



European Union
EXTERNAL ACTION

Przegląd **ESDZ**

Przegląd ESDZ



Przegląd ESDZ

Słowo wstępne

„W wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych”

Art. 27 ust. 3 TUE

W ramach decyzji politycznej w sprawie utworzenia ESDZ zostałam poproszona o dokonanie przeglądu pracy Służby oraz o przedstawienie latem 2013 r. sprawozdania w tej sprawie.

Wówczas wszystko to wydawało się odległe. Dopiero zaczynaliśmy formułować konkretne założenia oraz planować możliwe cele.

Pomimo długich negocjacji w sprawie Konstytucji, a następnie Traktatu z Lizbony, nie przedsięwzięto żadnych środków, które pozwoliłyby urzeczywistnić ESDZ – częściowo ze względu na niepewność prawną i polityczną towarzyszącą całemu procesowi.

Dużo można by pisać o początkach, lecz także o nadzwyczajnych wydarzeniach, które miały miejsce na początku tworzenia Służby i dzięki którym kilka słów z Traktatu z Lizbony przekształciło się w służbę ds. międzynarodowej polityki zagranicznej składającą się z 3 400 pracowników i 139 delegatur. Polubiłam podejmowanie trudnych prób. Trzeba było zmierzyć się z licznymi wyzwaniami instytucjonalnymi, czasami wielkiego formatu. Różne poglądy na temat funkcjonowania Służby i jej wpływu na istniejące instytucje prowadziły do trudnych dyskusji i niekiedy do marnotrawstwa możliwości.

Dla osób, które dołączyły do tej nowo powstałej Służby, były to ogromne wyzwania. Delegatury w obszarach tematycznych musiały się przekształcić z dnia na dzień, przyjmując nowe role bez żadnych dodatkowych środków i bez jednolitych instrukcji bądź porad. Dla personelu w Brukseli rozpoczął się okres wielkiej niepewności co do jego roli w nowej organizacji i co do tego, w jaki sposób powinien się odnieść do tych nowych okoliczności. Dyplomaci w państwach członkowskich musieli natomiast stawić czoła nowym obowiązkom i oczekiwaniom.

Krótko mówiąc, było ciężko.

Wobec tak trudnych początków oczekiwania były szczególnie wysokie, świat nie czekał na powołanie odpowiedniej służby, a wyzwania w naszym sąsiedztwie i poza nim wymagały reakcji ze strony Europy. A wszystko to odbywało się w sytuacji gospodarczej, która jeszcze bardziej utrudniała inwestowanie w Służbę.

W niniejszym przeglądzie przedstawione zostały niektóre wnioski, które udało nam się wyciągnąć. Staraliśmy się jak najlepiej wykorzystać deficytowe środki finansowe oraz spełnić oczekiwania przewidujące wsparcie przez UE postępów w kierunku zapewnienia demokracji i dobrobytu w tak różnych krajach jak Libia i Somalia, Irak i Afganistan, Mali i Mjanma/Birma.

Kierujemy się przekonaniem, że Europa ma do odegrania szczególną rolę w dzisiejszym świecie. Nasza własna historia przypomina nam o przerażających sytuacjach związanych z konfliktami i tyranią – oraz pokazuje, jak dobrze funkcjonujące i otwarte społeczeństwa można stworzyć dzięki niedopuszczeniu do takich sytuacji. Spotykając się z ludźmi walczącymi o sprawiedliwość i demokrację, często słyszę: „Pragniemy takich samych wolności: prosimy o pomoc w ich osiągnięciu”. Nie należy lekceważyć zaufania, jakim chcą nas obdarzyć ludzie na całym świecie. Atut ten ma istotne znaczenie. Nie jest to jednak jedyny powód przemawiający za współpracą z

państwami trzecimi. Nie wolno nam zapominać o tym, że konflikty, do których dochodzi tysiące kilometrów od naszych granic, mogą naruszać nasze interesy, a rozpowszechnianie pokoju, dobrobytu i demokracji na całym świecie przynosi Europie wyłącznie korzyści.

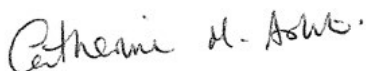
Jestem dumna z naszych dotychczasowych osiągnięć. Z pomocą państw członkowskich w Radzie, Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskiego ESDZ stała się nowoczesną i sprawnie działającą służbą polityki zagranicznej, przygotowaną do promowania interesów UE i jej wartości w relacjach z resztą świata. Chociaż mamy jeszcze wiele do zrobienia, już widać pozytywne efekty spójnej polityki na Bałkanach, Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, w trakcie kryzysów w Afryce, transformacji w Mjanmie/Birmie i wielu innych miejscach na świecie.

Rola Europy na świecie jest jednym z największych wyzwań XXI wieku. ESDZ jest tylko jednym z elementów podejścia Europy do tego globalnego wyzwania. Naszym celem jest uzupełnienie - a nie zastąpienie - istotnej pracy państw członkowskich. ESDZ pragnie wnieść wartość dodaną, będąc czymś więcej niż ministerstwo spraw zagranicznych – chcemy osiągnąć ten cel poprzez połączenie elementów ministerstwa rozwoju i ministerstwa obrony. ESDZ może przyczynić się do harmonizacji polityk zagranicznych państw członkowskich oraz do wzmocnienia pozycji UE na świecie.

W niniejszym przeglądzie opisano zarówno kwestie negatywne, jak i pozytywne. Ponadto zawarte zostały w nim sprawy średnio- i krótkoterminowe, a także zalecenia skierowane do Rady, Komisji i Parlamentu. Mimo że wykaz podniesionych tutaj kwestii nie jest wyczerpujący i z pewnością nie jest ostatnim słowem, jestem przekonana, że wszystkie przedstawione propozycje są ważne i niezbędne.

Wiele osób wniosło istotny wkład dzięki swoim pomysłom i poglądom – delegatury na całym świecie, pracownicy w Brukseli, Komisja, Rada, państwa członkowskie, Parlament Europejski, ośrodki analityczne, organizacje pozarządowe i osoby indywidualne. Wszystkim pragnę serdecznie podziękować. Nie wszystkie kwestie zostały poruszone w niniejszym przeglądzie – uwzględnione zostały te aspekty, na których powinniśmy się skupić teraz. Zwłaszcza jakość personelu ESDZ i misji w dziedzinie WPBiO miała kluczowe znaczenie dla postępów, które udało nam się wspólnie osiągnąć w ostatnich miesiącach. Wszystkim wymienionym osobom i podmiotom jestem wdzięczna za wsparcie i profesjonalizm w tym trudnym czasie, w szczególności tym, którzy pracowali w wymagających i niebezpiecznych warunkach z dala od domu.

W nadchodzących miesiącach trzeba będzie rozważyć zmiany, które moim zdaniem należy wprowadzić. Jeśli niniejszy przegląd zostanie wykorzystany do zapewnienia możliwie silnych podstaw Służby, posłuży on również tym samym zwiększeniu skuteczności wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej oraz Służby w przyszłości.



Catherine Ashton

Lipiec 2013 r.

Przy lekturze niniejszego przeglądu nie należy tracić z oczu celu, jaki przyświecał powołaniu ESDZ oraz tego, co rozumiemy pod pojęciem europejskiej polityki zagranicznej w odróżnieniu do indywidualnych polityk zagranicznych państw członkowskich. ESDZ jest nowym i wyjątkowym tworem, który harmonizuje wszystkie strategie polityczne i środki będące we wspólnym posiadaniu UE oraz umożliwia ich skoncentrowanie na budowaniu wpływu i osiąganiu wyników na całym świecie w celu promowania wartości i interesów UE. ESDZ nie jest europejskim ministerstwem spraw zagranicznych mającym zastąpić ministerstwa państw członkowskich. Nie jest również departamentem polityki zagranicznej Sekretariatu Generalnego Rady ani przeorganizowaną wersją dawnej Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych Komisji, wyposażoną w dodatkowe kompetencje w zakresie rozwoju i WPZiB. Zgodnie z główną koncepcją całościowego podejścia, do najważniejszych mocnych stron ESDZ zalicza się:

- globalne objęcie wszystkich kwestii geograficznych i tematycznych, wspierane za pośrednictwem sieci 139 delegatur UE reprezentujących UE w 163 państwach trzecich i instytucjach międzynarodowych. W ponad 70 lokalizacjach, gdzie UE ma swoje delegatury, można wyróżnić mniej niż 10 reprezentowanych państw członkowskich, a w 50 krajach – mniej niż 5 państw członkowskich. UE jest największą gospodarką na świecie obejmującą ponad pół miliarda ludzi. W dzisiejszym świecie liczy się rozmiar i siła: UE jako całość może osiągnąć to, czego nie są w stanie osiągnąć poszczególne państwa członkowskie;
- zdolność zdecydowanego angażowania się we wspieranie kluczowych priorytetów politycznych, zwłaszcza w sąsiedztwie południowym i wschodnim, gdzie UE posiada możliwości wywierania zarówno wpływu, jak i nacisku w celu promowania i wdrażania zmiany;
- coraz bliższe partnerstwo z krajowymi służbami dyplomatycznymi państw członkowskich, zarówno w Brukseli, jak i w państwach trzecich, co ma istotne znaczenie dla skutecznego podziału pracy i efektywnego wykorzystania zasobów.

ESDZ zapewnia skuteczną i terminową realizację unijnej polityki zagranicznej za pośrednictwem globalnej sieci delegatur UE, struktur zarządzania kryzysowego oraz misji WPBiO. Jednocześnie ESDZ powinna zapewnić silną i skuteczną koordynację zewnętrznych polityk UE, w tym polityki handlowej i rozwojowej oraz polityk dotyczących innych kwestii globalnych takich jak bezpieczeństwo energetyczne, zmiana klimatu i migracja. Działalność operacyjna Służby koncentruje się wokół delegatur UE, które współpracują z krajowymi ambasadami państw członkowskich w państwach trzecich i na wielostronnych forach na podstawie zaufania, współpracy i podziału obciążenia we wszystkich dziedzinach.

Wraz z ustanowieniem Służby główne elementy polityki zagranicznej UE zostały doprecyzowane. Na początku okresu urzędowania wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca określiła trzy kwestie priorytetowe: (a) ustanowienie Służby; (b) sąsiedztwo; oraz (c) partnerzy strategiczni. W ciągu pierwszych dwóch lat działania Służby wyłoniły się trzy główne elementy polityki zagranicznej UE: (I) sąsiedztwo, w którym UE dysponuje wszelkimi strategiami politycznymi i instrumentami umożliwiającymi wprowadzenie trwałej zmiany; (II) całościowe podejście, które sprawia, że UE charakteryzuje się wyjątkową zdolnością zajmowania się wszystkimi aspektami polityki zagranicznej; oraz (III) kwestie międzynarodowe, w których przypadku tylko zbiorowa siła UE pozwala odgrywać czołową rolę w obecnym zglobalizowanym świecie.

