



Wypełnianie luk Rola polskiej Prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego

*Agnieszka Łada
Aleksander Fuksiewicz*

- *Podczas sprawowania Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej Polska powinna się skoncentrować na dwóch sprawach: realizowaniu i rozwijaniu obecnej agendy unijnej oraz kształtowaniu instytucjonalnego porządku polizbońskiego.*
- *Półtora roku po wejściu w życie Traktatu z Lizbony nadal istnieją obszary, które wymagają ustalenia zakresu działań kraju przewodniczącego Radzie Unii Europejskiej. Od Polski – państwa dużego i coraz bardziej cenionego na arenie europejskiej – oczekuje się wypracowania modelu Prezydencji polizbońskiej. Wysokie oczekiwania wiązane z polskim Przewodnictwem są jednocześnie dużym wyzwaniem, gdyż wszystkie niedociągnięcia mogą być tym mocniej krytykowane.*
- *Dażąc do wypracowania instytucjonalnego porządku polizbońskiego, polski rząd powinien skoncentrować się na następujących kwestiach: ukształtowaniu roli Prezydencji w unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, znalezieniu równowagi między odgórnym a oddolnym podejściem do unijnego procesu decyzyjnego, podjęciu ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim. Pozwoli to nie tylko właściwie przeprowadzić polskie Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, ale także pozostawić długotrwałe skutki, które ukształtują rolę Prezydencji rotacyjnej w unijnej architekturze instytucjonalnej.*
- *Podejmując działania w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, polska Prezydencja powinna czynić to w ścisłej współpracy z Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podsuwając jej pomysły i reprezentując ją w ustalonych wcześniej obszarach, jeśli wystąpi taka potrzeba.*
- *Jednym z możliwych rozwiązań dotyczących zrównoważenia odgórnego i oddolnego podejścia do procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej mogłoby być wzmocnienie Rady do spraw Ogólnych (na przykład przez przewodniczenie jej obradom w określonych sytuacjach przez premiera).*
- *We współpracy z Parlamentem Europejskim jednym z podstawowych zadań będzie wypracowanie modelu kooperacji przy prowadzeniu negocjacji kolejnych wieloletnich ram finansowych.*

Przeprowadzenie udanej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej jest dla każdego państwa członkowskiego wymagającym wyzwaniem. Stało się ono nawet trudniejsze po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, ponieważ wiele kwestii dotyczących roli Przewodnictwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej nie zostało jeszcze rozstrzygniętych. Do wypełnienia jest jeszcze sporo luk, a przeciąganie liny między instytucjami unijnymi trwa.

Prezydencja utraciła kompetencje reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz czy przewodniczenia szczytom z innymi państwami na rzecz Wysokiej Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Catherine Ashton) i Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman Van Rompuy). Nadal jednak odgrywa kluczową rolę w formułowaniu polityk unijnych, przede wszystkim przez przewodniczenie sektorowym posiedzeniom Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych (grup roboczych). Nie można zatem uniknąć nakładania się kompetencji Prezydencji i kompetencji Sekretariatu Generalnego Rady (będącego jednocześnie sekretariatem Stałego Przewodniczącego) oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Innym problemem jest podział zadań w przygotowywaniu posiedzeń Rady Europejskiej, której przewodniczy Herman Van Rompuy, gdyż jej obrady przygotowuje Rada do spraw Ogólnych, której przewodniczy Prezydencja. Wyzwań nie brakuje również we współpracy z Parlamentem Europejskim, którego kompetencje zostały w traktacie lizbońskim wyraźnie rozszerzone.

Oczekiwania wobec polskiej Prezydencji są wysokie. Niektórzy eksperci uważają nawet, że Polska ma szansę stworzyć precedens sprawowania Przewodnictwa przez duże państwo członkowskie w systemie polizbońskim. Takie podejście wymaga jednak równocześnie działania zgodnego z duchem traktatu, który centralizuje proces decyzyjny Unii Europejskiej w Brukseli, wzmacniając tamtejsze instytucje kosztem państw członkowskich. Polska – będąc krajem obejmującym Prezydencję po raz pierwszy – musi postępować ostrożnie, ponieważ jej działania (lub ich brak) będą oceniane szczególnie rygorystycznie.

