

Monika Trojanowska-Strzęboszewska\*

## Uwarunkowania ponadnarodowe i międzynarodowe polskiej prezydencji w Radzie UE

### Wstęp

Wielokrotnie podkreślano, że prezydencja w Radzie UE jest szansą dla Polski na wyraźniejsze zaistnienie w polityce europejskiej, na poprawę pozycji i wizerunku w Unii i poza jej granicami, a także na wprowadzenie w sferę unijnych działań inicjatyw leżących w naszym interesie oraz takie zarządzanie dotychczasowymi unijnymi projektami, aby jak najlepiej służyły polskiej sprawie.<sup>1</sup> Perspektywa ta rozbudzała ambicje, wzmagala oczekiwania, ale w efekcie też ułatwiała, a niekiedy i banalizowała, krytyczną ocenę działań przeprowadzonych w ramach prezydencji. Stało się tak, ponieważ polską prezydencję oceniano najczęściej przez pryzmat klasycznego realizmu politycznego, zgodnie z którym państwa nieustannie ze sobą rywalizują, dążąc do realizacji jedynie własnych interesów narodowych. Optyka ta, sytuując się w sferze relacji międzynarodowych, odzwierciedlających jedynie część stosunków unijnych, ma jednak tę wadę, że pomija lub marginalizuje ponadnarodowy charakter pozostałych relacji wewnątrz UE. Należy bowiem pamiętać, że państwo sprawujące prezydencję staje się także elementem ponadnarodowego układu władzy i poddawane jest jego instytucjonalnym, prawnym i funkcjonalnym ograniczeniom. Kraj prezydencji działa zatem zarówno w myśl własnych preferencji i celów, jak

---

\* Dr **Monika Trojanowska-Strzęboszewska** – Instytut Politologii, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> Por.: T.G. Grosse, *Doświadczenia prezydencji jako wyzwanie dla polskiej polityki w: Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, red. K. Szczerki, Kraków 2010; T.G. Grosse, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex ante w: Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2011; T. Młynarski, *Wyznaczniki efektywności prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w świetle reformy Traktatu Lizbońskiego w: Prezydencja...*, red. A. Nowak-Far, ibidem.

i z uwzględnieniem logiki ponadnarodowej, wymuszającej rolę bezstronnego negocjatora (*honest broker*<sup>2</sup>), mediatora i twórcy kompromisów wokół celów UE jako całości.

Poniżej przedstawione zostaną uwarunkowania polskiej prezydencji uwzględniające zasygnalizowany dualizm tejże funkcji. Zarysowane zostaną okoliczności prezydencji związane z usytuowaniem jej w ponadnarodowym systemie unijnej władzy. W tej perspektywie prezydencja polega na zarządzaniu Radą UE i odbywa się w określonych ramach instytucjonalno-prawnych i kompetencyjnych. Z drugiej strony prezydencja jest instrumentem krajowego wpływu na europejską politykę, płaszczyzną, poprzez którą tendencje partykularne mogą z większą siłą oddziaływać na politykę wspólnotową. W tej perspektywie możliwość realizacji partykularnych celów i interesów warunkowana jest pluralizmem oczekiwań i preferencji innych podmiotów uczestniczących w międzynarodowej grze, a także zdolnościami koalicyjnymi kraju prezydencji i jego umiejętnością „przełożenia” interesu narodowego na interes europejski. Uwarunkowaniami polskiej prezydencji stają się w tym kontekście problemy aktualnie dominujące na arenie unijnej polityki (jako efekt zainteresowania większości państw), interesy poszczególnych państw członkowskich oraz zmienna i trudna do przewidzenia w pełni sytuacja w otoczeniu zewnętrznym UE.

## Uwarunkowania ponadnarodowe prezydencji

Prezydencja jest okresem przewodniczenia danego państwa członkowskiego w Radzie Unii Europejskiej, towarzyszącym procesowi integracji od czasu ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Jej istota polega na powierzeniu szczególnych kompetencji na określony czas kolejnym z państw członkowskich, których przedstawiciele zasiadają w Radzie Unii Europejskiej.

Prezydencja ma charakter funkcjonalny, co oznacza, że stanowi sumę określonych kompetencji związanych ze sprawowaniem tej funkcji. Po pierwsze, wynika ze statusu państwa jako członka UE i jest formalnym wyrazem równości wszystkich państw członkowskich, bez względu na ich wielkość, potencjał demograficzny, polityczny czy gospodarczy. Po drugie, warunkowana jest aktualną organizacją unijnego systemu władzy, a zwłaszcza pozycją Rady w tym systemie oraz jej kom-

---

<sup>2</sup> Por.: E. Elgstrom, *The honest broker? The Council Presidency as a mediator w: European Union Council Presidency: a comparative perspective*, ed. E. Elgstrom, London 2003.

petencjami. Oznacza to, że wraz ze zmianami tego systemu modyfikacjom podawana jest też formuła prezydencji.

Obecnie funkcjonujący model prezydencji ma swoją genezę w dyskusjach, które były prowadzone na forum Konwentu Europejskiego, przygotowującego projekt tzw. Traktatu Konstytucyjnego, oraz podczas konferencji międzyrządowej, wypracowującej ostateczne zapisy projektu tego traktatu. Innymi słowy, obecna formuła prezydencji jest z jednej strony efektem debat nad gruntowną reformą systemu instytucjonalnego UE, prowadzonych w latach 2002–2004 pod hasłem zwiększenia spójności i efektywności prac organów unijnych, z drugiej zaś wypracowana została – podobnie jak cały projekt Traktatu Konstytucyjnego – pod presją czy też z uwzględnieniem faktu rozszerzenia Unii o kilkanaście nowych państw członkowskich. Kwestie te w istotny sposób wpłynęły na ostateczny kształt prezydencji i wyraźne ograniczenie jej zakresu przedmiotowego w dziedzinach działania UE o kluczowym znaczeniu. Obowiązujące od grudnia 2009 r. postanowienia Traktatu Lizbońskiego stanowią w tej mierze dokładne powielenie regulacji zapisanych w Traktacie Konstytucyjnym.<sup>3</sup>

Wśród zasadniczych postanowień Traktatu Lizbońskiego oraz nowego regulaminu wewnętrznego Rady, które w decydującym stopniu określają i warunkują funkcjonowanie prezydencji, wskazać należy trzy grupy regulacji dotyczących kolejno: (a) formuły prezydencji, (b) jej kompetencji formalnych, (c) Rady i innych instytucji UE, mających wpływ na sprawowanie prezydencji.