ESDZ wspiera wysoką przedstawiciel w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w zapewnianiu spójności stosunków zewnętrznych Unii – w jej rolach jako przewodniczącej Rady do Spraw Zagranicznych i wiceprzewodniczącej Komisji. ESDZ wspiera ponadto przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i innych komisarzy w ich działalności w zakresie stosunków zewnętrznych (w tym w przygotowywaniu dokumentów programowych i informacyjnych oraz organizacji szczytów i innych spotkań i wizyt na wysokim szczeblu). Silna współpraca między ESDZ a Parlamentem Europejskim jest realizowana na podstawie oświadczenia w sprawie odpowiedzialności politycznej i przejawia się wsparciem udzielanym przez delegatury UE posłom do PE podczas ich wizyt.

I. ORGANIZACJA ESDZ

W tej części przeglądu zostanie omówiona struktura Służby. Schemat organizacyjny z dnia 1 stycznia 2011 r. był przeznaczony dla fazy rozruchu i odzwierciedlał zarówno sposób, w jaki Służba została utworzona z wcześniej istniejących zasobów, jak i nowe zadania, które Służba miałaby wykonywać w ramach połączenia funkcji wcześniej pełnionych przez Komisję, Sekretariat Rady i prezydencję Rady, sprawowaną przez 6 miesięcy w zakresie WPZiB, WPBiO i stosunków zewnętrznych. Teraz, kiedy Służba już funkcjonuje, oraz w świetle zdobytego doświadczenia można zaproponować zmiany. W niektórych przypadkach – na przykład w odniesieniu do określenia i przeniesienia stanowisk z centrali w celu wzmocnienia sieci delegatur na świecie – odnośne prace już się rozpoczęły.

Struktura ESDZ

Obecna struktura centrali ESDZ została ustalona na początku 2011 r. i wynika z art. 4 decyzji w sprawie ESDZ. Kierownictwo wyższego szczebla Służby składa się z czterech członków Rady Zarządzającej (wykonawczy sekretarz generalny, dyrektor ds. operacyjnych i dwóch zastępców sekretarza generalnego), ośmiu dyrektorów zarządzających mających określone obowiązki geograficzne i tematyczne, dyrektora generalnego sztabu wojskowego UE oraz dyrektorów innych departamentów WPBiO bezpośrednio podlegających wysokiej przedstawiciel.

Rada Zarządzająca

ESDZ została utworzona w drodze transferu pracowników z Komisji i Sekretariatu Rady (załącznik I do decyzji w sprawie ESDZ) wraz z niewielkim przydziałem nowych stanowisk w celu umożliwienia rekrutacji krajowych dyplomatów z państw członkowskich. Było to źródłem złożonych wyzwań wynikających z konieczności połączenia różnych tradycji i kultur organizacyjnych, co okazało się trudnym zadaniem i doprowadziło do długotrwałych negocjacji międzyinstytucjonalnych związanych z ustanowieniem Służby. Z tego względu faza rozruchu ESDZ wymagała zaangażowania silnego i doświadczonego zespołu kierownictwa wyższego szczebla, którego najwyższa struktura obejmowała dwa stanowiska – wykonawczego sekretarza generalnego i dyrektora ds. operacyjnych wspieranych przez dwóch zastępców sekretarza generalnego. Oba te stanowiska łączyły się z wyjątkowymi obowiązkami, lecz wspólnie udało się zapewnić globalne zajęcie się wszystkimi najważniejszymi kwestiami politycznymi, gospodarczymi i międzyinstytucjonalnymi.

W trakcie kolejnej fazy tworzenia ESDZ konieczność posiadania tych dwóch stanowisk nie będzie aż tak istotna. Obydwa obecnie działające podmioty zgadzają się co tego, że zalecenie na przyszłość dotyczyłoby połączenia tych dwóch funkcji i stworzenia jednego stanowiska sekretarza generalnego (wspieranego, w razie potrzeby, przez dyrektora zarządzającego zasobami i kwestiami organizacyjnymi). Sekretarz generalny powinien w dalszym ciągu móc odwoływać się bezpośrednio do swoich dwóch zastępców w celu uwzględnienia pełnego zakresu działalności, odzwierciedlającego potrzeby organizacji.

Dyrekcje zarządzające

Struktura wybrana dla fazy rozruchu – geograficzne i tematyczne dyrekcje zarządzające – była logicznym wyborem. Jednak w niektórych przypadkach istnieje możliwość połączenia stanowisk, ponieważ zwalniają się one na przykład, gdy różne obszary geograficzne są objęte tymi samymi instrumentami politycznymi.

Około 70% pracowników zostało przeniesionych w ramach transferu blokowego wraz z ich obecnymi grupami zaszeregowania, co ograniczyło swobodę projektowania nowej organizacji. Państwa członkowskie miały wysokie oczekiwania co do swojej roli w udostępnianiu dodatkowych pracowników, zwłaszcza na wysokim szczeblu.

Schemat organizacyjny odzwierciedla te realia. Jednak oczywiste jest, że w przyszłości struktura ta powinna zostać zmieniona. ESDZ zaproponowała już zmniejszenie liczby stanowisk wyższego szczebla [AD15/16] o 11 w ramach budżetu na 2014 r. Ponadto nie wyklucza się dalszego zmniejszenia tej liczby. Istnieje też jednak potrzeba przesunięcia stanowisk w celu wzmocnienia przekrojowych funkcji takich jak planowanie polityki oraz w celu utworzenia krótkoterminowych stanowisk kontraktowych, aby wesprzeć Służbę w uregulowaniu wyjątkowego statusu SPUE. Należy zatem zmniejszyć liczbę dyrekcji zarządzających w kolejnym

okresie urzędowania oraz zwiększyć obowiązki nakładane na stanowiska na szczeblu dyrektorskim. Taką zmianę należy wdrożyć równocześnie z wyżej określoną reformą Rady Zarządzającej.

Specjalni przedstawiciele UE (SPUE)

Obecny status SPUE jest anomalią postlizbońską. Stanowiska te zostały pierwotnie utworzone przez Radę w związku z konkretnymi sytuacjami kryzysowymi lub wydarzeniami w czasach, kiedy nie było ESDZ i kiedy tylko Komisja miała delegatury w wielu państwach na świecie. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony sieć 139 delegatur UE została objęta nadzorem wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej (art. 221) i reprezentuje Unię jako całość. W okresie tworzenia ESDZ specjaliści przedstawiciele mieli niewielki związek z delegaturami lub służbami centralnymi – ich siedziby mieściły się w oddzielnych budynkach i byli oni powiązani głównie z państwami członkowskimi za pośrednictwem pojedynczego punktu kontaktowego. Pomimo wprowadzenia istotnych zmian należy podjąć dalsze działania w celu dopilnowania, aby art. 33 TUE został wdrożony w sposób zapewniający rzeczywiste włączenie SPUE do ESDZ. Obecnie mamy 12 specjalnych przedstawicieli, w tym 8 w Brukseli i czterech prowadzących działalność w innych krajach lub regionach. W 2012 r. łączny budżet przeznaczony na działalność SPUE i ich pracowników, w tym 200 doradców politycznych i pracowników wsparcia administracyjnego wyniósł 28 mln euro. Obecni SPUE powinni zostać w pełni włączeni do ESDZ przy zachowaniu bliskiego związku z państwami członkowskimi za pośrednictwem pojedynczego punktu kontaktowego. Zakłada to jednak przeniesienie ich pracowników i odpowiednich środków budżetowych do ESDZ. Taki transfer pozwoliłby na oszczędności pod względem płac (wszyscy SPUE nadal są zaszeregowani jako AD16 pomimo wniosku ESDZ dotyczącego zmiany ich zaszeregowania na AD14).

Niezależnie od powyższego ważne będzie, aby ESDZ mogła w sposób elastyczny, w miarę potrzeb, rekrutować krótkoterminowych pracowników wyższego szczebla (specjalnych przedstawicieli, koordynatorów lub wysłanników UE) na potrzeby konkretnych misji.

Struktury zarządzania kryzysowego

UE jest wysoce poważana za swoje misje cywilne i wojskowe. Misje te działają w ramach różnych mandatów, co zwiększa potrzebę poprawy koordynacji. Obecnie prowadzonych jest 16 misji i operacji, w które zaangażowanych jest ponad 7 000 pracowników wojskowych lub cywilnych. 12 z nich to operacje cywilne, a 4 – operacje wojskowe. Aby zapewnić przyszły rozwój całościowego podejścia do zapobiegania kryzysom i zarządzania kryzysami, musimy dopilnować lepszego włączenia tych struktur do działalności ESDZ. Wiąże się to ze zwiększeniem skuteczności koordynacji na miejscu między różnymi misjami, delegaturami, SPUE i partnerami.

Aby wesprzeć bardziej skoordynowane podejście, mianowano dyrektora zarządzającego odpowiedzialnego za reagowanie kryzysowe oraz utworzono nowe całodobowe centrum sytuacyjne, którego działalność polega na połączeniu pracy wcześniej wykonywanej przez „strażnika” oraz otwartej funkcji monitorowania uprzednio pełnionej przez SITCEN, również całodobowo. Zmiany te pozwolą na lepsze wykorzystanie naszych zasobów.

Odzwierciedla to niedawno utworzone przez Komisję całodobowe Centrum Reagowania Kryzysowego, które oferuje zarówno ochronę ludności, jak i wsparcie humanitarne. Jednak jeszcze lepszym rozwiązaniem w zakresie wykorzystania środków UE byłoby połączenie wszystkich całodobowych zdolności reagowania kryzysowego w ramach jednego instrumentu UE. W tym celu zaproponowałam, aby centrum sytuacyjne ESDZ połączyć z Centrum Reagowania Kryzysowego Komisji, tworząc jedno unijne Centrum Reagowania Kryzysowego. Dzięki takiemu rozwiązaniu uzyskalibyśmy oszczędności i moglibyśmy uniknąć powielania zadań.