W nadchodzącym półroczu Polska powinna się skoncentrować na dwóch sprawach: realizowaniu i rozwijaniu obecnej agendy unijnej i kształtowaniu instytucjonalnego porządku polizbońskiego. Niniejszy tekst jest poświęcony tej drugiej kwestii.

Dlaczego właśnie Polska?

Pierwsze trzy państwa, które przewodniczyły Radzie Unii Europejskiej już po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – Hiszpania, Belgia i Węgry – nie wypracowały trwałego modelu współpracy między Prezydencją rotacyjną i pozostałymi instytucjami. Hiszpania starała się doprowadzić do wdrożenia zasad traktatowych w praktyce, ale udało jej się to w niewielkim stopniu. Zadanie utrudniała Madrytowi trudna sytuacja gospodarcza w pierwszej połowie 2010 roku i wybuch kryzysu strefy euro, który ograniczył Prezydencji swobodę działania.

Z kolei Belgia jasno deklarowała, że jej głównym celem jest wzmocnienie pozycji Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Objęcie przez Belga stanowiska Stałego Przewodniczącego tylko wzmocniło te dążenia. Belgia, pozbawiona pełnoprawnego rządu, którego nie udało się sformować przed rozpoczęciem Przewodnictwa, postrzegała siebie jako moderatora i administratora. Prezydencja miała pozostać w cieniu. Jej rezultaty zostały ocenione pozytywnie ze względu na efektywność, pracowitość i konstruktywne, płynne prowadzenie prac Rady Unii Europejskiej. Trudno jednak mówić w tym wypadku o wypracowaniu modelu dla przyszłych – szczególnie tych bardziej ambitnych – Prezydencji.

Działania kolejnego Przewodnictwa – węgierskiego – zostały przyćmione przez kontrowersje związane z ustawą medialną, a jego pozycję dodatkowo pogorszyło nieprzystąpienie do tak zwanego Paktu Euro Plus. Wygląda na to, że negatywna ocena tej Prezydencji utrzyma się nawet wówczas, gdy Budapeszt będzie miał pozytywne osiągnięcia w innych dziedzinach polityki unijnej. Pozostanie również przekonanie, charakterystyczne dla krajów „piętnastki”, że państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dwóch ostatnich falach rozszerzenia, nie są jeszcze gotowe, aby przewodzić Wspólnocie.

Warszawa musi być świadoma tych podwójnych standardów. Nowe państwa członkowskie są uważniej obserwowane i krytyczniej oceniane.

Baczną obserwacją ze strony innych państw Unii Europejskiej nie jest jedynym wyzwaniem, z jakim będzie się musiał zmierzyć polski rząd. Jednocześnie bowiem oczekuje się od polskiej Prezydencji zapewnienia przywództwa. Jako duże państwo członkowskie – z ambicjami i wizerunkiem efektywnego gracza na unijnej scenie, zbudowanym w ciągu ostatnich lat – Polska mogłaby rzeczywiście zaprezentować polityczne przesłanie i objąć przywództwo, wychodząc poza rolę jedynie dobrego menedżera. Ponadto Polska jest ostatnim państwem, które może wpłynąć na model Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, ponieważ kolejne Prezydencje po 2011 roku będą sprawowały mniejsze kraje (Dania, Cypr, Irlandia, Litwa i Grecja). Te wysokie oczekiwania stanowią pewne zagrożenie, ponieważ jakiegokolwiek niedociągnięcia będą mocniej krytykowane.

