

## Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)

Joanna Starzyk-Sulejewska

*Uniwersytet Warszawski*

Artykuł mieści się w szerokiej problematyce związanej z istotą stosunków między państwami i organizacjami międzynarodowymi. Na tle typologii uwzględniającej zakres i charakter reprezentacji UE oraz jej państw członkowskich w różnych organizacjach omówiono w nim najważniejsze zagadnienia związane z rozwojem i istotą stosunków między WE/UE i FAO po uzyskaniu przez WE członkostwa w tej organizacji w 1991 r. W związku z tym na tle zarysu ewolucji stosunków między oboma organizacjami dokonano charakterystyki statusu UE w FAO oraz przeanalizowano zasady funkcjonowania wewnętrznego systemu koordynacji działań UE i jej państw członkowskich w związku z ich aktywnością podejmowaną na forum FAO z uwzględnieniem dwóch okresów, tj. od uzyskania członkostwa EWG w FAO w 1991 r. do momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego oraz po wejściu w życie reformy lizbońskiej w ramach UE.

*Słowa kluczowe:* Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), stosunki między UE i FAO, stosunki zewnętrzne UE.

W występującej typologii uczestnictwa Unii Europejskiej w organizacjach międzynarodowych można wskazać różne sposoby kategoryzacji. Często spotykanym podziałem jest kategoryzacja uwzględniająca zakres i charakter reprezentacji UE oraz państw członkowskich w poszczególnych rodzajach organizacji. Biorąc pod uwagę to kryterium, należy wskazać trzy rodzaje stosunków: obecność państw członkowskich Unii przy braku obecności UE; obecność zarówno państw członkowskich UE, jak i samej Unii; obecność UE przy braku obecności lub marginalnej roli państw członkowskich Unii<sup>1</sup>.

---

**Joanna Starzyk-Sulejewska** – doktor habilitowana, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Szerzej na temat wskazanego podziału i innych podziałów dotyczących stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi m.in.: J. Starzyk-Sulejewska, *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne i instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 58–67.

Jeżeli chodzi o pierwszy wariant, nie jest on obecnie zbyt częsty, co wiąże się przede wszystkim z coraz szerszym udziałem UE w obrocie międzynarodowym, a także z niezwykle dynamicznym rozwojem kompetencji tej organizacji. W rezultacie w tej chwili można wskazać tylko kilka przykładów tego rodzaju stosunków, tj. stosunków zakładających członkostwo państw członkowskich UE w danej organizacji międzynarodowej przy braku określonego statusu UE. Drugi skrajny wariant stosunków między UE i organizacją międzynarodową to obecność Unii wyrażająca się w konkretnym statusie formalnym obserwatora lub członka przy braku aktywnego uczestnictwa państw członkowskich w danej organizacji lub w sytuacji powierzenia reprezentacji interesów UE tylko jej uprawnionym organom. Najczęściej występującym przypadkiem w odniesieniu do stosunków między Unią Europejską oraz innymi organizacjami międzynarodowymi jest obecność zarówno UE, jak i jej państw członkowskich w konkretnej organizacji międzynarodowej. Obecność ta w przypadku Unii może przybierać formę zróżnicowanych statusów – od obserwatora wśród wielu innych podmiotów reprezentowanych w danej organizacji aż do członkostwa, a w przypadku jej państw członkowskich najczęściej jest to równoległy status członkowski. Wyraźnym dążeniem Wspólnot Europejskich, a w tej chwili Unii Europejskiej jest tendencja do wzmacniania swojego statusu w konkretnych organizacjach w zależności od rodzaju kompetencji realizowanych w ich ramach. Jeżeli bowiem działalność danej organizacji jest związana z realizacją kompetencji wyłącznych UE, wówczas dąży ona do maksymalizacji swojej obecności przy jednoczesnej konieczności uwzględniania procedur obowiązujących w danej organizacji międzynarodowej<sup>2</sup>.

Przykładem organizacji, w ramach której zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie dysponują statusem członkowskim, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). Ten rodzaj reprezentacji powoduje jednak konieczność wypracowania przejrzystych zasad podziału kompetencji między UE i jej państwami członkowskimi oraz stworzenia procedur służących koordynacji działań UE i jej państw członkowskich w danej organizacji, a także rozgraniczenia dziedzin oddziaływania, po to, by nie szkodzić spójności własnych działań. Głównym celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych zagadnień związanych z rozwojem i istotą stosunków między UE/UE i FAO. W związku z tym na tle zarysu ewolucji stosunków między obu organizacjami scharakteryzowany zostanie status UE w FAO oraz dokonana zostanie analiza zmian w zakresie funkcjonowania wewnętrznego systemu koordynacji działań UE i jej państw członkowskich na forum FAO z uwzględnieniem dwóch okresów, tj. od uzyskania członkostwa przez EWG w FAO w 1991 r. do momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego oraz po wejściu w życie reformy lizbońskiej w ramach UE. Są to niezwykle interesujące zagadnienia, które mieszczą się w ramach szerszej problematyki dotyczącej skomplikowanej istoty stosunków między międzyrządowymi organizacjami międzynarodowymi.

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 64–67; zob. też s. 67–86.

## Ewolucja stosunków między UE i FAO

Pierwsze kontakty między FAO oraz EWG zostały nawiązane bezpośrednio po jej utworzeniu. Już bowiem w 1959 r. doszło do wymiany listów między Przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz Dyrektorem Generalnym EWG w sprawie rozwoju stosunków<sup>3</sup>, co zaowocowało przyznaniem Wspólnocie przez FAO statusu obserwatora. Od tego momentu Komisja EWG miała prawo uczestnictwa w spotkaniach odbywanych w jej ramach, z prawem zabierania głosu w interesujących ją sprawach, ale tylko za zgodą przewodniczącego danego spotkania oraz po wypowiedziach wszystkich zainteresowanych daną kwestią państw członkowskich organizacji. Co oczywiste, jej przedstawiciele nie mieli prawa uczestnictwa w formułowaniu propozycji, brania udziału w podejmowaniu decyzji, a także w realizacji innych praw istotnych z punktu widzenia funkcjonowania FAO, takich jak np. aprobowanie raportów Komisji i Rady FAO oraz innych organów odgrywających podstawową rolę w określaniu polityki FAO, czy też prawa przystępowania do konwencji i porozumień będących podstawą do powoływania niezależnych organów zajmujących się realizacją polityki w istotnych z punktu widzenia realizacji kompetencji EWG obszarach, jak np. rybołówstwo<sup>4</sup>. Wskazując na istotne ograniczenia swoich praw uczestnictwa w pracach FAO, Komisja Europejska już w 1971 r. podjęła decyzję o rozpoczęciu kampanii na rzecz uzyskania przez EWG statusu członkowskiego w tej organizacji. Ostatecznie cel ten udało się jednak zrealizować dopiero na początku lat 90. XX w. Przyczyniło się do tego kilka przesłanek, w tym zwłaszcza zakończenie zimnej wojny i osłabienie konfrontacji związanej z blokowaniem aspiracji EWG do uzyskania członkostwa w tej organizacji oraz gotowość FAO do wprowadzenia odpowiednich poprawek do Konstytucji FAO, która do tej pory uwzględniała możliwość ubiegania się o status członkowski tylko przez państwa.