Rada Zarządzania Kryzysowego, której przewodniczy wykonawczy sekretarz generalny, oraz regularne spotkania platformy kryzysowej umożliwiają koordynację reakcji wszystkich instytucji UE na sytuacje kryzysowe, na przykład na Mali, w Republice Środkowoafrykańskiej, Syrii, Jemenie i Libii. Taka koordynacja wymaga współpracy służb geograficznych z Komisją i oddziałami ESDZ odpowiedzialnymi za zapobieganie konfliktom, reagowanie kryzysowe, budowanie pokoju, wsparcie finansowe, w tym pomoc humanitarną, i, w stosownych przypadkach, politykę bezpieczeństwa i WPBiO.

Zgodnie z art. 18 i 27 Traktatu ESDZ wspiera wysoką przedstawiciel w wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony,

zarówno w odniesieniu do opracowywania wniosków dotyczących formułowania polityki, jak i jej realizacji z upoważnienia Rady. Zaplanowana na grudzień debata w Radzie Europejskiej będzie kolejną okazją do rozważenia sposobów na zwiększenie skuteczności unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym do zastanowienia się nad tym, czy ESDZ dysponuje odpowiednimi wewnętrznymi strukturami zarządzania, a także nad tempem i skutecznością procesu podejmowania decyzji w sprawie WPBiO.

Obecny system WPBiO rodzi szereg pytań dotyczących (I) struktur pozycjonowania i raportowania, w które wyposażone są odpowiednie oddziały ESDZ, w odniesieniu do wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej i relacji z innymi oddziałami ESDZ oraz (II) tempa i skuteczności procesu podejmowania decyzji, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Każda zmiana podstawowych struktur raportowania oraz nadzoru podlegających wysokiej przedstawiciel będzie wymagała zmiany decyzji w sprawie ESDZ, lecz mimo to należy ją teraz rozpatrzyć. W perspektywie krótkoterminowej można jednak wzmocnić wewnętrzną koordynację poprzez przyznanie wyraźniejszego mandatu sekretarzowi generalnemu. Bez uszczerbku dla konkretnego profilu i statusu służbowego sztabu wojskowego w ramach SWUE należy zbadać możliwości rozpowszechnienia i bezpośredniego udostępnienia jego wiedzy eksperckiej innym oddziałom politycznym zarówno w ESDZ (na przykład poprzez krótkoterminowe przeniesienia personelu w obu kierunkach), jak i w delegaturach UE poprzez rozszerzenie pilotażowego programu delegowania ekspertów ds. bezpieczeństwa / ekspertów wojskowych. Podobnie należy zwiększyć synergię między ekspertami geograficznymi w INTCEN a odpowiednimi delegaturami i oddziałami politycznymi, przy zachowaniu określonych związków ze służbami wywiadowczymi państw członkowskich. Ponadto należy rozważyć wyjaśnienie i uproszczenie obowiązków wynikających z polityki bezpieczeństwa oraz z planowania misji w ramach WPBiO.

Jeśli chodzi o tempo i skuteczność procesu podejmowania decyzji w zakresie WPBiO, należy udoskonalić istniejące ramy prawne, tak aby ograniczyć liczbę pośrednich działań związanych z konsultowaniem grup roboczych Rady przy przygotowywaniu się do realizacji misji lub wspólnego działania. Pojedynczy punkt kontaktowy niedawno zatwierdził niektóre wnioski ESDZ dotyczące przeglądu procedur zarządzania kryzysowego i na przyszłość można by rozważyć bardziej zdecydowane kroki. Mogłyby one obejmować przegląd zarządzania operacjami w ramach WPBiO oraz ich procedur (usprawnienie funkcji planowania misji cywilnych i wojskowych; ograniczenie pośrednich działań w porozumieniu z grupami roboczymi Rady). Taka analiza mogłaby również objąć poziom podejmowania decyzji w kwestiach operacyjnych między grupami roboczymi Rady, a także odnośnie do ESDZ/FPI, oraz autonomii misji w zakresie bieżącego zarządzania.

Podobnie, pomimo znacznych postępów, jakie udało się osiągnąć w ostatnich latach, można by rozważyć szereg dodatkowych środków służących przyspieszeniu udzielania zamówień i poprawie procedur finansowych. W szczególności mogłoby to obejmować zmiany rozporządzenia finansowego, umożliwiające włączenie pilnych środków przygotowawczych i wykonawczych na rzecz działań w ramach WPZiB do procedur przyspieszonych, już dostępnych dla pomocy humanitarnej. Konieczne jest również utworzenie wspólnego centrum usługowego udzielającego wsparcia logistycznego, zaopatrzeniowego i administracyjnego wszystkim misjom w ramach WPBiO oraz SPUE, a także zapewnienie zakresu działania umożliwiającego stworzenie solidniejszych podstaw warunków zatrudniania pracowników misji w ramach WPBiO i SPUE.

Grupy robocze

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca powołała przewodniczącego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz stałych przewodniczących 16 geograficznych i tematycznych grup roboczych zajmujących się dziedziną WPZiB i stosunków zewnętrznych. Ustalenia te zasadniczo dobrze funkcjonują i zapewniają ścisły związek między przewodniczącymi grup roboczych a departamentami politycznymi w ESDZ. Istnieje jednak szereg grup roboczych Rady, którym przewodniczy rotacyjna prezydencja, w szczególności grupa radców ds. stosunków zewnętrznych, grupa robocza ds. rozwoju, grupa robocza ds. Afryki, Karaibów i Pacyfiku, grupa robocza ds. europejskiej strefy wolnego handlu, grupa robocza ds. zwalczania terroryzmu, grupa robocza ds. międzynarodowego prawa publicznego i komitet ateński. Zważywszy na bliskie powiązania między pracą tych grup a obszarami polityki, którymi zajmują się grupy, którym już przewodniczy ESDZ, oraz w interesie spójności polityki należałoby rozważyć zmianę właściwej decyzji Rady dotyczącej ustanowienia stałego przewodnictwa również w tych grupach (wraz z przeniesieniem personelu pomocniczego z Sekretariatu Rady do ESDZ). Oprócz tego powinna istnieć szczególna relacja między ESDZ a grupą roboczą ds. rozszerzenia (COELA).

II. FUNKCJONOWANIE ESDZ

W tej części przeglądu zostaną omówione systemy działania Służby, które obejmują wewnętrzne funkcjonowanie ESDZ oraz międzyinstytucjonalne stosunki z innymi instytucjami w Brukseli.

Polityka spójności i myślenie strategiczne.

Głównym celem Traktatu z Lizbony jest wzmocnienie zdolności UE do ustanowienia długoterminowych strategicznych ram UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Aby wesprzeć realizację tego celu, ESDZ przygotowuje wiele różnych dokumentów programowych:

- projekty konkluzji Rady dotyczące określonych aktualnych kwestii;
- dokumenty polityczne dotyczące najważniejszych aspektów polityki zagranicznej (np. strategii na rzecz ochrony praw człowieka, komunikatów i sprawozdań krajowych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, strategii dotyczącej Sahelu, strategii dotyczącej Karaibów);
- mandaty negocjacyjne dotyczące umów międzynarodowych lub stosunków umownych z państwami trzecimi. Stanowiska i dokumenty przygotowawcze na szczyty i inne spotkania wysokiego szczebla organizowane w ramach dialogu politycznego;
- wnioski polityczne i decyzje w sprawie finansowania dotyczące wspólnych działań i misji w kontekście europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony;
- krajowe i regionalne dokumenty strategiczne dotyczące programowania pomocy zewnętrznej (we współpracy z właściwymi służbami Komisji);
- analizy i zalecenia dotyczące zewnętrznego aspektu kluczowych wewnętrznych strategii politycznych UE w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo energetyczne, środowisko naturalne, migracja, walka z terroryzmem i transport.

Nie brakuje instrumentów służących tworzeniu całościowej i skutecznej polityki zewnętrznej UE, a w wielu przypadkach instrumenty te pomogły osiągnąć porozumienie między państwami członkowskimi a instytucjami UE i na tej podstawie zdecydowanie i w sposób skoordynowany zareagować na wyzwania związane z polityką zagraniczną.

Nie jest łatwo to osiągnąć, ponieważ wymaga to ustanowienia powiązań między: jednościami aspektami geograficznymi lub tematycznymi; pracą w różnych instytucjach, a nawet na różnych poziomach dyskusji w organach Rady (Rada Europejska, fora Rady Ministerialnej, pojedynczy punkt kontaktowy, tematyczne grupy robocze). Jednocześnie na mocy Traktatu z Lizbony WPZiB zachowała charakter międzyrządowy i w związku z tym podlega procedurze jednomyślności: w razie braku wspólnej woli politycznej i porozumienia między państwami członkowskimi stanowi to czynnik ograniczający podejmowanie decyzji. Bardziej długoterminowa perspektywa ESDZ umożliwia jej odgrywanie istotnej roli w formułowaniu polityki, pośredniczeniu w jej realizacji oraz w jej wdrażaniu. ESDZ jest szczególnie dobrze usytuowana w instytucjonalnych ramach UE, aby promować strategiczne ukierunkowanie działań zewnętrznych UE, zwłaszcza przy aktywnym zaangażowaniu państw członkowskich i ścisłej współpracy z Komisją oraz przy stałym wsparciu ze strony Parlamentu Europejskiego. W tym celu należy wzmocnić zdolność ESDZ do planowania polityki.

Oprócz tego ESDZ może wyraźnie wykorzystywać swoją wyjątkową pozycję w instytucjonalnych ramach UE do promowania strategicznego ukierunkowania działań zewnętrznych UE, zwłaszcza przy aktywnym zaangażowaniu państw członkowskich i ścisłej współpracy z Komisją oraz przy stałym wsparciu ze strony Parlamentu Europejskiego. Rola wysokiej przedstawiciel polegająca na przedstawianiu stanowiska Rady do Spraw Zagranicznych na posiedzeniach Rady Europejskiej jest pod tym względem istotna. Wysoka przedstawiciel jako wiceprzewodnicząca Komisji mogłaby przyczynić się do włączenia priorytetów w zakresie stosunków zewnętrznych do programu prac Komisji. Podobnie ESDZ powinna nadal wносить wkład w poszerzanie programu prac trójki rotacyjnej prezydencji.

Ogólniej rzecz biorąc, należałoby zastanowić się nad nową podstawą strategii i polityk UE, która ma zostać wspólnie przyjęta przez państwa członkowskie, ESDZ i Komisję (np. w celu ustanowienia powiązań między wspólnymi dokumentami wysokiej przedstawiciel i Komisji a konkluzjami Rady).