Powodem negatywnych ocen może być dodatkowo sytuacja związana z wyborami parlamentarnymi w Polsce. Jeśli ministrowie zamiast angażować się w Brukseli będą skupiali swoją uwagę na kampanii wyborczej, sprawowanie Prezydencji, która rzeczywiście ma szansę coś zmienić i pozostawić po sobie coś pozytywnego, może być zagrożone. Także ostra kampania wyborcza może się negatywnie odbić na postrzeganiu Polski, co nie wpłynęłoby dobrze na przyjmowanie jej pomysłów i wysiłków jako kraju Prezydencji. Wydaje się jednak, że chcąc się wykazać przed wyborcami, rząd będzie dążył do uzyskania na arenie unijnej konkretnych rezultatów, co tym bardziej będzie go motywować do podejmowania wysiłków w roli państwa przewodzącego Radzie Unii Europejskiej.

Mimo tych starań Polska będzie miała częściowo ograniczone pole manewru w kwestiach gospodarczych, ponieważ nie należy do strefy euro. Przystąpienie do Paktu Euro Plus zmniejszyło co prawda negatywny wydzźwięk tej sytuacji, ale określone działania – a więc i wypracowanie polizbońskiego modelu – mogą być jednak niepełne.

Co Polska może zrobić?

Tymczasem nadal kilka kwestii pilnie wymaga rozstrzygnięcia. Aby nadać pracy instytucji Unii Europejskiej właściwy rytm, spełnić wysokie oczekiwania, zaspokoić własne ambicje i wypełnić istniejące jeszcze luki w systemie, polski rząd powinien skoncentrować się na następujących kwestiach:

- ukształtowanie roli Prezydencji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (konkretnie we współpracy z Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa),
- znalezienie równowagi między odgórnym i oddolnym (zwanym w unijnym żargonie *top-down* i *bottom-up*) podejściem do unijnego procesu decyzyjnego,
- ścisła współpraca z Parlamentem Europejskim.

Pozwoli to nie tylko właściwie przeprowadzić polskie Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, ale także pozostawić długotrwałe skutki, które ukształtują rolę Prezydencji rotacyjnej w unijnej architekturze instytucjonalnej.

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Prezydencja – mimo utraty większości prerogatyw w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa – nadal odpowiada za wiele kwestii mocno związanych z tymi obszarami funkcjonowania Wspólnoty (na przykład wciąż przewodniczy grupom roboczym zajmującym się polityką sąsiedztwa). Ścisła zależność wielu polityk z działalnością zewnętrzną Unii Europejskiej powoduje, że kraj sprawujący Przewodnictwo nie może całkowicie zrezygnować z angażowania się w sprawy zagraniczne. Zwłaszcza większe państwa członkowskie, które chcą inicjować działania Unii Europejskiej i współtworzyć jej agendę, muszą podejmować pewną aktywność w tym zakresie. W dalszym ciągu do rozstrzygnięcia pozostaje tutaj sposób kooperacji z Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy rola Prezydencji w posiedzeniach grup roboczych, którym już nie przewodniczy, gdyż funkcję

tę przejęła Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Nie jest również znany podział zadań w polityce bezpieczeństwa.

Czy Radosław Sikorski zastąpi Catherine Ashton?

Polska Prezydencja ma szansę wpłynąć na kształt modelu współpracy między ministrem spraw zagranicznych państwa sprawującego Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej a Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Obecnie to Catherine Ashton reprezentuje Unię Europejską na zewnątrz, spotyka się więc z politykami innych państw, uczestniczy w szczytach unijnych z krajami trzecimi, a także odpowiada za politykę zagraniczną Unii Europejskiej przed Parlamentem Europejskim. Dotychczasowy (niski) stopień aktywności Catherine Ashton w niektórych obszarach wynika częściowo z liczby obowiązków, jakie Wysoka Przedstawiciel musi wypełniać. Nadal w fazie tworzenia pozostaje – podlegająca jej – Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Wydaje się więc zrozumiałe, że Wysoka Przedstawiciel nie może być wszędzie i uczestniczyć w każdym spotkaniu, w jakim teoretycznie powinna wziąć udział. Pojawia się więc pytanie o to, kto w takim wypadku powinien ją zastępować.

W Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych najwyższe funkcje – po Wysokiej Przedstawiciel – pełnią sekretarz generalny i jego zastępcy. Są to jednak urzędnicy, a nie politycy, stąd nie wszyscy przywódcy państw trzecich pozytywnie odebraliby ich udział w spotkaniach. W tej sytuacji dobrym rozwiązaniem mogłoby być zastępowanie Wysokiej Przedstawiciel przez ministra spraw zagranicznych kraju sprawującego Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie może być jednak uznane za działanie sprzeczne z duchem traktatu lizbońskiego, który celowo odbiera Prezydencji zadanie reprezentowania Unii Europejskiej za granicą.

Dotychczasowe Prezydencje nie ustaliły tutaj konkretnych reguł, choć potrzeba uzupełnienia tej praktycznej luki jest dostrzegana. Kwestię tę podjął minister Radosław Sikorski. Na spotkaniu z Catherine Ashton wspólnie ustalili, jak współpracować w trakcie polskiego Przewodnictwa. Polski minister będzie zastępował Wysoką Przedstawiciel w sprawach związanych z demokratyzacją w sąsiedztwie Unii Europejskiej oraz ze sprawami bezpieczeństwa i obronności, reprezentował ją podczas debat w Parlamencie Europejskim, a także w trakcie spotkań międzynarodowych, w wypadku których Catherine Ashton uzna to za uzasadnione. Kilka tygodni przed rozpoczęciem polskiego Przewodnictwa są już nawet znane daty części spotkań, w których w zastępstwie Catherine Ashton będzie uczestniczył Radosław Sikorski. Podział tematyczny może zaś sprzyjać decydowaniu o jego działaniu w sytuacjach nagłych, jeśli byłaby taka konieczność. Wymienione obszary nie zostały wybrane przypadkowo. To właśnie w tych kwestiach Polska chce być bardziej aktywna podczas swojego Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Interesująca jest kwestia zastępstwa Wysokiej Przedstawiciel na posiedzeniach Parlamentu Europejskiego, polski minister będzie się bowiem wówczas znajdował w podwójnie trudnej roli, jeśli się okaże, że jego opinia będzie inna niż stanowisko Catherine Ashton. Dla niej samej takie zastępstwo byłoby z kolei pożądanym, ponieważ Parlament Europejski od początku (po niezbyt udanych przesłuchaniach przed objęciem przez nią funkcji) dokładnie patrzy jej na ręce i nie szczędzi krytyki. Takie zastępstwo mogłoby jednak być źle odebrane w samym Parlamencie Europejskim.

Koordinacja na poziomie grup roboczych

Nowy podział zadań w polityce zagranicznej i związanych z nią obszarami nie dotyczy jedynie najwyższego szczebla funkcjonowania Unii Europejskiej. Podobne wyzwanie wiąże się z sytuacją w tym zakresie w grupach roboczych Rady Unii Europejskiej. Przewodnictwo w części tych grup, których zadania dotyczą stosunków zewnętrznych, od lipca 2011 roku obejmą przedstawicieli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (na razie mamy do czynienia z okresem przejściowym, kiedy służba nie objęła jeszcze wszystkich przypisanych jej grup, choć stopniowo przewodniczy coraz większej ich liczbie). Sprawa podziału zadań jest skomplikowana dlatego, że choć w grupach tych będzie przewodzić Europejska Służba Działań Zewnętrznych, to od Prezydencji w pewnym stopniu będzie się oczekiwać

