



## Jaka Prezydencja? Uwagi po wejściu w życie traktatu lizbońskiego

Grzegorz Gromadzki

- *Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego do dobrego wypełnienia Prezydencji nie wystarczy sprawność organizacyjna i przygotowanie listy priorytetów.*
- *Traktat lizboński zmienia Prezydencję. Dlatego konieczna jest decyzja, w jaki sposób należy ją sprawować – czy w jak największym stopniu bronić dotychczasowych prerogatyw Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, czy też działać zgodnie z duchem i literą traktatu lizbońskiego, wspierając nowe urzędy i instytucje unijne.*
- *Decyzja o sposobie sprawowania Prezydencji ma charakter polityczny i powinna być podjęta przez rząd (premiera), nie zaś przez urzędników niższego szczebla.*
- *Należy pamiętać o tym, że konsekwencje wynikające z przyjętego sposobu sprawowania Prezydencji nie dotyczą jedynie jej samej, ale będą miały kluczowe znaczenie dla polskiego stanowiska w sprawie przyszłości Unii Europejskiej.*
- *Prezydencje poprzedzające polską w znacznej mierze ukształtują charakter Prezydencji „polizbońskiej”, pozostanie jednak jeszcze spory margines możliwości jej kształtowania w 2011 roku.*
- *Polska powinna działać w sprawie kształtu Prezydencji „polizbońskiej” także przed jej objęciem.*

Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego była widoczna pewna rutyna w przygotowaniach do sprawowania Prezydencji rotacyjnej, jakie podejmowały kolejne państwa członkowskie. Dwie kwestie miały podstawowe znaczenie: przygotowania techniczne (logistyczne) oraz wypracowanie priorytetów. Obecnie sytuacja uległa istotnej zmianie, gdyż do wspomnianych dwóch kwestii, które wciąż pozostają ważne, dochodzi nowe wyzwanie, może najważniejsze – określenie sposobu, w jaki będzie się sprawować Prezydencję.

Traktat lizboński wprowadza bowiem znaczne jej przewartościowanie. Zmiany wynikają przede wszystkim z powołania nowych urzędów i instytucji – stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Nowe urzędy i instytucje w znacznej mierze zmieniają możliwości, jakie miały dotychczas Prezydencje rotacyjne.

Dlatego też obecnie nie można ograniczyć przygotowań do kwestii technicznych i listy priorytetów. Sprawność organizacyjna z pewnością jest warunkiem koniecznym dobrego sprawowania Prezydencji, ale warunkiem niewystarczającym. Jest ważna w odbiorze kraju sprawującego Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Sprawność organizacyjna stanowi dowód dojrzałości kraju członkowskiego. Prezydencja ma jednak przede wszystkim wymiar polityczny, który obecnie nie kończy się na dobrze sformułowanej liście priorytetów. Konieczne jest podjęcie decyzji o kształcie Prezydencji. Z politycznego punktu widzenia można mówić o dwóch teoretycznych sposobach jej sprawowania po wejściu w życie traktatu lizbońskiego:

- **zachowawczym**, polegającym na wprowadzeniu jak najmniejszych zmian w porównaniu z dotychczasową Prezydencją. Głównym celem w tym wypadku byłaby obrona znaczenia (prerogatyw) Prezydencji w jej poprzednim kształcie,

- **nowym**, który byłby zgodny z literą i duchem traktatu lizbońskiego. Przy takim założeniu Prezydencja spełniałaby w dużej mierze funkcję lojalnego współpracownika nowych instytucji unijnych.

Oczywiście jest możliwe szukanie trzeciej, pośredniej drogi, będącej rodzajem kompromisu między dwoma powyższymi sposobami sprawowania Prezydencji „polizbońskiej”.

Wybór sposobu sprawowania Prezydencji jest obecnie kluczową sprawą dla każdego kraju członkowskiego, który przygotowuje się do jej objęcia, również dla Polski. Bez tej decyzji nie można się dobrze przygotować do sprawowania Prezydencji.

