



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 104 (712) • 13 lipca 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter,
Leszek Jesień, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Dorota Liszczyk

Po blisko trzymiesięcznych negocjacjach 21 czerwca 2010 r. prezydencja Rady Unii Europejskiej, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP), Komisja Europejska (KE) oraz Parlament Europejski (PE) osiągnęły polityczne porozumienie w sprawie projektu decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ. Zgodnie z zapowiedziami przedstawicieli unijnych instytucji ESDZ ma osiągnąć zdolność operacyjną z dniem 1 grudnia 2010 r.

Kontekst. Art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz dołączona do traktatu Deklaracja nr 15, czyli prawne podstawy ustanowienia ESDZ, to bardzo ogólne wytyczne w sprawie powołania tej struktury. Precyzują one jedynie, iż prace przygotowawcze powinny rozpocząć się niezwłocznie po podpisaniu traktatu lizbońskiego (TL), a podstawą organizacji i funkcjonowania ESDZ będzie decyzja Rady, przyjęta na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacjach z Parlamentem i uzyskaniu zgody Komisji. Zważywszy na fakt, iż przyszła działalność ESDZ dotyka polityki zagranicznej, więc sfery wrażliwej z punktu widzenia suwerenności państw, a jej konstrukcja w dużej mierze opierać się będzie na istniejących już jednostkach i wydziałach KE oraz Sekretariatu Generalnego (SG) Rady, poważne trudności negocjacyjne pomiędzy państwami członkowskimi oraz zainteresowanymi instytucjami UE nie były zaskoczeniem.

Jeszcze przed przedstawieniem przez WP 25 marca projektu decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ, problem ustanowienia tej nowej struktury stał się przedmiotem szczególnego zainteresowania PE. Pomimo, iż TL nie zwiększył zakresu uprawnień tej instytucji w ramach polityki zagranicznej UE, ani nie przewidywał jej włączenia w dyskusje na temat organizacji i zasad funkcjonowania ESDZ, PE w przedstawionym 18 marca dokumencie zaproponował własne wytyczne w sprawie utworzenia służby. Jednocześnie deputowani, podkreślając przyznane PE na mocy TL kompetencje do współdecydowania w istotnych dla powołania ESDZ kwestiach: zmiany w regulaminie pracowniczym i rozporządzeniu finansowym oraz akceptacji budżetu korygującego, powiązali przyjęcie tych aktów z uwzględnieniem postulatów PE w decyzji konstytuującej ESDZ. Jedną z najważniejszych sugestii Parlamentu, pozostająca w sprzeczności z propozycjami ujętymi w dokumencie WP, dotyczyła administracyjnego, organizacyjnego i budżetowego powiązania ESDZ z KE. Rozwiązanie to, zdaniem PE, wiązało się z faktem, iż znaczny zakres przyszłych kompetencji ESDZ leży obecnie w gestii KE, która ponadto dysponuje odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w kwestiach administracyjnych i budżetowych. Zapobiegłoby ono również powielaniu struktur, a przede wszystkim gwarantowało pełną kontrolę parlamentarną nad ESDZ. PE postulował ponadto, aby szeroko i ambitnie określić zakres działań służby. Włączenie do niej także polityki rozwojowej, pomocy humanitarnej, kwestii związanych z rozszerzeniem UE oraz polityki sąsiedztwa zapewnić miało spójność zewnętrznej działalności Unii. Od początku rokowań deputowani proponowali także ustanowienie stanowisk politycznych zastępców WP. Byliby oni, przed objęciem swoich obowiązków, przesłuchiwani przez właściwą komisję parlamentarną i posiadali uprawnienia do reprezentowania WP (również przed PE) oraz podejmowania politycznego dialogu ze stronami trzecimi. Ponadto PE domagał się, by funkcjonariusze innych instytucji UE mogli ubiegać się o stanowiska w ESDZ. Postulował, by zachować odpowiednią reprezentację geograficzną i równowagę płci w ESDZ, a także by co najmniej 50% personelu ESDZ pochodziło z KE, a 30% z państw członkowskich UE. Proporcje takie miałyby zapewnić

odpowiedni poziom niezależności ESDZ od ewentualnych nacisków państw członkowskich. Prowadzący konsultacje z WP, KE i prezydencją Rady deputowani Elmar Brok, Guy Verhofstadt i Roberto Gualtieri podkreślali, że PE nie zaakceptuje decyzji, która oznaczać będzie ograniczenie poziomu politycznej i budżetowej kontroli PE lub rezygnację z metody wspólnotowej, przewidującej zrównoważone oddziaływanie na politykę zagraniczną UE Rady, KE i PE.