Formułę prezydencji określają trzy przymiotniki: rotacyjna, grupowa i hybrydowa. Traktat Lizboński utrzymał zasadę sprawowania prezydencji rotacyjnie przez poszczególne państwa członkowskie, przy zachowaniu takiej ich kolejności, aby uwzględniała różnorodność krajów i równowagę geograficzną w ramach Unii.<sup>4</sup> Zasada rotacji – choć budziła wątpliwości z uwagi na zagrożenie dla kontynuacji i spójności prac Rady, pod obrady której państwa sprawujące prezydencję starały się wprowadzać swoje interesy – została zachowana w imię poszanowania różnorodności i pluralizmu w UE. W pewnym stopniu reakcją na

---

<sup>3</sup> Należy pamiętać, że zdecydowana większość postanowień instytucjonalnych Traktatu Lizbońskiego została *de facto* „przepisana” z Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W odniesieniu do formuły i kompetencji prezydencji rozwiązania proponowane w Traktacie Konstytucyjnym zostały bez żadnych zmian przeniesione do Traktatu Lizbońskiego, a podczas prac konferencji międzyrządowej w 2007 r. redagującej ostateczny tekst Traktatu Lizbońskiego zagadnień dotyczących prezydencji w ogóle nie podejmowano.

<sup>4</sup> Kolejność sprawowania przez państwa członkowskie prezydencji określa Rada UE. Obecnie obowiązująca kolejność obejmuje okres od 1.01.2007 do 30.06.2020 r.

obawy o dezorganizację prac Rady przez rotacyjną prezydencję (zwłaszcza przy 27 państwach członkowskich) było wprowadzenie prezydencji grupowej, tj. sprawowanej przez grupę trzech państw (trio) w okresie 18 miesięcy.<sup>5</sup> Konsekwencją prezydencji grupowej jest bowiem konieczność przygotowania wspólnie przez trzy kraje programu działań Rady na okres półtora roku. Nie tylko wymusza to wzajemne informowanie się o zamierzeniach i przeprowadzanie konsultacji, ale też obliguje do współpracy opartej na współdecydowaniu i współodpowiedzialności. Trzeba przy tym pamiętać, że 18-miesięczny program działań Rady musi się wpisywać w kontekst długofalowych działań strategicznych UE, a co za tym idzie, podlega ścisłym konsultacjom z Komisją i przewodniczącym Rady Europejskiej. Ponadto ustalony przez prezydencję grupową program działań Rady powinien uwzględniać kwestie wynikające z zainicjowanych przez Komisję rozmów dotyczących priorytetów politycznych na dany rok.<sup>6</sup>

Zasadniczo wśród kryteriów, które muszą być uwzględnione podczas projektowania priorytetów prezydencji, wskazuje się: (a) postępy prac UE w poszczególnych dziedzinach i wynikające z nich perspektywy dla okresu prezydencji (np. identyfikacja zakładanych reform i przegląd polityk wspólnotowych), (b) długofalowe inicjatywy legislacyjne i pozalegisłacyjne UE, (c) wyzwania stojące przed UE i potrzeby w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym (określone m.in. w tematycznych komunikatach Komisji, konkluzjach ze spotkań Rady Europejskiej, dokumentach podsumowujących poprzednie prezydencje), (d) wspólne interesy i cele państw tworzących trio.<sup>7</sup>

Polska prezydencja rozpoczęła w lipcu 2011 r. półtoraroczny okres sprawowania drugiej z kolei prezydencji grupowej,<sup>8</sup> realizowanej wspólnie z Królestwem Danii i Republiką Cypru. Kraje te po licznych konsultacjach i ustaleniach, zapoczątkowanych już w lipcu 2008 r., opracowały wspólną agendę na okres od 1 lipca 2011 do 31 grudnia

<sup>5</sup> U podstaw tej formuły prezydencji znajdują się wcześniejsze doświadczenia związane z funkcjonowaniem tzw. trójki, czyli współpracy państwa sprawującego aktualnie prezydencję z państwem poprzednio wykonującym tę funkcję oraz państwem, które obejmie kolejną prezydencję.

<sup>6</sup> Por.: *Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej*, Luksemburg 2010.

<sup>7</sup> Por.: Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski w: Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010.

<sup>8</sup> Fakt objęcia drugiej z kolei prezydencji grupowej był o tyle ważny, że dał Polsce szansę na współtworzenie zwyczajów i reguł sprawowania prezydencji grupowej. Pierwsza bowiem postlizbońska rezydencja grupowa (Hiszpania, Belgia, Węgry) koncentrowała się przede wszystkim na aplikacji postanowień traktatowych.

2012 r., zawierającą zarówno elementy strategiczne, jak i operacyjne.<sup>9</sup> Ustalono, że wśród wspólnych priorytetów znajdują się kwestie dotyczące: ścisłej współpracy w zakresie negocjowania nowych wieloletnich ram finansowych UE na latach 2014–2020, działań w kierunku zrównoważonego wzrostu gospodarczego w UE, rozwiązania sytuacji w krajach Afryki Północnej (pod hasłem demokratyzacji sąsiedztwa) oraz rozszerzenia UE.<sup>10</sup> W sferze ustaleń z krajami prezydencji szczególnie istotne były ustalenia i utrzymywanie stałych kontaktów roboczych z administracją duńską, która bezpośrednio po Polsce przejęła kierowanie pracami Rady. Kontakty te miały miejsce na poziomie ministrów spraw zagranicznych, ministrów do spraw europejskich oraz na szczeblu ministrów i przedstawicieli ministerstw odpowiedzialnych za prowadzenie problematyki sektorowej. Ustalony program 18-miesięcznej prezydencji został także zharmonizowany z agendą prac Komisji Europejskiej na lata 2011–2012. W tym zakresie istotna była zwłaszcza opracowana przez Komisję strategia rozszerzenia UE, która w istocie określiła całokształt zadań polskiej prezydencji związany z procesem akcesyjnym państw kandydujących do UE.<sup>11</sup>

