



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr. 52 (240) • 25 listopada 2004 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 3.20

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Rola nowej Komisji Europejskiej w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej

Urszula Kurczewska

Rozszerzenie UE spowodowało zmiany w Komisji Europejskiej. Zmienił się jej skład, wzrosła liczba komisarzy, dokonany został nowy podział kompetencji. W polityce zewnętrznej Komisję Europejską, mimo jej ograniczonych kompetencji, czeka wiele wyzwań, m.in. kolejne trudne rozszerzenie i realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa. Czas do przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Unii Europejskiej (TUK) będzie w działalności Komisji okresem przejściowym, w którym pogłębi się tendencja do ograniczania jej roli politycznej na rzecz roli administracyjnej.

Komisja Europejska w nowym składzie zaczęła swoje urzędowanie 22 listopada 2004 r. Składa się ona z 25 komisarzy, w tym przewodniczącego José Manuela Barroso wspieranego przez pięciu wiceprzewodniczących. Żaden z nich nie odpowiada za politykę zewnętrzną Unii bezpośrednio, co może sugerować, że sprawy międzynarodowe nie są dla KE wystarczająco ważne, aby funkcję odpowiedzialnego za nie komisarza podnieść do rangi wiceprzewodniczącego. Z drugiej strony Komisja ma dość ograniczone kompetencje w zakresie polityki zewnętrznej, co powoduje, że uprawnienia komisarzy zajmujących się sprawami zewnętrznymi nie są szerokie. Kompetencje w zakresie polityki zewnętrznej są dzielone między Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej, Radę Europejską, Parlament Europejski oraz państwa członkowskie UE. Okres do wejścia w życie TUK będzie dla wszystkich instytucji UE okresem przejściowym, w którym nie należy się spodziewać dużych zmian. Dopiero wejście w życie Traktatu może nie tylko stanowić nowy impuls do rozwoju wspólnej polityki zagranicznej, lecz także wywołać spory kompetencyjne między KE i Radą Ministrów dotyczące polityki zewnętrznej, gdyż minister spraw zagranicznych Unii będzie jednocześnie członkiem dwóch instytucji UE: Komisji i Rady.

Komisarze ds. polityki zewnętrznej UE. Poszczególnymi dziedzinami polityki zewnętrznej zajmować się będzie trzech komisarzy, których obowiązki zostały określone na nowo. Benita Ferrero-Waldner została komisarzem ds. stosunków zewnętrznych oraz europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP) i odpowiada za stosunki

zewnątrzne UE (ze szczególnym uwzględnieniem ENP), udział KE we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz nadzorowanie przedstawicielstw KE na świecie. Kieruje Dyрекcją Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych i Biurem Współpracy EuropeAid. Ponadto, we współpracy z wysokim przedstawicielem ds. WPZiB, ma ona za zadanie przygotować utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service*) oraz stanowiska ministra spraw zagranicznych UE¹. Przyszły minister przejmie prawdopodobnie wszystkie kompetencje obecnego komisarza. B. Ferrero-Waldner, jako dotychczasowa minister spraw zagranicznych Austrii, ma wieloletnie doświadczenie, które może jej ułatwić współpracę z instytucjami Unii i państwami członkowskimi. Jej praca będzie raczej kontynuacją dotychczasowych programów KE niż inicjowaniem nowych projektów. Za najważniejsze zadania w najbliższym okresie nowa komisarz uznaje: działania na rzecz większej spójności polityki zewnętrznej UE z polityką zagraniczną państw członkowskich; realizację europejskiej polityki sąsiedztwa oraz zapobieganie konfliktom, efektywne zarządzanie kryzysami, a także wzmacnianie multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych. Jeśli chodzi o relacje transatlantyckie, planuje ona przygotowanie nowej strategii i zaprezentowanie jej na szczycie UE–USA w 2005 r.

