

Normative basis for the European Union's participation in the G20

Abstract

This paper offers explanatory insight into the normative basis for the European Union's participation in the G20, club of international cooperation perceived as a hub in the system of global governance. Despite a number of provisions of treaties, opinions and judgments of the ECJ governing the external dimension of the EU activity, presence of the EU in the G20 is based on informal basis, and its effectiveness is determined by arrangements between the Commission and the European Council. By investing in the paranormative model of representation in the G20, based on obscure delimitation of competences between the European Council and the Commission, the EU moved towards solutions that can be described as anomalies in a situation where each of the other members of the group strives to give its policy the greatest clarity and decisiveness.

Keywords: *European Union, G20, global governance, commitment, representation.*

Streszczenie

W artykule podjęto próbę eksplanacyjnego wglądu w normatywne podstawy uczestnictwa Unii Europejskiej w G20, klubie współpracy międzynarodowej uznawanym za centrum systemu *global governance*. Pomimo szeregu postanowień traktatowych, opinii i wyroków TSUE regulujących zewnętrzny wymiar aktywności UE, obecność Unii w G20 opiera się na nieformalnych podstawach, a jej skuteczność wyznaczają kompromisy między Komisją i Radą Europejską. Unia Europejska, inwestując w paranormatywny model reprezentacji w G20, oparty na niejasnej delimitacji kompetencji między Radą Europejską a Komisją, skłoniła się ku rozwiązaniom, które można by określić mianem anomalii w sytuacji, gdy każdy z pozostałych uczestników grupy dąży do nadania swojej polityce jak największej wyrazistości i decyzyjności.

Słowa kluczowe: *Unia Europejska, G20, globalne zarządzanie, zobowiązanie, reprezentacja.*

Marek Rewizorski

Instytut Politologii, Uniwersytet Gdański

Normatywne podstawy uczestnictwa Unii Europejskiej w G20

Historia uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie dwudziestu (G20) sięga 25 września 1999 r., kiedy ministrowie finansów i szefowie banków centralnych grupy siedmiu (G7) ogłosili poszerzenie dialogu na temat kluczowych kwestii ekonomicznych i finansowych oraz zaprosili do niego państwa systemowo istotne (G7 1999: ust. 19). Pierwszy szczyt G20 odbył się w Berlinie, w grudniu 1999 r. (G20 1999). W nowym, nieformalnym forum dialogu, funkcjonującym na szczeblu ministrów finansów i szefów banków centralnych, znalazło się miejsce dla 19 państw¹ oraz Unii Europejskiej. Wyniesienie G20 do roli centrum globalnego zarządzania gospodarczego nastąpiło blisko dekadę później, w 2008 r., na szczycie grupy w Waszyngtonie. Pogłębianie się kryzysu finansowego i obawy przed destabilizacją globalnych finansów doprowadziły uczestników G7, a także Rosję, Chiny, Brazylię, Indie, Meksyk i Afrykę Południową do podjęcia decyzji w sprawie utworzenia G20 działającej na poziomie przywódców państw (liderów). Kolejne lata funkcjonowania „dwudziestki” dowiodły, że ów klub współpracy międzynarodowej stał się efektywnym ośrodkiem współpracy gospodarczej w skali globalnej i wykroczył poza rolę komitetu antykryzysowego. Pełniąc funkcję jednego z najważniejszych centrów globalnej struktury sieciowej, będącego forum dialogu między państwami i podmiotami niepaństwowymi w zakresie globalnego zarządzania, koordynuje, a niekiedy moderuje, funkcjonowanie organizacji międzynarodowych. G20, jako jedna z najważniejszych instytucji globalnego zarządzania, znajduje się w centrum debaty na temat sposobów kierowania wspólnymi sprawami w celu

¹ Zalicza się do nich: Afrykę Południową, Arabię Saudyjską, Argentynę, Australię, Brazylię, Chiny, Francję, Indie, Indonezję, Japonię, Kanadę, Koreę Południową, Meksyk, Niemcy, Rosję, Stany Zjednoczone, Turcję, Wielką Brytanię, Włochy.

radzenia sobie ze zjawiskami i procesami, które zagrażają państwom, gospodarkom, społeczeństwom i jednostkom. Działalność tego globalnego komitetu sterującego wpisuje się w „trójwymiarowość” *global governance* jako fenomenu przejawiającego się w trzech wymiarach: proceduralnym, strukturalnym i funkcjonalnym. Pierwszy z nich, proceduralny, obejmuje zachowania rozmaitych państwowych i niepaństwowych podmiotów oraz narzędzia służące im do osiągnięcia złożonych celów. W wymiarze strukturalnym wspomniany fenomen wskazuje na architekturę *governance* składającą się z norm, zasad, sieci, układów podmiotów uczestniczących, a także bardziej lub mniej sformalizowanych powiązań między różnymi dziedzinami, które zostają poddane regulacji. W wymiarze funkcjonalnym globalne zarządzanie wskazuje na dwie zasadnicze funkcje, które wynikają z porozumień zawieranych między jego aktorami. Pierwszą z nich jest implementacja polityk i zaspokajanie różnorodnych potrzeb, drugą natomiast konstruowanie zasad i tworzenie polityk (por.: Rosenau 1995: s. 13–43; Risse 2004: s. 288–313; Held 1995). Trzy wspomniane wymiary pozwalają spojrzeć na globalne zarządzanie jako na „konceptualną agorę”, na której zachodzą procesy transnarodowego, socjopolitycznego sterowania. Proceduralne, strukturalne i funkcjonalne sterowanie, czy też zarządzanie, zachodzi ponad granicami państw, chociaż same państwa są jego podstawowym i nieodzownym podmiotem (Rewizorski 2015a: s. 131).

