



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

4/05

Jacek Czaputowicz

Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny

Raport powstał w ramach programu transatlantyckiego German Marshall Fund of the United States.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Jacek Czaputowicz

Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny

GLÓWNE TEZY ANALIZY:

1. Dyskusja nad rozwiązaniami instytucjonalnymi w zakresie unijnej polityki zagranicznej i dyplomacji toczy się w tle debaty nad ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego. Towarzyszą jej obawy, że publiczne dyskutowanie nowych rozwiązań może negatywnie wpłynąć na proces ratyfikacji – niejednoznacznie ocenianego – Traktatu i opóźnić wejście w życie postanowień w zakresie polityki zagranicznej.
2. Postanowienia Traktatu Konstytucyjnego w zakresie polityki zagranicznej wyrażają ambicje UE do odgrywania samodzielnej roli w polityce światowej. Utworzenie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych i podległej mu służby dyplomatycznej miałyby przyczynić się do zwiększenia spójności i skuteczności działania Unii oraz do poprawy jej wizerunku. Połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne może jednak prowadzić do konfliktu interesów u Ministra Spraw Zagranicznych. Stanowisko to wymaga bowiem pogodzenia dwóch elementów: posiadania zaufania ministrów spraw zagranicznych zasiadających w Radzie oraz lojalności wobec Komisji.
3. Polityka zagraniczna uznana jest za atrybut suwerenności państwa i realizowana w trybie współpracy międzyrządowej. Jednak współpraca w ramach instytucji unijnych prowadzi do procesu socjalizacji i pełniejszego utożsamiania się przez przedstawicieli państw członkowskich z interesem Unii Europejskiej. Implementacja postanowień traktatowych zwiększyłaby znaczenie czynnika ponadnarodowości i „brukselizacji”.
4. Członkowie UE wykorzystują możliwości współpracy dyplomatycznej w państwach trzecich poprzez wspólne użytkowanie siedzib oraz delegowanie pracowników do przedstawicielstwa KE lub innego państwa członkowskiego. Możliwości te są interesujące dla nowych państw członkowskich, przynoszą bowiem konkretne korzyści polityczne i finansowe.
5. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) umocniłaby zewnętrzną reprezentację państw członkowskich, w szczególności państw małych i nowo

przyjętych, które mają ograniczone środki na rozwój dyplomacji narodowej. W państwach o tradycjach ambitnej samodzielnej polityki zagranicznej (zwłaszcza we Francji i Wielkiej Brytanii) ESDZ może być postrzegana jako konkurencja dla dyplomacji narodowej.

6. Stanowisko Polski wobec dylematów związanych z kształtem unijnej polityki zagranicznej i dyplomacji jest pragmatyczne; nie dokonuje się jednoznacznego wyboru między rozwiązaniami międzyrządowymi i ponadnarodowymi. Od aktywności i skuteczności polskiej polityki zależy liczba Polaków w unijnej dyplomacji, którzy znajdują się tam zarówno z puli przypadającej państwom członkowskim, jak i z puli przypadającej instytucjom unijnym – Komisji Europejskiej i Sekretariatowi Generalnemu Rady.
7. Jeżeli Traktat Konstytucyjny zostanie odrzucony w referendum i nie wejdzie w życie, to wówczas realizacja niektórych jego postanowień instytucjonalnych, takich jak powołanie unijnego Ministra Spraw Zagranicznych, będzie musiała poczekać na nowe rozstrzygnięcia prawne. Na obecnym etapie integracji europejskiej nowe rozwiązania instytucjonalne są jednak konieczne, dlatego wcześniej czy później zapewne do nich dojdzie. Jednocześnie wiele z planowanych działań w zakresie polityki zagranicznej i dyplomacji UE będzie mogło być realizowanych w procesie politycznym w oparciu o istniejącą bazę prawną.

Geneza unijnej dyplomacji

Dotychczasową politykę zagraniczną Unii Europejskiej charakteryzowała wielość instytucji, instrumentów oraz podstaw prawnych do działania. W sprawach zagranicznych Unia Europejska nie przemawiała jednym głosem. W związku z rozwojem całej UE jej efektywność w dziedzinie polityki zagranicznej wymaga nowych rozwiązań instytucjonalnych, aczkolwiek większość państw członkowskich zachowuje dużą ostrożność w deklarowaniu swoich preferencji odnośnie do kształtu europejskiej dyplomacji, czekając przede wszystkim na rozstrzygnięcia referendum w sprawie przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego. Niemniej jednak warto przyjrzeć się postanowieniom Traktatu Konstytucyjnego w zakresie polityki zagranicznej i zastanowić się, jak na interesy poszczególnych państw, w tym interesy Polski, mogłyby wpłynąć jego postanowienia.

Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskiej nie dawały prawa czynnej i biernej legacji, czyli ustanawiania stosunków dyplomatycznych z innymi podmiotami¹. Państwa członkowskie obawiały się utraty wiodącej roli w życiu dyplomatycznym oraz napięć mogących się ujawnić między Komisją a Radą w kwestii kontroli przedstawicielstw zagranicznych. W konsekwencji Komisja Europejska tworzyła swoje przedstawicielstwa w państwach trzecich jako wewnętrzne struktury organizacyjne². Pierwsze przedstawicielstwo powstało w Londynie w 1955 r.