uzgadniania kompromisu. Zwłaszcza jeśli dany temat będzie powiązany z priorytetami Prezydencji, powinna ona aktywnie wpływać na realizację agendy w tym zakresie. W wypadku Polski jest to na przykład obszar Partnerstwa Wschodniego. Ponadto sprawy uzgadniane w grupach pod przewodnictwem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, trafiają później na posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli (CEREPER II), któremu przewodniczy reprezentant Prezydencji, a później do Rady do spraw Zagranicznych, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel. Dlatego ścisła współpraca jest niezbędna. Mimo że nie będzie się ona opierała na spisanych zasadach, ważne jest, aby polscy urzędnicy w Brukseli wypracowali system komunikacji z przewodniczącymi grup roboczych i odpowiednio wcześniej byli przez nich angażowani w przygotowywanie prac grupy. Ze względu na rolę Prezydencji, która nadal nie jest minimalna, przewodniczący grup powinni być zainteresowani taką kooperacją. W praktyce wiele zależy jednak od nastawienia konkretnych osób i ich otwartości na współpracę. Dotychczasowe sygnały z polskiej strony wskazują, że układa się ona pomyślnie.

Polityka bezpieczeństwa

Jeszcze inaczej przedstawia się rola Prezydencji w tworzeniu polityki bezpieczeństwa i obrony. Ten obszar również podlega kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Polska wymienia jednak wzmocnienie współpracy krajów Unii Europejskiej w tej dziedzinie jako jeden z priorytetów swojego Przewodnictwa. Brak jedności państw członkowskich w sprawie odpowiedzi na kryzys w Libii oraz jasne sygnały Stanów Zjednoczonych, że to Europejczycy powinni w tym wypadku przejąć odpowiedzialność, pokazują, że wspólna unijna polityka i wspólne przywództwo są tutaj potrzebne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Polskie plany wzmocnienia integracji Unii Europejskiej w zakresie obrony, zwiększenia efektywności tej polityki i zacieśnienia współpracy Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej odpowiadają na te oczekiwania. Wczesne przygotowania i widoczny zwrot w polskiej polityce, która uprzednio była postrzegana jako koncentrująca się raczej na wojskowej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, nie zaś w ramach Unii Europejskiej, jest doceniana przez ekspertów. Poziom ambicji powinien być jednak obniżony ze względu na istniejącą różnicę zdań między państwami członkowskimi. Nawet zapoczątkowanie dyskusji na temat wspólnej polityki jest w obecnej sytuacji dla Warszawy zadaniem niezwykle trudnym, zwłaszcza że Polska nie dołączyła do koalicji państw biorących udział w wojskowej interwencji w Libii.

Istnieją jednak także inne powody, poza wymienionymi wyżej, dla których Polska powinna dążyć do zainicjowania zmian w tej dziedzinie.

Przede wszystkim należy zauważyć, że Catherine Ashton nie jest w niej szczególnie aktywna. Niektórzy tłumaczą to brakiem kompetencji i zainteresowania, inni zbyt licznymi obowiązkami. Istotne jest również to, że jej realny wpływ na działania państw członkowskich w obszarze obrony jest ograniczony, co uwidoczniła interwencja w Libii, w której główną rolę odgrywają Francja i Wielka Brytania. Nowa inspiracja w tej dziedzinie byłaby pożądana, a wstępne ustalenia Catherine Ashton i Radosława Sikorskiego wskazują, że polski minister będzie miał tutaj do odegrania pewną rolę. Polska Prezydencja musi jednak uważać, aby swoimi działaniami nie naruszyć ducha traktatu lizbońskiego. Wychodząc z pomysłami, których obecnie brakuje, powinna najpierw poddawać je Wysokiego Przedstawiciela i to dopiero ona – inspirowana przez Warszawę – powinna nadawać kierunek zmianom. Słaba pozycja Catherine Ashton może jednak utrudniać realizację planów w tym zakresie. I właśnie z tej przyczyny w realizację tego zadania powinna angażować się Polska – kraj zaliczany do dużych i obecnie coraz bardziej liczących się członków Unii Europejskiej. Niewzięcie przez Polskę udziału w interwencji wojskowej w Libii może tutaj, z jednej strony, pomóc (rola neutralnego negocjatora), z drugiej zaś strony – stanowić realne utrudnienie (opinia niewiarygodnego partnera).

