



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

„BIULETYN OPINIE”

Nr 2/2011

Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r.

Część I
Aspekty prawno-instytucjonalne

Artur NIEDŹWIECKI

Warszawa, 7 lutego 2011 roku

W opinii ekspertów przed przyjęciem Traktatu lizbońskiego rola Prezydencji w ramach systemu instytucjonalnego integracji europejskiej ulegała systematycznemu wzrostowi¹. Przewodnictwa kolejnych państw członkowskich UE wywierały istotny wpływ na kształt agendy projektu europejskiego². Prezydencje krajów UE zajmowały zasadniczą pozycję zwłaszcza w obszarach integracji europejskiej funkcjonujących na zasadzie metody międzyrządowej (II oraz III filar UE)³. Zmiany architektury instytucjonalnej zjednoczonej Europy po przyjęciu Traktatu lizbońskiego doprowadziły do modyfikacji roli Przewodnictwa państwa w Radzie Unii Europejskiej. Powołanie nowych funkcji Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa skutkowało utratą szeregu kompetencji przez Prezydencję w ramach zjednoczonej Europy. Prezentowane zmiany doprowadziły do zmniejszenia politycznego oraz medialnego znaczenia Przewodnictwa państwa w obrębie Unii Europejskiej.

Traktat lizboński generował konieczność prowadzenia skoordynowanych działań między Prezydencją a Stałym Przewodniczącym oraz Wysokim Przedstawicielem. Miało to istotne praktyczne znaczenie dla przygotowania oraz prowadzenia Przewodnictwa kraju na forum Unii Europejskiej⁴. Zmiany instytucjonalne UE prowadziły do zawężenia zakresu spraw zarządzanych przez Prezydencję na płaszczyźnie organizacyjnej oraz merytorycznej. Zapowiadały tym samym ograniczenie skali wpływu Przewodnictwa na program projektu europejskiego. Prezentowane modyfikacje stały się wyrazem woli dużych państw członkowskich UE, wykazujących dążenia do osłabienia roli Prezydencji zwłaszcza na gruncie stosunków zewnętrznych UE. Przewodnictwo państwa w Radzie UE traciło walor strategiczny. Rodziło to niekorzystne konsekwencje szczególnie z punktu widzenia małych państw członkowskich UE⁵.

Po przyjęciu Traktatu lizbońskiego Prezydencja nie obejmowała szczebla Rady Europejskiej. Przygotowanie oraz prowadzenie prac prezentowanego gremium powierzone zostało funkcji Stałego Przewodniczącego wybieranego na okres 2,5 roku (z możliwością ponownego wyboru). Stały Przewodniczący stał na straży prawidłowości oraz ciągłości prac Rady Europejskiej we współpracy z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz Radą do Spraw Ogólnych. Zabiegał o osiąganie kompromisu oraz spójności działań Rady Europejskiej. Stały Przewodniczący reprezentował Unię Europejską na zewnątrz w ramach własnych kompetencji, bez naruszania uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Prezentowane zadania przed przyjęciem Traktatu lizbońskiego leżały w gestii

¹ J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge 2006.

² O. Elgström, *European Union Council Presidencies*, Routledge 2003.

³ E. J. Kirchner, *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European integration*, Manchester 1992.

⁴ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2010, nr 7., J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010., M. Błaszczuk-Zawila, *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej – przygotowania i priorytety*, „Wspólnoty Europejskie” 2010, nr 4., A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *Parlament Europejski jako partner polskiej prezydencji*, „Analizy i Opinie ISP”, wrzesień 2010, nr 112., L. Jesień, R. Kołatek, *Prezydencja grupowa UE: doświadczenia z lat 2007-2009*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, t. 10, nr 3.

