

*Bernhard Schloh**

Prezydencja Rady Unii Europejskiej¹

1. Wprowadzenie

Wyrażając słowa uznania dla wybitnych osiągnięć Petera Herzoga nie sposób nie podjąć debaty poświęconej Wspólnocie Europejskiej, która przez długi okres była przedmiotem jego wielkiego zainteresowania. Warto zatem podjąć dyskusję na temat ostatnich wydarzeń w jednej z wielkich instytucji Wspólnot Europejskich. Rada Unii Europejskiej jest od szeregu lat oficjalną nazwą instytucji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, w której państwa członkowskie reprezentowane są przez członków swoich rządów. Instytucja ta jest często nazywana również Radą Ministrów (w języku angielskim: Council of Ministers).² Przewodnictwo tej Rady, zwane Prezydencją, piastowane jest kolejno przez każde państwo członkowskie.

W latach 50. sześć krajów zachodnioeuropejskich – Francja, Republika Federalna Niemiec, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg – ustanowiły trzy Wspólnoty Europejskie: Traktat Paryski z 1951 r. powołał do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS),³ a na mocy dwóch Traktatów Rzymskich z 1957 r. powołano do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)⁴ oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom).⁵

* Prof. **Bernhard Schloh** - *professor emeritus* Vrije Universiteit w Brukseli i Universität Saarlandes w Saarbrücken; b. doradca prawny Rady Unii Europejskiej.

¹ Artykuł ten ukazał się w „*Syracuse Journal of International Law and Commerce*”, 25th Anniversary Issue, vol. 25, Spring 1998, s.93-119. (przyp. red.)

² F.Hayes-Renshaw, H.Wallace, *The Council of Ministers*, London 1997. Zob. M.Westlake, *The Council of the European Union*, London 1995. Obie prace stanowią doskonałe źródła informacji.

³ Traktat o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (Traktat EWWiS), *United Nations Treaty Series*, no. 261, s.140.

⁴ Traktat o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Traktat EWG), tamże, no. 298, s.1.

⁵ Traktat o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Traktat Euratom), tamże, no. 298, s.167.

Każdy z tych trzech traktatów założycielskich powołał do życia cztery instytucje.⁶ Pierwszą z nich, w której państwa członkowskie reprezentowane były przez członków swoich rządów, nazwano Radą (w przypadku EWWiS jej nazwa brzmiała: Specjalna Rada Ministrów).⁷

Pozostałymi instytucjami były: organ parlamentarny nazwany Zgromadzeniem (w przypadku EWWiS jego nazwa brzmiała – Zgromadzenie Wspólne), obecnie znany pod nazwą Parlamentu Europejskiego, a także Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz dwie Komisje pozostałych dwóch Wspólnot i wreszcie Trybunał Sprawiedliwości.

Dwóm Traktatom Rzymskim z 1957 r. towarzyszyła Konwencja o Instytucjach Wspólnych dla Wspólnot Europejskich,⁸ która zastąpiła trzy Zgromadzenia jednym Zgromadzeniem (obecnie Parlament Europejski), a trzy Trybunały Sprawiedliwości jednym Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Kilka lat później, w połowie lat 60. Traktat Ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, powszechnie zwany Traktatem o Fuzji Organów,⁹ połączył po pierwsze, trzy Rady w jedną (od 1 lipca 1967 r. stała się ona Radą Wspólnot Europejskich); po drugie, połączył Wysoką Władzę i dwie Komisje w Komisję Wspólnot Europejskich.

Dokonyjąc wielkiego przeskoku w lata 90. można zauważyć, że Traktat o Unii Europejskiej (Traktat UE, Traktat z Maastricht),¹⁰ wprowadza prawny termin UNIA EUROPEJSKA. Traktat stanowi, iż Unia „*będzie tworzona w oparciu o Wspólnoty Europejskie*”.¹¹ Wspólnoty Europejskie są obecnie powszechnie nazywane pierwszym „filarem” Unii. Ustanowiono także dwa inne „filary”: drugim jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (Common Foreign and Security Policy – CFSP) na mocy Tytułu V Traktatu UE; trzeci „filar” obejmuje współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Tytuł VI Traktatu UE). Zarówno drugi, jak i trzeci „filar” nie są

⁶ Traktat EWWiS, artykuł 26; Traktat EWG, artykuł 4; Traktat Euratom, artykuł 3.

⁷ Traktat EWWiS, artykuł 7; Traktat EWG, artykuł 4; Traktat Euratom, artykuł 3.

⁸ Konwencja dotycząca niektórych wspólnych instytucji we Wspólnotach Europejskich z 25 marca 1957 r., *United Nations Treaty Series*, no. 298, s.267.

⁹ Traktat powołujący do życia jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 r., „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 52 1967 (dalej zwany Traktatem o Fuzji Organów). Preambuła do tego Traktatu i jego artykuł 32 świadczą, że przewidywano połączenie trzech Wspólnot w Jednolitą Wspólnotę Europejską, do czego nie doszło.

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 191 1992 (dalej zwany Traktatem UE). Nazwa tego Traktatu została sformułowana trafnie jako „Traktat o Unii Europejskiej”, a nie „Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej”, chociaż słowo „utworzenie” użyte jest w jego pierwszym artykule A. (Traktat ten ma literową numerację artykułów.) Wydaje się, że ta formuła lepiej oddaje dorozumiane znaczenie, że ustanowienie Unii Europejskiej jest procesem ciągłym, który nie dobiegł jeszcze końca.

¹¹ Traktat UE, artykuł A.

zorganizowane jako Wspólnoty, lecz są ukonstytuowane w formie współpracy międzyrządowej. Niezwłocznie po wejściu w życie Traktatu z Maastricht 1 listopada 1993 r. Rada Wspólnot Europejskich zmieniła nazwę na Radę Unii Europejskiej.¹² Podpisany ostatnio Traktat Amsterdamski, którego pełna nazwa brzmi: Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty o utworzeniu Wspólnot Europejskich oraz niektóre akty pokrewne, podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r.,¹³ nie zmienia nic, jeśli chodzi o nazwę Unii Europejskiej.

Rada Wspólnot Europejskich, znana pod tą nazwą przez ćwierć wieku do listopada 1993 r., a od tego czasu zwana Radą Unii Europejskiej (zwana dalej Radą), była i jest instytucją Wspólnot Europejskich, w której państwa członkowskie są najlepiej reprezentowane przez członków swoich rządów. Czy Rada jest także instytucją Unii Europejskiej, jest pytaniem interesującym, a ta „nowa” nazwa Rady, mogłaby szybko – zbyt szybko – doprowadzić do uzyskania pewnej odpowiedzi. W przeciwieństwie do Traktatu WE, Traktat z Maastricht nie zawiera wykazu instytucji. Natomiast artykuł C, ustęp 1 tego Traktatu stanowi, że: „Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, zapewniającymi spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia swych celów, przy jednoczesnym poszanowaniu i wzmacnianiu *acquis communautaire*”.¹⁴

Musi to oznaczać jednolitą strukturę instytucjonalną, taką jaka istniała wcześniej we Wspólnotach Europejskich. Traktat z Maastricht nie tworzy żadnych nowych instytucji (to, czy Rada Europejska jest taką instytucją, zostanie omówione później), a poza tym nie ma takiej klauzuli w Traktacie, która by mówiła, że Unia „będzie mieć osobowość prawną”.¹⁵ Traktat Amsterdamski nie zmienił tej sytuacji. Ponieważ problematyka z zakresu drugiego i trzeciego „filaru” objęta jest współpracą międzyrządową, a nie ulega wątpliwości, że Rada składa się z członków rządów, można powiedzieć, że państwa członkowskie/rządy wykorzystują Radę do rozwiązywania spraw mieszczących się w ramach tych dwóch „filarów”. Czy można zatem powiedzieć, że Rada jest swego rodzaju instytucją „wypożyczoną” rządów do prowadzenia przez nie współpracy? Niezależnie od tego, jak interesujące jest to pytanie, nie ma potrzeby udzielenia na nie odpowiedzi w tym miejscu.

¹² Decyzja Rady z 8 października 1993 r. dotycząca przyszłej nazwy Rady po wejściu w życie Traktatu UE, „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 281 1993.

¹³ Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty o utworzeniu Wspólnot Europejskich i niektóre akty pokrewne z 2 października 1997 r., „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 340 1997 (zwany dalej Traktatem Amsterdamskim).

¹⁴ Traktat UE, „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 191 1992. Uwagę zwraca użycie francuskiego sformułowania w języku angielskim.

¹⁵ Patrz np. Traktat WE, artykuł 210: „*Wspólnota posiada osobowość prawną*”. Jest to wersja Traktatu WE, która została znowelizowana na mocy artykułu G Traktatu UE. („*Dziennik Urzędowy WE*”, C 224 1992.)

Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), nazywana teraz Wspólnotą Europejską (WE),¹⁶ oraz Euratom powstały zaledwie przed czterdziestu laty. Rada istnieje więc cztery dekady (jeśli chodzi o EWWiS, to kilka lat dłużej) i jedno z „pierwotnych” państw członkowskich – Luksemburg, właśnie ukończyło swoją dziesiątą Prezydencję. Żadne z „nowych” państw, które stały się członkami Unii w 1995 r. (Austria, Finlandia i Szwecja)¹⁷ nie piastowało jak dotąd Prezydencji.¹⁸ Inne państwa członkowskie, które weszły do Wspólnot w latach 70. i 80. - Dania, Irlandia, Wielka Brytania (oficjalnie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) w 1973 r.,¹⁹ Grecja w 1981 r.²⁰ oraz Hiszpania i Portugalia w 1986 r.²¹ – miały już swoje doświadczenie w piastowaniu Prezydencji.²² Kiedy Zjednoczone Królestwo przygotowywało się poważnie do sprawowania jej po raz pierwszy (co miało miejsce w pierwszym półroczu 1977 r.), dwójce naukowców brytyjskich opublikowało wstępne wyniki projektu pt. „Zmieniająca się rola Prezydencji Rady”²³ i w ramach tego opracowania rozpoznali „pięć wyróżniających się funkcji Prezydencji Rady”. (Wydaje się, że ten podział funkcjonalny może być zasadniczo nadal używany.)

¹⁶ Patrz Traktat UE, artykuł G, ustęp A. Traktat z Maastricht dotyczy niektórych problemów nie mających bezpośredniego związku ze sprawami gospodarczymi zawartymi w Traktacie EWG. Zob. np. Traktat WE, artykuł 3, litera p: „*stwarzanie warunków dla (...) pełnego rozwoju kultur Państw Członkowskich*”. Patrz także Traktat WE, Tytuł IX „Kultura”, artykuł 128.

