



Analizy natolińskie

9(41)2009

JOANNA POPIELAWSKA

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Pierwsze decyzje i kierunek prac

Aneks do analizy [„Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych UE”, specjalny numer „Nowej Europy” 2\(3\)/ 2009](#)

W rezultacie pozytywnego wyniku referendum w Irlandii oraz podpisania przez prezydenta Czech, Vaclava Klause, traktatu lizbońskiego przyspieszeniu uległy dyskusje i prace nad implementacją postanowień przyjętych w Lizbonie. Obszarem, który wymaga najwięcej zmian instytucjonalnych są stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Dotyczy to m. in. tworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która ma być praktycznym przejawem zniesienia podziału wspólnej polityki zagranicznej między wymiar wspólnotowy, z główną rolą Komisji, oraz międzyrządowy, w którym prym wiedzie składająca się z państw członkowskich Rada UE.

W analizie „Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych UE”, opublikowanej przez Centrum Europejskie Natolin w październiku 2009 roku, przedstawione zostało tło historyczne i polityczne koncepcji ESDZ, a także możliwe warianty jej budowy i związane z tym problemy. Niniejsza analiza jest pierwszym podsumowaniem prac nad budową Służby, które przyniosła szwedzka prezydencja w październiku 2009 roku. Jest zatem pomyślana jako aneks aktualizujący niektóre tezy zawarte w tekście opublikowanym w „Nowej Europie”.

Perspektywa wejścia w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 roku zmusiła państwa członkowskie UE do zajęcia się problemem budowy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Po zakończeniu pierwszego, dość wstępnego etapu dyskusji na temat Służby, uwaga państw członkowskich zwróciła się w stronę obsady stanowisk w UE, przede wszystkim wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej oraz nowego Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (a zarazem wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej). Decyzją rady Europejskiej z 19 listopada 2009 r. stałym przewodniczącym Rady Europejskiej został Herman Van Rompuy, premier Belgii, a Wysokim Przedstawicielem Catherine Ashton, komisarz UE ds. handlu. Wybór ten nastąpił w momencie, w którym wiele kwestii związanych z ESDZ pozostaje nadal otwartych. To zatem od działań przede wszystkim Catherine Ashton, której kadencja upłynie w dużej mierze pod znakiem budowy ESDZ, zależeć będzie ostateczny kształt Służby. Znamy już bowiem zarówno harmonogram jak i kierunek prac.

Pierwszy oficjalny dokument (raport prezydencji) dotyczący Europejskiej Służby Zewnętrznej¹ Rada Europejska przyjęła 30 października. Wcześniej pojawiły się jego wersje robocze². Dokument ten oraz toczące się w kontekście jego przygotowania dyskusje na temat ESDZ zarówno w Radzie jak i w Parlamencie pozwalają stwierdzić, że zgodnie z przewidywaniami Służba będzie powstawać etapami. W końcowej wersji raportu prezydencji Wysoki Przedstawiciel został zobowiązany do przedstawienia swojej propozycji budowy ESDZ, tak aby mogła ona zostać przyjęta przez Radę do końca kwietnia 2010 roku. W pracach tych ma on być wspomagany przez odpowiednie służby Komisji i Sekretariatu Rady oraz państw członkowskich, które chcą uczestniczyć w procesie tworzenia Służby już od samego początku, czyli także na etapie małej grupy wsparcia, która doradzać będzie Wysokiemu Przedstawicielowi.

Drugi etap rozpocznie się z chwilą przyjęcia przez Radę decyzji w sprawie ESDZ i potrwa do momentu osiągnięcia przez Służbę pełnej operacyjności. Pierwsze sprawozdanie z jej działalności przewiduje się na rok 2012. Dwa lata później, w roku 2014, ma

dojść do pierwszego przeglądu powstałej struktury pod kątem jej funkcjonowania i organizacji. Może wówczas zapaść decyzja o ewentualnej zmianie jej kształtu, a także o zwiększeniu roli delegatur UE w sprawach konsularnych.