Komisarzem ds. rozszerzenia UE jest Olli Rehn, który kieruje pracami Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia oraz Europejską Agencją Odbudowy. Jest on odpowiedzialny za dalsze prowadzenie negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią, rozpoczęcie negocjacji z Chorwacją i ewentualnie Turcją. Będzie także zajmował się wzmocnieniem współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich – w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszania – którym UE zaoferowała możliwość członkostwa. Olli Rehn jest zwolennikiem zróżnicowanego podejścia do państw kandydujących w zależności od czynionych przez nie postępów w dostosowywaniu się do wymogów UE. Jednocześnie nie wyklucza możliwości przystąpienia Chorwacji do UE w 2007 r. (o ile zakończone zostaną negocjacje) i pozytywnie ocenia przemiany polityczne w Serbii, deklarując wspieranie tego kraju w dążeniu do członkostwa.

Komisarzem ds. rozwoju i pomocy humanitarnej jest Louis Michel (dotychczasowy minister spraw zagranicznych Belgii) – odpowiedzialny za prace Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju oraz Biura Pomocy Humanitarnej UE. Głównym zadaniem polityki rozwojowej UE jest, jego zdaniem, łagodzenie skutków globalizacji: marginalizacji społeczeństw i wzrostu nierówności, a także zapewnienie bezpieczeństwa oraz walka z terroryzmem międzynarodowym. Aby to zadanie zrealizować, komisarz zapowiedział lepsze współdziałanie z partnerami z krajów odbiorców pomocy, poprawę współpracy KE i państw członkowskich w udzielaniu pomocy oraz większą spójność tej polityki z innymi politykami UE. Można sądzić, iż nowy komisarz będzie skutecznie realizował przyjęte założenia, gdyż jako minister spraw zagranicznych Belgii z powodzeniem działał na rzecz zwiększenia belgijskiej pomocy rozwojowej. Wydaje się jednak, że nie należy oczekiwać rewolucji w obecnej polityce rozwojowej. L. Michel nie jest zwolennikiem radykalnych zmian, chociaż zgłosił propozycję weryfikacji definicji tej polityki. Zapowiedział, że będzie zabiegał o zwiększenie budżetów nowych państw członkowskich przeznaczanych na pomoc rozwojową. Przeniesienie EuropeAid do teki B. Ferrero-Waldner osłabia pozycję komisarza ds. rozwoju i oznacza, że wprowadzenie w życie projektów rozwojowych znajdzie się poza jego bezpośrednią kontrolą. Dotychczas komisarz ds. rozwoju zajmował się całym procesem przygotowywania i wdrażania projektów.

Wymienieni komisarze oraz komisarz ds. handlu Peter Mandelson, komisarz ds. gospodarczych i monetarnych Joaquin Almunia oraz komisarz ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa Franco Frattini wchodzi w skład grupy komisarzy ds. stosunków zewnętrznych, na której czele stoi przewodniczący KE². Zastępcą przewodni-

¹ E. Pietras, *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” (PISM), nr 48 (152) z 28 sierpnia 2003 r.; *idem*, *Minister spraw zagranicznych Unii w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Biuletyn” (PISM), nr 62 (166) z 17 października 2003 r.

² W KE zostały utworzone także inne grupy, np. grupa komisarzy ds. strategii lizbońskiej, czy grupa komisarzy ds. konkurencji, na których czele stoi przewodniczący KE.

czego w tej grupie jest komisarz ds. stosunków zewnętrznych i ENP. Utworzenie grup tematycznych w KE ma przyczynić się do lepszej koordynacji polityk w danej dziedzinie i skuteczniejszego nimi zarządzania.