¹⁷ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii oraz Królestwa Szwecji do Traktatów, na których oparta jest Unia Europejska, „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 241 1994. (Dalej Akt o przystąpieniu.) Patrz również: Decyzja Rady dostosowująca instrumenty dotyczące przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej z dnia 1 stycznia 1995 r., „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 1 1995.

¹⁸ Ze względu na upływ czasu, jaki miał miejsce od napisania niniejszego artykułu, informacja ta nie jest ścisła - Austria sprawowała Prezydencję w drugiej połowie 1998 r. Szerzej nt. jej priorytetów patrz: *Austria - Unia Europejska*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998. (przyp. red.)

¹⁹ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Danii, Irlandii, Królestwa Norwegii oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz zmian Traktatów, „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 73 1972. Patrz również: Decyzja adaptacyjna z 1 stycznia 1973 r., w której uznano fakt nieratyfikowania przez Norwegię traktatu akcesyjnego. („*Dziennik Urzędowy WE*”, L 2 1973)

²⁰ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Helleńskiej oraz zmian Traktatów, „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 302 1979.

²¹ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalii oraz zmian Traktatów, „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 302 1985.

²² Polskie tłumaczenia (wraz z komentarzami) aktów prawnych dotyczących przystąpienia do WE/UE dziewięciu wymienionych wyżej państw nie będących założycielami Wspólnot, opublikowane zostały w 1998 r. w liczącej trzy tomy serii wydawniczej Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego pt. „Dokumentacja akcesyjna”. (przyp. red.)

²³ H. Wallace, G. Edwards, *European Community: The Evolving Role of the Presidency of the Council*, „*International Affairs*”, no. 2 1976, s.535, 537.

Naukowcy ci, Helen Wallace i Geoffrey Edwards, stwierdzili, że Prezydencja spełniać może funkcje:

1. zarządcy sprawami, jakimi zajmuje się Rada,
2. źródła inicjatyw politycznych,
3. zbiorowego mediatora w rokowaniach,
4. punktu kontaktowego z innymi instytucjami Wspólnoty,
5. przedstawiciela Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych.

W niniejszych rozważaniach trzy pierwsze z tych funkcji będą zebrane pod wspólnym tytułem „Prezydencja Rady od wewnątrz”, z dwoma podrozdziałami: „Rozważania ogólne” i „Komentarze szczegółowe”. Zakres czwartej funkcji zostanie rozszerzony, aby umożliwić dyskusję na temat Prezydencji Rady Europejskiej, piąta funkcja dotyczy oczywiście Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP) oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Małe zastrzeżenie, jeśli chodzi o terminologię: Wallace i Edwards przed dwudziestu laty używali terminu „Wspólnota Europejska” (w liczbie pojedynczej) jako terminu politycznego obejmującego wszystkie trzy Wspólnoty. Uczyniono to w celu opisanego „zakończenia politycznego procesu rozwojowego” trzech Wspólnot. Nie istniała możliwość nieporozumienia, jeśli chodzi o odrębność tych trzech Wspólnot, zwłaszcza że jedną z nich nazywano Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Teraz, kiedy nazwa tej ostatniej została zmieniona na Wspólnotę Europejską, musimy używać odrębnego terminu dla określenia owego „zakończenia”, być może Unia lub jeszcze coś innego!

2. Prezydencja Rady od wewnątrz

2.1. Rozważania ogólne

Należy rozpocząć od tego, co Rada robi i jaki jest jej skład. Jest to zgodne ze strukturą części Traktatu WE dotyczącej Rady i będzie przedmiotem rozważań niniejszego podrozdziału.²⁴

²⁴ Traktat Euratom podpisany został w Rzymie w tym samym dniu co Traktat EWG i ma identyczne ramy instytucjonalne. Inaczej natomiast przedstawiają się wszystkie procedury decyzyjne, zwłaszcza w odniesieniu do procedur współpracy i współdecydowania, w których uczestniczy Parlament Europejski na podstawie Traktatu UE. Dowodzi tego orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-70/88 *Parlament Europejski przeciw Radzie* („Zbiór wyroków TS”, I-4529 1990) w: „*Common Market Law Review*”, no. 3 1991 (Czernobyl II). Traktat EWWiS charakteryzuje się pewnymi cechami szczególnymi w porównaniu z Traktatem WE (niezależnie od zawartej w nim dominującej roli Wysokiej Władzy). EWWiS ma do czynienia z wąskimi sektorami gospodarki: węglem i stalą; poza tym, w przeciwieństwie do Traktatów Rzymskich, które zostały zawarte „na czas nieograniczony”, Traktat EWWiS stwierdza: „Traktat niniejszy zawarty został na okres 50 lat od dnia wejścia w życie”. (Por. Traktat WE, artykuł 240; Traktat Euratom, artykuł 208; Traktat EWWiS, artykuł 97.) Traktat Amsterdamski zastępuje to sformułowanie następującym określeniem: „Traktat wygasa w dniu 23 lipca 2002 roku” (Traktat Amsterdamski, Część 2: „Uproszczenie”).

Zgodnie z artykułem 145 Traktatu WE, Rada: „*koordynuje ogólną politykę gospodarczą państw członkowskich; posiada kompetencję podejmowania decyzji*”. Obydwa te zadania przypisywane są Radzie „*dla realizacji celów i zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu*”.²⁵

Z tych powodów oraz ze względu na artykuł 4, punkt 1 Traktatu WE, który ustanawia ważną zasadę, iż „*Każda z tych instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem*”, konieczne jest odwołanie się do poszczególnych artykułów Traktatu dla zorientowania się, czy dana instytucja, w tym wypadku Rada, otrzymała uprawnienia do działania i pod jakimi warunkami może działać. Artykuły te zasadniczo mówią, że jeżeli chodzi o „*uprawnienia do podejmowania decyzji*”, to Rada może działać jedynie na podstawie propozycji otrzymanych od Komisji oraz że Parlament Europejski winien być zaangażowany (w trybie konsultacji bądź za pomocą innej procedury) w ustalenie kwestii: na podstawie jakiego sposobu głosowania Rada musi podjąć działanie²⁶ i jaką formę to działanie ostatecznie przybierze?²⁷

W ciągu ostatnich dziesięciu lat, artykuł 145 Traktatu WE doczekał się już trzeciego uzupełnienia: „*Rada przekazuje Komisji poprzez przyjmowane przez siebie akty prawne kompetencje wykonywania ustanowionych przez siebie przepisów prawnych*”. Poprawkę tę wprowadził Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 r.,²⁸ pierwsza z serii wielkich „konstytucyjnych nowelizacji” prawa wspólnotowego (inne to traktaty z Maastricht i Amsterdamu). To nowe sformułowanie stało się podstawą prawną dla decyzji Rady z 13 lipca 1987 r. ustanawiającej procedury umożliwiające wykonywanie uprawnień implementacyjnych przekazanych Komisji (tzw. decyzja w sprawie komitologii).²⁹ W kontekście Traktatu Amsterdamskiego, Konferencja (to znaczy ciało powołane do dokonywania zmian w Traktacie) wezwała Komisję do przedłożenia Radzie do końca 1998 r. propozycji nowelizacji owej decyzji Rady.³⁰

Jeśli chodzi o skład Rady, to artykuł 146, ustęp 1 Traktatu WE pierwotnie stanowił, że: „*Rada będzie składać się z przedstawicieli każdego z Państw*

²⁵ Niniejszy artykuł nie będzie analizował zagadnienia, w jak wielkim stopniu zasada subsydiarności może wpływać na te uprawnienia. Patrz Traktat WE, artykuł 3(b), ustęp 2 (zmieniony Traktatem UE) oraz Protokół o przedmiocie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności, dołączony do Traktatu Amsterdamskiego („*Dziennik Urzędowy WE*”, C 340 1997).

²⁶ Traktat WE, artykuł 148.

²⁷ Tamże, artykuł 189.

²⁸ Jednolity Akt Europejski (JAE), „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 169 1987.

²⁹ Decyzja Rady z 13 lipca 1987 r. ustanawiająca procedury dla wykonywania uprawnień przekazanych Komisji, 87/373/EWG, „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 197 1978.

³⁰ Traktat Amsterdamski, artykuł 137.

Członkowskich. Każdy rząd będzie delegować do Rady jednego ze swoich członków”.³¹

Traktat z Maastricht zmienił tę formułę w sposób następujący: „*W skład Rady wchodzi po jednym przedstawicielu każdego Państwa Członkowskiego szczebla ministerialnego, upoważnionym do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego*”.

Tak więc Rada jest instytucją Wspólnoty/Wspólnot, w której każde państwo członkowskie jest reprezentowane przez jedną osobę, będącą członkiem jego rządu lub rządu istniejącego w owym państwie członkowskim. W tym drugim przypadku przedstawiciel ten jest „*upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego*”. Państwa o strukturze centralistycznej delegują członka swego rządu. Inne państwa, zorganizowane na zasadach federalnych, mogą wysyłać członka rządu centralnego lub jednego z członków rządu regionalnego. Ich działalność musi jednak mieć charakter wiążący dla rządu centralnego lub mówiąc jaśniej: musi zobowiązywać państwo członkowskie jako całość. Tak np. w Republice Federalnej Niemiec nie ma federalnego ministra kultury w rządzie federalnym, lecz jest 16 ministrów kultury w 16 landach. Podczas sesji Rady dotyczącej spraw kultury jeden z ministrów kultury, być może przewodniczący Konferencji Ministrów Kultury Krajów Związkowych, może obradować i podejmować działania, zaś podjęte na posiedzeniu decyzje są wiążące dla Republiki Federalnej Niemiec, podobnie jak są wiążące dla każdego innego państwa członkowskiego.

Zgodnie z wymogami obowiązującymi Radę, „minister” oznacza zatem członka rządu. Ważny jest nie tyle podlegający tej osobie resort, co jej tytuł. W praktyce np. delegowani są niemieccy sekretarze stanu (*Staatssekretäre*), wysocy urzędnicy nie będący członkami rządu, którzy są jednak akceptowani na tych samych zasadach jak inni członkowie Rady.

W sekcji Traktatu WE dotyczącej Rady znajdują się tylko dwa artykuły, które wyraźnie używają określenia „Przewodniczący”. Pierwszy to artykuł 146, ustęp 2, który określa, kto spośród członków Rady jest w danym momencie jej przewodniczącym. Pierwotnie ustęp ten miał charakter ogólnego sformułowania, potem zastąpionego bardziej szczegółowym, w którym zastosowano nazwy poszczególnych państw członkowskich, a w końcu powrócono do ogólnego sformułowania (odmiennego jednak od sformułowania wyjściowego).

