

MAŁGORZATA ANNA PYZIAK

PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ  
NA PODSTAWIE TRAKTATU Z LIZBONY

## Pojęcie i modele prezydencji

Prezydencja jest przykładem swoistego fenomenu charakterystycznego dla Unii Europejskiej<sup>1</sup>. W doktrynie istnieje wiele różnorodnych definicji tego terminu, jakie powstawały w toku kolejnych przemian ustrojowych obejmujących Wspólnoty Europejskie. Na wstępie należy ustalić, do jakiej kategorii można zaliczyć prezydencję, ponieważ jej złożona natura nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi. Martin Westlake zauważa, iż *Prezydencja nie jest ani instytucją, ani organem, lecz funkcją i urzędem, który stał się istotny dla prawidłowego działania Rady*<sup>2</sup>. Podobnie twierdzi również Jan Barcz, wyjaśniając, że *Prezydencji nie można kwalifikować jako instytucji czy organu Unii Europejskiej, gdyż posiada ona charakter funkcjonalny, który stanowi sumę kompetencji związanych ze sprawowaniem Prezydencji i powiązana jest ze statusem państwa jako członka Unii, a tym samym jej instytucji – Rady UE. Jej istota polega na powierzeniu – na mocy Traktatów – szczególnych kompetencji na określony czas kolejno każdemu z państw członkowskich, wchodzących w skład Rady UE. Poszczególne państwo wykonuje te kompetencje, korzystając z własnych zasobów, wspierane przez organ administracyjny Rady UE – Sekretariat Generalny, we współpracy z instytucjami unijnymi oraz pozostałymi państwami członkowskimi*<sup>3</sup>. Z kolei Konstanty Adam Wojtaszczyk określa prezydencję w Unii Europejskiej jako *rotacyjny okres przewodnictwa państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej*<sup>4</sup>. Na tej podstawie niektórzy wyodrębniają pojęcia bliskoznaczne wobec „prezydencji”, tj. określenia takie, jak „przewodnictwo” czy „przewodniczenie”: *Można przyjąć, iż prezydencja jest swego rodzaju instytucją, natomiast przewodnictwo, czy konkretniej prze-*

<sup>1</sup> M. Westlake, *The Council of the European Union*, Cartermill Publishing 1995, s. 49–50.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 37.

<sup>3</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010, s. 67.

<sup>4</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Unii Europejskiej z perspektywy Traktatu Lizbońskiego*, (w:) *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, (red. nauk.) K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 9.

wodniczenie, jest jej stroną wykonawczą i techniczną. Prezydencja jest podmiotem bardziej ogólnym, natomiast jeśli mowa o przewodnictwie albo przewodniczącym zawsze jest to odniesione do Rady. Prezydencję można przypisać bardziej państwu członkowskiemu, natomiast przewodnictwo konkretnej osobie<sup>5</sup>. Prezydencja jest zatem ujmowana jako funkcja, której specyfika polega głównie na tym, że każde z państw członkowskich Unii Europejskiej pełni ją kolejno przez sześć miesięcy.

Podsumowując, niezależnie od tego, jak definiuje się pojęcie prezydencji, łatwo można zauważyć, że konstrukcja ta, posiadająca złożoną naturę, stanowi jeden z niezwykle istotnych elementów funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej, który nierzadko wzbudza wiele emocji politycznych i polemik analitycznych jako jeden ze swoistych fenomenów polityki europejskiej, gdyż – mimo iż nie mówimy (...) o odrębnej instytucji wspólnotowej w rozumieniu organu, ale o instytucji w ujęciu funkcjonalnym – stanowi ona niezwykle formę pomostu proceduralnego pomiędzy różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jest swoistym połączeniem narodowych ambicji, interesów i siły z ponadnarodową proceduralnością i poszukiwaniem kompromisu oraz uzyskiwaniem przez Unię jako całość zdolności decyzyjnej<sup>6</sup>. Zatem, w oparciu o powyższe rozważania, można stwierdzić, że prezydencja jako element polityki europejskiej ściśle związany z funkcjonowaniem Rady Unii Europejskiej jest strukturą o naturze heterogenicznej czy też hybrydowej, która odrywa znaczącą rolę na arenie międzynarodowej poprzez liczne funkcje, jakie zostały jej przypisane.

Istnieją różne modele i style działania prezydencji. Krzysztof Szczerski różni prezydencje kontynuacji oraz prezydencje innowacji. Te pierwsze cechuje tzw. zewnętrzna sterowość charakterystyczna dla państw małych lub peryferyjnych (jak np. Portugalia), które kontynuują działania i polityki rozpoczęte w okresie poprzednich prezydencji. Ten model dotyczy procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej, określonego kalendarza politycznego, logiki prac instytucji wspólnotowych i osiemnastomiesięcznego programu działania prezydencji grupowej. Z kolei drugie pojęcie oznacza przewodnictwo państw pragnących wprowadzać pewne nowości, innowacje do codziennego porządku obrad (mieszczące się w zakresie kompetencji Unii Europejskiej). Istnieje ponadto możliwość wypracowania prezydencji z pogranicza obu wyżej wymienionych modeli, tj. „prezydencji kontynuacyjno-innowacyjnych”, poprzez zawarcie strategicznego sojuszu przez kilka „dużych państw” sprawujących przewodnictwo w bliskich odstępach czasu. Warto w tym miejscu zauważyć, że traktat z Lizbony przesunął punkt ciężkości prezydencji z inicjatyw w zakresie działań zewnętrznych na polityki w ramach Unii Europejskiej (...) poszerzając ich zakres przedmiotowy (...). Z kolei ze względu na

<sup>5</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, (w:) *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, (red. nauk.) Z. Czachór, M.J. Tomaszuk, Poznań 2009, s. 48.

<sup>6</sup> K. Szczerski, *Instytucja Prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politycznych*, (w:) *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, op. cit., s. 15.

ośrodek rozłożenia głównego ciężaru i aktywności działań prezydencji na obszar danej „stolicy europejskiej” albo kraju prezydencji, można wyróżnić następujące dwa modele prezydencji – tzw. prezydencję brukselską i krajową. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z prezydencją *bardziej techniczną*, a w drugim z prezydencją *bardziej polityczną*. Ponadto, prezydencja krajowa może być „scenaralizowana” albo „zdecentralizowana” (terytorialnie i organizacyjnie)<sup>7</sup>.

## Prezydencja według traktatu z Lizbony – znaczenie ostatnich reform

W dniach 21–23 czerwca 2007 r. odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej, na którym przyjęto Mandat dla Konferencji Międzyrządowej. Zaowocowała ona ustaleniem ostatecznego tekstu traktatu z Lizbony. Traktat ten podpisany został 13 grudnia 2007 roku, a następnie wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku. W znacznej mierze przejmował on rozwiązania zawarte w traktacie konstytucyjnym, w tym postanowienia dotyczące instytucji europejskich. Jego przyjęcie oznacza fundamentalne zmiany w ustroju Unii Europejskiej, między innymi związane z zakresem zadań i rolą prezydencji, czyli przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej oraz ze sposobem jej wykonywania. Podsumowując kwestie związane z wejściem w życie nowego traktatu, należy zauważyć, że *Reforma ta oznacza istotną jakościową zmianę w systemie przywództwa w UE*<sup>8</sup>.

Dokonując szczegółowej analizy wpływu nowego porządku prawnego na funkcjonowanie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, należy wskazać szereg istotnych zmian dokonanych w tym zakresie. Po pierwsze, w wyniku rezygnacji z budowy filarowej Unii Europejskiej ujednoczony został status prezydencji. Odtąd nie działa już ona w różnych reżimach prawnych (jak dotychczas – wspólnym i międzyrządowym), lecz w jednolitym, co wprowadza porządek organizacyjny i znacznie wzmacnia relacje prezydencji (związanej z Radą) także z pozostałymi instytucjami Unii Europejskiej. Na podstawie traktatu z Lizbony dokonano wielu fundamentalnych zmian instytucjonalnych. Rada Europejska uzyskała status instytucji Unii Europejskiej. Wprowadzony został także nowy urząd stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, wybierany na podstawie art. 15 ust. 5 i 6 TUE w nowym brzmieniu w drodze większości kwalifikowanej na okres dwuipółletni, z możliwością jednokrotnego odnowienia jego kadencji. Urząd ten ma odtąd zastępować prezydencję rotacyjną na szczeblu Rady Europejskiej. Jego zadanie, niegdyś zarezerwowane dla prezydencji, polega bowiem na przewodniczeniu Radzie Europejskiej oraz przygotowywaniu, prowadzeniu i zapewnianiu ciągłości jej prac. Wpływa zatem na funkcjonowanie innych instytucji międzyrządowych. Stały Przewodniczący jest także odpowiedzialny za

<sup>7</sup> Ibidem, s. 18–22.

<sup>8</sup> [www.prezydencjaue.gov.pl](http://www.prezydencjaue.gov.pl)

współpracę z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, informowanie Parlamentu Europejskiego o przebiegu każdego posiedzenia Rady Europejskiej, jak również za wspieranie osiągania w niej spójności i konsensusu na podstawie prac Rady do spraw Ogólnych wchodzącej w skład Rady Unii Europejskiej. Zatem wiele z kompetencji dotychczas przypisanych prezydencji zostało jej odebranych i przydzielonych temu nowemu organowi. Wprowadzenie urzędu stałego Przewodniczącego w Radzie Europejskiej miało pierwotnie usprawnić i wzmocnić przywództwo w Unii Europejskiej w obliczu jej poszerzenia do dwudziestu siedmiu państw członkowskich, zwłaszcza poprzez wydłużenie okresu sprawowania tej funkcji z połowy do dwóch i pół roku lub nawet pięciu lat (w razie odnowienia mandatu). Wówczas zapewniona by została odpowiednia ciągłość prac, przywództwo i funkcjonalność Unii Europejskiej oraz wzmocnienie instrumentów zarządzania na szczeblu międzyrządowym w Europie. Z drugiej zaś strony, w praktyce wprowadzenie tego urzędu osłabia dotychczasowe instrumenty prezydencji rotacyjnej, zwłaszcza jeśli chodzi o „kraje słabsze”, mniej doświadczone od państw „starej Unii”, posiadające o wiele mniejszy potencjał polityczny, administracyjny czy społeczny, który umożliwiałby im pełną aktywność i wpływ na sprawy europejskie. Odtąd prezydencja będzie pozbawiona swej dotychczasowej kompetencji związanej m.in. z reprezentowaniem Rady Europejskiej przed innymi instytucjami wspólnotowymi, w tym Unii Europejskiej na forum międzynarodowym.