Rola Komisji Europejskiej po rozszerzeniu UE. Wbrew wcześniejszym oczekiwaniom rozszerzenie UE nie zmieniło tendencji do ograniczania znaczenia politycznego KE i przekształcania jej w instytucję przede wszystkim administracyjną. Proces ten postępuje od połowy lat dziewięćdziesiątych. Powołanie na przewodniczącego J. Barroso uważanego raczej za skutecznego negocjatora niż charyzmatycznego polityka zapewne nie pomoże w odbudowaniu dawnej pozycji KE w strukturze instytucjonalnej, a wzrost liczby komisarzy – może nawet obniżyć efektywność jej prac. Wejście w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy jeszcze ten proces pogłębi. Pojawiają się opinie, że dalsze ograniczanie politycznego znaczenia KE może doprowadzić do tego, że stanie się ona organem wykonującym jedynie decyzje Rady Ministrów. Niepowodzeniem zakończyły się usiłowania Komisji, by uzyskać wpływ na decyzje dotyczące EPBiO. Dodatkowo TUK przewiduje utworzenie nowych stanowisk w Radzie UE, w tym ministra spraw zagranicznych, który prawdopodobnie swoją charyzmą zdominuje przewodniczącego KE. Ponadto awans obecnego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB Javiera Solany na stanowisko ministra spraw zagranicznych doprowadzi nieuchronnie do przejścia przez podległą mu służbę całego sektora spraw zewnętrznych, który dotychczas podlegał kompetencjom Komisji. Do przesunięcia w obowiązkach dojdzie za sprawą podwójnej funkcji sprawowanej przez J. Solanę. Podobne zmiany planowane są w dziedzinie gospodarczo-walutowej. Ograniczona rola KE, szczególnie w kwestiach politycznych, jest zgodna z interesami państw dużych i rozwiniętych, natomiast w interesie mniejszych państw, w tym nowych członków Unii, jest wzmocnienie znaczenia Komisji i rozszerzenie jej uprawnień.

Wyzwania w polityce zewnętrznej UE. Szczegółowy program nowej Komisji zostanie przedstawiony w styczniu 2005 r., ale już teraz można założyć, że wyzwaniami dla nowo powołanej KE w polityce zewnętrznej będą: kolejne trudne rozszerzenie UE, realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa, wzmocnienie bezpieczeństwa Unii, zapobieganie i walka z terroryzmem oraz poprawa stosunków transatlantyckich. Co do większości tych spraw KE ma ograniczone kompetencje, a decyzje podejmowane są przez Radę UE, Radę Europejską i państwa członkowskie. Można założyć, że największy wpływ KE będzie mieć na proces przyjmowania nowych państw do UE, np. dzięki przyspieszeniu negocjacji akcesyjnych czy nakłanianiu państw kandydujących do szybszego dostosowywania się do wymogów Unii oraz kształtowaniu i skutecznemu wdrażaniu europejskiej polityki sąsiedztwa.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

ЖУРНАЛ ПОЛЬСКОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДЕЛ

Т. 4, nr 3 (12), 2004

Содержание

Франк Бианчери

- Турция или референдум о Конституции: лидерам придется сделать выбор 7
 Иоанна Богуславска-Каня
 Позиция Европейского Союза по вопросу о начале акцессионных переговоров с Турцией 21
 Александр Рар
 Россия в поисках Европы. Сотрудничество, конкуренция, сосуществование или конфронтация? 41
 Йозеф Бороч
 Восточноевропейские участники ЕС: неуверенно Ваши 53
 Александр В. Липатов
 Цивилизационный излом 69
 Иммануил Валлерстейн
 Движения: что значит быть сегодня движением, выступающим против системы? 89
 Уршуля Курчевска
 Референдумы по ратификации евросоюзного договора 105
 Михал Шмигель
 Русская и украинская эмиграция в Чехословакии (1918-1945) 125
 Елена Бетлий
 Западноукраинская Народная Республика в центральноевропейском контексте 143

РЕЦЕНЗИИ

- Анэта Бэрдыс
 Sabine Busse, *Europa blickt auf Amerika - und umgekehrt?* 181
 Эрнест Выщишкевич
 Sergei Medvedev, Alexander Konovalov, Sergei Oznobishchev (eds.), *Russia and the West at the Millenium. Global Imperatives and Domestic Policies* 188
 Арно Тауш
 El Hassan bin Talal, *Das Christentum in der arabischen Welt. Mit einem Vorwort von Hans Küng* 195
 Каролина Бальцеровска-Кватерска
 Andrew Geddes, *The European Union and British Politics* 198
 Беата Война
 Lamo de Espinoza Emilio, *Bajo puertas de. El nuevo desorden internacional* 203
 Адам Эберхардт
 Akihiro Iwashita, *A 4,000 Kilometer Journey Along the Sino-Russian Border* 209
 Тьтус Яскуловски
 Helmut Kohl, *Erinnerungen 1930-1982* 214
 ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ 217
 ОБ АВТОРАХ 219

Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
 oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-księgarnie.html)