



Bruksela, dnia 22 czerwca 2010 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 36/2010

Sprawozdanie z międzyparlamentarnego spotkania komisji spraw zagranicznych Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych nt. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

W dniu 2 czerwca br. w Parlamencie Europejskim w Brukseli odbyło się międzyparlamentarne spotkanie komisji spraw zagranicznych Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych nt. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Ze strony polskiej w spotkaniu udział wzięli: senator **Leon Kieres** – przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu RP oraz poseł **Dariusz Lipiński** – członek Komisji ds. UE Sejmu RP.

Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, **Gabriele Albertini** (EPP, Włochy), powitał zgromadzonych gości i podkreślił, że spotkanie to odbywa się we właściwym momencie, ponieważ właśnie teraz różne instytucje określają swoje stanowiska negocjacyjne ws. przyszłości Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Dodał, że w jego opinii bardzo ważne jest, by wspólna polityka zagraniczna Unii Europejskiej była przedmiotem kontroli parlamentarnej.

Przedstawiciele komisji spraw zagranicznych parlamentów narodowych z 27 państw członkowskich, którzy przyjechali do Brukseli, by spotkać się ze swoimi odpowiednikami w PE, poparli wizję służby dyplomatycznej, zaprezentowaną przez dwóch sprawozdawców Parlamentu Europejskiego **Elmara Broka** (EPP, Niemcy) i **Guya Verhofstadta** (ALDE, Belgia). Posłowie sprawozdawcy nawoływali do włączenia w zakres ESDZ polityki rozwojowej i pomocy humanitarnej, a także polityki rozszerzenia i sąsiedztwa. Sprawozdawcy chcą również, by ESDZ była powiązana w zakresie budżetowym z Komisją Europejską.

Poseł **Brok** powiedział, że PE nie może podjąć decyzji nt. ESDZ dopóty, dopóki nie będzie propozycji dotyczącej regulaminu pracowniczego tej służby. W jego opinii, jeśli 1/3 personelu ESDZ ma pochodzić z państw członkowskich, konieczne jest zapewnienie finansowania tych etatów. Jest zapisane, że ESDZ powstaje na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, za zgodą KE, po konsultacji PE. Tak więc bez zakończenia procesu

konsultacji PE nie może zapaść decyzja Rady. Jeśli urzędnicy krajowi mają mieć te same prawa i obowiązki, trzeba zmienić regulamin pracowniczy i PE ma prawo współdecydowania w tym zakresie. Konieczne jest zapewnienie prawa kontroli ESDZ przez parlament Europejski. Na koniec zaznaczył, że ESDZ jest służbą „hybrydową”, stanowiącą połączenie zadań wspólnotowych i międzyrządowych. Podkreślił stanowczo, że zadania wspólnotowe nie mogą zostać przekształcone w międzyrządowe.

Posel **Verhofstadt** powiedział, że ESDZ musi być niezależna. W jego opinii nie może to być instytucja, bo nie ma żadnych uprawnień w stosunku do instytucji, którym służy. ESDZ musiała będzie zarządzać funduszami europejskimi, a one są zarządzane przez KE. Sprawozdawcy proponują, by służba znajdowała się administracyjnie i operacyjnie w odpowiednim dziale budżetu wspólnotowego – w dziale trzecim. Służby są niezależne i mogą zarządzać nominacjami, ale muszą znajdować się w dziale wspólnotowym budżetu. Na koniec zaznaczył, że nie będzie wspólnej polityki zewnętrznej jeśli nie ma podejścia wspólnotowego państw członkowskich do tej polityki.

- **Stanowisko Polski**

Jako pierwszy głos w dyskusji zabrał **Leon Kieres**, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych polskiego Senatu. Senator Kieres powiedział, że Polsce zależy na stworzeniu skutecznej i efektywnej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Polska popiera przedstawiony przez Wysoką Przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i uzgodniony politycznie przez państwa członkowskie podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych w dn. 26 kwietnia 2010 r. projekt decyzji ws. organizacji i funkcjonowania ESDZ, ponieważ uwzględnia on szereg kluczowych postulatów Polski. Postrzegamy ESDZ jako instytucję, która daje szansę na stworzenie wartości dodanej i nowej jakości w stosunkach zewnętrznych Unii. Powinna to być instytucja zbudowana w oparciu o zasadę równych szans, współpracująca ze wszystkimi państwami członkowskimi na partnerskich zasadach, zachowująca maksymalną transparentę w procesie rekrutacji personelu oraz szanująca fundamentalną zasadę równowagi geograficznej. Polska, na obecnym etapie negocjacji, pozytywnie ocenia projekt deklaracji dotyczącej współpracy między Wysoką Przedstawiciel a Parlamentem Europejskim. Polska uważa, że nieformalne spotkania nowo mianowanych szefów delegatur UE z członkami komisji parlamentarnych są dobrym rozwiązaniem, zapewniającym wgląd Parlamentu Europejskiego w politykę zagraniczną UE. Należy dopracować również kwestię zastępstwa Wysokiej Przedstawiciel przed PE. Może ją zastępować np. minister państwa sprawującego prezydencję, wysocy urzędnicy ESDZ lub odpowiedni komisarz.