Głębokie polskie zaangażowanie w tym obszarze, dotychczas osieroconym, może pomóc Polsce pokazać się w roli aktywnego gracza, któremu zależy na silnej Unii Europejskiej. Jednocześnie jest ono w interesie Catherine Ashton, gdyż umożliwi jej skoncentrowanie się na stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej (pozawojskowych) i pozwoli uniknąć krytyki za brak zaangażowania w sprawy bezpieczeństwa. Polska musi mieć jednak pewność, że po 2011 roku to Wysoki Przedstawiciel i Europejska

Służba Działań Zewnętrznych przejmą inicjatywę w tym zakresie, ponieważ kolejne Prezydencje – duńska i cypryjska – będą tym tematem mniej zainteresowane.

Reagowanie kryzysowe

Pojawia się również pytanie o to, kto w Unii Europejskiej jest zobowiązany do działania, gdy nastąpi sytuacja kryzysowa. Z jednej strony, traktat lizboński wskazuje, że obowiązek ten spoczywa na Wysokiej Przedstawiciel. Z drugiej jednak strony, Prezydencja, zwłaszcza dużych krajów, jest zwykle oceniana właśnie na podstawie tego, jak reaguje na sytuacje kryzysowe. Polska, szczególnie jeśli do kryzysu doszłoby na Wschodzie, chciałaby być aktywna w jego zażegnaniu, a brak jej odpowiedzi mógłby przyćmić inne wysiłki. Warszawa powinna jednak działać w tle – za Catherine Ashton, jedynie ją inspirować. Tworzenie precedensu w zarządzaniu kryzysowym, ale w zgodzie z duchem traktatu lizbońskiego, mogłoby polegać na wydawaniu wspólnych oświadczeń, sugerowaniu działań i podróżowaniu w miejsca kryzysów razem z Wysoką Przedstawiciel, ale z zachowaniem zasady jej przewodnictwa.

Równowaga między odgórnym i oddolnym podejściem do procesu decyzyjnego

Tendencja do zwiększania kompetencji Rady Europejskiej jest określana jako odgórne (*top-down*) podejście do procesu decyzyjnego. Z jednej strony, przynosi ono rezultaty, co pokazało skuteczne przyjęcie ustaleń w zakresie zarządzania gospodarczego na szczycie Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 roku. Z drugiej jednak strony, zakłóca ono proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Komisja Europejska przedstawia swoje propozycje bezpośrednio szefom państw lub rządów i dopiero po ich pozytywnym przyjęciu rozpoczyna formalną procedurę ustawodawczą z udziałem Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. W rezultacie duża część spraw jest przenoszona do Rady Europejskiej, co powoduje przeładowanie programu szczytów i utrudnia przywódcom państw członkowskich skoncentrowanie się na wyznaczaniu strategicznych kierunków działania.

Traktat lizboński nie określa roli Prezydencji ani w Radzie Europejskiej, ani wobec jej przewodniczącego. To jednak Prezydencja przewodniczy organom przygotowującym spotkania Rady Europejskiej – radom sektorowym, Radzie do spraw Ogólnych i grupom roboczym. Przed traktatem lizbońskim to Rada do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych przygotowywała obrady Rady Europejskiej i to na niej zapadało wiele decyzji. Teoretycznie obecna Rada do spraw Ogólnych powinna przejąć jej rolę, w praktyce jednak Stały Przewodniczący Rady Europejskiej nie chce być związany jej ustaleniami czy rekomendacjami.

