



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 57 (161) • 1 października 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 3-20~~

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w projekcie Traktatu Konstytucyjnego – kompetencje UE i państw członkowskich

Janusz Dołęga

W projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) wyszczególniono trzy kategorie kompetencji przysługujących UE i państwom członkowskim: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone między UE i członków, oraz wyłączne kompetencje państw członkowskich. W dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) mamy do czynienia z przypadkiem kompetencji dzielonej, gdyż TUK przyznaje Unii uprawnienia w tej dziedzinie, nie kwalifikując ich jako wyłącznych ani wchodzących w zakres działań wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich. Powierzenie UE kompetencji w dziedzinie WPZiB, wraz z wyznaczeniem jej zakresu, znajduje się w art. 11 ust. 4. oraz art. 15 ust. 1 projektu. Zgodnie z nimi zakres ten obejmuje wszystkie dziedziny polityki zagranicznej oraz wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii, w tym stopniowe kształtowanie wspólnej polityki obronnej, które może prowadzić do wspólnej obrony.

Dzielenie kompetencji oznacza, że zarówno Unia, jak i państwa członkowskie mają kompetencję legislacyjną i mogą przyjmować akty prawnie wiążące w określonej dziedzinie. Jednocześnie w projekcie TUK wprowadzono rozwiązanie zapobiegające sporom kompetencyjnym, będące odwrotnością ogólnej zasady subsydiarności. Polega ono na tym, że państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła o zaprzestaniu jej wykonywania. Jest to niewątpliwie próba znacznego wzmocnienia pozycji Unii wobec państw członkowskich, w porównaniu z rozwiązaniami funkcjonującymi obecnie.

Podejmowanie decyzji. W procesie decyzyjnym w dziedzinie WPZiB, według TUK, najwyższym organem jest Rada Europejska, w skład której wchodzi głowa państw albo szefowie rządów państw członkowskich. Jest to zatem pro-

pozycja rozwiązania podobnego do obecnie funkcjonującego. Rada Europejska (RE), zgodnie z projektem TUK, określa interesy strategiczne Unii oraz cele WPZiB, natomiast Rada Ministrów (RM) – odpowiednik obecnej Rady UE – kształtuje tę politykę zgodnie z wytycznymi RE. Narzędziem prawnym służącym do prowadzenia WPZiB są decyzje europejskie – akty prawne o charakterze nieustawodawczym, wydawane przez Radę Europejską i Radę Ministrów. Decyzje europejskie RE zawierają postanowienia o charakterze strategicznym, natomiast decyzje europejskie RM dotyczą kwestii bardziej szczegółowych, np. postanowienia określające cele, zakres i środki, jakie mają być oddane do dyspozycji Unii przy podjęciu działań operacyjnych albo określające podejście Unii wobec sytuacji w danym regionie czy określonego wydarzenia.

Zasadą jest podejmowanie decyzji jednomyślnie, z tym, że wstrzymanie się od głosu nie blokuje podjęcia decyzji. W Radzie Europejskiej powyższa zasada ma charakter bezwzględny, natomiast w przypadku głosowania w Radzie Ministrów przewidziano od niej szereg wyjątków. Jeżeli członek RM złoży formalne oświadczenie o wstrzymaniu się od głosu, nie jest zobowiązany do wykonania decyzji europejskiej. Wówczas państwo członkowskie reprezentowane przez takiego członka RM, zobowiązane jest jedynie do powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Co więcej, decyzja nie zostaje w ogóle podjęta, jeśli członkowie Rady Ministrów, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią państw członkowskich i co najmniej jedną trzecią ludności Unii. Projekt TUK zawiera również inne wyjątki od zasady jednomyślności, wymienione enumeratywnie (nie obejmują one jednak decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne). Ponadto daje Radzie Europejskiej uprawnienie do wprowadzenia głosowania w Radzie Ministrów większością kwalifikowaną, w innych przypadkach niż wymienione w TUK.

W celu zrównoważenia tak szerokiej możliwości głosowania większościowego, wprowadzono następujące ograniczenie: głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek RM oświadcza, że z istotnych względów polityki krajowej (musi je podać w oświadczeniu), zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną. Wówczas Rada Ministrów może, w głosowaniu większościowym, zażądać przedłożenia tej sprawy Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji w sposób jednomyślny. Wydaje się jednak, że ta regulacja, nawet jeśli zostanie utrzymana w przyszłym traktacie konstytucyjnym, nie będzie miała szczególnego znaczenia. Względy uzasadniające sprzeciw wobec głosowania większościowego zgłoszony przez przedstawiciela państwa członkowskiego w Radzie Ministrów, zapewne będą również podstawą stanowiska zajętego przez przedstawiciela tego państwa na forum Rady Europejskiej. W warunkach głosowania jednomyślnego daje to niewielkie prawdopodobieństwo przyjęcia zakwestionowanej decyzji.

Decyzje europejskie podejmowane będą na wniosek państwa członkowskiego, ministra spraw zagranicznych Unii albo na wniosek tego ministra z poparciem Komisji Europejskiej. Rola Parlamentu Europejskiego jest niewielka. Minister spraw zagranicznych Unii konsultuje z Parlamentem Europejskim najważniejsze kwestie i podstawowe kierunki WPZiB oraz regularnie informuje Parlament o jej rozwoju. Parlament Europejski może kierować do Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych UE pytania lub formułować zalecenia.