Pierwotne sformułowanie Traktatu EWG z 1957 r., wówczas w nieoficjalnej wersji angielskiej, brzmiało: „*Urząd Przewodniczącego piastowany jest przez sześć miesięcy, kolejno przez każdego członka Rady, zgodnie z porządkiem alfabetycznym Państw Członkowskich*”.

³¹ Szereg artykułów Traktatu EWG dotyczących Rady i Komisji zostało uchylonych; sprawa ta została uregulowana w Traktacie o Fuzji Organów. Wraz z Traktatem z Maastricht artykuły te „powróciły” do Traktatu WE.

W 1973 r. przystąpienie Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii przyniosło następujące sformułowanie (teraz w urzędowej wersji angielskiej): „*Urząd Przewodniczącego będzie sprawowany kolejno przez każdego członka Rady, przez okres sześciu miesięcy, w następującej kolejności Państw Członkowskich: Belgia, Dania, Niemcy, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Zjednoczone Królestwo*”.

Z tej listy państw członkowskich wynika, że rotacja odbywająca się w porządku alfabetycznym opiera się na nazwie danego państwa w jego języku ojczystym (np. Niemcy – Deutschland) i na ich nazwach oficjalnych (np. Zjednoczone Królestwo, a nie Wielka Brytania). Nadal jednak sam urząd sprawowany jest przez „*członka Rady*”.

Przystąpienie Grecji w 1981 r., wprowadziło nazwę Grecji pomiędzy Niemcy (Deutschland) i Francję (ze względu na ojczystą nazwę Grecji – Ellas).

W 1986 r. przystąpiły Hiszpania i Portugalia i nazwy tych państw zostały dodane we właściwym miejscu (Hiszpania – España). W tym czasie lista dwunastu państw obejmujących Prezydencję w Radzie w okresie sześciu lat nazwana została „*pierwszą sześcioletnią kadencją*” i w tekście Traktatu pojawiło się wówczas dodatkowe sformułowanie „*... w następnej sześcioletniej kadencji: Dania, Belgia, Grecja, Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy, Irlandia, Holandia, Luksemburg, Zjednoczone Królestwo, Portugalia*”.

Druga kadencja koresponduje z pierwszą, wszakże z pewną modyfikacją polegającą na tym, że dwa państwa członkowskie obejmujące Prezydencję w danym roku występują teraz w odwrotnej kolejności. Tak więc Dania przewodniczy Radzie w pierwszej połowie roku, a Belgia w drugiej. W 1997 r. Holandia przewodniczyła w pierwszej połowie roku,³² a Luksemburg w drugiej. Dlaczego nastąpiło odwrócenie tego porządku? Wspólnoty miały kiedyś parzystą liczbę państw członkowskich i te Prezydencje, które prowadziły długie i uciążliwe dyskusje na temat cen produktów rolnych w pierwszej połowie roku obawiały się, że znowu będą musiały po sześciu latach przewodniczyć tym dyskusjom. Z kolei inne kraje zauważyły, że będą musiały ponownie przewodniczyć debatom budżetowym w drugiej połowie roku (rok obrachunkowy Wspólnot trwa od 1 stycznia do 31 grudnia).³³ Odwrócenie kalendarza Prezydencji miało temu zaradzić.

Patrząc na końcową część listy drugiej kadencji można słusznie założyć, że członek Rady pochodzący ze Zjednoczonego Królestwa będzie przewodniczył sesjom Rady podczas pierwszego kwartału 1998 r. Jeśli chodzi o drugi kwartał, odpowiedź udzielona zostanie później.

³² Na ten okres przypadło zakończenie Konferencji Międzyrządowej i przyjęcie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego.

³³ Traktat WE, artykuł 203, ustęp 1 (zmieniony na mocy artykułu G Traktatu UE).

Traktat z Maastricht zachował założenie istnienia pierwszej i następnych kadencji z jedną modyfikacją. Teraz odpowiednie sformułowania brzmią następująco: „*Urząd Przewodniczącego piastowany jest kolejno przez każde Państwo Członkowskie Rady, przez sześć miesięcy, w następującej kolejności Państw Członkowskich ...*”, zamiast „*przez każdego członka Rady*” (podkreślenia moje – B.S.). W tym sformułowaniu Prezydencja w Radzie bardziej jest związana z państwem członkowskim, a mniej z członkiem Rady pochodzącym z danego państwa członkowskiego.

Ostatnia kwestia wiążąca się z kolejnością Prezydencji pojawiła się wraz z akcesją Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r. (bez udziału Norwegii). Artykuł 146, ustęp 2 Traktatu WE w nowym sformułowaniu nie podaje listy państw członkowskich, powraca więc do punktu początkowego z 1957 r., lecz jednocześnie przynosi zmiany, unieważniając ideę kolejności zgodnej z porządkiem alfabetycznym. Nowe sformułowanie brzmi: „*Urząd Przewodniczącego będzie sprawowany w Radzie kolejno przez każde z Państw Członkowskich przez okres sześciu miesięcy w porządku ustalonym przez Radę działającą jednomyślnie*”.

1 stycznia 1995 r. kiedy trzy nowe państwa stały się członkami Unii, Rada podjęła decyzję, na mocy której dwoma państwami członkowskimi, przewodniczącymi Radzie w 1998 r. będą Zjednoczone Królestwo i Austria (zamiast Portugalii); w 1999 r. – Niemcy i Finlandia; a w 2000 r. – Portugalia i Francja.³⁴ Powodem tych przesunięć jest koncepcja „Trojki”, która zakłada, że kolejne Prezydencje będą wspomagane, jeżeli zajdzie taka potrzeba, przez państwa poprzednio i w następnej kolejności sprawujące ten urząd³⁵ oraz że przynajmniej jedno z nich powinno należeć do grupy „większych” państw. Idea ta będzie później przedmiotem naszych rozważań.³⁶

Inne przypadki, kiedy Traktat WE mówi o Prezydencji Rady, są o wiele bardziej zrozumiałe. Od początku 1957 r. do dnia dzisiejszego, artykuł 147 brzmi tak samo: „*Rada jest zwoływana przez jej Przewodniczącego z jego inicjatywy lub na wniosek jednego z jej członków, lub Komisji*”.³⁷

To wydawałoby się oczywiste, bowiem w przeciwnym przypadku byłoby rzeczą wątpliwą, czy tego rodzaju zasada winna należeć do „prawa

³⁴ „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 1 1995.

³⁵ Traktat UE, artykuł J 5, ustęp 3.

³⁶ Na zakończenie dyskusji o zasadzie rotacji w sprawowaniu Prezydencji Rady, należałoby dodać, że Traktat EWWiS utrzymywał tego rodzaju zasadę zgodnie z porządkiem alfabetycznym państw członkowskich, ale w języku francuskim, jedynym urzędowym języku Traktatu. Niemcy (Allemagne) piastowały więc pierwszą Prezydencję Rady EWWiS w lecie 1952 r. (pod przewodnictwem kanclerza i ministra spraw zagranicznych Konrada Adenauera). Kadencja Prezydencji trwała wówczas nie sześć, lecz trzy miesiące.

³⁷ Traktat UE, artykuł 147.

konstytucyjnego” stanowionego przez Traktat,³⁸ czy powinna raczej znaleźć się w Regulaminie Wewnętrznym, gdzie zresztą została powtórzona.

Uwaga ta prowadzi nas do Regulaminu Wewnętrznego Rady. Artykuł 151 Traktatu WE mówi, że Rada „przyjmuje swój regulamin wewnętrzny”, co też Rada uczyniła. Na początku 1958 r. Rada EWG przyjęła Tymczasowy Regulamin Wewnętrzny,³⁹ lecz nigdy nie został on oficjalnie opublikowany.⁴⁰ W 1979 r. Rada przyjęła swój Regulamin Wewnętrzny (RW) i opublikowała go w „*Dzienniku Urzędowym WE*”.⁴¹ Jego dwadzieścia artykułów dotyczy takich zagadnień jak: zwoływanie sesji Rady, tymczasowy i ostateczny porządek obrad, zamknięty charakter sesji, sposób głosowania, decyzje pisemne Rady, protokół obrad itp. Pewna liczba artykułów określa formę i szczegóły aktów prawnych w rodzaju rozporządzeń, sposoby ich publikacji i notyfikacji. Ponadto w RW umieszczono postanowienia dotyczące Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz Sekretariatu Generalnego Rady (na mocy poprawek wprowadzonych przez Traktat z Maastricht obie te instytucje wymienione są w artykule 151 Traktatu WE). Wreszcie ostatni artykuł mówi, że „*Korespondencja dla Rady będzie wysyłana do Przewodniczącego na adres Sekretariatu Generalnego*”, co oznacza Brukselę. (W obecnym brzmieniu: „*na adres Rady*”).

Regulamin Wewnętrzny z 1979 r. został nieco zmieniony w 1987 r., jeśli chodzi o wymogi stawiane przewodniczącemu Rady w odniesieniu do terminu i sposobu inicjowania procedury głosowania w Radzie.⁴² Mówi to wiele o uprawnieniach przewodniczącego przed dokonaniem tej zmiany, kiedy to mógł uniemożliwić Radzie głosowanie nad jakąś sprawą.

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht w listopadzie 1993 r. Rada (teraz zwana Radą Unii Europejskiej) przyjęła na mocy decyzji z 6 grudnia 1993 r. nowy Regulamin Wewnętrzny, zastępujący ten z lat 1979-1987.⁴³ Wprowadzono do niego tylko jedną małą modyfikację – wymagane *quorum* członków Rady w momencie głosowania zmieniono z sześciu do ośmiu, co było wynikiem

³⁸ „Projekt Traktatu o utworzeniu Unii Europejskiej”, przyjęty przez Parlament Europejski w lutym 1984 r. przed zakończeniem swej pierwszej pięcioletniej kadencji po pierwszych wyborach bezpośrednich w 1979 r. (tzw. projekt Spinelliiego), nie zawiera tego rodzaju klauzuli. (Por. „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 77 1984.)

³⁹ W tym samym czasie tymczasowy Regulamin Wewnętrzny przyjęła Rada Euratom; natomiast prowizoryczny Regulamin Wewnętrzny Specjalnej Rady EWWiS istniał od 1952 r. w formie 14 krótkich artykułów. Patrz M. Westlake, *op.cit.*, s.129.