Zrównoważenie odgórnej i oddolnej logiki podejmowania decyzji mogłoby nastąpić przez wzmocnienie Rady do spraw Ogólnych, której przewodniczy Prezydencja, tak aby zapewnić równowagę między wszystkimi aktorami. Ten ostatni organ sam się jednak marginalizuje, ponieważ coraz częściej w jego obradach uczestniczą nie ministrowie spraw zagranicznych, ale ich zastępcy, stali przedstawiciele przy Unii Europejskiej, a nawet niżsi rangą dyplomaci. W tym gronie jest im trudniej uzyskać wpływ na działanie Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Model ten sprawdzał się podczas belgijskiej Prezydencji, ponieważ reprezentowali ją często ministrowie, którzy wcześniej byli członkami rządu Hermana Van Rompuya, co ułatwiało dobre kontakty. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa.

Możliwym rozwiązaniem – zgodnym także z duchem traktatu lizbońskiego – byłoby zaangażowanie premiera państwa sprawującego Prezydencję w obrady Rady do spraw Ogólnych, której przewodniczyłby w wybranych posiedzeniach, na przykład przed szczytami Rady Europejskiej. Mogłoby to zmotywować innych premierów, aby także byli obecni na tych spotkaniach. Wzmocniona Rada do spraw Ogólnych mogłaby pomóc w przygotowaniu szczytów i współpracować ze Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej, zwłaszcza wtedy, gdy osiągnięcie konsensusu jest szczególnie trudne.

Zastosowanie tego rozwiązania mogłoby jednak wzbudzać pewne kontrowersje. Gdyby w Radzie do spraw Ogólnych rzeczywiście zasiadali przywódcy państw i rządów, mogłoby to być uznane za zastępowanie Rady Europejskiej przez Radę do spraw Ogólnych, a tym samym zastępowanie Stałego Przewodniczącego przez premiera. To z pewnością uznano by za działanie sprzeczne z regulacjami traktatu liz-

bońskiego, ponieważ w dłuższej perspektywie prowadziłyby do zmarginalizowania Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Gdyby jednak w Radzie do spraw Ogólnych zasiadali jedynie ministrowie, wówczas pojawiłby się problem protokolarny, polegający na tym, czy premier powinien przewodniczyć spotkaniom ministrów innych krajów członkowskich.

Mimo że wiele kwestii jest tutaj otwartych, warto, aby Polska zaproponowała w tej sprawie pewne rozwiązania. Pokazałaby się wówczas jako Prezydencja, która chce pozostawić po sobie długoterminowe rezultaty i której zależy na sprawnym działaniu instytucji Unii Europejskiej. Zdynamiczowanie unijnego procesu decyzyjnego musi się jednak odbywać w zgodzie z duchem traktatu lizbońskiego.

Ścisła współpraca z Parlamentem Europejskim

Nowe uprawnienia, które Parlament Europejski uzyskał w traktacie lizbońskim, spowodowały, że współpraca z nim jest dla Prezydencji szczególnie ważna¹. Współpracę tę może do pewnego stopnia ułatwiać to, że na stanowisku przewodniczącego Parlamentu Europejskiego zasiada Polak, Jerzy Buzek, a polska Prezydencja zbiega się z ostatnimi sześcioma miesiącami jego urzędowania na tym stanowisku. Ponadto priorytety polskiego Przewodnictwa, jak wspieranie demokracji czy przyszły budżet Unii Europejskiej, pokrywają się z interesami i zainteresowaniem Parlamentu Europejskiego. W tym pierwszym obszarze Polska planuje wykorzystać swoje doświadczenia we wspieraniu transformacji i w umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego w państwach Europy Wschodniej i Afryki Północnej. Posłowie do Parlamentu Europejskiego często wskazują na konieczność takich działań.

