Ministerstwo
Spraw Zagranicznych
2011

Jerzy Andrzej Wojciechowski

Prezydencja
bez prezydenta

Autor:
Jerzy Andrzej Wojciechowski

Projekt graficzny serii:
Techna Studio

Skład i przygotowanie poligraficzne: Monika Mańk

Projekt okładki:
Kacper Ruducha, Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze; praca wyróżniona w konkursie na plakat pod hasłem „My w Unii Europejskiej", 2006

Zdjęcia w tekście:
The Audiovisual Library of the European Commission

Opracowanie redakcyjne: Elżbieta Nowicka, Departament Informacji Europejskiej MSZ

Wyrażone w niniejszej publikacji opinie są poglądami jej autora. Treści prezentowane w publikacji nie są tożsame z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Publikacja dystrybuowana nieodpłatnie
© Ministerstwo Spraw Zagranicznych
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
www.msz.gov.pl
www.polskawue.gov.pl
www.prezydencjaue.gov.pl
Warszawa 2011
ISBN 978-83-6250-08-4

I. O poszukiwaniu znaczenia słowa… 3
II. O narodzinach, przy których nas nie było… 3
III. O prapoczątkach Prezydencji… 4
IV. O niecierpliwości… 4
V. O zmianach i przemianach… 5
VI. O dalszych próbach poszukiwania znaczenia słów… 5
VII. O tym, że Prezydencja jest Prezydencją… 7
VIII. O tym, czym Prezydencja nie jest… 7
IX. …i o tym, czym Prezydencja może być… 8
X. O tym, dlaczego państwom potrzebna jest Prezydencja… 8
XI. … a także o tym, po co Polsce jest potrzebna Prezydencja… 9
XII. O przygotowaniach do Prezydencji… 10
XIII. O tym, czym jest Prezydencja… 10
XIV. O tym, że zmienia się i Prezydencja, i organy Unii… 11
XV. O tym, że zmiany w Unii bywają potężne… 11
XVI. Rada, nie Rada… 12
XVII. O Unii bez prezydenta… 13
XVIII. O przewodniczącym zamiast prezydenta… 13
XIX. O pierwszej cesze Prezydencji i o tym, dlaczego jest najważniejsza… 14
XX. O tym, że nie będziemy cytować przepisów… 16
XXI. O funkcjach Prezydencji, o trojkach, trio i hybrydzie… 16
XXII. O koncercie polskim… 18
XXIII. O różnicach między koncertami… 19
XXIV. O zarządzaniu, czyli o istocie Prezydencji… 19
XXV. O tym, że wygrywają ci, którzy wiedzą, czym jest kompromis… 21
XXVI. O spełnianiu się Prezydencji w roli mediatora… 21
XXVII. O reprezentacyjnym reprezentowaniu… 21
XXVIII. O drobiazgach, które decydują o istocie Prezydencji… 22
XXIX. O poszukiwaniu nowej roli dla Prezydencji… 22
XXX. O tym, że wreszcie wiemy, dlaczego Prezydencja jest ważna… 23
XXXI. O Polsce w drodze do Prezydencji… 24
XXXII. O sprawach, na których nam najbardziej zależy… 24
XXXIII. Podziękowanie za wspólną „rozmowę” o Prezydencji… 26

Prezydencja bez prezydenta, czyli o tym, czym jest Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej i czy jest dla niej i dla całej Unii ważna, a także o tym, jak Polska się przygotowuje do jej sprawowania.

Ta niewielka broszura jest przeznaczona dla młodych, ciekawych, choć nie zawsze skorych do czytania długich wywodów. I zachowując wszelkie proporcje, nie aspiruje do wyczerpania tematu, co o Prezydencji w Unii, a właściwie w Radzie Unii Europejskiej, można powiedzieć. Nie jest także wykładem o niej prowadzonym w uporządkowany, akademicki sposób. Chcę Ci, po prostu, drogi Czytelniku, opowiedzieć o Unii Europejskiej, o jej instytucjach i oczywiście o samej Prezydencji, a także o tym, czy Polska, gdy ją będzie sprawować w 2011 r., podoła jej wyzwaniom.

Wiele wątków, gonitwa myśli i pytań, czasem niemal pogoń za odpowiedzią, której, bywa, że nie ma – taką właśnie konwencję chciałbym Ci zaproponować, drogi Czytelniku. A gdy już się rozstaniemy, zakończymy, możesz być pewny, że z o wiele większą ciekawością sięgniesz do opracowań, które poszerzą Twoją wiedzę i o Prezydencji, i o Unii, i o nas samych, którzy tę naszą wspólną Unię budujemy, modernizujemy, upiększamy.

I. O poszukiwaniu znaczenia słowa…

W wydanych jeszcze kilkanaście lat temu słownikach języka polskiego, encyklopediach czy też słownikach wyrazów obcych daremnie by szukać słowa Prezydencja. Nie ma go tam.

Może gdybyśmy dobrze poszperali w leksykonach lub słownikach dotyczących Unii Europejskiej, łatwiej by nam poszło, ale to też nic pewnego. A przecież używamy tego słowa coraz częściej: w Internecie, w prasie, w TV, w radiu. Słyszymy o Prezydencji w trakcie dyskusji politycznych, gospodarczych, gdy słuchamy komentarzy odnoszących się do Unii Europejskiej, słowem – słowo Prezydencja istnieje! A skoro już dokonaliśmy tego odkrycia, wypada je rozumieć, odnosząc je do wydarzeń, sytuacji, spraw, instytucji temu określeniu właściwych.

Od razu zwróćmy się w stronę Unii Europejskiej. Wiem, że nieco ułatwiam sobie i Czytelnikowi zadanie, lecz czas nas goni, a Prezydencja właśnie w Unii się umiejscowiła. Dla słowa i instytucji tam trzeba szukać rodowodu.

II. O narodzinach, przy których nas nie było…

Wszystko się zaczęło wtedy, gdy rodziła się Unia Europejska, a więc blisko sześćdziesiąt lat temu. Dla Czytelnika to czas zaprzeszły, prawie równy czasom, w których wymierały dinozaury, choć tak naprawdę to zaledwie chwila temu. Narodzin Unii nie pamiętają zapewne jego rodzice, może nieco więcej dziadkowie. Zresztą, gdyby nawet chcieli wiedzieć więcej, to przecież nasz kraj rozwijał się wtedy w izolacji od Europy Zachodniej i niewiele wiedzieliśmy, co się tam działo.

A działo się wiele, i to w dobrym kierunku. Europa odradzała się po II wojnie, ścierały się ze sobą różne idee dotyczące jej przyszłości: od koncepcji Stanów Zjednoczonych Europy po wizję Europy Ojczyzn.

Spory, dyskusje, nowe idee, nowatorskie koncepcje, wizje, nadzieje, a nade wszystko dynamiczny rozwój społeczny i gospodarczy – nie bez wsparcia Ameryki – taki był obraz przeobrażającej się Europy końca lat 40. i początku lat 50. XX wieku, choć bez naszego, Polaków, udziału.

Nie bez trudności właśnie wtedy się rodziła Unia Europejska, pionierski projekt integracji gospodarczej i politycznej wielu państw europejskich. Wprawdzie „wiele" oznaczało początkowo wprawdzie tylko sześć państw, które powołały do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS działała w latach 1951-2002, zastąpiła ją Wspólnota Europejska – w latach 1957-2009), ale pierwszy krok został zrobiony.

Funkcje obu tych organizacji całkowicie przejęła (ten proces został rozłożony na dwa etapy i trwał kilka lat) Unia Europejska (powołana do życia w 1992 r. Traktatem z Maastricht). Tamten początek zapowiadał się jednak bardzo interesująco, niekwestionowany zaś sukces EWWiS w następnych kilku latach otworzył drogę dalszym przedsięwzięciom, także zakończonym sukcesem.

W EWWiS, jak w każdej organizacji międzynarodowej, powołano określoną strukturę instytucjonalną, a całej organizacji nadano uprawnienia do działań ponadnarodowych, czyli takich, w których organy tej organizacji mogły stanowić prawo i podejmować decyzje wiążące wszystkie państwa członkowskie. A tego nigdy wcześniej nie było, w żadnej organizacji międzynarodowej! Dlatego cały świat uważnie się przyglądał, jak to się sprawdzi w praktyce. I ów mechanizm zadziałał, i to nieźle! Może dlatego, że współdziałanie państw dotyczyło węgla i stali, a więc newralgicznych surowców niezbędnych do przełamania zastoju gospodarczego w Europie po II wojnie światowej, a może właśnie dlatego, że chociaż produkcja węgla i stali była wówczas najważniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego, to na tym się wtedy skończyło.