Biorąc pod uwagę przygotowania Polski do objęcia Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, należy pamiętać, że konsekwencje wynikające z przyjętego sposobu sprawowania Prezydencji nie dotyczą jedynie jej przebiegu, ale będą miały podstawowe znaczenie dla polskiego stanowiska w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, pozycji Polski we Wspólnocie i postrzegania Polski przez inne państwa członkowskie.

Dlatego decyzja o tym, w jaki sposób należy sprawować Prezydencję, ma charakter czysto polityczny. Musi być podjęta przez rząd (premiera), nie zaś na niższym szczeblu. Decyzję tę należy podjąć teraz, nie odkładając jej na później. To właściwie decyzja „na wczoraj”. Niestety, wydaje się, że wciąż brakuje odpowiedzi na pytanie o to, jakiej Prezydencji chce Polska.

## Pierwsze doświadczenia Prezydencji „polizbońskiej”

**B**ardzo trudno w tej chwili o jednoznaczne wnioski, gdyż traktat lizboński obowiązuje dopiero kilka miesięcy, można już jednak sformułować pewne uwagi. Wydaje się, że wśród krajów, które będą przewodniczyć Radzie Unii Europejskiej przed Polską, można mówić o dwóch typach Prezydencji, w znacznej mierze odpowiadających wspomnianym wyżej dwóm teoretycznym sposobom jej sprawowania.

**Pierwszy – zachowawczy**, którego głównym wyróżnikiem jest chęć zachowania możliwie dużej liczby prerogatyw ze starej („przedlizbońskiej”) Prezydencji, prezentuje **Hiszpania**. Hiszpanie, starając się utrzymać jak najwięcej możliwości, jakie dawało Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej przed wprowadzeniem traktatu lizbońskiego, argumentują, że rozpoczęli przygotowania do niego na długo przed wejściem w życie tego dokumentu, dlatego też powinni być traktowani inaczej niż następne Prezydencje – jako Prezydencja przejściowa. Postawa ta była przyczyną jednej z symbolicznych porażek tego kraju, czyli nieudanej próby zorganizowania szczytu Unia Europejska – Stany Zjednoczone w Hiszpanii. Hiszpański rząd zamierzał odgrywać kluczową rolę kosztem nowych urzędów unijnych i nalegał na przeprowadzenie szczytu u siebie, nie zaś w Brukseli. Działania Hiszpanów stały się jedną z głównych przyczyn rezygnacji ze spotkania przez Amerykanów.

**Drugi – nowy**, charakteryzuje się „niskim profilem” (*low profile*), a jego podstawowym zadaniem będzie wsparcie nowych urzędów i instytucji unijnych, które zostały powołane przez traktat lizboński. Taki sposób sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej proponuje **Belgia**. W przyjęciu tego modelu przez Belgię na pewno pomaga to, że jest małym krajem członkowskim, jej stolica – Bruksela – jest jednocześnie stolicą Unii Europejskiej, a belgijski polityk Herman van Rompuy sprawuje funkcję stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Warto zaznaczyć, że Belgowie podczas swojej Prezydencji chcą zorganizować szczyt Unia Europejska – Stany Zjednoczone w Brukseli, ale nie jako stolicy Belgii, tylko siedziby instytucji unijnych.

Węgry – jako mały kraj członkowski – będą zapewne podążać śladem Belgii, nie zaś Hiszpanii. Prawdopodobnie jednak w większym stopniu niż Belgowie będą chcieli realizować swoje priorytety, wynikające z partykularnych interesów Węgier (na przykład strategię dunajską), zwłaszcza pod rządami prawicowego Fideszu, który wygrał kwietniowe wybory parlamentarne w 2010 roku.

Pierwsze Prezydencje po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w znacznej mierze zadecydują o jej przyszłym kształcie. Stąd tak duże znaczenie obecnej Prezydencji hiszpańskiej i następujących po niej belgijskiej i węgierskiej dla Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej.