Mając powyższe na uwadze, w artykule podjęto próbę eksplanacyjnego wglądu w normatywne podstawy uczestnictwa Unii Europejskiej w G20, jako elementu systemu *global governance*, którego wspomniany klub stanowi centrum. Za potrzebą dokonania analizy w wyżej wskazanym zakresie przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, Unia Europejska jest jedyną organizacją międzynarodową będącą uczestnikiem systemu Gx². Jego elementy – G7 i G20 – mimo że opierają się na aktywności państw, nie są uznawane za organizacje międzynarodowe. W odróżnieniu od ONZ, Światowej Organizacji Handlu (WTO) czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), nie posiadają statutu, stałego sekretariatu czy wyraźnie wskazanych zasad regulujących kwestie członkostwa. Niektórzy eksperci utrzymują, że nieformalna struktura systemu Gx doskonale komponuje się z elastycznością Unii Europejskiej działającej za pośrednictwem swoich instytucji: Komisji i Rady Europejskiej. Zwracają przede wszystkim uwagę na Komisję, która stała się ważnym, w znacznym stopniu autonomicznym, quasi-uczestnikiem G20 (Huigens, Niemann 2012; Rewizorski 2013). Po drugie, na uwagę zasługuje specyficzny charakter interakcji zachodzących między Unią Europejską

² Wyrażenie „system Gx” zostało po raz pierwszy użyte przez Fundację Stanleya w 2009 r. Por. TSF 2009.

a G20, determinowany w zasadniczej mierze przez zestaw w wysokim stopniu współzależnych reguł i zasad prawnych. Wytarczają one granicę działania UE na płaszczyźnie zewnętrznej, a co za tym idzie – określają charakter uczestnictwa Unii w G20.

Jak już wspomniano, w warstwie epistemologicznej autor niniejszego artykułu zmierza w większej mierze ku wyjaśnianiu (eksplanacji) niż interpretacji (Łoś-Nowak 2009), opierając się przy tym na analitycznym podejściu do globalnego zarządzania, rozwijanym w pismach m.in. Jamesa Rosenaua (1999), Klausa Dingwertha, Philippa Pattberga (2006), a spośród autorów polskich – także Marka Pietrasia i Katarzyny Marzędy-Młynarskiej (2008). Badacze ci zwrócili uwagę na pojawienie się jakościowo nowych cech wpływających na kształtowanie się późnowestfalskiego środowiska międzynarodowego. Wśród nich szczególne znaczenie odgrywał: (1) wzrost znaczenia podmiotów niepaństwowych; (2) zwielokrotnienie przestrzennych i funkcjonalnych poziomów prowadzenia polityki oraz występujących w jej ramach interakcji; (3) pojawienie się nowych trybów działania, a także mechanizmów wytwarzania i utrzymywania globalnych dóbr publicznych; (4) wyłonienie się nowych sfer władztwa wykraczającego poza państwo i dotychczasową współpracę międzynarodową. Przemiany rzeczywistości międzynarodowej doprowadziły do hybrydyzacji systemu międzynarodowego, pojawienia się nowych struktur, podmiotów i mechanizmów działania, odmiennych od statycznego westfalskiego świata, skoncentrowanego wyłącznie na państwie i jego interakcjach z innymi państwami. Jedną ze struktur wpisujących się w proces bifurkacji, czyli rozdzielenia podmiotowej struktury środowiska międzynarodowego, stała się G20. Unia Europejska, będąc uczestnikiem działań tego klubu współpracy międzynarodowej, jest tam strukturą unikatową, zwłaszcza że nie będąc państwem, ma swój własny „krwioobieg”, znany pod nazwą systemu zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Wnioski płynące z bliższego spojrzenia na normatywne aspekty zaangażowania Unii w G20, które przedstawiono w niniejszym artykule, mają pełnić rolę głosu w dyskusji na temat poziomu „dostrojenia” UE do warunków rzeczywistości postwestfalskiej.