⁴⁰ Czytelnik zainteresowany problemem może znaleźć ten tekst w różnych traktatach.

⁴¹ Regulamin Wewnętrzny przyjęty przez Radę. „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 268 1979.

⁴² „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 291 1987.

⁴³ Decyzja Rady z 6 grudnia 1993 r. „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 304 1993 (dalej zwana Regulaminem Wewnętrznym Rady).

przyjęcia trzech nowych państw członkowskich.⁴⁴ Regulamin ten obowiązuje do dzisiaj. Przepisy z 1979 r. obejmowały trzy strony druku w „*Dzienniku Urzędowym WE*”, te zaś z 1993 r. – osiem stron. Aczkolwiek zasadnicza struktura jest nadal ta sama, trzeba było dodać nowe przepisy dotyczące „otwartych debat” w Radzie, tzw. przejrzystości oraz drugiego i trzeciego „filaru”.

W celu ułatwienia prac Prezydencji i delegacjom państw członkowskich, w latach 1996/97 Rada opublikowała - pod auspicjami Sekretariatu Generalnego – *Przewodnik Rady*, zawierający wiele praktycznych rad. Składa się on z trzech części: „Poradnik Prezydencji”, „Komentarze do Regulaminu Wewnętrznego Rady” oraz „Poradnik dla Delegatów”.⁴⁵

Zanim przejdziemy do następnej części naszych rozważań pt. „Komentarze szczegółowe” – które będą o wiele krótsze od „Rozważań ogólnych” – należy poczynić następujące uwagi: przewodniczący Rady Unii Europejskiej piastuje urząd Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, lecz nie został na ten urząd wybrany. Inaczej przedstawia się sprawa np. z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, wybieranym przez członków tego Parlamentu (na okres dwóch i pół roku)⁴⁶ lub przewodniczącym Trybunału Sprawiedliwości wybieranym przez sędziów (choć nie przez rzeczników generalnych, aczkolwiek są oni także członkami Trybunału Sprawiedliwości na okres trzech lat z możliwością ponownego wyboru).⁴⁷ Przewodniczący Rady również nie jest wybierany w drodze, np. „wspólnego porozumienia rządów Państw Członkowskich”, jak to ma miejsce w przypadku sędziów lub rzeczników generalnych. Przewodniczący Rady nie jest wyznaczany ani nominowany przy wykorzystaniu specjalnej procedury, dającej szczegółowe uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu, jak ma to miejsce w przypadku przewodniczącego Komisji.⁴⁸ Przewodniczącego Rady nie dotyczy żaden rzeczywisty akt mianowania; nie otrzymuje żadnych pborów ze Wspólnot (Unii).

W przeciwieństwie do przewodniczącego Trybunału Sprawiedliwości lub Komisji, nie składa przysięgi przy obejmowaniu urzędu. Ścisłej rzecz biorąc, może on składać przysięgę przy obejmowaniu urzędu, ale jedynie jako członek rządu państwa członkowskiego, np. taką, że będzie przyczyniać się do dobrobytu swego kraju. Jak tego rodzaju akt przysięgi można połączyć z dobrobytem Unii i czy może to stwarzać sytuacje konfliktowe dla członka

⁴⁴ „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 31 1995.

⁴⁵ *Przewodnik Rady 1996*, Biuro Oficjalnych Wydawnictw Wspólnot Europejskich, Luksemburg 1997.

⁴⁶ Traktat WE, artykuł 140 (zmieniony Traktatem UE). Okres dwuipółletni (połowa pięcioletniej kadencji, na którą wybierani są członkowie Parlamentu Europejskiego) zatwierdzony został Regulaminem Wewnętrznym Parlamentu Europejskiego.

⁴⁷ Traktat WE, artykuł 169, ustęp 5 (zmieniony Traktatem UE).

⁴⁸ Tamże, artykuł 158, ustęp 2 (zmieniony Traktatem UE).

Rady, szczególnie zaś jej przewodniczącego? Odpowiedzi na te pytania możemy znaleźć w treści artykułu 5 Traktatu WE, zgodnie z którym państwa członkowskie podejmują wszelkie możliwe środki w celu wypełnienia zobowiązań oraz ułatwienia realizacji przyjętych zadań i powstrzymają się od podejmowania środków z tym sprzecznych. Rada jest miejscem, gdzie następuje połączenie interesów państw członkowskich oraz Unii i gdzie wprawdzie istnieje możliwość powstawania konfliktów, lecz konflikty te muszą być rozwiązywane „z korzyścią dla Wspólnoty”. Kto więc wyznacza, nominuje czy wskazuje przewodniczącego Rady? Czyni to szef rządu państwa członkowskiego, które ma przewodniczyć Radzie w systemie rotacyjnym (który zresztą od 1 lipca 1998 r. ulega zmianie!).

Ostatnia, intrygująca uwaga: Jest tylko jedna Rada, jedna instytucja o tej nazwie, lecz jest wielu przewodniczących Rady! Skład Rady jest różny – są w niej ministrowie spraw zagranicznych, rolnictwa, finansów, kultury i tak dalej. Każda Rada ma swego przewodniczącego!

2.2. Komentarze szczegółowe

Przytaczani wyżej naukowcy, Wallace i Edwards, napisali, iż Prezydencja musi działać jako: zarządca spraw, jakimi zajmuje się Rada, źródło inicjatyw politycznych i zbiorowy mediator w rokowaniach.

Jeśli chodzi o tę pierwszą funkcję, to zazwyczaj Prezydencja zwołuje sesję Rady czternaście dni przed jej inauguracją. Kalendarz przewidywanych sesji i ich daty znane są na pół roku z góry. Prezydencja zatwierdza tymczasowy porządek obrad (ich ostateczny kształt Rada przyjmuje na początku sesji). Przy ustalaniu punktów porządku obrad w agendzie tymczasowej, Prezydencja korzysta z pomocy dwóch następujących instytucji:

Po pierwsze, Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), który istnieje od 1958 r., a jego pozycja zapisywana w różnych „postanowieniach konstytucyjnych” ulega stałemu umocnieniu. Zgodnie z artykułem 151 Traktatu WE, Komitet „odpowiada za przygotowanie prac Rady i wykonywanie zadań przydzielonych mu przez Radę”.

Komitet składa się z urzędników narodowych pracujących w stałych przedstawicielstwach państw członkowskich w Brukseli. Każdy szef takiego przedstawicielstwa ma tytuł ambasadora nie dlatego, że jest przy kimkolwiek akredytowany, lecz dlatego, że pochodzi ze służby dyplomatycznej danego państwa członkowskiego. Nie istnieje formalna procedura akredytacji przy Wspólnotach/Unii i dlatego nie wymagana jest wstępna zgoda (*agrément*) na akredytację stałego przedstawiciela. Wystarczy prosta informacja, że „Ambasador X jest szefem naszego stałego przedstawicielstwa ...”.

Komitet odbywa posiedzenia w dwóch zespołach. Zespół II (Part II) składa się ze stałych przedstawicieli (ambasadorów) zajmujących się głównie sprawami instytucjonalnymi oraz tymi, którymi zajmuje się Rada ds. Ogólnych (stosunki

zewewnętrzne), jak również kwestiami finansowymi (Rada „ECOFIN”) itp. Zespół I (Part I) składa się z zastępców stałych przedstawicieli, którzy czasami pochodzą ze służb dyplomatycznych, ale czasami także z ministerstw o charakterze gospodarczym. Zajmują się oni w szczególności sprawami gospodarczymi i rynkiem wewnętrznym. Ta dziwna numeracja obydwu zespołów wydaje się wynikać z faktu, że na samym początku działalności Zespół I musiał składać raporty Zespołowi II. Wkrótce potem ustaliła się jednak praktyka, że każdy zespół niezależnie od drugiego przygotowuje „swoją” Radę (choć zespół II drugi od czasu do czasu dokonuje zmian w podziale zadań!).

Pierwszym zadaniem COREPER jest zatem przygotowanie prac Rady. Ponieważ to Komisja ma prawo inicjatywy we wszystkich sprawach Wspólnoty (tzn. prawo przedkładania propozycji w sprawach legislacyjnych), COREPER najpierw nadzoruje, aby dana propozycja była omawiana we właściwej grupie roboczej (w której to grupie reprezentowane są delegacje państw członkowskich razem ze służbami Komisji pod przewodnictwem urzędnika tego państwa członkowskiego, które sprawuje Prezydencję), a następnie dba o to, aby osiągnąć jak największy postęp w rozwiązaniu problemu będącego przedmiotem dyskusji, najpierw w grupie roboczej, potem zaś w COREPER. Jeżeli w ten sposób osiągnięte zostanie całkowite porozumienie, Rada może je zaakceptować i przyjąć dany akt „bez dyskusji”. Nazwano to „procedurą punktów A” („*procedure of A-points*”).⁴⁹

Jeżeli problemy pozostają nie rozwiązane, głównie te o charakterze politycznym wymagające dyskusji w Radzie, COREPER zaleca Prezydencji, aby włączyła je do tymczasowego porządku obrad następnej sesji Rady. Tak więc, z reguły Rada otrzymuje do rozpatrzenia tylko sprawy, co do których wstępnie przeprowadzono obszernie przygotowania oraz dołączono raporty (dokumenty) opisujące istotę zagadnienia, postawy poszczególnych delegacji, jak również – co jest preferowane – zawierające propozycje możliwych rozwiązań. Dokumenty te odsyłane są do rządów państw członkowskich wraz z tymczasowym porządkiem obrad po to, aby członkowie Rady mogli przygotować się do zbliżającej się sesji.

Następnym, wielkim źródłem pomocy dla Prezydencji jest Sekretariat Generalny Rady. Jest to niezależne międzynarodowe biuro, liczące obecnie: nieco ponad 2 tys. urzędników Wspólnot (pochodzących ze wszystkich 15 państw członkowskich), około 250 urzędników administracyjnych kategorii A, 500 lingwistów, którzy tłumaczą wszystkie projekty i końcowe teksty na 11 języków Wspólnot (lingwiści ci, którzy jako tłumacze obsługują posiedzenia Rady, komitetów i grup roboczych podlegają nie Radzie, lecz Komisji), ponad tysiąc osób personelu biurowego, sekretarki itd. Personel tego Sekretariatu obsługuje

⁴⁹ Regulamin Wewnętrzny Rady, artykuł 2, ustęp 6.

wszystkie posiedzenia Rady; ludzie ci przygotowują także wspomniane raporty (dokumenty).