Traktat z Lizbony wprowadził także ważne zmiany w strukturze wewnętrznej Rady Unii Europejskiej, które mają wpływ na funkcjonowanie prezydencji. Dotychczas bowiem Rada składała się z dziewięciu tzw. rad sektorowych (inaczej: konfiguracje; formacje; składy Rady). W wyniku podziału dotąd istniejącej jednej „Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych” utworzone zostały dwie osobne rady, tj. Rada do spraw Ogólnych oraz Rada do spraw Zagranicznych. Tym samym liczba obecnie istniejących rad sektorowych równa jest dziesięciu i obejmuje stałe oraz zmienne składy. Do składów stałych Rady Unii Europejskiej należy Rada do spraw Ogólnych i Rada do spraw Zagranicznych<sup>9</sup>. Natomiast do składów zmiennych Rady Unii Europejskiej ustalanych przez Radę Europejską w drodze decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną (art. 236 lit. a) TFUE) należą pozostałe rady, funkcjonujące w oparciu o decyzję Rady z 1 grudnia 2009 r., tj. Rada do spraw Gospodarczych i Finansowych, Rada do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Rada do spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, w tym ochrony ludności; Rada do spraw Konkurencyjności, obejmująca rynek wewnętrzny, przemysł, badania i przestrzeń kosmiczną, Rada do spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii, Rada do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa, Rada do spraw Środowiska oraz Rada do spraw Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu, w tym spraw audiowizualnych.

<sup>9</sup> Art. 16 ust. 6 TUE w nowym brzmieniu.

Ponadto, na mocy traktatu z Lizbony utworzony został urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który jednocześnie pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, czyli komisarza, do którego zakresu kompetencji należy sfera stosunków zewnętrznych i „koordynacja innych działań zewnętrznych Unii”, w tym reprezentacja Unii Europejskiej na zewnątrz w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz prowadzenie polityki zagranicznej, jak również przewodniczenie nowo utworzonej na mocy traktatu z Lizbony Radzie do spraw Zagranicznych<sup>10</sup>. Powyższe zmiany mają znaczący wpływ na funkcjonowanie prezydencji. Przede wszystkim dlatego, że zmniejszają jej kompetencje przedmiotowe. Dotychczas bowiem wszystkim bez wyjątku składom Rady Unii Europejskiej przewodniczył przedstawiciel szczebla ministerialnego tego państwa członkowskiego, które w danym okresie sprawowało prezydencję. Obecnie zaś z przewodnictwa rotacyjnego prezydencji wykluczona została Rada do spraw Zagranicznych, której odtąd przewodniczy oraz kieruje pracami ministrów spraw zagranicznych Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Dzięki powyższym zmianom organ ten zyskał stały mandat polityczny do działania wobec państw trzecich, którym uprzednio dysponował stosunkowo rzadko, gdyż to właśnie prezydencja strzegła swych prerogatyw w tym zakresie.

Zatem rola prezydencji została wprawdzie ograniczona poprzez rozdzielenie jej dotychczasowego przedmiotowego zakresu obowiązków pomiędzy dwa nowe organy, takie jak stały Przewodniczący Rady Europejskiej i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, w tym poprzez odebranie jej możliwości przewodniczenia wszystkim formacjom Rady w wyniku usunięcia Rady do spraw Zagranicznych spod jej wpływów. Niemniej, nowo utworzone organy mają obowiązek współpracy z państwem sprawującym prezydencję w taki sposób, aby zapewnić ciąg prac instytucji europejskich.

## Cechy prezydencji pod rządami traktatu z Lizbony

Prezydencja posiada kilka cech charakterystycznych, które w miarę rozwoju i poszerzania Wspólnot Europejskich o nowych członków oraz w wyniku kolejnych zmian ustrojowych ulegały stopniowym przeobrażeniom lub utrwaleniu.

W traktacie z Lizbony utrzymany został w mocy „rotacyjny” charakter prezydencji. Jednakże, przez lata jej „rotacyjność” podlegała licznym przemianom. Ostatecznie jednak, art. 16 ust. 9 TUE w nowym brzmieniu przewiduje, że prezydencję „na zasadzie równej rotacji” składów Rady, z wyjątkiem Rady do spraw Zagranicznych (której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii), sprawują

<sup>10</sup> Art. 16 ust. 9 TUE w nowym brzmieniu.

przedstawiciele państw członkowskich w Radzie. Jest to tzw. prezydencja rotacyjna, czyli zmienna okresowo i podmiotowo. Warunki sprawowania prezydencji rotacyjnej określa Rada Europejska w drodze decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną na podstawie art. 236 TFUE (zgodnie z art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej). Oznacza to tym samym przedmiotowe ograniczenie prezydencji. Obowiązujące dotychczas w praktyce regulacje znalazły wyraz w decyzji Rady Europejskiej przyjętej w jej imieniu przez stałego Przewodniczącego Hermana van Rompuy'a 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz w decyzji Rady Unii Europejskiej z 1 grudnia 2009 r. ustanawiającej środki wykonawcze<sup>11</sup>. Pierwsza z tych regulacji przewiduje, że prezydencję Rady, z wyjątkiem Rady do spraw Zagranicznych, sprawują przez okres osiemnastu miesięcy uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich. Określone zostały zasady tworzenia tych grup. Tworzone są one na zasadzie równej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii (art. 1 ust. 1 decyzji). Zatem każde państwo członkowskie ma zapewnione prawo do sprawowania prezydencji jeden raz w ustalonym dla wszystkich okresie. Obecnie jest to okres obejmujący lata 2007–2020. Ponadto jest wymagane, aby w miarę możliwości w danej grupie trzech państw członkowskich znajdowało się jedno państwo duże i dwa mniejsze, w tym państwo z tzw. starej Unii, celem wsparcia nowych, jeszcze niedoświadczonych w prowadzeniu polityki europejskiej, a zwłaszcza w obsłudze prezydencji. Nowe zasady pozwalają także zapewnić równowagę geograficzną w ramach Unii Europejskiej tak, aby każde państwo członkowskie, bez względu na region Europy, z którego pochodzi, reprezentujące niekiedy odmienny system prawny, polityczny, społeczny i kulturowy miało szansę „wykazać się” w roli „przewodnika europejskiego”.

Kolejną cechą nowej formuły prezydencji jest jej złożoność. Prezydencja posiada naturę określoną jako hybrydowa. Polega ona na tym, że w efekcie zmian instytucjonalnych wprowadzonych traktatem z Lizbony, odnoszących się głównie do trzech instytucji składających się na system przewodnictwa w Unii Europejskiej (prezydencja rotacyjna, stały Przewodniczący Rady Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), łączy ona ze sobą dwa odmiennie elementy, tj. *dotychczasowe elementy systemu rotacyjnego z wprowadzeniem innowacji instytucjonalnych o charakterze stałym*<sup>12</sup>. (...) Prezydencja hybrydowa stanowi zatem pewnego rodzaju *pomost proceduralny*, gdyż łączy (...) w sobie obecność na dwóch arenach polityki wspólnotowej, z których każda ma odmienną logikę decyzyjną – *arenie międzyrządowej i arenie ponadnarodowej oraz usytuowana jest niejako „w poprzek” tradycyjnej linii*

<sup>11</sup> Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r., 2009/881/UE, Dz Urz. UE 2009 L 315/50 oraz Decyzja Rady Unii Europejskiej z 1 grudnia 2009 r., 2009/908/UE, Dz Urz. UE 2009 L 322/28.

<sup>12</sup> K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, (w:) *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, Biuletyn Analiz UKIE, nr 22, listopad 2009, s. 29.

podziału wewnętrznego w tym systemie<sup>13</sup>. Formuła prezydencji hybrydowej posiada pewien element elastyczności i w zależności od aktualnych potrzeb może być modyfikowana przez państwa członkowskie w drodze decyzji Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej podejmowanej większością kwalifikowaną. Według Jana Barcza można się jednak dopatrywać istotnych zastrzeżeń względem nowej formuły prezydencji, m.in. możliwego negatywnego jej wpływu na efektywność zarządzania Unią<sup>14</sup>. Podobnie twierdzi także Maciej Brachowicz, według którego największy problem stanowi fragmentaryzacja ośrodka sprawującego prezydencję aż na pięć różnych podmiotów lub ich grup, tj.: stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przewodniczącego eurogrupy, państwo aktualnie sprawujące prezydencję oraz trio grupowej prezydencji<sup>15</sup>. Jednakże powyższa „fragmentaryzacja” nie musi być w praktyce postrzegana jako zjawisko negatywne. Być może wcale nie jest konieczne, aby państwo sprawujące prezydencję przewodniczyło w każdej sprawie. Być może ewolucja Unii Europejskiej w kierunku integracji politycznej będzie dążyć do jego stopniowego „usamodzielniania” w określonych obszarach oraz do pozostawienia mu pewnej wyłącznej sfery działania, jak gospodarcza czy prawna. Będzie ono przy tym odpowiedzialne za organizację i koordynację wielu prac. Być może, dobrze się stało, że problematyka dotycząca spraw zagranicznych będzie prowadzona „niezależnie” od jednego państwa – państwa prezydencji, gdyż pozwoli to na sprawniejszą koordynację działań również i w tym zakresie, większą ich przejrzystość i elastyczność w podejmowaniu określonych decyzji. Dzięki temu zapewnione zostanie szersze spektrum działań i możliwość łatwiejszego wypracowania wspólnego stanowiska.

Ponadto, nowa formuła prezydencji określana jest jako tzw. prezydencja grupowa (*Team Presidency*), co stanowi kolejną jej cechę charakterystyczną. Sama idea „grupowości” nie stanowi jednak *novum*, gdyż już w 2002 r. wprowadzono system wspólnego planowania w ramach trzech państw członkowskich kolejno po sobie sprawujących prezydencję (co znalazło wyraz w Regulaminie wewnętrznym Rady UE z 2006 r. oraz decyzji Rady UE z 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie)<sup>16</sup>. Zmieniły się jednak obowiązujące zasady. Innowacją zawartą w traktacie z Lizbony jest bowiem pomysł łączenia prezydencji w ściśle określone grupy trzech państw, współpracujących ze sobą przez okres osiemnastu miesięcy na podstawie wspólnego, uzgodnionego wcześniej programu i udzielających sobie nawzajem wsparcia. Sprawują one wspólnie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej z wyjątkiem Rady do spraw Zagranicznych. Oznacza to wydłużenie wpływu jednostkowej prezydencji poza półroczny okres jej sprawo-

<sup>13</sup> K. Szczerski, *Instytucja Prezydencji...*, s. 16.

<sup>14</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie...*, s. 47–48.

<sup>15</sup> M. Brachowicz, *Instytucjonalny wymiar polskiej prezydencji*, (w:) *Wyzwania polskiej prezydencji 2011*, (red.) M. Brachowicz, Kraków 2010, s. 16.