- **Polityka zagraniczna i kontrola parlamentarna**

Debata koncentrowała się na wypracowaniu konkretnej formy kontroli parlamentarnej oraz stopniu zaangażowania parlamentów narodowych w tę kontrolę. Niektórzy posłowie z parlamentów narodowych wyrażali obawy, że zostaną pozbawieni uprawnień kontrolnych w zakresie polityki zagranicznej. **José Ribeiro e Castro** z portugalskiego parlamentu

powiedział, że jest zaniepokojony kierunkiem rozwoju kontroli parlamentarnej, który nadaje kluczową rolę Parlamentowi Europejskiemu a pomija parlamenty narodowe. Spytał, czy możliwe będzie, by przedstawiciele służby dyplomatycznej planowali wizyty na posiedzeniach komisji spraw zagranicznych parlamentów państw członkowskich, a nie tylko PE. Na koniec stwierdził, że PE nie powinien przeciągać w ramach procedury konsultacyjnej terminów utworzenia ESDZ, gdyż nie jest to procedura współdecydowania, a jedynie konsultacji.

Sevim Dagdelen z niemieckiego Bundestagu wyraziła przekonanie, że polityka zagraniczna musi nadal rozwijać pod ścisłą kontrolą parlamentarną, jak ma to miejsce obecnie w Bundestagu. Jakikolwiek osłabienie aktualnych uprawnień kontrolnych niemieckiego parlamentu zagrażałoby kontroli, którą obecnie Bundestag sprawuje nad polityką zagraniczną. W jej opinii ważne jest, by o polityce zewnętrznej mógł współdecydować Bundestag. W jej opinii decyzje na ten temat nie mogą zapadać wyłącznie na szczeblu europejskim. Taka polityka prowadziłaby do osłabienia prerogatyw państw członkowskich, jeśli chodzi o np. wysyłanie wojsk na misje zagraniczne. Podkreśliła, że „w niemieckich strukturach komisja parlamentarna ds. zagranicznych i MSZ nie zostały połączone, bo takie są zasady”. Na koniec stwierdziła, że Europa nie potrzebuje kolejnej służby kosztującej miliardy.

Charles Tannock (ECR, Wielka Brytania) wezwał także do większego zaangażowania parlamentów narodowych w zakresie nadzoru nad polityką zagraniczną, w szczególności po tym, jak przestało istnieć Zgromadzenie Parlamentarne Unii Zachodnioeuropejskiej. W opinii grupy ECR, ESDZ powinna mieć charakter międzyrządowy. Jego grupa jest przeciwna wdrożeniu jej do służb Komisji Europejskiej. ESDZ powinna mieć charakter *sui generis*, a jej budżet nie powinien stanowić elementu budżetu Komisji Europejskiej.

- **Kształt i charakter Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych**

Johannes Koskinen z parlamentu fińskiego powiedział, że ESDZ powinna być w pełni odpowiedzialna przed PE i Radą. Ponadto należy zapewnić obywatelom wsparcie konsularne sieci ESDZ. Zaznaczył, że w interesie całej UE jest stworzenie ESDZ jak najszybciej, pomimo faktu, że niektóre jej elementy są wspólnotowe, podczas gdy inne - międzyrządowe.

Artis Pabriks z parlamentu łotewskiego powiedział, że jego parlament jest bardzo zainteresowany powstaniem silnej ESDZ. Służba ta powinna być niezależna pod względem kadrowym i finansowym. Chciał się dowiedzieć, jaki będzie sposób włączenia 1/3 osób z państw członkowskich do ESDZ i jakie będą tego skutki w przyszłości. Poparł rezolucję francuskiego Senatu, proponującą włączenie polityki rozwojowej, sąsiedztwa, poszerzenia, itp. do ESDZ. Łotwa uważa możliwość globalnego oddziaływania za ważne. Podkreślił, że istotne jest podjęcie dyskusji nt. roli specjalnych przedstawicieli ESDZ i możliwości postawienia służb konsularnych ESDZ do dyspozycji obywateli.