Relacje z Komisją

Relacje z Komisją mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania Służby. Rola wysokiej przedstawiciel jako wiceprzewodniczącej wiąże się z tym, że odpowiada ona w ramach Komisji za „obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych” i „koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii” (art. 18 ust. 4 TUE). Na mocy decyzji w sprawie ESDZ, ESDZ udziela informacji, porad i wsparcia każdemu komisarzowi, który o to poprosi lub który tego potrzebuje, natomiast delegatury UE nie tylko oferują komisarzom i ich dyrekcjom generalnym wsparcie podczas wizyt w państwach trzecich, lecz także goszczą ich pracowników i wdrażają ich instrukcje. Na przykład w 2012 r. ESDZ przygotowała ponad dwa razy więcej spotkań informacyjnych dla przewodniczącego i innych członków Komisji niż dla wysokiej przedstawiciel. Mimo że ESDZ ogólnie funkcjonuje prawidłowo, istnieje szereg obszarów, które można by ulepszyć w celu usprawnienia tej relacji.

Z uwzględnieniem fizycznych ograniczeń wynikających z pełnienia potrójnej funkcji wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca aktywnie uczestniczy w posiedzeniach Komisji. Jej gabinet i właściwe służby ESDZ są w pełni zaangażowane w prace przygotowawcze wszelkich działań Komisji, a także wnoszą aktywny wkład w kwestie wpływające na stosunki zewnętrzne UE. Wysoka przedstawiciel uczestniczy również w posiedzeniach grupy komisarzy ds. stosunków zewnętrznych (z udziałem przewodniczącego, komisarza ds. handlu, komisarza ds. rozszerzenia, komisarza ds. polityki rozwojowej, komisarza ds. pomocy humanitarnej i komisarza ds. gospodarczych i walutowych). Niestety posiedzenia te nie odbywają się wystarczająco często. Przewodniczący Komisji i wysoka przedstawiciel uzgodnili niedawno, że grupa komisarzy RELEX powinna spotykać się regularnie i że posiedzeniom będzie przewodzić wysoka przedstawiciel. Posiedzenia będą przygotowywane wspólnie przez Sekretariat Generalny Komisji i ESDZ.

Oprócz wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej, a także w ramach zdefiniowanych przez nią nadrzędnych celów strategicznych, ESDZ ściśle współpracuje z komisarzem ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa oraz z komisarzem ds. rozwoju. Podział pracy zasadniczo przebiegał prawidłowo. Wyznaczenie komisarza ds. sąsiedztwa, kiedy obowiązki geograficzne odnoszące się do tych krajów zostały przekazane wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej i ESDZ, stwarzało ryzyko nieporozumień. ESDZ ponosi pełną odpowiedzialność za relacje ze wszystkimi krajami na świecie, w tym z krajami objętymi EPS, w których przypadku udziela wsparcia zarówno wysokiej przedstawiciel, jak i komisarzowi ds. rozszerzenia, oraz z państwami AKP, w których przypadku udziela wsparcia wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej i komisarzowi ds. rozwoju. DG ds. Rozszerzenia ponosi odpowiedzialność polityczną za relacje z krajami znajdującymi się w fazie poprzedzającej przystąpienie w odniesieniu do procesu rozszerzenia, podczas gdy bardziej politycznymi aspektami relacji z Bałkanami Zachodnimi i Turcją zajmują się małe zespoły geograficzne w ramach ESDZ. DG DEVCO ponosi odpowiedzialność polityczną za przekrojowe programy rozwoju. Obecne ustalenia dotyczące głównej odpowiedzialności funkcjonują przede wszystkim ze względu na dobre i bliskie stosunki robocze między wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą i komisarzami. Jednak podział obowiązków jest potencjalnie niejasny i należy go sprecyzować. Przydział obowiązków urzędowych w ramach kolejnej Komisji jest dla przewodniczącego Komisji szansą na dokonanie przeglądu sytuacji.

Ścisła współpraca między ESDZ i Komisją ma również istotne znaczenie w różnych kwestiach o globalnym wymiarze, gdzie zewnętrzne aspekty polityki wewnętrznej UE zyskują coraz większy wymiar polityki zagranicznej. Dotyczy to takich obszarów jak bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i zmiana klimatu, migracja, walka z terroryzmem, regulacja systemu finansowego i globalne zarządzanie gospodarcze. Od ESDZ coraz częściej oczekuje się przedstawiania Radzie do Spraw Zagranicznych pomysłów i wniosków politycznych w tych obszarach. Jednak w wyniku przydziału obowiązków i zasobów podczas tworzenia ESDZ praktycznie cała wiedza i zdolność do zarządzania zewnętrznymi aspektami tych polityk pozostała w służbach Komisji. ESDZ nie kwestionuje głównych obowiązków służb Komisji w wymienionych obszarach. Jednak wraz ze wzrostem ich politycznego znaczenia i potencjalnego wpływu na szerszy program polityki zagranicznej ESDZ będzie musiała kontynuować wzmacnianie swojej zdolności do ich pełnienia w przyszłości.

Wraz z ustanowieniem ESDZ Komisja utworzyła nową Służbę ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI), która podlega bezpośrednio wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej i odpowiada za zarządzanie finansowe i wykonanie budżetów operacyjnych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Instrument na rzecz Stabilności oraz wsparcie misji obserwacji wyborów. Służba ta jest powiązana ze służbami ESDZ, lecz pozostaje odrębna od ESDZ pod względem administracyjnym i funkcjonalnym, ponieważ Komisja posiada wyłączną odpowiedzialność za zarządzanie operacyjnymi działami budżetu UE. Pozwala to FPI na pełnienie

funkcji łącznika pomiędzy strukturami WPZiB w ramach ESDZ a centralnymi służbami Komisji odpowiedzialnymi za ogólne zarządzanie budżetem. FPI jest związana przepisami rozporządzenia finansowego UE, które ma zastosowanie do wszystkich instytucji i wydatków UE. Mimo że nie da się w pełni zintegrować działalności FPI w strukturach ESDZ ze względu na obowiązki traktatowe dotyczące wykonania budżetu, należy zbadać możliwości skuteczniejszej i ściślejszej współpracy z ESDZ. Konieczne jest rozważenie przeniesienia obowiązków i odpowiednich pracowników na rzecz wdrożenia środków podlegających systemowi sankcji UE z FPI do ESDZ lub do wspólnej jednostki. Trwają też dyskusje na temat przeniesienia obowiązków w zakresie działalności komunikacyjnej i budżetów związanych ze stosunkami zewnętrznymi (w tym zarządzania stronami internetowymi ESDZ i delegatur) z FPI do działu ESDZ zajmującego się komunikacją strategiczną. FPI – jako służbę Komisji składającą sprawozdania bezpośrednio wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej – można by ponadto rozszerzyć, aby objęła ona szereg innych obszarów, w których realizowane są programy finansowe i które są bezpośrednio powiązane z głównymi celami politycznymi ESDZ, a obecnie zarządzane przez DEVCO. Przykładami takich obszarów programowych są obszary objęte długoterminową perspektywą Instrumentu na rzecz Stabilności, pomoc wyborcza w państwach trzecich (poza obserwacją) oraz ogólnie prawa człowieka i demokratyzacja (tj. obszary podlegające instrumentowi EIDHR).

W styczniu 2012 r. ESDZ i Komisja uzgodniły szczegółowe ustalenia robocze obejmujące współpracę w zakresie wydawania instrukcji i zarządzania pracą w delegaturach UE, konkretne ustalenia dotyczące wspólnej pracy w zakresie programowania i wdrażania programów pomocy zewnętrznej UE (na podstawie art. 9 decyzji w sprawie ESDZ), podział obowiązków w odniesieniu do przygotowywania spotkań informacyjnych poświęconych organizacji szczytów i innych spotkań na wysokim szczeblu lub wizyt z udziałem przewodniczącego Komisji, wysokiej przedstawiciel lub innych członków Komisji, a także współpracę w zakresie komunikacji i przekazywania informacji prasowych oraz konkretne ustalenia obejmujące status jednostek terenowych ECHO w kontekście delegatur UE. Ustalenia te dobrze funkcjonują, zwłaszcza w odniesieniu do instrumentów w zakresie programowania i wdrażania pomocy zewnętrznej UE. Dalsze wzmocnienie podziału koordynacji współpracy na rzecz rozwoju, na przykład poprzez oddelegowanie dodatkowych ekspertów z państw członkowskich, pomogłoby wzmocnić profil i wpływ ESDZ w tym obszarze.

Relacje z Parlamentem Europejskim

Współpraca między ESDZ a Parlamentem Europejskim jest przewidziana w art. 36 TUE i w oświadczeniu w sprawie odpowiedzialności politycznej. Ustalenia te sprawdzają się w kontekście zapewnienia proaktywnej i systematycznej konsultacji odpowiedniego komitetu Parlamentu przed podjęciem decyzji dotyczących działań lub misji w ramach WPZiB/WPBiO. Jednocześnie nieformalna wymiana poglądów z nowo mianowanymi szefami delegatur i SPUE przynosi korzyści obu stronom. Istnieją systematyczne procedury udzielania przez ESDZ informacji Komisji Spraw Zagranicznych (AFET) w Parlamencie na temat dyskusji podejmowanych na każdym posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych. Ostatnio przewodniczący AFET został poproszony o udział w niektórych częściach nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych (Gymnich) poświęconych określonym punktom programu, głównie związanym z obecnym przeglądem ESDZ. Podstawę regularnej debaty plenarnej z wysoką przedstawiciel na temat wspomnianych kwestii określono przede wszystkim w rocznym sprawozdaniu w sprawie WPZiB/WPBiO.

Wysoka przedstawiciel zintensyfikowała współpracę z Parlamentem Europejskim w zakresie wyznaczania i planowania misji obserwacji wyborów, w tym wyboru głównych obserwatorów, za pośrednictwem Zespołu ds. Koordynacji Wyborów. ESDZ udzieliła Parlamentowi Europejskiemu terminowych i wyczerpujących informacji na temat postępów w negocjacjach dotyczących umów międzynarodowych, o których mowa w art. 218 Traktatu, a także aktywnie opracowała ustalenia dotyczące podziału informacji chronionych z Parlamentem za pośrednictwem Specjalnego Komitetu składającego się z posłów do PE podlegających postępowaniu sprawdzającemu. Podobnie wzmocniono wspólne spotkania konsultacyjne w sprawie budżetu WPZiB, a ESDZ prowadziła wymianę poglądów na temat przyszłych instrumentów pomocy zewnętrznej i priorytetów następnych wieloletnich ram finansowych. Wreszcie delegatury UE wyraziły chęć odpowiedzi na potrzeby Parlamentu Europejskiego związane z jego kontaktami z państwami trzecimi i instytucjami międzynarodowymi, w szczególności w odniesieniu do oficjalnych wizyt składanych przez przedstawicieli Parlamentu. ESDZ rozwinęła również swoje zdolności w zakresie współpracy z parlamentami krajowymi państw członkowskich.