III. O prapoczątkach Prezydencji…

Być może sukces tej ponadnarodowej struktury leżał także w tym, że każdemu z państw członkowskich, zmieniającemu się co trzy miesiące, powierzono sprawowanie Prezydencji w Radzie, jednym z głównych organów EWWiS, co nieco stonowało nadmiar ponadnarodowości, nie zakłócając jednocześnie funkcjonowania misternie utkanej przez dziesięciolecia struktury organizacyjnej EWWiS.

Czym była tamta Prezydencja, a właściwie czym miała być? Na początku, gdy ją ustanowiono, mało kto wiedział o niej cokolwiek konkretnego. Żadnych uściślających przepisów, a jedyne, co było wiadomo, to to, że sprawują ją państwa w porządku alfabetycznym, w sumie sześć państw. Zmiana następowała co trzy miesiące. I to była jedyna, dosyć skromna regulacja, jaką zawierał Traktat Paryski (1951) o EWWiS w sprawie Prezydencji.

IV. O niecierpliwości…

Czytelnik – nieco zniecierpliwiony tą niekonsekwencją regulacji, a właściwie jej brakiem w odniesieniu do tak, zdawałoby się, ważnej instytucji, jaką jest Prezydencja sprawowana przez państwa – mógłby w tym miejscu zapytać: to po co ją ustanowiono, skoro nikt nie wiedział, na czym ma ona polegać? A jednak jakiś zamysł przyświecał twórcom Unii, skoro konsekwentnie, od początku po dzień dzisiejszy, Prezydencja istnieje i ma się całkiem nieźle, mimo że się nieco w ciągu tych sześćdziesięciu lat przeobraziła.

Ponieważ jest to sprawa kluczowa, by zrozumieć nie tylko Prezydencję, lecz całą Unię, będziemy do niej wracać i postaramy się

przekonać Czytelnika, że Prezydencja jest nader użyteczna. Nie uczynimy tego w odniesieniu do całej Unii, bo przystępując do niej, zamknęliśmy temat zasadności naszego uczestnictwa w tym przedsięwzięciu i dziury w brzuchu Czytelnikowi więcej nim wiercić nie będziemy. Ale jedną kwestię można zdradzić już teraz. Mianowicie: Prezydencja nie jest wyszczególniona jako odrębny organ (instytucja) w traktatach unijnych. To dopiero zaskoczenie! Zatem wniosek jest tylko jeden: Prezydencja nie jest organem (instytucją) Unii Europejskiej. Trzeba więc będzie szukać dla niej innych określeń.

Niewiele się zmieniło, gdy w 1957 r. na podstawie Traktatów (dwóch) Rzymskich powstały: Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG, która z czasem przyjęła nazwę Wspólnota Europejska – WE; obecnie i ona przeszła do historii) i Euratom – Europejska Wspólnota Energii Atomowej, istniejąca, o dziwo, do dziś.

V. O zmianach i przemianach…

Nadal zachowano Prezydencję, lecz nieco ją wydłużono w czasie – do sześciu miesięcy, bo trzy to zbyt mało, by państwo mogło zrealizować postawione przed sobą cele. Zresztą pół roku to też niewiele. Można powiedzieć, że to była tylko kosmetyka, nawet nie lifting, ale takie postawienie sprawy oznaczało dla Unii coś ważnego, a i dla naszej rozmowy nie bez znaczenia: Prezydencja ma swoje cele, państwa ją sprawujące także, a trzy miesiące okazały się zbyt krótkim czasem na ich realizację.

Czyli możemy zaryzykować stwierdzenie, że Prezydencja nie jest jakąś fasadą unijną, lecz ważnym ogniwem jej funkcjonowania. To już nasze drugie odkrycie, na razie wprawdzie o charakterze poszlakowym, którego wspólnie dokonaliśmy. Szukać zatem będziemy dalszych dowodów na ważność istnienia Prezydencji, tym bardziej że w kolejnych zmianach traktatów unijnych „ktoś” ciągle nie określał, czym w istocie rzeczy jest Prezydencja. I tak przez następne lata i dziesięciolecia jej obraz kształtowały nie traktaty, lecz praktyka.

VI. O dalszych próbach poszukiwania znaczenia słów…

A może by tak spróbować zdefiniować Prezydencję, rozszyfrować to słowo, odwołując się do naszego języka? Wszak „Polacy nie gęsi, i swój język mają”. Może łatwiej byłoby nam mówić o przewodnictwie w Radzie Unii Europejskiej albo o przewodniczeniu w niej lub jej, a może nawet o przewodzeniu Radzie Unii niż o Prezydencji?

Nasz język jest bardzo bogaty, niektóre słowa mają wiele znaczeń. Przywołanymi wyżej określeniami można zastąpić nieco obco brzmiącą „Prezydencję". Jedno tylko pytanie nie daje mi spokoju: czy polskie zamienniki oddają dokładnie to, o co chodzi, gdy mówimy o sprawowaniu Prezydencji w Unii przez jej poszczególne państwa?

I tu muszę Czytelnika, niestety, nieco zmartwić: żadne z tych słów nie jest w stanie zastąpić Prezydencji. Dlatego krótkie objaśnienie, dlaczego tak jest, pozwoli zrozumieć, czym, co do istoty, jest Prezydencja.

Otóż gdybyśmy zamiast mówić o Prezydencji, mówili o przewodnictwie, to poza oczywistym skojarzeniem z przewodnictwem elektryczności czy ciepła myślelibyśmy raczej o pewnym socjologicznym fenomenie, gdy ktoś biorąc udział w jakimś przedsięwzięciu, przewodzi mu. Można i w Unii doszukać się takiego właśnie przewodnictwa, które ma bardzo trwały, stabilny charakter i należy do Francji i Niemiec. To są te państwa, które powszechnie uważa się za „lokomotywy" integracji europejskiej. Ich wkład do budowy zjednoczonej Europy i wpływ na jej rozwój niewątpliwie uzasadniają takie stwierdzenie, co nie znaczy, że te kraje rządzą Unią. Przewodzą jej. Są jej liderami.

Można też przewodnictwo w Radzie Unii odnieść do wykonywania funkcji przewodniczą-

cego w jej organach, ale tu trzeba by dokładnie wskazać, o jakie konkretnie organy chodzi.

Prezydencji nie sposób zatem także określić prostym „przewodniczeniem" w niej. To słowo używane jest raczej do określenia kierowania pracami spotkań, konferencji, kongresów. Przewodniczy Radzie Unii przedstawiciel państwa sprawującego Prezydencję. W tym ujęciu językowym przewodniczenie i przewodniczący to tylko część Prezydencji, nie jej całość.

VII. O tym, że Prezydencja jest Prezydencją…

Pozostaje nam zatem Prezydencja! Nie przewodzenie, nie przewodniczenie, nie kierownictwo, tylko po prostu Prezydencja. To słowo najpełniej oddaje istotę sprawowania przez państwo członkowskie funkcji, jaka wynika z traktatów. Ponadto, co nie jest bez znaczenia, choć purystom językowym może to nie przypaść do gustu, jest to termin urzędowy. Tak został on użyty (przetłumaczony) w polskiej wersji traktatów unijnych. I niech tak już zostanie.

Tak oto wiemy już coraz więcej o Prezydencji, ale na razie nasza wiedza podpowiada nam, czym Prezydencja nie jest, a nie czym jest. Wciąż jesteśmy więc na początku naszych poszukiwań znaczenia i funkcji Prezydencji.

VIII. O tym, czym Prezydencja nie jest…

Dwa kolejne argumenty pozwolą się nam przybliżyć do zrozumienia roli, jaką odgrywa ona w strukturach unijnych.

Prezydencja nie jest organem Unii, co jasno wynika z traktatów, bowiem o niej w nich nie ma mowy. I nie jest to skutek pomyłki czy niedopatrzenia twórców traktatów, lecz celowego zabiegu legislacyjnego, a przede wszystkim politycznego. Gdyby uczynić ją organem Unii, trzeba by przypisać jej bardzo konkretne zadania, określić relacje z innymi organami, zdefiniować funkcje, akty prawne, jakie może wydawać i ich rangę w prawie unijnym – słowem: wszystko to, czego nie chciano zrobić. Bowiem chciano widzieć Prezydencję jako zespół różnych kompetencji, funkcji i zadań, a nie kolejny organ powielający rolę innych i wchodzący w kolizję z mnóstwem unijnych instytucji. Tych konfliktów jest wystarczająco wiele. Pamiętamy także, że rotacyjna Prezydencja to zaledwie sześć miesięcy przypadających na państwo. Gdyby co sześć miesięcy wybuchały nowe spory, z Unii niewiele by pozostało, a przecież już zgodziliśmy się, że ma się ona całkiem, całkiem…

Mimo tych ograniczeń nie zniknęła ona z traktatów unijnych przez tych sześćdziesiąt lat i nawet Traktat z Lizbony niczego nie zmienił poza tym, że nieco okroił jej znaczenie, w rezultacie zmian, jakich dokonał w Unii, o czym jeszcze będzie mowa.

