

STANISŁAW RABIEJ
Opole

ZADANIA POLSKIEJ PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Od 1 lipca 2011 r. Polska obejmuje półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej¹. Wokół tego wydarzenia narasta atmosfera napięcia. Pojawia się wiele obaw i pytań o gotowość odpowiednich instytucji państwowych do podjęcia czekających zadań. Prawdopodobnie mierzy się je nieaktualnymi już normami, według których przedstawiciel kraju sprawującego prezydencję był automatycznie przewodniczącym Rady Europejskiej i reprezentował Radę na arenie międzynarodowej. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie *Traktatu z Lizbony*, który zlikwidował rotacyjne, półroczne przewodzenie w Radzie Europejskiej przez szefów państw i rządów krajów UE. W to miejsce ustanowiono stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na 2,5 letnią kadencję (art. 15 TUE)², czyli popularnie zwanego „prezydenta UE”³. Na zmniejszenie ro-

¹ Rada Unii Europejskiej jest głównym organem decyzyjnym Unii Europejskiej. Wraz z Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim jest jednym z trzech głównych aktorów biorących udział w procesie decyzyjnym UE. Głównym zadaniem Rady jest przyjmowanie, wraz z Parlamentem, aktów prawa UE. Rada reprezentuje państwa członkowskie Unii. Rada nie ma swojego stałego składu: w posiedzeniach Rady uczestniczy zawsze jeden minister z każdego kraju Unii w zależności od poruszanej na posiedzeniu tematyki. Decyzje podejmowane przez Radę UE to najczęściej kompromis wypracowany po żmudnych negocjacjach między wszystkimi członkami Unii. Rada Unii Europejskiej posiada swój Sekretariat Generalny, którego siedziba znajduje się w Brukseli i którego zadaniem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania Rady.

² Traktat lizboński (*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*; w wersji roboczej określany jako *Traktat reformujący*) – umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej, podpisana 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. W stosunku do państw – stron weszła w życie 1 grudnia 2009. W Polsce obowiązuje od chwili ogłoszenia w *Dzienniku Ustaw*, od 2 grudnia 2009 (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Została również opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, Seria C, Nr 306 (17 grudnia 2007). Wersja ujednolicona zmienianych traktatów (*Traktatu Rzymskiego z 1957 i Traktatu z Maastricht z 1992*) ukazała się w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* Seria C Nr 115 (9 maja 2008).

³ W 2010 r. przewodniczącym Rady Europejskiej został Belg – Herman Van Rompuy, zaś odpowiedzialną za dyplomację wybrano Brytyjkę – Catherine Ashton.

li prezydencji wpływ ma także znaczące umocnienie roli wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przejął, przysługujące dotychczas przywódcy kraju pełniącego prezydenturę, prawo reprezentowania UE na arenie międzynarodowej⁴. Unia Europejska zyskała w tym zakresie większą „widoczność” i sprawność, również za pośrednictwem tworzonej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

1. W świetle obecnej sytuacji UE

Wobec wprowadzonych zmian, co pozostało w obszarze zadań dla państwa przejmującego półroczną prezydenturę w Radzie UE? Na to pytanie usiłował odpowiedzieć Herman Van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej, podczas wizyty w Polsce 17 stycznia 2011 r. Wygłosił wtedy wykład dla studentów Uniwersytetu Warszawskiego poświęcony wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską w 2011⁵. Wśród najważniejszych zadań dla UE w 2011 r. H. Van Rompuy wymienił ustanowienie stałego mechanizmu antykryzysowego, sprawne zarządzanie gospodarką unijną oraz stabilizację strefy euro. W kontekście tej ostatniej podziękował Polsce za wolę zaangażowania się w dyskusję, mimo formalnego pozostawania poza strefą euro. Europa musi ponadto poszukiwać sposobów na trwałe pobudzenie wzrostu gospodarczego i redukcję bezrobocia⁶. „Trzeba przeciwdziałać spadkowi popularności Wspólnego Rynku wśród Europejczyków, ponownie nadać mu dynamizm, starając się pogodzić interesy konsumentów oraz przedsiębiorców. Europie potrzebna jest długookresowa strategia wspierania innowacji, nauki i badań, szczególnie w zakresie poszukiwania bezpiecznych, zrównoważonych i tanich źródeł energii. Potrzebna jest solidarność w budowie wspólnego rynku energetycznego w UE, systematycznego wspierania alterna-

⁴ Przygotowanie i sprawowanie prezydencji w Radzie UE wiąże się z koniecznością koordynowania kilku tysięcy spotkań, zarówno formalnych (poświęconych omawianiu bieżących spraw), jak i nieformalnych (w celu wymiany poglądów w sprawach długoterminowych), w Brukseli, Luksemburgu oraz kraju prezydencji, w tym także spotkań na najwyższym szczeblu (Rada Europejska, szczyty z przywódcami państw trzecich). Kluczową rolą prezydencji jest wypracowywanie porozumień pomiędzy Państwami Członkowskimi szczególnie wtedy, gdy poruszane są kwestie drażliwe i kontrowersyjne.

⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118874.pdf

⁶ „W grudniu 2009 roku w 27 krajach Unii Europejskiej 23,012 miliony obywateli było zarejestrowanych jako bezrobotni. Obecnie 9,6% Europejczyków nie ma pracy. To rekordowa liczba w historii Wspólnoty. Jak podaje Eurostat, w porównaniu z poprzednim miesiącem liczba bezrobotnych wzrosła o 160 tys., a w porównaniu z grudniem ubiegłego roku o 4,628 miliona. W 16 krajach, strefy euro, stopa bezrobocia osiągnęła poziom 10%. Najlepsza sytuacja utrzymuje się w Holandii, gdzie 4% ludzi nie ma pracy. Najgorzej jest na Łotwie, gdzie bezrobocie sięga 22,8% i w Hiszpanii, w której 19,5% pozostaje bez pracy”; <http://www.dw-world.de/dw/article/26.01.2010>.

tywnych źródeł zaopatrzenia, rozwoju energii odnawialnych oraz podnoszenia efektywności energetycznej”⁷.

Te doraźne zadania wynikające z obecnej sytuacji w UE nie mogą przysłonić tych podstawowych wynikających z obowiązujących regulacji prawnych. Należą do nich:

- koordynowanie kilku tysięcy spotkań, zarówno formalnych (poświęconych omawianiu bieżących spraw), jak i nieformalnych (w celu wymiany poglądów w sprawach długoterminowych), w Brukseli, Luksemburgu oraz kraju prezydencji, w tym także spotkań na najwyższym szczeblu (Rada Europejska, szczyty z przywódcami państw trzecich);
- wypracowywanie porozumień pomiędzy Państwami Członkowskimi szczególnie wtedy, gdy poruszane są kwestie drażliwe i kontrowersyjne;
- reprezentowanie Rady wobec instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego;
- prowadzenie prac Rady i kształtowania jej relacji z partnerami instytucjonalnymi;
- przewodniczenie spotkaniom roboczym;
- informowanie Parlamentu Europejskiego o prowadzonych pracach.

Obok wyżej wymienionych, pozostaną jeszcze zadania po węgierskiej prezydencji (pierwsza połowa 2011 roku). Węgrzy, jako ostatni kraj w „trio” z Belgią i Hiszpanią, muszą zmierzyć się z likwidacją skutków kryzysu gospodarczego i odbudową zaufania do instytucji UE. Motto węgierskie – „Silna Europa” (*Strong Europe*) – nawiązuje do programu prezydencji, który opiera się na trzech głównych blokach priorytetów: promocja wzrostu gospodarczego, umacnianie polityki ekonomicznej UE oraz rozwój zatrudnienia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy na rynku europejskim. Drugim celem Węgrów jest ugruntowanie i rozwój wewnętrznej polityki unijnej, trzecim zaś zbliżanie obywatela do Unii Europejskiej. Ponadto, prezydencja węgierska winna też wspierać proces rozszerzenia o nowe państwa członkowskie i kandydujące. Podobnie jak Węgrzy, Polska swe zadania będzie realizować w konsultacji ze swoim „trio” – czyli Królestwem Danii i Republiką Czeską.

2. W harmonijnej współpracy z „trio”

Jak już podkreślono, przywilej i jednocześnie obowiązek sprawowania prezydencji wprowadzony został mocą *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* z 1957 r. Doświadczenie pokazało, że okres sześciu miesięcy jest zbyt krótki, aby państwo sprawujące prezydencję mogło skutecznie zrealizować założone cele swojego przewodnictwa. W tej sytuacji, zaczęła krystalizować się koncepcja pre-

⁷ www.european-council.europa.eu/vanrompuy

zydencji grupowej, w której trzy kraje sprawujące po sobie przewodnictwo koordynowałyby między sobą główne cele, jakie chciałyby zrealizować w dłuższym okresie, to znaczy 18. miesięcy sprawowanych przez siebie trzech kolejnych prezydencji. Skuteczną realizację tej koncepcji zapewnić ma też założenie, że każde „trio” składa się z jednego państwa spośród dużych i dwóch państw mniejszych. Ponadto w każdej trójce maja być kraje starej i nowej Unii⁸.

