



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 76 (608) • 18 grudnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Nowe stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii oraz przewodniczącego Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym UE

Aleksandra Kreczmańska

Wprowadzenie nowych stanowisk jest główną innowacją w systemie instytucjonalnym UE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Ma ona istotne konsekwencje dla dotychczasowego systemu przewodniczenia w UE oraz reprezentacji zewnętrznej Unii, a jej celem jest m.in. wyeliminowanie negatywnych aspektów funkcjonowania prezydencji rotacyjnej. Nowe stanowiska mają potencjał usprawnienia systemu podejmowania decyzji w UE, jak i jej działań zewnętrznych, co jednak zależy w dużej mierze od tego, jak poprzez praktykę polityczną ukształtują się nowe relacje międzyinstytucjonalne z Komisją, Radą i w szczególności z prezydencją rotacyjną. Nominacje Catherine Ashton oraz Hermana van Rompuy nie rozstrzygają tych dylematów.

Wysoki przedstawiciel w Komisji Europejskiej. Wysoki przedstawiciel jest członkiem kolegium oraz wiceprzewodniczącym Komisji, a w ramach KE odpowiada za koordynację jej działań w stosunkach zewnętrznych, które obejmują politykę rozszerzenia, handel, pomoc rozwojową oraz humanitarną. Można także uznać, że sprawując funkcję koordynacyjną wysoki przedstawiciel będzie odpowiedzialny za zewnętrzne aspekty takich polityk jak środowisko czy rolnictwo. Przyznanie uprawnień koordynacyjnych oznacza, że funkcja wiceprzewodniczącego Komisji, dotychczas symboliczna, zyskuje większe znaczenie. Obecnie nie jest jasne, czy wysoki przedstawiciel będzie rzeczywiście miał pozycję nadrzędną wobec innych komisarzy, ze względu na tradycyjnie kolegiąlną naturę KE. Przyjęta interpretacja usytuowania tego stanowiska w Komisji może mieć znaczenie dla przyszłych kierunków reformy wewnętrznej tej instytucji, prowadząc do wzmocnienia roli wiceprzewodniczących czy też nadania większego znaczenia grupom komisarzy wewnątrz KE. W Komisji Barroso w 2004 r. utworzono pięć nieformalnych grup komisarzy, które miały poprawić wewnętrzną koordynację prac KE. Ich przewodniczący nie mieli jednak szczególnych uprawnień, a rozwiązanie to nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Ponieważ w ramach gwarancji dla Irlandii w grudniu 2008 r. zrezygnowano z przyszłego ograniczenia liczby komisarzy, potrzebne jest podjęcie działań w kwestii wewnętrznej organizacji Komisji mających na celu zwiększenie efektywności działania szerokiego kolegium komisarzy.

Dla wdrożenia funkcji wysokiego przedstawiciela bardzo istotne będą jej relacje z przewodniczącym Komisji. Możliwość konfliktu między przewodniczącym Komisji a wysokim przedstawicielem wynika z tego, iż traktat potwierdza, że „z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [Komisja] zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz” (art. 17 ust. 1 TUE), a dotychczas to przewodniczący Komisji pełnił istotną rolę w takich działaniach zewnętrznych jak handel czy pomoc rozwojowa. Prawdopodobnie w przypadku sporów czy różnicy zdań między wysokim przedstawicielem a innymi komisarzami, ostateczna decyzja i arbitraż będą należały do przewodniczącego Komisji. Nie została rozstrzygnięta także kwestia przewodniczenia grupie ds. stosunków zewnętrznych. Być może przewodniczący Komisji będzie chciał zachować tę funkcję, aby zaznaczyć swoją odpowiedzialność za zapewnienie Komisji „spójności, skuteczności i kolegiąlności jej działania” (art. 17 ust. 6 TUE).

Wysoki przedstawiciel w Radzie Unii Europejskiej. Wysoki przedstawiciel przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych oraz jest odpowiedzialny za realizację WPZiB, w której potrzebna jest jednomyślność państw członkowskich. Jest on także odpowiedzialny za implementację decyzji podjętych

przez Radę i Radę Europejską. Traktat nie przewiduje jednak żadnych nowych mechanizmów, które sprzyjałyby zgodności działania państw czy też wymuszały wypełnianie podjętych przez nie zobowiązań. Ponieważ jednomyślność jest nadal punktem wyjściowym jakichkolwiek działań UE w tym obszarze, umiejętność budowania konsensusu, a także zdobycie zaufania państwa członkowskich będą niezbędne dla działań wysokiego przedstawiciela.

Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) zostanie podzielona na Radę ds. Zagranicznych (FAC), której będzie przewodniczył wysoki przedstawiciel, oraz Radę ds. Ogólnych (GAC), której prezydencję będą rotacyjnie sprawować państwa członkowskie. Zakres działania FAC będzie obejmował całość działań zewnętrznych UE, a więc również politykę handlową i politykę rozwojową. Natomiast to na forum GAC będą podejmowane zagadnienia związane z rozszerzeniem UE. Inaczej przedstawia się podział kompetencji pomiędzy prezydencją a wysokim przedstawicielem w przewodniczeniu grupom roboczym, podlegającym dotychczas GAERC. Traktat określa jedynie, że przewodnictwo Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa będzie sprawowane przez reprezentanta wysokiego przedstawiciela, a Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) – przez prezydencję. W wyniku ustaleń państw członkowskich prezydencja rotacyjna będzie przewodniczyć grupom zajmującym się handlem i rozwojem oraz tym grupom tematycznym, które nie są związane z polityką zagraniczną UE (np. spraw konsularnych), a reprezentanci wysokiego przedstawiciela – grupom geograficznym, zajmującym się EPBiO oraz większością grup tematycznych. Kryterium podziału w przypadku grup roboczych odzwierciedla rozwiązanie przyjęte dla ESDZ i opiera się na podziale na obszary podlegające metodzie wspólnotowej, takie jak handel czy polityka rozwojowa, a te zarządzane w sposób międzyrządowy.

W zamierzeniu traktatu lizbońskiego prezydencja rotacyjna traci swoją funkcję w zakresie reprezentacji zewnętrznej UE. Zmienność priorytetów działań zewnętrznych poszczególnych rotacyjnych prezydencji oraz różnicowanie ich możliwości oddziaływania w stosunkach międzynarodowych były przyczynami ograniczenia ich uprawnień w tym obszarze. Choć obecnie ten wymiar reformy niepokoi liczne państwa członkowskie, to jednak zachowanie przez ministra spraw zagranicznych czy też premiera państwa przewodniczącego UE dotychczasowej roli w obszarze reprezentacji zewnętrznej Unii podważy cel reformy traktatu lizbońskiego – większą przejrzystość i ciągłość działań zewnętrznych UE.

Przewodniczący Rady Europejskiej. Kluczowe uprawnienia przewodniczącego RE dotyczą spraw wewnętrznych UE. Jego możliwości oddziaływania odnoszą się do kształtowania agendy prac Unii, koordynacji jej działań, a także mediacji (por. art. 15 ust. 5 TUE). Choć uprawnienia przewodniczącego są opisane w traktacie w sposób ogólny, to może on potencjalnie odegrać istotną rolę w realizowanych przez UE politykach i działaniach. Wartość dodana tego stanowiska może pojawić się głównie w tym zakresie. Największe trudności w efektywnym wdrożeniu stanowiska przewodniczącego RE są związane z mieszanym systemem prezydencji przyjętym w traktacie – jest to rozwiązanie kompromisowe, łączące elementy przewodnictwa stałego (w Radzie Europejskiej i Radzie ds. Zagranicznych) i rotacyjnego (w pozostałych składach Rady). Aby system ten działał sprawnie, konieczna jest dobra współpraca między stałym przewodniczącym, wysokim przedstawicielem, a prezydencją sprawowaną kolejno przez państwa członkowskie, we wszystkich funkcjach przewodnictwa UE: koordynacyjnej, planistycznej i mediacyjnej.

Traktat lizboński nie określa podziału zadań i kompetencji pomiędzy wysokim przedstawicielem a przewodniczącym Rady Europejskiej w obszarze polityki zagranicznej UE. Warto jednak zauważyć, że choć stały przewodniczący ma także zapewniać reprezentację zewnętrzną UE „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości”, to jednak w porównaniu z wysokim przedstawicielem nie ma on określonych szczegółowych kompetencji i obowiązków w tym zakresie. Prawdopodobnie będzie pełnił funkcje o charakterze reprezentacyjnym. Możliwe jest, że wysoki przedstawiciel nie odczyta swojej funkcji w wąski i operacyjny sposób, a raczej będzie chciał pełnić rolę głównego przedstawiciela UE w stosunkach zewnętrznych. Ponadto to wysokiemu przedstawicielowi będzie podlegać ESDZ, która zapewniać będzie zaplecze administracyjne i koncepcyjne w tym obszarze także stałemu przewodniczącemu RE.

Wnioski dla Polski. Prezydencja Polski w UE w 2011 r. przypadnie na początkowy okres funkcjonowania nowych stanowisk. Bardzo ważne będzie więc monitorowanie kształtującej się praktyki politycznej oraz współpraca z rozpoczynającą się w 2010 r. trójką prezydencji: Hiszpanii, Belgii i Węgier. Ponadto, przy określaniu priorytetów konieczne będzie uwzględnienie kompetencji stałego przewodniczącego RE i wysokiego przedstawiciela, zwłaszcza że zgodnie z traktatem prezydencja traci funkcje planistyczną i reprezentacyjną w obszarze polityki zagranicznej. Określenia będzie wymagać praktyka współpracy wysokiego przedstawiciela i prezydencji rotacyjnej.