Przegląd ESDZ umożliwia podsumowanie postępów w zakresie współpracy z Parlamentem Europejskim, w szczególności na mocy art. 36 Traktatu i oświadczenia w sprawie odpowiedzialności politycznej.

Relacje z Sekretariatem Rady

Pozycja wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej jako członka instytucji, lecz także jako członka Rady przy pełnieniu funkcji przewodniczącej Rady do Spraw Zagranicznych ma wyjątkowe znaczenie w strukturze postlizbońskiej. Decyzja w sprawie ESDZ wyraźnie stanowi, że ESDZ wspiera wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą w pełnieniu wszystkich jej funkcji. W czasie tworzenia ESDZ Sekretariat Rady zachował ponad 20 stanowisk AD dla pozostałych zadań w zakresie polityki zewnętrznej. Należy dokonać przeglądu podziału pracy między ESDZ a Sekretariatem Rady w celu wsparcia pracy Rady do Spraw Zagranicznych oraz dyskusji na temat polityki zagranicznej prowadzonych w Radzie Europejskiej, aby zapewnić prawidłowy przydział zasobów ludzkich i uniknąć powielania. Należy też dokonać przeglądu ustaleń przejściowych uzgodnionych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony dotyczących wsparcia udziału wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej w Radzie Europejskiej w celu uwzględnienia utworzenia ESDZ.

Umowy o gwarantowanym poziomie usług

Kiedy powoływano ESDZ jako funkcjonalnie autonomiczną instytucję na warunkach określonych w rozporządzeniu finansowym i regulaminie pracowniczym, zdecydowano, że transfery pracowników i innych zasobów z Komisji i Sekretariatu Rady powinny zostać ograniczone do departamentów politycznych podlegających wspólnej odpowiedzialności Służby. W rezultacie ESDZ otrzymała jedynie bardzo ograniczony transfer zasobów na rzecz usług administrowania i usług wspierających (nie przekazano żadnych stanowisk spoza byłej DG Relex i DG ds. Rozwoju z Komisji, a transfer obejmował minimalną liczbę personelu z Sekretariatu Rady). Argumentowano to tym, że ESDZ powinna polegać na istniejących funkcjach administracyjnego i zbiorowego wsparcia ze strony Komisji i Rady. Wsparcie to miało opierać się na szeregu „umów o gwarantowanym poziomie usług” obejmujących, na przykład, zasoby ludzkie, listę płac, zarządzanie budynkami, wsparcie i bezpieczeństwo IT oraz zarządzanie podróżami.

Chociaż w niektórych przypadkach zapobiegło to niepotrzebnemu powielaniu, trudniej było zarządzać tymi uniwersalnymi zasadami i procedurami, ponieważ systemy nie były dostosowane do wszystkich potrzeb ESDZ.

Oprócz tego pojawiły się konkretne problemy. Podczas gdy Komisja w dalszym ciągu realizuje te umowy, niektóre zadania można by przekazać ESDZ, co przyniosłoby większe korzyści (na przykład kontrole bezpieczeństwa delegatur UE). Z drugiej strony Sekretariat Rady wyraźnie zaznaczył, że chciałby zakończyć stosowane umowy o gwarantowanym poziomie usług. Stworzyło to pewne wyzwania związane na przykład z bezpieczeństwem budynków i postępowaniem z informacjami niejawnymi. Istotne jest to, że w przypadku gdy Sekretariat Rady podejmie decyzję o zakończeniu umowy o gwarantowanym poziomie usług, ESDZ otrzymuje odpowiednie zasoby, żeby płynnie przejść odpowiedzialność.

Bruksela powinna być naturalną lokalizacją międzynarodowych wydarzeń, podczas których UE pełni rolę gospodarza. W związku z tym należy upewnić się, że dysponujemy niezbędną infrastrukturą. Wymaga to albo zgody Rady na wykorzystywanie przez ESDZ jej infrastruktury, albo umożliwienia ESDZ stworzenia lepszej infrastruktury lub znalezienia innej lokalizacji w Brukseli. W rzeczywistości prawdopodobnie istnieje potrzeba zastosowania wszystkich trzech rozwiązań. W szczególności należy udostępnić ESDZ środki pozwalające na zainwestowanie w stałą wewnętrzną infrastrukturę dostosowaną do tego typu wydarzeń.

Delegatury

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony delegatury UE zostały objęte nadzorem wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej (art. 221 TFUE) oraz przejęły rolę lokalnej prezydencji, przyjmując obowiązki w zakresie lokalnej koordynacji dyplomatycznych misji państw członkowskich oraz zewnętrznej reprezentacji polityki zagranicznej UE w kontaktach z państwami trzecimi i wielostronnymi organizacjami. Ta wzmocniona rola polityczna delegatur nadal stawia wysokie wymagania, zasoby są w dalszym ciągu ograniczone do wykonywania zadań politycznych, a przepisy określone w podstawowych rozporządzeniach (na przykład dotyczących zarządzania budżetem lub elastycznego wykorzystania personelu Komisji) są problematyczne.

Wiele delegatur z powodzeniem przeszło proces zmian bez żadnych dodatkowych zasobów (13 delegatur nie posiada sekcji politycznej, a szef delegatury jest w niej jedynym urzędnikiem ESDZ o grupie zaszeregowania AD), a przejęcie obowiązków prezydencji przebiegło sprawnie. Sytuacja okazała się zasadniczo trudniejsza

w delegaturach wielostronnych (Nowy Jork, Genewa, Wiedeń, Paryż, Rzym, Strasburg) ze względu na większą złożoność kwestii prawnych i kompetencyjnych oraz na bardzo duże obciążenie pracą związane ze spotkaniami koordynacyjnymi UE. Rezolucja o udziale UE w pracach ONZ przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w maju 2011 r. stanowi dobrą podstawę zapewniającą UE widoczność i umożliwiającą jej zabieranie głosu. Decyzja COREPER-u z października 2011 r. dotycząca ogólnych ustaleń w sprawie wydawania oświadczeń na forach międzynarodowych dostarczyła większej jasności co do roli ESDZ, rotacyjnej prezydencji oraz państw członkowskich. Nadal jednak występują jeszcze w tym obszarze niejasności prawne.

UE ma 139 delegatur. Wraz z ustanowieniem ESDZ utworzono delegatury w Sudanie Południowym, Libii i Mjanmie, a wkrótce utworzona zostanie delegatura w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Zamknięto natomiast delegatury w Surinamie i Nowej Kaledonii (teraz będzie to urząd Komisji), i wkrótce zamknięta zostanie delegatura w Vanuatu. Każda taka decyzja wymaga jednogłośnej zgody Rady i Komisji, którą uzyskano. Obecny kształt sieci delegatur jest nadal wynikiem, w głównej mierze, byłych decyzji Komisji. Oczywiście z czasem trzeba będzie zapewnić pełne przedstawicielstwo UE w regionach świata, w których obecnie nie mamy delegatur, na przykład w państwach nad Zatoką Perską. Będzie to oznaczało dalsze przesunięcie zasobów z centrali za granicę, lecz także będzie się wiązało z potrzebą przeznaczenia na ten cel dodatkowych środków finansowych. EBI wyraził gotowość współpracy z ESDZ oraz udzielenia pożyczki na realizację projektów budowlanych i kapitałowych. Jednak biorąc pod uwagę obecne problemy z dostępnością środków, powinniśmy również zaakceptować fakt, że niektóre obszary można w pełni objąć sąsiadującymi delegaturami lub przez niewielką obecność na miejscu. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą być gotowe do pozwolenia w niektórych okolicznościach *chargés d'affaires* (Laos, Gambia, Kostaryka, Nowa Zelandia, Trynidad i Tobago oraz Wyspy Salomona) na koordynację lokalnej funkcji prezydencji.

W ujęciu ogólnym, istnieją ogromne możliwości pogłębienia debaty na temat interakcji między delegaturami UE a ambasadami krajowymi, w tym innowacyjnych podejść do podziału obciążenia i przydziału środków. Na przykład skuteczne umieszczenie hiszpańskiego dyplomaty w delegaturze UE w Jemenie pozwoliło zaoszczędzić do 500 000 euro w budżecie krajowym. Należy w pełni wykorzystywać coraz większe możliwości w zakresie łączenia działań i dzielenia się zasobami. Oszczędności w budżetach krajowych powinny być czynnikiem przemawiającym za określeniem poziomu środków dla ESDZ.

Instrukcje i zarządzanie delegaturami

Pod ogólnym zwierzchnictwem szefów delegatur w ramach ESDZ około 1/3 pracowników jest zatrudnionych przez ESDZ, a 2/3 - przez Komisję Europejską. Wśród personelu ESDZ, zgodnie z wymogiem rekrutacji dyplomatów krajowych, coraz większy odsetek stanowisk AD obejmują pracownicy z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, wszyscy pracownicy delegatur są świadomi tego, że muszą pracować jako jeden zespół przy jednoczesnym poszanowaniu poszczególnych ról i obowiązków. Porozumienia robocze między ESDZ i Komisją przewidują pewien stopień elastyczności w odniesieniu do pracy pracowników Komisji w delegaturach, pozwalający na zaangażowanie się w działalność polityczną ESDZ. Ogólna zasada, zgodnie z którą zarówno ESDZ, jak i służby Komisji mogą przekazywać instrukcje bezpośrednio szefom delegatur – wraz z przedłożeniem kopii odpowiedzialnemu oddziałowi geograficznemu ESDZ – dobrze funkcjonuje w praktyce. Koordynacja zarządzania zasobami ludzkimi w delegaturach działa już nieco gorzej, co wynika z utworzenia dwóch oddzielnych struktur: kontakty między ESDZ a Komisją w tych kwestiach odbywają się za pośrednictwem grupy roboczej („EUDEL”) obejmującej administrację ESDZ i DEVCO oraz centralne służby Komisji; wewnętrzna grupa robocza Komisji („COMDEL”) oddzielnie koordynuje stanowiska między różnymi służbami Komisji z personelem zatrudnionym w delegaturach. Ten podwójny system prowadzi do wielokrotnych dyskusji na te same tematy, jest źródłem opóźnień w podejmowaniu decyzji oraz może utrudniać bezpośrednie kontakty między ESDZ a służbami Komisji mającymi udział w delegaturach.