Polska, rozpoczynająca prezydencję w lipcu 2011 r., będzie pierwszym i największym państwem „trio”, w skład którego wchodzi Królestwo Danii i Republika Cypryjska. Strona polska rozpoczęła współpracę w ramach naszego „trio” już w roku 2008. Współpraca ta jest kontynuowana na bieżąco zarówno na poziomie Ministrów Spraw Zagranicznych trzech państw, jak i Koordynatorów ds. Przygotowań do sprawowania przewodnictwa każdego z państw „trio”. Trójstronna współpraca: Polska – Dania – Cypr jest także prowadzona i rozwijana na szczeblu zainteresowanych ministerstw oraz urzędów i instytucji centralnych.

W następstwie dotychczasowych spotkań oraz zgodnie z kalendarzem prac przygotowawczych we wrześniu 2010 roku strona polska oraz pozostali partnerzy „trio” przekazali Sekretariatowi Generalnemu Rady swoje wkłady merytoryczne do strategicznej części programu prac trzech państw w celu nadania jej formy wstępnego projektu przez Sekretariat Generalny. W naszej części wkładu podkreślone zostały polskie obszary strategiczne, które będą obszarami szczególnego zainteresowania polskiej prezydencji.

Ostatnie spotkanie Pełnomocników państw „trio” ds. Przygotowań do Przewodnictwa w Radzie UE miało miejsce 22 listopada 2010 r. w Brukseli. Spotkanie pozwoliło omówić wkłady narodowe do programu strategicznego oraz stan zaawansowania prac przygotowawczych. Integralną częścią spotkania były rozmowy z przedstawicielami Sekretariatu Generalnego Rady oraz Komisji Europejskiej.

Zgodnie z uzgodnionym harmonogramem prac pierwszy projekt wspólnego programu prac osiemnastomiesięcznej prezydencji „trio”: Polska – Dania – Cypr ma zostać przedstawiony przez Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej w styczniu 2011 r. Zgodnie z praktyką unijną, ostateczny program prac zostanie

⁸ *Traktat* wprowadził 18-miesięczną prezydencję zbiorową grupy trzech państw tzw. „trio” (*Deklaracja* nr 9 odnosząca się do art. 16 ust. 9 TUE w powiązaniu z art. 236 TFUE), gdzie każde państwo kolejno przewodniczy przez okres sześciu miesięcy poszczególnym składom Rady UE, z wyłączeniem Rady ds. Zagranicznych. Państwa te sprawują Przewodnictwo na podstawie wspólnego programu działania i udzielają sobie wsparcia. Mogą także ustalić pomiędzy sobą alternatywne założenia dotyczące podziału prac w ramach grupy. Grupy tworzone są na zasadzie równej rotacji między Państwami Członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii. Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z dnia 1 stycznia 2007, po przyjęciu Bułgarii i Rumunii do grona państw członkowskich UE, ustalono nowy porządek sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Obejmuje on obecnie 27 Państw Członkowskich i określony jest do połowy 2020 r. Pierwszymi państwami, które zrealizowały ten model, były Niemcy, Portugalia i Słowenia.

opublikowany w czerwcu 2011 r. Do tego czasu kontynuowane będą konsultacje zarówno w ramach państw „trio”, jak i z Sekretariatem Generalnym Rady, który formalnie zobowiązany jest do jego opracowania w oparciu o narodowe wkłady trzech państw podejmujących współdziałanie⁹.

Harmonijne podejmowanie inicjatyw państw prezydujących RUE nie może konkurować z rosnącą rolą PE oraz demokratycznie wybranych organów UE. Zapewne jednym z celów prezydencji może stać się posunięcie o krok do przodu rozmów z każdym krajem kandydackim. Dla prezydencji węgierskiej „krok do przodu oznacza udane zamknięcie negocjacji akcesyjnych z Chorwacją pod koniec czerwca 2011”¹⁰. Największymi wyzwaniem w ostatnim etapie rozmów akcesyjnych Chorwacji będą zapewne: reforma wymiaru sprawiedliwości, walka z korupcją i restrukturyzacja stoczni publicznych. Według szefa misji UE w Zagrzebiu, Paula Vandorena, Komisja Europejska przedstawi raport o postępach Chorwacji w sferze wymiaru sprawiedliwości.