Gospodarczy charakter relacji między krajami członkowskimi Wspólnot w początkowym okresie ich działalności spowodował, że przedstawicielstwa Komisji były obsadzone przez urzędników wąsko wyspecjalizowanych w kwestiach ekonomicznych i pomocowych. Niejednokrotnie brakowało im umiejętności dyplomatycznych. Byli oni wybierani w powszechnych konkursach na urzędników, a nie na dyplomatów, a ich kariera była regulowana przez jednolity dla wszystkich urzędników statut funkcjonariuszy³.

W Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r. Unia Europejska zyskała prawo aktywnej legacji. Art. 20 TUE nałożył obowiązek współpracy i

¹ Zob. Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Sali, Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w: Dokumenty Europejskie, tom I, Anna Przyborowska-Klimczak, Ewa Skrzydło-Tefelska (oprac.), Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996, s. 43–289.

² G. Galeote Quecedo, B. Becerril Atienza, Towards a Common European Diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on Establishing a Common Diplomacy (A5-0210/2000). Universidad San Pablo, Madrid 2001, s. 11–12.

³ Na temat urzędniczego systemu kariery w Komisji Europejskiej zob. szerzej J. Czaputowicz, Służba cywilna w instytucjach europejskich. „Służba Cywilna”, nr 6 (wiosna–lato 2003), s. 37–66.

koordynacji działań między ambasadami państw członkowskich i przedstawicielstwami Komisji Europejskiej⁴. Odtąd przedstawicielstwa Komisji, obok dotychczasowych zadań w dziedzinie handlu i rozwoju, sprawują także tradycyjne funkcje dyplomatyczne, takie jak dostarczanie raportów i analiz politycznych⁵. Cieszą się one przywilejami i immunitetami dyplomatycznymi, a ich szefowie mają rangę ambasadorów. Obecnie Komisja Europejska posiada przedstawicielstwa dyplomatyczne w 124 państwach i przy pięciu organizacjach międzynarodowych.

Służba zagraniczna Unii Europejskiej w rzeczywistości nie była ujednolicona, bowiem przedstawicielstwa zagraniczne Komisji podlegały różnym dyrekcjom, w zależności od spraw, którymi się zajmowały. W 1994 r. została utworzona ujednolicona Służba Zewnętrzna Komisji Europejskiej⁶. Od tego czasu nadzór nad delegacjami Komisji sprawuje Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych. W połowie lat 90. opracowany został tzw. raport Williamsona zawierający propozycje reform w zakresie systemu szkoleń, rotacji oraz współpracy dyplomatów z państw członkowskich⁷.

Traktat Amsterdamski z 1997 r. uznał Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa za dziedzinę wchodzącą w zakres kompetencji Unii Europejskiej (dotychczas UE i państw członkowskich). Utworzono stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, zajmowane przez sekretarza generalnego Rady Javierę Solanę, oraz zastępcy sekretarza generalnego, zajmowane przez Pierra de Boissieu, na którym spoczywa odpowiedzialność za bieżące zarządzanie Sekretariatem Rady.

Traktat Amsterdamski nieznacznie poszerzył zakres decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną o decyzje w zakresie mianowania specjalnych

⁴ Art. 20 TUE stanowi: „Misje dyplomatyczne i konsularne Państw Członkowskich oraz przedstawiciele Komisji w krajach trzecich i na konferencjach międzynarodowych oraz ich reprezentanci w organizacjach międzynarodowych współpracują dla zapewnienia, by wspólne stanowiska oraz wspólne działania przyjęte przez Radę były przestrzegane i realizowane. Intensyfikują one współpracę poprzez wymianę informacji, przeprowadzanie wspólnych ocen i wnoszenie wkładu w realizację postanowień wymienionych w artykule 20 TWE”. Traktat o Unii Europejskiej. <http://www2.ukie.gov.pl/WWW/serce.nsf/0/5BA113608F93C559C1256E850031C9B7?Open>

Z kolei artykuł 20 TWE stanowi: „Każdy obywatel Unii przebywający na obszarze kraju trzeciego, gdzie Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie posiada swojego przedstawicielstwa, ma prawo do ochrony przez władze dyplomatyczne lub konsularne każdego innego Państwa Członkowskiego na takich samych zasadach, jak obywatele tych Państw”.

⁵ Na temat funkcji delegacji Komisji zob. Development of the External Service of the Commission, Annex III, Sec 97 (605).

⁶ Unified External Service of the European Commission (UES). Zob. Commission decision of 1.2.1994 on the unified external service, taken by delegation procedure under the authorization of 14.12.1993, COM PV (93) 1181.

⁷ Report on the longer term needs of the external service, Sec 554, 27.3.1996. Zob. szerzej G. Galeote Quecedo, B. Becerril Atienza, Towards a Common European Diplomacy?..., s. 6–10.

przedstawicieli UE oraz wyrażania zgody na zawarcie układów międzynarodowych z państwami lub organizacjami międzynarodowymi (art. 23 i 24). Wprowadzono także, obok wspólnych stanowisk i wspólnych działań, nowy instrument – wspólne strategie. Jednak te wspólne strategie, które UE przyjęła wobec Rosji, Ukrainy i regionu Morza Śródziemnego, symbolizują słabość tej organizacji w zakresie polityki zagranicznej i spotykają się z uzasadnioną krytyką. Dzięki tym strategiom miano podejmować decyzje implementacyjne (wspólne stanowiska i wspólne działania) większością kwalifikowaną, jednak tak się nie stało.