IX. …i o tym, czym Prezydencja może być…

Państwa członkowskie przypisują Prezydencji większe znaczenie, niżby to wynikało z jej usytuowania w Unii. Sprawowanie jej traktują bardzo poważnie i prestiżowo. Niewątpliwie Prezydencja, w której państwo odgrywa pewną specyficzną rolę, jest ukłonem w stronę idei Europy Ojczyzn. Europy, w której państwa, a nie organy i instytucje, pełnią funkcję najważniejszą. Dla państw mniejszych, ale i średnich, takich jak Polska, wizja nadmiernej ponadnarodowości w Unii, kosztem znaczenia państwa, jego suwerenności – jest nie do pogodzenia z ledwie niedawno odzyskaną niepodległością. Każda instytucja czy formuła organizacyjna działająca na rzecz wzmocnienia roli suwerennych państw będzie przez te państwa przyjmowana pozytywnie. Jak się w praktyce okazuje, nie tylko przez te państwa. Duzi też ją aprobują.

To znacznej wagi argument przemawiający na rzecz Prezydencji. Oczywiście Czytelnik uważnie śledzący nasze rozważania może zapytać o sens istnienia jeszcze jednego organu, instytucji, bez względu na nadaną mu nazwę, skoro wiele innych organów unijnych odgrywa podobne role? Pytanie trafne, a odpowiedź już padła. Państwa chcą, by ta „instytucja" funkcjonowała. A to ich wola decyduje o kształcie Unii.

Ukłon w kierunku idei Europy Ojczyzn to jeden z argumentów w obronie Prezydencji. Ale nie jedyny. Prestiż i satysfakcja dla państwa sprawującego Prezydencję to czynniki niezmiernie ważne zarówno na zewnątrz, jak i w stosunkach wewnętrznych, zwłaszcza gdy Prezydencja okazuje się być udana i państwo jest za nią wyraźnie chwalone. Obywatele czują się wtedy dumni, że ich państwo dobrze się wywiązało z zadań, które m.in. samo na siebie nałożyło. O nieudanej zaś Prezydencji wszyscy chcą jak najszybciej zapomnieć.

X. O tym, dlaczego państwom potrzebna jest Prezydencja…

Prezydencja, nawet jeśli czas jej trwania jest niewystarczający do zrealizowania wszystkich celów, włącza wszystkie państwa w obieg spraw Unii. Na krótką chwilę państwo, obojętnie – małe czy duże, staje się jeszcze ważniejsze. Jest ważne, bo jest państwem, to oczywiste, ale przez tych kilka miesięcy staje się „jakby większe", nawet gdy jest to Luksemburg czy Estonia. Sprawuje Prezydencję, czyli nadaje ton całej Unii, dwudziestu sześciu innym państwom. Oddziałuje na nie, stawia przed nimi zadania, pytania, problemy, podpowiada ich rozwiązanie, kieruje uwagę państw na to, na czym i jemu samemu zależy. Małe i duże państwa unijne

stają się sobie równe nie tylko w sensie formalnym, ale i przez faktyczne możliwości oddziaływania na siebie. Czyż nie jest to wielka władza, nawet bez pełnienia funkcji urzędowych?

Każde państwo sprawujące Prezydencję zostaje włączone do realizacji celów Unii, a to sprawia, że czuje się współodpowiedzialne za ich realizację, i to nie tylko przez sześć „swoich" miesięcy.

Nawet jeśli Prezydencja generuje koszty materialne, a nie jesteśmy naiwni i wiemy, że wszystko kosztuje, i rodzi pewne problemy organizacyjne, logistyczne, to z całą pewnością są to koszty znikome w porównaniu z zyskami dla państwa i dla idei integracji europejskiej.

Drugim ważnym argumentem, choć pochodnym w stosunku do poprzedniego, przemawiającego na rzecz kontynuowania Prezydencji, jest sposób, w jaki państwa się do niej przygotowują. A uwierz mi, drogi Czytelniku, że czynią to starannie, długo i nie bez pewnego rozmachu, zaczynają przecież z kilkuletnim wyprzedzeniem. Prezydencja nie jest tajemnicą, jej sekwencja, czyli kolejność następujących po sobie państw, także nigdy nie była tajemnicą, stąd każde państwo wie, co i kiedy je czeka. Wie także, jak się należy przygotować do Prezydencji, choć prawdą jest i to, że państwom różnie te przygotowania wychodzą.

XI…. a także o tym, po co Polsce jest potrzebna Prezydencja…

Przygotowania do naszej Prezydencji, przypadającej na drugą połowę 2011 r., zbiegną się w czasie z przygotowaniami do EURO 2012. Skala przygotowań finansowych jest oczywiście nieporównywalna, EURO to miliardy wydanych złotówek, spektakularne widowisko sportowe, a nade wszystko bezpośrednie i pośrednie zyski. Prezydencja zaś to przede wszystkim sprawna logistyka, niezliczone konferencje, spotkania, wizyty, narady i materiały powielane w setkach tysięcy stron i, rzecz jasna, mnóstwo gadżetów promujących Polskę. Koszty nieporównywalnie mniejsze w stosunku do EURO 2012, ale oczywiście są. Zawsze są. Zyski liczone w złotówkach – niekoniecznie, a jednak Prezydencja się opłaca, bo musimy wiedzieć, że zysk nie zawsze wyraża się w pieniądzu. Wiele lat temu, gdy Prezydencję sprawowała Hiszpania, a przywołuję ten kraj dlatego, że lubimy się do niego porównywać, rozmach przygotowań do Prezydencji był imponujący. Hiszpa-

nia, słoneczna i bogata tradycjami, nie potrzebowała przecież aż tak wielkiej promocji i reklamy. Hiszpanie postanowili jednak udowodnić Unii, że są nie tylko sympatyczni, a ich kraj jest piękny, lecz że są też sprawni organizacyjnie i potrafią się bez problemu uporać z takim wyzwaniem, jakim jest sprawowanie Prezydencji. Wyszło im to znakomicie – nie zabrakło lekkości, by nie powiedzieć: luzu, ale i biegłości organizacyjnej, merytorycznej w każdej sprawie objętej Prezydencją. Sześć miesięcy upłynęło szybko, ale dobre wspomnienia o umiejętnościach Hiszpanii pozostały. Prezydencje lepiej się udają dużym państwom, co nie jest niepodważalną regułą, ale tak to w praktyce zwykle wychodzi. Większy aparat urzędniczy, większe możliwości organizacyjne i techniczne, wreszcie, w krajach „starej" Unii, nieco większe doświadczenie. Wszak mają za sobą co najmniej kilka prezydencji.

XII. O przygotowaniach do Prezydencji…

Przygotowania do Prezydencji to sztuka sama w sobie. Nie buduje się wielkich stadionów jak na EURO 2012, to i przygotowania nie tak spektakularne. I dobrze, bo te przygotowania wymagają ciszy, spokoju, dyplomacji i czasu. Zgiełk medialny więcej by zepsuł, niż pomógł. Armia hostess, wolontariuszy, urzędników kancelarii: premiera, Sejmu, Prezydenta i ministerstw, których trzeba przeszkolić, wyszkolić, doszkolić – to tylko fragment działań podejmowanych przez naszych poprzedników „na urzędzie", a i przez Polskę także w drodze do naszej Prezydencji. I trwa to już w naszym kraju od ponad dwóch lat. Jeszcze o tym wspomnimy, ponieważ skala naszych przygotowań zasługuje na ich zaprezentowanie.

XIII. O tym, czym jest Prezydencja…

Wiemy już, że Prezydencja jest i ważna, i prestiżowa. Czas zatem, by jasno i krótko powiedzieć – skoro wiemy, czym ona nie jest – czym jest, jak ją określić, tak by można zrozumieć, po co ten cały zamęt wokół niej.

Prezydencja nie jest organem Unii w sensie traktatowym. W tym sensie nie jest też unijną instytucją. Jest natomiast sumą, zespołem wielu konkretnych kompetencji, jakie powierzają jej traktaty i jest ściśle powiązana ze statusem państwa jako członka Unii mającego swoje uprawnienia w jej organach. O tych kompetencjach, które zapisane są w traktatowych przepisach, zaraz powiemy.

