

BIULETYN

Nr 56 (805) • 31 maja 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

„Prezydencja wspomagająca” jako model funkcjonowania prezydencji rotacyjnej w zakresie działań zewnętrznych UE

Agata Gostyńska, Dorota Liszczyk

Wynikające z postanowień traktatu z Lizbony znaczące ograniczenie kompetencji prezydencji rotacyjnej w zakresie zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej skutkuje koniecznością wypracowania nowej formuły współpracy pomiędzy państwem sprawującym przewodnictwo w Radzie UE a unijnymi decydentami odpowiedzialnymi za realizację polityki zagranicznej UE. Doświadczenia prezydencji belgijskiej i węgierskiej wskazują, iż kształtujący się model „prezydencji wspomagającej” ma szansę utrwalić się jako najbardziej optymalny w tego typu stosunkach międzyinstytucjonalnych.

Kontekst. Traktat z Lizbony (TL) ograniczył kompetencje prezydencji rotacyjnej zarówno w zakresie koordynowania merytorycznych prac w obszarze zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej, jak i jej reprezentacji na scenie międzynarodowej. Prezydencja rotacyjna utraciła na rzecz wysokiej przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP) przewodnictwo w Radzie do Spraw Zagranicznych (FAC), za wyjątkiem sytuacji, kiedy przedmiotem jej obrad są kwestie handlowe. WP mianuje także przewodniczących większości grup roboczych przygotowujących posiedzenia tego formatu Rady. Prezydencja nadal kieruje jednak organami przygotowawczymi FAC w obszarach handlu i rozwoju oraz grupami roboczymi – radców ds. stosunków zewnętrznych, ds. terroryzmu, ds. zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, ds. międzynarodowego prawa publicznego, ds. prawa morza oraz ds. konsularnych. Dotychczasowe uprawnienia prezydencji w zakresie reprezentacji zewnętrznej Unii Europejskiej TL przekazał WP i podległym jej służbom oraz stałemu przewodniczącemu Rady Europejskiej, w zakresie przysługującego mu mandatu.

Utrata przez prezydencję prerogatyw w zakresie zewnętrznej działalności UE nie stawia jej jednak w pozycji biernego obserwatora procesu kształtowania polityki zagranicznej UE. Prezydencja rotacyjna, w pełni wykorzystując pozostawione jej przez Traktat uprawnienia, może dodatkowo umocnić swoją pozycję poprzez aktywną współpracę z unijnymi decydentami kompetentnymi w kwestii konceptualizacji i realizacji agendy działań zewnętrznych UE.

Praktyka współpracy. Pierwsze po-lizbońskie trio prezydencji, funkcjonując w okresie implementacji postanowień traktatowych, współuczestniczy w kształtowaniu nowych zasad współpracy prezydencji z jej partnerami instytucjonalnymi. Hiszpania, obejmując przewodnictwo w Radzie UE po wejściu w życie TL jako pierwsza, deklarowała wolę ścisłej współpracy zarówno z WP Catherine Ashton, jak i stałym przewodniczącym Rady Europejskiej Hermanem Van Rompuyem. Tym niemniej jej ambicje i międzynarodowa aktywność w zakresie polityki zagranicznej UE wykraczały poza logikę nowego porządku prawnego. W odróżnieniu od praktyki prezydencji Belgii i Węgier, WP jedynie uczestniczyła w nieformalnym posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE w marcu 2010 r. w Kordobie (formuła Gymnich) kierowanym przez hiszpańskiego ministra. Jednostronne, wygłaszane bez konsultacji z WP deklaracje poddawały w wątpliwość znaczenie wprowadzonych TL reform. W ramach wykonywanej przez prezydencję funkcji mediacyjnej w zakresie procesu legislacyjnego UE należy jednak podkreślić zaangażowanie Hiszpanii na rzecz wypra-

cowania kompromisu w sprawie zasad funkcjonowania i organizacji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Belgia, przejmując w drugiej połowie 2010 roku prezydencję, skutecznie kontynuowała negocjacje nad przyjęciem pakietu aktów prawnych, które umożliwiły rozpoczęcie działalności ESDZ 1 grudnia 2010 roku. Jednocześnie prezydencja ta udostępniła C. Ashton belgijski korpus urzędniczy i dyplomatyczny oraz wielokrotnie zapewniała jej zastępstwo na różnych szczeblach. Tak formująca się praktyka współpracy znacznie ułatwiła wypełnianie mandatu przez WP na początku jej kadencji.