W trakcie rozwoju integracji europejskiej dyplomacja państw członkowskich UE staje się trójwymiarowa. Obok występującego we wszystkich dyplomacjach wymiaru wewnętrznego i zewnętrznego wyróżnić możemy wymiar wewnątrz europejski, który rządzi się odrębnymi zasadami⁸. Stosunki między państwami członkowskimi UE różnią się zasadniczo od stosunków z państwami trzecimi, charakteryzują się bowiem brakiem poczucia zagrożenia, otwartością i gotowością do współpracy. Jednakże nowa jakość nie znalazła odzwierciedlenia w zasadach dyplomacji dwustronnej między państwami członkowskimi, której celem pozostaje obrona interesu narodowego. Jednocześnie struktura, funkcje i standardy dyplomatyczne oraz personel ambasad w państwach członkowskich UE i w państwach trzecich są w praktyce podobne.

U podłoża idei powołania dyplomacji unijnej leży potrzeba zwiększenia spójności i efektywności działania oraz ograniczenia kosztów. Poważne nakłady finansowe i osobowe państw europejskich nie przynoszą jednak pożądanych efektów mierzonych wpływem politycznym i obecnością dyplomatyczną. Piętnaście państw członkowskich UE miało w sumie 1500 dyplomatycznych misji na świecie, w których pracowało ponad 40 tys. dyplomatów, podczas gdy Stany Zjednoczone miały 15 tys. dyplomatów w 300 misjach⁹. Rozszerzenie UE do 25 państw członkowskich jeszcze pogłębiło te dysproporcje.

Modelowym rozwiązaniem efektywnego wykorzystania środków może być otwarta w listopadzie 2001 r. w Abuja w Nigerii wspólna siedziba, która mieści pod jednym dachem ambasad państw członkowskich i przedstawicielstwo Komisji Europejskiej. Rozwiązanie to umożliwi lepszą koordynację działań oraz obniżenie

⁸ Zob. J. Bátora, *Does the European Union Transform the Institution of Democracy?* ARENA, Oslo, „Working Papers” 03/6, s. 12–16.

⁹ Zob. *The EU External Projection: Improving the Efficiency of Our Collective Resources*. Council Paper given at Evian, September 2000.

kosztów, bowiem niektóre elementy, takie jak sekcja wizowa, są wspólne. Innym rozwiązaniem jest dzielenie się jednym przedstawicielstwem przez kilka państw członkowskich UE lub oddelegowanie do przedstawicielstwa Komisji pracownika zajmującego się sprawami bilateralnymi. Przykładem pierwszego rozwiązania jest wspólne użytkowanie budynku ambasady przez Wielką Brytanię, Francję i Niemcy w Mińsku i Ałmaty, a także przez państwa nordyckie w Windhoek, Namibii i Dar-es-Salaam. Przykładem drugiego rozwiązania jest oddelegowanie przez Niemcy pracownika do przedstawicielstwa KE w Sierra Leone oraz przez Austrię do przedstawicielstwa KE w Burundi¹⁰. Oba rozwiązania są interesujące dla nowych państw członkowskich, wskazują bowiem na istniejące możliwości ścisłej współpracy dyplomatycznej w państwach trzecich.

W ramach Unii Europejskiej utrzymuje się poparcie dla wspólnej polityki zagranicznej wobec państw trzecich oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Według badań Eurobarometru 64% respondentów opowiedziało się „za”, 20% „przeciw”, a 16% nie miało zdania, jeśli idzie o wspólną politykę zagraniczną; natomiast 71% „za”, 16% „przeciw”, 13% bez zdania, jeśli idzie o politykę bezpieczeństwa i obrony¹¹.

Metody międzyrządowa, „brukselizacji” i ponadnarodowa

Istotę współpracy między państwami członkowskimi UE najlepiej oddaje koncepcja wielopoziomowego zarządzania. Określa ona niezhierarchizowany system polityczny, w którym stale odbywają się negocjacje między władzami na różnych poziomach – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym.

Możemy wyróżnić trzy charakterystyczne cechy wielopoziomowego zarządzania.

- Po pierwsze, decyzje podejmowane są na wielu poziomach, a rządy państw nie mają na nie wyłączności, chociaż w zakresie polityki zagranicznej państwa zachowują możliwość ochrony swoich narodowych interesów.
- Po drugie, decyzje podejmowane są kolektywnie, co skutkuje utratą przez rządy poszczególnych państw pełnej kontroli nad procesem decyzyjnym.

¹⁰ Zob. J. Bátora, Does the European Union Transform the Institution of Democracy? ARENA, Oslo, „Working Papers” 03/6, s. 23.

¹¹ „Eurobarometer” 57, May 2002.

- Po trzecie, tradycyjny podział na sferę wewnętrzną (hierarchia) i zewnętrzną (anarchia) ulega zatarciu. Rośnie znaczenie stowarzyszeń i przedsiębiorstw transnarodowych, które stają się dla państw partnerem w wypracowywaniu stanowisk i rozwiązywaniu problemów, także o charakterze międzynarodowym¹².