Kolejna cecha prezydencji lizbońskiej, czyli jej hybrydowość, związana jest z ograniczeniem kompetencji kraju prezydencji na rzecz nowych, stałych organów Unii, tj. przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Z takiej formuły prezydencji wynika, że zarządzanie pracami Rady Europejskiej oraz jednej z formacji Rady UE – Rady do Spraw Zagranicznych, powierza się specjalnym organom Unii, wyłączając w ten sposób z zakresu działania prezydencji dziedziny o szczególnym znaczeniu. W pozostałych obszarach funkcję prezydencji wypełniają rotacyjnie państwa członkowskie. Należy zauważyć, że formuła hybrydowa oznacza odstępienie od spójności prezydencji jako funkcji realizowanej przez jeden podmiot – państwo członkowskie, na

---

<sup>9</sup> Kwestie współpracy trójstronnej w ramach prezydencji omawiano na najwyższym szczeblu podczas spotkania premiera Donalda Tuska z premierem Królestwa Danii i prezydentem Republiki Cypryjskiej, które odbyło się 9.05.2011 r. w Warszawie. Ostatnie decydujące ustalenia zapadły jednak podczas spotkania koordynatorów krajów prezydencji 27.05.2011 r. na Cyprze.

<sup>10</sup> Polska uzyskała też zapewnienie o wsparciu Danii i Cypru dla rozwoju inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Por.: *Trio prezydencji w Warszawie (10.05.2011)*, <http://www.polskawue.gov.pl/Trio,Prezydencji,w,Warszawie,8331.html> [dostęp 20.07.2011].

<sup>11</sup> Por.: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011–2012*, SEC(2011) 1207 wersja ostateczna.

rzecz włączenia w tę funkcję także dwóch dodatkowych podmiotów – stałych organów UE. W tym kontekście zasadne zdają się być pytania o wpływ tej formuły na efektywność zarządzania całą Unią i spójność prowadzonych przez nią działań, a także dalej idące „skomplikowanie” ośrodka unijnej władzy i związane z tym rozmywanie odpowiedzialności politycznej za przebieg procesu integracji.

Stosowanie formuły hybrydowej wiąże się z poważną zmianą zakresu uprawnień kraju przewodniczącego Radzie UE. Zmiana ta jest istotna z tego względu, że do Traktatu Lizbońskiego następowało stopniowe poszerzanie kompetencji państwa sprawującego prezydencję w sferze unijnej polityki zagranicznej. Czy jednak postanowienia lizbońskie, „odcinając” prezydencję od sfery polityki zagranicznej, pozbawiły kraj prezydencji możliwości artykułowania własnych interesów narodowych w tym kluczowym obszarze?<sup>12</sup> Gdy dokładniej prześledzić postanowienia traktatowe, okaże się, że zawierają rozwiązania elastyczne (np. możliwość przewodniczenia Radzie do Spraw Zagranicznych przez ministra spraw zagranicznych kraju prezydencji), ale też pozostawiają wiele spraw nierozstrzygniętych. Innymi słowy, stworzono możliwość, aby rzeczywiste podziały kompetencyjne w tej sferze ukształtowały się w praktyce. Polska otrzymała zatem szansę wywarcia wpływu na powstawanie określonych sposobów działania w tym zakresie. Już pierwsze sprawozdania i analizy podsumowujące polską prezydencję pokazują, że nie zmarnowano tej szansy i udało się Polsce ugruntować kooperacyjny model współdziałania z wysokim przedstawicielem ds. WPZB oraz Służbą Działań Zewnętrznych UE. Polegał on na włączaniu polskich służb dyplomatycznych w działania dyplomacji unijnej oraz na praktyce zastępowania w określonych przypadkach wysokiego przedstawiciela przez polską prezydencję w kontaktach z partnerami trzecimi i na forum Parlamentu Europejskiego. Warto podkreślić, że formuła ta zyskała aprobatę dyplomacji unijnej, która zwróciła się do prezydencji duńskiej o kontynuację tego modelu działania.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Do Traktatu Lizbońskiego kraje sprawujące prezydencję swoje „narodowe piętno” najwyraźniej odciskały w sferze unijnej polityki zagranicznej. Por.: P. Zerka, *W kierunku „prezydencji ambitnej”? Uwarunkowania przygotowań polskiej prezydencji w zakresie polityki zagranicznej Unii Europejskiej w: Prezydencja w Radzie Unii...*, red. A. Nowak-Far, op.cit.

<sup>13</sup> Por.: Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na podstawie §1. pkt 2. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r.*, Dz.U. nr 133/2012, poz. 843 z późn. zm.

Formalne kompetencje prezydencji sprowadzają się do prac związanych z: (a) przewodnictwem poszczególnym formacjom Rady (z wyłączeniem Rady do Spraw Zagranicznych), (b) reprezentowaniem Rady w relacjach z innymi instytucjami (zwłaszcza z Komisją i Parlamentem, w ramach tzw. Trilogu, czyli wspólnych posiedzeń poświęconych sprawom legislacyjnym i budżetowym), (c) reprezentowaniem Unii na zewnątrz w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (przede wszystkim w zakresie spraw dotyczących Wspólnej Polityki Handlowej).

Z uwagi na ograniczenie zakresu przedmiotowego nowej formuły prezydencji lizbońskiej, podstawowe jej kompetencje związane są zatem z planowaniem i zarządzaniem pracami poszczególnych rad, koordynowaniem współpracy między różnymi formacjami Rady oraz prowadzeniem współpracy Rady z innymi instytucjami unijnymi (w tym mediacji między państwami członkowskimi a Komisją i Parlamentem). Innymi słowy, kraj prezydencji staje się niejako szczególnym organem Rady, która silnie oddziałuje na pełnione przez niego funkcje za pośrednictwem swoich struktur organizacyjnych – Sekretariatu Generalnego i Komitetu Stałych Przedstawicieli.

Jak wskazano wyżej, wypełnianie funkcji prezydencji w formule lizbońskiej wymaga uwzględnienia także nowych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania Rady oraz innych instytucji UE. Wśród tego typu uwarunkowań prezydencji za kluczowe należy przyjąć – poza ustanowieniem wysokiego przedstawiciela ds. WPZB i powierzeniem mu przewodnictwa w Radzie do Spraw Zagranicznych – zwiększenie liczby dziedzin, w których decyzje podejmowane są w Radzie w trybie głosowania większością kwalifikowaną. Zmiana ta może odgrywać rolę w ocenie skuteczności wypełniania przez prezydencję funkcji mediacyjnej w związku z koniecznością wypracowania rozwiązań kompromisowych.