⁵ R. Thomson, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 46, Issue 3, June 2008.

państwa sprawującego Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej⁶. Przejęcie omawianych kompetencji przez Stałego Przewodniczącego zapowiadało zaistnienie rywalizacji między nim a państwem sprawującym Prezydencję. Aktywność Stałego Przewodniczącego polegała na przygotowywaniu, kierowaniu oraz wypracowywaniu kompromisów w ramach Rady Europejskiej. W tym sensie uzyskał on znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji międzyrządowych Unii Europejskiej. Na Stałego Przewodniczącego nałożono obowiązek prowadzenia współpracy z państwem sprawującym Prezydencję w kwestii organizacji posiedzeń Rady Europejskiej⁷. Stały Przewodniczący przedstawiał Radzie do spraw Ogólnych projekt porządku obrad Rady Europejskiej, przygotowywał wstępny projekt konkluzji oraz wstępny projekt decyzji omawianego gremium. Prezentowane inicjatywy stawały się przedmiotem obrad na forum Rady do spraw Ogólnych. Kraj sprawujący Przewodnictwo w Radzie UE zastępować miał Stałego Przewodniczącego w przypadku śmierci lub utraty mandatu.

Po wprowadzeniu funkcji Stałego Przewodniczącego doszło do zmiany równowagi między aktorami wpływającymi na proces wypracowywania porozumień podejmowanych na forum Rady Europejskiej. Przed przyjęciem Traktatu lizbońskiego projekty konkluzji Rady Europejskiej ustalane były przez państwo sprawujące Przewodnictwo w Radzie UE. W wyniku modyfikacji instytucjonalnych UE z głównego brokera porozumień międzynarodowych Prezydencja przeistoczyła się w uczestnika procesu dochodzenia do konsensusu. Po przyjęciu Traktatu lizbońskiego Przewodnictwo państwa nadal dysponowało uprzywilejowaną pozycją względem pozostałych krajów członkowskich w obrębie Rady Europejskiej. Znaczenie Prezydencji na płaszczyźnie wypracowywania treści konkluzji nadających impuls polityczny dla integracji europejskiej doznawało jednak ograniczeń⁸. Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej został premier Belgii H. Van Rompuy. W opinii badaczy wybór ten ukazał istotne znaczenie starych państw członkowskich zjednoczonej Europy.

Zgodnie z Traktatem lizbońskim prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej powierzone zostało Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Objął on jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne UE⁹. Kompetencje w dziedzinie polityki międzynarodowej, uprzednio znajdujące się w gestii państwa sprawującego Przewodnictwo w Radzie UE, zostały umieszczone w obszarze zainteresowań Wysokiego Przedstawiciela. Powodem prezentowanych zmian stawała się wola zapewnienia większej spójności działań Unii Europejskiej na płaszczyźnie relacji zewnętrznych¹⁰. Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wyposażony został w kompetencje do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, która powstała w wyniku podziału Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Prezentowana funkcja odpowiedzialna została za funkcjonowanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Przed przyjęciem Traktatu lizbońskiego wszystkim formacjom Rady

⁶ P. M. Kaczyński, *Na czym polega przywództwo w Unii Europejskiej?*, Komisja Europejska. Unia Europejska w Polsce, 2 marca 2009 r.

⁷ *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej* (2009/882/UE).

⁸ *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady* (2009/881/UE).

⁹ J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej Prezydencji*, „Policy Paper”, demosEuropa, 21 października 2010.

¹⁰ Ch. Grant, M. Leonard, *How to build a better EU foreign policy*, „CER Bulletin”, issue 47, April/May, 2006.

UE przewodniczył przedstawiciel kraju pełniący Prezydencję w danym 6 miesięcznym okresie. W wyniku Traktatu lizbońskiego Przewodnictwo zostało ograniczone do 9 z 10 formacji Rady Unii Europejskiej (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych) oraz jej organów pomocniczych (COREPER, komitety i grupy robocze)¹¹. Do kompetencji Wysokiego Przedstawiciela należało zarządzanie relacjami z podmiotami trzecimi oraz udział w wypracowywaniu decyzji politycznych na płaszczyźnie polityki zewnętrznej UE. W dniu 1 grudnia 2009 r. na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa powołana została C. Ashton z W. Brytanii. W opinii ekspertów prezentowany wybór stanowił emanację znaczącej starych państw członkowskich UE w kwestii polityki zewnętrznej UE.