Traktatowe i pozatraktatowe ramy aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej

Granice zewnętrznego wymiaru aktywności UE wyznacza zestaw w wysokim stopniu współzależnych reguł i zasad prawnych. Częściowo wynikają one wprost

z zapisów traktatów założycielskich zmodyfikowanych przez traktat lizboński, częściowo natomiast – z rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Punktem wyjścia są zapisy art. 5., ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Wskazano w nim, że „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania (...). Zgodnie z zasadą przyznania, Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (TUE: art. 5., ust. 1 i 2). Wspomniana zasada reguluje wszelką zewnętrzną aktywność UE, w tym także w zakresie jej uczestnictwa w G20. Podlega ona kontroli sądowej. Na tę zależność wskazał TSUE m.in. w wyroku z 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Rada Unii Europejskiej, dotyczącej zwalczania zanieczyszczeń pochodzących ze statków. Trybunał w orzeczeniu zaznaczył, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem (...), wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu” (Wyrok Trybunału 2007).

Z punktu widzenia uczestnictwa UE w G20, obok zasady przyznania, istotne znaczenie po wejściu w życie traktatu z Lizbony (TL) zyskało rozgraniczenie między istnieniem kompetencji UE w zakresie działań zewnętrznych wyraźnie wypływających z traktatów oraz domniemanych (*implied powers*), a także naturą takich kompetencji (wyłącznych lub dzielonych). Kompetencje wyraźnie wypływające z traktatów skatalogowano w art. 3., 4. i 6. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Stworzyło to klarowną sytuację w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych przez UE i jej państwa członkowskie. Zgodnie z art. 3., ust. 2 TFUE, Unia zyskała wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych w przypadkach: (1) jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii, (2) gdy jest to niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji, (3) w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. W powyższych przypadkach państwa członkowskie nie mogą zawierać umów międzynarodowych, chyba że zostaną wyraźnie do tego upoważnione przez Unię. Odmienne rozwiązania zastosowano w przypadku kompetencji dzielonych (art. 4., ust. 2 TFUE) oraz kompetencji Unii w odniesieniu do działań wspierających, uzupełniających lub koordynacyjnych (art. 6. TFUE), możliwe stało się tu bowiem zawarcie tzw. umów mieszanych, czyli takich, które Unia i jej państwa członkowskie wspólnie zawierają z państwem trzecim lub organizacją międzynarodową (Barcz 2010: s. 96;

Eeckhout 2011: s. 122). Z kolei kategoria kompetencji domniemanych stała się domeną działalności orzeczniczej TSUE. Zostały one zrekonstruowane w trzech formach.

Podstawą pierwszej z nich stał się wyrok w sprawie 22/70 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Rada Wspólnot Europejskich (ERTA), w której TSUE orzekł, że „Wspólnota posiada kompetencje do wchodzenia w stosunki umowne z państwami trzecimi w całej sferze działań określonych przez Traktat. To uprawnienie wyrasta nie tylko z wyraźnego upoważnienia przez Traktat, lecz również może wypływać z innych postanowień Traktatu i z aktów przyjętych przez organy Wspólnot w zakresie dopuszczalnym przez postanowienia Traktatu” (Wyrok Trybunału 1971; Czapliński *et al.* 2005: s. 108). TSUE w wyżej wskazanej sprawie zwrócił uwagę, że w związku z implementacją postanowień traktatowych, system wewnętrznych środków przyjmowanych przez Wspólnotę (obecnie UE) nie może być oderwany od działań zewnętrznych (Wyrok Trybunału 1971: pkt. 19.).

Podstawą drugiej formy kompetencji domniemanych stała się opinia 1/76 (ang. *Inland Waterway Vessels*), w której Trybunał Sprawiedliwości stanął na stanowisku, że „gdziekolwiek prawo Wspólnoty nadało pewne uprawnienia organom Wspólnoty (zgodnie ze swym systemem wewnętrznym) w celu osiągnięcia danego celu, Wspólnota ma prawo zaciągania zobowiązań międzynarodowych potrzebnych do osiągnięcia tego celu nawet w braku wyraźnego postanowienia” (Opinia Trybunału 1977: s. 741). Innymi słowy – w przedmiotowej opinii Trybunał podkreślił, że intencjonalne nadanie uprawnień w sferze stosunków wewnętrznych implikuje przyznanie podobnych uprawnień w zakresie wchodzenia w stosunki zewnętrzne, jeśli jest to konieczne dla osiągnięcia określonego celu. Wspomniane formy kompetencji domniemanych, wynikające z działalności orzeczniczej TSUE, zostały uwzględnione w art. 216., ust. 1 TFUE, regulującym zasady zawierania przez Unię umów międzynarodowych.

Należy wreszcie wskazać na trzecią formę kompetencji domniemanych, których źródłem jest wspomniana już sprawa 22/70, a aktualną podstawą – art. 352. TFUE. Stanowi on, że „jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy” (TFUE: art. 352., ust. 1). Jak można sądzić, wyżej wskazany artykuł – o wyraźnie „hydraulicznym” charakterze – został zaprojektowany w celu wypełnienia luk kompetencyjnych i ewentualnego rozszerzenia traktatowych ram prawnych.