Wśród pozostałych zmian instytucjonalnych, wprowadzonych przez Traktat Lizboński i mających wpływ na sprawowanie prezydencji, na uwagę zasługuje umocnienie pozycji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym UE. W odniesieniu do Komisji istotne jest połączenie funkcji jej wiceprzewodniczącego i wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz powierzenie mu zadań związanych z zapewnieniem spójności działań zewnętrznych UE. Natomiast w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego kluczowe staje się wprowadzenie tzw. zwykłej procedury legislacyjnej, w ramach której PE staje się równoprawnym partnerem dla Rady w stanowieniu aktów ustawodawczych na wniosek Komisji.

Zmiany te spowodowały przede wszystkim konieczność wypracowania przez polską prezydencję ścisłych i skutecznych form współpracy z Parlamentem Europejskim. W tym celu przed objęciem prezydencji polskie ministerstwa i urzędy centralne nawiązały kontakty z najważniejszymi przedstawicielami PE, a w trakcie prezydencji ustanowiono regularny z nim dialog. Aby podnieść efektywność tej współpracy, wprowadzono dodatkowe forum dialogu z Parlamentem Europejskim w postaci comiesięcznych nieformalnych debat ministrów prezydencji z europosłami w Strasburgu (*Meet the presidency*).

Podsumowując ponadnarodowe uwarunkowania polskiego przewodnictwa w Radzie, należy podkreślić dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, formuła grupowości i hybrydowości prezydencji jest względnie nowa, a Polska weszła do drugiej dopiero trójki państw działających w tych warunkach systemowych. Oznacza to, że dotychczasowe wieloletnie doświadczenia państw (zwłaszcza dużych i średnich) w sprawowaniu prezydencji mogły być nam przydatne jedynie w ograniczonym zakresie. Wzrosła natomiast rola Polski w tworzeniu zwyczajów i projektowaniu reguł postępowania zarówno w odniesieniu do grupowości prezydencji, jak i jej hybrydowości. W tym aspekcie szczególnie pożądane są umiejętności kreowania nowych idei i rozwiązań w zarządzaniu polityką europejską oraz odpowiednie uzasadnienie zastosowania tych propozycji jako korzystnych dla dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej.

Po drugie, istotnym uwarunkowaniem polskiego przewodnictwa był fakt, że sprawowano je w warunkach wielopodmiotowości prezydencji. Oznacza to, że Polska w perspektywie 18-miesięcznej dzieli się wypełnianiem tej funkcji zarówno z dwoma innymi państwami członkowskimi – z Danią i Cyprem, jak również z nowymi organami UE, ściśle współpracując z przewodniczącym Rady Europejskiej oraz wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Formuła ta to bez wątpienia ukłon w stronę systemu „hamulców i równoważników” (*checks and balances*), w którym konkurencji o władzę towarzyszy jej dzielenie i wspólne wypełnianie funkcji, zadań i ról.<sup>14</sup> Dotychczasowe analizy pokazują, że ten typ uwarunkowań nie tylko tworzy specyficzny, oparty na zasadzie wzajemności, zespół ograniczeń, ale też otwiera wiele możliwości. Dla przykładu warto zauważyć, że – paradoksalnie – skumulowanie wszelkich prerogatyw w zakresie unijnej polityki zagranicznej w rękach wysokiego przedstawiciela powoduje

---

<sup>14</sup> Por.: Z. Czachór, op.cit.



przeładowanie jego agendy i większą skłonność do przekazywania części zadań ministrowi spraw zagranicznych kraju prezydencji, zwłaszcza w kwestiach, które są przedmiotem jego szczególnego zainteresowania.

## **Międzynarodowe uwarunkowania prezydencji**

O ile uwarunkowania ponadnarodowe prezydencji związane są raczej z efektywnym i skutecznym zarządzaniem pracami Rady, rozumianym w kategoriach apolitycznych i technokratycznych,<sup>15</sup> o tyle uwarunkowania międzynarodowe wpływają na zdecydowanie polityczną naturę prezydencji jako instrumentu forsowania własnych interesów na forum europejskim. Dlatego uwarunkowania ponadnarodowe dotyczą funkcjonowania kraju prezydencji w określonym łańdżu instytucjonalno-prawnym i kompetencyjnym, międzynarodowe zaś obligują go do uwzględnienia okoliczności wynikających z bieżącej polityki prowadzonej zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami. Ponieważ ta pula uwarunkowań jest niezwykle rozciągliwa, w dalszej części opracowania zasygnalizowane zostaną jedynie wybrane jej elementy. Autorka koncentruje uwagę nie tyle na charakterystyce określonych problemów politycznych (dotyczących kwestii gospodarczych, społecznych czy związanych z bezpieczeństwem), stosunkowo dogłębnie opisanych w materiałach prasowych i literaturze przedmiotu, ile na ich konsekwencjach dotyczących układu sił wewnątrz UE oraz pożądanym w tych warunkach kompetencjach kraju prezydencji, które umożliwią mu skuteczniejszą realizację własnych interesów w polityce europejskiej.

Polska prezydencja zainaugurowana została w okolicznościach zmagania się przez Unię Europejską z dwoma problemami o zasadniczym charakterze: (a) światowym kryzysem finansowym, mającym źródło w załamaniu się amerykańskiego rynku pożyczek hipotecznych w 2007 r., (b) rewolucjami w krajach Afryki Północnej, zwanymi „arabską wiosną”.

Załamanie się rynków finansowych w Stanach Zjednoczonych dotknęło gospodarki państw europejskich w 2008 r. Dane makroekono-

---

<sup>15</sup> Na straży apolitycznego i technokratycznego podejścia kraju prezydencji do wypełniania jego zadań stoi zasada neutralności prezydencji, rozumiana jako nakaz wstrzemięźliwości w forsowaniu własnych interesów i projektów oraz skoncentrowania się na realizacji zadań wspólnych. Takiej postawie sprzyja też zwiększanie zakresu spraw, w których decyzje podejmowane są w Radzie większością kwalifikowaną. W tym układzie konieczne jest wypracowanie porozumienia, a krajowi prezydencji przypada rola moderatora. Por.: J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

miczne, odnoszące się do wielkości PKB czy wysokości stopy bezrobocia w krajach UE, ogłoszone po I kwartale 2009 r. były już alarmujące. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii PKB w I kwartale 2009 r. zmniejszył się w porównaniu z notowanym w analogicznym okresie roku poprzedniego o 4,1%, we Włoszech o 5,9%, w Niemczech aż o 6,9%.<sup>16</sup> W sumie łączny PKB państw członkowskich UE spadł w tym okresie o 4,4%, co w historii procesu integracji europejskiej nigdy nie miało miejsca. Recesji gospodarczej i załamaniu się finansów większości państw unijnych (szczególnie dramatycznym przykładem jest Grecja) nie udało się uniknąć, mimo podejmowanych na szeroką skalę działań zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i na szczeblu UE.<sup>17</sup>