Na zasadzie Traktatu lizbońskiego doszło do ustanowienia prezydencji grupowej sprawowanej przez zespół trzech państw członkowskich UE (trio) w okresie 18 miesięcy¹². Każdy uczestnik prezentowanej grupy przewodniczyć miał kolejno przez okres 6 miesięcy wszystkim składom Rady UE (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych). Państwa wchodzące w skład trio sprawowały Przewodnictwo na podstawie wspólnego programu, udzielając sobie niezbędnego wsparcia na omawianej płaszczyźnie. W ramach Prezydencji grupowej zaistniała możliwość przyjęcia alternatywnych ustaleń dotyczących podziału prac w okresie 18 miesięcy. W toku Prezydencji danego państwa członkowskiego UE dopuszczono ewentualność przewodniczenia określonej składowi Rady UE przez przedstawiciela innego kraju wchodzącego w skład trio. Teoretycznie możliwe stawało się sprawowanie przewodnictwa w określonej formacji Rady UE przez dane państwo UE w okresie 18 miesięcy. W ramach trzech państw wchodzących w skład Prezydencji grupowych znajdować się miało nie więcej niż jedno duże państwo członkowskie UE. Trio tworzone było przez stare oraz nowe państwa projektu europejskiego. Wykluczono możliwość tworzenia Prezydencji grupowych zdominowanych przez tzw. „koalicje geograficzne”. Praktyka polegać miała na rozpoczynaniu tria przez duże państwo członkowskie UE, które dysponowało znaczącym wpływem na kształt 18 miesięcznego programu grupy. Kraje UE zostać miały połączone w tria na zasadzie równej rotacji z uwzględnieniem różnorodności geograficznej Unii Europejskiej.

Powodem utworzenia Prezydencji grupowej na zasadzie Traktatu lizbońskiego stał się krótki okres przewidziany dla sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przez jedno państwo członkowskie¹³. W opinii badaczy instytucja trio oznaczać miała zmniejszenie samodzielności szczególnie małych krajów integracji europejskiej w dziedzinie pełnienia funkcji Prezydencji. Rodzaj Przewodnictwa grupowego zapoczątkowany został przez Niemcy, Portugalię oraz Słowenię, które

¹¹ Rada ds. Zagranicznych (FAC), Rada ds. Ogólnych (GAC), Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Polityki dotyczącej Konsumentów (EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności (COMPET), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFish), Rada ds. Środowiska (ENVI), Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury (EYC).

¹² A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, M. J. Tomaszuk, *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej - doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009.

¹³ T. G. Grosse, *Funkcje prezydencji*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Polityka zagraniczna Polski*, Warszawa 2008.

sprawowały funkcję Prezydencji w Radzie UE w latach 2007 – 2008. Prezentowane kraje jako pierwsze sprawowały Przewodnictwo zgodnie z kolejnością ustaloną dla Unii Europejskiej 27 uczestników na zasadzie decyzji Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. Z uwagi na spodziewane ustanowienie formalnych podstaw dla funkcjonowania Prezydencji grupowej, Niemcy, Portugalia oraz Słowenia zainicjowały rutynową praktykę na prezentowanej płaszczyźnie¹⁴.