Z punktu widzenia wielopoziomowego zarządzania integracja europejska jest wynikiem daleko idącej instytucjonalizacji współpracy między państwami. Państwo pozostaje głównym aktorem, aczkolwiek już nie jedynym, zarazem Unia Europejska nie przekształca się w formę państwową, a zarządzanie (governance) odbywa się między państwami a nie ponad nimi¹³. Koncepcja wielopoziomowego zarządzania przewyższa diadyczny model stosunków wewnętrznych i zewnętrznych oraz mieści się między dwoma głównymi podejściami do integracji europejskiej: międzyrządowością i ponadnarodowością.

Współpraca w Unii Europejskiej w zakresie polityki zagranicznej rządzi się trzema różnymi filozofiami: międzyrządowości, „brukselizacji” oraz ponadnarodowości. Sfera polityki zagranicznej jest tradycyjnie domeną suwerenności państwa, dlatego współpraca państw członkowskich realizowana jest w trybie międzyrządowym. Odbywa się ona przede wszystkim w Radzie Unii Europejskiej, gdzie decyzje wymagają jedności. Zgodnie z filozofią międzyrządowości funkcjonuje Prezydencja, Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy. Jednakże „czysta” międzyrządowość jest w wyniku ewolucji i zmian prawnych stopniowo osłabiana i uzupełniana o inne formy współpracy.

Zasada „brukselizacji” przejawia się we wzroście znaczenia instytucji umiejscowionych w Brukseli w formułowaniu i implementacji polityki zagranicznej. Dotyczy to przede wszystkim Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komórek bezpośrednio jemu podległych w Sekretariacie Generalnym Rady, takich jak Komórka Polityczna oraz Centrum Reagowania.

Proces „brukselizacji” obejmuje także instytucje rządzące się filozofią międzyrządowości. Na skutek przebywania ze sobą przedstawicieli państw członkowskich w COREPER następuje proces socjalizacji, zmiany postrzegania

¹² L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield 2001, str. 3–4.

¹³ M. Jachtenfuchs, *Conceptualizing European Governance*, w: K. E. Jorgensen (red.), *Reflective Approaches to European Governance*, Basingstoke, Macmillan 1997.

interesów narodowych i szerszego utożsamiania się z interesem Unii. W wyniku rosnącego poczucia instytucjonalnej solidarności, ambasadorzy i ich zastępcy bronią często nie tylko interesu swoich państw, ale również interesu UE i prerogatyw instytucjonalnych Rady¹⁴. W trakcie wymiany argumentacji odbywa się proces socjalizacji, w wyniku którego aktorzy nabywają równoległą drugą tożsamość, która każe im identyfikować się z interesem całej Unii¹⁵. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa może być postrzegany jako element międzyrządowego układu instytucjonalnego, bowiem przedstawiciele poszczególnych państw podlegają bezpośrednio dyrektorom politycznym MSZ-ów, ale także – z uwagi na fakt ich stałego przebywania w Brukseli – jako element „brukselizacji”.

Zasada ponadnarodowości dominuje w filarze pierwszym, obecna jest jednak także w filarze drugim poprzez udział, chociaż ciągle ograniczony, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji¹⁶. Komisja uczestniczy w procesie zawierania porozumień międzynarodowych, prowadzi negocjacje i odpowiada za implementację porozumień i ich finansowanie (art. 300 TWE)¹⁷.

Zauważmy, że udział tych dwóch filozofii – międzyrządowości i „brukselizacji” – jest różny w odniesieniu do poszczególnych państw. Określany może on być stopniem kontroli sprawowanej przez stolice państw nad działalnością swoich przedstawicieli w Brukseli. Na przykład w systemie brytyjskim placówka w Brukseli ma znaczny margines swobody w zakresie kształtowania stanowisk i wyboru strategii negocjacyjnej. Wiąże się to wszakże z wymogiem delegowania osób bardzo dobrze przygotowanych, które mają mocną pozycję w rodzimej administracji. Inna sytuacja występuje w systemie francuskim, w którym pozycja centrali jest dominująca. System polski bliski jest systemowi francuskiemu, a Urząd Komitetu Integracji Europejskiej pełni funkcje analogiczne do francuskiego SGCI.

¹⁴ M. Westlake, *The Council of the European Union*. Cartermill Publishing, London 1995, s. 289–290.

¹⁵ J. T. Checkel, *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, *International Organization* 2001, Vol. 55, No. 3, str. 553–588, T. Risse, „Let’s Argue!” *Communicative Action in World Politics*, *International Organization* 2000, Vol. 54, No. 1, str. 1–39. W literaturze polskiej zob. szerzej R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 401–421.

¹⁶ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*. „*European Foreign Affairs Review*”, t. 7, nr 3 (Autumn 2002), s. 257–282.

¹⁷ Rada jest odpowiedzialna za autoryzację otwarcia negocjacji i formalne zawarcie porozumienia.

Postanowienia Traktatu Konstytucyjnego

Według Traktatu Konstytucyjnego wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa ma prowadzić europejski Minister Spraw Zagranicznych, który odpowiada za zapewnienie spójności działań zewnętrznych Unii i reprezentuje ją wobec organizacji międzynarodowych. Łączy on dotychczasowe funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Przewodniczy spotkaniom Rady oraz pełni funkcje pomostu między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi. Powoływany jest przez Radę kwalifikowaną większością głosów, za zgodą Przewodniczącego KE. Kadencja jego jest nieokreślona, może zostać odwołany przez Radę (w trybie, w jakim został powołany)¹⁸.