Wiemy już także jakie umocowanie instytucjonalne będzie miała ESDZ. Zgodnie z przewidywaniami postanowiono, że Służba ma być instytucją *sui generis*, oddzielną od Komisji i Sekretariatu. Aby zapewnić jej niezależność w zakresie zarządzania własnym budżetem administracyjnym oraz personelem za jej podstawę przyjęto art. 1 Regulacji Finansowych, czyniąc z niej tym samym instytucję UE. W praktyce oznacza to, że ESDZ będzie miała zagwarantowane finansowanie z budżetu wspólnotowego (z tzw. *Heading 5*-wydatki administracyjne), a Wysoki Przedstawiciel będzie mógł samodzielnie podejmować decyzje o administracyjnych wydatkach Służby i jej personelu. Do niego będzie też należało składanie propozycji budżetu ESDZ.

Bardziej problematyczna okazała się kwestia administracyjnych wydatków delegacji Komisji, których część jest obecnie ponoszona z tzw. *Headingu 4* budżetu Unii (Relacje Zewnętrzne), oraz innych, finansowanych z tej sekcji budżetu struktur, które mają przejść pod kontrolę ESDZ takich jak np. urzędy Specjalnych Przedstawicieli. Dokładne wytyczne w tym zakresie pozostają do ustalenia.

Co istotne dla oceny finansowych skutków powstania Służby, jej powołanie ma odbyć się bez konieczności zwiększenia budżetu UE. Służyć ma temu maksymalna racjonalizacja wydatków ponoszonych ramach istniejących już struktur, zniesienie wszelkiego nakładania się kompetencji i dublowania struktur, oraz rozłożenie budowy ESDZ w czasie.

Z prac nad raportem prezydencji w sprawie ESDZ wiemy także, że państwa członkowskie nie pozwolą na umiejscowienie nowej służby zbyt blisko Komisji. W toczącej się dyskusji wyraźna jest tendencja do wzmocnienia roli państw członkowskich względem nowej struktury oraz odpowiedniego ich udziału w procesie jej tworzenia. Także Polska opowiedziała się za kluczową rolą państw członkowskich już na etapie planowania i implementacji postanowień dotyczących powstania Służby, a także przeciw

Służba ma być

instytucją sui generis, oddzielną od Komisji Europejskiej i Sekretariatu Rady, finansowaną z budżetu wspólnotowego. Jej powołanie ma odbyć się bez konieczności zwiększenia budżetu UE.

ustanowieniu jej jako instytucji wspólnotowej. Po stronie państw członkowskich pojawiły się silne obawy, że ich wpływ na ESDZ może zostać ograniczony, czemu starano się przeciwdziałać postulując jak największy udział w niej personelu oddelegowanego z dyplomacji narodowych. Polska proponowała wręcz, by z państw członkowskich pochodziła aż połowa pracowników nowej służby. Stanowisko to jest uzasadnione trudnościami z jakimi nowe państwa członkowskie spotkały się podczas umieszczania swoich pracowników w instytucjach UE, szczególnie w DG Relex Komisji Europejskiej.³ (Polska proponowała również wprowadzenie specjalnego mechanizmu weryfikacyjnego w postaci kwartalnych raportów przedstawianych przez Wysokiego Przedstawiciela, ale tego ostatniego postulatu nie uwzględniono w żadnym oficjalnym dokumencie).