Jest jeszcze jedna ważna sprawa, którą trzeba wyjaśnić. Mówiąc o Prezydencji w Unii, używamy pewnego skrótu myślowego. Wynika on i z zaszłości, ale i z maniery języka mediów, które zwykle wszystko skracają, upraszczają i w ogóle traktują język, jak chcą. Rzeczywiście, dawniej mówienie o Prezydencji w Unii było usprawiedliwione. Kraj, który ją sprawował, obejmował stanowiska przewodniczących w części unijnych instytucji. „Części" oznacza tu tyle co „prawie" w słynnych reklamach, a to nie to samo, co „we wszystkich". Jednak Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Parlament Europejski miały – i tak jest do tej pory – swoich własnych wybieranych bądź wcześniej nominowanych (Komisja) przewodniczących. Podobnie Trybunał Obrachunkowy i Sąd (wcześniej nazywany Sądem Pierwszej Instancji). W licznych pozostałych unijnych gremiach o charakterze pomocniczym, ważnych i mniej ważnych komitetach (a jest ich w Unii łącznie około 2500) funkcje przewodniczących obsadzali przedstawiciele państwa sprawującego Prezydencję. Tak było też w Radzie Europejskiej, która jest najważniejszym organem Unii o charakterze politycznym i przede wszystkim strategicznym, czyli określającym cele Unii, jej rozwój i wszystko, co dla Unii jest istotne. Gremium to składa się z szefów państw lub rządów państw członkowskich, ma zatem ogromne, niczym niemalże nieograniczone możliwości działania i głos decydujący w Unii.

XIV. O tym, że zmienia się i Prezydencja, i organy Unii…

Temu gremium także przewodniczył premier lub Prezydent państwa, które obejmowało na sześć miesięcy Prezydencję. Oczywiście Prezydencja obejmowała swym zasięgiem również Radę (Unii Europejskiej), której przewodniczył minister spraw zagranicznych kraju sprawującego Prezydencję. To, jak sądzę, usprawiedliwiało medialny skrót myślowy i mówienie o „Prezydencji w Unii", mimo że traktaty nie dawały takich podstaw, przynajmniej formalnie. Tak naprawdę można było mówić o Prezydencji w Radzie (Unii Europejskiej).

Ale od Traktatu z Lizbony wiele się zmieniło. Zmieniało się już wcześniej, lecz powoli, niemal niezauważalnie. W celu usprawnienia prac unijnych gremiów i uniknięcia coszesciomiesięcznej rotacji na stanowiskach przewodniczących wiele komitetów otrzymało stałych przewodniczących, co usprawniało pracę w Unii, lecz zarazem osłabiało nieco, a z czasem coraz bardziej, Prezydencję.

XV. O tym, że zmiany w Unii bywają potężne…

Aż przyszedł czas na zmiany gruntowne. Rada Europejska także dostała swojego stałego przewodniczącego, co nastąpiło w Traktacie Lizbońskim. Padł zatem najważniejszy bastion Prezydencji. Zapowiedzi, że tak się stanie, pojawiało się w przeszłości sporo: przymiarki do funkcji prezydenta Unii w de-

bacie o unijnej konstytucji, konstytucja przepadła, ale marzenia pozostały; państwa sprawujące Prezydencję pozbawiono przywileju organizowania jednego spotkania Rady Europejskiej u siebie w kraju, powołano urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, powierzając mu (wiemy już, że jest to dama z Wielkiej Brytanii lady Catherine Ashton) kierowanie jednym z najważniejszych składów Rady Unii Europejskiej – Radzie do Spraw Zagranicznych. Tym samym rola Prezydencji wyraźnie gasła wraz ze zmianami, jakie się dokonywały w Unii. Ale całkowicie jeszcze nie zgasła. Polska z całą pewnością zdąży przed capstrzykiem!

XVI. Rada, nie Rada…

W tym miejscu należy Ci się, Czytelniku, wyraźnie zaakcentowane wyjaśnienie, byś nazbyt nie ulegał skrótowości mediów: otóż Rada lub Rada Unii Europejskiej to ten sam organ, złożony z przedstawicieli rządów państw członkowskich w randze ministrów. Nie będziemy w tym miejscu omawiać wszystkich dziesięciu składów tego organu, z których każdy, zajmując się innymi sprawami, jest tą samą Radą. Jednemu z tych składów stale przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, co podkreślam raz jeszcze ku pamięci, pozostałym zaś składom Rady przewodniczą przedstawiciele państwa sprawującego Prezydencję (np. Rada do Spraw Ogólnych, Rada do Spraw Rolnictwa i Rybołówstwa, Rada do Spraw Ochrony Środowiska i jeszcze siedem pozostałych).

Rady (Unii Europejskiej) nigdy nie pomylimy z Radą Europejską, która jest organem „najwyższego dowodzenia" i składa się z szefów państw i rządów krajów członkowskich.

Dawniej, czyli przed zmianami wprowadzonymi w Traktacie z Lizbony, przewodniczył jej premier lub prezydent państwa sprawującego Prezydencję. Który z nich – o tym decydował porządek konstytucyjny poszczególnych państw. W monarchiach zawsze był to premier, jako że królowie bądź królowe panują, lecz nie rządzą. Tam, gdzie są prezydenci, odpowiedzi na pytanie, kto w imieniu państwa wykonywał czynności związane z Prezydencją, szukać należy w ich porządku prawnym. We Francji jest to prezydent, ze względu na jego silną ustrojową pozycję w państwie, w Niemczech należy to do kanclerza, jako że prezydent pełni wyłącznie funkcje ceremonialno-formalne. Podobnie we Włoszech. W Polsce politykę zagraniczną prowadzi rząd, z udziałem prezydenta, który współdziała z premierem i nie ma wątpliwości, że to do premiera należy reprezentacja kraju na posiedzeniach Rady Europejskiej (czasem zwanych spotkaniami lub konferencjami na szczycie, lub po prostu szczytami Unii). Dawniej, czyli kilkanaście miesięcy temu, oznaczałoby to, że nasz premier w czasie polskiej Prezydencji stałby na czele Rady Europejskiej (ustaliliśmy wcześniej, że skrótowo można by powiedzieć, iż na czele Unii), lecz „dawniej" oznacza tyle, że nie dotyczy to teraź-

niejszości. Od Traktatu Lizbońskiego (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) wszystko się zmieniło. Prezydenci i premierzy zostali zwolnieni z wielu obowiązków, które przejął przewodniczący Rady Europejskiej. Z „wielu" wcale nie oznacza, że ze wszystkich. Pracy im nie zabraknie. Nie zabraknie jej także naszemu premierowi, a i prezydent też będzie bardzo zajęty.

XVII. O Unii bez prezydenta…

Radzie Europejskiej przewodniczy wybierany na dwa i pół roku przewodniczący (jest nim Herman Van Rompuy), a nie prezydent Unii, bowiem takiego stanowiska w Unii nie ma. To bardzo istotne, byśmy o tym pamiętali i nie nazywali przewodniczącego Rady Europejskiej prezydentem Unii, bo to i nie te kompetencje, i nie ten status, i nie ten sposób wyboru. O to, by Unia miała swojego prezydenta z prawdziwego zdarzenia, bój toczy się już od wielu lat. Nie jest to jednak sprawa prosta. Wspólny dla całej Unii prezydent musiałby zostać wyposażony w rzeczywiste kompetencje władcze i co najmniej w prawo do inicjatywy ustawodawczej, które obecnie przysługuje Komisji Europejskiej. Konflikt murowany. Ponadto taki silny prezydent Unii, bo słaby to strata czasu, musiałby pochodzić z powszechnych wyborów, takich, w jakich wybierany jest Parlament Europejski.

Konia z rzędem temu, kto rozstrzygnie, ku zadowoleniu wszystkich Europejczyków, czy kandydaci mieliby się wywodzić z każdego państwa, czy mieliby być typowani z frakcji

Herman Van Rompuy

(ugrupowań politycznych) Parlamentu Europejskiego. Kto odpowie na pytanie, czy nie groziłby nam wybór kandydata tylko spośród największych państw, albo najmniejszych, by był to słaby prezydent. Kto znajdzie wyjście, by pogodzić wizję Europy silnej i mówiącej jednym głosem, w sprawach chociażby polityki zagranicznej, z wizją Europy Ojczyzn, w której każde państwo zachowuje swoją tożsamość i suwerenność? Z tymi i innymi pytaniami Europa nie poradziła sobie i dlatego prezydenta Unii nie mamy.

XVIII. O przewodniczącym zamiast prezydenta…

Przewodniczący Rady Europejskiej to zapowiedź funkcji prezydenta na przyszłość, a na razie namiastka. Tym bardziej że jest on wybierany przez Radę Europejską raczej

po to, by kierować jej pracami od strony organizacyjnej, niż jej przewodzić (nie może nawet, nie będąc głową żadnego z państw Unii, brać udziału w głosowaniach).