Minister Spraw Zagranicznych posiada kompetencje w zakresie inicjatywy (prezentuje wnioski i propozycje Radzie); koordynacji (prowadzi i koordynuje działania zewnętrzne); reprezentacji (prezentuje stanowisko UE), implementacji (zapewnia wprowadzenie w życie decyzji przyjętych przez Radę) oraz zarządzania kryzysowego (prowadzi operacje petersberskie)¹⁹.

Zauważmy, że zarówno Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i Chris Patten, Komisarz odpowiedzialny za sprawy zagraniczne, wypowiedzieli się na forum Grupy Roboczej Konwentu ds. Działań Zewnętrznych przeciwko łączeniu funkcji, które sprawują. Solana argumentował swoje stanowisko możliwością wystąpienia konfliktu interesów, któremu będzie nieuchronnie poddana osoba łącząca obie funkcje. Z jednej strony bowiem winna ona mieć zaufanie zasiadających w Radzie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, z drugiej natomiast związana będzie zasadami kolegalności i lojalnością wobec Komisji. Ostatecznie jednak większość Grupy Roboczej opowiedziała się za pełnieniem obu funkcji przez jedną osobę. Nie oznacza to wszakże połączenia stanowisk, ale jest rodzajem unii personalnej²⁰. Poważnym problemem może być jasne rozróżnienie roli Ministra Spraw Zagranicznych jako członka Komisji oraz jako osoby wykonującej zadania powierzone przez Radę. Nie jest także jasne, czy biura podległe Ministrowi Spraw

¹⁸ Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, art. I-28. w: J. Barcz, Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza 2005, str. 32.

¹⁹ G. Grevi, D. Manca, G. Quille, A Foreign Minister for the UE – Past, Present and Future, s. 7–9, via internet.

Zagranicznych będą zintegrowane, czy też będzie posiadał on dwa gabinety, odpowiedzialne za dwa oddzielne zakresy zadań.

Jedno z zasadniczych pytań dotyczy tego, czy Minister Spraw Zagranicznych i jego struktury będą koncentrować się jedynie na formułowaniu polityki (*input*), pozostawiając jej implementację (*output*) rządowi państw członkowskich, a w sprawach pomocowych także Komisji, czy też będą miały ambicję politykę tę wprowadzić w życie²¹. Ten ostatni wariant wymaga ściślejszej integracji służb, ich udziału w określaniu zadań oraz większej koncentracji środków.

Traktat Konstytucyjny przewiduje powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która wspierać ma działania Ministra Spraw Zagranicznych. Będzie ona liczyć ponad trzy tysiące osób rekrutujących się spośród urzędników Komisji Europejskiej, Sekretariatu Generalnego Rady oraz dyplomatów z państw członkowskich. ESDZ będzie współpracować ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich w celu wypracowania wspólnego podejścia²². Przedstawicielstwa zagraniczne Unii powstaną w wyniku przekształcenia istniejących delegatur Komisji Europejskiej. Rozważane jest przekazanie im wszystkich spraw związanych z reprezentowaniem interesów Unii w danym państwie, w tym funkcji przewodnictwa w miejsce ambasady państwa sprawującego prezydencję.

Postanowienia Traktatu Konstytucyjnego dotyczące polityki zagranicznej umacniają filozofię „brukselizacji” oraz zapewniają stały udział elementów ponadnarodowości. Sposób zarządzania WPZiB staje się wypadkową rozwiązań właściwych dla filarów drugiego i pierwszego, a punkt ciężkości w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej przesuwa się ze stolic państw członkowskich do Brukseli²³.

²⁰ G. Grevi, D. Manca, G. Quille, A Foreign Minister for the UE – Past, Present and Future, s. 5–7, via internet.

²¹ A. Maurer, S. Reichel, The European External Action Service, German Institute for International and Security Affairs, December 2004, s. 3. Zob. także S. Duke, Innovation in External Action and the Constitution for Europe, Eipascopie nr 2004/3, s. 30–36.

²² Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Część III: Polityki i funkcjonowanie Unii, Tytuł V: Działania Zewnętrzne Unii, Rozdział II: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, art. III-296, art. III-301, art. III-328. w: J. Barcz, Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym..., str. 455–474.

²³ Zob. D. Spencer, European Foreign Ministers: between reform and adaptation. McMillan, 1999, zwłaszcza rozdział „Shifting the policy Focus to Brussels”, G. Müller-Brandeck-Bocquet, The New CFSP..., s. 278. Na temat problemów stojących przed Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa zob. także F. Cameron, The Future of the Common Foreign and Security Policy, „The Brown Journal of World Affairs”, vol. IX, no 2 (Winter/Spring 2003), s. 115–124.