Możliwość wyboru przez Polskę sposobu sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej będzie z pewnością poważnie ograniczona właśnie ze względu na poprzednie Prezydencje. Na pewno jednak wciąż będzie pewne pole manewru, które wynika między innymi z tego, że traktat lizboński nie do końca precyzuje, jak ma wyglądać Prezydencja rotacyjna na tle innych instytucji unijnych. Trzeba przy tym pamiętać, że Polska będzie pierwszym z większych krajów członkowskich, który obejmie Prezydencję „polizbońską” (zakładając, że hiszpańska ma charakter przejściowy). Nakłada to jeszcze większą odpowiedzialność na polski rząd.

## Jakiej chcemy Unii Europejskiej?

**W**ybór sposobu sprawowania Prezydencji, jak już wspomniano, powinien wynikać z decyzji podjętej przez rząd. Decyzja ta dotyczy przede wszystkim tego, jak dalece Polska chce urzeczywistnienia postanowień traktatu lizbońskiego. Innymi słowy, czy Polska będzie się opowiadać za wzmocnieniem nowych urzędów i instytucji unijnych, które – zgodnie z traktatem lizbońskim – powinny wspomagać działania wspólnotowe, czy też będzie skłonna je osłabiać, opowiadając się za większym znaczeniem państw członkowskich (co będzie się przejawiać między innymi w samodzielnym prowadzeniu przez nie polityki wobec krajów pozostających poza Unią Europejską).

Wydaje się, że dla Polski lepszym rozwiązaniem jest wspieranie działań wspólnotowych. Jeśli przyjąć powyższe założenie, należy zauważyć, że podstawową kwestią powinien być stosunek do nowych urzędów i instytucji oraz relacje z nimi. Polsce nie powinno zależeć na ich marginalizowaniu, ale na dążeniu do ich wzmocnienia. Dlatego też Polska powinna wspierać je, pomagając im w dobrym funkcjonowaniu. Oprócz nowych urzędów Polska powinna wspomagać także Komisję Europejską.

Wsparcie nowych urzędów i instytucji unijnych nie powinno jednak oznaczać braku umiejętnego promowania własnych interesów. Właśnie dobra współpraca z urzędami i instytucjami Unii Europejskiej może się okazać dla Polski najlepszym zabezpieczeniem narodowych interesów. Współdziałanie z nowymi urzędami i Komisją Europejską, a także wspieranie ich inicjatyw, pozwoliłoby Polsce zyskać wielu sojuszników wśród państw członkowskich, zwłaszcza małych. Biorąc to wszystko pod uwagę, można powiedzieć, że konflikt z nowymi urzędami i Komisją Europejską byłby z pewnością dla Polski kontrproduktywny.

Obrona Prezydencji w jej kształcie sprzed wprowadzenia w życie postanowień traktatu lizbońskiego byłaby działaniem krótkowzrocznym. Być może pomogłaby w realizacji niektórych polskich priorytetów podczas sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, ale utrwaliłaby zapewne sytuację, która niekoniecznie będzie korzystna dla Polski w dłuższej perspektywie. Podczas kilku najbliższych Prezydencji, w tym polskiej, konieczne jest znalezienie nowego *modus vivendi* między Prezydencją rotacyjną a unijnymi instytucjami w Brukseli. Ideałem byłoby wypracowanie kompromisu, w ramach którego obie strony traktują siebie jako rzeczywistych partnerów.

## Konkretne działania

**P**owyższe założenia powinny się przełożyć na konkretne działania w ramach Prezydencji. Na pewno będzie potrzebne inne podejście w wypadku unijnych polityk wewnętrznych, a inne w wypadku relacji zewnętrznych Unii Europejskiej. W sprawach wewnętrznych Wspólnoty pole manewru wydaje się większe niż w kwestiach związanych z relacjami zewnętrznymi.