W efekcie, po odbyciu negocjacji akcesyjnych, EWG<sup>5</sup> 26 listopada 1991 r. stała się formalnie członkiem FAO. Było to wydarzenie bez precedensu w ramach systemu Narodów Zjednoczonych, ponieważ pierwsza spośród organizacji zaliczanych do klasycznych organizacji wyspecjalizowanych ONZ stworzyła warunki do akcesji w jej poczet nie tylko państw, ale także organizacji członkowskich. Towarzyszyło temu wprowadzenie odpowiednich poprawek do art. II ust. 3 i 4 Konstytucji FAO. Artykuł II ust. 3 Konstytucji FAO po poprawkach stanowi bowiem, że jej członkami mogą się stać oprócz państw także regionalne organizacje integracyjne, za których przyjęciem opowie się 2/3 członków Konferencji FAO pod warunkiem obecności większości

---

<sup>3</sup> Commission of the EC, *Relations between the European Community and International Organizations*, wrzesień 1989, s. 114–116.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: R. Fride, *The Relations between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice*, Kluwer Law International, The Hague–London–Boston, s. 233–237.

<sup>5</sup> Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht EWG została zastąpiona przez Wspólnotę Europejską.

członków organizacji<sup>6</sup>. W ust. 4 art. II doprecyzowano natomiast, że organizacje takie muszą spełniać również trzy podstawowe kryteria, tj.

- w ich skład powinny wchodzić suwerenne państwa;
- większość jej państw członkowskich powinna być członkami FAO;
- państwa członkowskie danej organizacji powinny jej przekazać część uprawnień, w tym prawo do podejmowania decyzji prawnie wiążących w stosunku do swoich członków<sup>7</sup>.

W chwili wprowadzenia wskazanych poprawek w życie tylko EWG spełniała wymienione wymogi.

Od momentu przystąpienia EWG do FAO stosunki między obu organizacjami sukcesywnie ewoluują, czemu sprzyja tożsamy w wielu sferach zakres ich kompetencji. FAO odgrywa bardzo ważną rolę normatywną, techniczną i operacyjną w takich dziedzinach, jak: wyżywienie, wydajność produkcji rolnej, rozwój obszarów wiejskich, zapobieganie kryzysom żywnościowym, zrównoważona gospodarka leśna, rybołówstwo, wody i grunty, uprawa roślin i produkcja zwierzęca, zdrowie zwierząt i roślin, budowanie potencjału w zakresie gromadzenia informacji i danych statystycznych w obszarach swojej działalności, ustalanie norm globalnych w zakresie wyżywienia i rolnictwa, handel towarami i produktami rolnymi, rozwój i pomoc humanitarna. Wskazane sfery oddziaływania ściśle wiążą się z najważniejszymi kompetencjami UE, w takich dziedzinach jak przede wszystkim: zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa, rynek wewnętrzny, rolnictwo i rozwój terenów wiejskich, rybołówstwo, środowisko, energia, bezpieczeństwo żywności, badania i rozwój, współpraca na rzecz rozwoju, pomoc humanitarna, ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł oraz turystyka.

Efektom rozwoju współpracy we wskazanych dziedzinach było zawarcie między FAO i Wspólnotą Europejską w 2004 r. „Porozumienia o partnerstwie strategicznym”, które dało podstawy do pogłębienia współpracy na rzecz realizacji wspólnie uznawanych celów obu organizacji w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej. Był to w danym momencie naturalny krok w kierunku stworzenia nowych ram współdziałania w obszarach, w których obie organizacje efektywnie współdziałały w praktyce od momentu zawarcia „Porozumienia w sprawie współpracy technicznej” z 1993 r., którego celem było zharmonizowanie procesu udzielania pomocy technicznej krajom rozwijającym się. Już bowiem w latach 1993–2003 Wspólnota partycypowała w realizacji 97 programów pomocy dla krajów rozwijających się realizowanych we współpracy z FAO, opiewających na łączną kwotę ok. 108 mln euro. Obejmowały one działania na rzecz pomocy technicznej w takich obszarach, jak: bezpieczeństwo żywności, rolnictwo, leśnictwo oraz rybołówstwo<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Art. II, ust. 3 FAO Constitution, w: *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, t. I, 2015 edition, s. 4.

<sup>7</sup> Art. II, ust. 4, w: *ibidem*.

<sup>8</sup> European Commission: Working Document: Strategic Partnership between the Commission of the European Communities and the Food and Agriculture Organisation in the Field of Development and

Partnerstwo strategiczne rozwijane od 2004 r. między WE/UE oraz FAO zakłada realizację kilku celów, tj. przede wszystkim: rozwój bliższej współpracy na poziomie globalnym, regionalnym oraz krajowym między UE i FAO w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz rozwoju rolnictwa, zwiększenie komplementarności w rozwoju strategii działania we wskazanych dziedzinach przez obie organizacje oraz stworzenie bardziej przejrzystych, rozwiniętych i przewidywalnych także finansowo ram współpracy między obu organizacjami w tych obszarach<sup>9</sup>. W ramach partnerstwa rozwijana jest współpraca w kilku dziedzinach. Należą do nich przede wszystkim: bezpieczeństwo żywności, zrównoważony rozwój rolnictwa, wzmocnianie zdolności krajów rozwijających się w zakresie reagowania na zmiany w obszarze wyżywienia i rolnictwa, włączając w to podnoszenie ich możliwości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywności i jego jakości, a także kwestie związane z podnoszeniem standardów w dziedzinie ochrony zdrowia ludzkiego oraz norm sanitarnych i fitosanitarnych, promowanie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, podnoszenie efektywności w zakresie koordynacji działań donatorów pomocy z kompetentnymi jednostkami systemu NZ oraz rządami państw korzystających z pomocy<sup>10</sup>. Cele partnerstwa we wskazanych obszarach są realizowane za pośrednictwem trzech rodzajów instrumentów, tj.: a) przez rozwój dialogu politycznego oraz wymianę informacji i danych statystycznych między UE i FAO; b) współpracę operacyjną polegającą przede wszystkim na realizacji konkretnych programów pomocy oferowanej państwom rozwijającym się lub ich grupom bądź też służących wdrażaniu konkretnych celów rozwojowych; c) współpracę finansową<sup>11</sup>.

Pogłębieniu współpracy między UE i FAO służyło także podpisanie w czerwcu 2011 r. przez UE oraz FAO, Światowy Program Żywnościowy (WFP) i Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD) porozumienia w sprawie „Strategicznego ram programowych w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz wyżywienia”<sup>12</sup>. Celem porozumienia jest wypracowanie lepszych ram koordynacji i harmonizacji działań między trzema jednostkami wchodzącymi w skład systemu NZ i UE w dziedzinie bezpieczeństwa żywności oraz żywnościowej pomocy humanitarnej.

---

Humanitarian Affairs, s. 3–4, [eeas.europa.eu/archives/delegations/rome/documents/eu\\_united\\_nations/FAO\\_ec\\_working\\_doc\\_final\\_eu.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/rome/documents/eu_united_nations/FAO_ec_working_doc_final_eu.pdf) (data dostępu: 25.01.2017).

<sup>9</sup> European Commission/FAO: Pkt A, ust. 3: Goal and Objectives, w: *Mamoranum of Understanding between the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the Commission of the European Communities*, 13 września 2004, s. 2

<sup>10</sup> Pkt C: Areas for Policy Dialogue, w: *ibidem*, s. 3–4.

<sup>11</sup> Pkt A, ust. 4: Goal and Objectives, w: *ibidem*, s. 2–3.

<sup>12</sup> EU/FAO/WFP/IFAD: Statement of Intent Programmatic Cooperation on Food Security and Nutrition; Attachment to the Statement of Intent: European Commission – Rome based United Nations Agencies Programmatic Cooperation on Food and Security and Nutrition, [www.fao.org/fileadmin/templates/europeunion/documents/UN3-09\\_IL\\_8\\_1\\_Statement\\_of\\_Intent\\_between\\_Europeanunion\\_FAO\\_WFP\\_IFAD\\_27Jun11.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/europeunion/documents/UN3-09_IL_8_1_Statement_of_Intent_between_Europeanunion_FAO_WFP_IFAD_27Jun11.pdf) (data dostępu: 30.01.2017).