Założenia kompromisu. Wypracowane 21 czerwca porozumienie zawiera szereg postanowień uwzględniających postulaty PE. Wzmocnienie metody wspólnotowej w ramach nowej służby zapewnił ma gwarancja, że co najmniej 60% personelu ESDZ będą stanowili stali funkcjonariusze UE, oraz pozostawienie w gestii KE wszystkich instrumentów finansowania zewnętrznej działalności UE. Kontrolę polityczną PE sankcjonuje deklaracja dołączona do projektu decyzji Rady. Precyzuje ona, iż WP będzie konsultowała z PE projekty decyzji ustanawiających mandaty operacji UE, mandaty negocjacyjne w sprawie przyjęcia traktatów międzynarodowych oraz strategię w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Parlament uzyskał także uprawnienia do przesłuchiwania, po uzyskanej nominacji, szefów delegatur w państwach o strategicznym dla Unii znaczeniu oraz specjalnych przedstawicieli UE. Zastępstwo i reprezentację WP podczas posiedzeń plenarnych PE zapewniać mają bądź komisarze (w sprawach należących do kompetencji KE), bądź członkowie Rady ds. Zagranicznych (w kwestiach dotyczących WPZiB). Budżet operacyjny ESDZ zostanie zintegrowany z wewnętrznym budżetem KE, a dla budżetu administracyjnego nowej służby ustanowiona zostanie odrębna sekcja w budżecie UE. Będzie ona podlegać identycznym procedurom parlamentarnej kontroli jak budżet KE. Na wniosek PE w strukturze ESDZ utworzone zostanie także stanowisko dyrektora generalnego ds. budżetu i administracji. Będzie on odpowiedzialny za prawidłowe organizacyjne i finansowe funkcjonowanie służby. Ponadto podkreślono konieczność zachowania odpowiednich proporcji geograficznych w strukturze ESDZ, które zostaną zweryfikowane i w razie potrzeby skorygowane w 2013 r. Postanowiono również, że od połowy 2013 r. na stanowiska w ESDZ będą mogli aplikować, poza urzędnikami KE, Sekretariatu Generalnego Rady i delegatami krajowych służb dyplomatycznych, pracownicy wszystkich instytucji UE. Kompromis przewiduje także, zgodnie z zaleceniem Parlamentu, że zarówno w centrali, jak i delegaturach powstaną działy kompetentne w kwestii praw człowieka.

Wnioski i perspektywy. Porozumienie stanowi sukces negocjacyjny PE, który wychodząc poza przysługujące mu traktatowe uprawnienia konsultacyjne, zdołał istotnie wpłynąć na treść decyzji tworzącej ESDZ. Wpisuje się ono także w szerszą tendencję, w ramach której PE systematycznie zwiększa swoje oddziaływanie na WPZiB. Opierając się na przyznanych mu na mocy TL kompetencjach budżetowych i pracowniczych, zdołał de facto uzyskać gwarancję wpływu na konceptualizację unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Można spodziewać się, że w najbliższych latach instytucja ta będzie nie tylko korzystała z przysługujących jej uprawnień, lecz także podejmowała dalsze próby systematycznego ich rozszerzania. Dobrą do tego okazją stanie się debata nad modelami przeprowadzania międzyparlamentarnej kontroli WPZiB i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) po rozwiązaniu Unii Zachodnioeuropejskiej.

Osiągnięty kompromis nie ma jak na razie charakteru wiążącego i wymaga przyjęcia przez poszczególne instytucje. PE podczas sesji plenarnej 8 lipca zaakceptował warunki porozumienia. Założyć więc można, iż podczas najbliższego posiedzenia Rady 26 lipca decyzja w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania ESDZ zostanie ostatecznie przyjęta. Osiągnięcie zdolności operacyjnej służby poczynawszy od grudnia 2010 r. uzależnione jest jednak od tempa prac, zwłaszcza w komisjach parlamentarnych, nad niezbędnymi, innymi aktami prawnymi: Regulaminem pracowniczym urzędników Wspólnot Europejskich i warunkami zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, rozporządzeniem finansowym oraz budżetem korygującym na 2010 r. Pierwszy z wymienionych dokumentów stworzy ramy obsadzania stanowisk i polityki kadrowej ESDZ, drugi określi zasady i reguły funkcjonowania budżetu służby, a ostatni umożliwi utworzenie specjalnej sekcji w budżecie ogólnym UE, której celem będzie pokrycie wydatków administracyjnych ESDZ. PE, posiadając prawo do współdecydowania przy przyjmowaniu wymienionych aktów, będzie starał się wzmocnić i doprecyzować uzyskane na podstawie kompromisu gwarancje. Początkowy etap prac nad zaproponowanymi przez KE dokumentami, a przede wszystkim liczba i istota zgłoszonych do nich przez komisje parlamentarne poprawek pozwalają przypuszczać, że osiągnięcie przez ESDZ z dniem 1 grudnia br. zdolności operacyjnej może być trudne, chociaż nadal pozostaje realne.