Poza raportami przygotowywanymi dla Rady i tym samym dostępnymi dla wszystkich jej członków, Prezydencja organizuje przed każdą sesją briefingi, w których udział biorą stali przedstawiciele oraz reprezentanci Sekretariatu Generalnego, a czasem także Komisji. Na tę okoliczność Sekretariat dostarcza Prezydencji „Notatkę dla Przewodniczącego”, która zawiera dodatkowe, pożyteczne informacje dotyczące punktów porządku obrad i możliwych scenariuszy ich przebiegu, wraz z sugestiami na temat sposobu kierowania sesją. Jest rzeczą oczywistą, że do dyspozycji Prezydencji pozostaje także Komisja, jak również administracja państwowa w jej własnym kraju. Często mówi się, i słusznie, że przewodniczący winien spędzić szereg godzin na przygotowaniach i dyskusjach w Brukseli (lub w Luksemburgu w kwietniu, czerwcu i październiku, kiedy odbywają się tam sesje Rady), zanim Rada rozpocznie obrady.

Z chwilą, kiedy Rada rozpocznie sesję, przewodniczący jest wciąż tym, który „zarządza sprawami, którymi zajmuje się Rada”. Decyduje, kto pierwszy otrzyma prawo głosu. Z reguły to przedstawiciel Komisji, zawsze biorący (z bardzo nielicznymi wyjątkami) udział w sesji lub przewodniczący COREPER przedstawia temat, a następnie przewodniczący Rady udziela głosu *À tour de table* albo indywidualnie członkom Rady.

Przewodniczący zarządza głosowanie. Panuje niesłuszny pogląd, że sposób głosowania w Radzie stanowi wielką tajemnicę. Artykuł 7, ustęp 2 Regulaminu Wewnętrznego wraz z omówioną wyżej zasadą rotacji Prezydencji przewiduje, że członkowie Rady będą głosować w takim porządku, w jakim przyjmują Prezydencję, „zaczynając od członka, który zgodnie z tym porządkiem następuje po członku piastującym aktualnie urząd Przewodniczącego”.⁵⁰

Delegacja państwa, z którego pochodzi przewodniczący ma zatem tę przewagę, że głosuje ostatnia. (Zauważmy, że tekst z 1993 r. mówi o członkach Rady, a nie o państwach członkowskich będących członkami Rady.)

Wiele z decyzji Prezydencji, łącznie z tymi, które dotyczą udzielenia bądź odmowy głosu, może być odrzuconych przez samą Radę zwykłą większością głosów w formie decyzji proceduralnej, na podstawie artykułu 148, ustęp 1 Traktatu WE.⁵¹ Jednakże tego rodzaju wydarzenia zdarzają się rzadko, a władza przewodniczącego jest bardzo duża. W momencie podjęcia decyzji przewodniczący Rady ogłasza ją; natomiast z chwilą przetłumaczenia jej na jedenaście języków Wspólnot podpisuje oraz poleca opublikować w „*Dzienniku Urzędowym WE*” lub zawiadomić o niej adresata.

⁵⁰ Tamże, artykuł 7, ustęp 2.

⁵¹ Traktat WE, artykuł 148, ustęp 1.

Co jednak się dzieje, kiedy Rada nie jest w stanie podjąć decyzji? Inicjatywę ponownie przejmuje przewodniczący Rady, będąc zmuszony odgrywać rolę „zbiorowego mediatora w rokowaniach”.

Nie można wyciągać ogólnych wniosków na temat sposobu, w jaki przewodniczący powinien postępować i w jaki sposób Prezydencje działały w przeszłości. Przewodniczący może usiłować rozwiązać dany problem przedkładając odpowiednie sugestie tym delegacjom, które nie mogą przyjąć propozycji Komisji w formie przedstawionej przed rozpoczęciem sesji Rady. Przewodniczący może też zaprosić Komisję, aby wystąpiła z własną sugestią. Obydwie metody mogą być zastosowane jednocześnie podczas zwołanego w tym celu spotkania stron. Przewodniczący może także przerwać sesję i przeprowadzić osobiste rozmowy z jedną, kilkoma lub ze wszystkimi delegacjami, z udziałem lub bez przedstawiciela Komisji. Sesję można wznowić po godzinie lub po miesiącu. Przewodniczący może połączyć rozwiązanie danego problemu z innymi w jeden pakiet i następnie usiłować przeforsować go w formie „transakcji wiązanej” („*package-deal*”). Oczywiście jest, że w takim przypadku przewodniczący musi zachować postawę neutralną i bezstronną, a rola rzecznika delegacji jego kraju powinna być przekazana – na czas Prezydencji – jego zastępcy. (Wydaje się słuszne założenie, że Prezydencja nie może całkowicie zapominać o interesach kraju ojczystego.)

Przewodniczący może stosować tego typu rozwiązania kompromisowe podczas jednej, dwóch lub kilku sesji w okresie swojej sześciomiesięcznej kadencji. Przykładem takim może być przyjęcie decyzji dotyczącej organizacji rynku bananowego WE. Komisja złożyła w tej sprawie propozycję latem 1992 r., po czym nastąpiły konsultacje z Parlamentem Europejskim. Rada składająca się z ministrów rolnictwa omawiała problem rynku bananowego podczas szeregu sesji na jesieni 1992 r. Miało to miejsce po wielu przygotowaniach prowadzonych przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (istniejący od 1960 r., ale nie wymieniony w Regulaminie Wewnętrznym Rady), który przejął kompetencje Komitetu Stałych Przedstawicieli, jeśli chodzi o większość spraw dotyczących rolnictwa. Po czterodniowej sesji w grudniu polityczny kompromis w sprawie bananów i innych problemów (w tym polityki finansowania rolnictwa), wydawał się bliski. Nie podjęto jednak żadnej decyzji.

Podczas kolejnej, czterodniowej sesji w lutym 1993 r. po wielu zmianach w propozycji „pakietowych”, Prezydencja wezwała do głosowania w nocy z 12 na 13 lutego. Tuż przed głosowaniem członek Komisji odpowiedzialny za sprawy rolnictwa oświadczył podczas sesji Rady, że kompromisowy tekst Prezydencji, który miał być przedmiotem głosowania, jest zgodny z politycznym

kompromisem z grudnia i stanowi obecnie propozycję Komisji.⁵² Następnie Rada głosowała i przyjęła zmodyfikowaną propozycję Komisji kwalifikowaną większością głosów⁵³ – trzech członków Rady głosowało przeciwko – co wystarczyło do przyjęcia decyzji, biorąc za podstawę prawną artykuł 43 Traktatu WE.⁵⁴ W tym wypadku proces decyzyjny Rady, realizowany przez jej Prezydencję, został „przepleciony” wymogami prawnymi ustanowionymi przez Traktat.

Natomiast to, czy akty prawne Rady dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej mogą być przyjmowane „większością kwalifikowaną” (w systemie traktatowym, operującym pojęciem „ważenia głosów” członków Rady, znaczy to obecnie 62 głosy „za” na 87 głosów ogółem), zależy tylko od tego, czy decyzja Rady jest zgodna z propozycją Komisji. Nie jest to wprawdzie nigdzie zapisane wprost w Traktacie, lecz istnienie tego rodzaju podstawowej zasady można wydedukować z wyraźnego sformułowania zastosowanego w artykule 189a Traktatu WE (dawny artykuł 149 Traktatu EWG):

„1. Jeżeli, na mocy niniejszego Traktatu, Rada działa na podstawie propozycji Komisji, jednomyślność jest wymagana przy aktach stanowiących zmianę tej propozycji, (...)

*2. Dopóki Rada nie podejmie działań, Komisja może zmienić swoją propozycję w każdej chwili w czasie procedur prowadzących do przyjęcia aktu Wspólnoty”.*⁵⁵

Bez kompromisowych działań Prezydencji i wynikających stąd modyfikacji propozycji Komisji, nie mogłoby być wydane powyższe rozporządzenie w sprawie organizacji rynku bananów, ponieważ nie osiągnięto by jednomyślności.⁵⁶

Inny przykład pokaże zakres uprawnień i obowiązków Prezydencji, tym razem w szczególnie trudnych sprawach instytucjonalnych. Podczas przygotowań do ostatecznego rozszerzenia Unii w 1995 r.⁵⁷ niektóre „stare” państwa członkowskie były świadome, że proste powtórzenie dawnych reguł wspólnotowych może doprowadzić do niepożądanych rezultatów. Od zawsze bowiem artykuł 148 Traktatu WE stwierdzał, że Rada podejmuje decyzje stosując trzy różne sposoby głosowania.⁵⁸

Jeżeli szczegółowy artykuł Traktatu, odnoszący się do przekazania Radzie uprawnień, nie stanowi inaczej, to wówczas „Rada podejmuje decyzję

⁵² Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-280/93 *Niemcy przeciwko Radzie*, „*European Court Reports*”, 1-4973 1994.

⁵³ Traktat WE, artykuł 148, ustęp 2.

⁵⁴ Regulamin Rady nr 404/93, „*Dziennik Urzędowy WE*”, L 47 1993.

⁵⁵ Traktat WE, artykuł 189a.

⁵⁶ Traktat WE, artykuł 148, ustęp 3.

⁵⁷ Od chwili wejścia w życie Traktatu UE państwa europejskie ubiegające się o członkostwo mogą przystąpić jedynie do Unii Europejskiej. Patrz artykuł O Traktatu UE.

⁵⁸ Traktat WE, artykuł 148.

większością głosów swych członków”.⁵⁹Ten system większości lub „zwykłej większości” występuje w Traktacie niezwykle rzadko, lecz nadal znajduje duże zastosowanie w decyzjach proceduralnych, pod warunkiem, że pozwala na to Regulamin Wewnętrzny.⁶⁰

Przewidziany w Traktacie wymóg jednomyślności odnoszący się do spraw „wrażliwych” – np. harmonizacji podatków – ma pewną cechę osobliwą, gdyż przewiduje, że wstrzymanie się od głosu „członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody przy przyjęciu przez Radę aktów wymagających jednomyślności”.⁶¹

Najbardziej typowym systemem głosowania we Wspólnotach Europejskich jest system „kwalifikowanej większości” połączony z systemem „ważenia” głosów różnych członków i państw członkowskich Rady. Na każde większe państwo członkowskie przypada po 10 głosów (Hiszpania ma 8), na pozostałe po 5, 4 lub 2 głosy. Dla uchwalenia przez Radę danego aktu wymagane są, jak już wspomniano, 62 głosy „za” na 87 głosów ogółem.⁶² Rozdział głosów w Radzie koresponduje z grubszą z liczbą mieszkańców państw członkowskich: na ponad 50 milionów mieszkańców przypada 10 głosów; poniżej 15 milionów – 5 głosów lub mniej. Z wyjątkiem Hiszpanii nie ma kategorii pośredniej.