Partnerstwo między UE i FAO sukcesywnie się rozwija, o czym świadczą dane statystyczne. Na przykład w latach 2012–2016 Unia uczestniczyła w finansowaniu ok. 160 programów realizowanych pod auspicjami FAO<sup>13</sup>. Od 2006 r. utrzymuje się również tendencja wzrostowa w zakresie asygnowanych przez UE w tym zakresie środków. Przykładowo w latach 2012–2016 dobrowolne wkłady UE w działalność FAO wynosiły 664 mln dolarów, a FAO na przestrzeni lat utrzymuje się w pierwszej piątce podmiotów wchodzących w skład systemu NZ wspieranych finansowo przez UE. Wśród regionów wspieranych przez UE za pośrednictwem FAO na pierwszym miejscu w latach 2011–2015 utrzymuje się Afryka, a w dalszej kolejności Azja, Ameryka Łacińska oraz Bliski Wschód. Charakterystyczną tendencją zauważalną od 2015 r. jest jednak przewaga w finansowaniu programów o charakterze globalnym i międzyregionalnym w stosunku do finansowania programów regionalnych i przeznaczonych dla poszczególnych krajów<sup>14</sup>.

Należy zaznaczyć, że UE również zdecydowanie opowiada się za reformą FAO oraz za reformą Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego, będącego międzyrządowym organem powołanym przez FAO w celu analizy i prowadzenia działań w zakresie światowego bezpieczeństwa żywnościowego. Unia wspiera finansowo i politycznie realizację obu reform.

### **Charakterystyka statusu UE w FAO**

Uzyskanie przez EWG statusu członkowskiego w FAO było wydarzeniem bezprecedensowym, istotnym z punktu widzenia funkcjonowania zarówno FAO, jak i EWG, a od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht Wspólnoty Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że status WE, a obecnie Unii Europejskiej w FAO nie różni się od typowego statusu państw członkowskich tej organizacji. Bez wątpienia bowiem w przypadku członkostwa niepaństwowego wskazać należy specyficzne ograniczenia. Na poziomie FAO wynikają one z zapisów Konstytucji tej organizacji oraz z Zasad Ogólnych regulujących jej funkcjonowanie, a w przypadku UE oprócz zapisów Konstytucji FAO są przede wszystkim pochodną specyfiki jej funkcjonowania jako organizacji o najwyższym w skali globalnej stopniu integracji.

Specyfika członkostwa WE, a obecnie UE w FAO znajduje odzwierciedlenie na kilku poziomach jej funkcjonowania w tej organizacji. Dotyczy to zwłaszcza: uprawnień realizowanych w zakresie uczestnictwa w pracach organów organizacji, jej praw do głosowania, brania udziału w dyskusji, a także uczestnictwa w przyjmowaniu decyzji dotyczących finansowania działań FAO.

---

<sup>13</sup> FAO Technical Cooperation Department Field Programme Management Information System (FPMIS): List of EU-Funded Projects, [https://extranet.fao.org/fpmis/FPMISReportServlet.jsp?type=PRJ\\_EU](https://extranet.fao.org/fpmis/FPMISReportServlet.jsp?type=PRJ_EU) (data dostępu: 30.01.2017).

<sup>14</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO and EU Partnership. In Figures, [www.fao.org/europeanunion/eu\\_figures/eu/](http://www.fao.org/europeanunion/eu_figures/eu/) (data dostępu: 30.01.2017).

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji FAO organizacja będąca członkiem FAO ma prawo do udziału w zakresie swoich kompetencji we wszystkich spotkaniach organów i innych gremiów współpracy w jej ramach, z wyjątkiem przypadków określonych w Konstytucji<sup>15</sup> i w dokumentach uzupełniających Konstytucję, takich jak: Zasady Ogólne Organizacji<sup>16</sup> oraz regulaminy jej poszczególnych organów. O ile więc regionalne organizacje integracyjne, takie jak WE/UE, mają zagwarantowaną konstytucyjnie możliwość korzystania ze wszystkich przysługujących im praw członkowskich w ramach organizacji, to jednak obwarowane są one specyficznymi ograniczeniami niewystępującymi w przypadku państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o organy główne organizacji, tj. Konferencję FAO oraz Radę FAO, znajduje to wyraz na kilku poziomach współpracy.

Konferencja FAO jest organem naczelnym organizacji składającym się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich oraz po wprowadzeniu poprawek do Konstytucji FAO z 1991 r. także z przedstawicieli regionalnych organizacji integracyjnych, tj. w praktyce do dziś jedynie UE. W trybie zwykłym zbiera się ona co dwa lata z możliwością odbywania posiedzeń nadzwyczajnych na podstawie uprzedniej decyzji w tej sprawie<sup>17</sup>. Określa ona politykę, program i kierunki działania FAO, uchwała budżet i poprawki do Konstytucji, przyjmuje nowych członków i podejmuje decyzje w sprawie nadania statusu członka stowarzyszonego organizacji, wybiera Radę FAO oraz może tworzyć organy pomocnicze (komisje, komitety, grupy robocze itp.) dla ustalania i realizacji polityki organizacji oraz koordynowania tej realizacji. W stosunku do państw członkowskich organizacji oraz organizacji międzynarodowych, z którymi współpracuje, może formułować zalecenia w zakresie swojej działalności. Może także zatwierdzać i przedstawiać do rozpatrzenia członkom organizacji projekty konwencji i porozumień w sprawach wyżywienia i rolnictwa<sup>18</sup>. Większość jej decyzji zapada w trybie zwykłej większości głosów, a jedynie decyzje najważniejsze dotyczące przede wszystkim przyjęcia nowych członków, nadania statusu członka stowarzyszonego, budżetu, poprawek do umowy założycielskiej, zaleceń wobec państw członkowskich oraz zatwierdzenia projektów konwencji wymagają większości 2/3 oddanych głosów przy obecności połowy państw uprawnionych do głosowania<sup>19</sup>.

Jeżeli chodzi o Unię Europejską, jej prawa w ramach posiedzeń plenarnych Konferencji nie są ograniczone, ponieważ zgodnie z postanowieniami Konstytucji oraz Zasad Ogólnych regulujących funkcjonowanie FAO organizacje członkowskie mogą brać udział w spotkaniach organów, w których uczestniczą wszyscy członkowie organizacji. Ograniczenia występują jednak na poziomie organów pomocniczych Konferencji

---

<sup>15</sup> Art. II, ust. 9 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 5.

<sup>16</sup> General Rules of the Organization, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 18–70.

<sup>17</sup> Art. III, ust. 6 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 6.

<sup>18</sup> Art. IV FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 6–7.

<sup>19</sup> Art. II, ust. 9 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 5 oraz Rule XII: General Rules of the Organization, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 24–30.

o ograniczonym składzie, takich jak: Komitet ds. Listów Uwierzytelniających oraz Komitet Główny, a także w przypadku wszystkich innych organów zajmujących się wewnętrznym funkcjonowaniem Konferencji, co do których stosowną decyzję podejmuje ten organ<sup>20</sup>. Wcześniej WE, a obecnie UE nie może bowiem uczestniczyć w spotkaniach wskazanych organów.