<sup>16</sup> Dz Urz. UE 2007 L/11.

wania przez dane państwo z ustanowionej trójki. Prezydencję grupową określa się także jako „trio” ze względu na wzmożone interakcje zachodzące pomiędzy trzema ustalonymi partnerami. Organizacja prezydencji trio wymaga przestrzegania ustalonych wcześniej reguł, nie jest przypadkowa. Należy zauważyć, że *Wbrew powszechnym skojarzeniom nie chodzi tu jednak o współpracę państwa sprawującego prezydencję ze swoim poprzednikiem i następcą, lecz o ściśle po sobie następujące trójki państw*<sup>17</sup>. Pojęcie prezydencji grupowej różni się więc od dotychczas używanego pojęcia „trojki”. Pierwotnie bowiem „trojka” dotyczyła współpracy w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa pomiędzy trzema kolejnymi państwami – aktualnie sprawującym prezydencję, jego poprzednikiem i następcą. Następnie traktat amsterdamski zmodyfikował to pojęcie w ten sposób, że „nowa trojka” obejmowała już nie tylko prezydencję, ale również i Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także zajmowała się prowadzeniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Obecnie zaś występuje tzw. trio, które funkcjonuje w oparciu o wspólny program, z możliwością dokonania podziału obowiązków, wymiany zadań i doświadczeń w jego ramach. Art. 1 ust. 2 decyzji Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady przewiduje, że w ramach nowej formuły *Każdy członek grupy kolejno, przez okres sześciu miesięcy, sprawuje prezydencję wszystkich składów Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych. Pozostali członkowie grupy wspierają prezydencję we wszystkich jej obowiązkach na podstawie wspólnego programu. Członkowie grupy mogą przyjąć inne ustalenia między sobą*<sup>18</sup>. Tak więc co do zasady państwa trio ustalają razem i działają na podstawie wspólnego programu, co zapewnia stabilizację polityczno-programową, a tym samym porządek i równowagę w prowadzeniu polityki europejskiej oraz ciągłość prac instytucji Unii Europejskiej. Innowację i zarazem odstępstwo od tej reguły stanowi natomiast wprowadzenie możliwości zgodnego przyjęcia przez państwa trio alternatywnych ustaleń dotyczących podziału prac w ramach grupy, w której przez okres osiemnastu miesięcy sprawują one prezydencję. Takie rozwiązanie gwarantuje pewną elastyczność w sposobie realizowania nałożonych na prezydencję obowiązków. Państwa trio mają wynikający z traktatu z Lizbony obowiązek wspierania się nawzajem w ramach grupy w wykonywaniu wszystkich zadań. Oznacza to, że pozostali członkowie grupy, nieobierający w danym półroczu prezydencji, mają obowiązek ściślej współpracy i niesienia pomocy temu państwu, które aktualnie przewodzi w Radzie Unii Europejskiej w realizacji powierzonych mu zadań na wszystkich możliwych płaszczyznach. Stają się zatem bliskimi partnerami. Należy również zauważyć, że w momencie gdy wyznaczane były priorytety na

<sup>17</sup> <http://prezydencjaue.gov.pl>

<sup>18</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady (2009/881/UE).



okres sprawowania polskiej Prezydencji, nie mówiło się wiele o formie i potrzebie współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi oraz o konieczności podjęcia kontynuacji określonych zagadnień, zwłaszcza przez pierwsze państwo z trójki, rozpoczynające nowe trio, jak w przypadku Polski. Takie kwestie pojawiają się jednak w praktyce i, mimo przyjętego uprzednio wspólnego programu działań, będą stanowiły naturalną kolej rzeczy.

Należy zauważyć, że współpraca w ramach danego trio zabezpiecza przed forsowaniem partykularnych interesów przez państwo aktualnie sprawujące prezydencję, co chroni Unię Europejską przed działaniem niezgodnym z jej ogólnym interesem oraz „fragmentaryzacją” kierunków jej działań. Co więcej, praca w grupie pozwala na wymianę cennego *know-how* i różnych doświadczeń pomiędzy państwami, zwłaszcza gdy w danej grupie znajduje się państwo, które już wcześniej sprawowało prezydencję. Tym samym ryzyko ewentualnego niepodołania obowiązkom przez dane państwo bądź niepowodzenia w realizacji wspólnego programu zostaje zminimalizowane w myśl zasady „w grupie różniej i łatwiej”. Prezydencja grupowa pozwala zatem także na wzmocnienie więzi i solidarności międzypaństwowej, co skutkuje poprawniejszymi relacjami na arenie polityki europejskiej. 1 stycznia 2007 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję określającą kolejność sprawowania Prezydencji w latach 2007–2020, której postanowienia obowiązują obecnie. W Aneksie załączonym do tej decyzji określonych zostało dziewięć następujących po sobie grup składających się z trzech państw członkowskich. Niedawno już trzecia trójka państw zakończyła swą prezydencję. Począwszy od stycznia 2007 r. były to następujące grupy państw: Niemcy – Portugalia – Słowenia, Francja – Czechy – Szwecja oraz Hiszpania – Belgia – Węgry. Obecna grupa obejmuje Polskę (okres prezydencji od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.), Danię i Cypr. Trio to ostatecznie zakończy swe rządy 31 grudnia 2012 r., ustępując na rzecz składu: Irlandia – Litwa – Grecja. Po zakończeniu realizacji obowiązującego programu trójek, prezydencję sprawować będą od 1 lipca 2020 r. państwa członkowskie według porządku ustalonego przez Radę przed 1 lipca 2017 r. Decyzja Rady z 1 stycznia 2007 r. przewiduje ponadto, że Rada może w drodze decyzji jednomyślnej postanowić, że państwo członkowskie obejmuje prezydencję w innym okresie niż wynikający z porządku przyjętego w Aneksie do decyzji (art. 1 ust. 2)<sup>19</sup>. Jak już wcześniej wspomniano, nowa formuła prezydencji rotacyjnej przewiduje możliwość dokonywania zmian, tj. przemieszania porządku sprawowania prezydencji przez państwa członkowskie w obrębie danej grupy w różnych składach Rady Unii Europejskiej w okresie osiemnastu miesięcy, z wyjątkiem COREPER. Komitetowi Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przewodniczy bowiem jedynie przedstawiciel tego państwa członkowskiego, które sprawuje prezydencję Rady do spraw Ogólnych, a więc pań-

<sup>19</sup> Decyzja Rady Unii Europejskiej z 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie 2007/5/WE, Euratom.

stwo członkowskie sprawujące prezydencję w danym półroczu (art. 2 decyzji Rady Europejskiej, 2009/881/UE). W tym zakresie nie ma zatem elastyczności, lecz obowiązuje sztywna reguła. Podobnie jest w przypadku Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, którego przewodniczącym jest przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Natomiast przewodniczącym w organach przygotowawczych różnych składów Rady, z wyjątkiem Rady do spraw Zagranicznych, jest co do zasady członek grupy, który sprawuje prezydencję danego składu, a więc przedstawiciel państwa sprawującego półroczną prezydencję. Jak wskazano powyżej, pierwszy wyjątek od reguły stanowi więc przewodniczenie organom przygotowawczym Rady do spraw Zagranicznych, większości których powinien przewodniczyć przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela<sup>20</sup>. Drugi wyjątek stanowi zaś przewodniczenie organom przygotowawczym w Radzie Unii Europejskiej, które mają swych stałych przewodniczących<sup>21</sup>.

Art. 2 decyzji Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady przewiduje, że Rada do spraw Ogólnych we współpracy z Komisją zapewnia spójność i ciągłość prac różnych składów Rady w ramach wieloletniego programowania<sup>22</sup>. Co więcej, państwa członkowskie przy wsparciu Sekretariatu Generalnego Rady podejmują wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia organizacji i sprawnego przebiegu prac Rady. Potwierdza to także Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE” z 28 grudnia 2010 r.<sup>23</sup>. Wskazuje ona, że zmienione zasady dotyczące prezydencji stanowią podstawę konieczną do wprowadzenia systemu zwanego trio prezydencji i przewidują ścisłą współpracę z Komisją Europejską w okresie osiemnastu miesięcy kolejnych trzech półrocznych prezydencji, po przeprowadzeniu konsultacji i w zakresie opracowania programu działań Rady na ten okres (pkt 2.3 Opinii). Decyzja Rady z 1 grudnia 2009 roku ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009/908/UE L 322/28) przewiduje, że państwa członkowskie wchodzące w skład danej grupy tria określają *za wspólnym porozumieniem praktyczne ustalenia dotyczące ich współpracy*.

---

<sup>20</sup> Załącznik II do decyzji Rady z 1 grudnia 2009 roku ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009/908/UE).

<sup>21</sup> Ibidem. Załącznik III.

<sup>22</sup> Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 roku w sprawie sprawowania prezydencji Rady (2009/881/UE, Dz. Urz. L 315/50).

<sup>23</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE” z 28 grudnia 2010 roku (opinia z inicjatywy własnej) (2010/C 354/09), Dz. Urz. C 354/56.

## Funkcje i rola prezydencji

Dawniej uważano prezydencję za *responsabilité sans pouvoir* (czyli „odpowiedzialność bez władzy”). Obecnie zaś przypisane są jej liczne zadania i obowiązki. Prezydencja posiada wiele istotnych kompetencji. Oznacza nie tylko pewną władzę, ale również odpowiedzialność. Co do zasady, zadania, które są wykonywane w ramach przewodnictwa rotacyjnego w Radzie, mają swe korzenie w kompetencjach rządów krajowych. Są realizowane ze znacznym udziałem wielu czynników, obejmujących decydentów politycznych, urzędników służb publicznych (w tym dyplomatów) oraz różnego rodzaju ekspertów<sup>24</sup>.

W doktrynie istnieją różne podziały określające funkcje, jakie sprawuje prezydencja. Niektórzy wyróżniają funkcję zarządzającą, planistyczną, mediacyjną, współpracy z instytucjami Unii Europejskiej, reprezentacyjną w stosunkach zewnętrznych czy też symboliczną<sup>25</sup>. Inni funkcje te określają jako funkcję ustalania agendy (tzw. *agenda-shaping*), zarządzającą (tzw. administracyjno-koordynującą), mediacyjną (tzw. *honest brokering*), reprezentacyjną oraz symboliczną<sup>26</sup>. Jeszcze inni określają funkcje prezydencji poprzez omówienie jej różnorodnych zadań, w tym zadań organizatorsko-zarządzających, inicjująco-programowych, koordynacyjnych, mediacyjnych czy też reprezentacyjnych<sup>27</sup>. Niektórzy dodają jeszcze rolę przywódczą prezydencji<sup>28</sup>. Niemniej, wszelkie wskazane powyżej podziały co do zasady pokrywają się ze sobą. Należy przy tym pamiętać, że funkcje czy zadania wykonywane przez prezydencję stanowią pewien kierunek jej działania i są sprawowane w określonych granicach. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony niektóre z nich zostały w znacznym stopniu ograniczone, a inne uległy wzmocnieniu.