Lamberto Dini z włoskiego Senatu stwierdził, że ESDZ nie może być odrębną jednostką i musi podlegać kontroli administracyjnej. Jeśli chodzi o kontrolę polityczną, to w projekcie

deklaracji Wysokiego Przedstawiciela nt. odpowiedzialności jest zapisana konsultacja z PE. W opinii senatora Dini, Parlament Europejski powinien być konsultowany w przypadku wszystkich misji zagranicznych, bo misje militarne i wojskowe są również częścią polityki zagranicznej. Senator zaznaczył, że w przypadku konsultacji politycznych, Wysoki Przedstawiciel powinna w tego rodzaju spotkaniach. Powiedział, że „w parlamencie nie możemy w przyjmować tylko urzędników”. Na koniec senator podkreślił, że ESDZ powinna nadawać kierunki polityce zagranicznej a nie przejmować funkcje administracyjne służby zagranicznej.

Harm Evert Waalkens z parlamentu holenderskiego powiedział, że należy zastanowić się nad podziałem zadań i odpowiedzialności między Wysokiego Przedstawiciela a komisarzy ds. rozwoju i rozszerzenia. Zaznaczył, że Holandia ma ambicje w zakresie polityki rozwojowej i chce je realizować w ramach działań zewnętrznych.

Eurodeputowany **Andrew Duff** (EPP, Wielka Brytania) zauważył, że Traktat zachęca do polepszenia jakości i częstotliwości spotkań między dwoma poziomami parlamentarnymi – Parlamentem Europejskim i parlamentami państw członkowskich. Zaznaczył, że Catherine Ashton jest nie tylko odpowiedzialna za Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, ale również za koordynację wszystkich działań zewnętrznych UE. Z tego względu nie może odwiedzać PE i 27 państw narodowych, gdyż nie ma na to czasu. Sprawiłoby to, że nie mogłaby służyć demokracji parlamentarnej. Na koniec stwierdził, że konieczna jest refleksja i właściwe podejście do stworzenia formatu współpracy międzyparlamentarnej w zakresie polityki zagranicznej.

Didier Bouland z Senatu francuskiego powiedział, że Europy nie widać na arenie międzynarodowej: nie jest w stanie wywrzeć wpływu w kwestii programu nuklearnego Iranu, czy też w kwestiach klimatycznych. Podkreślił, że jeśli Europa nie będzie mówiła jednym głosem – nie będzie miała znaczenia. Zaznaczył, że w opinii Francji decyzje o zaangażowaniu w operacje militarne powinny pozostać w gestii rządowej, być pod nadzorem parlamentów narodowych, ale w żadnym razie nie stanowić elementu ESDZ.

Adrian Severin (S&D, Rumunia) podkreślił, że ESDZ to instrument techniczny, a nie organ, który będzie podejmował decyzje polityczne. W jej tworzeniu konieczna jest większa spójność, zgodność i przejrzystość.

Emanuelis Zingeris z parlamentu litewskiego powiedział, że jego parlament przyjmie warunki funkcjonowania korpusu dyplomatycznego pod kierownictwem Catherine Ashton. Poparł priorytet reprezentacji geograficznej, bowiem polityka zagraniczna powinna mieć wymiar reprezentatywny. Podkreślił, że polityka ta powinna być niezależna od zmonopolizowanego źródła surowców, pozyskiwanych spoza UE. W chwili obecnej nie ma jednolitej polityki UE dotyczącej wyprawowania wspólnych rozwiązań w zakresie niezależności zasobów i dostaw. Ponadto, nie ma obecnie zrównoważonej polityki UE w wymiarze południowym i wschodnim. Państwa Kaukazu, Mołdawia i Gruzja powinny być w centrum zainteresowania UE a nie są.