Gdy Polska w połowie 2011 r. przygotowywała się do objęcia prezydencji w Radzie UE, gospodarki państw europejskich nadal pogrążone były w kryzysie gospodarczo-finansowym. Wprowadzony w maju 2010 r. pakiet europejskich działań stabilizacyjnych (oparty na Europejskim Mechanizmie Stabilności i Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej), mimo zapewnienia pomocy finansowej państwom UE znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji, nie wyeliminował zagrożeń związanych z możliwością załamania się strefy euro. Nadal brakowało skutecznych działań idących w kierunku uzdrowienia greckiej gospodarki, ustabilizowania sytuacji finansowej w strefie wspólnej waluty (powiązanej z niedokapitalizowaniem wielu banków europejskich, w tym niemieckich i francuskich) i ożywienia gospodarek europejskich.

Ówczesne napięcie polityczne w Europie spotęgowała sytuacja w bezpośrednim sąsiedztwie UE, związana z wybuchem protestów antyreżimowych w krajach islamskich Afryki Północnej. Fala rewolt rozpoczęła się w połowie grudnia 2010 r. protestami społecznymi przeciwko autorytarnym rządom Zina Al-Abidina Ben Alego w Tunezji. Gdy w styczniu 2011 r. reżim upadł, a prezydent Ben Ali uciekł z kraju, antyrządowe wystąpienia odnotowywano już w Algierii, Egipcie, Jordanii, Jemenie,<sup>18</sup> a także – choć na mniejszą skalę – m.in. w Mauretanii, Maroku, Libanie, Sudanie, Omanie i Arabii Saudyjskiej. Zwłaszcza w Egip-

<sup>16</sup> Dane za: *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, „Zrozumieć kryzys” nr 3, Warszawa 2009.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat zob.: W. Buitter, R. Ebrahim, *Greece and the fiscal crisis in the Eurozone*, „CEPR Policy Insight” no. 51/2010; R.L. Łukowski, *Ciąg dalszy europejskiego serialu. Długa historia ratowania euro*, „Komentarze Instytutu Sobieskiego” (13.12.2011); S. Tilford, *How to save the euro*, Centre for European Reform Essays, London 2010.

<sup>18</sup> W Algierii protestujący wymusili na władzy rządowej zobowiązanie zniesienia stanu wyjątkowego, który wprowadzono jeszcze na początku lat 90. XX w. W Jordanii demonstracje skłoniły króla Abdullaha II do powołania nowego rządu. W Jemenie prezydent Ali Abdullah Salih obiecał nie ubiegać się o reelekcję w 2013 r.

cie protesty nasilały się z tygodnia na tydzień.<sup>19</sup> Determinacja demonstrantów zmusiła prezydenta Hosniego Mubaraka do ustąpienia, ale przejęcie władzy przez radę wojskową (Wysoką Radę Sił Zbrojnych) nie uspokoiło sytuacji. Zamieszki społeczne powróciły jesienią w związku z wyborami parlamentarnymi.<sup>20</sup> Szczególnie krwawy obrót przybrały rewolucje w Libii<sup>21</sup> i Syrii,<sup>22</sup> gdzie protesty społeczne przerodziły się w regularne walki rebeliantów z wojskami rządowymi.

Wydarzenia w Afryce Północnej poza tym, że spowodowały całkowitą destabilizację polityczną i społeczno-gospodarczą regionu, stanowiącą zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE (zwłaszcza jej krajów południowych), wiązały się też z dramatem humanitarnym tysięcy osób uciekających z obszaru konfliktu i szukających schronienia na północnym wybrzeżu Morza Śródziemnego. W pierwszej połowie 2011 r. do Włoch napłynęło ok. 50 tys. imigrantów, co spowodowało przeludnienie na wyspie Lampedusa i skłoniło władze do ogłoszenia stanu kryzysu humanitarnego. Aby „rozładować” presję migracyjną, Włochy zdecydowały się przyznać ok. 20 tys. przybyszów (pochodzących głównie z Tunezji) tymczasowe prawo pobytu i dokumenty podróży.<sup>23</sup> W reakcji na ten gest Francja w kwietniu jednostronnie przywróciła kontrole na granicach z Włochami. W ślady władz francuskich poszła też Dania, która w maju wprowadziła stałe kontrole na granicach ze Szwecją i Niemcami. Działania władz francuskich i duńskich oprotestowała Komisja Europejska, zarzucając obydwu państwom łamanie regulacji schengenских.

Wydarzenia te skutkowały kolejnym wewnątrzunijnym sporem związanym z przyszłością strefy Schengen. Polska, obejmując prezydenturę, stanęła zatem przed niespodziewanym konfliktem wywołanym przez państwa (na czele z Francją) domagające się takiej zmiany regulacji schengenских, aby dopuszczały możliwość jednostronnych decyzji państw członkowskich o czasowym przywróceniu kontroli na granicach

---

<sup>19</sup> W demonstracjach nazwanych Dniem Gniewu (27.01.2011 r.) uczestniczyło kilkanaście tysięcy osób, a już 1 lutego w Marszu Miliona i innych wystąpieniach zorganizowanych w całym Egipcie wzięło udział ponad 2 mln osób.

<sup>20</sup> Por.: P. Sasnal, *Scena polityczna i wybory parlamentarne w Egipcie*, „Biuletyn PISM” nr 108/2011.

<sup>21</sup> W Libii trwająca od połowy lutego do końca października 2011 r. wojna domowa zakończyła się obaleniem reżimu i zabiciem Muammara Kaddafiego.

<sup>22</sup> W Syrii reżim prezydenta Baszara al-Assada nie poddał się protestującemu społeczeństwu i od marca 2011 r. kontynuował zbrojną pacyfikację powstania oraz wszelkich oznak społecznego oporu.