Instytucja Przewodnictwa grupowego znalazła zastosowanie ze względu na długotrwałość oraz przewlekłość procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Współpraca państw członkowskich UE w ramach trio stawała się koniecznością z uwagi na brak możliwości przeprowadzenia określonych inicjatywy w okresie zaledwie 6 miesięcy¹⁵. Dla zainicjowania oraz finalizacji projektów legislacyjnych na forum integracji europejskiej niezbędna stawała się współpraca trzech kolejnych państw sprawujących Prezydencję. W istocie instytucję trio wprowadzono ze względu na rozszerzenie geograficzne Unii Europejskiej, które wydłużyło czas oczekiwania kraju na możliwość wypełniania Przewodnictwa w Radzie UE.

Na zasadzie Traktatu lizbońskiego uprawnienia Prezydencji podzielone zostały między Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz przedstawicieli trzech państw członkowskich UE, sprawujących przez okres 18 miesięcy Przewodnictwo grupowe w Radzie UE. Doszło do ustanowienia rodzaju Prezydencji hybrydowej, która prowadziła do ograniczenia funkcji Przewodnictwa danego kraju zwłaszcza w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE¹⁶.

Przewodnictwo państwa w ramach Unii Europejskiej realizować miało szeroki wachlarz zadań, do których zaliczone zostały kwestie mediacyjne, administracyjne, planistyczne, koordynacyjne oraz reprezentacyjne¹⁷. Wypełnianie prezentowanych funkcji wymagało przeprowadzenia wszechstronnych przygotowań personelu administracyjnego państwa członkowskiego UE. Pod wpływem regulacji Traktatu lizbońskiego doszło do osłabienia zadań Prezydencji związanych z kształtowaniem agendy prac Unii Europejskiej (z ang. *agenda setting*). Przewodnictwo kraju w mniejszym stopniu realizować miało funkcję lidera w ramach architektury instytucjonalnej zjednoczonej Europy¹⁸. Kluczowe porozumienia polityczne w obrębie projektu europejskiego inicjowane były przez Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Prezydencja spełniać miała rolę swoistego pośrednika między państwami członkowskimi UE a Stałym Przewodniczącym oraz Wysokim Przedstawicielem. Funkcja związana ze strategicznym planowaniem agendy Unii Europejskiej doznała ograniczeń ze względu na wprowadzenie prezentowanych instytucji na zasadzie Traktatu lizbońskiego. Prezydencja nie

¹⁴ A. Maurer, *The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 46, September 2008.

¹⁵ L. Quaglia, D. Hough, A. Mayhew, *You Can't Always Get What You Want, But Do You Sometimes Get What You Need? The German Presidency of the EU in 2007*, Sussex European Institute, „SEI Working Paper” 2007, nr 97.

¹⁶ G. Gromadzki, *Jaka Prezydencja? Uwagi po wejściu w życie traktatu lizbońskiego*, „Analizy i Opinie”, ISP, nr 109, czerwiec 2010.

¹⁷ J. Tallberg, *The agenda shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy”, February 2003.

¹⁸ S. Blavoukos, D. Bourantonis, G. Pagoulatos, *President for the European Union: A New Actor in Town?*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 45, Issue 2, June 2007.

dysponowała wpływem na definiowanie impulsów politycznych oraz kreowanie ogólnych kierunków aktywności określanych przez Radę Europejską. Na płaszczyźnie planowania strategicznego jedynym instrumentem Przewodnictwa kraju w Unii Europejskiej pozostawała opracowywanie programu 18 miesięcznego trio, które następowało w wyniku współpracy z Komisją Europejską. Każda Prezydencja zobowiązana była do wzięcia pod uwagę priorytetów pozostawionych przez poprzednie Przewodnictwa oraz prowadzenia konsultacji programowych z krajami sprawującymi omawianą funkcję w następnej kolejności. W programie Prezydencja dysponowała możliwością prezentowania inicjatyw politycznych, które odnosiły się do trendów rozwojowych integracji europejskiej. Na tej płaszczyźnie Przewodnictwu pozostawiono ewentualność nadawania impulsów politycznych oraz przedstawiania odpowiedzi na problemy Europy. Z uwagi na ustanowienie funkcji Stałego Przewodniczącego oraz Wysokiego Przedstawiciela zmniejszeniu ulegała funkcja reprezentacyjna Prezydencji. W sensie medialnym Przewodnictwo państwa w Radzie UE stawało się mniej widoczne¹⁹. Państwo sprawujące Przewodnictwo na forum zjednoczonej Europy odpowiedzialne było za reprezentowanie Rady UE wobec instytucji UE (np. Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego).