Kończąca prace pierwszego trio prezydencja węgierska wpisuje się w wyznaczony przez Belgię trend współpracy międzyinstytucjonalnej. Jej działania, w szczególności w obliczu kryzysu politycznego w Libii, przebiegały zgodnie z traktatowym podziałem kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi oraz poszczególnymi unijnymi instytucjami. Ambasada węgierska w Trypolisie, współpracując z Komisją Europejską (KE) i ESDZ pełniła funkcje koordynacyjne w procesie ewakuacji obywateli UE z Libii. Na wiosek prezydencji uruchomiony został również Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności, którego zadaniem było wsparcie tej operacji. Węgry współpracowały także z odpowiedzialną za pomoc humanitarną i reagowanie kryzysowe komisarz Kristaliną Georgijewą. Przedstawiciel prezydencji węgierskiej odwiedził min. obóz dla uchodźców na granicy tunezyjsko-libijskiej w celu określenia rozmiaru i charakteru potrzebnej pomocy humanitarnej.

Doświadczenia pierwszych po-lizbońskich prezydencji, głównie belgijskiej i węgierskiej, podważają początkowe obawy co do skutków marginalizacji pozycji prezydencji w polityce zagranicznej UE. Nie kwestionując nowego porządku prawnego, prezydencje rotacyjne wnoszą wartość dodaną w tym obszarze, przyczyniając się tym samym do formułowania nowej praktyki współpracy prezydencji z unijnymi instytucjami odpowiedzialnymi za działania zewnętrzne UE.

Wyzwania i rekomendacje. Kształtujący się model „prezydencji wspomagającej” wydaje się nie tylko optymalny z punktu widzenia nowych uwarunkowań traktatowych, ale także atrakcyjny dla wszystkich zainteresowanych uczestników procesu decyzyjnego UE. Umożliwia on obecność prezydencji rotacyjnej na scenie międzynarodowej, komplementarność podejmowanych działań, a także wsparcie dla WP, podległych jej służb oraz stałego przewodniczącego Rady Europejskiej.

Destabilizacja polityczna w różnych regionach świata stanowi aktualnie poważne wyzwanie nie tylko dla WP i ESDZ, ale także dla każdej prezydencji rotacyjnej. Od 2007 r. w UE funkcjonuje bowiem koncepcja „państwa wiodącego” we współpracy konsularnej. Zgodnie z przyjętymi w niej zasadami dowolne państwo członkowskie może zgłosić chęć koordynowania w państwie trzecim działań konsularnych pozostałych członków UE. Ponieważ państwa członkowskie nie wykazują zazwyczaj zainteresowania objęciem tej funkcji, to prezydencja najczęściej zobowiązana jest przejąć wspomniane działania koordynacyjne. W praktyce oznaczać to może konieczność koordynacji działań konsularnych w obszarze, w którym prezydencja nie posiada wystarczającego zaplecza osobowego i rozeznania operacyjnego. Z uwagi na fakt sprawowania przewodnictwa w grupie roboczej ds. konsularnych FAC, kolejne prezydencje rotacyjne powinny podjąć działania na rzecz usprawnienia niesatysfakcjonujących zasad współpracy w zakresie ochrony konsularnej.

Funkcja wspomagająca prezydencji ma zastosowanie także do polityk wewnętrznych UE posiadających zewnętrzne implikacje. Aktywność prezydencji w zakresie polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji – szczególnie ważna z uwagi na dynamicznie rozwijającą się sytuację w sąsiedztwie UE – umożliwia międzynarodową obecność państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE. Jest ona niezbędna także z punktu widzenia zachowania spójności podejmowanych przez UE działań zewnętrznych. Na aktualności nie tracą zatem, podtrzymywane przez węgierską prezydencję, postulaty reformy Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich – FRONTEX. Rada Europejska na posiedzeniu z 24-25 marca 2011 r. zobowiązała instytucje unijne do szybkiego (czerwiec br.) osiągnięcia politycznego porozumienia w sprawie przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego zdolności tej agencji do działania. Kolejne trio prezydencji powinno aktywnie koordynować proces finalizacji budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego, a także sprawnie moderować dyskusję na temat przyszłości strefy Schengen.

Utrwalenie dotychczasowego modelu „prezydencji wspomagającej” warunkowane będzie wolą kolejnych państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE do podejmowania współpracy z WP, KE i stałym przewodniczącym Rady Europejskiej, w zakresie wykonywanych przez nich mandatów. Powinna ona zakładać stałą łączność z unijnymi instytucjami, elastyczność w podejmowanych inicjatywach oraz, w razie potrzeby, merytoryczne wsparcie i zastępstwo WP. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają działania prezydencji służące budowie potencjału i prestiżu ESDZ. Przykłady dobrej kooperacji w kontekście zbliżającej się polskiej prezydencji stanowiłyby wartościowy wkład Polski w proces formułowania kodeksu dobrych praktyk z tymi strukturami UE.