Ostatecznie powrócono do pierwotnego pomysłu i równego udziału personelu z Komisji, sekretariatu Rady i państw członkowskich. Podkreślono jednak, że pracownicy delegowani z tych ostatnich mają stanowić co najmniej jedną trzecią personelu ESDZ, gdy osiągnie ona już swoje ostateczne kształty. Dla zapewnienia tej grupie pracowników równego traktowania planowany jest dla nich status tzw. pracowników tymczasowych (w żargonie UE: *temporary agents*), dzięki czemu podlegać będą tym samym regulacjom co personel z instytucji UE (ciesząc się m. in. tymi samymi zabezpieczeniami socjalnymi). Dbając o jakość reprezentacji państw członkowskich postanowiono także, że proporcje te dotyczą pracowników w stopniu AD (tzw. administratorów) oraz personelu dyplomatycznego delegacji UE. Dodatkowo już na tym etapie wskazano na pewne konkretne rozwiązania. Urzędnicy narodowi mają pochodzić nie tylko z istniejących dziś stanowisk w ramach Komisji i sekretariatu Rady, na które państwa członkowskie czasowo delegują swoich dyplomatów. Przeznacza się dla nich także osoby zwolnione w wyniku np. przejścia danego pracownika na emeryturę. Dla wzmocnienia tej reprezentacji, w ostatecznej wersji raportu dopuszcza się także możliwość stworzenia dodatkowych stanowisk w stosunku do już istniejących tzw. tymczasowych pracowników.

Zadbano też o odpowiednią rotację w ramach Służby, postulując wymianę osób pomiędzy delegaturami UE a centralą w ramach poszczególnych działów ESDZ, pomiędzy centralą a służbami dyplomatycznymi państw członkowskich oraz w miarę możliwości, pomiędzy ESDZ a Komisją i sekretariatem Rady. Raport przewiduje również wspólne szkolenie dla pracowników służby.

Wyjątkowo trudnym politycznie i skomplikowanym technicznie problemem okazała się kwestia kompetencji ESDZ. Całą ideą przyświecającą powołaniu unijnego *quasi* ministerstwa spraw zagranicznych było przełamanie istniejącego obecnie w Sekretariacie Rady i Komisji dublowania się tzw. *desks*, czyli departamentów odpowiedzialnych za dany region lub zakres tematyczny polityki zagranicznej UE (np. prawa człowieka, pomoc humanitarna). W ostatecznej wersji raportu mowa jest o przejściu przez Służbę urzędników odpowiedzialnych za wszystkie państwa i regiony oraz tzw. polityki horyzontalne (tematyczne). Zrezygnowano jednak ze wskazywania konkretnych dyrekcji generalnych Komisji oraz sekretariatu Rady, które miałyby podlegać nowej służbie, rezygnując jednocześnie z zapisu o zachowaniu przez Sekretariat Rady działów odpowiedzialnych za politykę handlową, rozwojową oraz rozszerzenie. Podkreślono jednak, że podczas gdy ESDZ będzie posiadać departamenty geograficzne zajmujące się krajami kandydackimi UE (ze względu na wyjątkowość tego procesu), polityka rozszerzenia pozostanie w gestii Komisji. W ten sposób problem dublowania się departamentów geograficznych w przypadku polityki rozszerzenia zostanie zachowany.

Wycofano się

z pomysłu przejęcia przez ESDZ jakiegokolwiek odpowiedzialności od państw członkowskich w sprawach konsularnych nadmieniając jedynie, że będzie ona służyć im w tym zakresie wsparciem.

Komisja pozostanie również odpowiedzialna za politykę handlową oraz rozwojową, chociaż umiejscowienie DG Rozwój okazało się trudnym wyzwaniem. W trakcie dyskusji pojawiało się wiele scenariuszy, od włączenia DG Rozwój do nowej służby po całkowite pozostawienie jej w gestii Komisji. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie pośrednie, którego ideą jest pozostawienie strategicznego planowania w ramach ESDZ, a implementacji pomocy w ramach Komisji. Warto też zauważyć, że w raporcie prezydencji odnosi się do Komisji i ogólnie Komisarzy, bez wymieniania ich funkcji. Świadczy to o złożoności problemu oraz kontrowersjach, jakie wciąż budzi relacja między ESDZ a Komisją.