Nieco bardziej skomplikowana jest kwestia uczestnictwa WE, a obecnie UE w pracach drugiego głównego organu FAO, jakim jest Rada. Rada FAO jest bowiem organem zarządzającym o ograniczonym składzie członkowskim. Obecnie w jej skład wchodzi 49 członków wybieranych przez Konferencję na 3 lata zgodnie z zasadą sprawiedliwej reprezentacji geograficznej państw zainteresowanych w produkcji, dystrybucji oraz konsumpcji produktów żywnościowych i rolnych<sup>21</sup>. Kieruje ona m.in. pracą pozostałych organów FAO, przeprowadza przegląd sytuacji w skali globalnej w dziedzinie wyżywienia i rolnictwa oraz uchwała na jego podstawie odpowiednie zalecenia wobec państw członkowskich<sup>22</sup>.

Unia Europejska jako organizacja członkowska FAO ma prawo uczestnictwa w pracach Rady, co zostało potwierdzone w Konstytucji FAO, Zasadach Ogólnych Organizacji oraz regulaminie samej Rady. Nie oznacza to jednak, że nie jest to w pewnym zakresie kwestia dyskusyjna. Rada jako organ o ograniczonym składzie członkowskim mogłaby bowiem podlegać tym samym ograniczeniom co do prac w jej ramach organizacji członkowskich jak inne organy o ograniczonym składzie. O możliwości uczestnictwa wcześniej WE, a obecnie UE w jej pracach przesądzają jednak podstawowe regulacje określające zasady reprezentacji na jej poziomie. Konstytucja FAO stanowi bowiem, że organizacje członkowskie nie mogą co do zasady uczestniczyć w pracach organów o ograniczonym składzie, jeżeli w ich skład nie wchodzi co najmniej jeden członek danej organizacji<sup>23</sup>. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w praktyce skład Rady FAO jest kształtowany na podstawie zasady sprawiedliwej reprezentacji geograficznej, tj. w rzeczywistości na zasadzie sprawiedliwego podziału między poszczególnymi regionami geograficznymi, uczestnictwo WE/UE zostało przesądzone pozytywnie. Nie ma bowiem możliwości, by w składzie Rady w danej kadencji nie byli reprezentowani także członkowie UE. W zależności od wyniku wyborów dokonywanych przez Konferencję w składzie członkowskim Rady FAO na ogół znajduje się 4–6 państw członkowskich UE. Na przykład w obecnej kadencji jest to sześć państw<sup>24</sup>. Prawo do uczestnictwa UE w pracach Rady wynika także z wewnętrznego podziału kompetencji między Unią i jej państwami członkowskimi. Stosownie do przyjętych zasad zaakceptowanych w ramach FAO Unia ma prawo uczestnictwa we wszystkich

<sup>20</sup> Rule XLIII, ust. 2, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 69.

<sup>21</sup> Art. V, ust. 1 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 7

<sup>22</sup> Art. V, ust. 3 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 7.

<sup>23</sup> Art. II, ust. 9 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 5.

<sup>24</sup> FAO: FAO Council, <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/council/en/> (data dostępu: 02.02.2017).



spotkaniach, na których decydowane i omawiane są kwestie wchodzące w zakres jej kompetencji w danej sprawie. Jej przedstawiciele biorą wówczas udział w głosowaniu<sup>25</sup>.

Inaczej sytuacja kształtuje się jednak na poziomie organów pomocniczych Rady FAO o ograniczonym składzie członkowskim. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami organizacje członkowskie (w tym wypadku UE) nie mogą uczestniczyć w pracach takich organów tego typu, jak: Komitet Programowy, Komitet Finansowy, Komitet Konstytucyjny i Prawny<sup>26</sup>, które są ściśle związane z rozwojem prawnym i instytucjonalnym FAO. Mimo braku formalnych uprawnień do udziału w pracach wskazanych organów przyjęto jednak pragmatyczne rozwiązanie polegające na tym, że przedstawiciel Wspólnoty, a obecnie Unii jest w praktyce zapraszany na spotkania w ich ramach, kiedy omawiane sprawy dotyczą bezpośrednio jej kompetencji z prawem prezentacji stanowiska UE w takich przypadkach. Podobne rozwiązanie przyjęto, jeżeli chodzi o udział w pracach wyspecjalizowanych komitetów o ograniczonym składzie działających przy Radzie FAO zajmujących się takimi kwestiami, jak np. rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo itp., gdzie przewidywany jest udział w spotkaniach przedstawicieli Unii, jeśli dyskutowane sprawy należą do kompetencji UE.

W przypadku Rady FAO specyficznie ukształtowane zostały także prawa do zasiadania przedstawicieli UE na forum tego organu. Przyjęto bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym przedstawiciel UE zajmuje 50 miejsc za przedstawicielami wszystkich państw członkowskich, chociaż zasiada w tym samym rzędzie, a nie tak jak obserwatorzy w rzędzie za przedstawicielami państw członkowskich.

Specyfika statusu UE w FAO na poziomie struktury tej organizacji wynika jednak nie tylko z ograniczonych praw uczestnictwa w pracach organów o limitowanym członkostwie, lecz także z innych istotnych obwarowań konstytucyjnych i zasad funkcjonowania organizacji. Należy bowiem zaznaczyć, że UE jako organizacja członkowska w FAO nie ma również uprawnień w zakresie uczestnictwa w wyborach oraz piastowania urzędów takich jak przewodniczący lub wiceprzewodniczący spotkania, sesji lub organu. Organizacje członkowskie stosownie do postanowień Zasad Ogólnych FAO nie mogą brać bowiem udziału w głosowaniach na stanowiska pochodzące z wyborów oraz pełnić wskazanych wyżej funkcji w ramach Konferencji FAO, Rady FAO lub też jakiegokolwiek ich organu pomocniczego<sup>27</sup>.

Wprowadzenie w 1991 r. do Konstytucji FAO poprawek umożliwiających uzyskanie członkostwa w niej przez regionalne organizacje integracyjne stworzyło również dodatkowe problemy w zakresie realizacji przez nie praw do głosowania oraz zabierania głosu podczas spotkań organów.

Jeżeli chodzi o prawo do głosowania w toku dyskusji pojawił się problem, w jaki sposób organizacje tego typu powinny realizować owe uprawnienia – czy wskazane

<sup>25</sup> Art. II, ust. 8 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 4; szerzej na ten temat dalej w niniejszym podrozdziale.

<sup>26</sup> Rule XLVI: General Rules of the Organization, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 69.

<sup>27</sup> Rule XLIII, Rule XLIV, Rule XLV, ust. 2: General Rules of Procedure, w: *Basic Texts...*, op. cit.

byłoby wyposażenie ich w dodatkowy w stosunku do ich państw członkowskich głos w ramach FAO, czy też powinno mieć miejsce wyraźne rozdzielenie kompetencji danej organizacji i jej państw członkowskich w tym zakresie i w jaki sposób w takiej sytuacji przydzielić głosy?