Nie można mu jednak odmówić przyznanych mu traktatowo kompetencji. Podobnie jak ma je, i to całkiem spore, Wysoki Przedstawiciel. I tu się pojawiają problemy w relacjach przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela z Prezydencją. Nie chodzi tylko o to, że przewodniczący „zabrał" Prezydencji Radę Europejską i kieruje jej pracami, odpowiada za jej współpracę z Parlamentem, co dawniej było dużym atutem Prezydencji, ale przede wszystkim o to, że reprezentuje Unię na zewnątrz w sprawach swojej właściwości, czyli w zakresie powierzonych mu zadań, w tym w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, dzieląc te kompetencje z Wysokim Przedstawicielem (obecnie powinno się raczej mówić z Wysoką Przedstawicielką). Wysoki Przedstawiciel

prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny z państwami spoza niej, a także reprezentuje Unię w organizacjach międzynarodowych i tam także prezentuje jej stanowisko we wszystkich sprawach. To samo dotyczy konferencji międzynarodowych. Jeśli dodamy do tego, że Wysoki Przedstawiciel kieruje Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, czyli, mówiąc po ludzku, ministerstwem spraw zagranicznych Unii, to obraz „niemocy" Prezydencji staje się prawie pełny.

XIX. O pierwszej cesze Prezydencji i o tym, dlaczego jest najważniejsza…

Czytelnik znowu ma pełne prawo zadać pytanie: po co jest więc Prezydencja, skoro tak ją okrojono, że aż pozbawiono mocy działania? Otóż nie jest tak dramatycznie, jak mogłoby się wydawać. Może celowo podkreśliliśmy dramaturgię wydarzeń, by teraz właśnie przejść do sedna sprawy i wyjaśnić, co Prezydencja może, czyli jaka jest jej rzeczywista rola w Unii pod rządami najnowszego z unijnych traktatów – Traktatu z Lizbony. I pamiętaj, a mówi Ci to, drogi Czytelniku, prawnik, że aby dobrze poznać człowieka, trzeba z nim beczkę soli zjeść. Czyli by dobrze poznać i zrozumieć mechanizm działania Unii i jej instytucji, trzeba się wczytać zarówno w literę prawa, jak też poznać praktykę, bo to ona i ludzie ją tworzący nadają kształt instytucjom. W Unii widać to jak na dłoni.

Pierwszą zasadniczą, a rzadko wymienianą funkcją Prezydencji jest jej istnienie samo w sobie. Nawet gdyby nie pełniła żadnych in-

nych funkcji, fakt, że istnieje, byłby wystarczająco ważny. Dlaczego? Ponieważ jej istnienie pozwala nam wierzyć, że w Unii nadal najważniejsze są państwa członkowskie, nie organy Unii, nie jej prawo, lecz państwa. To one nadają Unii sens, decydują o jej rozwoju, jego kierunkach i tempie, o wszystkich ważnych dla niej sprawach; czy pogłębiać współpracę i w jakich dziedzinach, czy się rozszerzać i o jakie nowe państwa, i kiedy, jaką nową politykę wprowadzić do istniejącego już arsenału spraw wspólnych i jak ją realizować. Słowem: o wszystkim.

Utrzymaniu siły państwa w Unii służy Rada Europejska, która jako organ międzyrządowy podejmuje wszystkie strategiczne decyzje w Unii, nawet takie które wykraczają poza zasięg kompetencji innych organów, a wiec całej Unii. Radę Europejską tworzą przywódcy państw, czyli jest ona reprezentacją woli państw. Podobnie jest z Radą Unii Europejskiej, która także jako organ międzyrządowy szczebla ministerialnego jest gwarantem wpływu państw na realizację celów Unii i wykonuje polityczne dyspozycje Rady Europejskiej. Na straży siły oddziaływania państwa w Radzie Unii Europejskiej stoi system głosowania większościowego, uwzględniający potencjał każdego z państw, dając mu realny wpływ na kształtowanie sposobu realizacji celów Unii. W Radzie Europejskiej podstawowym sposobem dogadywania się państw jest konsens, czyli wypracowywanie zgody na proponowane rozwiązania aż do skutku. Gdy jej się nie znajdzie, pozostaje głosowanie na podobnych zasadach liczenia i ważenia głosów tak jak w Radzie Unii Europejskiej, ale powinno to być ostatecznością.

Instytucja Prezydencji uwiarygodnia Unię w stosunku do jej obywateli, mówi, że państwo jest w Unii miarą wszechrzeczy, a zakusy na budowę Unii sfederalizowanej, mocnej, jednorodnej, zastępującej państwa natrafiają na opór. Przynajmniej na razie, bo walka o kształt Unii jest tak stara jak ona sama i z pewnością trwać będzie jeszcze długo.

Obserwatorzy życia politycznego w Unii twierdzą, że obecnie wyraźnie widoczna jest zwycięska ofensywa federalistów, zmierzających do wzmocnienia instytucjonalnego Unii jako całości m.in. przez uwspólnotowienie (uczynienie wspólną dla całej Unii) polityki zagranicznej. Urząd przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także utworzenie Służby Działań Zewnętrznych Unii są tego namacalnymi dowodami. A to dopiero początek.

Miał być prezydent Unii i choć na razie się nie udało, to kiedyś do tego dojdzie. Już dzisiaj wyraźnie widać, że lwia część ustawodawstwa gospodarczego powstaje nie w parlamentach narodowych, lecz w Parlamencie Europejskim. Wszystko to dzieje się za zgodą państw członkowskich. Można śmiało powiedzieć, że nic o nas bez nas.

Unia bardziej zdecydowanie niż dawniej chce w świecie przemawiać we wszystkich sprawach jednym głosem, bo tylko wspólny głos będzie miał odpowiednią siłę przebicia. Głosu

państw pojedynczych nie usłyszą ani w Ameryce, ani w Azji.

Ta prawda jednak bardzo powoli dociera do społeczeństw europejskich. Nie są one gotowe na rezygnację z własnych, narodowych interesów, na nadmiar ponadnarodowości. Chcą Unii jako organizacji budującej przymierze państw, będącej Europą Ojczyzn, w której głos ich państw byłby ważny i słyszalny. Prezydencja wychodzi temu naprzeciw. Dlatego właśnie jest tak istotna, nawet jeśli jej funkcje są dzisiaj skromniejsze niż kilka czy kilkanaście lat temu.

XX. O tym, że nie będziemy cytować przepisów…

Poszukując wciąż sensu istnienia instytucji Prezydencji, pominiemy wszelkie podstawy prawne jej działalności. Nie będziemy przywoływać przepisów traktatowych, dołączonych do nich deklaracji, decyzji unijnych organów, regulaminów wewnętrznych poszczególnych komitetów, ciał unijnych, takich jak np. sekretariaty generalne, i w ogóle nie zachowamy się jak prawnicy poszukujący dla każdej działalności podstawy prawnej. Uznamy, że są to sprawy oczywiste i że przedstawiając funkcje i działania Prezydencji, mamy ku temu wszelkie podstawy. Kto nie wierzy, może poszperać w Traktacie o Unii i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, by się przekonać, że mówić będziemy tylko o tym, co z nich dla Prezydencji wynika.

XXI. O funkcjach Prezydencji, o trojkach, trio i hybrydzie…

Prezydencja planuje, zarządza, mediuje i reprezentuje. To jej główne cele i wystarczy tak je nazwać i zapamiętać, ponieważ w przewidywalnej przyszłości z pewnością nic zasadniczo się nie zmieni. Każdą z tych funkcji, a jeśli Czytelnik woli, możemy je nazwać kompetencjami, warto teraz wypełnić treścią.

Wszystko się zaczyna od planowania. Dobry plan, a wiemy o tym wszyscy, to podstawa sukcesu i połowa pracy. Dawniej pozornie łatwiej było zaplanować Prezydencję. Każde państwo robiło to po swojemu, ustalając jej priorytety, czyli hierarchię spraw ważnych i możliwych do załatwienia w ciągu sześciu miesięcy. Ograniczeniem tego planowania był czas sprawowania Prezydencji, zaledwie pół roku, i plany państwa poprzedzającego Prezydencję i następującego po niej. Z tymi

państwami trzeba się było dobrze porozumieć i ściśle współpracować, by osiągnąć minimum kontynuacji w realizowaniu wytyczonych celów.

Kontynuacja była i jest kluczem do sukcesu. W ciągu sześciu miesięcy niewiele można zwojować, jeśli następna Prezydencja nie będzie kontynuowała poprzedniej. Zadania Prezydencji konkretnego państwa nie mogły nie być spójne z celami polityki całej Unii. Dlatego każde państwo z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem przedstawiało pozostałym państwom zamierzenia swojej Prezydencji, tak by móc je następnie formalnie zatwierdzić. Plany poszczególnych Prezydencji mogły się różnić od siebie, nie były to jednak różnice zasadnicze. Chodziło raczej o rozłożenie akcentów w poszczególnych sprawach niż o poważne rozbieżności. Niemniej różnice w tych akcentach były widoczne, a nawet odczuwalne.