Problem ten ujawnił się także w dyskusji nad rolą ESDZ w programowaniu instrumentów pomocowych UE. Trudności sprawia tu złożoność procesu programowania tych instrumentów, który składa się z etapów wykonywanych przez różne służby w ramach często oddzielnych dyrekcji generalnych Komisji. Ogólnie rzecz ujmując pro-

ces ten dzieli się obecnie na decyzje strategiczne (określenie alokacji krajowych i priorytetów tematycznych) oraz implementację. Na tym pierwszym etapie, który poprzedza polityczna decyzja danego Komisarza, zaangażowane są departamenty geograficzne DG Relex i DG Rozwój, w drugi zaś EuropeAid i ECHO. Wyjątkiem jest przedakcesyjny instrument finansowania (IPA), który w całości zarządzany jest przez DG Rozszerzenie. I tu zdecydowano, że w przeciwieństwie do pozostałych instrumentów finansowych (w tym ENPI⁴) zarządzanie pozostanie całkowicie w gestii Komisarza ds. Rozszerzenia ze względu na bardzo bliski związek pomiędzy celami politycznymi, ujętymi w strategii rozszerzenia a działaniami finansowanymi z IPA. W przypadku pozostałych instrumentów strategiczne decyzje mają być podejmowane jednak już pod przewodnictwem nowej służby (wcześniej mowa była jedynie o udziale służby w tym procesie). Ma ona również pozostać zaangażowana w cały proces ich programowania, choć szczegóły podziału zadań pomiędzy ESDZ a Komisją pozostawiono do ustalenia. Podkreślono natomiast, że decyzje dotyczące ich programowania mają przygotowywać wspólnie Wysoki Przedstawiciel (i zarazem wiceprzewodniczący Komisji) oraz odpowiedni Komisarz. Ostatecznie będą one przyjmowane, podobnie jak obecnie, przez kolegium Komisarzy.

Decyzje Rady Europejskiej rozwiąły także część wątpliwości związanych z umiejscowieniem struktur wojskowych w ESDZ. W Służbie znajdują się Dyrektoriat Planowania Cywilno-Wojskowego oraz tzw. *Civilian Planning and Conduct Capability*, czyli cywilne centrum operacyjne, a także Sztab Wojskowy UE. Do ESDZ włączone zostanie także Centrum Sytuacyjne, które gromadzi informacje zarówno białego, jak i klasycznego wywiadu państw członkowskich. W raporcie podkreślono jednak wyjątkowy charakter tych struktur ze względu m. in. na poufność informacji, którymi obracają, wskazując że będą one tworzyć osobną jednostkę podlegającą bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi w jego „kostiumie międzyrządowym”, tj. w Radzie a nie Komisji. Jest to wyraźna odpowiedź na obawy, że struktury te mogłyby w jakikolwiek sposób ulec uwspólnotowieniu.

Państwa członkowskie zdecydowały także o przejęciu przez ESDZ tzw. Specjalnych Przedstawicieli UE lub ich zadań. Można więc założyć, iż wchłonięciu przez ESDZ ulegną ich lokalne biura (tam, gdzie istnieją), choć nie ma w dokumencie mowy o ich połączeniu z dzisiejszymi delegacjami Komisji, które z chwilą wejścia w życie traktatu z Lizbony staną się delegaturami UE i częścią ESDZ, podlegającą Wysokiemu Przed-

stawicielowi. Ich personel pochodzić ma z szeregów nowej służby, a także z odpowiednich służb Komisji. W toku negocjacji wprowadzono gwarancję, iż szef delegatury będzie funkcjonariuszem nowej służby. Mowa jest także o ścisłej współpracy delegacji z placówkami państw członkowskich (kwestię tą poruszała także Polska) oraz o zapewnianiu na miejscu potrzebnego wsparcia wszystkim instytucjom UE, w tym Parlamentowi Europejskiemu (nie ma mowy o włączeniu personelu PE w skład delegacji, za czym optowali niektórzy posłowie PE). Najważniejszą kwestią pozostaje stopniowe przejęcie (choć w raporcie pojawia się sformułowanie ‘najszybciej jak to możliwe’) dzisiejszej roli prezydencji w koordynacji działań i reprezentacji UE w terenie. Dyskusji poddano również ewentualne przejęcie przez delegatury UE zadań związanych z dyplomatyczną i konsularną ochroną obywateli Unii w przypadku kryzysu. Wśród państw członkowskich nie było jednak co do tego zgody, przeciw była również Polska. Ostatecznie więc wycofano się z pomysłu przejęcia przez ESDZ jakiegokolwiek odpowiedzialności od państw członkowskich w sprawach konsularnych nadmieniając jedynie, że będzie ona służyć im w tym zakresie wsparciem.