Ostatecznie w Konstytucji FAO wyraźnie wykluczono możliwość realizacji równoległych uprawnień do głosowania w procesie podejmowania decyzji przez organizacje członkowskie oraz ich państwa członkowskie w konkretnych sprawach. Zgodnie z zapisami Konstytucji FAO, w sytuacji kiedy dana organizacja członkowska korzysta z przysługującego jej prawa do głosowania w konkretnym przypadku, jej państwa członkowskie powstrzymują się od realizacji własnych uprawnień w tym zakresie i *vice versa*<sup>28</sup>. W odniesieniu natomiast do systemu podziału głosów między daną organizacją oraz jej państwami członkowskimi postanowiono, że jeśli dana organizacja członkowska w wykonaniu swoich uprawnień realizuje prawo do głosowania podczas jakiegokolwiek spotkania odbywającego się w FAO, dysponuje ona taką liczbą głosów, jaka przysługiwałaby jej państwu członkowskim uprawnionym do głosowania w ramach danego spotkania lub organu<sup>29</sup> (przypadku UE oznacza to, że dysponuje ona np. obecnie 28 głosami swoich członków w ramach Konferencji FAO). W związku z tym na organizacje członkowskie nałożono obowiązek przedkładania przed każdym spotkaniem na forum FAO deklaracji wskazującej, który z podmiotów (w przypadku UE: UE czy państwa członkowskie) będzie uprawniony do udziału w podejmowaniu decyzji w odniesieniu do poszczególnych punktów programu spotkania na forum danego organu lub innego gremium współpracy<sup>30</sup>. W przypadku WE, a obecnie UE znajduje to wyraz w funkcjonowaniu wewnętrznej procedury koordynacyjnej, w ramach której dokonywany jest precyzyjny podział kompetencji między UE i jej państwami członkowskimi przed planowanymi spotkaniami w ramach FAO<sup>31</sup>.

W przypadku realizacji prawa udziału w dyskusji i prawa zabierania głosu na forum poszczególnych organów sytuacja jest podobna, chociaż w przypadku UE komplikuje się w odniesieniu do realizacji aktywności na forum FAO dopowiadającej kompetencjom dzielonym między Unią i jej państwami członkowskimi. O ile bowiem w przypadku kompetencji wyłącznych to UE realizuje w FAO wyłączne uprawnienia do zabierania głosu w konkretnych sprawach, o tyle jeżeli chodzi o kompetencje dzielone Konstytucja FAO wprowadza bardziej skomplikowane rozwiązanie. Jeżeli zatem podczas danego spotkania w FAO omawiane są kwestie mieszczące się częściowo w zakresie kompetencji danej organizacji (UE), a częściowo jej państw członkowskich, wówczas zarówno przedstawiciele jednej, jak i drugiej strony mają

---

<sup>28</sup> Art. II, ust. 10 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 5.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Rule XLII, ust. 2 General Rules of Procedure, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 69.

<sup>31</sup> Szczegóły wewnętrznej procedury koordynacyjnej zostały omówione w dwóch kolejnych podrozdziałach artykułu.

prawo zabierania głosu w dyskusji<sup>32</sup>. Jednocześnie jednak przyjęto, że jeżeli w wyniku dyskusji dochodzi do podjęcia decyzji w danej sprawie, wówczas ostatecznie brane są pod uwagę jedynie stanowiska wyrażone przez stronę dysponującą w danym przypadku prawem do głosowania<sup>33</sup>. W rzeczywistości zatem realizacja uprawnień w zakresie zabierania głosu w sprawie kompetencji przysługujących w danej dziedzinie UE oraz jej państwom członkowskim zależy przede wszystkim od wewnętrznych ustaleń w jej ramach co do ostatecznego podziału uprawnień w zakresie realizacji prawa do głosowania w odniesieniu do poszczególnych spraw umieszczonych w agendzie spotkania konkretnego organu lub innego gremium w ramach FAO. Zgodnie z wewnętrznymi zaleceniami przyjętymi na poziomie WE, a obecnie UE – należy, na ile jest to możliwe, unikać sytuacji, w których zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie podejmują interwencje w tej samej sprawie.

W FAO w specyficzny sposób ukształtowane zostały także uprawnienia organizacji członkowskich w zakresie finansowania jej działań. Zgodnie z zapisami Konstytucji FAO organizacje członkowskie takie jak UE nie mają bowiem uprawnień do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawie budżetu organizacji oraz w przeciwieństwie do państw członkowskich nie głosują w sprawie programu budżetu<sup>34</sup>. Pochodną tych ograniczeń jest wskazane wyłączenie organizacji członkowskich z prac Komitetu Programowego oraz Komitetu Finansowego Rady FAO. Niezależnie od wskazanych ograniczeń UE zobowiązana jest do pokrywania kosztów administracyjnych związanych z udziałem jej przedstawicieli w pracach FAO, stosownie do decyzji podjętych przez Konferencję tej organizacji<sup>35</sup>.

### **System koordynacji działań Wspólnoty Europejskiej i jej państw członkowskich w związku z ich aktywnością na forum FAO przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony**

Konieczność sprostania wymogom członkostwa w FAO spowodowała, że wcześniej Wspólnota Europejska, a po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – Unia Europejska i jej państwa członkowskie stanęły przed koniecznością wypracowania wewnętrznej procedury koordynacji swojej aktywności w ramach tej organizacji. Wymóg ten wynikał bezpośrednio z samych zapisów Konstytucji FAO, która nałożyła na WE obowiązek przedkładania deklaracji wyjaśniających podział kompetencji między WE i jej państwami członkowskimi w konkretnych sprawach<sup>36</sup>. W efekcie już na początku lat 90. XX w. została wypracowana procedura koordynacji, która została częściowo zmodyfikowana dopiero po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego.

<sup>32</sup> Rule XLII, ust. 3 General Rules of Procedure, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 69.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Article XVIII, ust. 6 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 14.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Art. II, ust. 5–7 FAO Constitution, w: *Basic Texts...*, op. cit., s. 4.

Podstawy procedury koordynacji działań Wspólnoty na forum FAO zostały wypracowane wkrótce po uzyskaniu przez EWG statusu członkowskiego w tej organizacji. Jej bazą stało się porozumienie między ówczesną Radą Wspólnot i Komisją Europejską z 18 grudnia 1991 r.<sup>37</sup> odnoszące się do takich kwestii, jak: przygotowanie do spotkań na poziomie FAO oraz przede wszystkim podział odpowiedzialności między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi w sprawie zabierania głosu i – co najważniejsze – prawa do głosowania. Dokument ten został do momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego uzupełniony tylko raz, w 1994 r.

Od przełomu 1991 i 1992 r. spotkania koordynacyjne WE oraz jej państw członkowskich odbywały się w dwóch miejscach, tj. w Brukseli oraz w Rzymie.

Podstawowe znaczenie od tamtej pory mają spotkania koordynacyjne odbywane w Brukseli. Od początku funkcjonowania procedury koordynacyjnej Komisja Europejska zobowiązana była bowiem do przesyłania do Sekretariatu Rady Wspólnot Europejskich, a od 1 listopada 1993 r. Rady UE programu planowanych spotkań FAO, które następnie były przysyłane do przedstawicieli państw członkowskich WE akredytowanych w Brukseli. Ostateczny podział kompetencji w zakresie głosowania oraz prezentowania stanowisk w odniesieniu do poszczególnych punktów porządku posiedzenia organów FAO odbywał się jednak przede wszystkim na forum wyspecjalizowanych grup roboczych Rady UE, takich jak np. grupa robocza ds. współpracy na rzecz rozwoju, czy grupa ds. rybołówstwa. W przypadkach natomiast gdyby wewnętrzny system koordynacji na tych szczeblach nie doprowadził do porozumienia w zakresie podziału kompetencji w konkretnych sprawach między Komisją i państwami członkowskimi Wspólnoty, sprawa trafiała do Komitetu Stałych Przedstawicieli Rady UE (COREPER-u)<sup>38</sup>.