Przypominam sobie taki czas, w sumie półtoraroczny, gdy Prezydencję sprawowała Hiszpania, bardzo starannie do niej przygotowana, o czym wcześniej wspominaliśmy, a także Francja i Włochy. Każdy z tych krajów był nam bardzo przyjazny, ale ten czas nie należał do najlepszych w naszych przygotowaniach do członkostwa w Unii. Unia trochę się od nas odwróciła, a ściślej – spadło jej zainteresowanie naszym regionem, ponieważ priorytety tych Prezydencji leżały wokół Morza Śródziemnego i tam gnało ich serce. Dopiero Prezydencja niemiecka ponownie zwróciła się w naszą stronę, ale też niebezkrytycznie. Na szczęście to już przeszłość i każde z tych państw było aktywnym ambasadorem naszego członkostwa w Unii.

Prezydencja zatem nadaje ton pracom Unii. Oczywiście stale pamiętamy, że Prezydencja odnosi się do Rady Unii Europejskiej. Prezydencja rotacyjna, zmieniająca się co sześć miesięcy i wymagająca dobrej woli zwłaszcza następnego państwa, była mocno krytykowana, właśnie z tego powodu. Ciągłość i kontynuacja działań okazały się sprawą pierwszorzędną. To zmusiło Unię do zmian, które zawarte zostały w Traktacie Lizbońskim. Zmiany spore, choć bez rewolucji.

W miejsce Prezydencji rotacyjnej, której zasadą była współpraca z poprzednią i następną (nazywano taki system „trojką" – z rosyjska), wprowadzono coś, co nazwano niezbyt oryginalnie „trio" (albo rzadziej „triadą"), a co ma, jak mawiają znawcy tematu, bardziej hybrydowy charakter, niż było to uprzednio, ponieważ łączy w sobie kontynuację – tam, gdzie jest ona w Radzie Unii konieczna, z czynnikiem narodowym – tam, gdzie jest to możliwe, a nawet wskazane. I wilk syty, i owca cała, chciałoby się powiedzieć.

Formuła prawna tej unowocześnionej hybrydy wcale nie jest prostsza w stosunku do poprzedniego systemu „trojki", chociaż się zarzekano, że zarówno w tej, jak i w innych sprawach będzie znacznie prościej. Mimo to hybrydowa Prezydencja wydaje się być korzystna dla Unii i dla poszczególnych państw.

Taka przynajmniej panuje powszechna opinia na początku jej funkcjonowania.

Postanowiono bowiem, że czas jej sprawowania przez trio będzie wynosił osiemnaście miesięcy, przy czym Prezydencja każdego z członków trio będzie trwała sześć miesięcy. Zmiany więc są, a i zostało po staremu. Ot, cała Unia!

Rzecz jednak w tym, że w Prezydencji grupowej możliwe jest, by państwa nie tylko wspólnie ją planowały, co przyjmujemy jako sprawę oczywistą, ale by inaczej ustaliły między sobą zasady sprawowania samodzielnej półrocznej Prezydencji. Mogą, na przykład, ustalić inne zasady przewodniczenia niektórym gremiom unijnym. Czyli że np. nie wszystkie składy Rady Unii Europejskiej musiałyby być kierowane przez przedstawiciela państwa, na które wypadłaby półroczna Prezydencja. Ta praktyka już teraz stosowana jest w organach doradczych Rady, których jest kilkadziesiąt, nic więc nie stoi na przeszkodzie, by modelować ją zgodnie z wolą państw trio.

XXII. O koncercie polskim…

Polskie trio to orkiestra dobrana ciekawie: my – jako ci więksi, a ponadto Dania i Cypr. Zawsze jest tak, że w trio grają mniejsi z większymi. Zmiany w ustaleniach, dokonywane między państwami sprawującymi Prezydencję w ramach trio, mogą dotyczyć wielu spraw, nie mogą jednak dotyczyć przewodniczenia Radzie do Spraw Ogólnych, a także COREPER-owi (komitet przedstawicieli państw członkowskich przy Unii), który jest najważniejszym komitetem doradczym Rady. Tam przewodniczyć muszą przedstawiciele państwa sprawującego półroczną Prezydencję. Odpowiedzialność za pracę tych gremiów: najważniejszego składu Rady i wspomagającego ją komitetu nie może zostać rozmyta.

Dobre zaplanowanie Prezydencji grupowej, a także swojego własnego półrocza, to nie lada zadanie. Powiedziałbym, że dla państwa jest to wręcz wyzwanie, jeśli rolę swoją traktuje poważnie. Nic też dziwnego, że państwa

czynią to z wieloletnim wyprzedzeniem. Nasze przygotowania, na kilkanaście miesięcy przed objęciem Prezydencji, a w naszej grupie będziemy ją sprawować jako pierwsi, od strony programowej zostały zakończone, natomiast od strony organizacyjnej zmierzają ku końcowi. Gdy będziemy w pełni gotowi, przyjdzie 1 lipca 2011 r. Czas, start! Wtedy w praktyce poznamy funkcję zarządzającą Prezydencji.

Dobrze coś zaplanować – to osiągnąć połowę sukcesu. Potem trzeba Unii pokazać, że plan znaczy tyle samo, co realizacja. Wbrew pozorom nie jest to wcale proste. Różnie w przeszłości bywało z Prezydencjami poszczególnych państw.

XXIII. O różnicach między koncertami…

Prezydencja Prezydencji nierówna.

Niemiecka Prezydencja niemal na sto procent jest udana. Wielki aparat wykonawczy, mnóstwo świetnie przygotowanych urzędników, precyzja wykonawcza i przysłowiowy niemiecki porządek przynoszą rezultaty. Odkąd pamiętam, zawsze liczyło się na udaną ich Prezydencję. I Niemcy nigdy nie sprawili zawodu. Podobnie Francja. To kraj, w którym narodziła się biurokracja, doświadczenia więc mają znakomite. Każdy kraj daje z siebie wszystko, by wypaść jak najlepiej. Niekiedy opinie o Prezydencji niektórych państw są krzywdzące; niesmak wywołał pewien wysokiej rangi dyplomata, który przed wieloma laty skwitował pewną Prezydencję stwierdzeniem, że to, co było w niej najlepszego, to to, że się skończyła. A my właśnie tę Prezydencję wspominamy z rozczuleniem, bo na jej ręce 8 kwietnia 1994 r. złożyliśmy wniosek o przyjęcie nas do Unii. Cztery lata potem rozpoczęliśmy trudne i twarde negocjacje akcesyjne (akcesja to tyle, co wstąpienie), zakończone podpisaniem traktatu akcesyjnego w Atenach w 2002 r. i od 1 maja 2004 r. jesteśmy państwem członkowskim Unii. Teraz to, między innymi, od nas zależy, w jakim czasie i o jakie państwa będzie się zmniejszać kolejka do Unii.

XXIV. O zarządzaniu, czyli o istocie Prezydencji…

Praktyczne zarządzanie pracami Rady Unii Europejskiej oraz organami wspomagającymi jej pracę stanowi istotę dzisiejszej Prezydencji. Rada to, obok Parlamentu Europejskiego, główny organ decyzji formalnych. Tu powstaje prawo unijne, tu przedstawiane są stanowiska państw i wypracowuje się wspólne stanowisko w każdej sprawie prezentowanej na zewnątrz. Także gdy chodzi o pozostałe organy Unii, to tu zapadają formalnie wiążące decyzje przekuwające w prawo to, co ustaliła Rada Europejska (szefowie państw i rządów), a pracy jest więcej, niż można to sobie wyobrazić.

Unia to gigantyczna maszyneria, a każdy jej organ, także Rada Unii, to nie tylko pojedynczy trybik tej maszyny, lecz cały złożony zespół trybików. Zapewnić im dobre „smarowanie”, tak by ani na chwilę nic się nie zacięło, by każdy dzień zbliżał Unię do kolejnych po-

rozumień i kompromisów, tysięcy w ciągu roku – oto zadanie dla Prezydencji. Dla naszej także.

A problemy pojawiają się już przy układaniu agendy posiedzeń Rady, która składa się z dwóch części merytorycznych, a każda z nich podzielona jest na sprawy „A", już gotowe do dalszego szybkiego procedowania, i sprawy „B", wymagające dyskusji i decyzji Rady. Te są szczególnie trudne, bo co do nich nie osiągnięto porozumienia w COREPER, czyli w komitecie przygotowującym obrady Rady. Prezydencja musi nad tym zapanować i szukać kompromisu między państwami, wiedzieć, jak w głosowaniach większościowych rozłożą się głosy państw i czy projekt decyzji Rady ma szansę stać się prawem. Przy tym wszystkim Rada musi mieć baczenie na ciągłość swoich prac, spójność decyzji, kontynuację kierunku działania, a te czynności wykonuje właśnie Prezydencja.

Wszystko to musi być skoordynowane z kompetencjami przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, uzgodnione i ustalone z własnym Stałym Przedstawicielstwem przy Unii, i oczywiście dograne z Sekretariatem Generalnym Rady i jej sekretarzem generalnym. Przyznasz, Czytelniku, że sprawowanie prezydencji może być pracą satysfakcjonującą, gdy sukces wieńczy dzieło, ale łatwe nie jest.