Zasada przyznania, a także regulacje w zakresie kompetencji wyraźnych i domniemanych UE mają zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia uczestnictwa UE w rozmaitych strukturach międzynarodowych – zarówno w organizacjach międzynarodowych, jak i forach czy klubach deliberacyjnych, do których można zaliczyć G20. Zostały one uzupełniane przez art. 47. TUE, który przyznaje UE osobowość prawną (Rewizorski 2011: s. 18). Należy też dodać, że prawo pierwotne nie ograniczyło możliwości przystępowania Unii do organizacji i innych ciał międzynarodowych, których obszar działalności mieści się w ramach jej kompetencji zewnętrznych (Eeckhout 2011: s. 222). Przepisem o doniosłym znaczeniu w tym zakresie stał się art. 220., ust. 1 TFUE. Jak wynika z jego treści, Unia, w miejsce Wspólnoty Europejskiej, ustanawia wszelkie formy współpracy z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także OECD. Wskazano tam również, że Unia utrzymuje właściwe stosunki także z innymi organizacjami międzynarodowymi, a odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą solidarnie wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WPZiPB) oraz Komisja. Współpraca, o której mowa, obejmuje – obok pełnego członkostwa – również uczestnictwo UE w organizacjach międzynarodowych i innych ciałach międzynarodowych w roli obserwatora dysponującego zróżnicowaną pulą przywilejów i mającego w związku z tym możliwość wywierania wpływu³. Mimo że przepis ten odnosi się do udziału w organizacjach międzynarodowych, domniemanie zewnętrznych kompetencji UE pozwala na posłużenie się nim jako uzasadnieniem podejmowania aktywności UE na forum G20 (Wouters *et. al.* 2013; Wessel 2011). Ułatwia to jednolita procedura zawierania przez Unię umów międzynarodowych. Po raz pierwszy zaczęła ona obowiązywać po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Unia uzyskała uprawnienia do zawierania umów nie tylko z zainteresowanymi państwami w dziedzinie europejskiej polityki sąsiedztwa (art. 8. TUE) oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB – art. 37, TUE), ale także w zakresie: wspólnej polityki handlowej (art. 207. TFUE), współpracy na rzecz rozwoju (art. 209.), współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (art. 212.), pomocy humanitarnej (art. 214), umów

³ Pozycja Unii Europejskiej w organizacjach międzynarodowych jest bardzo zróżnicowana. Dla przykładu, UE nie jest obecnie reprezentowana w zarządzie Banku Światowego nawet jako obserwator, co pozostaje w sprzeczności z prowadzoną przez nią na ogromną skalę polityką pomocy w rozwoju skierowaną do państw rozwijających się. W związku z tym coraz częściej wysuwa się postulat przyznania UE w Banku Światowym statusu stałego obserwatora. Znacznie silniejszą pozycję Unia zajmuje w ONZ, gdzie jest uznawana za liczącego się obserwatora oraz w Międzynarodowej Organizacji Pracy, w której status obserwatora nadano jej w 1989 roku (por. Emerson *et. al.* 2011).

stowarzyszeniowych (art. 217.) oraz umów dotyczących systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich (art. 219.) (Barcz 2010: s. 95). Wskazane przepisy mają znaczenie z punktu widzenia implementacji przez UE rozbudowanych zobowiązań, przyjmowanych na poszczególnych szczytach przywódców G20. Obejmują one najczęściej problematykę: makroekonomiczną, regulacji finansowej, reformy międzynarodowych instytucji finansowych, handlu, polityki rozwojowej, energetyki, spraw społeczno-ekonomicznych, terroryzmu i korupcji (Kirton 2013).

Mimo że zobowiązania kreowane przez uczestników G20 można zakwalifikować jako tzw. prawo miękkie (ang. *soft law*), posiadają one przewagę nad tradycyjnymi zobowiązaniami (np. wynikającymi z porozumień składających się na tzw. globalny reżim handlowy, kierowany przez WTO). Wskazują one na determinację i wolę samozwiązania się państw, jasnego określenia celów i obszarów zainteresowania, słowem – dostosowania się do szybko zmieniających się okoliczności, za którymi nie nadążają reguły, normy i zasady zapisane w kartach i statutach organizacji międzynarodowych, a także ratyfikowanych przez państwa umowach międzynarodowych (Simmons 2000). Z niewiążącego charakteru ustaleń przyjmowanych na szczytach G20 korzysta UE, nie zachodzi bowiem ryzyko naruszenia autonomicznego charakteru porządku prawnego Unii.