Obieg finansowy w delegaturach

W przeszłości szefowie delegatur mogli zlecić swoim zastępcom bieżące zarządzanie programami pomocy zewnętrznej, a także elastycznie decydować o zaangażowaniu niewielkiej liczby pracowników Komisji w zarządzanie wydatkami administracyjnymi. Od utworzenia ESDZ szefowie delegatur nie mogą już zlecać takich zadań, co stanowi dla nich znaczne obciążenie administracyjne polegające na poświęcaniu nieproporcjonalnej ilości czasu na finalizowanie drobnych transakcji.

ESDZ jest zdania, że szybkie rozwiązanie tej kwestii ma duże znaczenie, i liczy, że niniejszy przegląd przyczyni się do wprowadzenia jak najszybciej niektórych zmian. Wspólnie podjęto ogromny wysiłek w kierunku znalezienia rozwiązania, ale jak dotąd nie przyniósł on skutku..

ESDZ nie może sama przedstawiać wniosków legislacyjnych i w związku z tym musi polegać na Komisji. ESDZ czeka na zmiany rozporządzenia finansowego, które umożliwiłyby lepsze funkcjonowanie „obiegów” finansowych w delegaturach. Szefowie delegatur regularnie podnoszą tę kwestię. Mimo że należy zapewnić prawidłową rozliczalność, właśnie na rozwiązaniu tej kwestii powinniśmy się skupić. ESDZ zaleca zatem, aby Komisja przy najbliższej okazji przedstawiła wnioski w tej sprawie.

Współpraca z państwami członkowskimi w ramach delegatur

Współpraca z państwami członkowskimi opiera się na powszechnie przyjętych procedurach regularnych (przynajmniej comiesięcznych) spotkań na szczecelu szefów misji i licznych spotkań koordynacyjnych na innych szczeblach (zastępcy szefów misji, urzędnicy polityczni, eksperci handlowi, specjaliści ds. rozwoju itd.). Lokalny system zabiegów dyplomatycznych i wydawania oświadczeń funkcjonuje prawidłowo. W większości przypadków delegatury wprowadziły systemy wymiany informacji i łączenia wiedzy politycznej, co skutkuje tym, że centrale coraz częściej otrzymują wspólne sprawozdania. Należy w dalszym ciągu dążyć do usprawnienia wymiany informacji, w tym informacji niejawnych i szczególnie chronionych.

Zważywszy na bardzo trudną sytuację gospodarczą, ESDZ i państwa członkowskie mają wspólny interes w dalszym rozwijaniu współpracy lokalnej zarówno w obszarach politycznych, jak i praktycznych. ESDZ zdecydowanie wspiera zasadę wspólnego korzystania z budynków przez delegatury UE i ambasady krajowe, wspólną logistykę, zapewnienie środków bezpieczeństwa oraz wspólne inspekcje terenowe i publiczne inicjatywy dyplomatyczne. Działania te należy przyspieszyć. Globalna sieć delegatur UE oferuje ogromne możliwości ściślejszej współpracy i podziału obciążenia z krajowymi służbami dyplomatycznymi.

Ma to szczególne znaczenie w kontekście debaty nad możliwymi nowymi obszarami działalności delegatur UE w przyszłości, łącznie z ochroną konsularną i przyszłym rozwojem sieci ekspertów ds. bezpieczeństwa. Bez uszczerbku dla debaty politycznej prowadzonej w państwach członkowskich na temat tego, czy ESDZ powinna rozszerzyć swoje kompetencje krajowe na ochronę konsularną, jest to obszar, w którego przypadku Służba dysponuje bardzo ograniczonymi zasobami w ramach centrali (skupiając się na koordynacji reagowania na sytuacje kryzysowe) oraz nie dysponuje żadnymi zasobami ani wiedzą w ramach delegatur. W art. 5 ust. 9 decyzji w sprawie ESDZ przewidziana jest przyszła rola delegatur UE w zapewnianiu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich bez angażowania w tym celu żadnych dodatkowych zasobów. Można by to osiągnąć wyłącznie pod warunkiem przeniesienia z państw członkowskich niezbędnych zasobów i wiedzy. W odniesieniu do wiedzy eksperckiej z zakresu bezpieczeństwa ESDZ z zadowoleniem przyjmuje odpowiedź niektórych państw członkowskich dotyczącą nieodpłatnego przeniesienia oddelegowanych ekspertów z krajowych ministerstw obrony i spraw wewnętrznych lub służb policyjnych w odpowiedzi na wstępny projekt pilotażowy realizowany w ograniczonej liczbie delegatur.

III. ROLA wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej

Najważniejsze nowe rozwiązania wprowadzone przez Traktat z Lizbony to przeniesienie obowiązków w dziedzinie polityki zagranicznej z rotacyjnej prezydencji na wysoką przedstawiciel i ESDZ. W związku z tym wysoka przedstawiciel objęła przewodnictwo Rady do Spraw Zagranicznych, jak również posiedzeń Rady Ministrów Obrony i Ministrów ds. Polityki Rozwoju. Oprócz tego stała się ona odpowiedzialna za obowiązki instytucjonalne i przedstawicielskie poprzednio wykonywane przez Wysokiego Przedstawiciela, komisarza ds. stosunków zewnętrznych i ministra spraw zagranicznych w rotacyjnej prezydencji.

Zastępowanie wysokiej przedstawiciel

Traktat z Lizbony określa obowiązki wysokiej przedstawiciel, łączące zadania poprzednio wykonywane przez ministra spraw zagranicznych państwa członkowskiego z rotacyjną prezydencją, Wysokiego Przedstawiciela/Sekretarza Generalnego Sekretariatu Rady i przez byłego komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Chociaż korzyści płynące z połączenia obowiązków są wyraźne, doświadczenie jasno pokazuje, że taka koncentracja obowiązków w ramach jednego stanowiska generuje ogromne i ciągłe obciążenie pracą jednej osoby. Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca musi przewodniczyć regularnym posiedzeniom instytucjonalnym Rady, Komisji i Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, a także wielu regularnym spotkaniom z państwami trzecimi, w tym szczytom i spotkaniom w ramach dialogu politycznego. Jednocześnie wysoka przedstawiciel musi znaleźć czas na zajęcie się głównymi kwestiami i relacjami, których znaczenie widać na przykładzie sukcesu ostatniego dialogu Serbia-Kosowo.

Obecne ustalenia określające możliwości zastępowania wysokiej przedstawiciel przez innych przedstawicieli UE, kiedy nie może ona uczestniczyć w danym spotkaniu lub wydarzeniu, są tymczasowe i obejmują ministra rotacyjnej prezydencji, członków Komisji pełniących obowiązki geograficzne, starszych urzędników ESDZ i SPUE. Jedną z możliwości byłaby formalizacja tych ustaleń, w tym nałożenie na wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą bardziej bezpośredniego obowiązku koordynacji w imieniu Unii za pośrednictwem jednego lub więcej członków Komisji. Jednocześnie wysoka przedstawiciel mogłaby angażować ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich w bardziej określone zadania i misje. Takie podejście można by zrealizować na mocy obowiązującego Traktatu i w istniejących ramach legislacyjnych, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, przy okazji określania składu nowej Komisji.

Alternatywą byłoby utworzenie nowego formalnego stanowiska (lub stanowisk) zastępcy wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej. Miałoby to silny wpływ polityczny i symboliczny oraz odzwierciedlałoby praktykę stosowaną w większości krajowych ministerstw spraw zagranicznych, gdzie polityczni sekretarze stanu lub podobni urzędnicy pracują pod nadzorem ministra. Byłoby to jednak bardziej złożonym zadaniem pod względem instytucjonalnym, zważywszy na brak jasnej podstawy prawnej w Traktacie oraz w odniesieniu do debaty nad składem Komisji.

W obu przypadkach należy zastanowić się nad tym, kto ma reprezentować wysoką przedstawiciel na posiedzeniach plenarnych Parlamentu Europejskiego, aby zapewnić jak najlepsze informowanie Parlamentu oraz faktyczne relacje polityczne z ESDZ. Wysoka przedstawiciel, w miarę możliwości, powinna w dalszym ciągu osobiście uczestniczyć w posiedzeniach. Komisarze i ministrowie z rotacyjnej prezydencji również mogą wnieść bardzo cenny wkład. Czasami zdarzają się też sytuacje, w których osoba zastępująca wysoką przedstawiciel nie wzięła osobiście udziału w kluczowym spotkaniu lub wydarzeniu i inny starszy przedstawiciel ESDZ mógłby wnieść istotniejszy wkład. Logiczną byłaby zatem zmiana oświadczenia w sprawie odpowiedzialności politycznej, tak aby debaty plenarne PE były organizowane zgodnie z praktyką stosowaną w Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu, gdzie starsi urzędnicy ESDZ, szefowie delegatur lub specjaliści przedstawiciele UE także zabierają głos.

Rozległe wymagania związane z podróżami, będące nieodłącznym elementem pracy wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej, wpływają na jej możliwości udziału w posiedzeniach Komisji. Pracownicy wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej uczestniczą na każdym etapie podejmowania decyzji i dyskusji dotyczących każdego aspektu polityki Komisji – od transportu po kwestie związane z jednolitym rynkiem. W pracach następnej Komisji należy wziąć pod uwagę lepsze wykorzystanie nowoczesnej technologii, na przykład takiej, która umożliwi wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej udział w posiedzeniach Komisji poprzez połączenie wideo.

IV. REALIZACJA celów

Kwestie kadrowe

ESDZ zatrudnia 3 417 pracowników pracujących w centralach (1 457) i delegaturach UE (1 960). Oprócz tego w delegaturach UE pracuje również około 3 500 pracowników Komisji. Wśród personelu ESDZ wyróżnia się tylko ponad 900 stanowisk AD (538 w centralach i 365 w delegaturach). Pozostały personel obejmuje 652 stanowiska AST, 363 oddelegowanych ekspertów krajowych, 322 pracowników kontraktowych i 1 137 lokalnych agentów w delegaturach.