<sup>23</sup> Por.: T. Bielecki, *Włochy uściekle na Europę za imigrantów*, „Gazeta Wyborcza”, 13.04.2011.

wewnętrznych UE.<sup>24</sup> Należy podkreślić, że w istocie francuska propozycja reformy systemu Schengen oznaczała rozszerzenie uprawnień państw członkowskich w zakresie przywracania kontroli granicznych i znacznie osłabiała ponadnarodowy charakter całego systemu. Poparcia tej propozycji udzieliły, poza Włochami, także Dania i Austria, ale większość państw członkowskich – w tym Polska – otwarcie sprzeciwiło się tej inicjatywie.<sup>25</sup>

Poza wskazanymi dwoma zasadniczymi problemami, z którymi borykała się zjednoczona Europa w okresie bezpośrednio przed i w trakcie sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie, w Unii nie brakowało innych sporów i napięć, które antagonizowały państwa członkowskie. Szczególnie ważną kwestią problemową, generującą przynajmniej dwie linie podziałów między państwami członkowskimi, był kształt nowego unijnego budżetu, tzw. wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Kraje UE spierały się zarówno w sprawie wielkości unijnego budżetu i źródeł jego przychodów (zwłaszcza wysokości składek państw członkowskich), jak i redystrybucji środków unijnych na poszczególne polityki i obszary unijnego działania. Pierwszy przedmiot sporu budował linie podziału między płatnikami netto do unijnego budżetu (zwłaszcza Niemcami i Wielką Brytanią) a płatnikami brutto (w tym Polską), otrzymującymi wsparcie finansowe znacznie przewyższające obowiązkowe wpłaty. Druga linia sporu kształtowana była przez różnice zdań co do proporcji podziału środków budżetowych na dwie najważniejsze unijne polityki: spójności i rolną, a także różnice stanowisk dotyczących organizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz celów i sposobów realizacji Polityki Spójności. Dlatego polska prezydencja za podstawowy cel w tym zakresie przyjęła zainicjowanie negocjacji między państwami członkowskimi, mających prowadzić do ujawnienia poszczególnych stanowisk negocjacyjnych, a tym samym możliwości koalicyjnych w tym zakresie.

---

<sup>24</sup> Francja i Włochy zaproponowały, aby w obliczu zwiększonej presji migracyjnej kraj członkowski strefy Schengen miał możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych UE. Na gruncie dotychczasowego dorobku prawnego Schengen możliwe jest przywrócenie kontroli granicznych jedynie na okres do 30 dni w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Por.: Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. UE, L 105, 13.4.2006.

<sup>25</sup> Por.: K. Grot, *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29.05.2011.

Zdaniem wielu komentatorów procesu integracji europejskiej w 2011 r. w UE nie było też zgody wobec kwestii rozszerzenia Unii oraz przyszłości Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wprawdzie proces rozszerzenia kontynuowano, zgodnie z przygotowaną przez Komisję ogólną strategią, jednak wyraźnie uwidaczniała się niechęć wielu państw europejskich do zdynamizowania i pogłębienia tego procesu. W trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie jedynie finalizowanie procesu akcesyjnego z Chorwacją postępowało bez zbędnej zwłoki, stosunkowo sprawnie rozpoczęto także negocjacje akcesyjne z Islandią. Nie udało się natomiast zrealizować kilku zapowiedzi polskiego rządu w tym zakresie – nie zamknięto i nie otworzono ani jednego rozdziału negocjacyjnego z Turcją (stagnacja w procesie tych negocjacji trwa już od 2010 r.), a także nie udało się dokonać istotnych postępów w procesie rozszerzenia UE o kraje bałkańskie (tj. doprowadzić do przyznania Serbii statusu kraju kandydującego ani uruchomić procedury akcesyjnej wobec Czarnogóry). Zapowiadanego sukcesu nie przyniosły też wysiłki polskiej prezydencji zmierzające do odbudowania zainteresowania państw członkowskich pogłębieniem współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE w ramach Partnerstwa Wschodniego. Powodzenie tych inicjatyw utrudniły zwłaszcza wzrost represji reżimu Łukaszenki wobec opozycji na Białorusi oraz działania polityczne i prawne podjęte przez ukraiński aparat państwowy w stosunku do liderki opozycji i byłej premier Julii Tymoszenko.

Wydaje się, że sytuacja międzynarodowa w Europie w chwili obejmowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE niewiele zmieniła się od 2010 r., kiedy Jan Barcz określił ją mianem potrójnego kryzysu: (a) kryzysu ustrojowego (związanego z dokonaniem w Traktacie Lizbońskim jedynie połowicznych reform ustrojowych), (b) kryzysu substancjalnego, dotyczącego nieumiejętności radzenia sobie z problemami natury strukturalnej (określeniem kierunków dalszego rozwoju rynku wewnętrznego, umocnieniem tożsamości politycznej UE i kontynuowaniem strategii rozszerzenia), (c) kryzysu finansowego.<sup>26</sup>

Co więcej, wydaje się, że kolejne wydarzenia, które miały miejsce na arenie międzynarodowej w 2011 r. (zwłaszcza rewolucje w świecie islamskim), jedynie ten kryzys pogłębiły. Mimo wielowątkowości tej sytuacji, widoczna staje się jedna cecha wspólna problemów, z jakimi boryka się od pewnego czasu UE. Odślaniają one bowiem kryzys idei integracji ponadnarodowej, zmierzającej w kierunku budowy ściślejszej

---

<sup>26</sup> Por.: J. Barcz, *Reforma ustrojowa UE a kryzys finansowy w: Unia Europejska wobec...*, red. J. Osiński, op.cit.

wspólnoty politycznej, opartej na zasadach solidarności i współodpowiedzialności UE. Idea ta ustępuje miejsca eskalacji narodowych oczekiwań i partykularnych interesów, które coraz rzadziej próbuje się kamuflować retoryką wspólnotowości. Oznacza to, że nie tylko wzrasta realne dążenie państw członkowskich do wzmocnienia swoich prerogatyw w unijnym systemie władzy, ale towarzyszy im wzrost akceptacji społecznej dla powrotu do narodowych egoizmów (partykularyzmów) i zamykania się we własnych granicach (dosłownie i w przenośni), której jednym z przejawów było nasilenie się w ostatnich miesiącach nastrojów populistycznych i antyimigranckich. W praktyce działań integracyjnych ów zwrot w kierunku wzmocnienia czynników międzyrządowych oznacza osłabienie roli instytucji ponadnarodowych, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Atmosfera sporu politycznego w UE w okresie polskiej prezydencji powodowała tym samym wzrost znaczenia instytucji zdecydowanie bardziej politycznych, które w sposób niejako naturalny predestynowane są do wzięcia odpowiedzialności za decyzje dotyczące całej Unii.<sup>27</sup> Wśród tego typu instytucji bez wątpienia kluczową pozycję zajmują Rada Europejska i Rada UE, co mogło też przyczynić się do wzmocnienia przywódczej roli prezydencji.