Łatwo zauważyć, że mniejsze państwa członkowskie otrzymały większą liczbę głosów niż przyznano by im to na zasadach równego bądź reprezentatywnego podziału. Ten celowo stworzony system ochrony mniejszych państw w przypadku, gdyby do Unii dołączyły jeszcze mniejsze państwa mogłoby doprowadzić do tego, że wprawdzie udawałoby się zebrać w Radzie odpowiednią liczbę głosów dla podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, ale nie byłaby to jednak „realna” większość, liczona liczbą mieszkańców państw członkowskich. (Problem ten jest czasami omawiany jako kwestia „podwójnej większości”).

⁵⁹ Tamże, artykuł 148, ustęp 1.

⁶⁰ Patrz np. Regulamin Wewnętrzny Rady, artykuł 2, ustęp 5, pierwsze zdanie: „Porządek obrad będzie przyjęty przez Radę na początku każdej sesji”.

⁶¹ Traktat WE, artykuł 99.

⁶² System „ważenia” głosów zmieniał się od 1958 r. Do momentu pierwszej akcesji, każde z trzech pierwszych „wielkich” państw członkowskich miało po cztery głosy, Belgia i Holandia po dwa, a Luksemburg – jeden. Dwanaście głosów stanowiło kwalifikowaną większość. Por. dziwną „większość dziewięciu głosów”, nie zmienioną podczas rozszerzenia WE w 1973 r., występującą w artykule 44, ustęp 6 Traktatu WE (prawdopodobnie już wówczas uważaną za przestarzałą). Traktat Amsterdamski uchyla artykuł 44 w ramach upraszczania („*Dziennik Urzędowy WE*”,

C 340 1997). Jest rzeczą oczywistą, że przy każdej akcesji przyznawano nowe głosy, co powodowało konieczność ustalania nowego wskaźnika większości głosów.

A oto uzasadnienie tzw. kompromisu z Ioannina.⁶³ Jeżeli członkowie Rady reprezentujący w sumie od 23 do 26 (25) głosów,⁶⁴ wyrażają intencje przeciwstawienia się przyjęciu przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, Rada powinna wykorzystać wszelkie uprawnienia, aby osiągnąć (w rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla obligatoryjnych ograniczeń czasowych ustanowionych przez Traktat i prawo wtórne)⁶⁵ satysfakcjonujące rozwiązanie, które mogłoby być przyjęte przynajmniej 68 (65) głosami. W tym okresie i zawsze respektując Regulamin Wewnętrzny Rady, jej przewodniczący, wspierany przez Komisję, podejmuje każdą niezbędną inicjatywę w celu osiągnięcia szerokiego porozumienia w Radzie. Członkowie Rady udzielają mu przy tym wszelkiej pomocy.

W tym kontekście należy odnotować, że to właśnie przewodniczący Rady ma obowiązek i zadanie doprowadzenia do podjęcia przez nią decyzji. Traktat Amsterdamski utrzymał w mocy „*kompromis z Ioannina do chwili wejścia w życie pierwszego rozszerzenia*”, tzn. pierwszego rozszerzenia Unii Europejskiej po 1997 r.⁶⁶

Prezydencja może również działać jako „*źródło inicjatyw politycznych*”. Obecnie każde państwo członkowskie obejmujące Prezydencję przedstawia program, jaki chce zrealizować w trakcie swojej kadencji, czasami przedkładając swoją inicjatywę na forum Rady Europejskiej. Może tak się zdarzyć, że Prezydencja nie jest osamotniona w swych inicjatywach, gdyż także Komisja i Parlament Europejski występują z inicjatywami politycznymi. Problematyka ta wymaga przejścia do kolejnej części niniejszego artykułu.

3. Prezydencja Rady jako punkt kontaktowy z innymi instytucjami Wspólnoty. Prezydencja Rady Europejskiej

Z powyższych rozważań w sposób oczywisty wynika, że Rada pozostaje w ścisłych kontaktach z innymi instytucjami Wspólnot Europejskich i że w takich przypadkach często to Prezydencja reprezentuje Radę. Co się tyczy Komisji – w kategoriach prawnych zwanej Komisją Wspólnot Europejskich, a w kategoriach

⁶³ Patrz „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 105 1994; wraz ze zmianami ze względu na nie przystąpienie Norwegii, „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 1 1995. Por. także *Przewodnik Rady*, op.cit., roz. 2, s.23; F.Hayes-Renshaw i H.Wallace, op.cit., s.56, 313; M.Westlake, op.cit., s.94.

⁶⁴ Liczby w nawiasach mają obecnie zastosowanie, po tym jak Norwegia nie przystąpiła do UE.

⁶⁵ Podobnie jak w artykułach 189b i 189c Traktatu WE.

⁶⁶ Deklaracja odnosząca się do perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej, załączona do Traktatu Amsterdamskiego, „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 340 1997. Patrz także „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 340 1997. Specjalny przypadek Hiszpanii, wspomniany w Deklaracji, odnosi się do faktu, że Hiszpanii przydzielono 8 głosów, a nie 10 jak innym, większym państwom członkowskim.

politycznych Komisją Europejską – to cały system wspólnotowy opiera się na najściślejszej współpracy pomiędzy nią a Radą. Jest to najbardziej widoczne w sferze prawodawstwa (Komisja proponuje, Rada decyduje), lecz także w dziedzinie politycznej: Prezydencja po prostu nie może wystąpić z ważniejszą inicjatywą polityczną zanim nie przedyskutuje jej z Komisją (i *vice versa*). Wymaga tego również planowanie w perspektywie sześciu miesięcy. Od wielu lat nowe Prezydencje zapraszają Komisję do swych stolic na pierwsze spotkanie z ich rządem, co stanowi dobry przykład tego rodzaju kontaktów.

Owe intensywne kontakty mają miejsce w całym okresie sprawowania Prezydencji. Podobna intensywność kontaktów legislacyjnych i politycznych cechuje stosunki z Parlamentem Europejskim. To właśnie Parlamentowi Prezydencja przedstawia na początku kadencji swój program, a na zakończenie sześciomiesięcznej działalności – osiągnięte rezultaty. W ramach tych kontaktów prowadzone są debaty polityczne, a opinia publiczna otrzymuje o nich sporo informacji. Przewodniczący Rady bierze udział w comiesięcznych sesjach Parlamentu Europejskiego i udziela parlamentarzystom odpowiedzi. W trakcie trwania Prezydencji różni przewodniczący różnych składów Rady pojawiają się raz lub dwa przed odpowiednimi komisjami Parlamentu.

Różne „zmiany konstytucyjne” traktatów założycielskich znacznie zwiększyły rolę Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym. Podczas, gdy na początku był on jedynie „konsultowany”, a rezultaty owych konsultacji w formie „opinii” nie miały prawnej mocy wiążącej dla Rady,⁶⁷ to obecnie rola Parlamentu w procedurach współpracy i współdecyzji jest znacznie większa.

Procedura współpracy wprowadzona przez Jednolity Akt Europejski została pierwotnie ustanowiona w Traktacie EWG.⁶⁸ Obecnie jest regulowana artykułem 189c Traktatu WE. Obejmuje ona wymóg dwóch czytań w Parlamencie Europejskim, a Parlament może wymusić na Radzie działanie jednomyślne, mimo iż w innym przypadku mogłaby działać za pomocą kwalifikowanej większości.

Procedura dotycząca współdecydowania pochodzi z Traktatu z Maastricht, zaś podejmowane w jej ramach kroki, zawarte w artykule 189b Traktatu WE, należą raczej do trudnych. W tym przypadku Parlament Europejski i Rada są współprawodawcami, a rezultatami ich wspólnych działań są tzw. wspólne akty (*Joint acts*) Parlamentu Europejskiego i Rady. Procedura ta przewiduje istnienie specjalnego komitetu postępowania pojednawczego, składającego się z członków Rady lub ich przedstawicieli oraz tej samej liczby przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Obradom komitetu współprzewodniczą: zastępca przewodniczącego Parlamentu Europejskiego oraz minister z kraju członkowskiego piastującego

⁶⁷ Wpływ Parlamentu Europejskiego na Wspólną Politykę Rolną ma nadal charakter „konsultacji”. Por. Traktat WE, artykuł 43, ustęp 2, podpunkt 3.

⁶⁸ Traktat EWG, artykuł 149, ustęp 2 (nowy, zmieniony Traktatem o Fuzji Organów).

Prezydencję. Wydaje się, że komitet ten stale obraduje, a kontakty pomiędzy Prezydencją Rady i Parlamentem Europejskim są bardzo intensywne.

Tak np. w związku z najnowszymi postanowieniami powołania do życia Unii Gospodarczej i Walutowej, wprowadzonej do Traktatu WE przez Traktat z Maastricht, Prezydencji Rady wyznaczono aktywną rolę w stosunkach z Parlamentem Europejskim i Europejskim Bankiem Centralnym.⁶⁹ Odbywa się to za pomocą ożywionego „trialogu”, tzn. spotkań przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w celu przewyciężenia ewentualnych trudności.⁷⁰

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad polityczne znaczenie Prezydencji Rady Europejskiej znacznie wzrosło. Rada Europejska nie jest wprawdzie instytucją Wspólnoty/Wspólnot i nie jest tak określana.⁷¹ Ma ona swoją historię spotkań „na szczycie”, które aczkolwiek rzadko, odbywały się w latach 60. i zostały w pewnym stopniu sformalizowane podczas tzw. ostatniego szczytu w Paryżu w grudniu 1974 r., kiedy to szefowie państw i rządów państw członkowskich WE postanowili spotykać się w przyszłości kilka razy w roku już jako Rada. Te spotkania przekształciły się wkrótce w Radę Europejską,⁷² o której pierwsza prawna wzmianka dotycząca jej składu znalazła się w artykule 2 Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. Artykuł ten został obecnie zastąpiony artykułem D Traktatu UE.

Pomimo wyraźnego wymienienia Rady Europejskiej w Traktacie UE, trudno nazywać ją instytucją Unii Europejskiej, bowiem ciało to nie ma jeszcze osobowości prawnej. Artykuł D potwierdza wprawdzie, że w jej skład wchodzi „szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich i przewodniczący Komisji” oraz że harmonogram obrad powinien przewidywać spotkania „przynajmniej dwa razy w roku”.