Główną funkcją prezydencji jest przewodniczenie pracom poszczególnych składów Rady Unii Europejskiej oraz zarządzanie (tzw. *management*) pracami Rady i jej organami podległymi – przygotowawczymi i pomocniczymi, tj. licznymi komitetami i grupami roboczymi<sup>29</sup>. Zadanie to stanowi największe wyzwanie dla prezydencji zarówno pod względem merytorycznym, jak i organizacyjnym<sup>30</sup>. Funkcja zarządzająco-organizatorska obejmuje zarówno działania proceduralne, jak i merytoryczne, od których uzależniony jest sprawny przebieg codziennej pracy Unii Europejskiej, w tym jej struktur międzyrządowych<sup>31</sup>. Jak zauważa Adam Jaskulski, *funkcja administracyjno-koordynująca, choć najmniej widoczna*

<sup>24</sup> Ibidem, pkt 3.1.

<sup>25</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie...*, s. 55–67.

<sup>26</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 50–56.

<sup>27</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 11–14.

<sup>28</sup> K. Szczerski, *Instytucja Prezydencji...*, s. 30–31.

<sup>29</sup> Załącznik do Regulaminu wewnętrznego Rady.

<sup>30</sup> [www.prezydencjaue.gov.pl](http://www.prezydencjaue.gov.pl)

<sup>31</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 11.

dla zwykłych obywateli, jest najważniejszą funkcją sprawowaną przez prezydencję<sup>32</sup>. Wiąże się bowiem z koniecznością przygotowania wielu tysięcy zebrań członków wchodzących w skład Rady Unii Europejskiej (ministrów poszczególnych sektorów), w tym spotkań formalnych i nieformalnych, zarówno w Brukseli (stałej siedzibie Rady), jak i Luksemburgu (gdzie odbywają się jej spotkania w kwietniu, czerwcu i październiku) – we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady Unii Europejskiej oraz w kraju prezydencji – tu już samodzielnie. Prezydencja pomaga także Radzie Europejskiej w organizacji spotkań „na najwyższym szczeblu” (głowy państw lub rządów państw członkowskich) poprzez współpracę stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej z Radą do spraw Ogólnych Rady Unii Europejskiej. Od prezydencji wymaga się zatem dużych umiejętności organizacyjnych i logistycznych oraz doskonałej znajomości zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. O jej sukcesie decyduje dobra organizacja, terminowość i sprawna koordynacja działań (w tym przygotowanie prac, odpowiednich materiałów, dokumentacji etc.). Jak już wcześniej wspomniano, wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony ograniczony został przedmiotowy zakres kompetencji prezydencji. W dniu wejścia w życie traktatu z Lizbony, tj. 1 grudnia 2009 r. Rada Unii Europejskiej wydała decyzję dotyczącą przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE L 325/35), który zastąpił dotychczas obowiązujący regulamin wewnętrzny z 15 września 2006 r. Dokument ten stanowi Załącznik do powyższej decyzji Rady, w którym określona została szczegółowo struktura organizacyjna, sposób pracy oraz funkcje Rady Unii Europejskiej i jej składów, rola i zadania prezydencji, a także liczne zmiany, jakie wprowadził traktat z Lizbony. Przewiduje on m.in. zmiany w zakresie organizacji głosowania w Radzie. Co do zasady Rada głosuje z inicjatywy swego przewodniczącego, a ponadto przewodniczący zobowiązany jest do rozpoczęcia procedury głosowania z inicjatywy członka Rady lub Komisji, pod warunkiem że postanowi tak większość członków Rady. Co więcej, członkowie Rady głosują według kolejności państw członkowskich, która została ustalona zgodnie z wykazem kolejnych prezydencji, przy czym najpierw przedstawiciel tego państwa, które według tejże kolejności obejmie prezydencję jako następne<sup>33</sup>. Nowy regulamin wewnętrzny Rady Unii Europejskiej przewiduje, że prezydencja jest odpowiedzialna za jego (właściwe) stosowanie, w tym czuwanie nad przestrzeganiem przepisów regulaminu dotyczących metod pracy Rady oraz za zapewnienie sprawnego przebiegu obrad. W tym celu Rada ma prawo stosowania odpowiednich środków koniecznych do możliwie najlepszego wykorzystania czasu dostępnego podczas posiedzeń. Oznacza to, że prezydencja ma prawo zwoływania posiedzeń danego gremium, ustalania kolejności omawiania poszczególnych punktów programu (porządku obrad) oraz czasu potrzebnego dla przeprowadzenia dyskusji nad nimi (przy czym czas wystąpień może odpo-

<sup>32</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 52.

<sup>33</sup> Art. 3 Regulaminu wewnętrznego Rady UE.

wiednio skracać). Organizuje także obrady delegacji, np. ogranicza ich liczbę w zależności od potrzeby, zwraca się do delegacji z prośbą o przedstawienie ich stanowisk na piśmie wraz z uzasadnieniem, przyznaje lub odbiera im głos, ma prawo decydować o zamknięciu dyskusji nad daną kwestią, momencie przejścia do głosowania, dokonać podsumowania osiągniętych porozumień, podpisać protokoły z obrad lub dokumenty etc. Prezydencja organizację posiedzeń różnych komitetów i grup roboczych sprawuje w taki sposób, aby ich sprawozdania były dostępne już przed posiedzeniami Komitetu Stałych Przedstawicieli, na którym mają być one rozpatrywane<sup>34</sup>. We wszystkich jej obowiązkach prezydencję jednostkową wspomagają inni członkowie trio lub w stosownych przypadkach przedstawiciel tego państwa członkowskiego, które jako następne wybierze prezydencję. W razie potrzeby, na wniosek prezydencji i zgodnie z jej instrukcjami, przedstawiciel ten lub członek wyżej wymienionej grupy zastępuje ją oraz przejmuje, w razie konieczności, niektóre zadania, a także zapewnia ciągłość prac Rady<sup>35</sup>. Szczególna rola w zakresie funkcji zarządzającej prezydencji przypada Radzie do spraw Ogólnych, gdyż *zapewnia (ona) spójność prac różnych składów Rady. Przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich ciągłość, w powiązaniu z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją. Jest odpowiedzialna za ogólną koordynację kierunków działania, zagadnień instytucjonalnych i administracyjnych, spraw horyzontalnych, które wywierają wpływ na różne kierunki działania Unii Europejskiej, takich jak wieloletnie ramy finansowe i rozszerzenie, oraz wszelkich spraw powierzonych Radzie przez Radę Europejską, z uwzględnieniem zasad działania unii gospodarczej i walutowej*<sup>36</sup>. Co do zasady Radę wspomaga COREPER (art. 19 Regulaminu wewnętrznego Rady) oraz Sekretarz Generalny (i Sekretariat) Rady Unii Europejskiej (art. 23 Regulaminu wewnętrznego), stąd też państwo członkowskie sprawujące prezydencję ma obowiązek ścisłej z nimi współpracy. Istnieje silna zależność prezydencji od tych organów jako *rodzaju sekretariatu Prezydencji oraz strażnika pamięci instytucjonalnej w toku rotacyjnej Prezydencji*<sup>37</sup>. Każdy dokument lub list przedstawiający stanowisko Rady Unii Europejskiej, a wydawany przez prezydencję, podlega uprzedniemu zatwierdzeniu przez Radę albo COREPER. A każda decyzja proceduralna prezydencji może być zmieniona w drodze zwykłej większości głosów członków Rady Unii Europejskiej. Należy pamiętać, że także Rada Europejska ma prawo wyznaczyć prezydencji określone zadania w drodze konkluzji, jak np. wyrazić konieczność przygotowania przez nią danego raportu lub sprawozdania<sup>38</sup>.

Funkcja planistyczna, inaczej tzw. *agenda-shaping*, łącznie określana mianem zadań inicjująco-programowych, uległa znacznemu ograniczeniu wraz z wejściem

<sup>34</sup> Ibidem, art. 20.

<sup>35</sup> Ibidem, art. 20 ust. 2 i 21.

<sup>36</sup> Ibidem, art. 2 ust. 2.

<sup>37</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie...*, s. 57.

<sup>38</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 53.

w życie traktatu z Lizbony. Nowo utworzone organy przejęły od prezydencji działalność w zakresie planowania strategicznego, pozostawiając jej jedynie możliwość programowania operacyjnego<sup>39</sup>. Z drugiej zaś strony być może dzięki temu zwiększy się jednak zakres poszczególnych obowiązków prezydencji. Należy bowiem zauważyć, że prezydencja odgrywa znaczącą rolę w ustalaniu bieżącej agendy prac Rady Unii Europejskiej, a tym samym w wyznaczaniu programów i celów strategicznych dla Unii Europejskiej jako całości. Pozostawienie jej zatem wyłącznego pola manewru w mniejszej liczbie dziedzin, może pozytywnie wpłynąć na jakość wykonywanych w ich ramach zadań. Według Jonasa Tallberga *agenda-shaping* polega na formowaniu agendy. W ramach tego pojęcia wyróżnia on: *agenda-setting*, czyli ustalanie agendy, wprowadzanie nowych spraw (tzw. dossier), którymi wcześniejsze prezydencje się nie zajmowały; *agenda-structuring*, czyli kierowanie i zarządzanie dossier opracowanym już w chwili obejmowania przez dane państwo prezydencji poprzez spowalnianie lub przyspieszanie (w zależności od potrzeby) prac nad nim oraz tzw. *agenda-exclusion*, tj. wykluczanie pewnych kwestii z agendy (poprzez blokowanie poszczególnych dossier), jeśli zostały już na niej zamieszczone<sup>40</sup>. Prezydencja jest zobowiązana do odpowiednio wcześniejszego przygotowania propozycji programowych w ramach osiemnastomiesięcznego programu działania oraz alternatywnych programów dla własnego państwa i pozostałych państw członkowskich. Na podstawie i po uwzględnieniu wymienionego programu działania Rady Unii Europejskiej przewodniczący opracowuje wstępny porządek obrad poszczególnych posiedzeń, składający się z dwóch części, tj. „obrad ustawodawczych” i „działań o charakterze nieustawodawczym” (są to punkty, o których włączenie do porządku obrad wystąpił członek Rady lub Komisja Europejska), a w tym punkty A dotyczące spraw zatwierdzanych przez Radę Unii Europejskiej bez konieczności poddawania ich dyskusji (nie umożliwia to jednak członkom Rady ani Komisji wyrażania opinii przy ich zatwierdzeniu, ani włączania oświadczeń do protokołu) oraz punkty B dotyczące pozostałych spraw. Po opracowaniu przez przewodniczącego wstępny porządek obrad przesyłany jest następnie pozostałym członkom Rady Unii Europejskiej i Komisji w terminie co najmniej czternastu dni przed rozpoczęciem posiedzenia oraz jednocześnie przekazywany jest parlamentom narodowym państw członkowskich. Porządek obrad jest przyjmowany przez Radę na początku każdego posiedzenia, przy czym włączenie do porządku obrad punktu innego niż punkty występujące we wstępnym porządku obrad wymaga jednomyślności Rady<sup>41</sup>. Ustalanie agendy jest w pewnym stopniu ograniczone systemowo ze względu na określone ramy czasowe prezydencji (od pół roku przewodnictwa danego państwa do półtora

<sup>39</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 12.