W zasadniczym względzie prowadzenie Prezydencji wiązało się z koniecznością organizacji licznych spotkań o charakterze formalnym oraz nieformalnym w Brukseli, Luksemburgu, a także danym państwie członkowskim UE (formacje Rady UE, COREPER, ok. 250 komitetów i grup roboczych). Wypełnienie prezentowanej funkcji wymagało podejmowania działań na płaszczyźnie merytorycznej oraz logistycznej przez kraj sprawujący Prezydencję, co wiązało się z koniecznością posiadania istotnej znajomości funkcjonowania projektu europejskiego²⁰. Prezentowana funkcja polegała na obowiązku tworzenia kalendarza spotkań gremiów UE.

Przewodnictwo kraju w Radzie UE odgrywało istotną rolę na płaszczyźnie procesu legislacyjnego integracji europejskiej. Występowało w funkcji brokera porozumień w ramach procesu decyzyjnego projektu europejskiego (z ang. *honest broker*)²¹. W opinii badaczy w tej materii funkcja Prezydencji winna była być wypełniana w sposób neutralny oraz bez nadmiernego epatowania interesem narodowym. Rola Przewodnictwa państwa w Unii Europejskiej polegała na dążeniu do osiągnięcia kompromisu na forum Rady UE. Pomimo istotnego znaczenia Rady Europejskiej, najważniejszym organem legislacyjnym zjednoczonej Europy pozostawała Rada UE. W tej kwestii istotnym narzędziem Prezydencji stawało się intensyfikowanie bądź hamowanie prac nad określonymi projektami w ramach Unii Europejskiej²². Przewodnictwo kraju dysponowało możliwością sterowania

¹⁹ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w UE – 2011 r.*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 22, Warszawa 2009.

²⁰ J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w Traktacie Lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

²¹ G. Pagoulatos, S. Blavoukos, D. Bourantonis, *Continuity and Change in the post-Constitution EU Presidency: A New Actor in Town?*, EUSA Ninth Biennial International Conference 31st March – 2nd April, 2005.

²² J. J. Węc, *Rola prezydencji rotacyjnej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, Komisja Europejska. Unia Europejska w Polsce, 29 kwietnia 2010.

częstotliwością zwoływania formalnych oraz nieformalnych spotkań na danej płaszczyźnie. Prezydencja dysponowała sposobnością forsowania określonych kwestii poprzez organizowanie dodatkowych rokowań, które stanowiły przygotowanie do dalszych prac nad projektami legislacyjnymi. Państwo sprawujące przewodnictwo zaplanować mogło czas na szczegółowe dyskusje w danej materii. Jeżeli określona tematyka nie znajdowała zainteresowania Prezydencji, wówczas kraj sprawujący prezentowaną funkcję posiadał możliwość ograniczenia skali refleksji w określonej kwestii. Ewentualność zarządzania czasem obrad oraz ustalania harmonogramu spotkań sprzyjała promowaniu preferencji kraju sprawującego Przewodnictwo w Radzie UE. Prezydencja zajmowała kluczową pozycję w ramach zjednoczonej Europy na płaszczyźnie sterowania tempem prac oraz przesuwania wybranych tematów na agendzie UE.