Jednocześnie jednak ten sam artykuł dodaje trzy rzeczy; po pierwsze, opis zadań Rady Europejskiej: „Rada Europejska stymuluje rozwój Unii i określa ogólne kierunki jej polityki”. Po drugie, „Rada Europejska składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym swoim posiedzeniu i roczne, pisemne sprawozdanie o postępie osiągniętym przez Unię”. Po trzecie, artykuł D sankcjonuje istniejącą już praktykę: „Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku, pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu Państwa Członkowskiego, które przewodniczy Radzie”.

⁶⁹ Wystarczy w tym przypadku odnieść się np. do Traktatu WE, artykuł 103, ustęp 4 i artykuł 109b, ustęp 1.

⁷⁰ M. Westlake, op.cit., s.44.

⁷¹ Traktat z Maastricht dał Trybunałowi Obrachunkowemu status piątej instytucji Wspólnot – por. Traktat WE, artykuł 4.

⁷² Jeśli chodzi o tło historyczne i rozwój wydarzeń do 1991 r., patrz J.Werts, *The European Council*, London 1992.

Posiedzenia Rady Europejskiej mają najwyższe znaczenie dla rozwoju Unii Europejskiej. Rezultaty tych posiedzeń stanowią „bodziec” i „ogólne wytyczne” dla Unii. Tak np. gotowość rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz warunki ich członkostwa zostały ogłoszone podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r., a o ustaleniu terminu rozpoczęcia rokowań akcesyjnych w 1998 r. zadecydowano podczas spotkania Rady Europejskiej

w Luksemburgu w grudniu 1997 r. Rozmowy nt. rewizji traktatów założycielskich, które doprowadziły do przyjęcia Traktatu z Maastricht i Traktatu Amsterdamskiego (choć z technicznego punktu widzenia prowadzone w ramach „konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich”)⁷³ toczyły się, jeśli chodzi o ostatnie dwa najważniejsze dni rokowań, na posiedzeniach Rady Europejskiej, odpowiednio w Maastricht w grudniu 1991 r. oraz w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. (Przedstawiciele – często nie ci sami – państw członkowskich wrócili ponownie do tych miast po kilku miesiącach w celu podpisania nowych traktatów, których teksty w międzyczasie przetłumaczone zostały na wszystkie oficjalne języki WE. W momencie ich podpisywania Holandia nie przewodniczyła już posiedzeniom Rady Europejskiej.)

W każdym przypadku to właśnie Prezydencja prowadziła dyskusje i negocjacje. Z tych właśnie względów wydaje się, że Prezydencja Rady i Rady Europejskiej⁷⁴ musi podejmować inicjatywy polityczne i zresztą stale to czyni.

4. Prezydencja Rady jako przedstawiciel WE w stosunkach zewnętrznych

Trudno oprzeć się pokusie napisania odrębnego artykułu na ten temat, gdyż do rozważań znajdujemy tak wiele dostępnego materiału. Ponieważ nie jest to jednak moim zamiarem, przedstawienie problemu musi być dokonane w sposób krańcowo skondensowany.

W tej dziedzinie rozwój instytucji Prezydencji Rady następował powoli. W latach 60. Europejska Wspólnota Gospodarcza działała w okresie przejściowym przewidzianym na 12 lat, od 1958 do końca 1969 r.⁷⁵ W tym czasie nie istniała

⁷³ Traktat EWG, artykuł 236; Traktat UE, artykuł N, ustęp 2.

⁷⁴ Czytelnik może pomylić Radę czy Radę Europejską z Radą Europy – dopóki nie zapozna się z treścią artykułu 230 Traktatu WE: „*Wspólnota ustanowi wszelkie właściwe formy współpracy z Radą Europy*”. Rada Europy mająca swoją siedzibę w Strasburgu jest najstarszą i największą organizacją europejską; jej statut pochodzi z 1949 r., a należy do niej czterdzieści państw członkowskich i być może jest najbardziej znana ze względu na przyjęcie w 1950 r. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz mechanizmów ochrony tych praw.

⁷⁵ Artykuł 8 Traktatu EWG. Artykuł ten stał się później artykułem 7 Traktatu WE (zaś artykuł 8 tego Traktatu znalazł zastosowanie w sformułowaniu pojęcia „obywatelstwo Unii”). Okres

jeszcze Wspólna Polityka Handlowa (artykuł 113 Traktatu EWG), lecz dążono do niej, o czym świadczy artykuł 111 ustęp 1, podpunkt 1 Traktatu EWG: „Państwa Członkowskie będą koordynować swoje stosunki handlowe z krajami trzecimi w ten sposób, aby doprowadzić, pod koniec okresu przejściowego, do stworzenia warunków potrzebnych do wprowadzenia w życie wspólnej polityki w dziedzinie handlu zewnętrznego”.⁷⁶

Uwaga terminologiczna – w Traktacie EWG używane są terminy: „polityka handlowa” jako tytuł przed artykułem 110 i „wspólna polityka handlowa” w artykule 113, odnoszące się do handlu zewnętrznego. Termin „stosunki zewnętrzne” nie jest stosowany w tym Traktacie, lecz w Traktacie Euratom jako tytuł rozdziału przed artykułem 101. „Stosunki zewnętrzne” w odniesieniu do Unii Europejskiej są czymś innym i dodatkowym w stosunku do wspólnej polityki handlowej WE.

Nie chodziło jednak o to, aby po prostu odmówić Radzie wszelkich uprawnień w sprawach dotyczących polityki handlowej przed zakończeniem okresu przejściowego. Już artykuł 111, ustęp 2 Traktatu EWG przewidywał, że negocjacje z krajami trzecimi na temat wspólnych taryf celnych mają być prowadzone przez Komisję i finalizowane przez Radę (artykuły 111 i 114) dokładnie w takim brzmieniu, jaki spotykamy dzisiaj w artykule 113, ustęp 3 (oraz artykule 228). Rundy Dillona i Kennedy’ego dotyczące GATT zostały zakończone w latach 60. Komisja, podobnie jak Rada, wzięła udział w tych rokowaniach w sprawach mających bardziej polityczny charakter. W tym czasie Rada powołała do życia w Genewie małe przedstawicielstwo swego Sekretariatu Generalnego i utrzymywała tam zawsze niewielki zespół urzędników. Była to jedyna tego typu placówka do 1994 r., kiedy to powstała druga przy ONZ w Nowym Jorku. W tym okresie status prawny EWG w stosunku do GATT nie był jeszcze wyjaśniony, co wymagało silnego zaangażowania się Rady wraz z Komisją.

W latach 60. EWG zawarła również ważne układy stowarzyszeniowe⁷⁷ z Grecją, Turcją, krajami afrykańskimi oraz Madagaskarem (konwencje z Yaounde) w formie tzw. porozumień mieszanych (*mixed agreements*) oznaczających, że obok Wspólnoty i poszczególnych krajów trzecich, stronami tych układów były

przejściowy Traktatu EWG jest już dzisiaj zdecydowanie sprawą przeszłości; Traktat Amsterdamski uchyła artykuł 7 w ramach upraszczania („*Dziennik Urzędowy WE*”, C 340 1997).

⁷⁶ Artykuł 111 Traktatu EWG został już uchylony przez Traktat UE. W Traktacie EWWiS sprawy polityki handlowej są w zasadzie zarezerwowane dla rządów państw członkowskich (bez ograniczeń dotyczących okresu przejściowego) – por. Traktat EWWiS, artykuł 71, ustęp 1, a także Traktat WE, artykuł 232, ustęp 1. Traktat Euratom nie ustanawia własnej polityki handlowej – por. Traktat Euratom, artykuły 101-106. Patrz także Traktat WE, artykuł 232, ustęp 2.

⁷⁷ Traktat EWG, artykuł 238.

państwa członkowskie WE.⁷⁸ Podczas obrad państwa te „przemawiały jednym głosem” poprzez przedstawicieli państw członkowskich piastujących Prezydencję w Radzie, a więc poprzez tę samą osobę, która była przewodniczącym Rady!

Sprawy uległy znacznej zmianie podczas spotkania „na szczycie” szefów państw i rządów w Hadze w 1969 r. na zakończenie okresu przejściowego. Tutaj pierwsze rozszerzenie WE otrzymało „zielone światło”, zaś szefowie państw i rządów polecieli swoim ministrom spraw zagranicznych przestudiowanie najlepszego sposobu osiągnięcia postępu w sprawach dotyczących politycznego zjednoczenia.⁷⁹ Spowodowało to powstanie tzw. raportu Davignona z 1970 r. oraz dało początek Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP).

Początkowo państwo członkowskie piastujące Prezydencję w Radzie musiało prowadzić sprawy dotyczące współpracy politycznej (traktowanej jako temat odrębny i dodatkowy do spraw EWG) przy pomocy własnego ministerstwa spraw zagranicznych i jego urzędników w swojej stolicy. W tym kontekście przytacza się często przypadek, kiedy to Rada Wspólnot odbywała sesję w lipcu 1993 r. w Brukseli pod przewodnictwem duńskiej Prezydencji, a następnie jej członkowie polecili samolotem do Kopenhagi, aby odbyć sesję poświęconą sprawom dotyczącym EWP. Nie powinno się przeoczyć faktu, iż w tym czasie Dania była w Radzie zwykle reprezentowana przez swego ministra handlu zagranicznego, podczas gdy rzecznikiem w sprawach dotyczących EWP i przewodniczącym sesji był minister spraw zagranicznych Danii. Ponieważ państwa członkowskie mają całkowitą swobodę decydowania, kto będzie ich przedstawicielem, zazwyczaj przedstawicielem Republiki Federalnej Niemiec w Radzie był minister gospodarki, a od początku lat 70. funkcję tę przejął minister spraw zagranicznych. Od tego czasu członkami Rady ds. Ogólnych są ministrowie spraw zagranicznych wszystkich rządów państw członkowskich.

Wielkim krokiem naprzód był Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Termin „jednolity” w jego tytule zazwyczaj wyjaśnia się tym, że oprócz wprowadzenia zmian w Traktacie EWG dotyczących m.in. zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego, po raz pierwszy sformułowano zasady europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej oraz tym, że poprawki te zostały zebrane „pod jednym dachem”. Tytuł III (art. 30) JAE zawiera pewne osobliwości, np. zawsze operuje pojęciem „Wysokie Umawiające się Strony”, a nie pojęciem „Państwa Członkowskie”. Po raz pierwszy również użyto tu słowa „konsensus”⁸⁰

⁷⁸ W Traktacie WE nie występuje definicja „porozumienia mieszanego”. Wzmiankę na ten temat można znaleźć w artykule 102 Traktatu Euratom, który przewiduje, że jeżeli oprócz Wspólnoty, „jedno lub więcej Państw Członkowskich” są stronami jakiegoś porozumienia, to powinno ono być zawarte zanim uczyni to Wspólnota.

