



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 62 (166) • 17 października 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 62~~

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

## Minister spraw zagranicznych Unii w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

Emil Pietras

Najważniejsza propozycja w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) zawarta w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK)<sup>1</sup> ma charakter rozwiązania instytucjonalnego i dotyczy utworzenia stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii (*Union Minister for Foreign Affairs*). Minister przejmie dotychczasowe funkcje wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, a także zostanie wyposażony w szereg dodatkowych kompetencji.

Postanowienia odnośnie do statusu ministra w instytucjach i organach UE oraz jego kompetencje są uregulowane w części I i III projektu TUK. Projekt stanowi, iż Rada Europejska (RE) będzie mianować ministra kwalifikowaną większością, po uzyskaniu zgody przewodniczącego Komisji Europejskiej. Procedura odwoływania ministra jest analogiczna, tzn. ministra będzie odwoływała Rada Europejska po uzyskaniu akceptacji przewodniczącego Komisji. Będzie on prowadził wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa na podstawie mandatu Rady Ministrów.

Minister będzie członkiem Komisji Europejskiej oraz przewodniczącym Rady Spraw Zagranicznych (*Foreign Affairs Council*), taką bowiem nazwę przyjmie Rada Ministrów obradująca w składzie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE. Ponadto minister będzie uczestniczył w pracach Rady Europejskiej. W kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa utrzymano szerokie uprawnienia Rady Europejskiej, która będzie określała strategiczne interesy Unii oraz ustalała cele WPZiB, natomiast Rada Ministrów będzie kształtować tę politykę zgodnie z wytycznymi RE<sup>2</sup>.

Projekt zakłada, iż minister będzie posiadał prawo do przedstawiania wniosków będących podstawą decyzji zarówno w Radzie Europejskiej, jak i w Radzie Mini-

<sup>1</sup> Zob. K. Balon, *Wybrane instytucje prawne w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję Unii Europejskiej (26-27 maja 2003 r.)*, „Biuletyn” (PIISM), nr 34 (138) z 9 czerwca 2003 r.; M. Krystyniak, E. Maziarz, *Konwent Europejski - znaczenie dla Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PIISM), nr 40 (144) z 14 lipca 2003 r.

<sup>2</sup> J. Dołęga, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w projekcie Traktatu Konstytucyjnego – kompetencje UE i państw członkowskich*, „Biuletyn” (PIISM), nr 57 (161) z 1 października 2003 r.

strów. Minister przez swoje propozycje będzie przyczyniał się do wypracowania WPZiB oraz zapewniał realizację decyzji europejskich podjętych przez Radę Europejską i Radę Ministrów. Projekt przewiduje, iż w obydwu wspomnianych powyżej instytucjach Unii minister będzie miał bezpośredni wpływ na proces decyzyjny, zarówno na etapie przygotowywania, jak i realizacji decyzji. W fazie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów wpływ ministra będzie miał charakter pośredni i będzie wynikał z uprawnień o charakterze proceduralnym.

Minister będzie uczestniczył w pracach RE, złożonej z głów państw lub szefów rządów oraz z przewodniczącego RE i przewodniczącego Komisji, gdzie będzie mógł m.in. samodzielnie lub wspierany przez Komisję, przedstawiać wnioski będące podstawą decyzji RE. Projekt stanowi, iż przewodniczący Rady „zapewnia na swoim poziomie reprezentację Unii w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Przewodniczący Rady powinien korzystać ze swoich uprawnień „bez uszczerbku dla kompetencji ministra spraw zagranicznych Unii”. Mając na uwadze, iż zwrot „na swoim poziomie” może być interpretowany bardzo szeroko, a jednocześnie projekt w innym miejscu stwierdza, iż minister reprezentuje Unię „w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, można przypuszczać, iż taka regulacja, o ile nie zostanie zmieniona, może być przyczyną konfliktów między ministrem a przewodniczącym Rady Europejskiej<sup>3</sup>.

Projekt przewiduje, iż minister spraw zagranicznych będzie przewodniczył Radzie Spraw Zagranicznych. Rada będzie kształtować politykę zewnętrzną UE w oparciu o strategiczne wytyczne RE. Ponadto projekt przyznaje Radzie Ministrów oraz ministrowi uprawnienia do badania zgodności działań podejmowanych przez państwa członkowskie z celami i zasadami polityki zewnętrznej UE. Minister będzie również: reprezentował Unię na zewnątrz w zakresie spraw odnoszących się do WPZiB; prowadził dialog polityczny w imieniu Unii; przedstawiał stanowisko Unii oraz koordynował działania państw członkowskich na forum organizacji międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji.

Ministra podczas wypełniania powierzonych zadań będzie obsługiwać Europejska Służba Działań Zewnętrznych (*European External Action Service*), współpracująca ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich<sup>4</sup>. Ponadto, minister będzie mógł kierować pytaniami do Rady Ministrów odnośnie do WPZiB oraz przedkładać jej propozycje w tym zakresie. W przypadkach wymagających podjęcia szybkich działań, minister będzie mógł zwołać nadzwyczajne posiedzenie Rady Ministrów. Minister będzie mógł także wystąpić do Rady Ministrów z inicjatywą zmierzającą do wyznaczenia specjalnego przedstawiciela (*special representative*) posiadającego kompetencje do działań w sprawach o charakterze politycznym. Specjalny przedstawiciel będzie wykonywał swój mandat pod zwierzchnictwem ministra. Ponadto minister będzie koordynował szereg działań w obrębie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, będącej integralną częścią WPZiB (np. zadania wykonywane w ramach zarządzania kryzysowego). Swoje kompetencje minister będzie wykonywał z upoważnienia Rady Ministrów oraz w „bliskim i stałym kontakcie” z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa.