Ambiwalencję tej sytuacji pokazuje jednak kolejna konsekwencja powrotu do dominującej roli państw narodowych w UE, a mianowicie wyostrenie się podziałów na silniejszych i słabszych graczy w unijnej rywalizacji o przywództwo.

W kontekście uwarunkowań polskiej prezydencji warto zatem zastanowić się nad tymi elementami, które budują silną pozycję państwa członkowskiego w UE. Dotychczasowe doświadczenia integracyjne pokazują, że pozycja „silniejszego” państwa członkowskiego nie jest wyznaczana tylko przez tradycyjne czynniki związane z potencjałem gospodarczym, położeniem geograficznym, wpływami na arenie międzynarodowej czy wielkością demograficzno-terytorialną poszczególnych krajów. Przynajmniej w równym stopniu pozycję tę kształtują czynniki bezpośrednio związane w formą uczestnictwa w procesie integracji.

Po pierwsze, ważnym wyznacznikiem relatywnej siły państwa członkowskiego w UE jest okres jego uczestnictwa w procesie integracji. Im bowiem jest dłuższy, tym większe bogactwo doświadczeń i praktycznych umiejętności (np. w zakresie sprawnego poruszania się w gąszczu unij-

---

<sup>27</sup> Por.: L. Jesień, *Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji Unii Europejskiej w: Prezydencja w Unii Europejskiej...*, red. K. Szczerski, op.cit.

nej biurokracji, mechanizmów wypracowywania kompromisów czy skutecznego forsowania własnych projektów) i silniejsze poczucie odpowiedzialności za dalszy przebieg integracji, co dostrzec można w niemieckiej czy francuskiej retoryce odpowiedzialności za przyszłość UE.

Po drugie, na pozycję kraju w UE ma bez wątpienia wpływ zakres jego uczestnictwa w unijnych politykach i sferach działania. Decyduje o tym intensywność zarówno sięgania po mechanizmy derogacyjne (np. wyłączenia ze strefy Schengen), jak i korzystania z mechanizmu ściślejszej współpracy, która pozwala na szybszą i intensywniejszą integrację tym, którzy tego oczekują. W efekcie tych procesów im szerszy zakres uczestnictwa państwa w politykach i obszarach integracji, tym większy jego udział w formalnych i nieformalnych kręgach decyzyjnych, a tym samym znaczniejsza rola w decydowaniu o losach całej UE.

Kwestie te stały się istotnym uwarunkowaniem polskiej prezydencji, sprawowanej przez kraj będący członkiem UE zaledwie od ośmiu lat oraz pozostający poza strefą euro. W sposób spektakularny czynniki te uwidoczniły się w kontekście spotkań Eurogrupy (ministrów finansów państw należących do strefy euro), podczas których dyskutowano kwestie kryzysu finansowego w UE. Mimo zabiegów polskiej dyplomacji i zaproszenia wystosowanego przez przewodniczącego tej grupy premiera Luksemburga Jeana-Claude'a Junckera, część państw strefy euro, na czele z Francją, sprzeciwiła się uczestnictwu kraju prezydencji – nieczłonka tej strefy, w owych spotkaniach.<sup>28</sup>

W zasygnalizowanej sytuacji umacniania się podziałów w UE i powrotu do egoizmów narodowych większego znaczenia nabiera posiadanie przez kraj prezydencji zdolności koalicyjnych oraz umiejętności przekładania własnego interesu narodowego na interes europejski. Analizując możliwości koalicyjne, podnoszące skuteczność działań kraju prezydencji, zasygnalizować można kilka spraw.

Po pierwsze, naturalną płaszczyzną do budowy koalicji przez państwo sprawujące prezydencję wydaje się być formuła prezydencji grupowej, wymuszająca współpracę w ramach tria. W przypadku polskiej prezydencji możliwości koalicyjne w tym zakresie były jednak wyraźnie ograniczone. Polsce, Danii i Cypru udało się wprowadzić wypracować kilka ustaleń dotyczących wspólnego 18-miesięcznego programu prezydencji, ale nietrudno wskazać kwestie, w których kraje te prezentowały zdecydowanie odmienne poglądy. Dla przykładu Dania, która przejęła

---

<sup>28</sup> *Francuzi nie chcą Rostowskiego na spotkaniu strefy euro* (11.07.2011), <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/399353,Francuzi-nie-chca-Rostowskiego-na-spotkaniu-strefy-euro.html> [dostęp 23.01.2012].

od Polski przewodnictwo w Radzie, nie podzielała polskich postulatów dotyczących przyszłych ram finansowych UE, a jej minister podpisał się pod listem dziewięciu ministrów finansów postulujących zmniejszenie całkowitej wielkości przyszłego unijnego budżetu. Ponadto nowa koalicja rządowa (centrolewicowa), która przejęła władzę w Danii, nie wsparła postulatów polskiego rządu w sprawie polityki rolnej, opowiadając się za redukcją subsydiów unijnych na ten cel oraz zwiększeniem wydatków na rozwój „zielonych” technologii.<sup>29</sup>

Po drugie, płaszczyzną tworzenia różnego rodzaju koalicji w UE, zwłaszcza koalicji o charakterze strategicznym, bywa niekiedy wspólnota ideowo-światopoglądowa partii politycznych pozostających u władzy w poszczególnych państwach członkowskich. W tym aspekcie istotne staje się zinstytucjonalizowanie tej wspólnoty przekonań przez przynależność określonych partii rządzących do europejskich federacji partii politycznych. W odniesieniu do polskiej prezydencji istotną rolę pełniła współpraca z państwami, w których u władzy pozostawały partie chadecckie należące do Europejskiej Partii Ludowej (np. niemieckie CDU – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna i CSU – Unia Chrześcijańsko-Społeczna czy węgierski Fidesz – Węgierska Unia Obywatelska). Pewną rolę odegrała też zmiana władzy w Hiszpanii i zwycięstwo Partii Ludowej w wyborach parlamentarnych w listopadzie 2011 r.<sup>30</sup>, co otworzyło możliwość powrotu do polsko-hiszpańskiej koalicji z czasów rządów premiera José Marii Aznara. Wprawdzie w okresie polskiej prezydencji trudno było dostrzec wyraźne przejawy takiego sojuszu, jednak w kolejnych latach przedmiotem ścisłej współpracy polsko-hiszpańskiej mogą stać się kwestie, które leżą w interesie obu państw, na przykład umocnienie polityki sąsiedztwa UE (wschodniego i południowego) czy utrzymanie wysokiego poziomu finansowania Polityki Spójności z unijnego budżetu.