Istotnym atutem w omawianej sferze stawała się asymetryczność dostępu do informacji Prezydencji, która uprawniona była do zbierania informacji na temat intencji poszczególnych państw członkowskich UE²³. W ramach procesu decyzyjnego UE Prezydencja odpowiedzialna pozostawała za kierowanie negocjacjami w formacjach Rady UE. Dysponowała ona znaczącym polem manewru, jeżeli decyzje podejmowane były na zasadzie większości kwalifikowanej. W obszarach objętych jednomyślnością państwo sprawujące Przewodnictwo w Unii Europejskiej zazwyczaj zajmowało się poszukiwaniem najniższego wspólnego mianownika. Na prezentowanej płaszczyźnie Prezydencja wypełniała rolę podmiotu łagodzącego konflikty polityczne, który ułatwiał osiągnięcie kompromisów oraz przewyższanie sytuacji kryzysowych. Państwo sprawujące Przewodnictwo w Radzie UE wyznaczało nierzadko nowe tematy w debacie na forum integracji europejskiej. W tej materii Prezydencja winna była odznaczać się neutralnością, unikając podejrzeń o forsowanie partykularnych interesów²⁴. Przewodnictwo państwa w ramach projektu europejskiego zobowiązane było do odnoszenia się z dystansem do toczących się sporów politycznych, wykazując wstrzeźliwość na forum Unii Europejskiej²⁵. Kraj wypełniający prezentowaną funkcję zarządzała głosowania Rady UE oraz rozsyłał robocze wersje dokumentów końcowych z posiedzeń tego gremium.

W ramach funkcji mediacyjnej Prezydencja prowadziła aktywność na rzecz sondowania opinii państw członkowskich UE, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz państw trzecich. Przeprowadzając konsultacje Przewodnictwo państwa w Unii Europejskiej zobowiązane było do wykazywania dbałości o utrzymywanie sprzyjającego klimatu rokowań²⁶. Prezydencja zajmowała się identyfikacją problemów negocjacyjnych oraz proponowała rozwiązania kompromisowe dla krajów pozostających w sporze politycznym. W tym sensie dysponowała ona możliwością sterowania procesem negocjacyjnym w ramach projektu europejskiego. W obrębie funkcji mediacyjnej

²³ J. Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 42, Issue 5, December 2004.

²⁴ T. Husak, F. Jasiński (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010.

²⁵ L. Quaglia, E. Moxon-Browne, *What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 44, Issue 2, June 2006.

²⁶ R. Bengtsson, O. Elgström, J. Tallberg, *Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries*, „Scandinavian Political Studies”, 2004, vol. 27.

Przewodnictwo kraju w Unii Europejskiej funkcjonowało w obliczu dylematu między interesem narodowym, a interesem Unii Europejskiej²⁷.

Zadaniem Prezydencji stawało się reprezentowanie Rady UE na posiedzeniach Parlamentu Europejskiego. W czasie prezentowanych spotkań kraj sprawujący Przewodnictwo przedkładał program działalności Rady UE, składał deklaracje w imieniu tego gremium oraz udzielał odpowiedzi na pytania eurodeputowanych. Prezydencja miała za zadanie uczestniczyć w posiedzeniach komisji Parlamentu Europejskiego oraz posiedzeniach komitetu pojednawczego w ramach zwykłej procedury legislacyjnej oraz procedury budżetowej²⁸.

Prezydencja spełniała funkcję stabilizacyjną, wspomagając osiągane ładu między państwami członkowskimi UE. Zadaniem Przewodnictwa stawało się dążenie do uzyskania równowag instytucjonalnej Unii Europejskiej. W tym względzie Prezydencja dysponowała szerokim wachlarzem kompetencji o charakterze nieformalnym. Miała ona możliwość wprowadzania określonych narracji oraz wątków do dyskusji na forum integracji europejskiej. Nawiązywała istotne nieformalne kontakty i konsultacje z europejskimi środowiskami opiniotwórczymi.

