestii do rozstrzygnięcia na później. Przyczyną opóźnień w budowie Służby może być PE, który wprowadzie tylko opiniuje projekt decyzji Rady, ale współdecyduje przy koniecznych modyfikacjach regulacji pracowniczych oraz rozporządzenia finansowego. Główne frakcje skrytykowały projekt za nieuwzględnienie zasadniczych postulatów PE.

Dla państw członkowskich na obecnym etapie centralne znaczenie ma zapewnienie wpływu na funkcjonowanie ESDZ poprzez proces kształtowania składu osobowego. Przedmiotem uzgodnień politycznych będzie przede wszystkim obsadzenie stanowisk sekretarza generalnego i jego dwóch zastępców. Brak mechanizmów kwotowych skłaniać powinien zainteresowane państwa członkowskie do działań zwiększających szanse własnych obywateli w procedurach rekrutacyjnych. Polska powinna zatem wdrożyć jak najszybciej długofalową strategię budowania polskich zasobów kadrowych dla instytucji UE po uprzedniej krytycznej ewaluacji dotychczasowej aktywności w tej dziedzinie.