Po trzecie, w procesach budowania sojuszy, zarówno strategicznych, jak i doraźnych, które podnoszą skuteczność działań prowadzonych przez kraj prezydencji, użyteczne mogą być także sprawdzone płaszczyzny wielostronnej współpracy międzyrządowej. W odniesieniu do Polski takie dodatkowe możliwości współpracy i budowania koalicji tworzyły zwłaszcza Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski oraz Rada Państw Morza Bałtyckiego.

<sup>29</sup> Z drugiej jednak strony koalicja ta zapowiedziała wycofanie się Danii z decyzji o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Por.: L. Puka, *Konsekwencje wyborów parlamentarnych dla polityki europejskiej Danii*, „Biuletyn PISM” nr 97/2011.

<sup>30</sup> Por.: *Mariano Rajoy już premierem*, „Rzeczpospolita” z 20.12.2011, <http://www.rp.pl/artukul/305909,776027-Parlament-zatwierdzil-Rajoya-na-stanowisku-premiera.html> [dostęp 12.02.2012].



Po czwarte wreszcie, należy powtórzyć za Januszem Węcem, że doświadczenia państw sprawujących prezydencję pokazują, iż „zawsze o wiele bardziej skuteczne od sojuszy doraźnych są sojusze strategiczne, a więc sojusze długoterminowe, najlepiej z jednym lub dwoma państwami członkowskimi UE, mającymi w niej niekwestionowaną pozycję międzynarodową”.<sup>31</sup> W tej perspektywie warto zatem spojrzeć na relacje Polski z Niemcami, a zwłaszcza na działania polskich i niemieckich władz w kierunku dalszego umacniania pozytywnych tendencji we wzajemnych stosunkach.<sup>32</sup>

Odnosząc się natomiast do kwestii efektywnego wiązania interesów narodowych z interesem europejskim w agendzie prezydencji, warto zauważyć, że w dwóch przypadkach zadanie to staje się łatwiejsze. Doświadczenia poprzednich prezydencji pokazują, że łatwiej osiągnąć ten efekt, gdy kraj prezydencji forsuje całkowicie nową inicjatywę dyplomatyczną (czego przykładem może być działanie szwedzkiej prezydencji w zakresie Partnerstwa Wschodniego). Druga sytuacja, która ułatwia krajowi sprawującemu prezydencję przeforsowanie swojego partykularnego interesu jako rozwiązania korzystnego dla całej UE, powstaje wówczas, gdy kraj ten zabiega o realizację inicjatywy, której nie udało się dokonać podczas poprzedniej bądź poprzednich prezydencji.

## Podsumowanie

Jak starano się wykazać, znaczenie prezydencji, a zwłaszcza możliwość efektywnego i rzeczywistego wpływu kraju prezydencji na procesy integracyjne, zależy od czynników o charakterze ponadnarodowym i międzynarodowym. Z jednej strony zakres autonomii państwa sprawującego prezydencję w wytyczaniu i realizacji agendy działań Rady warunkowany jest grupowym i hybrydalnym charakterem instytucji prezydencji, jej formalnymi kompetencjami oraz instytucjonalno-prawnym usytuowaniem w unijnym systemie władzy. Z drugiej strony programowanie i wypełnianie prezydencji wymaga uwzględnienia wielu okoliczności o charakterze politycznym, będących wynikiem zarówno różnorodnych wydarzeń w polityce międzynarodowej (takich jak kryzys finansowy lub tzw. arabska wiosna), jak i pewnych prawidłowości rzą-

---

<sup>31</sup> Por.: J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim w: Prezydencja w Unii Europejskiej...*, op.cit., red. K. Szczerski, s. 55.

<sup>32</sup> Por.: R. Formuszewicz, *Polityka europejska Niemiec i stosunki polsko-niemieckie po wyborach do Bundestagu*, „Biuletyn PISM” nr 54/2009.

dających relacjami międzypaństwowymi (przykładem dążenie do realizacji własnych interesów czy budowanie sojuszy).

Analiza tych uwarunkowań odsłania dualizm instytucji prezydencji, będącej równocześnie organem instytucji unijnej i narzędziem umacniania wpływu państwa członkowskiego w UE. Prezydencji nie sposób bowiem sprowadzić jedynie do roli bezstronnego mediatora, niejako technokratycznie wypełniającego obowiązek przewodniczenia, koordynowania i zarządzania pracami Rady. Rada jest przecież przestrzenią rywalizacji, współzawodnictwa i „rozgrywania” narodowych preferencji, a kraj prezydencji jest jednym z uczestników tych procesów, któremu sprawowana funkcja może zarówno ułatwiać, jak i utrudniać to zadanie.

## **Abstract**

### **Supranational and International Determinants of the Polish Presidency of the Council of the European Union**

This article considers two types of determinants of the Polish Presidency of the Council of the European Union, namely the supranational and the international ones. The said determinants both indicate the dual nature of the presidency and impact the effectiveness and efficiency of this institution. On the one hand, the Presidency functions as an element of the supranational system of power within the EU, with the state holding the presidency acting within the institutional, legal, and functional constraints of the system. Therefore, the Presidency's role is one of an honest broker, mediating and brokering inter-institutional compromises and compromises between the Member States on the EU objectives. On the other hand, the Presidency constitutes an instrument of national influence on European policy. It allows a Member State to push for initiatives of their own national interest. In this sense, the opportunity to pursue the nation's own objectives and interests is determined by the plurality of expectations and preferences of the other actors of the European policy as well as by the given state's ability to create coalitions and to redefine the national interests in terms of the European ones. In such a context, the determinants of the Polish Presidency encompass problems which currently dominate the scene of the EU policy, interests of individual Member States, as well as the volatile and unpredictable situation outside the European borders.