⁷⁹ J.Werts, op.cit., s.35.

⁸⁰ Termin „konsensus” zdefiniowany jest w artykule 161 Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza, wyłożonej do podpisu 10 grudnia 1982 r. (U.N. Doc A/CONF), przedruk w:

oraz powołano do życia sekretariat w Brukseli. Stwierdzono także: „Prezydencja Europejskiej Współpracy Politycznej będzie piastowana przez Wysoką Umawiającą się Stronę sprawującą Prezydencję Rady Wspólnot Europejskich”.⁸¹

Sekretariat posiada pewną szczególną strukturę, gdyż oprócz sekretarza generalnego składa się z pięciu osób (oraz pięciu sekretarzy) pochodzących ze służb dyplomatycznych poszczególnych państw członkowskich i zatrudnionych na specjalną dwupółroczną kadencję: na okres jednego roku przed Prezydencją, w okresie sześciu miesięcy jej sprawowania i jednego roku po jej zakończeniu. Sekretariat zajmuje osobne miejsce w siedzibie Sekretariatu Generalnego w budynku Rady, a ministrowie spraw zagranicznych odbywają odrębne od posiedzeń Rady spotkania w Brukseli lub Luksemburgu.

Artykuł 30, ustęp 12 JAE, kiedy zaczął obowiązywać od 1 lipca 1987 r. przypominał zwyczajną klauzulę nowelizacyjną: „Pięć lat po wejściu w życie tego aktu Wysokie Umawiające się Strony zbadają, czy wymagana jest jakakolwiek rewizja Tytułu III”.

W tym czasie nikt nie mógł przewidzieć rozpadu Związku Radzieckiego oraz jego skutków dla polityki światowej. Niecałe pięć lat później Traktat z Maastricht w artykule P, ustęp 2 stwierdzał, że „uchyla się niniejszym” poszczególne artykuły oraz Tytuł III Jednolitego Aktu Europejskiego. Miejsce Europejskiej Współpracy Politycznej zajęła teraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (zgodnie z Tytułem V Traktatu UE).

Polityka ta funkcjonuje od czasu wejścia w życie 1 listopada 1993 r. Traktatu z Maastricht.⁸² Nie została ona zintegrowana z systemem wspólnotowym (jak to zrobiono w przypadku Unii Gospodarczej i Walutowej, którą Traktat z Maastricht włączył do Traktatu WE), lecz została utrzymana na zasadach „współpracy międzyrządowej”. To rozróżnienie można wyraźnie dostrzec w artykule A, ustęp 3 Traktatu UE, który mówi: „Unia będzie tworzona w oparciu o Wspólnoty Europejskie, uzupełnione kierunkami działania i formami współpracy ustanowionymi niniejszym Traktatem”.

Liczba mnoga użyta w tym zdaniu czyni aluzję do Tytułu VI Traktatu UE pt. „Postanowienia w sprawie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.”⁸³ Artykuł K.1 wymienia obszary obejmujące: politykę azylową, wizową i imigracyjną oraz współpracę służb policyjnych (Europol).

United Nations, Official Text Of The United Nations Convention On The Law Of The Sea With Annexes And Index, U.N. Sales, no E.83, V.5, 1983; 21 I.L.M 1261 1982. Patrz również artykuł IX, ustęp 1 Układu ustanawiającego Światową Organizację Handlu, wyłożonego do podpisu 15 kwietnia 1994 r., który wszedł w życie 1 stycznia 1995 r. „przy braku formalnych zastrzeżeń” (I.L.M. 1144 1994)

⁸¹ JAE, artykuł 30, ustęp 10(a).

⁸² Traktat UE, Tytuł V, artykuły J-J.11.

⁸³ Tamże, Tytuł VI, artykuły K-K.9.

Tak więc owe polityki wchodzą także w zakres międzyrządowej współpracy i Rada Unii Europejskiej oraz jej Prezydencja biorą w nich aktywny udział. Ponieważ polityki te dotyczą bardziej spraw wewnętrznych państw członkowskich niż stosunków zewnętrznych, nie będą przedmiotem naszych rozważań.

Nowy Traktat Amsterdamski zachowa w zasadzie tę podstawową strukturę, zgodnie z którą obydwie dziedziny pozostaną domeną współpracy międzyrządowej i nie będą włączone do Wspólnot, chociaż ulegną znacznej modyfikacji. Obydwa dotyczące ich tytuły ulegną całkowitemu przeredagowaniu: nowy Tytuł V będzie w przyszłości zawierał (lub nie!) artykuły od J.1. do J.18, zaś nowy Tytuł VI będzie zawierał artykuły od K.1 do K.14, uzupełnione nowym Tytułem VIa „Postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy”, obejmującym artykuły od K.15 do K.17. Co więcej, nazwa Tytułu VI zostanie zmieniona na „Postanowienia dotyczące współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach kryminalnych”. Części obejmujące zagadnienia z zakresu „Polityki wizowej, azylu, imigracji oraz innych polityk dotyczących swobodnego ruchu osobowego”, zostaną „rozbite” i włączone do Części III Traktatu WE jako nowy Tytuł IIIa.

W końcu, aby sprawy te uczynić bardziej zrozumiałymi (lub bardziej skomplikowanymi?) Traktat Amsterdamski postanowił, że Traktat UE i Traktat WE „*mieć będą zmienioną numerację*”⁸⁴ oraz że zostaną uchylone artykuły oznaczone literami. Tytuły V i VI będą w przyszłości składały się odpowiednio z artykułów od 11 do 28 oraz od 29 do 42. Artykuły 146 i 147 Traktatu WE dotyczące kolejności Prezydencji i zwoływania sesji Rady będą w przyszłości odpowiednio artykułami 203 i 204.⁸⁵ Czytelnik zauważy, że „nowe” numery nie zostały użyte w tej pracy, ponieważ Traktat Amsterdamski nie wszedł jeszcze w życie, a stara numeracja nadal obowiązuje. Pewnego dnia będziemy jednak zmuszeni stosować nową numerację.

Oto niektóre przykłady ilustrujące rolę Prezydencji w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa:

„1. *Prezydencja reprezentuje Unię w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem.*

2. *Prezydencja jest odpowiedzialna za realizację wspólnych działań; w tej roli wyraża ona zasadniczo stanowisko Unii w organizacjach międzyrządowych i podczas konferencji międzynarodowych*”⁸⁶

„*Prezydencja konsultuje się z Parlamentem Europejskim w głównych kwestiach i podstawowych kierunkach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*

⁸⁴ Traktat Amsterdamski, artykuł 12.

⁸⁵ Patrz: „Tabele równoważności w kontekście artykułu 12 Traktatu Amsterdamskiego” w: Traktat Amsterdamski, „*Dziennik Urzędowy WE*”, C 340 1997.

⁸⁶ Traktat UE, artykuł J.5, ustęp 1, 2.

oraz zapewnia, aby zdanie Parlamentu Europejskiego zostało należycie wzięte pod uwagę”.⁸⁷

W kontekście kolejności piastowania Prezydencji Rady przez państwa członkowskie wspomniana wyżej instytucja „Trojki” znalazła swój wyraz w ustępie 3 artykułu J.5 Traktatu UE: „*W realizacji zadań określonych w ustępach 1 i 2 Prezydencja jest wspierana, jeśli zachodzi taka potrzeba, przez poprzednie i następnne Państwo Członkowskie piastujące Prezydencję. Komisja uczestniczy w pełni w tych zadaniach*”.⁸⁸

Z przyszłych modyfikacji wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski, w tym miejscu należy zwrócić uwagę jedynie na następujące zagadnienia:

Potwierdzono całkowite zaangażowanie Komisji w realizację zadań Prezydencji, po czym stwierdzono: „*Prezydencja będzie wspierana w realizacji tych zadań, jeżeli zajdzie taka potrzeba, przez następnne Państwo Członkowskie, sprawujące Prezydencję*”. Oznacza to kres instytucji „Trojki”.⁸⁹

W przyszłości ustanowione będzie stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, którym będzie Sekretarz Generalny Rady.⁹⁰

Jeżeli dla wprowadzenia w życie postanowień tego Tytułu konieczne będzie zawarcie porozumień z jednym bądź wieloma państwami lub organizacjami międzynarodowymi, Rada może upoważnić Prezydencję do rozpoczęcia negocjacji w tej sprawie. Komisja udzieli wówczas Prezydencji „*stosownej*”⁹¹ pomocy.

5. Wnioski końcowe

Prezydencja Rady Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej w ciągu ostatnich czterdziestu lat dokonała zgoła nadzwyczajnego rozwoju. Na początku powstania EWWiS całe zainteresowanie skupione było na instytucji Wysokiej Władzy, a Rada była niemalże nieobecna. Wraz z powstaniem na mocy Traktatów Rzymskich kolejnych Wspólnot, Rada stała się bardziej obecna, lecz jej Prezydencja była ledwo dostrzegalna. W ciągu ostatnich dziesięciu lat dzięki Radzie Europejskiej i trzem traktatom nowelizującym, Prezydencja Rady stała się politycznie i prawnie bardzo ważnym „czynnikiem władzy” w Europejskich Wspólnotach/Unii Europejskiej. Do tego stopnia, że teksty prawne używają terminu „Prezydencja” bez niezbędnych uzupełnień, a prasa usiłuje ją nazywać „Prezydencją Unii Europejskiej”. Gdyby trzeba było dostarczyć dowodu

⁸⁷ Tamże, artykuł J.7, ustęp 1, pierwsze zdanie.

⁸⁸ Tamże, artykuł J.5, ustęp 3.

⁸⁹ Tamże, artykuł J.5; Traktat Amsterdamski, artykuł 8, ustęp 3 (nowy).

⁹⁰ Traktat Amsterdamski, artykuł J.8.

⁹¹ Tamże, artykuł J.14, ustęp 1 (nowy).

potwierdzającego ten rozwój, wystarczy wskazać na takie publikacje, jak „Raport ogólny o działalności Unii Europejskiej”.⁹²

Mam nadzieję, że artykuł ten będzie w stanie przyczynić się do lepszego zrozumienia istoty i funkcjonowania Prezydencji Rady; instytucji, która wymaga pewnych wyjaśnień i być może będzie ich potrzebować w przyszłości.

⁹² *Chapter 5: Role of the European Union in the World w: General Report on the Activities of the European Union*, Commission of the European Communities, Brussels 1996.