Instytucjonalno-prawny wymiar uczestnictwa Unii Europejskiej w G20

W celu zrozumienia, w jakim zakresie traktatowe i pozatraktatowe ramy prawne kształtują uczestnictwo UE w G20, należy zwrócić uwagę na charakter wspomnianego klubu współpracy międzynarodowej. Wydaje się, że nieformalna struktura G20 dobrze komponuje się z elastycznością Unii Europejskiej, działającej za pośrednictwem swoich instytucji: Komisji i Rady Europejskiej (Rewizorski 2013). G20 nie dysponuje własnym organem administracyjnym. Brak sekretariatu sprawia, że organizacja szczytów przywódców, ministrów finansów i szefów banków centralnych państw grupy, a także wyznaczanie ich agendy „spoczywa na barkach” przedstawicieli państwa sprawującego (zmieniającą się rotacyjnie) prezydencję. Pomimo tego, jak podkreślają Peter Henley i Niels Blokker, w praktyce wszyscy członkowie G20 mogą wpływać na ostateczny kształt agendy (Henley, Blokker 2013: s. 1). Na jej szeroki zakres wskazuje m.in. wykaz priorytetów spotkania liderów grupy, przeprowadzonego 15–16 listo-

pada 2015 r. w tureckiej miejscowości Antalya. W programie obrad znalazły się tak odmienne pod względem przedmiotu i zakresu zagadnienia, jak: koordynacja polityk makroekonomicznych, promocja wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, reforma instytucji finansowych, polityka inwestycyjna i handel, zwalczanie korupcji, promowanie zrównoważonego rozwoju, zmiany klimatyczne (Turkish G20). Należy przy tym zauważyć, że przyjęcie i implementacja uzgodnień zapadających na szczytach G20 wymaga dokładnego ustalenia zakresu własnych kompetencji przez UE i europejskich członków klubu (Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Włochy – tzw. E4) w odniesieniu do każdej kwestii poddawanej dyskusji. Konieczność pogodzenia interesu Unii z interesami państw E4 stanowi podstawową trudność ograniczającą mówienie przez Europę jednym głosem.

Uczestnictwo Unii Europejskiej w G20 jest uwarunkowane efektywnym funkcjonowaniem reprezentujących ją instytucji. Z tego też względu zasadnicze dla tej części rozważań jest pytanie, w jaki sposób prawo UE reguluje ich działalność, a także – kto i w jakim zakresie reprezentuje UE w G20.

Odwołując się do ogólnych postanowień traktatowych, należy zauważyć, że z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, Komisja jest instytucją zapewniającą reprezentację Unii na zewnątrz (Rewizorski, Przybylska-Maszner 2012: s. 264–325). W praktyce oznacza to zaangażowanie na poziomie ministerialnym odpowiednich dyrekcji generalnych i komisarzy, w zależności od obszaru poddanego dyskusji w organizacji międzynarodowej lub innego typu instytucji o nieformalnym charakterze. Wspomagają oni WPZiPB, będącego zarazem wiceprzewodniczącym Komisji i przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych (tzw. podwójny kapelusz – *double hat*, TUE art. 27., ust 2). Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi, w imieniu Unii, dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Zdaniem Elmara Broka i Martina Selmayra, „konstrukcja *double hat* ułatwia prowadzenie zintegrowanej europejskiej polityki zagranicznej, która obejmuje zarówno ponadnarodową ekonomiczną politykę zagraniczną Komisji, jak i żądania państw pod kątem polityki bezpieczeństwa i obrony” (Brok, Elmayr 2004: s. 689).

Od wyniesienia G20 na poziom przywódców państw, co nastąpiło w 2008 r., UE na najwyższym poziomie deliberacyjnym jest w zakresie WPZiB reprezentowana przez przewodniczącego Rady Europejskiej, a także przewodniczącego Komisji, od-

powiadającego za pozostałe dziedziny wchodzące w zakres wyłącznej kompetencji UE (Emerson *et. al.* 2011). W praktyce rozwiązanie to zostało potwierdzone na mocy nieformalnego porozumienia zawartego między przywódcami dualnej delegacji unijnej w 2010 r. (Rewizorski 2015b: s. 64). Przewodniczący Rady Europejskiej odpowiada za kwestie polityczne i bezpieczeństwa, a przewodniczący Komisji koncentruje się na problematyce gospodarczej i finansowej. Szef Komisji stoi też na czele delegacji unijnej w G20. Mimo tego podziału obowiązków, niektóre kwestie wymagają indywidualnego rozstrzygnięcia co do kompetencji obu przedstawicieli (Debaere 2010: s. 148). Na niższym poziomie G20, obejmującym spotkania ministrów finansów i szefów banków centralnych, delegację Unii Europejskiej tworzą: (1) komisarz ds. gospodarczych i finansowych, (2) prezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC), (3) minister finansów państwa sprawującego prezydencję w Radzie (Wouters *et al.* 2012: s. 5).