<sup>40</sup> J. Tallberg, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” Vol. 10, Issue 1, February 2003, s. 1–2, 4–5, tekst dostępny na stronie internetowej: [http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/tallberg\\_jepa\\_a\\_2003.pdf](http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/tallberg_jepa_a_2003.pdf)

<sup>41</sup> Art. 3 ust. 1, 6 i 7 Regulaminu wewnętrznego Rady.

roku dla całego trio). Tak krótki okres pozwala jedynie na zainicjowanie określonych propozycji legislacyjnych we współpracy z Komisją Europejską i może powodować permanentną dyskontynuację wysiłków oraz personalizację polityki Unii Europejskiej<sup>42</sup>. Ponadto, przy ustalaniu agendy prac prezydencja jest także związana (ograniczona) działalnością wcześniejszych prezydencji i musi kontynuować rozpoczętą pracę swych poprzedników, zwłaszcza w najistotniejszych dla Unii Europejskiej kwestiach (tzw. *rolling agenda*). Natomiast z drugiej strony krótki termin jednostkowych prezydencji i ich rotacyjny charakter oznacza co prawda niewielką, ale niezaprzeczalną korzyść, gdyż w razie czego „zła” prezydencja nie potrwa zbyt długo, co pozwoli zapobiec jej nieodwracalnym negatywnym skutkom<sup>43</sup>. Ponadto, rola prezydencji zwiększa się wraz z osłabieniem roli Komisji Europejskiej, od której prezydencja przejęła funkcję mediatora pomiędzy państwami członkowskimi. Dzięki łatwemu dostępowi do informacji o preferencjach Parlamentu Europejskiego i dobrym kontaktom z nim, prezydencja ma także pewną możliwość wywierania wpływu na tempo rozpatrywania spraw i ich ostateczny kształt w ramach procedury współdecydowania<sup>44</sup>. Niektórzy dzielą jeszcze koordynacyjne zadania prezydencji na te o wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Pierwsze z nich polegają na *moderowaniu współpracy* pomiędzy różnorodnymi strukturami Rady Unii Europejskiej, w tym poprzez prowadzenie dyskusji, głosowanie lub dążenie do osiągnięcia kompromisów w Radzie. Drugie zaś na *koordynacji współpracy wewnątrz Rady ze współpracą międzyinstytucjonalną*, a w tym mieszczą się m.in.: współpraca ze stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej, zwoływanie konferencji międzyrządowych (z ang. *intergovernmental conferences*) w sprawie rewizji obowiązujących traktatów, czy też przekazywanie opinii parlamentów narodowych odnośnie projektów aktów prawodawczych i ich zgodności z zasadą pomocniczości lub podmiotom, które mają prawo inicjowania procedury prawodawczej<sup>45</sup>.

Kolejną istotną funkcją sprawowaną przez prezydencję jest funkcja mediacyjna (tzw. *honest brokering*), niezwykle istotna dla uzyskiwania akceptacji państw członkowskich wobec dossier przyjmowanych przez Radę w drodze kompromisów wypracowywanych pomiędzy uczestnikami procesów decyzyjnych, w tym pomiędzy państwami członkowskimi oraz w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Rola prezydencji jako mediatora (tzw. *honest brokera*) związana jest ściśle ze wzrostem znaczenia formuły podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej większością kwalifikowaną oraz z objęciem tą procedurą coraz szerszej materii przedmiotowej. Traktat z Lizbony funkcję mediacyjną prezydencji znacznie wzmocnił i uprościł, chociaż obecnie nawet w tych dziedzinach, w których można głosować w drodze większości kwalifikowanej, rzeczywiście

<sup>42</sup> M. Brachowicz, *Instytucjonalny...*, s. 12.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>44</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 51–52.

<sup>45</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 12–13.

głosowanie występuje stosunkowo rzadko, a hybrydowy charakter prezydencji powoduje, że funkcję tę przejmuje stały Przewodniczący Rady Europejskiej lub Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Czasem funkcja mediacyjna prezydencji nie polega na czystym dążeniu do osiągnięcia kompromisu i poszukiwaniu konsensusu, lecz na narzuceniu im określonych propozycji lub rozwiązań albo na konstruktywnym „przymuszeniu” państw członkowskich do kompromisu i podjęcia przez nie ostatecznej decyzji, w razie gdyby rozbieżności pomiędzy ich stanowiskami były zbyt duże, a dyskusje zbyt długie i jałowe. W wykonywaniu tych zadań prezydencję wspiera Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, który stale współpracuje i porozumiewa się ze wszystkimi państwami członkowskimi. Przy realizacji funkcji mediacyjnej (*honest brokera*) państwo sprawujące prezydencję ma obowiązek kierowania się zasadą neutralności, łączenia i równoważenia interesów narodowych z interesami Unii Europejskiej jako całości. Traktat z Lizbony wprowadza jednak kilka instrumentów osłabiających znaczenie funkcji mediacyjnej prezydencji poprzez jej częściowe scedowanie w ramach „hybrydy” na stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którzy mają stać na straży zasady neutralności i bezstronności. Chociaż zdaniem Jana Barcza – *Trudno obecnie przesądzić, czy rozwiązanie kierujące się zasadą efektywności i kontynuacji (powierzające funkcje mediacyjne stałym organom kosztem szczególnego zaangażowania w proces negocjacyjny państw sprawujących rotacyjną Prezydencję) będzie długofalowo korzystne dla Unii i zagwarantuje sprawniejszą realizację wspólnych, unijnych spraw*<sup>46</sup>. Poza tym państwa członkowskie niesprawujące jeszcze w danym okresie prezydencji, lecz przygotowujące się do niej, akceptują w pewnym stopniu promowanie specyficznych interesów narodowych przez dane państwo, o ile nie przekracza ono pewnych dopuszczalnych granic i nie narusza funkcji *honest brokera*, a więc gdy nie polega jedynie na samolubnym forsowaniu jego własnych priorytetów. Dopuszczalne jest zatem promowanie tych zagadnień, które są ważne zarówno dla tego państwa, jak i interesu całej Unii Europejskiej. Natomiast przekroczenie powyższej granicy wywołuje natychmiastowy sprzeciw ze strony państw członkowskich, jednakże faworyzowanie własnych interesów narodowych przez prezydencję jest w pewnym stopniu dopuszczane przez pozostałe państwa członkowskie, gdyż zdają sobie one sprawę z faktu, iż niedługo same znajdą się w tym samym położeniu, z podobnymi dylematami i będą wówczas chciały postąpić w zbliżony lub identyczny sposób. Są więc bardziej wyrozumiałe w tym zakresie. W obliczu długiego (przy zwiększonej liczbie państw członkowskich) okresu oczekiwania na swoją „kolejkę” sprawowania prezydencji (obecnie ok. 13,5 lat), takie zachowanie jest więc tolerowane w praktyce. Należy jednak pamiętać o tym, aby zachować umiar<sup>47</sup>. W przypadku

<sup>46</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie...*, s. 61.

<sup>47</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, Poznań 2009, s. 54.



funkcji mediacyjnej forsowanie własnego interesu bardzo osłabia mediatora – staje się on niewiarygodny. Efektywności wykonywania funkcji mediacyjnej służy zatem m.in. współpraca prezydencji z państwami członkowskimi, Komisją Europejską, a także prowadzenie konsultacji, rozmów i negocjacji z różnymi podmiotami<sup>48</sup>. Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że zastosowanie nowej formuły przewodnictwa w systemie Unii Europejskiej posiada pewne zalety, gdyż *W systemie tym zachowano półroczny okres przewodnictwa, który pozostawia pewne pole manewru krajowi sprawującemu prezydencję. Program opracowany wspólnie przez „trio” sprzyja lepszemu współpracy państw członkowskich, które mogą dzięki temu zagwarantować w większym stopniu ciągłość polityki Unii, a tym samym życia Wspólnoty*<sup>49</sup>.

Prezydencja pełni także funkcję reprezentacyjną, która dzieli się na zewnętrzną – polegającą na reprezentowaniu Unii Europejskiej w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (obecnie przy współpracy ze stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) oraz na wewnętrzną – polegającą na współpracy prezydencji z różnymi organami i na reprezentowaniu Rady wobec instytucji Unii Europejskiej, tj. głównie Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej czy Rady Europejskiej, a także wobec parlamentów narodowych. Traktat z Lizbony znacznie jednak, ze względu – o których była mowa – zmniejszył rolę reprezentacyjną prezydencji, ale jednocześnie tworzy też nowe ramy współpracy poprzez wymóg współpracy prezydencji z tymi organami. W ramach funkcji reprezentacyjnej państwo sprawujące prezydencję bierze udział w konferencjach międzynarodowych i rozwiązywaniu problemów międzynarodowych (o wymiarze globalnym), czujnie obserwując i identyfikując najważniejsze obszary potencjalnej aktywności Unii Europejskiej oraz ustalając priorytety według własnych preferencji. Przewodniczy także wszystkim spotkaniom w ramach negocjacji z kandydatami do Unii Europejskiej (chyba że zadanie to zostanie powierzone Komisji Europejskiej na mocy jej decyzji). Ponadto prezydencja przewodniczy także organom pomocniczym, w tym określonym grupom roboczym (z ang. np. RELEX czy COTER)<sup>50</sup>. Ma ona także obowiązek ścisłej współpracy z Wysokim Przedstawicielem Unii celem zapewnienia spójności działania wszystkich organów przygotowawczych podległych Radzie do spraw Zagranicznych.

Jeśli zaś chodzi o wewnętrzną wymiar funkcji reprezentacyjnej, to polega ona głównie na kontaktach prezydencji z Parlamentem Europejskim (m.in. udziale w jego posiedzeniach plenarnych i posiedzeniach komisji parlamentarnych bądź też wydawaniu deklaracji w imieniu Rady). Prezydencja jest odpowiedzialna za

<sup>48</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 13.