- **Zrównoważona rekrutacja z zachowaniem reprezentatywności geograficznej**

Parlamentarzyści z Polski, Łotwy, Słowacji i Czech, a także posłowie do Parlamentu Europejskiego, w szczególności poseł **Jacek Saryusz-Wolski** (EPP, Polska) podkreślali konieczność osiągnięcia równowagi geograficznej pracowników ESDZ. Wskazywali oni, że spośród 1800 pracowników, którzy mają stanowić korpus ESDZ - 1100 będzie pochodziło z Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) a 700 osób będzie przedstawicielami Rady - obywatele "nowych" państw członkowskich są niedostatecznie reprezentowani. Umiejętności pracowników nie powinny być mierzone stażem pracy w instytucjach UE, gdyż staż ten jest naturalnie krótszy w przypadku nowych państw członkowskich, lecz oceniane na podstawie zdobytego doświadczenia i kompetencji. Ponadto, patrząc na zatrudnienie w DG RELEX, od razu zauważyć można, że państwa, takie jak Belgia, Francja, Hiszpania, czy też Holandia, znacznie przekroczyły swoje krajowe kwoty zatrudnienia, podczas gdy "nowe" państwa członkowskie są niedostatecznie reprezentowane. W opinii posła Saryusza-Wolskiego, konieczne jest przyjęcie odpowiednich przepisów prawa w celu ustanowienia wskaźników zatrudnienia dla każdego państwa członkowskiego (obliczonych na podstawie liczby ludności, liczby głosów w Radzie i liczby posłów do Parlamentu Europejskiego, tak jak tego dokonano w Komisji Europejskiej na podstawie wskaźnika Kinnocka). Odpowiednia reprezentatywność geograficzna jest konieczna dla zapewnienia legitymizacji i wiarygodności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Alexandr Vondra z czeskiego Senatu powiedział, że bardzo ważne jest zaangażowanie parlamentów narodowych w tworzenie i kontrolę ESDZ. Zwrócił uwagę na dwa aspekty powstawania tej służby: konkurencję o władzę i walkę o pieniądze. Najważniejsze jest jednak stworzenie odpowiedzialnej służby reprezentującej wszystkie państwa członkowskie UE. Powiedział, że Francuzi boją się, że będą niedoreprezentowani, gdy tymczasem wszystkie nowe państwa członkowskie praktycznie nie istnieją w tworzeniu nowej służby zagranicznej. Konieczne jest podkreślenie i sformułowanie priorytetu geograficznej reprezentatywności oraz wprowadzenie wskaźników zatrudnienia dla każdego państwa członkowskiego, jak to miało miejsce w przypadku indeksu Kinnocka po rozszerzeniu UE w 2004. Musi być zachowana odpowiednia równowaga geograficzna.

Pavol Kubovic ze słowackiego parlamentu podkreślał, że Słowacji zależy na sprawiedliwej reprezentacji państw członkowskich, również tych małych.

Titus Corlătean z rumuńskiego Senatu zaznaczył, że wszystkie państwa członkowskie muszą być odpowiednio reprezentowane w ramach ESDZ. Procedury rekrutacji powinny być przejrzyste a ESDZ powinna być niezależna, mieć własny budżet i system zarządzania. Podkreślił, że PE powinien zapewnić równowagę między interesami demokratycznymi PE i wszystkich parlamentów narodowych. Ponadto, parlamentarzyści chcą prowadzić ocenę polityczną tych służb a nie tylko techniczną.

Przedstawiciel parlamentu portugalskiego podkreślił, że konieczne jest jasne zdefiniowanie kryteriów zatrudniania i statusu dyplomatów. Ponadto, przy rekrutacji na poszczególne

stanowiska należy wziąć pod uwagę historyczne relacje państw członkowskich z miejscami, do których ich obywatele zostaną oddelegowani.

Roberto Gualtieri (S&D, Włochy) powiedział, że regulamin pracowniczy wydaje się być najbardziej istotnym elementem tworzenia tych służb. Podkreślił, że wszyscy rozumieją konieczność zagwarantowania właściwego rozdziału geograficznego stanowisk w ramach ESDZ.

Doradca Catherine Ashton, pan **Poul Skytte Christoffersen**, powiedział jednak, że nie będzie kwot narodowych, natomiast równowagę geograficzną mają zapewnić: monitoring rekrutacji i coroczne raporty, a także udział w komitetach selekcyjnych przedstawicieli wszystkich krajów. Potwierdziła to pani **Souka**, dyrektor generalna w Komisji Europejskiej odpowiedzialna za zasoby ludzkie która powiedziała, odnosząc się do kwestii równowagi geograficznej, że nie będzie przewidzianych kwot narodowych i że nie ma takiego planu. W kontekście niezależności budżetowej i zarządzania pracownikami, zaznaczyła, że ESDZ jest traktowana jako instytucja z punktu widzenia statutu a nie z punktu widzenia traktatowego. Dlatego będzie prowadzona niezależna polityka kadrowa, podlegająca Wysokiej Przedstawiciel.