Zgodnie z art. 6 decyzji w sprawie ESDZ rekrutacja do ESDZ odbywa się w drodze przejrzystej procedury, której podstawą są kompetencje, a celem – zagwarantowanie usług personelu o najwyższym stopniu zdolności, skuteczności i uczciwości, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej równowagi geograficznej i równowagi płci oraz zatrudnienia w ESDZ znaczącej liczby obywateli z wszystkich państw członkowskich. W fazie przejściowej po utworzeniu ESDZ osiągnięto bardzo duży postęp w kierunku realizacji celu zatrudnienia jednej trzeciej pracowników tymczasowych z krajowych służb dyplomatycznych na stanowiskach AD. Zgodnie z decyzjami w sprawie rotacji w 2013 r. ogólny odsetek takich stanowisk wynosi 32,9%, przy czym 23,8% w centralach i 46,2% w delegaturach (w tym 44% w odniesieniu do szefów delegatur). Obecna nierównowaga kadrowa między centralami a delegaturami wynika z tego, że większość nowych stanowisk utworzonych w ramach ESDZ jest wykorzystywanych w celu wzmocnienia delegatur. Z czasem ta nierównowaga zostanie zniwelowana, kiedy ESDZ opracuje nowe strategie dotyczące rotacji i mobilności wszystkich pracowników.

Jeśli chodzi o równowagę geograficzną oraz znaczącą obecność obywateli wszystkich państw członkowskich w ESDZ, w tabeli w załączniku 1 przedstawiona została pełna analiza różnych kategorii pracowników według narodowości. Zwłaszcza w przypadku nowszych państw członkowskich, które były niedostatecznie reprezentowane pod względem personelu przeniesionego do ESDZ ze służb Komisji i Sekretariatu Rady, 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE od 2004 r., obejmuje obecnie 17,2% oficjalnych stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia w porównaniu do udziału ludności UE wynoszącego 20%. Odsetek ten jest nieznacznie wyższy dla stanowisk AD i wynosi 18%. Na stanowiskach szefów delegatur pracują obywatele wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Cypru, Luksemburga i Słowacji. 14% wszystkich szefów delegatur pochodzi z nowych państw członkowskich – na czele 19 delegatur stoją obywatele państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później (w fazie rozruchu ESDZ wyniosła zaledwie 1 (0,7%)). ESDZ jest przekonana, że obecnie prowadzona polityka rekrutacji na zasadzie otwartej konkurencji zostanie utrzymana i jeszcze bardziej wzmocni równowagę geograficzną w miarę ogłaszania i obsadzania stanowisk.

Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca przykłada bardzo dużą wagę do osiągnięcia równowagi płci w ESDZ. W ramach transferu blokowego do pracy w ESDZ przeszli głównie mężczyźni i obecnie, podobnie jak krajowe służby dyplomatyczne, ESDZ stoi w obliczu wyzwań związanych z zachęcaniem dobrze wykwalifikowanych kobiet do objęcia stanowisk wyższego szczebla w Służbie. Od momentu utworzenia ESDZ liczba kobiet na stanowiskach szefów delegatur zwiększyła się ponad dwukrotnie – z 10 do 24 (17%). W centralnej siedzibie na kierowniczych stanowiskach szefów działów i innych wyższych stanowiskach zatrudnione są 22 kobiety, stanowiąc 18% łącznej liczby pracowników. Najwyższą rangą kobietą w Służbie jest Helga Schmid, która jako dyrektor ds. politycznych kieruje siecią kobiet pełniących w ESDZ funkcje zarządzające, której celem jest promowanie i wspieranie rozwoju zawodowego kobiet. Należy zintensyfikować działania mające na celu poprawę równowagi płci oraz zlikwidowanie potencjalnych przeszkód utrudniających im rozwój kariery zawodowej.

W ujęciu ogólnym celem ESDZ jest realizacja ogólnej polityki kadrowej, zapewniającej równe szanse i perspektywy wszystkim pracownikom. Zgodnie z zasadą równego traktowania urzędników zatrudnianych na stałe i pracowników zatrudnianych na czas określony pochodzących z państw członkowskich ESDZ musi w dalszym ciągu przestrzegać celu zatrudnienia co najmniej jednej trzeciej pracowników AD z krajowych służb dyplomatycznych, zachowując odsetek 60% pracowników zatrudnionych na stałe. Teraz, gdy zbliża się osiągnięcie celu 1/3, ESDZ aktywnie rozważa możliwość rekrutacji pracowników tymczasowych i analizuje sposób zarządzania ich karierą, w tym skutki dla przyszłej polityki mobilności w zakresie wewnętrznych transferów pracowników w ramach Służby oraz możliwości rozwoju kariery zawodowej i awansowania. Należy dbać o odpowiednie ogłaszanie wolnych stanowisk, aby zagwarantować nieprzerwaną możliwość rekrutowania

pracowników tymczasowych w miejsce pracowników, którzy wracają do swoich służb krajowych po zakończeniu okresu delegacji. ESDZ jest przekonana co do tego, że należy ściśle współpracować z państwami członkowskimi w odniesieniu do decyzji dotyczących dyplomatów krajowych. Przyjęte procedury stosowane w Komitecie konsultacyjnym ds. powoływania stanowią dobrą podstawę takiej współpracy, w połączeniu z pełną przejrzystością gwarantowaną państwom członkowskim za pośrednictwem COREPER-u.

Po upływie okresu przejściowego dla rekrutowania dyplomatów krajowych przez ESDZ trzeba będzie znaleźć nową równowagę w zakresie polityki kadrowej. W szczególności ważne jest zaoferowanie urzędnikom ESDZ zatrudnionym na stałe jasnych i przewidywalnych perspektyw zawodowych - zarówno wewnątrz, jak i poprzez promowanie swobodnego przepływu pracowników między ESDZ a innymi instytucjami UE. Gdy cel 1/3 zostanie osiągnięty, równie ważne będzie rozpoczęcie nowej procedury naboru organizowanej przez EPSO w formie konkursów, aby wyłonić na przyszłość kolejnych pracowników zatrudnianych na stałe. Od dnia 1 lipca 2013 r. ESDZ będzie również ogłaszać wolne stanowiska poza tradycyjnymi źródłami określonymi w Traktacie (ESDZ, służby dyplomatyczne państw członkowskich, Komisja i Sekretariat Rady), aby uwzględnić inne instytucje UE, w tym urzędników z Parlamentu Europejskiego.

Podsumowanie

W niniejszym przeglądzie zaprezentowany został szereg propozycji i sugestii wysokiej przedstawiciel dotyczących organizacji i funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Niniejszy przegląd opiera się na stosunkowo ograniczonym okresie działania Służby od przyjęcia decyzji Rady w sprawie ustanowienia Służby oraz wejścia w życie późniejszych zmian rozporządzenia finansowego i regulaminu pracowniczego w dniu 1 stycznia 2011 r. Na tym etapie niniejszy przegląd celowo koncentruje się na kwestiach politycznych i obszarach, które można usprawnić, ale nie wskazuje koniecznych środków w zakresie wewnętrznych zmian organizacyjnych, zmiany przepisów lub innych szerszych kwestii, które należy rozważyć w ramach procesu transformacji instytucjonalnej w 2014 r.

Streszczenie propozycji zmiany

Zalecenia krótkoterminowe

ORGANIZACJA

1. Należy wyznaczyć stałych przewodniczących ESDZ dla grup roboczych Rady ds. stosunków zewnętrznych, które podlegają rotacyjnej prezydencji (doradcy RELEX, grupa robocza ds. rozwoju, grupa robocza ds. Afryki, Karaibów i Pacyfiku, grupa robocza ds. europejskiej strefy wolnego handlu, grupa robocza ds. zwalczania terroryzmu, grupa robocza ds. międzynarodowego prawa publicznego i komitet ateński). Należy dokonać przeglądu liczby pracowników zajmujących się obszarem stosunków zewnętrznych w Sekretariacie Rady i przenieść niezbędne zasoby do ESDZ. Należy ustanowić szczególną relację roboczą między grupą roboczą ds. rozszerzenia (COELA) a ESDZ.
2. Należy przenieść obowiązki prezydencji na delegatury UE zarządzane przez *chargés d'affaires* w Laosie, Gambii, Kostaryce, Nowej Zelandii, Trynidadzie i Tobago oraz na Wyspach Salomona.
3. Należy potwierdzić odpowiedzialność koordynacyjną Zastępcy Sekretarza Generalnego Rady w działach ds. WPBiO i zapobiegania kryzysom, w tym ich relacji z pozostałymi działami ESDZ.
4. Należy dokonać przeglądu uprawnień i roli SPUE w celu ich ściślejszego włączenia do struktur ESDZ (centrali i delegatur). Należy zmodyfikować wytyczne Rady dotyczące mianowania, nadawania uprawnień i finansowania SPUE.
5. Należy wzmocnić zespół ESDZ ds. sankcji, w tym poprzez transfer odpowiednich pracowników z FPI i dodatkowych pracowników oddelegowanych z państw członkowskich.
6. Należy wzmocnić zdolności ESDZ w odniesieniu do zewnętrznych aspektów najważniejszych polityk UE (bezpieczeństwo energetyczne, środowisko naturalne, migracja, walka z terroryzmem, zewnętrzne kwestie gospodarcze).
7. Należy wzmocnić zdolność ESDZ w zakresie planowania polityki, aby umożliwić jej pracę nad strategicznymi kwestiami i dokumentami.
8. Należy połączyć centrum operacyjne ESDZ działające 24 godziny na dobę z nowo utworzonym przez Komisję całodobowym Centrum Reagowania Kryzysowego, aby stworzyć jedno unijne Centrum Reagowania Kryzysowego, które będzie lepiej wykorzystywać zasoby UE.

FUNKCJONOWANIE

9. Wysoki przedstawiciel jako wiceprzewodnicząca Komisji powinna zaproponować włączenie konkretnych wniosków dotyczących stosunków zewnętrznych do rocznego programu prac Komisji.
10. ESDZ powinna przedstawić średnioterminowe strategie dotyczące konkretnych regionów lub kwestii tematycznych, zgodnie z ustalonymi priorytetami polityki, by można było je omówić na forum Rady według uzgodnionego harmonogramu. Strategie te mogłyby być także przedmiotem wspólnych rozmów pomiędzy posiedzeniami odbywającymi się na różnych szczeblach w Radzie (Rada Europejska, spotkania ministerialne, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, grupy robocze).
11. ESDZ powinna wносить wkład do ogólnego programu prac trzech prezydencji..
12. Należy ustanowić regularne spotkania grupy komisarzy RELEX pod przewodnictwem wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej, wspierane wspólnie przez ESDZ i sekretariat Komisji. Należy potwierdzić

główną rolę koordynacyjną wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej, wspieranej przez służby geograficzne i tematyczne ESDZ, w odniesieniu do wszystkich aspektów stosunków zewnętrznych.

13. Należy utrzymać czynny wpływ ESDZ na programowanie pomocy zewnętrznej UE, w obrębie obecnych ram prawnych.. Wyeksponowanie i wpływ ESDZ mogą wspomóc dodatkowi eksperci oddelegowani z państw członkowskich.