Prezydencja Polski i Węgier będzie zmuszona do zajęcia stanowiska wobec krajów z obrzeża UE. W odniesieniu do Białorusi konieczny jest przegląd polityki UE. Nie wykluczone jest zaostrezenie unijnych sankcji wobec Mińska w następstwie niedemokratycznych wyborów prezydenckich w tym kraju. W relacjach z Rosją, UE stawia na równowagę między wspieraniem procesów modernizacji gospodarczej, na której zależy Moskwie, a uczciwą rozmową o konieczności przestrzegania standardów demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Podobnie w odniesieniu do Ukrainy, potrzebne są jasne deklaracje dotyczące „ścieżki akcesyjnej” ze strukturami UE. Na kanwie tych negocjacji jawi się szansa przypomnienia „starym” i „nowym” uczestnikom procesu integracji w ramach UE o podstawowych wartościach przyświecających „ojcom założycielom”¹¹.

3. W obronie podstawowych wartości

Pytany, jakie najważniejsze wyzwania stoją przed Unią Europejską w kontekście prezydencji Węgier i Polski, niedawny Prymas Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce, abp Muszyński zaznaczył, że przede wszystkim Europie grozi utra-

⁹ Spotkania na szczelbu koordynatorów ds. prezydencji miały miejsce: luty 2008 – Kopenhaga (Dania); maj 2008 – Warszawa (Polska); listopada 2009 – Nikozja (Cypr); maj 2009 – Warszawa (Polska); listopad 2009 – Bruksela (Belgia); kwiecień 2010 – Ayia Napa (Cypr); listopad 2010 – Bruksela (Belgia).

¹⁰ Rząd chorwacki wytyczył sobie za cel zamknięcie negocjacji akcesyjnych około połowy 2011 r., a przystąpienie do UE w 2012 r.

¹¹ „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” (*Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej*, art. 1. 2).

ta wartości duchowych. „Punkt ciężkości bardzo wyraźnie stawiany jest prawie wyłącznie na sprawach gospodarczych i politycznych, ale równocześnie przyszłość Europy w dużym stopniu zależy od demografii i rodziny. Myślę, że to są prawdziwe wyzwania, przed którymi nie uciekniemy” Przypomniał, że Benedykt XVI wskazuje, iż religia jest istotnym elementem każdej cywilizacji i tym bardziej w przyszłości, w kontekście cywilizacji muzułmańskiej, musimy dbać o swoją chrześcijańską tożsamość. Jeżeli nasz chrześcijański kontynent nie będzie potrafił odnowić rodziny i wartości z nią związanych, to nasza przyszłość nie wygląda zbyt różowo. Jest to problem tożsamości europejskiej i wartości, które należą do istoty kultury europejskiej”. Abp Muszyński nawiązał też do słów Jana Pawła II z Gniezna w 1979 roku: „Czyż Chrystus tego nie chce, czy Duch Święty tego nie rozrządza, ażeby ten Papież-Polak, Papież-Słowianin, właśnie teraz odsłonił duchową jedność chrześcijańskiej Europy, na którą składają się dwie wielkie tradycje: Zachodu i Wschodu?”¹².

Arcybiskup-senior zwrócił uwagę na doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej w czasach komunizmu, kiedy to wspólnie potrafiły uchronić wiarę w Boga wbrew ateistycznej ideologii. „Jest to nasze zobowiązanie, aby zlaicyzowanej Europie przypominać o naszych doświadczeniach ateizmu i tym bardziej wskazywać na wartości chrześcijańskie. Benedykt XVI często podkreśla, że nie mogą nas łączyć tylko interesy gospodarcze i polityczne, gdyż te są niekiedy rozbieżne, a musi nas łączyć coś głębszego”¹³.

Nawiązując do *Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej* Biskup Rzymu podkreśla, że w jednoczącej się Europie nie może brakować trzech zasadniczych spraw: godności człowieka jako wartości ponadpaństwowej i niekwestionowanej, uznania małżeństwa i rodziny oraz głębokiej czci dla wszystkiego, co święte. „Godność człowieka stoi ponad wszelkimi działaniami i decyzjami politycznymi i odnosi się do Stworzyciela. Tylko on może ustanawiać prawa, które tkwią w istocie człowieka, i którymi nikomu nie wolno dysponować. To jest jedynym zabezpieczeniem wolności i wielkości człowieka” Zadaniem prezydujących państw jest pomóc Europie w uświadomieniu sobie jej szczególnej odpowiedzialności we wspólnocie narodów.

