



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 61 (165) • 15 października 2003 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 3.20

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

Rola przewodniczącego Rady Europejskiej w stosunkach zewnętrznych UE

Małgorzata Krystyniak

W projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK), który został przedstawiony przez Konwent Europejski i jest podstawą prac trwającej konferencji międzyrządowej UE, przewidziano powołanie nowego stanowiska – stałego przewodniczącego Rady Europejskiej¹. Podczas obrad konferencji rozwiązanie to musi być zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie. Zapewne tak się stanie, jest jednak mało prawdopodobne, aby zdecydowano o zwiększeniu zakresu działania i kompetencji powierzonych stałemu przewodniczącemu w projekcie TUK (również w dziedzinie zewnętrznych relacji UE). Można więc założyć, iż ostateczne postanowienia dotyczące stałego przewodniczącego będą zbliżone do wersji zaproponowanej przez prezydium Konwentu.

Zgodnie z art. 21 projektu TUK przewodniczący ma przewodniczyć i kierować pracami Rady Europejskiej (RE), która jest najwyższym organem UE w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej (tak jak obecnie, RE będzie określać interesy strategiczne UE i cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – WPZiB), oraz ma dążyć do „ułatwienia osiągnięcia spójności i konsensu” w RE. Zapewni również „na swoim poziomie reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla kompetencji ministra spraw zagranicznych UE”. Dalsze artykuły projektu TUK nie precyzują i nie rozwijają tych przepisów.

Podczas prac Konwentu członkowie grupy roboczej ds. stosunków zewnętrznych poświęcili wiele uwagi kwestii połączenia funkcji wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, co dało podstawę do sformułowania przepisów regulujących prawa i obowiązki ministra spraw zagranicznych UE. Natomiast zagadnienie kompetencji stałego przewodniczącego RE nie zostało przedyskutowane podczas prac żadnej z grup roboczych. Kwestia ta, jako mająca zbyt duże znaczenie dla równowagi instytucjonalnej UE, została pozostawiona do czasu posiedzenia plenarnego Konwentu. W sytuacji, gdy większość mniejszych

¹ Zob. M. Krystyniak, *Przewodniczący Rady Europejskiej w pracach nad Traktatem Konstytucyjnym UE*, „Biuletyn” (PIISM) nr 44 (148) z 6 sierpnia 2003 r.

państw UE odnosiła się sceptycznie do samej idei stałego przewodnictwa w RE, funkcja przewodniczącego została umieszczona w projekcie TUK w wyniku determinacji prezydium Konwentu oraz presji największych państw UE. Jego kompetencje, także w zakresie stosunków zewnętrznych UE, zostały sformułowane w sposób mało precyzyjny.

Według zwolenników stałego przewodnictwa w RE, główną zaletą takiego rozwiązania dla WPZiB jest zapewnienie ciągłości i spójności w zakresie reprezentacji UE wobec państw trzecich. Obecnie taką funkcję pełni w okresach półrocznych kolejno każde z państw członkowskich, wspierane przez wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB i Komisję Europejską. Sytuacja ta jest nie tylko uciążliwa dla przedstawicieli państw trzecich, ale również osłabia pozycję UE jako uczestnika stosunków międzynarodowych. Państwa sprawujące przewodnictwo w systemie rotacyjnym mają niekiedy odmienne priorytety, a w najważniejszych kwestiach związanych z kształtującą się WPZiB między państwami członkowskimi istnieją duże rozbieżności, które wpływają na program i przebieg poszczególnych okresów przewodnictwa. Powołanie stałego przewodniczącego, który może pełnić funkcję nawet przez 5 lat (2 i pół roku z możliwością jednorazowej reelekcji), powinno znacznie ograniczyć takie rozbieżności.