Realizacja decyzji. Wprowadzenie w życie WPZiB należy do ministra spraw zagranicznych UE oraz do państw członkowskich. Minister spraw zagranicznych UE reprezentuje Unię w stosunkach zewnętrznych w sprawach dotyczących WPZiB, korzystając z pomocy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych¹. Projekt TUK nakłada na państwo członkowskie, które zamierza podjąć jakiegokolwiek działania (a zwłaszcza zobowiązania), które mogłyby wpłynąć na interesy Unii, obowiązek kon-

¹ Zob. E. Pietras, *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” (PISM), nr 48 (152) z 28 sierpnia 2003 r.

sultacji z pozostałymi państwami członkowskimi na forum Rady Europejskiej lub Rady Ministrów. Ponadto w projekcie TUK zawarto szereg przepisów nakładających na państwa członkowskie obowiązek poddania swoich działań w organizacjach międzynarodowych oraz podczas konferencji międzynarodowych koordynacji ministra spraw zagranicznych UE. Ponadto, zawiera również obowiązek współpracy misji dyplomatycznych państw członkowskich i przedstawicielstw Unii w państwach trzecich oraz obowiązek wzajemnego informowania o wszelkich sprawach, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Formy zacieśniania współpracy. Projekt TUK przewiduje dla państw, które będą chciały rozwinąć współpracę w większym stopniu niż współpraca na zasadach ogólnych dla całej Unii, rozwiązania pozwalające, przy spełnieniu określonych warunków, na jej zacieśnienie i zinstytucjonalizowanie. Dziedzina WPZiB nie należy do kompetencji wyłącznych UE, zatem dopuszczalne jest nawiązanie współpracy między co najmniej jedną trzecią państw członkowskich z wykorzystaniem instytucji współpracy wzmocnionej. Może ona zostać nawiązana tylko z ukierunkowaniem na realizację celów Unii i tylko wtedy, gdy nie można ich osiągnąć w powszechnej współpracy na zasadach ogólnych. Jest bardzo prawdopodobne, że w przypadku WPZiB może się to okazać często stosowanym instrumentem w sytuacji blokowania decyzji, w warunkach wymaganej jednomyślności dwudziestu pięciu państw członkowskich.

Drugą instytucją, opierającą się na intensywniejszej współpracy w obrębie grupy państw członkowskich, jest tzw. współpraca strukturalna, przewidziana dla inicjatyw w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, będącej integralną częścią WPZiB. W tego rodzaju współpracy podstawowym kryterium, decydującym o dopuszczalności uczestnictwa, jest spełnienie przez państwo członkowskie zaostrożonych kryteriów w zakresie zdolności wojskowych, a jej celem podejmowanie misji o większych wymaganiach niż te prowadzone na zasadach ogólnych.

Wnioski. W projekcie TUK bardzo szeroko i ogólnie został określony zakres przedmiotowy kompetencji Unii, jako obejmujący wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i wszystkie kwestie związane ze wspólną obroną. Dopiero praktyka będzie mogła doprowadzić do doprecyzowania tego zakresu przedmiotowego. Niemniej jednak, już teraz należałoby wykluczyć ze WPZiB te sprawy, które są specyficzne dla poszczególnych państw członkowskich, choć wraz z pogłębianiem procesu integracji, będzie coraz trudniej (przy tak konstytucyjnie określonym zakresie przedmiotowym) oddzielić jedno od drugich.

Nadal jednak decyzje mają być podejmowane kolektywnie przez przedstawicieli władz wykonawczych państw członkowskich. Rozwiązanie to, wraz z zasadą jednomyślności oraz prawa do wstrzymania się od głosowania i uchylenia się od skutków decyzji podjętej przez pozostałe państwa, daje każdemu z państw członkowskich narzędzia obrony własnego podejścia do rozpatrywanych kwestii. Co prawda zasada jednomyślności zostaje złagodzona przez wprowadzenie szeregu wyjątków na rzecz większości kwalifikowanej, ale rozwiązanie to wyposażono w zabezpieczenie w postaci prawa sprzeciwu państwa członkowskiego wobec trybu głosowania większością kwalifikowaną. Organy UE, niezależne bezpośrednio od rządów państw członkowskich, biorą udział w procesie decyzyjnym jedynie jako współwnioskodawca (Komisja) albo opiniodawca (Parlament).

OGŁOSZENIA

W dwumiesięczniku

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”

t. 3, nr 4 (14), 2003

opublikowany został zapis dyskusji redakcyjnej nt.

Placówka Dyplomatyczna.

W spotkaniu, które zostało zorganizowane 6 marca br., udział wzięli byli polscy ambasadorzy: Pan Krzysztof Byrski, Pan Paweł Adam Cieślak, Pan Stanisław Ciosek, Pan Jan Kułakowski, Pan Bohdan Lewandowski, Pan Henryk Lipszyc, Pan Daniel Passent, Pan Ryszard Stemplowski (Redaktor Naczelny „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”), Pani Eufemia Teichmannowa i Pan Ryszard Żółtaniecki oraz dyrektor generalny służby zagranicznej Pan Zbigniew Matuszewski.

Uczestnicy dyskusji poszukiwali odpowiedzi m. in. na pytania:

- Jakie zadania ma ambasada Rzeczypospolitej Polskiej u progu XXI w.?
- Jakich zmian należy oczekiwać w najbliższych latach, a jakich w dłuższej perspektywie? Jaki będzie związek z tych zmian z różnymi typami ambasad?
- Jakie zmiany wiążą się z naszym członkostwem w NATO, a jakie spowodowane zostaną członkostwem w Unii Europejskiej?
- Jakie znaczenie dla pracy ambasady będzie miała działalność w zakresie promocji gospodarczej?
- Jak postępuje profesjonalizacja służby zagranicznej?
- W jaki sposób nowe technologie wpływają na pracę placówki?

*„Polski Przegląd Dyplomatyczny”
do nabycia w siedzibie Instytutu,
w sprzedaży wysyłkowej (po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą,
faksem lub przez Internet: www.pism.pl/czasopisma.html)
oraz w wybranych księgarniach*