W wypadku spraw wewnętrznych kraj sprawujący Prezydencję nadal prowadzi spotkania Rady Unii Europejskiej w jej różnych konfiguracjach, przez co ma możliwość kształtowania agendy i programowania swoich pomysłów (na przykład w sprawie nowego budżetu Unii Europejskiej). Wysiłki Prezydencji mogą jednak przynieść rezultaty jedynie przy dobrej współpracy ze stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej, gdyż w Radzie Europejskiej przejął on rolę premiera kraju sprawującego Prezydencję. Trzeba pamiętać, że właśnie w Radzie Europejskiej są podejmowane decyzje strategiczne. Przez bliską współpracę Przewodniczącego Rady Europejskiej z premierem można także częściowo zrekompensować utratę znaczenia, jakie dotychczas miał w Radzie Europejskiej szef rządu kraju sprawującego Prezydencję. W kwestiach wewnętrznych Unii Europejskiej stały Przewodniczący Rady Europejskiej na pewno będzie potrzebował pomocy ze strony Prezydencji, sam bowiem nie udźwignie ogromu obowiązków.

W kwestiach dotyczących relacji zewnętrznych sprawa przedstawia się inaczej. Kraj sprawujący Prezydencję nie przewodniczy bowiem Radzie do spraw Zagranicznych (wyjątkowa sytuacja w wypadku Rady Unii Europejskiej – w innych konfiguracjach rady, jak już wspomniano, Prezydencja zachowała swoje dotychczasowe kompetencje). Zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego, Radzie do spraw Zagranicznych przewodniczy Wysoki Przedstawiciel do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wydaje się zatem, że tutaj właśnie tkwi jeden z najważniejszych problemów dla Polski, która chciałaby wykorzystać czas sprawowania Prezydencji na rozwiązanie spraw związanych z unijną polityką wobec Europy Wschodniej.



I w tym jednak wypadku Prezydencja, mimo zmian wynikających z obowiązywania traktatu lizbońskiego, może mieć znaczny wpływ na kształtowanie unijnych działań. Polityka wobec sąsiadów z Partnerstwa Wschodniego sytuuje się bowiem między relacjami zewnętrznymi, polityką zagraniczną, a sprawami wewnętrznymi, polityką wewnętrzną Unii Europejskiej. Wiele spraw kluczowych, na przykład kwestie wizowe dotyczące mieszkańców krajów Europy Wschodniej, będzie rozpatrywanych na spotkaniach Rady Unii Europejskiej, którym nadal przewodniczy Prezydencja. Trzeba również pamiętać, że kraje objęte Partnerstwem Wschodnim znalazły się w portfolio komisarza Štefana Fülego, który odpowiada w Komisji Europejskiej za rozszerzenie i relacje z sąsiadami Unii Europejskiej. Tym samym Europa Wschodnia nie jest wyłączną domeną Catherine Ashton, dla której sprawy wschodnich sąsiadów Wspólnoty będą z pewnością drugorzędym zagadnieniem w porównaniu z globalnymi wyzwaniami. To rozwiązanie powinno Polsce ułatwić osiągnięcie zamierzonych celów związanych ze wschodnimi sąsiadami.

Dodatkowo, tak jak w wypadku Hermana van Rompuy, Catherine Ashton nie będzie w stanie podołać wszystkim swoim obowiązkom. Dlatego istnieje duże prawdopodobieństwo, że będzie chciała korzystać z doświadczeń kraju sprawującego Prezydencję.

W wypadku zarówno kwestii wewnętrznych Unii Europejskiej, jak i polityki wobec krajów Partnerstwa Wschodniego potrzebna jest od zaraz bliska współpraca z Przewodniczącym Rady Europejskiej, Wysokim Przedstawicielem do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz komisarzem do spraw rozszerzenia i sąsiedztwa. Dobre relacje z nimi zbudowane w najbliższych kilkunastu miesiącach mogą przynieść dodatkowe korzyści podczas Prezydencji. W wypadku współpracy z Hermanem van Rompuyem podstawową rolę musi odegrać premier. W wypadku Catherine Ashton i Štefana Fülego obok premiera powinno się znaleźć miejsce dla ministra spraw zagranicznych.

## Prezydencja – sześć czy osiemnaście miesięcy?

**O**prócz nowych urzędów w Brukseli traktat lizboński wzmacnia znaczenie tria – trzech współpracujących Prezydencji (w wypadku Polski do tria należą Dania i Cypr). Współpraca wewnątrz tria będzie jednym z ważniejszych wyzwań dla każdego kraju, który przygotowuje się do objęcia Prezydencji. W obecnym trio – obejmującym Hiszpanię, Belgię i Węgry – już teraz widać skrajnie różne podejście przynajmniej dwóch pierwszych państw do instytucji Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, co uwidocznilo się w opisanych wcześniej sposobach sprawowania Prezydencji. Można więc powiedzieć, że ich współpraca (prawdopodobnie również z Węgrami) w rzeczywistości nie istnieje.