ESDZ w wariantach państw mniejszych i większych

Rozważane są różne warianty zakresu podmiotowego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Według wariantu minimalistycznego, preferowanego przez KE i SG Rady, ESDZ objąć ma Dyrekcje Generalne ds. Stosunków Zewnętrznych oraz ds. Rozszerzenia i Rozwoju oraz odpowiednie struktury SG Rady (w tym *Policy Unit*). Wariant maksymalistyczny, który preferują państwa małe, takie jak Belgia, Luksemburg, Dania, a także Hiszpania, przewiduje włączenie do ESDZ również struktury Komisji ds. handlu, rozwoju i pomocy humanitarnej. Część państw, m.in. Wielka Brytania, Niemcy i Włochy opowiadają się za wariantem pośrednim.

Utworzenie ESDZ leży w interesie małych państw, w tym większości nowych państw członkowskich, umocni bowiem ich zewnętrzną reprezentację w sytuacji, gdy środki na rozwój własnych służb dyplomatycznych są ograniczone²⁴. Dla państw, które prowadzą ambitną politykę zagraniczną, ESDZ może być postrzegana jako konkurencja i ograniczenie swobody działania dyplomacji narodowej. Zwłaszcza Francja i Wielka Brytania, które prowadzą własną politykę zagraniczną wobec państw trzecich, związane są zobowiązaniami – odpowiednio – w ramach Frankofonii i *Commonwealthu*. W dalszej perspektywie może okazać się, że zobowiązania te, nie zawsze spójne z polityką europejską, będą musiały podlegać rewizji²⁵.

Francja i Wielka Brytania opowiadają się za większym podporządkowaniem ESDZ instytucjom międzyrządowym, natomiast Niemcy, których polityka zagraniczna nie ma tak długich tradycji samodzielności, dopuszczają ściślejszy udział instytucji wspólnotowych. Część analityków postrzega stanowisko Niemiec jako pośrednie między państwami dużymi i małymi²⁶.

Różnice zdań odnośnie do zasad podziału stanowisk występują na dwóch poziomach. Poziom pierwszy dotyczy proporcji podziału stanowisk między poszczególne instytucje: Komisję Europejską, Sekretariat Generalny Rady oraz państwa członkowskie. Równy podział etatów między powyższe trzy komponenty proponują Wielka Brytania i Niemcy. Z kolei Francja oczekuje „właściwych proporcji” między pracownikami unijnymi i narodowymi, zaś Hiszpania proponuje przyznanie połowy miejsc dla KE oraz podział pozostałej połowy według proporcji 1/3 dla SG

²⁴ Stanowisko czeskie dyskutuje M. Pokludova, *Future of External Relation of European Union and Positions of the Czech Republic*, via internet.

²⁵ A. Maurer, S. Reichel, *The European External Action Service*, German Institute for International and Security Affairs, December 2004, s. 5.

Rady i 2/3 dla państw członkowskich. Jeżeli przyjmiemy, że udział przedstawicieli państw członkowskich odzwierciedla czynnik międzyrządowy, przedstawicieli Komisji – czynnik ponadnarodowy, natomiast SG Rady czynnik „brukselizacji”, wówczas wariant proponowany przez Niemcy i Wielką Brytanię przewiduje większy udział czynnika międzyrządowego, natomiast wariant proponowany przez Hiszpanię – większy udział czynnika ponadnarodowego²⁷.

Poziom drugi dotyczy sposobu podziału puli stanowisk, które przypadną poszczególnym państwom. Liczba stanowisk może być prostą wypadkową liczby ludności, za czym opowiadają się m.in. najludniejsze w UE Niemcy, ale może też być określona według innych kryteriów. Ważny jest także sposób rekrutacji: w wyniku konkursów, delegacji przez rządy czy też w sposób pośredni. Część państw proponuje zastosowanie w początkowym okresie kwot narodowych, a docelowo prowadzenie otwartych konkursów (Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja).

Spotyka się różne opinie na temat tego, czy obowiązkowa trzyletnia rotacja winna dotyczyć jedynie dyplomatów pochodzących z puli przypadającej państwom, czy także dyplomatów z puli Komisji i SG Rady. Nieobejmowanie obowiązkiem rotacji tej ostatniej grupy uprzywilejowałoby korpus dyplomatów brukselskich i umocniło elementy wspólnotowe.

Traktat Konstytucyjny precyzuje także podstawy prawne obywatelstwa Unii (art. I-10). Obywatelstwo Unii nie zastępuje dotychczasowego obywatelstwa państwowego, zapewnia jednak prawo do swobodnego przebywania na terytorium państw członkowskich, biernego i czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych oraz ochrony dyplomatycznej i konsularnej na terytorium państw trzecich²⁸.

Kraje mniejsze oczekują powierzenia Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych niektórych obowiązków służby konsularnej. Znaczenie sprawnej opieki konsularnej uświadomiła niedawna tragedia *tsunami*. Mówi się także o wprowadzeniu możliwości wydawania wiz przez przedstawicielstwa unijne. Inne stanowisko

²⁶ A. Maurer, S. Reichel, The European External Action Service, German Institute for International and Security Affairs, December 2004, s. 8.

²⁷ Czynniki ponadnarodowy wzrasta w tym wypadku kosztem „brukselizacji”, bowiem udział czynnika międzyrządowego jest taki sam.

²⁸ Traktat Konstytucyjny, Część I: Polityki i funkcjonowanie Unii, Tytuł II: Prawa Podstawowe i Obywatelstwo Unii, art. I-10, w: Jan Barcz, Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza 2005, str. 310,

prezentują państwa duże, m.in. Francja i Niemcy, które mają dobrze rozwiniętą sieć własnych służb konsularnych.

Rozważane jest ustanowienie odrębnej Europejskiej Akademii Dyplomatycznej lub organizowania szkoleń z wykorzystaniem sieci współpracujących ze sobą krajowych akademii dyplomatycznych²⁹.

Stanowisko Polski

Już w początkowym okresie członkostwa w UE przed Polską stanęła konieczność określenia interesów wobec instytucjonalnych rozwiązań w zakresie polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Interesy te winny być rozeznane w dyskusji publicznej i w konfrontacji z merytorycznymi argumentami. Nie ulega jednak wątpliwości, że w interesie Polski leży maksymalizacja udziału Polaków w dyplomacji unijnej, zarówno z puli, która przypadnie państwom członkowskim, jak i z puli Komisji Europejskiej i SG Rady. Unijna dyplomacja stwarza także dla Polski szansę na rozszerzenie reprezentacji dyplomatycznej i zasięgu opieki konsularnej nad polskimi obywatelami.

Polska jest jednym z państw, które opracowały całościowe stanowisko wobec dylematów związanych z kształtem europejskiej dyplomacji. W przedstawionym w styczniu 2005 r. *non-paper* stwierdza się, że Europejską Służbę Działań Zewnętrznych winna cechować równowaga między metodą wspólnotową i międzyrządową, a jej tworzenie winno odbywać się w zgodzie z zasadami elastyczności, ewolucyjności i przejrzystości³⁰. W stanowisku polskim możemy wyodrębnić grupy zagadnień: tryb pracy nad ESDZ, jej zakres przedmiotowy, kompetencje, sposób podziału stanowisk, zasady rekrutacji i finansowania oraz wpływ na dyplomację państw członkowskich. Omówimy je w tej w kolejności.

²⁹ Wydaje się, że pożyteczne byłyby tu doświadczenia z prowadzenia szkoleń dla całego korpusu urzędniczego UE, zainicjowanych w 2000 r. przez wiceprzewodniczącą Komisji Neila Kinnocka. Punktem odniesienia winna być także utworzona 26 stycznia 2005 r. Europejska Szkoła Administracji, która ma być „interinstytucjonalną” jednostką koordynującą proces szkoleń dla poszczególnych instytucji Unii Europejskiej. Jednym z celów Szkoły jest „przekazywanie wspólnych wartości instytucjom wspólnotowym”, co świadczy o ambicjach integracyjnych wobec unijnego korpusu urzędniczego. Zob. Decyzja Sekretarza Generalnych Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Sekretarza Trybunału Sprawiedliwości, Sekretarza Generalnych Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Przedstawiciela Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z 26 stycznia w sprawie organizacji i działania Europejskiej Szkoły Administracji, 2005/119/WE, OJ L37/17 z 10.02.2005.

³⁰ European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

Tryb pracy nad powołaniem ESDZ. Strukturę ESDZ powinno się tworzyć stopniowo. Najpierw powinien zostać opracowany przez Wysokiego Przedstawiciela we współpracy z Komisją raport proponujący strukturę, zakres przedmiotowy, wielkość i zasady finansowania ESDZ (do czerwca 2005 r.). Następnie trwałyby prace grup roboczych, zakończone raportem zaakceptowanym przez państwa członkowskie (do 1 listopada 2006 r.)³¹. Dla Polski byłoby korzystne, gdyby decydująca faza realizacji projektu odbywała się w czasie, w którym pozycja naszego kraju w strukturach unijnych będzie silniejsza.

Zakres przedmiotowy. Polska opowiada się za szerokim uwzględnieniem struktur Komisji w tworzeniu ESDZ, a więc za wariantem maksymalistycznym. Obok Dyrekcji Generalnych ds. Stosunków Zewnętrznych i Rozszerzenia winno się także uwzględnić Dyrekcje ds. Handlu, Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, Polityki Rozwojowej, EuroAid i Europejski Urząd Pomocy Humanitarnej. Nie chodzi jednak o to, aby cały personel pracujący w powyższych ciałach miał być automatycznie włączony do ESDZ, a o podkreślenie, że funkcje realizowane przez przedstawicielstwa UE wymagają włączenia do nich specjalistów z powyższych dyrekcji³².

Kompetencje. Polska jest niechętna powierzeniu unijnemu Ministrowi Spraw Zagranicznych zadania kierowania grupami roboczymi Rady, którym powinni przewodniczyć przedstawiciele państw³³. Wynika to zapewne z obaw przed zmniejszeniem kompetencji prezydencji i jest głosem na rzecz rozwiązania międzyrządowego. Zarazem ESDZ ma służyć nie tylko europejskiemu Ministrowi Spraw Zagranicznych, ale także wspierać Prezydenta³⁴. Wydaje się, że właściwe określenie kompetencji Prezydenta i Ministra Spraw Zagranicznych wobec struktury ESDZ pozwoli na uniknięcie w przyszłości potencjalnego konfliktu kompetencyjnego.

Proponuje się także objęcie w przyszłości zakresem działania ESDZ spraw konsularnych, w tym wizowych i paszportowych. Współpraca konsularna w ramach UE może pomóc Polsce w rozwiązaniu problemu wiz dla obywateli polskich w Stanach Zjednoczonych.