Zapewnienie większej spójności i ciągłości w realizacji WPZiB stanowiło także *ratio legis* zaproponowania w projekcie TUK utworzenia stanowiska ministra spraw zagranicznych UE. Stały przewodniczący RE będzie miał do odegrania nieco inną rolę. Powinien reprezentować UE w kontaktach z przywódcami państw trzecich, w tym wobec najważniejszych podmiotów polityki światowej, tam gdzie ani obecny przewodniczący, ani wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, ani przyszły minister spraw zagranicznych nie będą mieli odpowiedniej pozycji i wiarygodności. Wydaje się jednak, iż osiągnięcie tego celu musiałoby się wiązać z przyznaniem stałemu przewodniczącemu uprawnień dających mu pozycję znacznie silniejszą niż przewiduje to projekt TUK, jak: uprawnienia kierownicze w stosunku do ministra spraw zagranicznych UE, prawo do dysponowania budżetem na WPZiB lub inicjatywy prawodawczej w kwestiach z tą polityką związanych. Regulacje prawne idące tak daleko w najbliższym czasie byłyby jednak trudne do wprowadzenia.

Postanowienia projektu TUK odnoszące się do przewodniczącego RE są mało precyzyjne, wydaje się jednak, iż jego kompetencje w stosunkach zewnętrznych UE będą niewielkie: nie przyznano mu prawa zgłaszania projektów aktów normatywnych, nie podlega mu minister spraw zagranicznych UE, nie ma też uprawnień do nadzorowania wykonania decyzji RE, czy czuwania nad poszanowaniem zasad, na których opierać się ma WPZiB.

Pozycja stałego przewodniczącego wydaje się być słabsza niż obecnego przewodniczącego RE, który reprezentuje Unię w sprawach objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, wspierany przez wysokiego przedstawiciela i Komisję. Ponadto, wysoki przedstawiciel prowadzi dialog polityczny ze stronami trzecimi, działając na polecenie przewodniczącego. W świetle postanowień projektu TUK, kompetencje przewodniczącego zostały ograniczone na rzecz ministra spraw zagranicznych, który w stosunku do przewodniczącego będzie mieć równocześnie znacznie silniejszą pozycję niż obecnie wysoki przedstawiciel ds. WPZiB.

Zgodnie z przepisami projektu TUK, przewodniczący RE może wpływać na WPZiB w dwojaki sposób:

- pełniąc swoje funkcje w RE, wynikające z przewodnictwa;
- reprezentując UE na zewnątrz w sprawach dotyczących WPZiB.

Podstawowym zadaniem przewodniczącego w RE będzie ułatwianie dochodzenia do porozumienia między państwami członkowskimi UE (przewodniczący nie bierze udziału w głosowaniach). W sytuacji, gdy istnieją liczne rozbieżności między państwami UE w kwestiach związanych z polityką zagraniczną, dochodzenie do kompromisu jest bardzo ważne dla rozwoju WPZiB, nawet jeśli płaszczyzna poro-

zumienia miałyby być ograniczona. Ponadto przewodniczący będzie mógł zwołać „nadzwyczajne posiedzenie RE w celu określenia strategicznych kierunków polityki UE”, jeśli wymagać tego będzie sytuacja międzynarodowa.

Takie uprawnienia przewodniczącego nie zmienią w radykalny sposób poziomu współpracy w kwestiach WPZiB, ale mogą przyczynić się do większej spójności i efektywności polityki zagranicznej UE. Stały przewodniczący zapewne w znacznie mniejszym stopniu niż przewodniczący w systemie rotacyjnym będzie kierował się interesami jednego państwa, czy grupy państw. Efekty jego pracy będą w dużym stopniu zależały od wrażliwości na interesy poszczególnych państw i umiejętności osiągnięcia kompromisu. Trzeba jednak pamiętać, że rozwój i spójność WPZiB zależą nie tylko od sprawności instytucjonalnej, ale w równym, jeśli nie większym stopniu od woli państw członkowskich, ich gotowości do przekazania kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej organom UE.