- **Porozumienie przed przerwą wakacyjną?**

Specjalny doradca Wysokiej Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej Catherine Ashton, pan **Poul Skytte Christoffersson**, powiedział, że odnosi „wrażenie, że robimy postępy i zbliżamy się do mety i określenia ogólnych ram politycznych dla służby działań zewnętrznych”. Podkreślił, że „wielu z naszych partnerów ma zbyt wysokie oczekiwania, co do tempa, w jakim uda nam się uruchomić tę służbę”. Zaznaczył, że Wysoki Przedstawiciel musi spełniać wiele zadań, poza stałym przewodnictwem radzie spraw zagranicznych i zapewnianiem spójności w polityce zagranicznej. Nie jest to bowiem klasyczne stanowisko ministra spraw zagranicznych. Do zakresu zadań Wysokiego Przedstawiciela należy również: polityka gospodarcza, przywództwo działaniom militarnym i cywilnym, co zazwyczaj nie leży w gestii ministrów spraw zagranicznych a także wypracowanie struktury ESDZ pasującej do struktury instytucjonalnej w Unii Europejskiej. Wyraził jednak nadzieję, że decyzje w tej sprawie zostaną podjęte przed letnimi wakacjami. Podkreślił, że w jego opinii nadszedł czas, aby wprowadzić w życie ten ambitny cel, jakim jest prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej, bowiem należy pokazać, że podziały powstałe po wojnie w Iraku zostały przewyciężone.

Irène Souka, dyrektor generalna w Komisji Europejskiej odpowiedzialna za zasoby ludzkie, powiedziała, że Komisja przyjmie w dniu 9 czerwca wniosek w sprawie zmienionego statutu urzędników. Wniosek ten również przewiduje utworzenie specjalnej kategorii pracowników tymczasowych dla tych osób, które będą oddelegowane przez krajowe służby dyplomatyczne i z którymi zostaną podpisane umowy początkowo na okres czterech lat, z możliwością przedłużenia kontraktu.

Przyjęcie propozycji budżetu ESDZ nastąpi w dniu 15 czerwca br.

- **Informacje dodatkowe¹**

Sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego oraz rządy państw UE reprezentowane przez hiszpańską prezydencję i szefową unijnej dyplomacji Catherine Ashton porozumieli się w dniu 21 czerwca br. w Madrycie w sprawie struktury korpusu dyplomatycznego UE. Najważniejszy punkt porozumienia polega na tym, że Catherine Ashton będzie mogła być zastępowana na poziomie politycznym (czyli np. w debatach w PE) przez komisarzy oraz szefów MSZ państw sprawujących rotacyjną prezydencję w UE. Szefowie MSZ będą też mogli pełnić rolę wysłanników UE w ten czy inny rejon świata lub do jakiegoś kraju, jeśli pani Ashton z powodu np. nadmiaru obowiązków nie będzie mogła sama pojechać.

Jedna trzecia pracowników ESDZ ma pochodzić z krajów UE, a reszta ma być przeniesiona do ESDZ z Dyrekcji ds. Stosunków Zewnętrznych KE i Sekretariatu Rady. Szefowa unijnej dyplomacji przewiduje, że ESDZ będzie w pełni operacyjna 1 grudnia, czyli w pierwszą rocznicę wejścia w życie Traktatu z Lizbony, którego zapisy przewidują utworzenie tej nowej unijnej instytucji. Według nieoficjalnych informacji, w tym roku Catherine Ashton zamierza zatrudnić nie więcej niż 100 dyplomatów z państw członkowskich. Z krajów UE ma bowiem pochodzić tylko jedna trzecia pracowników tej służby, a pozostali mają być tam przeniesieni z Dyrekcji ds. Stosunków Zewnętrznych KE i Sekretariatu Rady.

Szefowa unijnej dyplomacji planuje, że w służbie – zarówno w brukselskiej centrali, jak i w około 130 ambasadach na całym świecie – do 2013 roku zatrudnionych zostanie na stanowiskach administracyjnych 1150 osób. Łącznie z asystentami i pracownikami lokalnymi w ambasadach UE w ESDZ ma pracować do 6 tys. osób. Biorąc pod uwagę, że w Dyrekcji ds. Stosunków Zewnętrznych KE i Sekretariacie Rady UE już pracuje 800 osób na stanowiskach administracyjnych, dla dyplomatów z państw UE pozostaje 350 stanowisk.

Aby odpowiedzieć na postulaty PE, Catherine Ashton zdecydowała się na osłabienie roli sekretarza generalnego ESDZ, który wraz z dwoma zastępcami ma kierować ESDZ. Przejawia się to już w nazwie tego stanowiska - ma to być sekretarz wykonawczy. Przede wszystkim jednak z propozycji decyzji w sprawie utworzenia ESDZ wypadło zdanie, że będzie reprezentował Catherine Ashton na zewnątrz.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska

Akceptował:
sen. Leon Kieres

¹ Na podstawie informacji PAP z dn. 21 czerwca br.