Przywódcy państw z pewnością winni być otwarci na wszelkie inicjatywy idące w tym kierunku. Pełni świadomości, że jedynie głęboko uformowani Europejczycy będą mogli nie tylko oprzeć się pokusom współczesności, lecz również zarażać swoimi wartościami innych, a także bronić ich w życiu publicznym. W pełni można zgodzić się z tym, co napisał George Weigel: „(...) dla wszystkich wolnych narodów świata jest bardzo istotne, czy uda się zahamować europejską

¹² http://www.jp2w.pl/pl/39228/0/Homilia_na_placu_przed_katedra_Gniezno.html

¹³ H. MUSZYŃSKI, *Dwie prezydentury – szansa na odnowę wartości chrześcijańskich*, <http://ekai.pl/wydarzenia/komentarze/> (13.01.2011).

degrengoladę, to znaczy: czy wyłoni się jedyny kandydat zdolny do przeprowadzenia procesu odnowy (...). Europa potrzebuje odnalezienia duchowej jedności. Stary kontynent może stać się kluczowym miejscem, gdzie dokona się decydujące starcie o duchowość Zachodu. Jeśli nie dojdzie do rechryzianizacji Europy, to postępująca apostazja doprowadzi do tego, że zamieni się w „Eurabię”: „kulturową i polityczną przybudówkę arabskiego świata islamu”¹⁴.

4. Zakończenie

W sytuacji oczekiwania na czas polskiej prezydencji można żyć przekonaniem, że Polska efektywnie wykorzysta ten czas. Należy domniemywać, że poprzez solidne wykonanie zadania, jakim jest Przewodnictwo w Radzie UE wzrośnie zaufanie do naszego kraju jako ważnego członka UE. Sukces prezydencji to najlepsza promocja i okazja do stworzenia pozytywnego wizerunku Polski w świecie. Przewodnictwo to także wyzwania. Istotą prac Rady UE jest stanowienie prawa i podejmowanie decyzji istotnych z punktu widzenia niemal 500 milionów obywateli. Wymaga to doskonałego przygotowania merytorycznego wszystkich pracujących na co dzień nad decyzjami podejmowanymi następnie przez polityków. Korzystając z doświadczeń państw członkowskich, które już sprawowały przewodnictwo, bądź przygotowują się do tego zadania, wyznaczono trzy obszary, na których koncentrować będzie organizacja przygotowań do prezydencji: obszar polityczny, organizacyjny oraz promocji Polski. Do głównych zadań będzie też należało wyznaczenie priorytetów odpowiadających celom Europy, kształtowanie europejskiego procesu decyzyjnego, gospodarowanie zasobami ludzkimi, a także promowanie wartości, które stanowią fundamenty konstrukcji Unii Europejskiej.

Tasks of the Polish Presidency in the Council of the European Union

Summary

On July 1st 2011, Poland will take over a six-month Presidency of the EU Council. The Presidency is held periodically by each member of the European Union. It is a time of hard work and extraordinary responsibility for the direction, style

¹⁴ G. WEIGEL, *Świadek nadziei. Biografia papieża Jana Pawła II*, Kraków 2004.

and intensity in which things are moving forward in the EU. It is also a matter of enormous prestige and a big chance of multidimensional promotion for Poland in a cultural, economic as well as a political sense.

In practice it means that Poland will be hosting or chairing most of European events that are envisaged to be organised in the second half of 2011, including meetings of the EU Council and its subsidiary bodies, ministerial conferences and expert meetings. It will be a real test of efficiency and effectiveness for the Polish public administration.

During the second half of the year 2011 will be an exceptional year for Poland in European affairs. It will be a huge challenge, an important responsibility and a privileged period. The *Treaty of Lisbon* strongly reduced the importance of the Presidency, significantly by officially separating the European Council (EU heads of state or government) from the Council of the European Union, thus terminating the capacity of the head of state or government of the member state holding the Presidency to be President of the European Council. Simultaneously it split the foreign affairs Council configuration from the General Affairs configuration and made the High Representative the chairman rather than the foreign minister of the Presidency state. In the current EU constitutional framework, the EU Council retains the task to actively engage in negotiating legislation among member states and among the EU Council and the European Parliament, although the most difficult dossiers are subsumed by the President of the European Council.

Polish Presidency should defend the values which are dear to Europeans: a common civilization. European countries are envied for their political stability, for their welfare and social-security systems, for the quality of European life. These are accomplishments to be proud of.