Inne zadanie przewodniczącego RE, czyli reprezentowanie UE na zewnątrz wiąże się z prowadzeniem dialogu politycznego z państwami trzecimi oraz występowaniem w imieniu UE na forum konferencji lub organizacji międzynarodowych. Takie kompetencje przyznano także ministrowi spraw zagranicznych UE, a ponieważ realizacja kompetencji przewodniczącego RE ma się odbywać bez uszczerbku dla uprawnień ministra spraw zagranicznych należy sądzić, iż zadania przewodniczącego mają polegać głównie na kontaktach z przywódcami państw trzecich. W ten sposób należy interpretować określenie, iż zapewnia on reprezentację UE „na swoim poziomie”. Prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej UE i kontakty z przedstawicielami państw na niższym szczeblu należą do ministra spraw zagranicznych UE. Stały przewodniczący będzie więc reprezentował UE podczas spotkań z przywódcami państw trzecich, z którymi Unia prowadzi dialog polityczny (np. tzw. szczytów UE-Rosja, czy UE-USA), przy czym minister prawdopodobnie będzie również brał udział w tych spotkaniach.

Kompetencje przewodniczącego RE w kwestii zewnętrznej reprezentacji UE powinny zostać sformułowane bardziej precyzyjnie, z uwzględnieniem możliwych sporów z ministrem spraw zagranicznych UE. Bardzo ważne jest również to, jak ich współpraca ukształtuje się w praktyce. Między przewodniczącym RE a przewodniczącym Komisji w kwestiach związanych z zewnętrznymi stosunkami UE nie powinno dochodzić do sporów kompetencyjnych: projekt Traktatu precyzuje, iż Komisja zapewnia reprezentację UE na zewnątrz, ale oprócz spraw związanych ze WPZiB. Nie można jednak wykluczyć nieporozumień, ponieważ większość dziedzin, którymi zajmuje się Komisja, ma implikacje dla zewnętrznych stosunków UE. Poza tym w świetle obecnie obowiązujących przepisów i praktyki Komisja jest „w pełni włączana w prace w dziedzinie WPZiB”, a przewodniczący Komisji reprezentuje Unię obok przewodniczącego RE w kontaktach z przywódcami państw trzecich (Komisja jest np. reprezentowana przez przewodniczącego w spotkaniach grupy G-8). Nie jest jasne, czy w świetle nowych przepisów przewodniczący KE będzie musiał z takich działań zrezygnować.

Jeśli chodzi o kontakty na najwyższym szczeblu, trudno przypuszczać, iż przewodniczący RE będzie równorzędnym partnerem dla przywódców największych państw świata. Będzie występował jedynie w roli rzecznika WPZiB, bez rzeczywistego wpływu na jej kształt, nie będzie również miał takiego poparcia i siły oddziaływania jak głowy państw, czy rządów. W tej kwestii także dużą rolę mogą odegrać osobiste cechy przewodniczącego, czy doświadczenie na podobnie wysokim stanowisku.

Działalność stałego przewodniczącego może przyczynić się do rozwoju WPZiB głównie poprzez pozytywne skutki dla funkcjonowania Rady Europejskiej. Jeśli zaś chodzi o kwestię bardziej efektywnej reprezentacji zewnętrznej, wydaje się, iż większą rolę może tu odegrać minister spraw zagranicznych UE.

OGŁOSZENIA

The EU-US Cooperation

Transatlantic Dialogue Third Conference
Warsaw 2003

Edited by Lawrence S. Graham and Ryszard Stemplowski
ISBN 83-918046-5-8, 135 s.

Table of Contents

From the Editors

Longer Term Perspectives for EU-US Relations: One European View
Alyson J.K. Bailes

EU-US Cooperation-The Polish Case
Krzysztof Bobiński

"The Iraqi Catalyst" of the EU-US Cooperation. Towards Militant Democracy?
Sławomir Dębski

Transatlantic Relations and the Bush Presidency
Lawrence S. Graham

Iraq: A Catalyst for a New Alliance?
Jean Y. Haine

Building a Transatlantic Partnership Short Term Challenges and Long Term Prospects
Bastien Nivet

Crisis, Schizophrenia and Cooperation in the Transatlantic Relationship
Alberta M. Sbragia

EU-US Cooperation
Klaus-Heinrich Standke

Towards the EU-US Hegemonic Tandem?
Ryszard Stemplowski

The Transatlantic Relationship After Iraq
Laurence A. Whitehead

Agenda

Participants

*Sprzedaż w Instytucie oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa,
Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*