Analizując zaangażowanie Komisji i Rady Europejskiej w G20 od strony proceduralnej, należy zauważyć, że w rzeczywistości główną rolę przed szczytem grupy i w trakcie trwania obrad odgrywają nie tyle przewodniczący tych instytucji, ile ich przedstawiciel, zwany *szerpą*. Zazwyczaj mianuje się go na okres dłuższy niż 12 miesięcy, ze względu na znaczny zakres powierzonych mu obowiązków. Do zadań *szerpów*⁴ należy m.in.: (1) konsultowanie się przed nadchodzącymi szczytami, (2) negocjowanie punktów agendy, (3) prezentacja stanowisk poszczególnych państw, (4) osiąganie kompromisu w ustaleniach w najważniejszych sprawach, (5) udzielanie rad i pomaganie gospodarzowi szczytu. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego przewodniczącemu Komisji każdorazowo towarzyszył jego *szerpa*. Po wejściu w życie TL powołano jednego *szerpę* działającego w imieniu UE. Tę funkcję pełni szef gabinetu politycznego przewodniczącego Rady Europejskiej⁵. Ze względu na dysponowanie przez przewodniczącego RE małym sekretariatem, zmuszony jest on w dalszym ciągu do opierania się na specjalistach z Komisji. Są to tzw. *sous-szerpowie*. Odpowiadają za sprawy polityczne, finansowe i politykę zagraniczną. Takie rozwiązanie jest o tyle korzystne, że wymusza współpracę między Komisją a Radą Europejską. Znajduje ponadto uzasadnienie z tego względu, iż delegacja Komisji w czasie trwania szczytów zachowuje wysoki stopień odrębności od delegacji państw grupy dwudziestu, co ułatwia realizowanie agendy unijnej. Poniżej przedstawiono reprezentację UE na wszystkich poziomach funkcjonowania G20 po wejściu w życie TL.

⁴ Podobnie jak w przypadku UE, gros pracy przy uzgodnianiu agendy G20 wykonują *szerpowie* pozostałych 19 państw współtworzących ten klub współpracy międzynarodowej.

⁵ Od 1 grudnia 2014 r. funkcję szefa gabinetu politycznego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz *szerpy* UE w G7 i G20 pełni Piotr Serafin.

Tabela 1. Reprezentacja UE w G20 po wejściu w życie traktatu z Lizbony.

Poziom	G20
Przywódcy państw	przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczący Komisji
Szerpowie	szeft gabinetu politycznego przewodniczącego Rady Europejskiej
Sous-szerpowie	wysocy rangą urzędnicy Komisji Europejskiej
Ministrowie finansów	komisarz ds. gospodarczych i monetarnych prezes EBC (na podstawie art. 138., ust. 1 TFUE) minister finansów państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie
Inni ministrowie	odpowiedni komisarze – w zależności od tematyki spotkania odpowiedni ministrowie z państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie – w zależności od tematyki spotkania
grupy robocze	urzędnicy z Komisji urzędnicy z państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie

Źródło: opracowanie własne.

Warto zaznaczyć, że do delegacji UE na szczyty G20 nie zalicza się WPZiPB, i to mimo utartej tradycji reprezentowania przez wysokiego przedstawiciela Unii w G7 w odniesieniu do materii z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Debaere, Orbie 2013: s. 313). Również rola europejskiej służby działań zewnętrznych, pozostającej pod kontrolą WPZiPB, jest ograniczona – wspiera ona administrację delegację UE.

Unia Europejska wobec zobowiązań przyjmowanych w G20

Jak już wspomniano, ustalenia dokonywane przez przywódców G20 przyjmują postać dobrowolnie przyjmowanych zobowiązań o charakterze politycznym (Debaere, Orbie 2013: s. 312). Powodem takiego stanu rzeczy jest niewykształcenie ram instytucjonalnych i prawnych, a także w wysokim stopniu nieformalny charakter tej

grupy. Unia Europejska należy do uczestników demonstrujących silne zaangażowanie w działania G20 i podkreśla wolę implementacji ustaleń przyjmowanych na jego szczytach. Wśród powodów zobowiązania się UE do wprowadzania w życie ustaleń zapadających na spotkaniach przywódców i ministrów G20 na pierwszym miejscu wymienia się potrzebę skoordynowanego i spójnego podejścia do zagadnień o „globalnej sile rażenia”. Jednym z takich zagadnień jest poszukiwanie remedium na kryzys finansowy i problemy gospodarcze poprzez działania zmierzające do wzmacniania instytucji i regulacji międzynarodowych (Poser 2009; Rewizorski, Przybylska-Maszner 2012). Co więcej, opierając się na zobowiązaniach przyjmowanych w G20, dotyczących np. regulacji działania dużych banków, ustanowienia niezależnej, transparentnej oceny działania niekooperatywnych jurysdykcji, dokładniejszego monitorowania zjawisk takich, jak pranie brudnych pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu (G20 2010: pkt. 22), UE nie odwołuje się całkowicie do zewnętrznych działań politycznych, lecz raczej przyłącza się do zobowiązań politycznych, które sama formułuje. Wśród wielu przykładów takich zobowiązań można wskazać ustalenia szczytu grupy dwudziestu w Waszyngtonie (2008) dotyczące ustanowienia katalogu wspólnych zasad reformy rynków finansowych (Lukov 2010: s. 58–76). Stały się one uzasadnieniem działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej, próbujące przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się kryzysu finansowego w Europie oraz samej Unii (EC 2008). Należy wreszcie zauważyć, że odwoływanie się do zobowiązań wynikających z uczestnictwa w G20 w wewnętrznym prawodawstwie UE wpływa pozytywnie na wewnętrzną i zewnętrzną legitymizację Unii w grupie. W pierwszym przypadku, proces implementacji poprzez uchwalenie legislacji unijnej obejmuje wszystkie państwa członkowskie oraz Parlament Europejski, co więcej kreuje rodzaj połączenia między zobowiązaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. W drugim przypadku, proces implementacji odzwierciedla zobowiązanie UE do zwiększania wydajności G20, ułatwiając tym samym proces tworzenia reguł dotyczących różnych obszarów globalnego zarządzania. UE, nie tylko godząc się na ustalenia zapadające w grupie dwudziestu, ale także aktywnie uczestnicząc w jej pracach, wpisuje się w proces rekonfiguracji anarchiczności środowiska międzynarodowego, wyrażający się dostosowywaniem indywidualnych i zbiorowych sposobów rozwiązywania wspólnych problemów tak, aby zażegnawać pojawiające się nieustannie konflikty, łagodzić różnice interesów i – w rezultacie – zwiększać pole możliwej współpracy między heterogenicznymi podmiotami.