Prezydencja w Unii Europejskiej stanowiła sprawdzian dla podmiotowości państwa na forum projektu europejskiego²⁹. Przewodnictwo kraju w Radzie UE stawało się efektywnym narzędziem wpływania przez pojedynczy kraj na politykę integracji europejskiej. Możliwość oddziaływania na kierunki rozwoju zjednoczonej Europy miała szczególne znaczenie dla małych oraz nowych państw członkowskich UE. Sposób wypełniania prezentowanej funkcji wpływał na obraz oraz pozycję państwa na forum projektu europejskiego. Skuteczne Przewodnictwo prowadziło do zainicjowania lub realizacji istotnej inicjatywy politycznej. Osiągało ono postęp w pracach nad rozwojem integracji europejskiej oraz realizowało określony interes własny w okresie pełnienia prezentowanej funkcji. Na sposób prowadzenia Prezydencji oddziaływać miały uwarunkowania o charakterze wewnętrznym (kondycja państwa) oraz zewnętrznym (środowisko międzynarodowe)³⁰.

W dziedzinie czynników wewnętrznych istotne znaczenie pełniła skala kraju sprawującego prezentowaną funkcję w ramach Unii Europejskiej. Na plan pierwszy wysunięciu ulegała wielkość, potencjał demograficzny oraz ekonomiczny, aktywność międzynarodowa, położenie geograficzne, status beneficjenta lub płatnika netto, zdolność koalicyjna, siła w instytucjach UE, a także miejsce w globalnym systemie stosunków międzynarodowych danego kraju członkowskiego UE. Uwarunkowania wewnętrzne przybierały też nierzadko postać czynników o charakterze subiektywnym, do których zaliczano autorytet, jakość kadr dyplomatycznych i administracyjnych, zdolności negocjacyjne, siłę

²⁷ J. Tallberg, *The power of the Presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, 42(5), 2004., J. Tallberg, *Bargaining power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies”, 46(3), 2008.

²⁸ A. Warntjen, *Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*, „Journal of Common Market Studies”, Volume 45, Issue 5, December 2007.

²⁹ M. Kalużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej. Jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, [w:] *Prezydencja Polski w UE – 2011 r.*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 22, Warszawa 2009.

³⁰ L. Jesień, *Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji Unii Europejskiej*, [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

lobbingu krajowych grup interesu, utrzymywanie konsensusu na wewnętrznej scenie politycznej, dobór odpowiednich ekspertów oraz skuteczną politykę informacyjną państw integracji europejskiej.

Wśród czynników zewnętrznych znajdowała się presja czasowa związana z harmonogramem aktywności projektu europejskiego, stanowiska instytucji oraz państw członkowskich UE wobec poszczególnych kwestii merytorycznych. Nie bez znaczenia pozostawały rozmaite kryzysy rozgrywające się w środowisku międzynarodowym³¹.

Z uwagi na skalę ambicji oraz możliwości państw członkowskich UE zaistniał typ sprawowania Prezydencji nastawionej na przywództwo (z ang. *high profile*) oraz typ sprawowania Prezydencji nastawionej na sprawne administrowanie (z ang. *low profile*). Przewodnictwa dużych krajów integracji europejskiej wykazywały cechy Prezydencji zorientowanych na zajmowanie kluczowej pozycji w ramach zjednoczonej Europy³². Przewodnictwa małych państw członkowskich UE dysponowały ograniczonymi możliwościami w dziedzinie kierowania pracami Unii Europejskiej. Ich działania uzależnione zostały od uzyskiwania wsparcia ze strony dużych państw członkowskich UE. Małe kraje UE postrzegane były jako sprawni administratorzy w toku prowadzonych Prezydencji. W opinii badaczy państwa nie należące do strefy euro charakteryzowały się mniejszymi zdolnościami na płaszczyźnie sprawowania Przewodnictwa w Radzie UE. Dodatkowo nowe kraje integracji europejskiej postrzegane były jako mniej doświadczone w porównaniu ze starymi państwami projektu europejskiego w kwestii prowadzenia Prezydencji. Przewodnictwa nowych krajów UE odgrywać miały mniejszą rolę ze względu na niewystarczające zdolności w kwestii lobbingu na forum integracji europejskiej. Pozostawały one nierzadko dezawuowane w kwestiach wizerunkowych, zwłaszcza przez stare państwa członkowskie UE (np. Prezydencja Republiki Czeskiej)³³. Duże kraje zjednoczonej Europy umniejszały rolę Przewodnictw nowych krajów UE, podkreślając argumenty przeciwko instytucji Prezydencji³⁴. Na płaszczyźnie Przewodnictwa w Radzie UE istotny stawał się zatem staż członkowski oraz doświadczenie państwa w obrębie zjednoczonej Europy. Należy podkreślić, iż po 2004 r. miała miejsce pierwsza Prezydencja Słowenii oraz Czech, a także dwunaste Przewodnictwo Republiki Francuskiej. Dla stopnia znaczenia Prezydencji istotny był czas akcesji kraju do Unii Europejskiej oraz potencjalna obecność w grupie państw założycieli projektu europejskiego.