Podział stanowisk. Struktura przedstawicielstw UE powinna być zróżnicowana i uzależniona od politycznych priorytetów Unii w danym państwie.

³¹ European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

³² European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

³³ Zob. A. Słojewska, Konsulaty pod unijną flagą, Rzeczypospolita 61 (7050) 14 marca 2005.

³⁴ European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

Winna ona poddawać się modyfikacji i łatwo dostosowywać do zmiennych warunków. Nie jest konieczne, aby unijni dyplomaci wywodzili się w równych proporcjach z trzech komponentów – Komisji, SG Rady i państw członkowskich. Proporcje te powinny wynikać z zakresu zadań i geograficznych priorytetów UE³⁵. Takie stanowisko może świadczyć o sprzyjaniu zwiększeniu udziału przedstawicieli Komisji (podobnie jak Hiszpania), a więc czynnika ponadnarodowego. Jednocześnie proponowane wprowadzenie rotacji na placówkach dla wszystkich unijnych dyptomatów, także tych pochodzących z puli Komisji i SG Rady³⁶ może wskazywać na obawy przed utworzeniem silnej dyplomacji ponadnarodowej.

Innym rozwiązaniem byłoby elastyczne określenie powyższych proporcji na różnych placówkach. W wypadku, gdy stosunki danego państwa z UE mają charakter gospodarczy lub pomocowy, większy byłby udział przedstawicieli Komisji. Gdy z kolei stosunki te zdominowane są przez problematykę polityczną i bezpieczeństwa, znaczniejszy byłby udział przedstawicieli SG Rady i państw członkowskich.

Zasady rekrutacji i finansowania. Liczba dyptomatów z poszczególnych państw członkowskich winna być pochodną liczby ludności, jednak przy uwzględnieniu mechanizmu korygującego w stosunku do państw mniejszych. Należy także uwzględnić możliwość rekrutacji osób spoza korpusu dyptomatycznego, a posiadających pożądane kompetencje. System rekrutacji z Komisji i SG Rady powinien uwzględniać okresowe „niedoreprezentowanie” w instytucjach UE obywateli z nowych państw członkowskich³⁷. Polska popiera także koncepcję utworzenia sieci akademii dyptomatycznych i zintegrowanego programu szkoleniowego, co przyczynić się może do podniesienia kwalifikacji i wyrównania merytorycznego poziomu unijnych dyptomatów.

ESDZ winna być finansowana w całości z budżetu Unii, a dyplomaci powinni otrzymywać jednakowe wynagrodzenie za taką samą pracę. Należy się spodziewać dużego zainteresowania Polaków tą drogą kariery. Ważne jest, aby polski system rekrutacji wyłaniał osoby rzeczywiście najlepsze.

Wpływ na dyplomację państw członkowskich. Utworzenie ESDZ wymusi w dalszej perspektywie na państwach członkowskich dostosowanie struktury służby dyptomatycznej. Skala tego dostosowania będzie zależeć od zakresu ESDZ, w

³⁵ European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

³⁶ Zob. A. Słojewska, Konsulaty pod unijną flagą, Rzeczypospolita 61 (7050) 14 marca 2005.

³⁷ European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

szczegółności od decyzji o włączeniu do niej spraw konsularnych. Powołanie ESDZ będzie także wymagać określenia zasad współpracy między placówkami UE i państw członkowskich w państwach trzecich³⁸.

Dylemat, jaki stoi przed Polską, sprowadza się do pytania: czy opowiedzieć się za metodą wspólnotową, która implikuje przekazanie części suwerenności do wspólnego wykonywania przez instytucje unijne, czy też wspierać rozwiązania międzyrządowe, zakładając, że w ten sposób Polska będzie mogła skuteczniej bronić narodowych interesów. Stanowisko polskie w zakresie polityki zagranicznej i dyplomacji UE nie dokonuje jednoznacznego wyboru między powyższymi opcjami.

Co się stanie z polityką zagraniczną Unii Europejskiej, gdyby Traktat Konstytucyjny został odrzucony w referendum i nie wszedł w życie? W tej sytuacji realizacja niektórych postanowień instytucjonalnych, takich jak powołanie unijnego Ministra Spraw Zagranicznych, będzie musiała poczekać na nowe rozstrzygnięcia prawne. Wydaje się, że wcześniej czy później do nich dojdzie, bowiem na obecnym etapie integracji europejskiej konieczne są nowe rozwiązania instytucjonalne w zakresie unijnej polityki zagranicznej i dyplomacji. Jednocześnie niektóre planowane działania będą zapewne realizowane w procesie politycznym, przy istniejącej bazie prawnej. Nic na przykład nie stoi na przeszkodzie lepszemu koordynacji polityki zagranicznej między państwami członkowskimi, wypracowywaniu wspólnego stanowiska wobec kluczowych problemów polityki światowej, umacnianiu istniejących przedstawicielstw Komisji Europejskiej oraz ściślejszej współpracy placówek dyplomatycznych państw członkowskich ze sobą i z przedstawicielstwami Komisji Europejskiej w państwach trzecich.

³⁸ European External Action Service – the Polish point of view (Polish non-paper).

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax.(0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- PAUCI

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych www.csm.org.pl.

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.