Podsumowanie

Unia Europejska jest jedynym niepaństwowym podmiotem stosunków międzynarodowych oficjalnie uczestniczącym w G20. Określenie „uczestnik” nie jest tu przypadkowe. Trudno mówić o członkostwie organizacji międzynarodowej w klubach współpracy międzypaństwowej. Pomimo szeregu postanowień traktatowych, opinii i wyroków TSUE, aktywność UE w G20, jako fragmentu postwestfalskiej rzeczywistości międzynarodowej, opiera się w znacznej mierze na nieformalnych podstawach, a skuteczność Unii wyznaczają kompromisy między Komisją i Radą Europejską. Nie da się ukryć, że dualna reprezentacja UE w G20, na tle innych członków tego klubu współpracy międzynarodowej, jest rozwiązaniem tyleż oryginalnym, ile dalece niedoskonałym. Brak precyzyjnego rozgraniczenia domen, w których reprezentantami są Komisja i Rada (nie biorąc pod uwagę nieformalnego porozumienia z 2010 r.), może potencjalnie bardziej utrudniać niż uelastyczniać konstruowanie stanowiska Unii Europejskiej. Co więcej, w odróżnieniu od uczestnictwa EBC w G20 na poziomie ministerialnym opartego na podstawie art. 138., ust. 1 TFUE, rola państwa sprawującego rotacyjną prezydencję w Radzie nie jest uregulowana postanowieniami traktatowymi. Na umniejszeniu znaczenia rotacyjnej prezydencji i Rady w G20 zależy głównie ponadnarodowej Komisji, która argumentuje, że to właśnie na jej barki złożono odpowiedzialność za reprezentowanie Unii, głównie w zakresie spraw finansowych i gospodarczych. Takie stanowisko wywołuje uzasadniony protest małych i średnich państw UE. Znajdując się poza G20, wyrażają one swoje obawy wobec zwiększania się wpływów „europejskiego establishmentu” – państw E4 – mogącego wykorzystywać kluby współpracy międzynarodowej do zwiększania swoich wpływów w Unii (Putnam, Bayne 1987: s. 151). Popierając taką interpretację, niektórzy eksperci wskazują, iż dalszy rozwój systemu G20 może podważyć podstawy integracji europejskiej. Utrzymują oni, że zaangażowanie E4 w G20 negatywnie oddziałuje na funkcjonowanie zasady solidarności i przekłada się na rosnącą nieufność między *E4 and the rest* (Jokela 2011). Uznając ten pogląd za bardzo dyskusyjny, trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że UE inwestując w paranormalny model reprezentacji w G20, oparty na niejasnej delimitacji kompetencji między Radą Europejską a Komisją, skłoniła się ku rozwiązaniom, które można by określić mianem anomalii w sytuacji, gdy każdy z pozostałych uczestników grupy (wliczając w to także państwa E4), dąży do nadania swojej polityce jak największej wyrazistości. Krytyka ta nie przesłania jednak podstawowej korzyści z uczestniczenia UE w pracach G20. Wynika ona z charakteru zobowiązań kreowanych przez grupę i znacznego

stopnia elastyczności w zakresie określania agendy kolejnych szczytów, co daje szansę wypracowania skoordynowanego i spójnego podejścia do zagadnień, które obejmują problematykę kluczową z punktu widzenia dalszego kierunku integracji europejskiej.