W uzupełnieniu wskazanej procedury koordynacyjnej odbywanej w Brukseli dochodziło także do spotkań koordynacyjnych w Rzymie poprzedzających sesje różnych organów i gremiów współpracy FAO. Na tym szczeblu eksperci z państw członkowskich UE mieli możliwość zaprezentowania swoich opinii<sup>39</sup>. Oznaczało to, że o ile na poziomie Rady UE, tj. głównie w ramach jej grup roboczych w Brukseli, dochodziło do ustaleń w zakresie ostatecznego podziału kompetencji w takich sprawach, jak prawo do głosowania w odniesieniu do poszczególnych kwestii objętych agendą spotkań organów FAO czy prawo zabierania głosu w debacie, o tyle w Rzymie dochodziło przede wszystkim do finalnego doprecyzowania treści wspólnych stanowisk prezentowanych w trakcie posiedzeń organów FAO. Wprowadzono także praktykę odbywania dodatkowych, nieformalnych spotkań koordynacyjnych między państwami członkowskimi w każdym przypadku, kiedy uznają one to za konieczne.

---

<sup>37</sup> Arrangement between the Council and the Commission Regarding Preparation for FAO Meetings and Statements and Voting, Brussels, 18 December 1991 (Annex VI), w: R. Frid, op. cit., s. 398–401.

<sup>38</sup> Annex I, pkt 1: Arrangements between the Council and the Commission Regarding Preparation for FAO Meetings and Statements and Voting, w: R. Frid, op. cit., s. 399–400.

<sup>39</sup> Annex I, pkt 1.1, Arrangements between..., w: R. Frid, op. cit.

W ramach wewnętrznej procedury koordynacyjnej wypracowano też szczegółowe zasady podziału kompetencji między WE i jej państwami członkowskimi w odniesieniu do zabierania głosu oraz praw do głosowania na forum FAO. Jako podstawę w tym zakresie przyjęto podział kompetencji między WE i jej państwami członkowskimi obowiązujący w porządku wewnątrzspołnotowym. Ustalono w związku z tym, że:

- jeżeli dana kwestia należy do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, wówczas prawo do zabierania głosu oraz podejmowania decyzji na forum FAO należy do Wspólnoty, natomiast<sup>40</sup>
- jeżeli dana kwestia należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, wówczas prawo do zabierania głosu oraz podejmowania decyzji należy do państw członkowskich<sup>41</sup>.

Najbardziej złożonym przypadkiem w porządku przedlizbońskim była konieczność dokonania stosownego podziału w odniesieniu do kompetencji konkurencyjnych, tj. dzielonych między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi. Jeżeli bowiem dana kwestia będąca przedmiotem decyzji podejmowanych na forum organów FAO częściowo podlegała kompetencji WE, a częściowo jej państw członkowskich, wówczas celem wewnętrznej procedury koordynacyjnej stawało się ustalenie w drodze consensusu wspólnego stanowiska obu stron. W takim przypadku w praktyce możliwe do urzeczywistnienia stawały się dwie opcje postępowania. Jeżeli osiągnięto wspólne stanowisko ustalające, że istota konkretnej sprawy należy do wyłącznych kompetencji Wspólnoty, wówczas prawo do jego prezentowania przysługiwało Komisji, a państwa członkowskie mogły zabierać głos w celu uzupełnienia lub dodatkowego poparcia stanowiska prezentowanego oficjalnie przez Komisję. W takim przypadku prawo do podejmowania decyzji zachowywała jednak Komisja głosująca zgodnie ze wspólnym stanowiskiem<sup>42</sup>. Wówczas natomiast kiedy istota danej sprawy nie dotyczyła wyłącznych kompetencji Wspólnoty, prawo do wyrażania wspólnego stanowiska przysługiwało urzędującej Prezydencji Rady UE. W takim przypadku Komisja Europejska oraz państwa członkowskie miały prawo wypowiedzenia się w celu uzupełnienia lub poparcia stanowiska prezentowanego przez Prezydencję. Jeżeli chodzi o prawo do głosowania, realizowały je państwa członkowskie zgodnie ze wspólnym stanowiskiem<sup>43</sup>.

W praktyce w okresie przedlizbońskim większość kwestii poruszanych na spotkaniach poszczególnych organów pokrywających się w porządku wewnątrzspołnotowym z kompetencjami konkurencyjnymi WE i jej państw członkowskich była realizowana na forum FAO przez urzędującą Prezydencję Rady UE. Ostatecznie bowiem

---

<sup>40</sup> Annex I, pkt 2.1: Statements and Voting in FAO Meetings, Arrangements between..., w: R. Frid, op. cit., s. 400.

<sup>41</sup> Annex I, pkt 2.2: Statements and Voting in FAO Meetings, Arrangements between..., w: R. Frid, op. cit.

<sup>42</sup> Annex I, pkt 2.3: Statements and Voting in FAO Meetings, Arrangements between..., w: R. Frid, op. cit., s. 401.

<sup>43</sup> Ibidem.

istota poszczególnych spraw na ogół należała w takich przypadkach do kompetencji państw członkowskich WE.

### **Zmiany systemu koordynacji działań Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w związku z ich aktywnością na forum FAO po wejściu w życie Traktatu z Lizbony**

Skomplikowany system wewnętrznej koordynacji działań WE i jej państw członkowskich przetrwał bez istotnych zmian do momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego. Na podstawie tegoż traktatu Unia Europejska zastąpiła jednak Wspólnoty Europejskie i stała się ich następcą prawnym. Oznaczało to, że UE jako organizacja międzynarodowa dysponująca osobowością prawną zyskała od 1 grudnia 2009 r. kompetencje w zakresie samodzielnej realizacji swoich uprawnień na arenie międzynarodowej. Z punktu widzenia działalności UE w FAO istotne znaczenie miało także doprecyzowanie na podstawie Traktatu Lizbońskiego zasad podziału kompetencji między UE i jej państwami członkowskimi. Reformy te spowodowały m.in. konieczność dokonania odpowiednich przewartościowań w stosunkach między UE i FAO. Znalazły one wyraz przede wszystkim w częściowej zmianie podmiotów dysponujących prawem reprezentacji UE w stosunkach z tą organizacją oraz w dostosowaniu do nowych regulacji traktatowych UE zasad wewnętrznego systemu koordynacji aktywności UE i jej państw członkowskich na forum FAO.

Jeżeli chodzi o zasady reprezentacji UE w jej stosunkach zewnętrznych, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego ustalono, że Komisja reprezentuje UE we wszystkich dziedzinach z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), gdzie UE reprezentuje przede wszystkim Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa korzystający ze wsparcia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Istotne jest jednak, że w państwach trzecich oraz na forum organizacji międzynarodowych zadanie realizacji codziennych obowiązków związanych z reprezentacją interesów Unii wykonują Delegatury UE kompetentne zarówno w sprawach związanych z WPZiB UE, jak i w innych obszarach stosunków zewnętrznych Unii. Ponieważ FAO zajmuje się wyłącznie sprawami, które nie dotyczą WPZiB UE, odpowiednimi organami reprezentującymi UE na jej forum są Komisja i Delegatura UE akredytowana przy FAO<sup>44</sup>. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa została w związku z tym poinformowana, że od dnia wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, tj. od 1 grudnia 2009 r. Delegatura Komisji Europejskiej akredytowana przy FAO w Rzymie została przekształcona w Delegaturę

---

<sup>44</sup> Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final: „Rola Unii Europejskiej w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) po Traktacie Lizbońskim: zaktualizowana deklaracja kompetencji oraz nowe ustalenia między Radą i Komisją w sprawie wykonywania praw członkowskich UE i jej państw członkowskich, Bruksela, 29.05.2013, s. 3–4, Eu-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0333&from=PL (data dostępu: 02.02.2017).

UE. Jednocześnie Delegaturę tę wzmocniono o dwa dodatkowe stanowiska obejmujące obszar pomocy humanitarnej i rolnictwa.

Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego konieczne okazało się także doprecyzowanie zasad funkcjonowania wewnętrznego mechanizmu koordynacji działań UE w ramach FAO. Jego podstawy ustalono ostatecznie w nowej „Umowie między Radą i Komisją dotyczącej wykonywania praw członkowskich UE i jej państw członkowskich w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)”<sup>45</sup>, która zastąpiła wcześniejszą umowę tego typu z 1991 r., uaktualnioną w 1992 r. i w 1995 r., a także w nowej „Deklaracji kompetencji UE w sprawach objętych umową założycielską Organizacji Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)”, która zastąpiła wcześniejszą deklarację przekazaną FAO w 1991 r. i uaktualnioną w 1994 r.

Zgodnie z przyjętymi ustaleniami wszelkie kwestie odnoszące się do przygotowań oraz wykonania praw członkowskich w ramach FAO przedkładane są odpowiednim organom przygotowawczym w Radzie w Brukseli. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o takie organy, jak: Grupa Robocza ds. Koordynacji (FAO) oraz grupy robocze ds. rybołówstwa, leśnictwa lub środków fitosanitarnych. Podstawowym celem działań podejmowanych w ramach grup jest osiągnięcie porozumienia między państwami członkowskimi oraz Unią co do podziału kompetencji w sprawach prezentowania stanowisk oraz głosowania w konkretnych obszarach na forum poszczególnych organów FAO. Tak jak w poprzednio funkcjonującym mechanizmie koordynacji, w przypadku kiedy strony nie są w stanie dojść do porozumienia w ramach grup roboczych, sprawa jest kierowana do COREPER-u, a w stosownych przypadkach do Rady w odpowiednim terminie przed posiedzeniem FAO<sup>46</sup>.

Tak jak przed wprowadzeniem w życie reformy lizbońskiej, tak też obecnie w stosownych przypadkach można zorganizować lokalne posiedzenia koordynacyjne w Rzymie lub w innym miejscu w zależności od tego, gdzie odbywa się dane posiedzenie FAO. Tego rodzaju posiedzenia są przygotowywane i prowadzone przez Delegaturę UE akredytowaną przy FAO lub, w przypadku gdy posiedzenie FAO odbywa się w innym miejscu niż w Rzymie, a Delegatura UE akredytowana przy FAO nie jest w stanie podjąć się tego zadania, przez Delegaturę UE w państwie, w którym odbywa się posiedzenie FAO. W takiej sytuacji zadania tego typu mogą być także wykonywane przez przedstawicielstwo państwa członkowskiego w tym państwie lub przez Komisję we współpracy z Delegaturą UE akredytowaną przy FAO. Celem tego rodzaju lokalnych posiedzeń koordynacyjnych jest analiza nieprzewidzianych wcześniej problemów. W ich wyniku nie można jednak zmieniać w istotny sposób stanowisk UE, wspólnych stanowisk, proponowanego podejścia lub oświadczeń<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Załącznik 2: Umowa między Radą i Komisją dotycząca wykonywania praw członkowskich Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 11–15.

<sup>46</sup> Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 3–4

<sup>47</sup> Załącznik 2, pkt 2.1: Umowa między Radą i Komisją dotycząca wykonywania praw członkowskich Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia

Podobnie jak w ramach wcześniej funkcjonującej procedury Unia Europejska zobowiązała się do przekazywania FAO na jej żądanie i przed posiedzeniem danego organu FAO noty informacyjnej dotyczącej wykonywania praw członkowskich przez UE lub przez jej państwa członkowskie w odniesieniu do konkretnych tematów posiedzeń. Co do zasady system podziału odpowiedzialności w tym zakresie nie uległ istotnym zmianom w stosunku do systemu poprzedniego. W dalszym ciągu bowiem w przypadku dziedzin polityki objętych wyłącznymi kompetencjami UE to Unia wykonuje swoje prawa członkowskie, a w przypadku dziedzin objętych wyłącznymi kompetencjami państw członkowskich to one wykonują swoje prawa członkowskie. Bardziej elastyczną formułę przyjęto natomiast w odniesieniu do dziedzin polityki, gdzie zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie mają kompetencje do działania w ramach FAO. Wówczas bowiem Unia lub jej państwa członkowskie mogą wykonywać prawa członkowskie zarówno UE, jak i jej państw członkowskich na podstawie uzgodnionych wcześniej w tej sprawie wspólnych stanowisk. W odniesieniu natomiast do punktów posiedzeń nieobjętych stanowiskiem UE lub wspólnym stanowiskiem UE i jej państw członkowskich, państwa członkowskie informują się wzajemnie oraz powiadamiają Delegaturę i Komisję w sprawie swoich projektów stanowisk i planów głosowania<sup>48</sup>.

Jednocześnie, kierując się generalnymi zapisami Traktatu o UE z Lizbony w zakresie podziału kompetencji między UE i jej państwami członkowskimi, a także praktyką aktywności UE w FAO, przedstawiono bardziej szczegółową deklarację co do zakresu przysługujących UE i jej państwom członkowskim uprawnień w ramach tej organizacji<sup>49</sup>.

Na tej podstawie do wyłącznych kompetencji działania Unii w ramach FAO zaliczono dziedziny polityki wymienione przede wszystkim w art. 3, ust. 1 TFUE, tj. takie, jak: unia celna, ustanowienie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz wspólna polityka handlowa<sup>50</sup>. Ponadto wskazano, że w przypadku pewnych dziedzin polityki, określonych w szczególności w art. 4 ust. 2 TFUE (tj. w przypadku kompetencji dzielonych UE i jej państw członkowskich), wyłącznie UE może wykonywać prawa członkowskie FAO, jeśli UE przyjęła wspólne

---

i Rolnictwa (FAO), w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 11–12.

<sup>48</sup> Załącznik 2, pkt 2.3 oraz pkt 3: Umowa między Radą i Komisją dotycząca wykonywania praw członkowskich Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 13–15.

<sup>49</sup> Załącznik 1: Deklaracja kompetencji Unii Europejskiej w sprawach objętych umową założycielską Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 7–10.

<sup>50</sup> Załącznik 1, pkt 2.1: Deklaracja kompetencji Unii Europejskiej..., w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 8.



przepisy, na które mogą mieć wpływ działania podjęte przez FAO lub gdy wymagane są działania zewnętrzne UE, aby umożliwić UE wykonanie ich kompetencji wewnętrznych. Dziedziny polityki, o których mowa w tym przypadku, to w szczególności: rynek wewnętrzny, rolnictwo i rozwój terenów wiejskich, rybołówstwo, środowisko, energia oraz działania odnoszące się do wspólnych zagadnień bezpieczeństwa związanych m.in. z bezpieczeństwem żywności<sup>51</sup>. Inne zakresy działania UE i jej państw członkowskich w ramach FAO zaliczono do kompetencji dzielonych przysługujących zarówno UE, jak i jej państwom członkowskim. Do dziedzin tych zaliczono: badania i rozwój, współpracę na rzecz rozwoju ukierunkowaną na zmniejszenie i likwidację ubóstwa, pomoc humanitarną, ochronę i poprawę zdrowia ludzkiego, przemysł oraz turystykę<sup>52</sup>. Jednocześnie zaznaczono, że jako członkowie FAO zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie mają kompetencje do działania w ramach FAO w zakresie spraw organizacyjnych i proceduralnych<sup>53</sup>.

Wskazany podział kompetencji w ramach FAO między UE i jej państwami członkowskimi nie wyczerpuje jednak wszystkich sytuacji, z jakimi mogą się one spotkać w ramach swojej aktywności na forum tej organizacji. W związku z tym tak jak w okresie przedlizbońskim UE i jej państwa członkowskie przed każdym posiedzeniem danego organu FAO muszą składać szczegółowe deklaracje kompetencji.