14. Należy ustanowić wymóg, aby wszystkie polecenia dla delegatur przekazywane były za pośrednictwem szefów delegatur, z kopią do odnośnego działu geograficznego ESDZ..

15. Należy promować ściślejszą koordynację między delegaturami UE a ambasadami państw członkowskich w państwach trzecich, w szczególności poprzez lepsze wykorzystanie wspólnych sprawozdań i wzajemną wymianę informacji. Należy zapewnić pełne wdrożenie systemu wymiany informacji szczególnie chronionych i niejawnych (w tym z ambasadorami niebędącymi rezydentami UE).

16. Należy stworzyć priorytetową listę wspólnych przedsięwzięć w zakresie wspólnego korzystania przez delegatury UE i ambasady krajowe z budynków i usług administracyjnych (z uwzględnieniem odpowiednich ustaleń dotyczących podziału kosztów). Należy zbadać możliwości udostępnienia przez państwa członkowskie krajowych środków bezpieczeństwa w celu ochrony delegatur UE w oparciu o zasadę zwrotu kosztów.

17. Uprościć budżet administracyjny delegatur, by zapewnić jedno źródło finansowania (łączyć fundusze z budżetu ESDZ i Komisji).

18. Należy wzmocnić koordynację między ESDZ i Komisją w zakresie zarządzania środkami w delegaturach (połączenie struktur EUDEL i COMDEL).

19. Należy skonsolidować punkty kontaktowe we wszystkich delegaturach UE w celu uwzględnienia głównych obszarów polityki (np. praw człowieka). Należy w dalszym ciągu rozwijać sieć ekspertów ds. bezpieczeństwa wojskowego i cywilnego w ramach delegatur. Należy kontynuować debatę na temat możliwej konsularnej roli delegatur UE, która podlega porozumieniu politycznemu oraz wymaga pozyskania dodatkowych środków i wiedzy z państw członkowskich.

20. Należy sprecyzować podział obowiązków między ESDZ i służbami Komisji/Sekretariatu Rady w odniesieniu do działań w zakresie stosunków zewnętrznych w celu zwiększenia skuteczności i wyeliminowania powielania zadań. Wszelkie niezbędne transfery pracowników można by uwzględnić w procedurze budżetowej na 2014 r.

21. Należy dokonać przeglądu umów o gwarantowanym poziomie usług zawartych z Komisją i Sekretariatem Rady oraz przydziału środków, aby zająć się znanymi obszarami problemowymi (np. wykorzystanie pomieszczeń Rady do organizacji konferencji i dialogu politycznego, transfer bezpiecznych systemów komunikacji, środki bezpieczeństwa w państwach trzecich).

22. Należy dokonać przeglądu priorytetów oraz dążyć do usprawnienia formalnego dialogu politycznego na szczeblu ministerialnym i wyższym szczeblu urzędniczym. Posiedzenia powinny być planowane według przedmiotu dyskusji.

PERSONEL

23. Należy realizować politykę w dziedzinie zasobów ludzkich, aby utrzymać równowagę między urzędnikami zatrudnionymi na stałe a pracownikami tymczasowymi na wszystkich szczeblach w odniesieniu do celu zatrudnienia jednej trzeciej dyplomatów krajowych i minimum 60% urzędników (zgodnie z zasadą równego traktowania w celu zapewnienia atrakcyjnych perspektyw zawodowych dla wszystkich). Ogłaszanie stanowisk w trzech źródłach określonych w powinno być dostosowywane do potrzeb wynikających z rotacji obecnych urzędników tymczasowych.

- 24.** Należy sformułować konkretną politykę dotyczącą statusu pracowników tymczasowych z państw członkowskich i zarządzania nimi. Polityka ta powinna obejmować następujące kwestie: czas trwania/przedłużenia umowy, dostęp do mobilności i rotacji stanowisk w ESDZ, zaszeregowanie, warunki awansowania i przeklasyfikowania oraz ponownego włączenia do krajowych ministerstw spraw zagranicznych.
- 25.** Należy kontynuować wysiłki na rzecz rozwiązania pozostałych kwestii dotyczących równowagi geograficznej oraz osiągnięcia faktycznej reprezentacji wszystkich państw członkowskich.
- 26.** Należy przedsięwziąć dodatkowe środki mające na celu promowanie równowagi płci.

Zalecenia średnioterminowe

ORGANIZACJA

1. Należy dokonać przeglądu zarządzania operacjami w ramach WPBiO oraz ich procedur (usprawnić funkcje planowania misji cywilnych i wojskowych; ograniczyć pośrednie działania w porozumieniu z grupami roboczymi Rady; ułatwić procedury udzielania zamówień i procedury finansowe). W ramach grudniowej debaty Rady Europejskiej poświęconej bezpieczeństwu i obronie można by uwzględnić również kwestie strukturalne (np. integrację struktur WPBiO w ramach ESDZ, struktury raportowania, wspieranie misji).
2. Należy utworzyć wspólne centrum usług, aby zapewnić wszystkim misjom WPBiO i SPUE wsparcie logistyczne, administracyjne i z zakresu zamówień.
3. Należy sprecyzować system mianowania zastępcy lub zastępców wysokiej przedstawiciel (albo w ramach struktur ESDZ albo poprzez przyznanie wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej bardziej przejrzystej odpowiedzialności niż innym komisarzom). Należy zawrzeć formalne porozumienia dotyczące obecnej praktyki, w ramach której ministrowie spraw zagranicznych, członkowie Komisji i starsi urzędnicy ESDZ mogą pełnić funkcję zastępców wysokiego przedstawiciela/wiceprzewodniczącego (także dysponując prawem oficjalnej reprezentacji na posiedzeniach PE, Rady i Komisji).
4. Przy okazji przyszłego podziału stanowisk w Komisji należy wzmocnić pozycję wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej w podejmowaniu przez Komisję decyzji dotyczących programów pomocy zewnętrznej w celu zapewnienia optymalnej spójności z priorytetami polityki zagranicznej UE oraz sprecyzowania zasadniczej odpowiedzialności wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej w odniesieniu do relacji z Bałkanami Zachodnimi i państwami objętymi EPS.
5. Należy usprawnić strukturę wyższego kierownictwa ESDZ, a zwłaszcza skład zarządu i podział obowiązków między dyrektorami naczelnymi a dyrektorami. Należy połączyć stanowiska wykonawczego sekretarza generalnego i dyrektora ds. operacyjnych w ramach jednego stanowiska sekretarza generalnego oraz zmniejszyć liczbę dyrektorów naczelnych.

FUNKCJONOWANIE

6. W ramach zbliżającego się procesu transformacji instytucjonalnej należy dokonać przeglądu oświadczenia wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej w sprawie odpowiedzialności politycznej (np. ustalić, kto może reprezentować wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą w debatach PE; zwiększyć wkład PE w planowanie polityki na wyższych poziomach; zapewnić dostęp do informacji niejawnych, w tym do sprawozdawczości politycznej delegatur UE; określić wsparcie dla wizyt PE w państwach trzecich).
7. Należy zmienić rozporządzenie finansowe, aby rozwiązać problem podwójnego obiegu finansowego w delegaturach.
8. Należy dokonać przeglądu zakresu obowiązków księgowego Komisji i Służby Audytu Wewnętrznego w odniesieniu do zarządzania finansowego ESDZ.
9. Należy rozwiązać pozostałe kwestie kompetencyjne, aby ESDZ i delegatury UE jednolicie prowadziły stosunki zewnętrzne UE, w tym na obszarach mieszanych kompetencji oraz na wielostronnych forach takich jak system ONZ, OBWE itd.

Załącznik 1

DYPLOMACI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH JAKO ODSETEK PRACOWNIKÓW AD, Z UWZGLĘDNIENIEM JUŻ ZAPOWIEDZIANEJ REKRUTACJI W RAMACH ROTACJI W 2013 r.							PRACOWNICY AST(STAN NA 20 CZERWCA 2013 r.)	PRACOWNICY KONTRAKTOW I (STAN NA 20 CZERWCA 2013 r.)
Państwa	Państwo członkowskie Dyplomaci	%	AD Urzędnicy	%	Ogółem	%		
Austria	11	1,2%	17	1,8%	28	3,0%	11	7
Belgia	16	1,7%	49	5,2%	65	7,0%	166	85
Bułgaria	10	1,1%	3	0,3%	13	1,4%	5	5
Cypr	1	0,1%	3	0,3%	4	0,4%	2	0
Republika Czeska	12	1,3%	11	1,2%	23	2,5%	13	2
Dania	10	1,1%	17	1,8%	27	2,9%	16	1
Estonia	7	0,7%	5	0,5%	12	1,3%	10	0
Finlandia	7	0,7%	13	1,4%	20	2,1%	17	4
Francja	39	4,2%	83	8,9%	122	13,0%	51	68
Niemcy	22	2,4%	69	7,4%	91	9,7%	42	19
Grecja	9	1,0%	26	2,8%	35	3,7%	28	3
Węgry	11	1,2%	10	1,1%	21	2,2%	10	2
Irlandia	7	0,7%	15	1,6%	22	2,4%	14	3
Włochy	15	1,6%	84	9,0%	99	10,6%	53	39
Łotwa	7	0,7%	4	0,4%	11	1,2%	3	1
Litwa	4	0,4%	5	0,5%	9	1,0%	5	2
Luksemburg	0	0,0%	2	0,2%	2	0,2%	0	0
Malta	6	0,6%	2	0,2%	8	0,9%	4	0
Holandia	10	1,1%	21	2,2%	31	3,3%	25	2
Polska	10	1,1%	27	2,9%	37	4,0%	24	4
Portugalia	9	1,0%	20	2,1%	29	3,1%	29	12
Rumunia	14	1,5%	4	0,4%	18	1,9%	16	12
Słowacja	4	0,4%	3	0,3%	7	0,7%	4	3
Słowenia	9	1,0%	2	0,2%	11	1,2%	10	0
Hiszpania	22	2,4%	61	6,5%	83	8,9%	44	36
Szwecja	11	1,2%	25	2,7%	36	3,9%	28	1
Zjednoczone Królestwo	25	2,7%	46	4,9%	71	7,6%	29	9
Ogółem	308	32,9%	627	67,1%	935	100,0	659	320



strona internetowa

www.eeas.europa.eu

Facebook

www.facebook.com/EuropeanExternalActionService

Twitter

twitter.com/eu_eeas

Europa na świecie

www.storify.com/euintheworld