Bibliografia

- BARCZ Jan (2010), *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi*, w: Jan Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, cz. III, Warszawa.
- BROK Elmar, SELMAYR Martin (2004), *EU – Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?*, w: W. Weidenfeld (red.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn.
- CZAPLIŃSKI Władysław, OSTRIHANSKY Rudolf, SAGANEK Przemysław, WYROZUMSKA Anna (2005), *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa
- DEBAERE Peter (2010), *The Output and Input Dimension of the European Representation in the G20*, „*Studia Diplomatica*”, Vol. LXIII, Issue 2.
- DEBAERE Peter, ORBIE Jan (2013), *The European Union in the Gx system*, w: Knud E. Jørgensen, Katie V. Laatikainen (red.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, Abingdon.
- DINGWERTH Klaus, PATTBURG Philipp (2006), *Global Governance as a Perspective on World Politics*, „*Global Governance*”, Vol. 12.
- EC (2008), *Communication from the Commission, From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action*, European Commission, October 29, 2008.
- ECKHOUT Piet (2011), *EU External Relations Law*, Oxford.
- EMERSON Michael, BALFOUR Rosa, CORTHAUT Tim, WOUTERS Jan, KACZYŃSKI Piotr Maciej, RENARD Thomas (2011), *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels.
- G7 (1999), *Statement of G7 Ministers and Central Bank Governors*, 25 September 1999, Washington D.C.
- G20 (1999), *Communiqué Finance Ministers and Central Banks Governors Meeting*, Berlin 15–16 December 1999.
- G20 (2010), *The G20 Toronto Summit Declaration*, pkt. 22., June 27, 2010, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html> (18.06.2015).
- HELD David (1995), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.

- HENLEY Peter, BLOKKER Niels (2013), *The Group of 20: a Short Legal Anatomy from the Perspective of International Institutional Law*, „Melbourne Journal of International Law”, Vol. 14, No. 2.
- HUIGENS Judith, NIEMANN Arne (2012), *The Representation of the European Union in the G8*, w: M. Larionova (red.), *The European Union in the G8. Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Goods*, Ashgate, Farnham-Burlington.
- JOKELA Juha (2011), *The G-20: A Pathway to Effective Multilateralism?*, EUISS Chaillot Papers.
- KIRTON John (2013), *G20 Governance for a Globalized World*, Farnham, Ashgate.
- LUKOV Vadim (2010), *G20 and G8 in Search of Solutions: Global Problems of Economy and Society*, „International Affairs”, Vol. 56, No. 5.
- ŁOŚ-NOWAK Teresa (2009), *Wyjaśnić czy interpretować? Dylematy i wyzwania czwartej debaty interparadygmatycznej*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1–2.
- OPINIA TSUE z 26 kwietnia 1977 r. w sprawie 1/76 (Inland Waterway Vessels), Zb. Orz. 1977.
- PIETRAŚ Marek, MŁYNARSKA-MARZĘDA Katarzyna (2008), *Półnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin.
- POSER E. (2009), *Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium*, „International Organization”, Vol. 63, No. 4.
- PUTNAM R., BAYNE N. (1987), *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Sage Publications, London.
- REWIZORSKI Marek (2011), *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, w: Marek. Rewizorski (red.), *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
- REWIZORSKI Marek (2013), *G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- REWIZORSKI Marek (2015a), *Agora interesów. G20 i wylanianie się globalnego zarządzania*, Warszawa.
- REWIZORSKI Marek (2015b), *Participation of the European Union and the BRICS in G20*, w: *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance*, Heidelberg-New York.
- REWIZORSKI Marek, PRZYBYLSKA-MASZNER Beata (2012), *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa.
- RISSE Thomas (2004), *Global Governance and Communicative Action*, „Government and Opposition”, Vol. 39, No. 2.

- ROSENAU James (1995), *Governance in the twenty-first century*, „Global Governance”, Vol. 1, No. 1.
- ROSENAU James (1999), *Toward an Ontology for Global Governance*, w: M. Hewson, T. J. Sinclair (red.), *Approaches to Global Governance Theory*, Albany.
- SIMMONS B. (2000), *The Legalization of International Money Affairs*, „International Organization”, Vol. 53, No. 3.
- TFUE, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326, z 12.10.2012.
- TUE, *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326 z 26.10.2012.
- TURKISH G20 *Presidency Priorities for 2015*, <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-TURKEY-G-20-PRESIDENCY-FINAL.pdf> (20.08.2015).
- TSF (2009), *Waiting to Join the Club*, The Stanley Foundation, „Courier”, No. 63.
- WESSEL Ramses (2011), *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, „Journal of European Integration”, Vol. 33, No. 6.
- WOUTERS Jan, KERCKHOVEN Sven van, ODERMATT Jed (2012), *The EU at the G20 and the G20's Impact on the EU*, „Working Paper”, No. 93.
- WOUTERS Jan, ODERMATT Jed, RAMOPOULOS Thomas (2013), *The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities*, „Working Paper”, No. 121, Leuven.
- WYROK TRYBUNAŁU (1971) z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Rada Wspólnot Europejskich (sprawa ERTA), Zb. Orz. 1971.
- WYROK TRYBUNAŁU (2007) z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja Wspólnot Europejskich vs. Rada Unii Europejskiej, Zb. Orz. 2007, s. I-09097.