XXV. O tym, że wygrywają ci, którzy wiedzą, czym jest kompromis…

Pogodzić interesy 27 państw (a wiemy, że będzie ich jeszcze więcej) to nie lada sztuka. Chcę Cię jednak nieco pocieszyć, drogi Czytelniku, od blisko sześćdziesięciu lat to się udaje. Czy domyślasz się, dlaczego się tak dzieje? Zapamiętajmy najbardziej tajemnicze słowo Unii Europejskiej: kompromis. To właśnie on pozwala Unii stale iść do przodu, nawet gdy czasem trzeba się cofnąć, to on pozwala zwalniać krok, gdy Unia zaczyna pędzić, dogadywać się w kwestiach budżetu, finansowania rolnictwa, czyli w tych sprawach, w których, zdawałoby się, nikt nie ustąpi. Kompromis, słowo warte całej historii Europy, lecz trudne i dlatego w przeszłości nie raz przegrywało w starciu z rzeczywistością. Dzisiaj, gdy starcie to wygrywa, Europa jest spokojniejsza i ufniej patrzy w przyszłość.

XXVI. O spełnianiu się Prezydencji w roli mediatora…

Do osiągnięcia kompromisu potrzebna jest mediacja. To także znacząca funkcja Prezydencji. Przyjęło się oczekiwać, że zasadniczym celem mediacji jest przymuszenie (można mówić nawet o zmuszeniu) państwa do ustępstw, czyli do osiągnięcia kompromisu. Kompromis jest wyznacznikiem skuteczności mediacji. Ta formuła nie różni się od roli mediacji w prawie międzynarodowym. Tyle że w stosunkach międzynarodowych mediacje, czyli rozmowy dwóch lub kilku zwaśnionych państw przy udziale mediatora, trwają czasem bardzo długo, lata całe, i nie zawsze kończą się sukcesem, podczas gdy w Unii czasu na osiągnięcie zgody jest mniej, a kompromis osiągnięty zostaje zawsze. I nawet gdy jest „lichy", Unia ogłasza swój sukces. I tak to działa od kilkudziesięciu lat.

Rola mediatora w sporach w Unii – a dotyczą one kwestii ważnych, jak choćby bezpieczeństwa politycznego i militarnego Unii, bezpieczeństwa energetycznego, którego znaczenie podkreśla m.in. Polska, spraw mniej ważnych, jak choćby połowów na łowiskach atlantyckich, handlu oliwą z oliwek, czy zgoła śmiesznych, jak wymiaru bananów, dopuszczalnej długości i krzywizny ogórków – wymaga od mediatora, czyli państwa sprawującego Prezydencję, koniecznej neutralności i wstrzemięźliwości w prezentowaniu własnego stanowiska. Nie jest to wcale łatwe, bo Prezydencja trwa tylko kilka miesięcy, a własne interesy narodowe ma się stale. Trzeba też mieć na uwadze nowe urzędy w Unii, które powołał Traktat Lizboński, bo one także mają w zakresie swoich obowiązków mediacje między państwami w sporach, jakie się między nimi pojawiają. Rzec by można, że mediatorów ci w Unii dostatek. Chyba dobrze, skoro są rezultaty.

XXVII. O reprezentacyjnym reprezentowaniu…

Wraz z planowaniem, zarządzaniem i mediacją w naturalny sposób pojawia się kolejna ważna funkcja Prezydencji: reprezentacja w stosunkach zewnętrznych, a także wewnętrz-

nych, czyli w stosunku do innych organów Unii. Mam tu przede wszystkim na myśli Parlament Europejski i Komisję Europejską. Obecnie Prezydencja musi dzielić tę rolę z przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem. Dawniej to Prezydencja raportowała Parlamentowi o swoich i Unii osiągnięciach, bo to ona wprowadziła ten zwyczaj. Dzisiaj jako traktatowy obowiązek ciąży on pospołu na wszystkich tych instytucjach. Oczywiście są miejsca na szczególną i samodzielną rolę Prezydencji w kontaktach z Parlamentem Europejskim, tam, gdzie chodzi o wypracowywanie kompromisu podczas przyjmowania aktów prawnych, gdy współpraca Rady Unii z Parlamentem jako współlegislatorem staje się konieczna, lecz przyznasz, drogi Czytelniku, że choć jest to sprawa ważna, być może ważniejsza od poprzednich, to mniej widowiskowa i mniej spektakularna, a przez to mniej interesująca.

XXVIII. O drobiazgach, które decydują o istocie Prezydencji…

W takich jednak pozornych drobiazgach zaznacza się istota Prezydencji, w której obecnie mniej jest niż dawniej fajerwerków, więcej zaś żmudnej i bardzo ważnej pracy. Podobnie rzecz się ma w stosunkach Prezydencji z Komisją Europejską, której rola, odkąd Unia jest organizacją międzynarodową, znacznie wzrosła. Prezydencja musi znaleźć, a jest to sprawa i praktyki, i sprawności każdorazowej Prezydencji, te dziedziny aktywności Komisji, które będzie mogła wesprzeć. Niewątpliwie reprezentacja Unii w stosunkach z innymi państwami jest takim właśnie obszarem. Oczywiście dzisiejsza funkcja reprezentacji Unii na zewnątrz wygląda zupełnie inaczej niż dawniej, gdy można ją było określić jako całkowitą, kompleksową. Dotyczyło to przede wszystkim unijnych filarów współpracy w sprawach bezpieczeństwa i polityki zagranicznej oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Dziś filarów już nie ma. Inne urzędy wypełniają ich zadania i reprezentują Unię w tych sprawach na zewnątrz. Co zatem pozostało Prezydencji? Robić dobrą minę do gry, w której nie bierze udziału, czy może w drodze praktyki znaleźć miejsce dla siebie i godnie je wypełniać? Zdecydowanie to drugie! I jest na to całkiem dogodna przestrzeń. Przestrzeń własnych interesów, pod warunkiem że są one co najmniej zbieżne z interesami pozostałych państw unijnych. Elegancko, bez nadmiernej nachalności państwo sprawujące Prezydencję może prezentować swój punkt widzenia na sprawy Unii i zachęcać inne państwa do jego podzielenia.

XXIX. O poszukiwaniu nowej roli dla Prezydencji…

To coś więcej niż promocja własnego państwa w Unii, jego dokonań i osiągnięć. To się dzieje przy okazji i wynika z samego faktu, że wszyscy się Prezydencją interesują. To musi być przekonanie partnerów w Unii, że Prezydencji nie jest obojętne, jak będzie się rozwi-

jać Unia w przyszłości, że ma wizję Europy i chce do niej przekonać inne państwa, wizję przemyślaną, skonsultowaną z innymi, realną, nawet jeśli jest odważna. To coś więcej niż tylko sprawy do załatwienia na dzisiaj i jutro. Te są oczywiste.

Dlatego właśnie dla państwa sprawującego Prezydencję, ale i dla całej Unii może być ona ważna nawet wtedy, gdy trudno jest o wymierny i spektakularny sukces Prezydencji. Nie umniejszamy wcale wagi promocji własnej: albumy, wydawnictwa, wystawy, koncerty, pokazy filmów polskich za granicą, odczyty naukowe, spotkania, dyskusje na forach internetowych, wymiana audycji radiowych i telewizyjnych… Można by mnożyć pomysły i tylko jedno jest dla nich ograniczenie: pieniądze. Bo żadne państwo unijne nie ma ich tyle, by się promować bez ograniczeń. Trzeba wybierać, a to już sztuka.

Oczywiście można promować na unijnej arenie własnych polityków piastujących najważniejsze funkcje państwowe. Jeśli jest się czym pochwalić, może to być interesujące dla innych, niezależnie od tego, że prezydenci i premierzy najwięcej stracili w wyniku przemian, jakie dokonały się w sprawowaniu Prezydencji. Niemniej Prezydencja na tak pojętej promocji może nieco zyskać, lecz chyba nie na długo: nazwiska się zmieniają, wypadają z pamięci. Pomysł jest zatem średnio trafiony, chociaż nie można mu odmówić waloru podkreślenia znaczenia własnego państwa. Lepiej jednak spożytkować pieniądze na prezentację kulturalną Prezydencji. Każde państwo ma niebagatelny dorobek w kulturze, nie zawsze jednak dobrze znany i rozpoznawalny.

Prezydencja to dobra okazja, by się tym dorobkiem pochwalić, i jeszcze paroma innymi sprawami. Jakimi? Wspomóż, drogi Czytelniku, naszą Prezydencję w 2011 r. swoimi pomysłami na promocję naszego kraju. Jest jeszcze czas, a Twoje pomysły mogą się okazać najbardziej wartościowe.