\* \* \*

Nie ulega wątpliwości, że uzyskanie przez EWG w 1991 r. członkostwa w FAO i kontynuowanie go później przez Wspólnotę Europejską, a po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską jest wydarzeniem bez precedensu. W ten sposób bowiem dokonano istotnego odstępstwa od generalnej zasady realizowanej w większości organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym, zakładającej, że ich członkami mogą się stać jedynie państwa. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jest to członkostwo w klasycznej organizacji wyspecjalizowanej systemu Narodów Zjednoczonych, która podejmując decyzje o wprowadzeniu stosownych poprawek w swojej Konstytucji, dokonała wyłomu nie tylko w dotychczasowej praktyce realizowanej w ramach tego systemu, ale także przyczyniła się w ten sposób do wskazania możliwego kierunku rozwoju międzynarodowego prawa instytucjonalnego.

Nie oznacza to jednak, że członkostwo WE/UE w FAO jest w pełni równoważne z członkostwem państw należących do FAO. Z faktu, że UE jest organizacją członkowską, a nie państwem członkowskim, wynikają bowiem ograniczenia, które determinują jej funkcjonowanie w ramach tej organizacji. Kwestią zasadniczą jest fakt,

---

<sup>51</sup> Załącznik 1, pkt 2.2: Deklaracja kompetencji Unii Europejskiej..., w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 8–9.

<sup>52</sup> Załącznik 1, pkt 3.1: Deklaracja kompetencji Unii Europejskiej..., w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 9.

<sup>53</sup> Załącznik 1, pkt 3.2: Deklaracja kompetencji Unii Europejskiej..., w: Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Rady COM (2013) 333 final, op. cit., s. 10.

że członkostwo regionalnych organizacji integracyjnych w FAO jest uzależnione od członkostwa większości jej państw członkowskich w tej organizacji. Jest to bowiem jeden z podstawowych warunków sformułowany w art. II, ust. 4 Konstytucji FAO w przypadku tego rodzaju członkostwa. Dodatkowo możliwość partycypacji UE w pracach większości organów i gremiów współpracy FAO jest uzależniona od obecności reprezentantów jej państw członkowskich w ich ramach. Tego typu ograniczenia nie występują w przypadku państw członkowskich FAO. Na Unię Europejską jako organizację członkowską nałożone są także inne ograniczenia. Nie ma ona m.in. prawa udziału w pracach organów o limitowanym składzie, związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem FAO. Należą do nich przede wszystkim: Komitet Główny oraz Komitet ds. Listów Uwierzytelniających Konferencji FAO, a także Komitet Programowy, Komitet Finansowy oraz Komitet Prawny i Konstytucyjny Rady FAO. Ze strony UE stan ten jest postrzegany jako istotne ograniczenie uprawnień członkowskich. Unia nie ma także prawa brania udziału w głosowaniach na stanowiska pochodzące z wyborów oraz nie może pełnić wskazanych wyżej funkcji w ramach Konferencji FAO, Rady FAO lub też jakiegokolwiek ich organu pomocniczego. Jest poza tym wyłączona z możliwości brania udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących budżetu FAO.

Z drugiej strony, Unii Europejskiej jako organizacji członkowskiej FAO nie dotyczą pewne zobowiązania wynikające z Konstytucji FAO nałożone na państwa członkowskie. Dotyczy to m.in. kwestii formułowania zaleceń w dziedzinie wyżywienia i rolnictwa, które mogą być kierowane przez organy FAO do państw członkowskich. Unia jako organizacja członkowska nie jest także zobowiązana do składania sprawozdań Dyrektorowi Generalnemu FAO.

Członkostwo UE, obok członkostwa państw unijnych, spowodowało w FAO również konieczność wypracowania specyficznego mechanizmu koordynacji aktywności UE i jej państw członkowskich w jej ramach, co wynika wyraźnie z wymogów nałożonych przez Konstytucję FAO. Polega on na tym, że w przypadku wszelkich działań podejmowanych na forum tej organizacji dokonywana jest uprzednia analiza i na jej podstawie podział kompetencji między UE i jej państwami członkowskimi. Zapada wówczas decyzja o tym, do czyjej kompetencji należy dana sprawa, a co się z tym wiąże – czy jest to kwestia podlegająca państwowemu członkowskemu, czy Unii. W konsekwencji zapada też decyzja, czy w głosowaniu w danej sprawie będą brały udział państwa członkowskie swoimi głosami w FAO (obecnie 28 głosów), czy Unia Europejska dysponująca swoim głosem odzwierciedlającym siłę głosu państw członkowskich UE w tej organizacji w ramach jej poszczególnych organów. W takich wypadkach druga strona nie głosuje.

Stworzony system pozwala na ogół na precyzyjne rozdzielenie kompetencji UE i jej państw członkowskich w poszczególnych sprawach na poziomie FAO, lecz nie jest pozbawiony mankamentów. Do podstawowych należy zaliczyć: konieczność odbywania wielu szczegółowych spotkań koordynacyjnych, brak wystarczającej ilości czasu dla przeprowadzenia pełnych konsultacji na poziomie organów przygotowawczych Rady

UE dla opracowania kierunków działania w ramach organów FAO, czasochłonność procedur na poziomie UE powodującą niejednokrotnie opóźnienia spotkań organów FAO. System ten podlega jednak ewolucji, a podstawą do dalszych zmian mających na celu uspoźnienie reprezentacji i bardziej skutecznej realizacji interesów UE w FAO stała się reforma lizbońska przyjęta przez UE. Proces wdrażania jej rezultatów w stosunkach między UE i FAO jest sukcesywnie realizowany.

Stosunki między UE i FAO są dowodem na brak pełnej równorzędności członkostwa niepaństwowego w organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym w stosunku do członkostwa państw. Częściowo jest to zjawisko naturalne wynikające z podstawowych różnic między tymi podmiotami, częściowo jednak w analizowanym przypadku jest to pochodna ograniczeń konstytucyjnych funkcjonujących w ramach FAO. Bez wątpienia niezwykle istotny jest fakt, że na ograniczenia te nakładają się także uwarunkowania działania UE jako regionalnej organizacji integracyjnej o niezwykle złożonych zasadach wewnętrznego funkcjonowania, które wymagają dostosowania do zasad działania FAO. Mimo toczącej się dyskusji między UE i FAO na temat zniesienia pewnych ograniczeń nałożonych na nią w ramach FAO w najbliższej przyszłości nie należy jednak oczekiwać istotnych zmian w tym zakresie. Wymagałoby to bowiem przyjęcia poprawek do Konstytucji FAO, które dla uchwalenia wymagają większości 2/3 głosów w ramach Konferencji tej organizacji oddanych przez większość jej członków.

## **The Relations between the European Union and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**

The article addresses issues from the broad sphere of relations between inter-governmental international organisations. Against the background of typology taking into account the extent and nature of the representation of the EU and its Member States in various organisations, the article discusses the most important issues connected with the development and nature of the relations between the EC/EU and FAO after the Community obtained membership in this organisation in 1991. In this context and against the background of the evolution of the relations between the two organisations, the article characterises the status of the EU within FAO and analyses the principles underlying the functioning of the internal system of coordinating the actions of the EU and its Member States with regard to their activity in the FAO, taking into account two periods, namely the period between granting the FAO membership to the EEC in 1991 and the entry into force of the Treaty of Lisbon as well as the period after the entry into force of the Lisbon reform.

*Keywords:* European Union, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), EU–FAO relations, external relations of the EU.