W sprawach budżetowych traktat lizboński nie do końca definiuje rolę Parlamentu Europejskiego. Polskie Przewodnictwo będzie okresem, kiedy prerogatywy w tym zakresie powinny być trwale ustalone. Zeszłoroczne negocjacje budżetowe pokazały, że Parlament Europejski może bardzo utrudnić prace Prezydencji. W 2010 roku szukaniem rozwiązania zajęli się Belgowie i Komisja Europejska. Jednym z uzgodnień z czterema najbliższymi prezydencjami, Węgier, Polski, Danii i Cypru, było to, że Parlament Europejski zostanie mocno włączony w negocjacje przyszłych wieloletnich ram finansowych po 2014 roku. Może więc dojść tutaj do konfliktu z takimi państwami, jak Wielka Brytania czy Holandia, które opowiadają się za cięciami budżetu, czemu sprzeciwia się Parlament Europejski. Poparcie Parlamentu Europejskiego preferującego większy budżet może być długookresowo korzystne dla Polski, która – będąc biorcą unijnych funduszy – jest przeciwna cięciom budżetowym. Konieczność odgrywania roli niezależnego moderatora podczas Prezydencji uniemożliwi jednak Polsce podnoszenie tej kwestii w drugim półroczu 2011 roku. Najprawdopodobniej jest jeszcze za wcześnie, aby negocjacje wieloletnich ram finansowych weszły w tym czasie na poziom polityczny. Polska będzie się więc raczej musiała skoncentrować na negocjowaniu budżetu Unii Europejskiej na 2012 rok. Konieczne jednak będzie na pewno stworzenie mechanizmu konsultacyjnego między Radą a Parlamentem Europejskim, aby przygotować dobry start negocjacji wieloletniej perspektywy finansowej w czasie duńskiej Prezydencji.

Współpraca między Prezydencją a Parlamentem Europejskim będzie owocna jedynie wtedy, kiedy obie strony będą wykazywały wolę współdziałania. Stąd konieczne jest odpowiednio wczesne konsultowanie nadchodzącej agendy oraz wizyty urzędników i polityków w Brukseli i Strasburgu. Polski rząd wydaje się świadom tych wyzwań, gdyż wizyty, czasami kilkakrotne, złożyło już w Parlamencie Europejskim wielu ministrów, z Radosławem Sikorskim na czele, a premier Donald Tusk spotyka się z szefami parlamentarnych grup politycznych. Rozmowy odbywają się także podczas wizyt poszczególnych komisji parlamentarnych w Warszawie.

¹ Por. A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *Parlament Europejski jako partner polskiej Prezydencji*, „Analizy i Opinie”, nr 112, wrzesień 2010 roku.

* * *

Podjęcie aktywności na wszystkich wymienionych polach z pewnością nie jest wyzwaniem łatwym. Zwłaszcza że w wielu wypadkach dużo zależy nie tylko od Prezydencji, ale także od chęci i możliwości współdziałania ze strony innych instytucji unijnych i państw członkowskich. Jeśli Polska, sprawując Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, będzie podążała tą drogą, przyniesie to korzyści nie tylko Prezydencji, ale także systemowi unijnych instytucji. Pomoże bowiem ustalić rolę Prezydencji rotacyjnej w ramach nowych reguł traktatowych i w zgodzie z nimi, jednocześnie poprawiając jakość działania całego systemu. Jednocześnie pozwoli Polsce zaprezentować się w roli dojrzałego unijnego gracza, któremu zależy na przyszłości Unii Europejskiej i jej sprawnym działaniu.

Agnieszka Łada – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, kierownik Programu Europejskiego i analityk Instytutu Spraw Publicznych. Autorka i współautorka książek, raportów i artykułów o problematyce europejskiej (Prezydencja w Radzie UE, Parlament Europejski, Partnerstwo Wschodnie, europejskie społeczeństwo obywatelskie) i niemieckiej.

Aleksander Fuksiewicz – stypendysta, następnie pracownik Programu Europejskiego Instytutu Spraw Publicznych. Magister europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor artykułów na temat Unii Europejskiej i jej instytucji.

Analizy i Opinie
nr 119, maj 2011

„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 między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Projekt współfinansowany ze środków Komisji Europejskiej



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