<sup>49</sup> Ibidem, pkt 2.4.

<sup>50</sup> Są to skróty angielskie nazw komisji tematycznych Rady Unii Europejskiej, oznaczające odpowiednio: Komisja do spraw Stosunków Zewnętrznych (RELEX) oraz Komisja do spraw Polityki Spójności Terytorialnej (COTER).

kontakty z Parlamentem Europejskim na różnych płaszczyznach: przedstawia mu program prezydencji oraz sprawozdanie ze swych osiągnięć (nad którymi odbywa się debata), współpracuje z Parlamentem w ramach procesu legislacyjnego, informuje go o różnych działaniach i postępowaniach w rozwoju Unii Europejskiej, w tym zdaje sprawozdanie z każdego spotkania Rady Europejskiej. Art. 26 Regulaminu wewnętrznego Rady stanowi, iż: *Rada jest reprezentowana przed Parlamentem Europejskim i jego komisjami przez prezydencję lub, za zgodą prezydencji, przez członka uprzednio ustalonej grupy trzech państw członkowskich, przez kolejną prezydencję lub przez Sekretarza Generalnego. Z upoważnienia prezydencji Radę mogą również reprezentować przed komisjami Parlamentu Europejskiego wyżsi urzędnicy Sekretariatu Generalnego. W przypadku Rady do Spraw Zagranicznych Rada jest reprezentowana przed Parlamentem Europejskim i jego komisjami przez jej przewodniczącego. W razie potrzeby może go zastąpić członek tej Rady, reprezentujący państwo członkowskie, które sprawuje półroczną prezydencję Rady. Z upoważnienia jej przewodniczącego Radę do Spraw Zagranicznych mogą również reprezentować przed komisjami Parlamentu Europejskiego wyżsi urzędnicy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych lub, w stosownych przypadkach, Sekretariatu Generalnego Rady. Rada może również przedstawiać swoje poglądy Parlamentowi Europejskiemu w drodze pisemnego oświadczenia.* Ponadto wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony współpraca prezydencji z Komisją Europejską wzrosła, gdyż porozumiewają się one w sprawie kształtu rocznego programu legislacyjnego. Art. 324 TFUE przewiduje także istotną rolę prezydencji w ramach „trilogu” pomiędzy przewodniczącymi Parlamentu, Komisji i Rady (prezydencji). Poza tym Rada Unii Europejskiej może wnieść skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na nieważność aktów wydanych przez Komisję, Radę lub Europejski Bank Centralny, czyli na ich określone działanie albo przeciwnie, na ich bezczynność. Jej postępowanie (określona czynność lub bezczynność) również może być powodem wniesienia takiej skargi. Wówczas Radę reprezentuje prezydencja, choć sytuacje tego typu występują dosyć rzadko. Co więcej, traktat z Lizbony zwiększył rolę parlamentów narodowych – odtąd stają się one istotnym podmiotem w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, odpowiedzialnym za opiniowanie propozycji nowych aktów prawnych (które następnie prezydencja przekazuje instytucjom decyzyjnym do ustosunkowania się) i kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości. Dlatego też jest ważne, aby prezydencja dbała o właściwe z nimi relacje (zwłaszcza z własnym parlamentem macierzystym). Pozwoli jej to na „wycucie nastrojów społecznych” względem poszczególnych kwestii.

Zmianie uległa także rola prezydencji w zakresie rewizji traktatów. W ramach tzw. zwykłej procedury zmiany traktatów (art. 48 ust. 1–5 TUE w nowym brzmieniu) nadal znaczący będzie udział państwa sprawującego prezydencję podczas Konferencji Międzyrządowej. Natomiast w zakresie nowej „uproszczonej” procedury zmiany traktatów (art. 48 ust. 6–7 TUE w nowym brzmieniu) główne decyzje podejmować będzie Rada Europejska i jej przewodniczący.

Podsumowując, wszystkie funkcje prezydencji składają się na jej rolę przywódczą, jaką odgrywa ona w Unii Europejskiej, a w jej ramach poszczególne państwa członkowskie. Prezydencja bowiem stanowi m.in. możliwość zaprezentowania różnych stanowisk czy inicjatyw politycznych, okazję do nadania integracji europejskiej nowych kierunków oraz do poszukiwania rozwiązań wobec ważnych bieżących i przyszłych problemów Europy.

Niezależnie od sprawowania powyższych funkcji prezydencja podejmuje również pewne formy działania na rzecz Unii Europejskiej związane z legitymacją demokratyczną, przede wszystkim prezydencja symbolizuje Unię. Tym samym przywódcy państwa sprawującego prezydencję podkreślają nie tylko znaczenie swego państwa poprzez wskazanie jego *europejskiego profilu*, ale również poprzez *podkreślenie charakteru Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa i umocnienie ich oddziaływania na sferę wewnątrz krajową, a tym samym na polepszenie percepcji „spraw europejskich” w państwie sprawującym prezydencję*<sup>51</sup>. W tym zakresie ważną rolę odgrywa państwo sprawujące przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Nie można jednak zgodzić się z wyrażonym przez Jana Barcza poglądem, że jest to kolejna funkcja prezydencji, tzw. funkcja symboliczna. Trafniejsze wydaje się bowiem określenie, że jest to pewnego rodzaju okazja dla danego państwa do podjęcia przez nie określonych działań. Państwo sprawujące prezydencję ma wówczas możliwość stworzenia określonego przekazu, jaki jego władze chciałyby podać społeczności międzynarodowej oraz krajowej opinii publicznej. Dzięki temu istnieje możliwość dokonania własnej promocji przez dane państwo lub pewnych elementów jego wizerunku, co w rezultacie ma pomóc w zapewnieniu silniejszej pozycji, większych wpływów oraz znaczącej roli tego państwa w Unii Europejskiej. Pogląd ten podziela również Adam Jaskulski, który twierdzi, że powyższe działania prezydencji mogą pomóc przywódcom państw ją sprawujących we wzmocnieniu ich pozycji na arenie międzynarodowej (zwłaszcza na forum Rady Europejskiej) poprzez ukazanie ich jako *przywódców Unii Europejskiej*, którzy potrafią realizować kluczowe zadania we wspólnym interesie i są zdolni do dokonywania przełomów politycznych na skalę światową<sup>52</sup>. Dzięki temu łatwiej jest później danemu państwu forsować własne cele i priorytety.

Ponadto Martin Westlake zauważa, że wiele państw członkowskich postrzega okres rotacyjnej prezydencji jako epizodyczną dyscyplinę – okresowe intensywne przygotowania i wzmoczoną aktywność, stanowiące pewnego rodzaju *wartość pedagogiczną*, m.in. dzięki kształceniu kadr dyplomatycznych i służb cywilnych w zakresie mechanizmów Unii Europejskiej, a także kształceniu państw członkowskich w zakresie rozumienia ich zadań i roli prezydencji. Jest to pewnego rodzaju *funkcja socjalizacyjna*, która pomaga prezydencji w tworzeniu wzajem-

<sup>51</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie...*, s. 65.

<sup>52</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 56.

nego zrozumienia i poczucia więzi pomiędzy państwami członkowskimi. Według autora wypełnienie przez prezydencję należycie jej obowiązków jest oznaką odpowiedzialności, gdyż w wyniku tego ukazuje się dobry wizerunek państwa członkowskiego (własny i zewnętrzny) zarówno jako „gracza” wspólnotowego, jak i państwa z dojrzałym narodem europejskim. Prezydencja oznacza również ważne przywileje i prestiż oraz pozwala na tzw. *engrenage*, czyli napędzanie w ruch całej Unii Europejskiej. Dzięki temu każde z państw członkowskich może co pewien czas stać się trybikiem unijnej maszyny<sup>53</sup>.

### **Przygotowania do objęcia prezydencji przez Polskę – priorytety, zagrożenia i wyzwania**

Krzysztof Szczerski określa prezydencję mianem *wielkiego europejskiego festiwalu danego państwa*, czyli okresem promocji jego kultury, historii, uwarunkowań społecznych oraz walorów gospodarczych i turystycznych, a tym samym *najbardziej efektywnym instrumentem wpływu pojedynczego państwa na politykę całej Unii*, a także *swoistym egzaminem europejskiej dojrzałości*<sup>54</sup>. Państwo obejmujące prezydencję w Radzie Unii Europejskiej powinno jednak przestrzegać pewnych ściśle określonych zasad. Ma ono obowiązek kierować się zasadą neutralności, bezstronności oraz pewnej wstrzemięźliwości w jednostronnym forsowaniu własnych interesów narodowych i naginaniu ustalonego programu działania wedle własnych potrzeb i ambicji poprzez umiejętne łączenie interesów partykularnych z celami oraz strategiami Unii Europejskiej jako całości. Zadania wykonywane przez prezydencję wiążą się więc z dużą odpowiedzialnością oraz wymagają wysiłków całego rządu danego państwa, które wówczas nie może bronić stanowiska krajowego, gdyż w okresie tym jest ono *twarzą i głosem* Unii Europejskiej, określającym jej strategię i priorytety, wykonującym zadania organizacyjne oraz pełniącym funkcje reprezentacyjne<sup>55</sup>. Jak stwierdza Adam Jaskulski: *Przyjmuje się, że rola, jaką spełnia w tym czasie prezydencja, powinna być wykonywana w odezwaniu od swoich interesów narodowych. Członek delegacji prezydencji powinien kierować się interesem Unii Europejskiej, a jego celem powinno być osiągnięcie konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi*. Dalej dodaje on, że: *Oczywiste jest, iż prezydencja posiada nadal swoje interesy, jednakże powinna być zdolna „poświęcić” je w imię osiągnięcia konsensusu, a nie być przyczynkiem do zaostrzenia sporu*<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> M. Westlake, *The Council...*, s. 46–47.

<sup>54</sup> K. Szczerski, *Instytucja Prezydencji...*, s. 17.

<sup>55</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE” z 28 grudnia 2010 roku (opinia z inicjatywy własnej) (2010/C 354/09), Dz Urz. C 354/56, pkt. 2.1–2.2.

<sup>56</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 53.

Mając na uwadze fakt, że 1 lipca 2011 r. Polska objęła przewodnictwo w Unii Europejskiej i rozpoczęła okres rządów nowego trio prezydencji, obejmującego także Danię i Cypr, który trwać będzie przez osiemnaście miesięcy i ostatecznie zakończy się 31 grudnia 2012 r., warto zastanowić się nad tym, czy zda ona egzamin z europejskiej dojrzałości i czy w rezultacie stanie się wzorem godnym do naśladowania przez kolejne prezydencje. Jest to ważny dla Polski moment, gdyż jako pierwsza z nowej trójki państw objęła ona stery przewodnictwa w Unii. Będzie się zatem musiała wykazać wystarczającą sprawnością, dobrym przygotowaniem merytorycznym i doskonałą organizacją, a także umieć „narzucić” odpowiednie tempo dla kolejnych państw trio. Rola i znaczenie oraz sprawność i dostateczny poziom zdyscyplinowania pozostałych państw grupowej prezydencji będą zależały od Polski. Prezydencja polska stanowi pewnego rodzaju test dla Polski, która jako państwo „nowe” w Unii Europejskiej, ze stosunkowo niewielkim jeszcze doświadczeniem w zarządzaniu polityką europejską, po raz pierwszy objęło w niej przewodnictwo. Analizując przygotowania do objęcia przez Polskę prezydencji w drugiej połowie 2011 r., należy przede wszystkim wskazać, w jakich realiach prezydencja ta jest realizowana, uwzględniając istniejące bądź potencjalne zagrożenia i utrudnienia, a także wyzwania dla polskiej prezydencji, dobór priorytetów dla określenia ostatecznej agendy prezydencji oraz wewnętrzne przygotowania administracyjne i kadrowe do objęcia przewodnictwa w Unii Europejskiej. 28 maja 2009 r. istniejący wówczas Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) zainicjował cykl współpracy z niezależnymi ekspertami europejskimi z wybranych ośrodków akademickich i instytucji badawczych, którego efektem była szczegółowa analiza uwarunkowań polskiej prezydencji, prawdopodobnych tematów jej agendy oraz propozycji konkretnych rozwiązań. Jako zagrożenia i przeszkody dla polskiej prezydencji wskazano głównie: kryzys gospodarczy, konieczność określenia nowej europejskiej Perspektywy Finansowej po 2013 r. (wówczas kończy się okres obowiązywania Perspektywy przyjętej na lata 2007–2013), a także polskie wybory parlamentarne (zbieżność terminu prezydencji z datą wyborów parlamentarnych w kraju). Wszystko to oznacza to, że Polska będzie oceniana za umiejętność realizacji zadań ponadpaństwowych i krajowych równocześnie, zarówno przez pozostałych członków Unii Europejskiej, jak i wewnątrz przez władze państwowe i obywateli. Dlatego też spoczywa na niej dodatkowa, podwójna odpowiedzialność.

Polska, Dania i Cypr są pierwszą grupą stosującą postanowienia traktatu z Lizbony w zakresie planowania i realizacji swego programu działania. Wiąże się to niewątpliwie (z racji braku przetestowanego *know-how* lizbońskiego) z wprowadzaniem licznych precedensów, zwłaszcza jeśli chodzi o podział kompetencji oraz współpracę w praktyce w ramach osiemnastomiesięcznego programu grupy tria, a także z wieloma nowymi wyzwaniami. Należy ponadto uważać na to, aby prezydencja grupowa nie dawała pola manewru trzem niezależnym prezydencjom, lecz jedynie realizacji wspólnych priorytetów w oparciu o kon-

kretny program działania trzech jednostkowych prezydencji, wymieniających się swymi doświadczeniami i razem na bieżąco współpracujących w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Dopiero czas pokaże, na ile priorytety w ramach wspólnego programu są rzeczywiście wspólnie ustalane, na ile są one polskie, a na ile europejskie. Okres prezydencji może być okresem spokojnej realizacji wcześniej wyznaczonych kierunków działania, może być także czasem realizacji nowych inicjatyw. Jak stwierdzono: *Można to traktować jako minus, jednak warto wykorzystać okazję do podejmowania nowatorskich, niestandardowych rozwiązań – skoro nikt tego nie realizował, dlaczego nie zrobić tego w taki a nie inny sposób?*<sup>57</sup>

Należy także postawić pytanie, na ile wiążące są priorytety wynikające z wcześniejszych ustaleń osiemnastomiesięcznego programu działania tria prezydencji. Wiele czynników wpływa bowiem na zniekształcenie bądź modyfikację pierwotnie przyjętego programu. Wówczas program ten schodzi na dalszy plan, ustępując miejsca aktualnym problemom nurtującym Unię Europejską i jej członków. Według Joanny Skoczek, podczas sprawowania prezydencji oprócz własnych ambicji należy brać pod uwagę kilka kwestii: po pierwsze, fakt, że ok. 80–90% agendy będą stanowiły tematy odziedziczone po poprzednikach, o różnym stopniu zaawansowania i z potrzebą ich kontynuowania – stąd też konieczna będzie współpraca z poprzednim trio celem zapewnienia płynności i sprawności prac; po drugie, że będą istniały zadania prezydencji określone w ramach programu jako priorytety, czyli główne i najważniejsze punkty do realizacji; po trzecie, że zawsze pojawić się mogą *ad hoc* pewne istotne problemy wymagające natychmiastowej reakcji, podjęcia określonych działań lub decyzji.<sup>58</sup> Podobnie będzie się działo w okresie polskiej prezydencji, gdyż głównym problemem rzutującym na polską prezydencję będzie przede wszystkim okres wychodzenia z kryzysu gospodarczego i zwalczanie jego negatywnych skutków (w tym radzenie sobie z problemem Grecji) poprzez określanie wspólnego programu podejścia do tego problemu – czyli tzw. *crisis management*. Z jednej strony będzie to m.in. czas obniżonego PKB UE, ograniczonych przychodów do budżetu unijnego, czyli okres dużej wstrzemięźliwości finansowej, wysokiego stopnia bezrobocia i ogólnego niezadowolenia społeczeństwa w państwach członkowskich, trudnej sytuacji na rynkach zbytu oraz zwiększonego zapotrzebowania na aktywność państwa w sferze gospodarczej, a także ogólny test na europejską solidarność. Z drugiej zaś strony istotne będzie zagadnienie wzmacniania bezpieczeństwa w Unii Europejskiej i pomocy państwom dotkniętym konfliktami wewnętrznymi, jak Tunezja, Egipt czy Libia. Prezydencja będzie zatem musiała nauczyć się sprawnie reagować na problemy pojawiające się na bieżąco, co w pewnym sensie może powodować jej oddalenie się od wcześniej ustalonych wytycznych. W kontekście tym dobór odpowiedniego,

<sup>57</sup> J. Skoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, (w:) *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, (red. nauk.) Z. Czachór, M.J. Tomaszuk, Poznań 2009, s. 35.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

uniwersalnego tematu, głównego priorytetu prezydencji jest więc kluczowy. Zdaniem Tomasza G. Grosse'a, polska dyplomacja powinna realizować inicjatywy polityczne, które z jednej strony odnosić się będą do interesów ogólnoeuropejskich, a z drugiej do krajowych. Jego zdaniem, cały wysiłek należy skoncentrować na jednej – dwóch inicjatywach, w tym na współpracy energetycznej i mechanizmach europejskiej solidarności w tym zakresie, a ponadto na polityce wschodniej Unii Europejskiej, zwłaszcza obejmującej Rosję i Ukrainę<sup>59</sup>. Inni natomiast wskazują na dwa rodzaje zadań, którym polska prezydencja będzie musiała sprostać – rozwiązywanie bieżących problemów agendy (*godzenie adwersarzy i łagodzenie konfliktów*) oraz uruchomienie *szerokoformatowego*, perspektywicznego myślenia inicjującego nowe tematy dotyczące problematyki europejskiej, również do wzięcia pod rozwagę przez przyszłe prezydencje<sup>60</sup>. Podkreśla się, aby Polska przy doborze priorytetów starała się unikać postaw konfrontacyjnych, tj. sprzecznych z ogólnymi celami, a także forsowania własnych narodowych idei i ambicji. Powinna ona raczej przyjąć postawę ofensywną celem udowodnienia, że polskie przewodnictwo w Unii jest przewodnictwem państwa silnego, proeuropejskiego, zdecydowanego i wpływowego<sup>61</sup>. Dobór priorytetów prezydencji jest zatem istotny. Ma także na niego wpływ legitymizacja demokratyczna prezydencji, czyli świadomość i akceptacja tego wydarzenia europejskiego przez społeczeństwo. Największe poparcie mają kwestie dotyczące wzmocnienia rynku wewnętrznego i sytuacji gospodarczej państw członkowskich, jak również bezpieczeństwo międzynarodowe i polityka prowschodnia. Mając na uwadze specyfikę gospodarki krajowej, warto w miarę możliwości wykorzystać moment prezydencji polskiej, aby zadbać o małe i średnie przedsiębiorstwa, zachęcić zagranicznych pracowników, turystów czy studentów. Rozważane są także takie obszary zagadnień, jak m.in. problematyka bezpieczeństwa energetycznego i ochrony klimatu, problematyka dotycząca Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, negocjacje w sprawie integracji Chorwacji oraz Islandii z Unią Europejską, znaczące dla Polski kwestie dotyczące polityki rybołówstwa, czy też strategii dla regionu Basenu Morza Bałtyckiego. Ponadto Polska z racji swego położenia geopolitycznego traktowana jest jako „drzwi na Wschód”. Jest zatem w naturalny sposób predystynowana do zajęcia się problematyką stosunków i integracji państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Państwa członkowskie uważają Polskę za partnera posiadającego większą (m.in. pod względem historycznym i kulturowym) znajomość problematyki i realiów społecznych i gospodarczych takich państw, jak Ukraina, Białoruś czy Rosja, a więc państwa członkowskie będą

<sup>59</sup> T.G. Grosse, *Euro 2011: Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, „Analizy i Opinie” nr 77, wrzesień 2007, s. 4–5.