Jeśli chodzi o relacje ESDZ z pozostałymi instytucjami UE warto przyjrzeć się szczególnie Parlamentowi Europejskiemu, który usilnie zabiegał o zwiększenie swojego udziału w procesie budowania ESDZ. Parlament, chcąc zająć wyraźne stanowisko jeszcze przed podjęciem przez Radę ostatecznych decyzji w sprawie ESDZ jak i obsadzenia najważniejszych stanowisk wprowadzanych traktatem z Lizbony, przyjął odpowiedni raport już na październikowej sesji plenarnej⁵. Parlament postulował umiejscowienie nowej służby jak najbliżej Komisji, nawołując kolegium do jak najaktywniejszej roli przy kształtowaniu nowej służby. Eurodeputowani chcieli również administracyjnego powiązania ESDZ z Komisją, co gwarantowałoby PE podtrzymanie jego prerogatyw budżetowych i tym samym kontroli nad unijną dyplomacją. Posłowie do PE po raz kolejny zaproponowali też utworzenie europejskiej akademii dyplomatycznej, która miałaby sprzyjać budowaniu jednolitej służby (w raporcie prezydencji mowa jest jednak tylko o wspólnych szkoleniach).

Starania Parlamentu przyniosły pewien skutek. Choć ustalenia Rady nie poszły w preferowanym przez PE wspólnotowym kierunku, w toczącej się w Radzie dyskusji coraz więcej miejsca poświęcano konieczności odpowiedniego informowania PE. W raporcie prezydencji mowa jest o utrzymywaniu bliskich kontaktów z Parlamentem już na pierwszym etapie tworzenia nowej służby i co ważniejsze, współpraca ta ma się odby-

wać na poziomie roboczym, a więc nie ograniczać się jedynie do informowania PE *ex post*. Docelowo w ramach ESDZ mają powstać specjalne stanowiska odpowiedzialne za kontakty z PE.

(listopad 2009)

JOANNA POPIELAWSKA - współpracownik posła do Parlamentu Europejskiego (EPP-ED), dr. Rafała Trzaskowskiego, w Parlamencie Europejskim. Absolwentka Instytutu UE Collegium Civitas. Stypendystka Programu Roberta Schumana Parlamentu Europejskiego. Analityk Centrum Europejskiego Natolin (do sierpnia 2009).

¹ Presidency Report on EEAS doc. 14930/09.

² Kolejno: *Presidency non-paper on European External Action Service* dated 12, 14, 18 October 2009 (przedruki); *Non-paper on budgetary and programming aspects*, 5 October 2009 (przedruk); *Polish remarks on the creation of the European External Action Service*, 5 October 2009 (przedruk);

³ Podobne myślenie, jeśli chodzi o konieczność zagwarantowania odpowiedniej równowagi geograficznej wśród personelu nowej służby, prezentują polscy posłowie do PE. Znalazło ono swoje odzwierciedlenie w poprawce, którą z sukcesem zgłosili do raportu PE nt. ESDZ.

⁴ *European Neighbourhood and Partnership Instrument*. Pozostałe z wymienionych przez raport to *Development Cooperation Instrument*, *the European Development Fund*, *the Instrument for Cooperation with Industrialised Countries*, *the European Instrument for Democracy and Human Rights*, *the Instrument for Nuclear Safety Cooperation* oraz *Instrument for Stability*.

⁵ Parlament Europejski, *Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service*.