Niewątpliwie Prezydencja dobrze wpływa na stosunki w państwie ją sprawującym. Uspokaja nastroje. Obywatele czują, że Unia skupia na nich uwagę. Odczuwają potrzebę dobrego się zaprezentowania. To okazja jedyna w swoim rodzaju i prawie niepowtarzalna, bo następna szansa – za kilkanaście lat!

XXX. O tym, że wreszcie wiemy, dlaczego Prezydencja jest ważna…

Mam wrażenie, drogi Czytelniku, że już wiesz, czym jest, a czym nie jest Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Było nieco historii, mówiliśmy o tym, jak się zmieniała i o jej funkcjach, gdy będzie ją sprawować Polska.

Jaka jednak będzie jej przyszłość? To zawsze jest najciekawsze pytanie, bo nikt nie zna na nie odpowiedzi. Czy będzie się wzmacniać, skoro sukcesywnie jej ranga maleje? Czy zaniknie, gdy Unia stanie się bardziej jednorodna i nie będzie potrzebować mocnej reprezentacji państw członkowskich? A może za kilka pokoleń w pełni zjednoczona Unia będzie potrzebować jeszcze innych rozwią-

zań instytucjonalnych? Jakich? Trudno przesądzać, zostawmy to naszym wnukom i prawnukom. Chcę tylko zachęcić Cię, drogi Czytelniku, do niezamykania się na zmiany, bo one będą następować stale, we wszystkich sferach naszego życia. Nie ominą Unii, Europy, świata, nie ominą naszego kraju.

XXXI. O Polsce w drodze do Prezydencji…

Po tej refleksji o istocie Prezydencji w Unii warto jeszcze wspomnieć o tym, jak będzie wyglądać nasza Prezydencja, do której od kilku lat bardzo starannie się przygotowujemy, zarówno merytorycznie, ustalając jej program, jak i organizacyjnie, spodziewając się inwazji gości, turystów, delegacji. Zwłaszcza Warszawa przeżyje swoje, choć nie ona jedna. Chcemy się pochwalić całą Ojczyzną. Bez wyjątków.

Porównać to, czego się spodziewamy, np. w zakresie promocji kraju w półroczu naszej Prezydencji, do EURO 2012, zwłaszcza gdy chodzi o nakłady finansowe, to byłaby przesada (wydatki na Prezydencję polską to łącznie ok. 430 mln złotych, podczas gdy budowa Stadionu Narodowego w Warszawie to ponad 1 mld 300 mln złotych), ale ogrom pracy intelektualnej setek specjalistów, urzędników jest zaiste imponujący.

XXXII. O sprawach, na których nam najbardziej zależy…

Jakie sprawy, a nie trzeba chyba przekonywać, że będą to sprawy dla Unii ważne, ale i wyważone, chcemy przedstawić państwom członkowskim pod rozwagę? Pierwsza z nich jest dla Unii szczególnie istotna.

Chodzi o wzmocnienie rynku wewnętrznego Unii. Rynku, który tworzą wszystkie państwa należące do Unii, na którym handel, towary, ludzie, ale również praca, usługi, wiedza, innowacje i pieniądze poruszają się bez żadnych barier, administracyjnych ograniczeń, bez kontroli na granicach między państwami. Ten rynek stwarza gigantyczne możliwości rozwojowe dla nas wszystkich, a, zdaniem Polski, nie jest należycie wykorzystany.

Rynek wewnętrzny to także jego konkurencyjność – zarówno w stosunkach wewnętrznych Unii, jak i w jej relacjach z innymi państwami, a to się przekłada na pozycję Unii w gospodarce światowej. Słowem – będzie o czym rozmawiać.

Są jednak znacznie trudniejsze i dla nas, i dla Unii problemy, których się nie udaje rozwiązać od wielu lat. Surowce – węgiel, gaz, ropa. Chcemy być pewni, że tych surowców w Unii nie zabraknie. Stąd będziemy się starali przekonać Unię do solidarnych, a nie partykularnych działań, zmierzających do zapewnienia dostaw tych surowców z różnych źródeł. Wspólne działania na poziomie całej Unii są w tym przypadku konieczne.

Siłą faktu tematyka surowcowa zazębia się z szerszą problematyką stosunków Unii Europejskiej ze Wschodem, tym najbliższym Polsce. Ten temat ze zrozumiałych względów szczególnie leży nam na sercu. Zamie-

rzamy aktywnie wspierać rozwój Partnerstwa Wschodniego, nie tylko w wymiarze politycznym, ale i konkretnym: tworzenie stref wolnego handlu, intensyfikowanie współpracy gospodarczej, wreszcie ułatwienia wizowe dla przybyszów ze Wschodu. Dobre stosunki naszego kraju z Rosją, oczekiwane przez Unię, uwiarygodniają nas jako silnego i stabilnego partnera w polityce międzynarodowej. Interes Unii i Polski jest więc obopólny.

Chcemy także zwrócić większą uwagę Unii na sprawy jej bezpieczeństwa i obrony. Nasze unijne silne partnerstwo z NATO z pewnością dobrze będzie służyć temu celowi. Nie stawiamy przed naszą Prezydencją celów związanych z polityką wobec Ameryki, lecz zacieśnianie z nią partnerskiej współpracy we wszystkich dziedzinach to nasz narodowy interes i korzyść polityczna dla całej Unii. Nie narusza to wcale rywalizacji gospodarczej i prób, oby udanych, dogonienia rozwoju gospodarczego USA.

Nasze prezydencjalne trio (Polska, Dania i Cypr) stanie także przed koniecznością zmierzenia się z propozycjami Komisji Europejskiej dotyczącymi finansowania Unii w latach 2014-2020. Gdy przypomnimy sobie, jak mozolnie to szło przy pracach nad poprzednim (stale obowiązującym i realizowanym) budżetem, jak dzielnie walczyli z tą materią Brytyjczycy (to był czas ich Prezydencji), to już dzisiaj możemy być zadowoleni, że to nie my będziemy dopinać ten przyszły budżet.

Jest jeszcze kilka innych ważnych zagadnień, z jakimi będziemy się mierzyć podczas naszej Prezydencji razem z pozostałymi partnerami naszego trio: konkurencyjność, transport i komunikacja, rybołówstwo, ochrona środowiska, wykorzystanie kapitału ludzkiego, zagadnienia związane z młodzieżą, zdrowiem, edukacją, kulturą… Pół roku to mało, nawet półtora roku nie wydaje się więcej.

Czy to nam się uda? Czy uda się pogodzić realizację ambitnych celów, skrojonych wszakże na realne możliwości Unii i zgodnie z zasadą kontynuacji, o której wcześniej rozmawialiśmy, z wszechstronną promocją naszego kraju w Unii, przekonaniem jej obywateli, że ułańska fantazja Polaków ma racjonalne podstawy i daje się połączyć z dobrą organizacją i merytoryczną jakością? Czy sukcesem się zakończą konferencje, seminaria, narady, spotkania, wizyty delegacji państwowych? Czy poniesione nakłady organizacyjne i finansowe przyniosą spodziewane efekty?

Odpowiem pytaniem: czy Ty, młody Czytelniku, stając do sportowej czy jakiejkolwiek innej rywalizacji zakładasz z góry, że jej nie wygrasz?

Przed nami wszystkimi kolejny sukces! Przed Unią także.

XXXIII. Podziękowanie za wspólną „rozmowę" o Prezydencji…

Nasze spotkanie dobiegło końca. Starałem się, jak mogłem, wiele Ci wyjaśnić, odpowiedzieć na wiele pytań. Teraz, drogi Czytelniku, bez trudu sięgniesz pewnie po więcej. Czytaj Jana Barcza, bo on o Unii wie wszystko, Cezarego Mika, Jana Galstera, Władysława Czaplińskiego. Czytaj innych, bo wiedzy nigdy za wiele. To są autorzy trudni, ale wierzę, że im podołasz. Nie wstydź się też pytać swoich nauczycieli i profesorów o wszystko, co dotyczy Unii. Pamiętaj, Unia to my wszyscy – 500 milionów jej obywateli. Masz prawo do pełnej wiedzy o niej. I nie bój się jej. Unię daje się oswoić! A z Prezydencją kto jak kto, ale my poradzimy sobie w cuglach.

Autor jest znawcą problematyki europejskiej, napisał o Unii Europejskiej wiele książek i artykułów. Aktywnie wspierał proces przystosowywania naszego kraju do akcesji z UE, a także zachęcał nas wszystkich, byśmy do Unii przystąpili, coraz lepiej ją poznawali i rozumieli. Jego zdaniem Unia to organizacja z wielką przyszłością, choć niepozbawiona mniejszych i większych problemów. Pisze o niej z sympatią, dostrzegając zarazem konieczność stałego doskonalenia Unii i uważnego obserwowania jej poczynań przez wszystkich jej obywateli, czyli przez nas.

Notatki

Notatki

Notatki

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
al. J.Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
www.msz.gov.pl
www.polskawue.gov.pl