

BLOG

Olaf Osica Europejska Służba Działań Zewnętrznych a postulat równowagi geograficznej

Sierpień 2010

Ekspert Centrum Europejskiego Natolin w Warszawie i wykładowca Collegium Civitas, zastanawia się nad "narodową" kompozycją Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Ten tworzony właśnie korpus dyplomatyczny ma być wizytówką całej wspólnoty UE poza jej granicami i dlatego nie może zostać zdominowany przez dyplomatów z kilku najsilniejszych krajów członkowskich. Jeśli podział ról w ESDZ nie zostanie ustalony według sensownego klucza uwzględniającego także czynniki geograficzne i demograficzne, wówczas raczej nie uda się stworzyć poczucia współodpowiedzialności członków UE za działania Europy w świecie.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. uruchomiło proces wcielania w życie zmian instytucjonalnych w UE. Jednym z tych obszarów, w których zmiany były najgłębsze jest polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Nowy traktat wprowadza nie tyle nowe instytucje, których celem jest sprzyjanie większej spójności i skuteczności działania Unii w świecie, ile zwiększa uprawnienia już istniejących gremiów. Taki cel ma unia personalna między wysokim przedstawicielem ds. spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa a komisarzem do spraw stosunków zewnętrznych w randze wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, której ucieleśnieniem jest baronessa Catherine Ashton.

Jedynym wyjątkiem jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych – instytucja, której traktat poświęca zaledwie jeden, ogólnikowy akapit. W praktyce znaczenie ESDZ jest ogromne i choć przyjdzie nam poczekać kilka lat zanim zdamy sobie sprawę ze wszystkich konsekwencji jej utworzenia, już dzisiaj jest pewne, że konwent europejski oraz kolejne konferencje międzyrządowe nie poświęciły jej należytej uwagi.

W zamyśle twórców traktatu konstytucyjnego, ESDZ miała być po prostu merytorycznym zapleczem dla ministra spraw zagranicznych zbudowanym na kompetencjach i zasobach kadrowych Komisji, sekretariatu Rady oraz dyplomacji narodowych. To jednak oznacza, że Służba nie może być klasyczną instytucją wspólnotową, na wzór Komisji czy Parlamentu Europejskiego, ani gremium międzyrządowym, lecz ustrojową hybrydą, funkcjonującą pod nadzorem wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Fakt, że pełniącą tę funkcję Catherine Ashton jest zarazem wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej niczego w tym względzie w sensie formalno-prawnym nie zmienia. Choć w praktyce nie jest oczywiście bez znaczenia, że obok dyplomatów narodowych i urzędników sekretariatu Rady w skład Służby wchodzi personel Komisji Europejskiej, przede wszystkim z dyrekcji generalnej zajmującej się stosunkami zewnętrznymi (DG Relex).

Hybrydowość ESDZ tworzy wiele problemów, w tym także problem politycznej lojalności – czy ma ona być instytucją realizującą interes Europy, tak jak jest on rozumiany w stolicach państw członkowskich, czy też tak jak jest on widziany z perspektywy Brukseli? Choć oba podejścia są pod wieloma względami zbieżne, przechyl w jedną bądź drugą stronę będzie miał wpływ na postrzeganie polityki zagranicznej Unii zarówno przez aktorów zewnętrznych, jak i opinię publiczną państw członkowskich. Dylemat sprowadza się, z jednej strony, do oczekiwania strategicznych partnerów Unii, że polityka zagraniczna Europy będzie kierowana przez największe państwa, a zatem ESDZ stanie się swego rodzaju „politycznym interfejsem”. To z kolei, z drugiej strony, rodzi obawy większości małych i średnich państw Unii o pozbawienie ich realnego wpływu na funkcjonowanie

ESDZ, a zatem i polityki zagranicznej Unii. Dylemat ten pogłębia fakt, że faktyczna rola ESDZ będzie wykraczać poza opisane w traktacie wspomaganie działań wysokiego przedstawiciela. Ze względu na ulokowanie służby między Radą, Komisją, a Parlamentem, jej kompetencje, oraz autonomię instytucjonalną i budżetową, ESDZ będzie nie tylko realizatorem, ale i inicjatorem wielu działań politycznych.

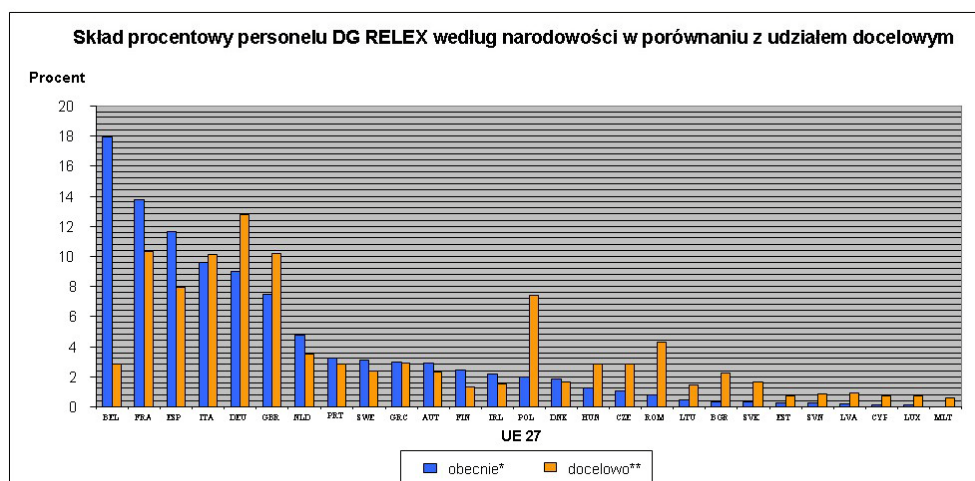
Zakończony w czerwcu 2010 r. proces uzgodnień dotyczących kształtu i zasad funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych UE (ESDZ) przypominał o banalnym, ale jakże często ignorowanym fakcie, że akceptacja działań UE jest pochodną nie tylko prawa i polityk, ale i udziału obywateli państw członkowskich w strukturach zjednoczonej Europy. Dotyczy to zwłaszcza stosunków zewnętrznych Unii, które choć realizowane pod flagą Europy, dla opinii publicznej mają przecież zawsze „narodową” twarz.