<sup>60</sup> M. Kałużyńska, *Uwarunkowania i wyzwania prezydencji Polski w UE w 2011 r. – zapis debaty z udziałem ekspertów zagranicznych*, (w:) *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, Biuletyn Analiz UKiE, nr 22, listopad 2009, s. 17.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 19–20.

na pewno oczekiwały od prezydencji polskiej jakiegoś konkretnego planu działania w tym właśnie kierunku. Na miesiąc przed rozpoczęciem prezydencji nowego trio, na posiedzeniu Rady Gabinetowej ostatecznie potwierdzono, że *Polska skupi się na trzech priorytetach: integracji europejskiej jako źródle wzrostu, bezpiecznej Europie oraz Europie korzystającej na otwartości*, a w szczególności zajmie się podkreśleniem sensu i wagi instytucji europejskich oraz pieniędzy unijnych w kontekście kryzysu gospodarczego, traktatem akcesyjnym z Chorwacją, umową stowarzyszeniową i umową o pogłębionej strefie wolnego handlu z Ukrainą, aby dokumenty te zostały podpisane podczas polskiej prezydencji, ochroną dorobku Schengen i poszerzeniem strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię, a także sytuacją na Białorusi<sup>62</sup>. Niemniej, Polska przy doborze priorytetów *będzie musiała zmierzyć się z wyzwaniem pogodzenia ambitnych planów i oczekiwań z możliwościami, jakie posiada sześciomiesięczna Prezydencja w określonych, niezależnych od niej warunkach politycznych, gospodarczych, społecznych, międzynarodowych, przy uwzględnieniu dwóch kryteriów – „atrakcyjności” (desirability) oraz „prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów” (feasibility)*<sup>63</sup>. Autorzy piszący o priorytetach polskiej prezydencji, wskazują na liczne jej imperatywy. Między innymi Polska jako lider nowego trio (prezydencja grupowa ma się składać z jednego państwa dużego i dwóch mniejszych) powinna wykorzystać czas swej jednostkowej prezydencji w ramach grupy jako okazję do wypromowania swego nowego oblicza na arenie europejskiej/międzynarodowej, a także krajowej poprzez ukazanie nowego, nowoczesnego i doskonale przygotowanego (pod względem merytorycznym, organizacyjnym i językowym) zaplecza administracyjnego. Sukces prezydencji polskiej oznaczać będzie bowiem promocję jej pozytywnego wizerunku na świecie, obalającego krzywdzące stereotypy. Ukáže Polskę w świetle partnera odpowiedzialnego, kompetentnego, zakorzenionego w strukturach Unii Europejskiej, potrafiącego ważyć interesy narodowe z interesami ogółu społeczności europejskiej, chętnego do podejmowania kolejnych wyzwań i inicjatyw. Zwiększy to zaufanie do Polski oraz poprawi stosunki innych państw członkowskich względem niej<sup>64</sup>. Jest to istotne z tego względu, że zły zarząd prezydencji mógłby osłabić pozycję Polski w Unii Europejskiej na wiele lat. Dlatego też należy uczynić wszystko, aby uniknąć czarnego scenariusza<sup>65</sup>. Jak wskazuje Joanna Skoczek, okres ostatnich kilku lat był dla Polski *przyspieszonym kursem członkostwa*, a co za tym idzie, w dobie przygotowań prezydencji stanowi także przyspieszony kurs europejskiej dojrzałości i świadomości<sup>66</sup>. Ważne jest także, aby Polska w okresie

<sup>62</sup> <http://www.radiozet.pl/layout/set/print/Wiadomosci/Polska/Czekamy-niecierpliwie-na-rozpozecie-prezydencji>

<sup>63</sup> M. Kałużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać...*, s. 9.

<sup>64</sup> J. Skoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań...*, s. 42.

<sup>65</sup> K. Bobiński, J. Kucharczyk, B. Nowak, J. Piekło, *Six months to go*, „The Economist”, grudzień 2010, artykuł dostępny również na stronie internetowej: [http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/12/polands\\_eu\\_presidency](http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/12/polands_eu_presidency)

<sup>66</sup> J. Skoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań...*, s. 31–32.



sprawowania prezydencji umiała utrzymywać poprawne i przyjazne kontakty ze swoimi partnerami prezydencji grupowej, jak również z pozostałymi państwami członkowskimi, budowane na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu oraz na wymianie cennych doświadczeń. Okres prezydencji powinien bowiem stanowić czas nauki o sprawnym „zarządzaniu Europą”, zwłaszcza w dobie wielu kryzysów, które zachwiały fundamentami Unii Europejskiej. Polska powinna nie tylko uczyć się od innych, ale także uczyć inne państwa solidarności i działać na rzecz wzmożonej integracji europejskiej w okresie licznych przemian i prób.

Polska stosunkowo wcześniej rozpoczęła przygotowania do prezydencji obejmowanej w drugiej połowie 2011 r., zarówno pod względem wypracowywania właściwych kontaktów z pozostałymi partnerami z grupy, jak i mobilizacji własnych sił wewnętrznych. Jeśli chodzi o organizację administracji państwowej, Polska wybrała model scentralizowany. Pod koniec 2008 r. powstał Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, który Rada Ministrów przyjęła 13 stycznia 2009 r. Określono w nim trzy główne rodzaje szkoleń organizowanych na poziomie centralnym (organizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej), w tym po pierwsze – centralne specjalistyczne szkolenia dotyczące ogólnej wiedzy na temat Unii Europejskiej i jej struktur, po drugie – dotyczące różnych sposobów sprawowania prezydencji (w tym negocjacje i tzw. umiejętności miękkie, sztuka prowadzenia spotkań itp.), a po trzecie – szkolenia z zakresu roboczych języków Unii Europejskiej (głównie języka angielskiego i francuskiego). Już 15 lipca 2008 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie o powołaniu Pełnomocnika ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE<sup>67</sup>. Na jego podstawie powołano pierwotnie na tę funkcję Sekretarza Stanu w UKIE. Przewiduje się, że koszty organizacji prezydencji będą wynosiły ok. 430 milionów złotych<sup>68</sup>.

Przygotowanie prezydencji ma znaczny wymiar projektowy, w którym najczęściej zależy od samych wykonawców (w tym przypadku głównie administracji polskiej). Prezydencja stanowi bowiem olbrzymi wysiłek organizacyjny i logistyczny. Wymaga zaangażowania wielu podmiotów – wszystkich ministerstw, wielu urzędów, placówek dyplomatycznych (zwłaszcza stałego Przedstawiciela przy Unii Europejskiej), parlamentu, samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i mediów, a także mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku Polski nastawienie względem prezydencji jest niezwykle pozytywne.

Podsumowując, należy także zastanowić się nad tym, co tak naprawdę tworzy dobrą prezydencję. Trudno co prawda oceniać tę, która się jeszcze nie zakończyła. Jednakże z pewnością kluczowe znaczenie ma dobre przygotowanie administracji

<sup>67</sup> Dz Urz. Nr 133, poz. 843.

<sup>68</sup> J. Skoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań...*, s. 41.

państwowej, gdyż odpowiednie kadry gwarantują sukces. Istotny jest również wkład państwa i umiejętność szybkiego reagowania przez nie w tym okresie na bieżącą działalność i problemy Unii Europejskiej<sup>69</sup>. Zdaniem Adama Jaskulskiego: *Sukces Prezydencji uzależniony jest przede wszystkim od podmiotu, który ocenia daną prezydencję* (m.in. inne państwa członkowskie, instytucje europejskie, dziennikarze oraz opinia publiczna), *żeby móc przeprowadzić „dobrą prezydencję” konieczny jest konsensus polityczny wszystkich najważniejszych sił politycznych w państwie, które przewodniczy UE*<sup>70</sup>. Ponadto: *Umiejętność budowania poparcia dla własnych propozycji jest kluczem do prowadzenia sprawnego procesu decyzyjnego*<sup>71</sup>. Istotna jest także współpraca z różnymi podmiotami, w tym z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim, stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej, Sekretariatem Generalnym Rady Unii Europejskiej, własnym stałym Przedstawicielem w Brukseli, własną służbą dyplomatyczną oraz środkami masowego przekazu, umiejętne dokonanie wyboru właściwych priorytetów, a także zdolności organizacyjne<sup>72</sup>.

Istnieje wiele różnorodnych kryteriów oceny prezydencji. Niemniej: *Każda jednostkowa prezydencja jest w pewnym sensie próbą realizacji przewodnictwa idealnego*<sup>73</sup>. Nie ma prezydencji całkowicie złych czy całkowicie dobrych. *Złe prezydencje to jedynie te, które nie są w stanie lub nie chcą zrozumieć swej roli*<sup>74</sup>. Jakikolwiek osąd wydany na temat prezydencji powinien zawierać całościowy jej obraz. Ciekawe zatem, jak Polska ostatecznie poradzi sobie z tak ogromnym wyzwaniem, jakim jest sprawowanie przewodnictwa w Europie. Jeśli jej się to uda, będzie to sukces na lata. Obecnie pozostaje jedynie cierpliwie oczekiwać na koniec okresu polskiej prezydencji, aby móc dokonać rzetelnej analizy osiągnięć oraz ostatecznego rozrachunku z tego, co zostało zaplanowane, a co zrealizowane. Należy zatem za Polskę mocno trzymać kciuki.

## STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł ma na celu szczegółowe przedstawienie zagadnienia prezydencji. W pracy posłużono się metodą analityczno-prawną. Artykuł służy wyjaśnieniu pojęcia

<sup>69</sup> M.J. Tomaszuk, *Stan przygotowań Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II poł. 2011 roku*, s. 67–68 oraz M. Żywioł, *Szkolenie kadr dla prezydencji – program polski a doświadczenia innych państw*, (w:) *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, (red. nauk.) Z. Czachór, M.J. Tomaszuk, Poznań 2009, s. 69–72.

<sup>70</sup> A. Jaskulski, *Co tworzy dobrą prezydencję?* (w:) *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, (red. nauk.) Z. Czachór, M.J. Tomaszuk, Poznań 2009, s. 85.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 87–93.

<sup>73</sup> P. Borkowski, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej 2011 – aspekty teoretyczne i międzynarodowe*, (w:) *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, (red. nauk.) K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 41.

<sup>74</sup> M. Westlake, *The Council...*, s. 49–50.

prezydencji, przedstawieniu jej różnych modeli, funkcji oraz roli. Ponadto przedstawia najważniejsze jej cechy oraz zmiany dotyczące przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, jakie zostały wprowadzone/utrwalone wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony. Wskazano także zasady, jakich należy przestrzegać przy organizowaniu prezydencji, oraz co stanowi „dobrą prezydencję”, jak również omówiono priorytety, wyzwania i zagrożenia dla prezydencji objętej przez Polskę z dniem 1 lipca 2011 r., która otwiera okres prezydencji nowego trio. W artykule skonstatowano, że istnieje potrzeba przeprowadzenia dogłębnej analizy zagadnienia prezydencji ze szczególnym uwzględnieniem jej różnorodnych funkcji oraz zasad i sposobu sprawowania, co jest istotne z tego względu, że Polska po raz pierwszy podjęła się tego wyzwania.

## **SUMMARY**

The article is aimed at presenting the issue of Presidency in detail. The author uses an analytical-legal method. The article serves to explain a concept of Presidency, to present its different models, functions and role. Secondly, it presents its most important characteristic features and changes concerning the Presidency of the Council of the European Union introduced/consolidated by the Treaty of Lisbon. Moreover, the article also points at the principles that should be observed when organizing the Presidency and what makes a “good Presidency”. It also discusses priorities, challenges and threats for the Polish Presidency from 1 July 2011, when a period of a new trio’s Presidency started. The article makes a conclusion that there is a need to make a thorough analysis of the issue of Presidency, with a special attention paid to its varied functions and principles, and ways of holding it. This is essential because Poland has met this challenge for the first time.