³¹ T. G. Grosse, *Doświadczenia prezydencji jako wyzwanie dla polskiej polityki*, [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

³² Doświadczenia innych państw członkowskich UE: P. van Ham, *The Dutch Presidency: An Assessment*, „Journal of Common Market Studies”, 2005., D. Hearl, *The Luxembourg Presidency: Size Isn't Everything*, „Journal of Common Market Studies”, 2006., S. Kajnc, *The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges*, „Journal of Common Market Studies”, 2009. N. Rees, *The Irish Presidency: A Diplomatic Triumph*, „Journal of Common Market Studies”, 2005., H. Ojanen, E. Vuohula, *The Finnish Presidency: Efficiency Before Eloquence?*, „Journal of Common Market Studies” 2007., D. Kietz, V. Perthes (red.), *The potential of the Council presidency. An analysis of Germany's chairmanship of the EU*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007., Ch. Lequesne, O. Rozenberg, *The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda*, SIEPS, 2008

³³ A. Fuksiewicz, A. Łada, *Czeska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – spojrzenie z Polski*, Raport z badań Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

³⁴ S. Everts, *Time to abolish the EU's rotating presidency*, „CER Bulletin”, Issue 21, December/January, 2001 - 02.

Realizacja interesów narodowych w znacznie większym stopniu akceptowana była w przypadku Prezydencji dużych państw członkowskich UE. Wymóg bezstronności oraz neutralności bardziej restrykcyjnie egzekwowano w stosunku do Przewodnictw mniejszych krajów zjednoczonej Europy³⁵. Małe państwa UE wykazywały znaczącą skłonność do kontynuowania projektów zainicjowanych przez Prezydencje dużych państw UE. W toku wypełniania Przewodnictwa nierzadko wyrażały one potrzebę uzyskania poparcia największych krajów projektu europejskiego (np. Niemiec, Francji oraz W. Brytanii). Bez prezentowanego wsparcia Prezydencje małych państw członkowskich dysponowały ograniczonymi możliwościami aktywności na forum Unii Europejskiej³⁶.

* * *

Artur Niedźwiecki – współpracownik Zespołu Analiz FAE.

Doktorant na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ. Jego zainteresowania badawcze dotyczą w szczególności polityki zagranicznej Polski oraz integracji europejskiej.

**Tezy przedstawiane w „Biuletynie OPINIE” Fundacji *Amicus Europae*
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.**

³⁵ A. Björkdahl, *Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU*, „Journal of European Public Policy”, 2008, vol. 15, nr 1.

³⁶ S. Ruman, *Informacja o niezbędnych działaniach podejmowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach przygotowań do prezydencji w Radzie UE ze szczególnym uwzględnieniem Francji, Czech i Szwecji*, „Zeszyty Prawnicze”, nr 1, 2010.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16

www.kwasniewskialeksander.pl

e-mail: fundacja@fae.pl