Minister, jako jeden z zastępców przewodniczącego, będzie także członkiem Komisji Europejskiej<sup>5</sup>. Komisja, w składzie określanym jako Kolegium (*College*), złożona z 15 członków, tj. przewodniczącego, ministra oraz 13 komisarzy, będzie odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim. W Komisji minister przejmie kompetencje i aparat obsługujący komisarza ds. stosunków zewnętrznych oraz będzie się zajmował utrzymywaniem stosunków zewnętrznych UE. Podczas wykonywania zadań w Komisji, i tylko w stosunku do tych zadań, ministra będą obowiązywać procedury Komisji.

<sup>3</sup> M. Krystyniak, *Rola przewodniczącego Rady Europejskiej w stosunkach zewnętrznych UE*, „Biuletyn” (PISM), nr 61 (165) z 15 października 2003 r.

<sup>4</sup> Zob. także: E. Pietras, *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” (PISM), nr 48 (152) z 28 sierpnia 2003 r.

<sup>5</sup> Projekt w sposób mało klarowny określa kwestię powołania i odwołania przewodniczącego Komisji i ministra jako członka Komisji. Owa niejasność została wskazana m.in. w stanowisku Rządu RP na konferencję międzyrządową w 2003 r.

Przyjęcie rozwiązań instytucjonalnych w kształcie przedstawionym w projekcie TUK, w tym powołanie ministra spraw zagranicznych Unii o szerszych kompetencjach niż wcześniej funkcjonujące podmioty, a ponadto wyposażonego w aparat obsługujący w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zwiększy skuteczność działań UE w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, jednakże nierównomiernie. Utworzenie stanowiska ministra z pewnością usprawni wykonywanie zadań rutynowych o charakterze krótkoterminowym. Minister przyczyni się m.in. do usunięcia słabej obecnie koordynacji działań służb podległych komisarzowi ds. stosunków zewnętrznych i wysokiemu przedstawicielowi ds. WPZiB. Jednak trudno oczekiwać, aby utworzenie stanowiska ministra znacząco wpłynęło na realizowanie celów średnio i długoterminowych, określanych przez Radę Europejską, której decyzje nadal będą odzwierciedlać układ interesów państw członkowskich. Z chwilą powołania ministra spraw zagranicznych Unii będzie można mówić także, iż dotychczasowa polityka zewnętrzna UE zacznie coraz bardziej nabierać cech polityki zagranicznej.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, dużo zależeć będzie od osobowości pierwszego ministra, ponieważ będzie on wypracowywał bardziej szczegółowe zasady postępowania w instytucjach UE, które będą zapewne utrzymywać jego następcy, szczególnie w zakresie korzystania z uprawnień dotyczących inicjowania i przygotowania decyzji Rady Europejskiej i Rady Ministrów oraz wprowadzania ich w życie.

Projekt przewiduje zmiany organizacyjne w obrębie instytucji dotychczas prowadzących politykę zewnętrzną UE, i zmierza, jakkolwiek miejscami niekonsekwentnie, w kierunku skupienia kompetencji w ręku jednego podmiotu, tj. ministra spraw zagranicznych Unii. Dokument przewiduje silną pozycję ministra w Komisji Europejskiej i Radzie Ministrów, przy jednoczesnej zależności od Rady Europejskiej (powołanie i odwołanie) oraz poddaniu kontroli Parlamentu Europejskiego. Trzeba jednak pamiętać, iż w większym stopniu na skuteczność działania powoływanej instytucji wpływa udział w podejmowaniu decyzji niż formalne miejsce w systemie instytucjonalnym. Przeszkodami utrudniającymi sprawne działanie ministra będą m.in. ograniczony wpływ ministra na proces podejmowania decyzji oraz nieklarowny podział kompetencji między instytucjami i organami Unii Europejskiej wykonującymi zadania w zakresie polityki wewnętrznej UE, w tym niejasny podział kompetencji między ministrem a przewodniczącym Rady Europejskiej w kwestii reprezentacji UE na zewnątrz.

Powołanie ministra będzie krokiem w kierunku zwiększenia efektywności działań Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, ale niechęć z jaką państwa członkowskie pozbywają się swoich kompetencji w tym zakresie, długo jeszcze będzie ograniczać możliwości ministra spraw zagranicznych Unii.

## OGŁOSZENIA

**The Polish Foreign Affairs Digest**

English Language Versions of Papers Published  
in „Polski Przegląd Dyplomatyczny” and Other Journals in Poland

**W najbliższym numerze:**

**Włodzimierz Cimoszewicz**

Poland in the European Union. What Foreign Policy?

**Jan Krzysztof Bielecki**

Poland in the European Union. What Foreign Policy?

**Władysław Bartoszewski**

Against Selective Memory

**Ryszard Stemplowski**

The Weimar Triangle and Its Strategic Goals

**Wojciech Roszkowski**

The Past and the Future of Europe

**Gerard Labuda**

The Concepts of “Eternal Peace” and the Unification of Nation States in European History

**Jadwiga Staniszkis**

Conflict in the Western World:  
American Federalism As the Model for Global Order?

**Andrzej Nowak**

“Poor Empire or a Second Rome”—Temptations of Imperial Discourse in Contemporary Russian Thinking

**Michał Płachta, Anna Wyrozumska**

The Interpretation, Internal Application and Effect  
of International Agreements under Polish Law

**Tomasz Grzegorz Grosse**

Opportunities and Obstacles Concerning  
the Use of European Union Funds

**Urszula Płowiec**

Opportunities and Threats to the Development of Exports and the Competitiveness of the Polish Economy before and after Poland’s Accession to the European Union

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