Stąd znalezienie formuły łączącej umiejętności merytoryczne z geograficzną równowagą przy zatrudnianiu personelu wydaje się dla sukcesu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych nie mniej ważne, niż rozwiązanie szeregu problemów instytucjonalnych i budżetowych.

Wyzwanie to wymaga przede wszystkim otwarcia ESDZ na dyplomatów i urzędników z nowych krajów członkowskich, których dotychczasowa partycypacja w strukturach UE nie odzwierciedla politycznego znaczenia i wkładu ich państw w realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz udziału w misjach zarządzania kryzysowego. Ilustracją tego problemu, a zarazem miernikiem pożądanej zmiany jest tzw. indeks Kinnocka (Kinnock Reference Value, dalej KRV). Został on opracowany przed rozszerzeniem UE w 2004 r. w celu sprecyzowania proporcji udziału urzędników nowych państw członkowskich w Komisji Europejskiej^[1].

KRV jest oparty na uśrednionej wartości trzech kryteriów: liczby mieszkańców, liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, oraz liczbie głosów w Radzie. Tabela poniżej ukazuje zestawienie obecnego procentowego udziału personelu państw członkowskich w DG Relex (która wejdzie w skład ESDZ), z docelowym składem, opracowanym na podstawie KRV, który odzwierciedlałby równowagę geograficzną. Zestawienie wyraźnie pokazuje stopień niedoreprezentowania nowych państw członkowskich w DG Relex. Gdyby obecna sytuacja została utrwalona przy tworzeniu całej ESDZ oznaczałoby to trwałą marginalizację nowych państw, a co zatem idzie osłabienie jej politycznego i demokratycznego mandatu do pełnienia swej roli.

Tabela:



źródło: Bulletin of Statistics Le Personnel de la Commission Janvier 2010 (dla obecnego składu DG RELEX w dł. narodowości); Communication of Mr. KINNOCK C(2003)436/4 (dla skalkulowania metody obliczenia zgodnie z indeksem Kinnocka); Eurostat (dla liczby mieszkańców dla poszczególnych państw członkowskich)

* Obecny skład % w DG RELEX w dł. narodowości (urzędnicy oraz pracownicy tymczasowi (temporary agents) w Brukseli oraz w delegacjach Komisji, wszystkie stanowiska)

** Wyliczony pożądany udział docelowy personelu z poszczególnych państw na podstawie KRV (Kinnock Reference Value)

Scenariuszowi takiemu zapobiec mają specjalne regulacje zapisane w przyjętej w lipcu decyzji o powołaniu ESDZ^[2]. Po pierwsze, w procesie rekrutacji ma być zachowana zasada równowagi geograficznej (tak jak ma to miejsce w przypadku równowagi płci). Nie oznacza to, że kwestie merytoryczne schodzą na plan dalszy. Bez wątpienia natomiast wiąże się to z patrzaniem na ekspertyzę i doświadczenie kandydatów do ESDZ przez pryzmat ich dokonań zawodowych, a nie tylko wąskiego doświadczenia pracy w instytucjach europejskich. Po drugie, proces rekrutacji będzie stale monitorowany pod kątem realizacji zasady równowagi geograficznej przez specjalny Komitet Konsultacyjny składający się z przedstawicieli państw członkowskich, Komisji, sekretariatu generalnego Rady oraz ESDZ.

Po trzecie, każdego roku Catherine Ashton jako wysoki przedstawiciel będzie przedstawiać Radzie raport na temat obsadzania stanowisk w podległej jej ESDZ. Postępy w rekrutacji będą też uwzględnione w pierwszym audycie działania Służby, który zaplanowany jest na roku 2013. Wtedy też zobaczymy na ile udało się w praktyce zrealizować postulat równowagi geograficznej. Postulat, który choć sam w sobie ma charakter techniczny, ma ogromne konsekwencje polityczne.

Bez poczucia współwłasności ESDZ przez wszystkie zainteresowane strony nie będzie bowiem poczucia współodpowiedzialności członków UE za działania Europy w świecie. Trudno także myśleć o stopniowej budowie wspólnej kultury strategicznej Europy, o której wspomina Europejska Strategia Bezpieczeństwa, bez silnej reprezentacji przedstawicieli z nowych państw, których większość ma inną wrażliwość historyczną niż starzy członkowie, oraz dysponuje własną ekspertyzą w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

[1] Communication of Mr. KINNOCK C(2003)436/4.

[2] Zob. EEAS decision – main elements, MEMO/10/311, Brussels, 8 July 2010.

*** Powyższy tekst stanowi wyraz osobistych opinii i poglądów autora.**

**** dr Olaf Osica jest ekspertem Centrum Europejskiego Natolin w Warszawie i wykładowcą w Instytucie Unii Europejskiej Collegium Civitas. Stale współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”.**