Współdziałanie w ramach tria, tak często postulowane przez polityków i ekspertów, jest prawdziwym wyzwaniem, trójki bowiem zostały celowo utworzone na zasadzie łączenia przeciwności (mali i duzi, starzy i nowi, z południa i z północy). Znalezienie wspólnego mianownika wewnątrz takiego układu jest równie trudne, jak szukanie porozumienia w całej Unii Europejskiej, a niekiedy może być nawet trudniejsze. Wspólny mianownik jest niewielki. Mimo to należy jednak włożyć jak najwięcej wysiłku w stworzenie w ramach tria wspólnej koncepcji sprawowania Prezydencji oraz wspólnych priorytetów, przynajmniej w takim stopniu, w jakim będzie to możliwe.

Otwartą kwestią pozostaje to, czy należy skupić się wyłącznie na sześciu miesiącach własnego Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, czy też w większym stopniu sprawować wspólnie Prezydencję z krajami tria przez półtora roku. W tym drugim wypadku należałoby, choćby w minimalnym zakresie, dopuszczać partnerów z tria do sprawowania własnej Prezydencji, pomagając się od nich takiego samego postępowania.

## Możliwe scenariusze (zamiast podsumowania)

**W**ydaje się, że decyzja o tym, w jaki sposób sprawować Prezydencję, jest wciąż rozważana przez polski rząd. Istnieje kilka możliwych wariantów:

- pierwszy zakładałby opowiadanie się za wzmocnieniem integracji europejskiej przez polską Prezydencję, między innymi przez wsparcie nowych urzędów i instytucji unijnych. Ten scenariusz wydaje się dla Polski najlepszy,
- drugi – przeciwny – polegałby na świadomej minimalizacji znaczenia postanowień traktatu lizbońskiego, a także na ograniczaniu znaczenia nowych urzędów i zdecydowanych próbach odzyskiwania prerogatyw dla Prezydencji rotacyjnej,
- trzeci polegałby na wykorzystaniu Prezydencji do osiągnięcia jak największej liczby swoich celów, bez refleksji, że takie działanie będzie miało wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej w przyszłości. Jest to scenariusz podobny *de facto* do drugiego wariantu, ale bez dobrze przemyślanej decyzji politycznej, która uwzględniałaby przyszłość Unii Europejskiej,
- czwarty, podobnie jak trzeci – bezrefleksyjny, w którym znalazłyby się elementy wszystkich poprzednich wariantów.

Nikt Polsce nie narzuci, który z tych scenariuszy powinna realizować. Decyzja należy do nas. Obyśmy podjęli ją świadomie.

Wstępna wersja tekstu była dyskutowana podczas spotkania przedstawicieli think tanków zajmujących się polską Prezydencją, w którym udział wzięli: Krzysztof Bobiński, Leszek Jesień, Jacek Kucharczyk, Agnieszka Łada, Bartłomiej Nowak i Jan Piekło. Autor dziękuje za uwagi i komentarze wszystkim uczestnikom dyskusji.

**Grzegorz Gromadzki** – niezależny ekspert zajmujący się problematyką międzynarodową. Pracował między innymi w Fundacji im. Stefana Batorego, Ośrodku Studiów Wschodnich i „Gazecie Wyborczej”.

### *Analizy i Opinie* nr 109, czerwiec 2010

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane m.in. z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Seria „Analizy i Opinie” publikowana jest przy wsparciu Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.



Niniejsza publikacja powstała dzięki pomocy Unii Europejskiej w ramach Programu „Europa dla obywateli 2007–2013”. Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych. Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego oraz Unia Europejska nie odpowiadają w żaden sposób za wyrażone w niej poglądy.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk  
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa  
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62  
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl