

Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE

Redakcja
Adam Kirpsza, Grzegorz Stachowiak

Recenzja naukowa
dr hab. Artur Gruszczak

KON  Tekst
Kraków 2012

© Copyright by Koło Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ & the Authors
Kraków 2012

Publikacja dofinansowana przez:

Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
Towarzystwo Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego
Radę Kół Naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzja naukowa:

dr hab. Artur Gruszczak

Redakcja:

Adam Kirpsza, Grzegorz Stachowiak

Projekt logo: Jakub Grabowski

Projekt okładki: Wojciech Marcinek

Korekta: Teresa Marcinek

Wydawca:

Krakowska Oficyna Naukowa TEKST
Bobrzeckiej 9/26, 31-216 Kraków
www.kon-tekst.pl

ISBN: 978-83-929790-6-7

Skład i przygotowanie do druku: KON Tekst, Kraków

Druk: Eikon Plus, Kraków

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	5
Przesłanki polskiej prezydencji oraz jej bilans prof. zw. dr hab. Józef Fiszer	7
Konkurencyjność czy adaptacja – wizje rozwoju Unii Europejskiej w założeniach i realizacji polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej dr Leszek Kwieciński	27
„Bezpieczna Europa” – priorytet polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej prof. dr hab. Janusz Węc	47
„Europa korzystająca na otwartości” jako priorytet prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej dr Tomasz Kubin	75
Prezydencja jako „cichy reprezentant interesów narodowych” – polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w obszarze polityki spójności mgr Michał Dulak	89
Deklaracja Krakowska i jej wpływ na rozwój jednolitego rynku mgr Dominika Kwiecień	105
Wpływ prezydencji polskiej na kształtowanie prawodawstwa unijnego mgr Adam Kirpsza	117
Funkcjonalność prezydencji grupowej w Unii Europejskiej na przykładzie trio Polska – Dania – Cypr Magdalena Raczyńska	129
Przywództwo polityczne Donalda Tuska w trakcie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej Grzegorz Stachowiak	145
Obraz polskiej prezydencji w mediach zagranicznych dr Agnieszka Nitszke, Justyna Ficygowska, Angelika Gagon, Jan Kulig, Marta Hoffmann, Magdalena Lisińska, Katarzyna Mikołajczyk	183
Nota o autorach	219

Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelników publikację „Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE”, będącą kolejną w dorobku Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stanowi ona drugi etap i równocześnie podsumowanie projektu naukowego Koła pod tym samym tytułem. Pierwsza w historii polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej była dla naszego kraju sprawdzianem – po siedmiu latach od akcesji do Unii Europejskiej Polska stanęła przed wyzwaniem przewodniczenia bieżącym pracom tej organizacji międzynarodowej oraz wytyczenia szerszej perspektywy jej działań.

Polska prezydencja przypadła na okres w historii integracji europejskiej szczególnie ciężki, kiedy przyszłość strefy euro jest nie do przewidzenia, a politycy europejscy zdają się stać przed wyborem jedynie dwóch możliwych opcji: pogłębienia lub cofnięcia się integracji. W kontekście dynamicznych przemian na arenie międzynarodowej i rosnącej roli nowych potęg ekonomicznych, Europa – przeżywając dziś kryzys własnej tożsamości jako kontynentu znajdującego się od końca II wojny światowej na drodze integracji – przeżywa także kryzys własnej pozycji jako podmiotu polityki międzynarodowej.

Sprawując prezydencję, Polska przez pół roku była w ścisłym decyzyjnym centrum Unii Europejskiej. Jak wywiązała się ze swoich zadań, do których rutynowego charakteru historia dodała pulę ogromnych wyzwań? Odpowiedź na to pytanie zawiera właśnie oddana w Państwa ręce książka.

Otwierający publikację tekst profesora Józefa Fiszera przedstawia – na tle zarysowanej w nim pozycji prezydencji w systemie instytucjonalnym UE – sytuację, w której przyszło Polsce przewodniczyć pracom Unii.

Kolejne trzy teksty – profesora Janusza Węca oraz doktorów Leszka Kwiecińskiego i Tomasza Kubina – są całościowym lub częściowym podsumowaniem trzech strategicznych priorytetów polskiej prezydencji. Autorzy kolejnych sześciu tekstów skupiają się na konkretnych kwestiach dotyczących polskiej prezydencji.

Michał Dulak omawia w swoim artykule możliwość realizacji przez państwo sprawujące prezydencję swoich interesów narodowych. Powołuje się przy tym na przykład działań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w trakcie polskiego przewodnictwa.

Dominika Kwiecień analizuje tzw. Deklarację Krakowską – dokument będący efektem odbywającego się w Krakowie Forum Jednolitego Rynku i przejawem działań polskiej prezydencji w jego kwestii. Autorka analizuje treść Deklaracji i omawia jej poszczególne punkty, odnosząc je do konkretnych działań unijnych instytucji.

Tekst Adama Kirpszy skupia się z kolei na analizie wpływu polskiej prezydencji na unijne prawodawstwo. Autor, stosując metodę opartą na statystyce deskryptywnej, analizuje skuteczność polskiej administracji w konstruowaniu kompromisów legislacyjnych.

Magdalena Raczyńska zajmuje się w swoim tekście stosunkowo nową, bo wprowadzoną przez traktat lizboński, formułą sprawowania prezydencji grupowej przez tzw. trio – trzy państwa przez okres 18 miesięcy. Analizuje ją na przykładzie trio Polska-Dania-Cypr.

Grzegorz Stachowiak koncentruje się w swoim tekście na roli premiera Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji. Omawia kwestie teoretyczne związane ze zjawiskiem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej i skupia się na zasadniczych formach aktywności szefa polskiego rządu podejmowanych na arenie międzynarodowej w związku z polskim przewodnictwem w Radzie UE.

Ostatni tekst publikacji – artykuł zbiorowy opracowany pod opieką doktor Agnieszki Nitszke, którego autorami są Justyna Ficygowska, Angelika Gagon, Jan Kulig, Marta Hoffmann, Magdalena Lisińska oraz Katarzyna Mikołajczyk – traktuje o obrazie polskiej prezydencji w mediach zagranicznych. Autorzy, na podstawie analizy głównych mediów najważniejszych państw europejskich oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki, Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej, formułują wnioski na temat postrzegania Polski i jej pozycji we współczesnym świecie.

Mając świadomość, że publikacja nie wyczerpuje tematu polskiej prezydencji w stopniu ostatecznym, wyrażamy nadzieję, że Czytelnicy uznają ją za godną zapoznania się z nią oraz że będzie ona wartościowym wkładem w rozwój polskich badań nad Unią Europejską.

Równocześnie z tego miejsca chcielibyśmy podziękować Autorom za współpracę i wysiłek badawczy. Publikacja ta nie powstałaby także bez pomocy finansowej Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Rady Kół Naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Przede wszystkim jednak chcielibyśmy podziękować doktorowi habilitowanemu Arturowi Gruszcza-kowi – za nieocenioną pomoc merytoryczną i recenzję tekstów.

Redakcja

Przesłanki polskiej prezydencji oraz jej bilans

Józef M. Fiszer

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że prezydencja Polski w Radzie UE była wydarzeniem doniosłym, dzięki któremu nasz kraj ostatecznie potwierdził swój powrót do Europy. Wydarzenie to było zarazem sprawdzianem dla Polski w jednoczącej się Europie i potwierdzeniem naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Polska, sprawując prezydencję, przez pół roku była w ścisłym centrum decyzyjnym Unii Europejskiej.

Wśród badaczy, polityków, ekspertów i publicystów panuje przekonanie, że każde państwo członkowskie, po odbyciu swej pierwszej prezydencji w Unii Europejskiej, staje się jej pełnoprawnym i „dojrzałym” członkiem: państwem, które w pełni poznało traktatowe i pozatraktatowe mechanizmy zarządzania procesami integracji europejskiej¹.

Sprawowanie prezydencji w Radzie UE jest dla każdego kraju dużym, wymagającym i odpowiedzialnym zadaniem. Jeszcze większym stało się ono po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony, gdyż wiele kwestii z nim i z prezydencją związanych wciąż jest otwartych i wymaga doprecyzowania². Dla Polski – dużego i ambitnego kraju, który pełnił prezydencję po raz pierwszy – było to tym większe wyzwanie.

Przewodniczenie Radzie UE stwarza możliwości politycznego oddziaływania, tworzenia pozytywnego obrazu kraju w świecie, a także daje poczucie współodpowiedzialności za Unię Europejską. Inaczej mówiąc, dobrze przygotowana i skutecznie przeprowadzona prezydencja stanowić może dla kraju ją sprawującego szansę na umocnienie jego pozycji w Unii Europejskiej i w ogóle w świecie. W przypadku Polski była też okazją do ostatecznego zerwania z etykietką „nowego państwa członkowskiego”, które wciąż uczy się unijnych reguł gry i przez „starych członków” trak-

¹ M. Kałużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej - jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2009, nr 22, s. 5.

² J. M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011; A. Łada, *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 maja 2011 r., s. 15.

towane jest *de facto* trochę po macoszemu. Przewodnictwo – jak pokazują to liczne przykłady – umożliwi wypracowanie sobie opinii merytorycznego i koncyliacyjnego partnera, nastawionego na konstruktywne rozwiązywanie wspólnych problemów. Stwarza również szansę na podniesienie kompetencji instytucji państwowych w zakresie skuteczności w promowaniu swych interesów w przyszłości, czy to poprzez umiejętność budowania sojuszy, tak strategicznych, jak i taktycznych, czy to dzięki poprawie zdolności o charakterze administracyjnym, dyplomatycznym i perswazyjnym³.

Prezydencja zwiększa otwartość i receptywność partnerów względem inicjatyw przedstawianych przez państwo członkowskie, które sprawuje ją w sposób wiarygodny, realizując wspólne cele europejskie. Daje też szansę na wypracowanie efektywnych mechanizmów koordynacyjnych na poziomie krajowym oraz szerszy i głębszy niż dotychczas zakres europeizacji i modernizacji administracji publicznej, dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu w sprawy europejskie znacznie większej liczby urzędników, niż ma to zazwyczaj miejsce. W realizację przewodnictwa są bowiem zaangażowane wszystkie ministerstwa, wiele urzędów, placówki dyplomatyczne, parlament i samorządy lokalne, ale także organizacje biznesu i organizacje pozarządowe. O licznych zadaniach i oczekiwaniach związanych z polską prezydencją w Radzie UE świadczy jej budżet w wysokości 429,5 mln zł⁴.

Przewodnictwo w Radzie UE stanowi zatem przesłankę do poprawy jakości funkcjonowania i wzrostu profesjonalizmu krajowej administracji publicznej. Ze sprawowaniem prezydencji wiąże się też ilościowo i jakościowo szersze wyeksponowanie aparatu administracji publicznej na kontakty z instytucjami unijnymi oraz administracjami innych państw członkowskich. Niezbędne jest w tym kontekście wypracowanie zdolności do administrowania prezydencją (organizacja około 1,5 tys. spotkań eksperckich różnego szczebla, 50 spotkań ministerialnych, przeszkolenie ponad 1,2 tys. członków tzw. korpusu prezydencji), zdolności współpracy z różnymi partnerami (z instytucjami UE, partnerami w ramach tzw. trio prezydencji, pozostałymi państwami członkowskimi), zdolności do planowania i priorytetyzacji celów prezydencji⁵.

Prezydencja wymaga również od administracji rządowej znaczących zdolności koordynacyjnych: w zakresie standaryzacji, planowania i wymiany informacji. Krajowy system koordynacji polityki europejskiej na czas prezydencji winien charakteryzować się ponadto praktycznością w miejsce reaktywności, zdolnością

³ Por. N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's Power and Influence in the EU: the Case of its Eastern Policy*, „Comparative European Politics” 2010, vol. 8, no. 3, s. 302-316; A. Szczerbiak, *Poland within the European Union: new awkward partner or now heart of Europe?*, London-New York 2012, s. 194-206.

⁴ J. Pawlicki, T. Bielecki, *Od dziś Europa to my. Polska przejmuje prezydencję Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 1 lipca 2011 r., s. 1.

⁵ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako bodziec sprawności aparatu państwowego*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: praktyka i teoria*, Warszawa 2011, s. 296-297; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura politycznego przywództwa*, Warszawa 2011, s. 56-57.

realizacji zadań w układzie międzyresortowym oraz otwartością komunikacyjną⁶.

Prezydencja stwarza również szansę na wypracowanie własnej wizji integracji europejskiej oraz nakreślenie ram współpracy ze wszystkimi środowiskami, także naukowymi i gospodarczymi, w celu jej realizacji. Jednak w przypadku polskiej prezydencji wybór priorytetów wskazuje na tradycyjną dla naszego kraju orientację na politykę zagraniczną i *high politics*. Przyjęte bowiem przez rząd w dniu 21 lipca 2010 r. priorytety polskiego przewodnictwa dotyczyły: (1) wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. (2) Stosunków ze Wschodem (tworzenie strefy wolnego handlu i liberalizacja unijnej polityki wizowej w relacjach z krajami objętymi Partnerstwem Wschodnim). (3) Rozwoju rynku wewnętrznego. (4) Wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej UE. (5) Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. (6) Pełnego wykorzystania kapitału intelektualnego Europy⁷.

Po siedmiu pracowitych latach od akcesji do Unii Europejskiej, Polska stanęła więc przed wielkim wyzwaniem przewodniczenia bieżącym pracom Unii oraz wytyczenia kierunków jej dalszego rozwoju. Trzeba też podkreślić, że polska prezydencja przypadła na okres w historii integracji europejskiej wyjątkowo trudny. Dał temu wyraz m.in. przewodniczący frakcji Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD) w niemieckim Bundestagu Frank-Walter Steinmeier, który 14 czerwca 2011 r. w Warszawie na konferencji naukowej zatytułowanej „Europa w działaniu – na drodze do nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa?”, powiedział: „Nie ukrywam, że stan Unii Europejskiej budzi moją głęboką troskę. Mamy bowiem do czynienia z najcięższą próbą wytrzymałości od chwili powstania Wspólnoty. Kryzys finansowy i gospodarczy stawiają nas u kresu zdolności do działania. Rozniecają także niebezpieczne tendencje renacjonalizacyjne. Wszędzie w Europie popularność zdobywają antyeuropejskie siły populistyczne, które w sposób bezwzględny ciągną polityczne korzyści z niepokoju i obaw ludzi przed pogorszeniem sytuacji i zagrażają historycznemu europejskiemu dziełu zjednoczenia”⁸.

Europa, po trwającym od 2008 r. kryzysie finansowo-gospodarczym, jest obolała, *de facto* pęknięta i zapewne jeszcze długo będzie leczyła swoje rany. Przyszłość strefy euro i jej poszczególnych państw jest dziś nie do przewidzenia, a politycy europejscy nie dość skutecznie radzą sobie z piętrzącymi się trudnościami. Zdają się stać przed koniecznością wyboru jednego z dwóch możliwych obecnie rozwiązań: pogłębienia lub cofnięcia integracji. UE nie wszystkie problemy dostrzega, ale też Europa nie ma pełnych informacji bieżących z Unii. Nie zawsze wiadomo, co robią jej przywódcy, nad czym pracują jej poszczególne instytucje. W takiej więc złożonej, trudnej sytuacji międzynarodowej przyszło sprawować Polsce swoją pierwszą prezydencję w Radzie UE.

⁶ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: praktyka i teoria...*, s. 306.

⁷ Strona internetowa przygotowań do polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, <http://old.prezydencjaue.gov.pl/media-o-prezydencji/365-wstpne-priorytety-polskiej-prezydencji-zaakceptowane> (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁸ Niepublikowany tekst referatu dr Franka-Waltera Steinmeiera, który znajduje się w prywatnym archiwum autora.

Nie ulega wątpliwości, że ta pierwsza polska prezydencja w UE była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać. Podkreślił to wyraźnie premier Donald Tusk, stwierdzając: „Po raz pierwszy rozpoczynamy dziś prezydencję w Unii Europejskiej. Przez pół roku będziemy kierować pracami Rady Unii. To wyzwanie, ale też chwila, która uświadamia, jaką drogę przebyliśmy w ostatnich dziesięcioleciach. Wypadło nam sprawować prezydencję w trudnym czasie. (...) Pierwszym przesłaniem naszej prezydencji będzie więc odbudowa wspólnego języka i wiary w europejską politykę. Nie ulega dla mnie żadnej wątpliwości, że w tych poczynaniach trzeba się oprzeć na zasadzie solidarności, która już tyle razy tworzyła przestrzeń porozumienia. Jestem pewien, że podążamy drogą kompromisu, który nikogo nie wyklucza i nie skazuje na przegraną. (...) Mamy program ambitny. Będziemy dążyć do pogłębienia integracji unijnego rynku, bo to przyspieszy wzrost gospodarczy. Będziemy wspierać dalsze rozszerzenie Unii i współpracę z sąsiadami, bo to zagwarantuje stabilność u bram Europy – tak na południu, jak i na wschodzie. Będziemy wzmacniać energetyczną żywotność i militarne bezpieczeństwo Europy. I wreszcie rozpoczniemy dyskusję o nowym budżecie dla Unii Europejskiej. 1 lipca 2011 r. Warszawa staje się na kilka miesięcy centrum wydarzeń politycznych kontynentu. Zawdzięczamy to milionom Polaków, którzy uwierzyli, że dzięki pracy, trudom i wyrzeczeniom zagościmy na dobre w Europie”⁹.

Niniejszy artykuł stanowi próbę pokazania przesłanek polskiej prezydencji, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych – czyli sprzyjających i niesprzyjających – oraz dokonania jej bilansu. Jest to zadanie trudne. Aby bilans polskiej prezydencji był pełny, a jej ocena sprawiedliwa, czyli obiektywna, najpierw ukazane i przeanalizowane zostaną wszystkie jej przesłanki – zarówno pozytywne, jak i negatywne – oraz dokładnie przedstawiona istota i zadania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Wyjaśnione zostanie również, czym właściwie jest prezydencja, jaki ma zakres władzy i kompetencje w Unii Europejskiej – czy jest to władza *sensu largo* czy *sensu stricto*, czy jest to rzeczywiście władza najwyższa UE i jakie ma ona znaczenie dla jej procesów decyzyjnych. Tezą główną niniejszego tekstu jest stwierdzenie, że mimo przewagi przesłanek negatywnych, niesprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny. Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdała ten trudny egzamin, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym wyjątkowym dla nas półroczu – tj. od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. – w Unii Europejskiej i na świecie.

Istota, cele i zadania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Nie ulega wątpliwości, że prezydencja to odpowiedzialna i prestiżowa funkcja, bo *de facto* oznacza przewodnictwo w Unii Europejskiej państwa ją sprawującego. Spoczywa na nim odpowiedzialność polityczna i koordynacyjna za wyznaczanie

⁹ Premier Donald Tusk pisze dla „Gazety”, „Gazeta Wyborcza”, 1 lipca 2011 r., s. 1.

i realizację priorytetów, podejmowanie działań w sytuacjach kryzysowych czy planowanie dalszego kierunku rozwoju UE. Jest to też, jak już wspomniano, swoisty „egzamin dojrzałości”, po zdaniu którego państwa stają się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej.

Na przestrzeni ponad pół wieku prezydencja ugruntowała swoją pozycję w UE przez stopniowe kształtowanie własnych kompetencji oraz wypracowanie charakterystycznych dla siebie modeli funkcjonowania. Często ewoluowanie to przyjmowało formę nieformalną (pozatraktatową) i zależne było w głównej mierze od „osobowości” państwa ją sprawującego. Wielki wpływ miały również kolejne rozszerzenia UE i pojawiające się kryzysy polityczne, gospodarcze, militarne czy finansowe w Europie i świecie.

Odgrywając początkowo rolę administratora i biernego wykonawcy podjętych w ramach Wspólnoty decyzji, z czasem prezydencja urosła do rangi trwałego i aktywnego elementu decyzyjnego UE. Nikt już dzisiaj nie potrafi wyobrazić sobie Unii bez prezydencji. Dla państw członkowskich stanowi ona doskonałą i jedyną okazję do „autopromocji” na obszarze dziś 27 krajów. Mogą dzięki niej zademonstrować swoje kompetencje jako zarządcy, inicjatorzy, mediatorzy, kreatorzy itd. UE z kolei potrzebuje „dobrego gospodarza”, który ze szczybla narodowego, poprzez włączenie płaszczyzn supra- i subnarodowych, będzie potrafił aktywnie współtworzyć jej system polityczny. Stąd też zasadne wydaje się stwierdzenie, iż prezydencja to żywy, dynamiczny „organizm”, elastycznie dopasowujący się do potrzeb UE i zmieniających się okoliczności.

Dokonując analizy prawa pierwotnego i wtórnego UE, zauważyć można, że nie ma tam prawnej definicji prezydencji¹⁰. Nie zawiera jej również Regulamin Rady. Prezydencja nie jest też, w rozumieniu prawa europejskiego, instytucją Unii, gdyż nie wymienia jej chociażby art. 9 (nowy art. 13) TUE. W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji i określeń prezydencji, ale żadne z nich nie oddaje jej istoty ani tego, co się za tą funkcją kryje w unijnej praktyce. Co więcej, do terminologii europejskiej wkradło się wiele ogólnikowych pojęć i prezydencja bywa nazywana „instytucją”¹¹, ewentualnie „swego rodzaju instytucją”¹².

Zbigniew Czachór, poznański politolog od lat zajmujący się problematyką integracji europejskiej, wymienia aż 18 różnych określeń prezydencji, definiując ją, w zależności od badanego aspektu, jako: „podsystem”, „mechanizm”, „proces”, „projekt”, „transfer”, „formułę”, a nawet jako „sztukę”¹³. Wszystko to dowodzi, że prezy-

¹⁰ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 13.

¹¹ K. Damek, *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Centrum Informacji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 20.

¹² A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, M. J. Tomaszek (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, prognozy dla Polski*, Poznań 2009, s. 48.

¹³ Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010, s. 214-219.

dencja jest czymś wyjątkowym, bliżej niesprecyzowanym bytem, wymykającym się spod kontroli tak prawników, jak i politologów¹⁴.

Od wielu już lat prezydencja, jak większość życia społecznego, jest interesującym, wręcz ekscytującym przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych, ale wciąż inaczej patrzą na nią politolodzy, a jeszcze inaczej prawnicy czy ekonomiści. Różne jej aspekty leżą w obszarze zainteresowań nauk o polityce, nauk prawnych, nauk o zarządzaniu, ekonomii, ale także socjologii czy psychologii. Dopiero więc połączenie tych różnych dyscyplin, ich paradygmatów teoretycznych, metod i technik badawczych stworzyłoby perspektywę naukową dla rozpoznania zjawiska (bytu) prezydencji w Radzie Unii Europejskiej¹⁵.

Ogólnie rzecz biorąc, mimo wielu kontrowersji, w świetle rozwiązań wprowadzonych przez traktat lizboński można powiedzieć, że prezydencja to grupa trzech państw kierujących kolejno przez okres sześciu miesięcy pracami Rady (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, na czele której stoi teraz wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa)¹⁶. Tak rozumiana prezydencja jest więc raczej „funkcją i urzędem”, które służyć mają celom funkcjonalnym UE. To one, ewoluując na mocy poszczególnych traktatów, ale i również poza nimi, kształtowały ją i przesądzały o jej skuteczności¹⁷.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza prawniczej i politologicznej, można spotkać określenia *sensu largo*, tj. „prezydencja w Unii Europejskiej” i *sensu stricto*, tj. „prezydencja w Radzie”. Nie wszyscy badacze zgadzają się z taką semantyką, uznając ją za nieprecyzyjną i błędną. Na przykład wybitny prawnik profesor Jan Barcz podkreśla, iż prezydencja dotyczy wyłącznie Rady, a nie całej Unii Europejskiej. Inaczej definiują ją politolodzy. Powołują się oni na szerokie pojęcie prezydencji, aby w ten sposób podkreślić jej rolę i siłę oddziaływania w całym wymiarze horyzontalnym i wertykalnym europejskiego systemu politycznego. M.in. znany politolog profesor Konstanty A. Wojtaszczyk pisze, że: „Prezydencja jest sprawowana w Radzie Unii Europejskiej, specyficznej instytucji, w której ścierają się interesy państw członkowskich, a kraj sprawujący prezydencję stara się prowadzić konsensualną politykę służącą całej Unii Europejskiej. Idea rotacyjnej prezydencji umożliwia każdemu państwu członkowskiemu oddziaływanie na sprawy integracji europejskiej. Prezydencja jest w wymiarze przedmiotowym pomostem proceduralnym między różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jej funkcjonowanie łączy

¹⁴ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010, s. 12.

¹⁵ K. A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przełom Europejski” 2011, nr 1, s. 7.

¹⁶ Por. *Traktat o Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 30 marca 2010 r., C 83, art. 27 oraz *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 17 grudnia 2007 r., C 306, art. 9c ust. 9.

¹⁷ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: Podstawy...*, s. 12; M. M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój prezydencji w Radzie*, [w:] P. Burgoński, S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji*, Toruń 2011, s. 39-40; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 30-36.

narodowe interesy z ponadnarodową proceduralnością. Stanowi ona płaszczyznę uzyskiwania kompromisu, zapewniając w ten sposób zdolność decyzyjną Unii Europejskiej i jej sterowalność obejmującą wielopoziomowy system zarządzania¹⁸.

Warto też zaznaczyć, iż również media częściej posługują się formułą „prezydencja w UE”, choćby dlatego, że wydaje się ona bardziej zrozumiała dla przeciętnego obywatela. Rada jako instytucja jest bowiem słabiej znana i mniej czytelna. I choć od strony prawnej rzeczywiście prezydencja sprawowana jest w Radzie, to jednak należy mieć na uwadze, iż przenika ona i dotyka wszystkich aspektów procesu decyzyjnego Unii. Warto tu wspomnieć nie tylko o kooperacji międzyrządowej państw członkowskich, ale także o zaangażowaniu takich gremiów, jak COREPER 1 i COREPER 2, grupa Antici i Mertens oraz szeregu innych grup roboczych i komitetów¹⁹. Ponadto, każda prezydencja, realizując swoje zadania i funkcje, współpracuje z instytucjami i organami pomocniczymi UE, takimi jak chociażby Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Sekretariat Generalny.

Często prezydencję utożsamia się z przewodnictwem. Na przykład Katarzyna Smyk nazywa ją „urzędem przewodniczącego”²⁰, a Zbigniew Czachór podaje, iż obok określenia „prezydencja” możliwe jest stosowanie nazwy „przewodnictwo”²¹. Jednakże – moim zdaniem – od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasadne wydaje się oddzielenie funkcji prezydencji od jej przewodnictwa. Wynika to z „hybrydowej” (grupowej), osiemnastomiesięcznej formy prezydencji, polegającej na rotacyjnym przywództwie trzech kolejnych państw. Wprawdzie prawo pierwotne, w tym sam traktat lizboński, nie formułuje jasno takiego podziału, niemniej art. 9c ust. 9 (nowy art. 16) TUE podaje, iż: „Prezydencję (...) sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele Państw Członkowskich w Radzie”. Regulamin wewnętrzny Rady natomiast precyzuje to tak: „Prezydencję Rady (...) sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich”²².

Rozgraniczenie obu powyższych pojęć za zasadne uważa także Jan Barcz, podkreślając, iż „przewodnictwo” dotyczy przewodniczącego i odnosi się do realizacji funkcji przygotowawczych Rady²³, prezydencję zaś sprawuje każdy członek grupy trzech państw członkowskich²⁴. Ponadto, „przewodniczenie” odnosi się bardziej do kwestii administracyjnych, prezydencja zaś to całe spektrum zadań o charakterze

¹⁸ K. A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 8. Por. także: R. Riedel, P. Klimontowski, *2011 – Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2010, s. 41-58, 163-172.

¹⁹ A. Jaskulski, op.cit., s. 48.

²⁰ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2009, nr 22, s. 23.

²¹ Z. Czachór, *Prezydencja państw członkowskich...*, s. 214-216.

²² *Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4., „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 11 grudnia 2009 r., L 325, s. 35.

²³ Por. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 11-12.

²⁴ *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 2 grudnia 2009 r., L 315, s. 50. Por. także: M. M. Brzezińska, op.cit., s. 41-42.

logistycznym, technicznym, ale także politycznym, kulturalnym, strategicznym, finansowym, kontrolnym itd.

W ujęciu szerszym, w aspekcie politologicznym, prezydencja w praktyce pełni cztery następujące funkcje (role):

- zarządzającą, sprawdzającą się do koordynacji i prowadzenia różnych forów negocjacyjnych. Szczególne znaczenie ma kierowanie przez ministrów kraju prezydencji różnymi składami Rady UE (poza Radą do Spraw Zagranicznych) i innymi jej gremiami wewnętrznymi;
- mediacyjną, przejawiającą się w występowaniu prezydencji jako siły sprawczej ustalającej warunki kompromisu w procesach decyzyjnych wewnątrz Rady i na innych etapach tworzenia unijnego prawa wtórnego. Istotną rolę prezydencji w tym zakresie determinuje znaczenie kompromisu przypisywane procedurom rozstrzygania. Ten kompromis musi uwzględniać horyzontalny i wertykalny wymiar wielopoziomowego systemu zarządzania w Unii Europejskiej;
- przywódczą, polegającą na formułowaniu inicjatyw politycznych, nowych impulsów rozwojowych. Punktem odniesienia dla tych przedsięwzięć są priorytety prezydencji. Umiejętne przywództwo wymaga efektywnych uzgodnień w ramach tzw. trio, z innymi państwami członkowskimi, a także z instytucjami europejskimi, w szczególności z Radą Europejską, jej przewodniczącym oraz Komisją Europejską i wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Istotnym problemem pozostaje na tyle sprawne sterowanie UE, aby mogły być osiągnięte cele unijne oraz umiejętne zabieganie o realizację interesu narodowego. To ostatnie zadanie wymaga szczególnej subtelności, gdyż państwo sprawujące prezydencję jest w okresie jej trwania emanacją strategii całej UE;
- reprezentacyjną, realizowaną w stosunkach międzyinstytucjonalnych (przewodniczący Rady Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski) i w relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej, które w działaniu prezydencji – po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – są przede wszystkim domeną wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa²⁵.

Konkludując te rozważania, można stwierdzić, że prezydencja to złożony proces programowego poszukiwania wspólnego europejskiego interesu, „wspólnego mianownika/pomysłu” czy też „spoiwa” łączącego nie tylko państwa członkowskie między sobą, ale także państwa z instytucjami i innymi podmiotami Unii Europejskiej²⁶. Prezydencja to duża sztuka wyrażania interesów narodowych poprzez interes wspólny dla całej UE, to zarazem umiejętność ukrywania interesu własnego wśród priorytetów ważnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

²⁵ K. Smyk, *Reforma systemu prezydencji w Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2009; K. A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 8-9; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, s. 23-50.

²⁶ Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), op.cit., s. 94.

Na skuteczność prezydencji w UE wpływają m.in.: umiejętne kształtowanie agendy działań, zdolność budowania porozumienia między państwami członkowskimi oraz sprawne zarządzanie kryzysowe. Należy też podkreślić, że ambicją państw sprawujących prezydencję nie jest tylko nienaganne, bezkolizyjne wykonywanie swoich obowiązków, wynikających ze sprawowania tej funkcji, ale równocześnie wpływanie na kierunek dalszego rozwoju całej Unii Europejskiej.

Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony

Poczynając od pierwszych Wspólnot, prezydencja stopniowo ewoluowała wraz z kolejnymi traktatami rewizyjnymi, a jej pełnowymiarowy model z początków integracji europejskiej zakończył się wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony²⁷. I choć jest to dziś instytucja bez wątpienia funkcjonalnie znacznie okrojona, od zawsze zaś dotyczyła tylko jednego z organów UE (obecnie nawet nie w jego wszystkich formacjach), to nadal można powiedzieć, że przez dotychczasową praktykę uzasadnione jest przekonanie obywateli i polityków, iż sprawowanie przez ich kraj prezydencji, oznacza *de facto* przewodniczenie całej Unii, a to daje okazję do zaprezentowania swoich atutów na forum unijnym i ułatwia promocję swego wizerunku oraz wniesienie wkładu w rozwój integracji europejskiej.

Oczywiście kraj sprawujący prezydencję formalnie powinien być emanacją strategii politycznej całej Unii Europejskiej i prowadzić politykę konsensualną, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, co służy dalszej integracji Europy. Pełniąc prezydencję, rząd kraju członkowskiego nie eksponuje więc wprost swoich interesów, nie negocjuje ich, a tylko w sposób neutralny pośredniczy w procesie podejmowania decyzji. Mimo tego ograniczenia już sama okoliczność sprawowania przewodnictwa w Radzie UE daje znaczne możliwości promocji własnego kraju i jego wizerunku na arenie międzynarodowej. Stwarza też różne możliwości formalne i nieformalne wywierania wpływu na działania i funkcjonowanie całej UE.

Niestety, możliwości kreacyjne państwa sprawującego prezydencję w praktyce znacznie ograniczyły postanowienia wspomnianego traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. i nadał Unii Europejskiej osobowość prawną (art. 47 TUE: „Unia ma osobowość prawną”), co w praktyce oznaczało ujednoczenie i zburzenie jej trójfilarowej struktury oraz przekształcenie UE w organizację międzynarodową. W kontekście prezydencji rozwiązanie to miało istotne znaczenie. Uwspólnotowanie drugiego i trzeciego filaru UE uprościło bowiem jej system funkcjonalny pod względem instytucjonalnym, gdyż obszary te na mocy traktatu lizbońskiego objęte zostały jednym reżimem wspólnotowym. Ułatwiło to i scaliło koordynację rozbudowanej współpracy prezydencji z pozostałymi instytucjami unijnymi²⁸. Warto więc tutaj przyjrzeć się zmianom, które wprowadził Traktat z Lizbony, gdyż nie były one bez zna-

²⁷ Traktat z Lizbony, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 17 grudnia 2007, C 306, s. 1; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010; K. Smyk (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20.

²⁸ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii...*, s. 39; M. M. Brzezińska, op.cit., s. 56.

czenia dla polskiej prezydencji i jej bilansu. Wiele bowiem kwestii dotyczących roli przewodnictwa w lizbońskim systemie instytucjonalnym UE nie zostało jeszcze rozstrzygniętych i przetestowanych w praktyce. Traktat lizboński włączył Radę Europejską w formalną strukturę UE i przyznał jej kompetencje do nadawania impulsów oraz określania ogólnych kierunków rozwoju i wyznaczania priorytetów politycznych. Na czele Rady Europejskiej postawił przewodniczącego, który odpowiada za jej pracę i reprezentuje UE na arenie międzynarodowej. W związku z tym, jak trafnie zauważa Krzysztof Szczerski, po „wejściu w życie Traktatu z Lizbony, istotnie przesuwa się punkt ciężkości prezydencji z inicjatywy w zakresie działań zewnętrznych na polityki w ramach Unii Europejskiej, poszerzając jednak ich zakres przedmiotowy, gdyż więcej spraw zostało przesuniętych na poziom ponadnarodowy”²⁹.

Jak już pisałem, wprowadzone przez Traktat z Lizbony reformy UE, w tym także dotyczące prezydencji, *de facto* znacznie zawęziły jej pole działania, chociażby poprzez wydłużenie czasu oczekiwania na nią (z dwóch i pół roku w latach 50. do 14 obecnie). W wyniku powołania do życia nowych urzędów i stanowisk w UE, tj. wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodniczącego Rady Europejskiej, szczególnie kłopotliwe stały się kwestie kompetencyjne. Problemy wiążą się przede wszystkim z obszarami dotyczącymi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Przesunięcie ich na ponadnarodową płaszczyznę decyzyjną, postrzegane jest przez państwa członkowskie jako uszczerbek dla nich. Rodzi to podejrzenia o powolne próby „uwspólnotowienia” funkcji prezydencji i odsunięcia jej od państwa narodowego, a w dalszej kolejności od społeczeństwa i obywateli UE. Istnieją uzasadnione obawy, że sprawowanie prezydencji straci na prestiżu, gdyż po przejściu spraw organizacyjnych przez przewodniczącego Rady Europejskiej, a stosunków zewnętrznych przez wysokiego przedstawiciela, państwu przewodniczącemu pozostaje jedynie funkcja nadzorowania prac na poziomie ministerialnym w formacjach Rady i to nie we wszystkich. Istotną rolę należy również przypisać współpracy kraju sprawującego prezydencję z przewodniczącym Rady Europejskiej. „Trójki” też będą musiały ściśle z nim współpracować dla jak najlepszej koordynacji działań wynikających z programu oraz agendy prac Rady Europejskiej, co też może prowadzić do sporów kompetencyjnych i animozji personalnych. Problem dotyczy szczególnie prezydencji sprawowanej przez duże państwa (RFN, Francja, Wielka Brytania), których polityka zagraniczna odgrywa znaczącą rolę w świecie, a ich przywódcy przywiązują dużą wagę do aktywnej obecności w globalnej polityce.

Analizując jednak historię dotychczasowego rozwoju prezydencji oraz kształtowania się jej prerogatyw (funkcji) na przestrzeni ostatnich lat, można stwierdzić, iż powinna sobie ona poradzić z tymi nowymi problemami i wyzwaniem. Doświadczenia bowiem pokazują, iż jej rozwój częściej determinowany był zmianami pozatraktatowymi niż literą prawa. Wiele zależy i będzie zależało od szeregu czynników, takich jak m.in. kultura polityczna kraju, osobowość polityków, ich pomysłowość, kompetencje i wykształcenie urzędników na szczeblu krajowym, zasób środków finansowych i umiejętności szukania kompromisów, współpraca – także nieformalna – w ramach tzw. trio

²⁹ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, s. 28.

oraz z pozostałymi instytucjami UE. Prezydencja ma bowiem, jak twierdzą niektórzy, „wiele twarzy”. Pokazała to też polska prezydencja.

Prezydencja pod wpływem rewizji traktatów, a szczególnie Traktatu z Lizbony, stała się narzędziem integracji już nie o indywidualnym (tzw. prezydencja „starego typu”), a o kolegialnym charakterze (tzw. prezydencja „nowego typu”). Po pierwsze dlatego, że prezydencję Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich (tzw. trio) przez okres 18 miesięcy. Grupy te tworzone są na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii³⁰. Tym samym więc polska prezydencja, formalnie rzecz biorąc, ostatecznie zakończy się 31 grudnia 2012 r. wraz z upływem kadencji prezydencji Danii i Cypru. Po drugie, prezydencja sprawowana w Radzie Unii Europejskiej jest częścią nieformalnego i mieszanego systemu zbiorowego przewodnictwa w Unii Europejskiej, na który obok prezydencji składają się wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodniczący Rady Europejskiej³¹.

W kontekście traktatu lizbońskiego, omawiając sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na trzy istotne kwestie. Po pierwsze, zapis dotyczący prezydencji jest sformułowany bardzo ogólnie: „prezydencję sprawują państwa UE na zasadzie równej rotacji” (art. 1, pkt 17, ust. 9, nowy art. 9c TUE). Po drugie, postanowienia mogące mieć wpływ na prezydencję są prawem wtórnym. Zapisano je bowiem w formie propozycji decyzji Rady Europejskiej w Deklaracji nr 3. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana zapisów nie pociąga za sobą zmian w traktacie, a tym samym nie wymaga ratyfikacji. Dotychczas obowiązywał zapis art. 203 TWE, który taką procedurę wymuszał. Ponadto, jak już wspominałem, Traktat z Lizbony zakłada również wybór przewodniczącego Rady Europejskiej, co także ma istotny wpływ na sprawowanie prezydencji w UE. Kolejny zapis traktatu lizbońskiego dotyczy także nowej funkcji i wyłącza stosunki zewnętrzne z rotacji w Radzie UE, przekazując je wysokiemu przedstawicielowi, którego umocowano i w Radzie, i w Komisji (art. 1 pkt 17, ust. 9, nowy art. 9c TUE). Zabieg taki miał zapewne wzmocnić jego pozycję, choć tutaj zdania są podzielone. Ale w ten sposób prezydencja *de iure* utraciła kompetencje reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz czy przewodniczenia szczytom z innymi państwami, na rzecz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Catherine Ashton) i przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman Van Rompuy). Nadal jednak odgrywa kluczową rolę w formułowaniu polityki unijnej, przede wszystkim przez przewodniczenie sektorowym posiedzeniom Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych (grup roboczych). Nie można zatem uniknąć nakładania się kompetencji prezydencji i kompetencji Sekretariatu Generalnego Rady (będącego jed-

³⁰ Art. 1 ust. 1 Decyzji Rady Europejskiej 2009/881/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 2 grudnia 2009 r., L 315, s. 50.

³¹ Z. Czachór, *Prezydencja w działaniu. Krótka analiza błędów i nieporozumień*, „Deбата”, Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, 2011, nr 7, s. 15.

nocześnie sekretariatem przewodniczącego) oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Innym problemem jest podział zadań w przygotowywaniu posiedzeń Rady Europejskiej, gdyż jej obrady przygotowuje Rada do Spraw Ogólnych, której przewodniczy prezydencja. Problemów nie brakuje również we współpracy z Parlamentem Europejskim, którego kompetencje zostały w traktacie lizbońskim wyraźnie rozszerzone³².

Większość znawców tematyki uważa, że dzięki Traktatowi z Lizbony sprawowaniu prezydencji w UE nadano wreszcie parainstytucjonalny charakter. To prawda, ale jest to jedna z niewielu zmian pozytywnych dla prezydencji. Z drugiej bowiem strony, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony za jednym zamachem prezydencji obcięto dwa skrzydła. Pierwszym było reprezentowanie UE w stosunkach zewnętrznych. Była to funkcja gwarantująca znaczny prestiż, gdyż dawała możliwość promocji kraju sprawującego prezydencję. Ponadto, dla małych i średnich państw stanowiła jedyną okazję uczestnictwa w światowej polityce i prowadzenia dialogu na równej stopie z każdym przywódcą.

Powołanie wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa było motywowane chęcią osiągnięcia większej spójności w polityce zagranicznej UE i w ten sposób zwiększenia jej roli jako podmiotu (aktora) na arenie międzynarodowej. Dziś jest zbyt wcześnie, aby oceniać efekty tego posunięcia. Faktem jednak jest, że tendencja do prowadzenia własnej, suwerennej polityki zagranicznej w państwach europejskich jest bardzo silna, a interesy często znacząco rozbieżne. Jest to skutek narastającej renacjonalizacji i tendencji nacjonalistycznych w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw naszego kontynentu, borykających się w większości z kryzysem finansowo-gospodarczym. Być może już niedługo wysoki przedstawiciel będzie potrafił zjednoczyć państwa europejskie wokół problemów wspólnych dla wszystkich, takich jak np. kwestie humanitarne, prawa człowieka czy współczesne zagrożenia zewnętrzne (terroryzm międzynarodowy, migracje, bezrobocie i inne problemy globalne)³³.

Drugim problemem jest umiejscowienie wysokiego przedstawiciela w unijnej strukturze instytucjonalnej. Działając bowiem jednocześnie w Radzie i w Komisji oraz dzieląc część kompetencji z przewodniczącym Rady Europejskiej, zajmuje on dość niewygodną pozycję. Sytuację pogarsza dodatkowo fakt dość ogólnikowego sformułowania zapisów traktatowych odnoszących się do jego obowiązków. Formalnie jest on odpowiedzialny za prowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, jej konceptualizację i realizację z upoważnienia Rady. Zobo-

³¹ J. M. Fiszer, *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku*, [w:] J. M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony...*, s. 115-152; J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, [w:] J. M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony...*, s. 153-177; A. Łada, A. Fuksiewicz, *Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego*, „Debata”, Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, 2011, nr 7, s. 24.

³³ M. M. Brzezińska, op.cit., s. 57-61; W. Skrobisz, *Prezydencja w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Realia” 2010, nr 2(17), s. 66-67.

wiązany jest też do przewodniczenia Radzie do Spraw Zagranicznych, pozostając jednocześnie instytucjonalnie związanym z Komisją Europejską, gdzie pełni funkcję wiceprzewodniczącego (art. 18 TUE). Wysoki przedstawiciel, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej, kieruje też pracami Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa³⁴.

W efekcie powyżej omówionych zmian, kraj sprawujący prezydencję utracił w praktyce większość dotychczasowych uprawnień w zakresie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. O ile jednak „pierwsze skrzydło” to głównie prestiż, o tyle w wypadku „drugiego skrzydła” mamy do czynienia z poważnym uszczupleniem kompetencji państwa sprawującego prezydencję.

Prezydencja po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, mimo utraty większości prerogatyw w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa, nadal odpowiada za wiele kwestii ściśle związanych z tymi obszarami funkcjonowania Unii Europejskiej (np. wciąż przewodniczy grupom roboczym zajmującym się polityką sąsiedztwa). Ścisła zależność wielu polityk z działalnością zewnętrzną UE powoduje, że kraj sprawujący przewodnictwo nie może całkowicie zrezygnować z angażowania się w sprawy zagraniczne. Zwłaszcza większe państwa członkowskie, które chcą inicjować działania UE i współtworzyć jej agendę, muszą podejmować pewną aktywność w tym zakresie. Nie zmienia to faktu, że istotnym i otwartym wciąż problemem pozostaje sposób kooperacji z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz rola prezydencji w posiedzeniach grup roboczych, którym już nie przewodniczy, gdyż funkcję tę przejęła Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Kwestii tych nie rozstrzygnęły pierwsze trzy państwa, które przewodniczyły Radzie UE już po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, tj. Hiszpania, Belgia i Węgry³⁵.

W związku z powyższym, przed polską prezydencją pojawiły się poważne problemy systemowe, a zarazem wiązano z nią duże nadzieje, że wypełni ona istniejące jeszcze luki w lizbońskim modelu sprawowania władzy w Unii Europejskiej i w ten sposób umocni rolę prezydencji rotacyjnej w unijnej architekturze instytucjonalnej.

Przesłanki i bilans polskiej prezydencji w Unii Europejskiej

We wstępie podkreślono, że główną tezę niniejszego tekstu stanowi stwierdzenie, iż mimo przewagi przesłanek negatywnych, niesprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny. Polska w sumie zdała ten trudny egzamin, jakim jest prezydencja w Radzie UE, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym czasie w Europie i na świecie. Takie też stanowisko w podsumowaniu polskiej prezydencji zajęli przy-

³⁴ *Decyzja Rady Europejskiej 2009/881/UE...*, op.cit., art. 1-2. Patrz także: M. Zuber, op.cit., s. 92-93; J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w traktacie lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analiza i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 36-38.

³⁵ A. Łada, A. Fuksiewicz, op.cit., s. 24-25.

wódcy UE, na czele z szefem Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Martin Schulz, lider socjaldemokratów w PE, stwierdził, że „była to najlepsza prezydentura ostatnich lat”, a Catherine Ashton mówiła o „bardzo dobrym przewodnictwie”³⁶.

Nie potwierdziły się obawy, że Polska może nie podołać tym wszystkim wyzwaniom, jakie niesie przewodnictwo w Radzie UE. Okazało się, że Polska dobrze przygotowała się do tej roli, dzięki czemu mniej było prowizorki i improwizacji, z których to przywar do tej pory byliśmy znani w Europie. Tym razem z przygotowaniami do tego odpowiedzialnego zadania nie czekaliśmy – jak to leży w polskim zwyczaju – do ostatniej chwili, bo formalnie przygotowania do sprawowania prezydencji Polska rozpoczęła już 2008 r. wraz z powołaniem Pełnomocnika Rządu, którym został ówczesny szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaj Dowgielewicz. Tuż przed inauguracją polskiej prezydencji – na pytanie: „Czy polskie przewodnictwo w UE przejdzie do historii jako czas wielkich projektów, czy popychanie codziennych spraw?” – odpowiedział on: „Będziemy się zajmowali wielkimi projektami – negocjacjami budżetu UE na lata 2014-2020, szczytem Partnerstwa Wschodniego 30 września w Warszawie, rozszerzeniem UE o Chorwację. Ale będzie też wiele małych spraw do załatwienia. Mamy katalog kwestii, którymi będzie się zajmowała polska prezydentura. To aż 890 spraw – od regulaminów płacowych w instytucjach europejskich po wieloletni budżet Unii. (...) Ale będziemy prezydenturą ambitną, przewodnictwem z własnymi specjalnościami i szczególnymi punktami zainteresowania – takimi, jak unijna polityka sąsiedztwa, polityka energetyczna, strategia na rzecz wzrostu gospodarczego. (...) Prezydentura będzie okazją do tego, żebyśmy uwierzyli w siebie, poczuli się pewniej. Pokazali światu, że jesteśmy nowoczesnym krajem z ambicjami i kompetencjami”³⁷.

Nadzieje i oczekiwania związane z polską prezydenturą zarówno w kraju, jak i w UE były duże. Oczekiwano od nas więcej niż od prezydencji czeskiej czy węgierskiej, bo przecież Polska to kraj duży, którym od dłuższego czasu rządzi partia proeuropejska, a poparcie dla UE (euroentuzjazm) wynosi 80%. Polska zaliczana jest przecież do grupy sześciu największych państw Unii, od których można oczekiwać inicjowania polityki europejskiej, a nie tylko w miarę bezkolizyjnego zarządzania nią. Niektórzy uważali wręcz, że polska prezydentura będzie precedensowa i pokaże, jak powinna być ona pełniona w nowym systemie unijnym stworzonym przez Traktat z Lizbony³⁸.

Jednocześnie Polska, jako kraj sprawujący prezydenturę po raz pierwszy, wiedziała, że musi postępować ostrożnie, gdyż jej aktywność lub pasywność będzie

³⁶ Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji..., op.cit., s. 224-225; B. Nowak, *Ostatnia prezydentura dużych oczekiwań – refleksje po Prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2012, nr 2, s. 3.

³⁷ J. Pawlicki, *Uwierzmy w siebie. Rozmowa z Mikołajem Dowgielewiczem, ministrem ds. europejskich*, „Gazeta Wyborcza”, 23-25 kwietnia 2011 r., s. 10.

³⁸ A. Łada, *Trudna prezydentura po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 maja 2011 r., s. 15; K. Szczerski, *Polska prezydentura w czasie kryzysu. Uwarunkowania systemowe*, „Debata”, Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, 2011, nr 7, s. 19-22; B. Nowak, op.cit., s. 3-18.

surowo oceniana. Tak więc wysokie oczekiwania związane z polską prezydencją, choć napawały dumą, to w praktyce nie były dla niej sprzyjające. Zostały bowiem w wielu obszarach sztucznie wyolbrzymione, co zaciemniło realny obraz prezydencji i ułatwiało późniejszą krytykę jej osiągnięć.

Ogólnie rzecz biorąc, Polska podeszła do prezydencji poważnie, odrzucając nasze tradycyjne powiedzenie „jakoś tam będzie”. Była bowiem świadoma ogromu czekających ją zadań, związanych z przygotowaniem i sprawowaniem prezydencji, poczynając od wyznaczenia jej priorytetów, poprzez działania logistyczne związane ze sprawnym przeprowadzeniem tysięcy spotkań, konferencji i imprez im towarzyszących oraz działania promocyjne, aż do przygotowania setek urzędników do pracy na „unijnym” poziomie. Władze naszego państwa zdawały sobie sprawę z tego, że przez sześć miesięcy to Polska stanie się centrum UE, że nasz kraj odwiedzą dziesiątki tysięcy gości, że trzeba się dobrze zaprezentować pod każdym względem. Zdawaliśmy sobie sprawę z tego, iż prezydencja to jedna z bardziej angażujących i odpowiedzialnych funkcji realizowanych przez szczebel narodowy w UE i że wyzwania, jakie stawiane są państwu ją sprawującemu, wymagają pełnej mobilizacji kompetencyjnej, administracyjnej, logistycznej, finansowej itd.³⁹

Podsumowując rozważania na temat polskiej prezydencji i jej bilansu, można stwierdzić, że odniosła ona sukces na płaszczyźnie logistyczno-administracyjnej i udało jej się poprawić wizerunek Polski na unijnej arenie, ale są to efekty bardziej o znaczeniu taktycznym, aniżeli strategicznym. Mają większe znaczenie w perspektywie doraźnej niż długofalowej. Ponieśliśmy natomiast porażkę w wymiarze strategicznym, mierzonym własnymi inicjatywami, realizowanymi zgodnie z celami polityki krajowej oraz służącymi wzmocnieniu własnej wizji polityki europejskiej⁴⁰.

Należy jednak pamiętać, że Polska musiała zmienić taktykę i niektóre zamierzenia tuż przed rozpoczęciem prezydencji i zmodyfikować jej cele pod wpływem rewolucji w Afryce Północnej – zwłaszcza wojny w Libii – które okazały się wyjątkowo niesprzyjającymi przesłankami dla naszego przewodnictwa w Radzie UE. Ponadto, przebiegała ona w cieniu takich wydarzeń, jak kryzys w strefie euro, dramat finansowo-gospodarczy Grecji, kryzys na Białorusi, sprawa Julii Tymoszenko na Ukrainie czy wybory parlamentarne w Polsce i w Rosji, którym media światowe – i polskie też – poświęcały więcej uwagi niż przewodnictwu Polski w Radzie UE. Co więcej, polskie przewodnictwo to prezydencja odbywająca się w czasie bezprecedensowej w dziejach UE kumulacji wielu kryzysów, takich jak kryzys zadłużenia, demontaż Schengen, kryzys Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, brak zdolności wojskowo-operacyjnych Unii i kryzys solidarności finansowej, które doprowadziły do wewnętrznych podziałów oraz wzrostu ksenofobii między poszczególnymi narodami i krajami członkowskimi UE. Te, także niesprzyjające polskiej prezydencji uwarunkowania międzynarodowe, sprawiły, iż *de facto* poniosły fiasko jej sztandarowe zadania (priorytety), tj. wzmocnienie Partnerstwa

³⁹ T. Bielecki, *Ludzie prezydencji w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 28 marca 2011 r., s. 13; L. Baj, *Wypromować się na prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 25 kwietnia 2011 r., s. 27.

⁴⁰ M. Wojciechowski, *Zająć się Południem, nie zapominać o Wschodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 23-25 kwietnia 2011 r., s. 11.

Wschodniego, bezpieczeństwo UE, podpisanie przez Chorwację traktatu akcesyjnego z UE, przyspieszenie negocjacji o członkostwo z innymi państwami Bałkanów Zachodnich (Macedonia, Bośnia, Serbia, Albania), którym już wcześniej obiecano członkostwo w UE, zawarcie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią, negocjacje nad nową perspektywą budżetową dla UE (na lata 2014-2020) czy poszerzenie strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię (weto Holandii uniemożliwiło realizację tego celu)⁴¹.

Na konto porażek naszej prezydencji zaliczyć też trzeba deklarowaną w jej priorytetach chęć zainauguowania debaty o źródłach wzrostu gospodarczego w Europie. Polska przedstawiła w tej kwestii jedynie skromny raport⁴², który nie odnosił się do aktualnych kluczowych problemów kryzysu gospodarczego i *de facto* nie odbił się żadnym echem. Tymczasem taka debata jest UE bardzo potrzebna, a polskie doświadczenia transformacyjne wręcz predestynują nas do odgrywania roli jej moderatora. Jak trafnie zauważa Bartłomiej Nowak: „Zadłużone południowe państwa strefy euro muszą przecież kiedyś swoje zadłużenie spłacić, ale aby to zrobić najpierw potrzebny jest ich powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Niektórym z nich grozi tymczasem długotrwała recesja (...) Kluczowe pytanie, to jak sprawić, aby w warunkach tak dużych nierównowag makroekonomicznych w strefie euro i braku możliwości polepszenia konkurencyjności tradycyjnymi mechanizmami polityki kursowej przez państwa zadłużone, można było odnowić mechanizmy wzrostu. Nawet nie będąca członkiem strefy euro Polska, mogła zrobić więcej, aby wziąć udział w takiej dyskusji”⁴³.

Natomiast wielkim sukcesem zakończył się Krajowy Program Kulturalny Polskiej Prezydencji 2011, na który składało się około 4 tys. różnych imprez artystycznych: festiwali, koncertów, przedstawień teatralnych, pokazów filmowych, wystaw itp., promujących polską kulturę i sprzyjających budowaniu pozytywnego wizerunku naszego kraju w Europie i w świecie⁴⁴.

Ponadto, za duży sukces polskiej prezydencji można też uznać – choć zdania są tutaj podzielone – przyjęcie dyrektywy patentowej oraz zestawu aktów prawnych, mających na celu wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych w UE, czyli jednej dyrektywy i pięciu regulacji tworzących tzw. sześciopak. Wzmacnia on dyscyplinę fiskalną w UE, koryguje wielokrotnie łamany Pakt Stabilności i Wzrostu oraz ulepsza w jego ramach zarówno mechanizmy prewencyjne, jak i sankcje związane z nieprzebrnięciem już obowiązujących regul⁴⁵.

⁴¹ K. Szczerski, *Polska prezydencja w czasie kryzysu...*, s. 22; J. Lewandowski, *Budżet Unii w cieniu kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 12 września 2011 r., s. 31; K. Grot, *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28-29 maja 2011 r., s. 13.

⁴² *Report of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Towards a European consensus on growth*, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/presidency_report_on_growth.pdf (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁴³ B. Nowak, op.cit., s. 13-14.

⁴⁴ R. Pawłowski, *Z czym do Europy, czyli pół roku polskiej kultury*, „Gazeta Wyborcza”, 1 lipca 2011 r., s. 13; *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op.cit., s. 101-108, 131-141.

⁴⁵ B. Nowak, op.cit., s. 13.

Konkludując, można stwierdzić, że w sumie była to prezydencja udana: spokojna, nastawiona na szukanie porozumienia i kompromisów. W ocenie polityków, ekspertów i publicystów polska prezydencja była lepsza niż czeska czy węgierska. Tak też została oceniona przez gremia kierownicze UE oraz ukazana w mediach europejskich⁴⁶.

W styczniu 2012 r. polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z agencją konsultingową Burson-Marsteller rozesłało kwestionariusze online do gabinetów komisarzy oraz do ponad 2 tys. Polaków zatrudnionych w instytucjach europejskich, celem uzyskania informacji na temat postrzegania polskiej prezydencji przez ww. grupy. Przeprowadzono ponadto nieformalne szczegółowe wywiady telefoniczne z sześcioma wiodącymi dziennikarzami wyspecjalizowanymi w sprawach unijnych. Dwie pierwsze badane grupy wystawiły polskiej prezydencji wysokie oceny (ponad 75% wskazań), chwalać dobrą komunikację, przywództwo i współpracę z instytucjami UE. Wśród mocnych stron polskiej prezydencji wymieniano także promocję Polski i polskiego designu. Z kolei dziennikarze cenili sobie dobry dostęp do polskich ministrów oraz punktualne i rzetelne otrzymywanie informacji. Doceniono profesjonalizm przedstawicieli prezydencji, szczególnie w kontekście aktualnych trudności politycznych i gospodarczych Europy. Także w mediach europejskich o polskiej prezydencji przeważały komentarze neutralne i pozytywne. Natomiast stosunkowo niewiele o prezydencji pisały media w RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Hiszpanii. Tu dominowały przekazy neutralne o charakterze informacyjnym⁴⁷.

Można się zastanawiać, czy Polskę było stać na bardziej aktywną i kreatywną prezydencję. Zapewne tak by było, gdyby nie te wszystkie niesprzyjające jej okoliczności, a przede wszystkim, gdyby nasza prezydencja w UE nie zbiegła się z kampanią wyborczą i wyborami do Sejmu i Senatu, które należało przełożyć na wiosnę 2011 r. Tym bardziej, że wybory te i tak wygrałaby PO, a rząd miałby więcej czasu na aktywny udział w prezydencji, co z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia jej efektywności i sukcesów.

Bardziej krytyczne stanowisko i negatywne oceny polskiej prezydencji przewijają się natomiast w wypowiedziach polityków z opozycji politycznej, a zwłaszcza członków partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS), której lider Jarosław Kaczyński domagał się, aby priorytetami polskiej prezydencji były: przyszły wieloletni budżet UE, wspólna polityka rolna i energetyczna, polityka prorodzinna, a także działania skierowane do wschodnich i południowych sąsiadów Unii, rozszerzenie Unii o Chorwację i Islandię, a w dalszej perspektywie o państwa zachodnich Bałkanów oraz kwestia obrony chrześcijan w świecie i nauka europejska Jana Pawła II. Dla PiS i związanych z nią mediów, polityka europejska rządu premiera Donalda Tuska odnosi tylko „symboliczne triumfy. Ale jeśli chodzi o zmiany systemowe w Unii, Polska od dawna nie jest w stanie wywalczyć niczego konkretnego”⁴⁸.

⁴⁶ *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op.cit., s. 224-225.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 225-226.

⁴⁸ P. Semka, *Polacy, nic się nie stało?*, „Rzeczpospolita”, 1 lutego 2012 r., s. 11; A. Kowalski, *Gdzie jest premier?*, „Nasz Dziennik”, 31 października - 1 listopada 2011 r., s. 1; *Prezydencja według PiS*, „Gazeta Wyborcza”, 31 maja 2011 r., s. 7.

Prawem opozycji politycznej jest krytyka polityki partii aktualnie sprawujących władzę, ale są jej granice, a przede wszystkim powinna to być krytyka konstruktywna i rzeczowa, służąca polskiej racji stanu i naszym interesom narodowym.

Zakończenie

Nie tylko polska prezydencja, ale w ogóle rotacyjne przewodniczenie w Radzie Unii Europejskiej przez kolejne państwa członkowskie, zawsze wzbudza wiele emocji politycznych i polemik analitycznych. Stanowi ono bowiem – jak stwierdzono we wstępie – jeden ze swoistych fenomenów polityki europejskiej, które czynią ją tak bardzo interesującym przedmiotem badań naukowych, zwłaszcza dla prawników i politologów, wskazując jednocześnie na specyfikę systemową Unii Europejskiej, która wciąż ewoluuje. Trzeba pamiętać, że choć proces integracji wewnątrz Wspólnot przebiega już od kilkudziesięciu lat, to wciąż nie udało się w pełni wytworzyć systemu decydowania w kwestiach regulujących politykę każdego z państw członkowskich we wszystkich, istotnych dla całej UE dziedzinach. Jest to skutek braku zgody wszystkich państw członkowskich co do wspólnej wizji politycznej przyszłości Unii Europejskiej. Do dziś nierozstrzygniętą kwestią jest bowiem to, w którą stronę zmierza Wspólnota – czy ma być ona federacją czy konfederacją?⁴⁹

Będąc póki co luźnym związkiem państw, Unia nie jest w stanie przeciwstawiać się niekorzystnym dla niej zjawiskom, co pokazał ostatni kryzys finansowo-gospodarczy, ani nie jest w stanie konkurować ze światowymi potęgami gospodarczymi, takimi jak Stany Zjednoczone, Chiny czy Japonia. Dlatego już dziś, nie czekając na ostateczną decyzję co do przyszłego ustroju politycznego UE, należy dążyć do zacieśniania współpracy w ramach prowadzonych przez nią polityk tak, aby rozstrzygnięcia i decyzje zapadające na poziomie centralnym Unii wiązały w jak największym stopniu poszczególne państwa członkowskie. Tylko wówczas przeciwdziałanie w skali ogólnoeuropejskiej zjawiskom, takim jak światowy kryzys gospodarczy, będzie przynosiło o wiele bardziej wymierne efekty.

Obok dynamiki samego systemu europejskiego, zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, należy też mieć na uwadze „państwowy” wymiar prezydencji. Dzięki sprawowaniu przewodnictwa poszczególne kraje członkowskie mogą istotnie oddziaływać formalnie i nieformalnie zarówno na zakres przedmiotowy, jak również na tempo procesów politycznych i ostateczny kształt decyzji. W tym sensie prezydencję można w rzeczywistości uznać za najbardziej efektywny instrument wpływu pojedynczego państwa na politykę całej Unii, co ma szczególnie istotne znaczenie dla krajów średnich i małych oraz nowych państw członkowskich, dla których sprawowanie przewodnictwa jest swoistym egzaminem europejskiej dojrzałości. W żadnej innej procedurze czy sytuacji decyzyjnej, rola i odpowiedzialność pojedynczego państwa za politykę wspólnotową nie są tak znaczące, jak

⁴⁹ T. Niedziółka, *Przyszłość Unii Europejskiej po kryzysie gospodarczym*, „Realia” 2010, nr 2(17), s. 57-61; D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010, s. 100-152.

w momencie, gdy pełni ono obowiązki prezydencji. Dlatego też, jak trafnie zauważa Krzysztof Szczerski: „Prezydencja, nie będąc wszak najważniejszym z rozwiązań proceduralnych w polityce europejskiej, wywołuje owe emocje i skłania do ocen przede wszystkim dlatego, że – mimo iż nie mówimy w tym przypadku o odrębnej instytucji wspólnotowej w rozumieniu organu, ale o instytucji w ujęciu funkcjonalnym – stanowi ona niezwykle formę pomostu proceduralnego pomiędzy różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jest swoistym połączeniem narodowych ambicji, interesów i siły z ponadnarodową proceduralnością i poszukiwaniem kompromisu i uzyskiwaniem przez Unię jako całość zdolności decyzyjnej”⁵⁰.

Można zatem stwierdzić, że wpływ państwa sprawującego prezydencję w UE na jej kształt, funkcjonowanie i działalność był – jak pokazuje to historia – i jest nadal duży, mimo takich czy innych ograniczeń. Choć państwo sprawujące prezydencję podczas negocjacji nie może wprost forsować swego punktu widzenia, to jednak tworzenie programu prezydencji pozwala mu na wskazanie tych obszarów polityki europejskiej, które z punktu widzenia danego kraju są istotne oraz takich, z którymi chce być identyfikowane przez następne lata. A zatem nie chodzi o to, by forsować swoje interesy podczas negocjacji decyzyjnych, ale o to, by tak je sformułować, aby ich przebieg, kolejność podejmowanych tematów, zakres merytoryczny obrad Rady prezentował priorytety kraju prezydencji. Czy Polsce udało się to osiągnąć, dziś trudno jeszcze dać jednoznaczną odpowiedź. W znacznej mierze tak, ale to pokaże dopiero przyszłość.

Streszczenie

Celem mojego tekstu jest próba pokazania przesłanek polskiej prezydencji, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, czyli sprzyjających i niesprzyjających oraz dokonania jej bilansu. Tezą główną zaś jest stwierdzenie, że prezydencja ta była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać. Postawiłem sobie więc zadanie trudne, gdyż prezydencja ta - jak zresztą wszystkie unijne prezydencje - wywołuje wiele emocji i są już na jej temat rozbieżne opinie ekspertów, badaczy a przede wszystkim polityków. Na jej pełny, obiektywny bilans jest - rzecz jasna - jeszcze za wcześnie, co nie oznacza jednak, aby jej dziś nie analizować i badać oraz wyciągać stosownych wniosków. Tym bardziej, że polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej z wielu powodów uznać należy za wyjątkowy czas europejskiej lekcji. Nie tylko dla naszej administracji czy klasy politycznej, ale również dla innych partnerów z Unii Europejskiej. Zostali oni porażeni kryzysem finansowo-gospodarczym i nie zawsze radzą sobie w walce z jego skutkami. Z pewnością to, w jaki sposób odegraliśmy rolę przywódcy jednej z głównych unijnych instytucji i to, czego się w tym czasie nauczyliśmy, przesądzi o wizerunku Polski i obecności w Unii Europejskiej na kolejne lata. Niektórzy historycy już porównali naszą prezydencję w UE do zjazdu w 1000 r. w Gnieźnie, czyli

⁵⁰ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, s. 23.

za wydarzenie o przełomowym znaczeniu dla Polski i jej miejsca na arenie międzynarodowej.

W swoim tekście próbuję pokazać, że mimo przesłanek negatywnych, niesprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny, a Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdała ten trudny egzamin, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym półroczu, tj. od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., czyli w czasie polskiej prezydencji, w Unii Europejskiej i na świecie. Takie też stanowisko zajęli w podsumowaniu polskiej prezydencji przywódcy UE na czele z szefem Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Ponadto, staram się pokazać, że nasza prezydencja była spokojna, nastawiona na szukanie porozumienia i kompromisów, że była lepsza niż czeska czy węgierska. Szkoda tylko, że zainteresowanie mediów światowych przewodnictwem Polski w Radzie UE było stosunkowo małe, bo to spowodowało, że pozostało ono w cieniu takich wydarzeń, jak kryzys w strefie euro, dramat finansowo-gospodarczy Grecji, „arabska wiosna ludów”, czy wybory parlamentarne w Polsce oraz w Rosji i ich sfalszowany wynik w grudniu 2011 r. Mimo obaw, Polska podołała wyzwaniom, jakie niesie przewodnictwo w Radzie UE.

Konkurencyjność czy adaptacja – wizje rozwoju Unii Europejskiej w założeniach i realizacji polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Leszek Kwieciński

Wprowadzenie

Jednym z obszarów strukturalno-funkcjonalnych, w których prezydencja ma realne możliwości oddziaływania, jest stworzenie wizji budowania konkurencyjności międzynarodowej Wspólnoty Europejskiej. Owa wizja konkurencyjności składa się winna z priorytetów, działań, instrumentów, które, uzgodnione i implementowane pomiędzy państwami członkowskimi UE, będą wpływały na konkurencyjność zewnętrzną (międzynarodową) UE, ale także umożliwią włączanie się wszystkich uczestników procesu integracyjnego w jej kreowanie, co w efekcie zapewni legitymizację określonej wizji. Rzecz jasna, sformułowanie powyższych składników wizji rozwojowej UE nie jest domeną prezydencji samej w sobie, ale funkcje pełnione w czasie jej sprawowania mogą zwiększyć szanse danego państwa na określenie jej zawartości merytorycznej (operacyjnej) oraz poszerzyć możliwości absorpcji środków europejskich z nią związanych.

Analizując możliwości budowania konkurencyjności organizacji międzynarodowej, jaką jest UE rozumiana jako swego rodzaju system społeczno-gospodarczy¹ kreowany na poziomie subnarodowym, warto w tym miejscu określić definicję owej konkurencyjności. Jedną z propozycji jest ta zaproponowana przez Komitet Doradczy (tzw. Grupę Ciampi, której nazwa pochodzi od nazwiska przewodniczącego Komitetu – Carlo Azeglio Ciampiego) w raporcie „Enhancing European Competitiveness” z 1995 r.² Według jego autorów konkurencyjność organizacji międzynaro-

¹ S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 28-42.

² Dokument ten był pierwszym oficjalnym raportem opisującym stan unijnej konkurencyjności. Przedstawiał on także priorytety polityki ekonomicznej i wytyczne odnośnie podnoszenia konkurencyjności UE. Raport został przedstawiony w 1995 r. przewodniczącemu Komisji Europejskiej – Jacques'owi Santerowi. Zob.: C. Ciampi, *Enhancing European competitiveness. Competitiveness Advisory Group. First report to the President of the Commission, the Prime Ministers and Heads of State. June 1995*, Archive of European Integration – University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/2866/01/052.pdf> (data dostępu: 23 marca 2012).

dowej ma swoje źródła w jej produktywności, efektywności czy zyskowności, ale nie jest celem samym w sobie. Stanowi narzędzie do osiągnięcia konkretnych celów takich jak podnoszenie standardów życia czy wzrost dobrobytu społecznego. Przyczynia się także do zwiększenia wartości dodanej i potencjalnego wzrostu, stymulując innowacyjność, a także inwestycje wspierające tworzenie nowych miejsc pracy i kreatywność jednostek. Ekonomiczny wymiar konkurencyjności jest więc postrzegany jako kompatybilny z aspektem społecznym. Co więcej, można także zauważyć, iż zaproponowane podejście wyklucza postrzeganie konkurencyjności jako samoistnego zjawiska ekonomicznego, utożsamianego z efektywną działalnością przedsiębiorstw. Konkurencyjność systemowa organizacji międzynarodowej, jaką jest UE, to wynik interakcji zachodzących między rządami, przedsiębiorstwami, instytucjami formalnymi i nieformalnymi oraz rezultat jakości organizacyjnej społeczeństw³.

Wybór tego właśnie ujęcia konkurencyjności nie jest przypadkowy, bowiem przytoczone wyżej, szerokie rozumienie tego zagadnienia, obejmuje zarówno kwestie *stricte* ekonomiczne, technologiczne, jak i instytucjonalne oraz społeczne. Dla spełnienia warunków partycypacji, legitymizacji i efektywności wszystkie te atrybuty powinny być traktowane jako jednakowo ważne. W przeciwnym razie istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia deformacji procesów europeizacji, które mogą skutkować dalszą polaryzacją konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej UE, a w konsekwencji tworzyć głębokie podziały polityczno-narodowe w obrębie Unii oraz indukować fałszywe lub niebezpieczne alternatywy dla wizji rozwoju tej organizacji, a nawet – w ekstremalnym ujęciu – stawiać pytanie o sens jej trwania.

Obejmując prezydencję w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r., Polska zobowiązana została do konstruowania praktycznych wymiarów wizji konkurencyjności UE na bazie strategicznego i długoterminowego dokumentu – „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Przejawiać się to miało w kolejnych etapach budowy Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), Europejskiej Przestrzeni Badań i Innowacji (*European Research and Innovation Area* – ERIA) czy w kontekście działań związanych z Euratomem. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę fakt, iż konkurencyjność nie jest celem, a środkiem do rozwoju UE, który musi być powszechnie lub w zdecydowanej większości akceptowany przez wszystkich uczestników europejskiej gry, Polska opracowała propozycje, określające możliwości włączenia się do szerokiego grona interesariuszy kształtowania konkurencyjności UE. Było to tym bardziej pożądane, że polska prezydencja rozpoczynała konstruowanie, na razie wstępnego, politycznego porozumienia dotyczącego kształtu wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020. To właśnie struktura wewnętrzna tych ram finansowych, zasady podziału środków oraz ich wysokość mają dać odpowiedź na pytanie, jak definiować i kreować konkurencyjność, jak ją odnosić do spójności wewnątrzspółnotowej i jak szukać poparcia na rzecz jej wdrażania. Te dwa typy determinizmów – zewnętrzny

³ T. Dołęgowski, *Unia Europejska a Polska. Konkurencyjność i instytucje*, [w:] G. Wojtkowska-Łodej (red.), *Polska w Unii Europejskiej, uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, Warszawa 2004, s. 60 i nast.

i wewnętrzny – dają możliwość określenia stylu prowadzenia polityki europejskiej danego państwa członkowskiego. W zależności od tego, czy polityka europejska, także w wymiarze sprawowania prezydencji w Radzie UE, ulega bardziej wpływom zewnętrznym, narzucanym przez instytucje i organizacje subnarodowe, czy jest bardziej autonomiczna, aktywna, wyprzedzająca, kreująca wizje rozwoju, reguły działania, możemy określić trzy jej style⁴:

- adaptacja, czyli uleganie, spolegliwość, ustępliwość, uwzględnianie relacji wpływu (tłumaczenie terminu *compliance*);
- konkurencja, czyli budowanie alternatyw, działania antycypacyjne;
- komunikacja, czyli hybryda obydwu powyższych typów, w przypadku której szuka się alternatyw, bazując na kreowaniu koalicji kalejdoskopowych, czasem krótkotrwałych, na rzecz rozwiązania problemu, bądź osiągnięcia założonego celu; to podejście ma charakter bardziej aktywny niż bierny.

Trzy powyższe style pozwalają na określenie roli i wpływu procesów europeizacji na zachowanie się poszczególnych państw członkowskich. Wykorzystując podejście neoinstytucjonalne, możemy sformułować prognozy na temat typów izomorficznej zmiany instytucjonalnej w kontekście procesów europeizacji. Typ zmiany izomorficznej pozwala następnie szukać zależności empiryczno-normatywnych, począwszy od izomorfizmu przymusu – jako zachowania legitymizującego dane działania, a więc biernego podporządkowywania się dyskursom subnarodowym, przez izomorfizm mimetyczny rozumiany jako reakcja na niepewność i jej zapobieganie, a więc w miarę możliwości rozumne dopasowywanie się do kontekstu i osiąganie z niego obiektywnej korzyści, aż do izomorfizmu normatywnego dotyczącego profesjonalizacji działań, a więc kognitywnego i antycypacyjnego wymiaru uprawiania polityki. W efekcie tej analizy możemy wyodrębnić podmioty i poziomy inicjujące, pierwotne oraz wtórne, naśladowcze w obrębie europejskich polityk i procesów⁵.

W niniejszym artykule postaram się poszukać odpowiedzi na pytanie do jakiego typu i stylu działania w procesach europeizacji można odnieść polskie dokonania z okresu sprawowania prezydencji w Radzie UE. Odwołam się przy tym do tych aspektów polskiej prezydencji, które są związane z określaniem zasad i reguł konkurencyjności międzynarodowej UE, kształtowaniem polityki spójności i propozycji alokacji środków w ramach wieloletniej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. Swoje spostrzeżenia oparłem na metodzie neoinstytucjonalnej, która pozwala na opis formalnych i nieformalnych działań analizowanych podmiotów, a w omawianym przypadku umożliwiła mi opisanie stylu uprawiania polityki europejskiej przez Polskę jako nowe państwo członkowskie UE, sprawujące prezydencję po raz pierwszy. Przyjętymi technikami badawczymi, obok analizy *desk research*, były wywiady pogłębione ustrukturyzowane, które przeprowadziłem w ramach realizacji

⁴ M. W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel, *Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns*, „Journal of European Integration” 2007, vol. 29, no. 4, s. 405-423.

⁵ P. J. Di Maggio, M. W. Powell, *The Iron Cage Revisited: The Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” 1983, vol. 48, no. 2, s. 147-160.

szerszego merytorycznie grantu finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW; nr 9003/B/H03/2010/38) w okresie od listopada 2010 r. do października 2011 r. z pracownikami trzech ministerstw zaangażowanych w przygotowanie i przeprowadzenie polskiej prezydencji, tj. Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Krzysztof Gulda – Dyrektor Departamentu Strategii oraz Marcin Kardas – Radca Ministra), Ministerstwa Gospodarki (Beata Lubos – Naczelnik Wydziału Innowacyjności) oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Piotr Żuber – Dyrektor Departamentu Polityki Strukturalnej). Posłużyłem się zatem technikami ilościowo-jakościowymi, które są często stosowane przy diagnozowaniu zależności neoinstytucjonalnych, gdyż pozwalają na uchwycenie zarówno zależności statycznych (zasad, procedur, struktur), jak i dynamicznych (zachowań, idei, dyskursów, dokonań). Teza badawcza, której chciałbym dowieść w tym artykule, brzmi: polska polityka europejska w odniesieniu do kreowania konkurencyjności międzynarodowej UE oraz zasad jej finansowania ma raczej typ związany z adaptacyjnością, co skutkuje przyjęciem stylu uprawiania polityki europejskiej określanego jako izomorfizm przymusu z elementami izomorfizmu kognitywnego, ale tylko na etapie formułowania zasad tej polityki, a nie jej tworzenia i wdrażania.

Europejski kontekst procesów rozwojowych – więcej konkurencyjności kosztem spójności

Unia Europejska od co najmniej dekady nie przestaje szukać nowych pomysłów na podnoszenie konkurencyjności międzynarodowej, do której kluczem ma być innowacyjność. Zarówno „Strategia Lizbońska” (2000), jak i odnowiona „Strategia Lizbońska” (2005) oraz strategia „Europa 2020” miały i mają definiować kierunek rozwoju i sposoby zwiększania owej innowacyjności. W kontekście zmian zachodzących we współczesnym świecie nie dziwi taka optyka, ale główne pytanie brzmi, czy tak naprawdę, w tych wszystkich strategicznych i finansowych wytycznych, chodzi tylko o innowacyjność i konkurencyjność? Począwszy bowiem od rozszerzenia UE o 10 nowych państw pochodzących głównie z Europy Środkowo-Wschodniej (2004 r.), tzw. stare państwa członkowskie niemal panicznie zaczęły szukać nowych algorytmów budowania konkurencyjności, włącznie z nowym ujęciem polityki spójności. Ta polityka, która dotychczas była budowana i rozumiana na zasadzie solidarności, poprzez którą wspierano państwa (regiony) biedniejsze przez bogatsze, począwszy od 2004 r. zaczyna być kształtowana na zasadzie wartości dodanej (*value for money*). Oznacza to, że pieniądze unijne mają być inwestowane w przedsięwzięcia związane z badaniami i rozwojem, innowacjami, zieloną energią, aktywną polityką rynku pracy, itp. Analiza wieloletnich ram finansowych z lat 2000-2020 wskazuje na wzrost znaczenia właśnie tak rozumianej optyki rozwoju (patrz tabela nr 1).

Z powyższej tabeli wyraźnie wynika, iż stare państwa UE, które straciły dostęp do finansowania z polityki spójności po akcesji państw z Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r., szukają nowego mechanizmu podziału środków – tak, aby zapewnić sobie i swoim interesariuszom dostęp do tych zasobów. Dynamicznie przyrastają więc pieniądze na konkurencyjność. Wydatki na tę sferę pochodzą

Tabela nr 1. Porównanie źródeł finansowania przeznaczanych na działania związane ze spójnością i konkurencyjnością UE w latach 2000-2020

Wieloletnia perspektywa finansowa (WPF)	2000-2006 (687 mld euro)	% z WPF	2007-2013 (863 mld euro)	% z WPF	2014-2020 (1,083 mld euro) – projekt	% z WPF
Spójność	213 mld euro	31%	223 mld euro	25,8%	250,4 mld euro	23,1%
Konkurencyjność	24 + 17,8 = 41,8 mld euro	6,1%	113 + 52 = 165 mld euro	19,1%	125,6 + 80 = 205,6 mld euro	19%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Vademecum on EU regional and cohesion Policy*, Brussels 21 August 2004 oraz *Projektu porozumienia międzyinstytucjonalnego* COM (2011) 403, Bruksela, 29 czerwca 2011 r.

z dwóch źródeł, tj. ze środków polityki spójności i Programów Ramowych UE, dlatego w tabeli w pozycji konkurencyjność pierwsza wartość wynika z nakładów związanych z polityką spójności, druga z budżetu Programów Ramowych UE, czyli narzędzia europejskiej polityki badawczo-rozwojowej. Te dwa źródła tworzą wzrastający budżet europejskiej konkurencyjności, przy jednoczesnej stagnacji realnej (jeszcze nie nominalnej) środków na spójność europejską.

W miejsce niedawno preferowanej konwergencji państw i regionów UE pojawia się postulat inkrementalnej koncentracji środków w najlepszych, najbardziej innowacyjnych regionach, w lokomotywach wzrostu, co w efekcie ma umożliwić realizację procesu kognitywnej prokonkurencyjnej dywergencji. Ta bardzo naukowo brzmiąca optyka rozwoju ma na celu włączenie w obręb polityki spójności wysoko rozwiniętych regionów, przedsiębiorstw ze starej UE, przy jednoczesnym ograniczeniu środków dla dotychczasowych beneficjentów netto z nowych państw członkowskich. Dodatkowymi, narracyjnymi argumentami takiej logiki, mają być skutki kryzysu finansowego czy narastający deficyt demokracji wśród obywateli państw płatników netto.

Czy jednak takie ujęcie pozwoli szybciej, sprawniej rozwijać się UE, czy zmniejszy deficyt demokracji, czy da możliwość realnej konkurencji UE z USA, Japonią albo państwami BRIC czy Grupy E7 (czyli BRIC poszerzonej o Indonezję, Meksyk i Turcję)? Szczerze wątpię w pozytywne odpowiedzi na te pytania. Podobnie jak „Strategia Lizbońska” oraz jej nowa wersja nie przyniosły zakładanych efektów, tak również może się stać z obiektywnie słusznymi zapisami strategii „Europa 2020”. Spełni ona jednak inną ważną, polityczno-narodową funkcję. Uspokoi polityków i grupy nacisku w tzw. starych państwach UE poprzez redystrybucję pieniędzy europejskich. Da zatem efekt polityczny przy znikomym współistnieniu efektu ekonomicznego czy innowacyjnego, bo te zależą od czynników endogennych, a nie kształtowanych w procesie europeizacji.

Następne zatem pytanie, które trzeba sobie zadać, dotyczyć powinno polskiej wizji owej konkurencyjności, polskiego sposobu na budowanie przyszłych przewag

komparatywnych w ramach UE i poza nią oraz możliwości włączenia się lub inicjowania nowej logiki, nowych zasad i reguł czy nowej narracji. W konsekwencji dotyczy to możliwości znaczącego udziału w absorpcji środków europejskich przeznaczonych zarówno na spójność, a więc zasypywanie zapóźnień cywilizacyjnych, jak i na konkurencyjność i innowacyjność, czyli budowanie przyszłych przewag, co w sumie składa się na proces modernizacji.

Kontekst działań narodowych – rola prezydencji

Założenia prezydencji Polski w Radzie UE w odniesieniu do konkurencyjności wewnętrznej i międzynarodowej Wspólnoty zapisano w priorytecie horyzontalnym „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy”, a także w priorytetach sektorowych dotyczących nauki i szkolnictwa wyższego. Priorytet „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy” stanowił ramy koncepcyjne dla działań MNiSW, które było odpowiedzialne za realizację zapisów tego priorytetu.

Jak zapisano w dokumencie wyjściowym MNiSW: „Koncepcja kapitału intelektualnego stanowić miała kompleksowe podejście do różnych polityk, inicjatyw i działań podejmowanych w ostatnich latach na poziomie wspólnotowym. Ich słabością jest brak całościowego traktowania kwestii kluczowych dla bardziej dynamicznego, zrównoważonego i spójnego rozwoju Unii Europejskiej. Przykładowo, w sposób odrębny traktowano kwestie Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Europejskiej Przestrzeni Szkolnictwa Wyższego, ideę uczenia się przez całe życie, inicjatywę rynków wiodących czy koncepcję *flexicurity*. Podjęcie priorytetu na poziomie Unii Europejskiej służyć miało przezwycięzeniu tych słabości, w szczególności poprzez zidentyfikowanie i wykorzystanie synergii między poszczególnymi politykami, działaniami i inicjatywami podejmowanymi na poziomach wspólnotowym i krajowym. Priorytet stanowić miał również bazę do negocjacji perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz promocji polityki spójności jako optymalnego narzędzia odpowiadającego na współczesne wyzwania rozwojowe”⁶.

Priorytet „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy” wiązał się także z podjęciem i przeprowadzeniem na forum Unii Europejskiej pogłębionej debaty na temat roli kapitału intelektualnego m.in. w kontekście globalnych wyzwań oraz globalnego kryzysu finansowego i spowolnienia gospodarczego. Ramy tej debaty wyznaczyły zalecenia Rady Europejskiej z lutego 2011 r., które wzywały do wdrożenia strategicznego i zintegrowanego podejścia służącego pobudzaniu innowacji i pełnemu wykorzystaniu kapitału intelektualnego Europy z pożytkiem dla obywateli, przedsiębiorstw – zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) – oraz naukowców.

Główne założenia operacyjne (strategiczne) polskiej prezydencji w tym obszarze wiązały się z dwiema kwestiami:

⁶ *Kapitał intelektualny dla zrównoważonego wzrostu. Kapitał intelektualny jako długookresowy priorytet Polski z perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej oraz Prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2010, s. 1-2.

1. Określeniem przewag konkurencyjnych bazujących na rzeczywistym potencjale rozwojowym Polski, przy uwzględnieniu zapisów strategii „Europa 2020” (jak i czym konkurować, jak definiować innowacyjność).
2. Nadaniem nowej logiki negocjacyjnej dla podziału środków w ramach wieloletniej perspektywy finansowej UE 2014-2020.

Chodziło bowiem o to, aby spróbować określić, względnie wysondować opinie państw członkowskich UE odnośnie przyszłych kierunków alokacji środków europejskich oraz definiowania kryteriów dostępu do tych środków. Polska prezydencja rozpoczęła negocjacje w sprawie kształtu nowych wieloletnich ram finansowych oraz zasad podziału środków. Według deklaracji pracowników MNiSW, w negocjacjach nad tymi obszarami istotne było wyjście z dotychczasowej optyki negocjacyjnej bazującej na wskaźniku konwergencji, czyli klasyfikowaniu regionów i państw według wskaźnika 75% PKB średniej unijnej, a innymi słowy według podziału na beneficjentów i płatników netto czy bardziej publiczystycznie na biednych i bogatych.

Temu zabiegowi miało służyć wyeksponowanie nie tyle kwestii wskaźników makroekonomicznych, które, jak pisałem powyżej i jak wynika z analizy struktury wieloletnich ram finansowych, preferują regiony i państwa wpisujące się w opcję wartości dodanej, a więc związanej z innowacyjnością, polityką ochrony środowiska, badaniami i rozwojem, ile nacisk położony na kwestie kapitału intelektualnego, a w konsekwencji na nowe ujęcie innowacyjności, postrzeganej nie tylko przez pryzmat innowacji technologicznych związanych z tradycyjnym transferem technologii i rozwiniętymi gałęziami gospodarki, jak: przemysł chemiczny, biotechnologiczny, nanotechnologie, farmaceutyka, technologie ochrony środowiska, przemysły lotniczy czy kosmiczny. Ta optyka miała, w zamierzeniach strony polskiej, zostać uzupełniona o innowacje społeczne, usługowe. Podejście takie jest zgodne z wytycznymi OECD, w których obok innowacji technologicznych – twardych – wymienia się równorzędne im innowacje społeczne, usługowe – miękkie⁷. Dzięki takiemu rozwiązaniu zyskalibyśmy możliwość poszerzenia zakresu potencjalnych beneficjentów zasady wartości dodanej o sektor usług, czy tzw. przemysły wolnego czasu lub przemysły kreatywne, do których zalicza się: design, turystykę, kulturę, sztukę, rekreację, sport⁸.

Uzasadnieniem takiego stanowiska były i są niezadawalające wyniki, jakie Polska uzyskuje w dotychczasowej praktyce pomiaru tradycyjnie rozumianej innowacyjności. Według ostatniego raportu innowacyjności Komisji Europejskiej „European Innovation Scoreboard 2011”⁹, opublikowanego w lutym 2012 r., Polska zaliczana jest do grupy tzw. umiarkowanych innowatorów (*moderate innovators*), ale zajmuje w niej ostatnie miejsce (23. miejsce wśród państw UE). Tuż za Polską znaleźli

⁷ Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, Paryż 2005, s. 33-34, 36, 40, 52-55.

⁸ Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki na lata 2012-2020. Dynamiczna Polska. Projekt, wersja nr 0.15, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 12.

⁹ Innovation Union Scoreboard 2011. The Innovation's Union performance scoreboard for Research and Innovation, Pro Inno Europe, Inno Metrics, European Commission, Brussels, 7 February 2012, s. 3, 69.

się, eufemistycznie nazwani, „innowatorzy o skromnych wynikach” (*modest innovators*) – Łotwa, Bułgaria, Litwa i Rumunia. Wskaźnik innowacyjności – *Summary Innovation Index* – liczony jest w skali od 0 do 1. Aktualnie średnia unijna innowacyjności to wartość około 0,540. Polska zajmuje miejsce dużo poniżej średniej, uzyskując wynik około 0,300. Najbardziej innowacyjne gospodarki (szwedzka, duńska, fińska i niemiecka) uzyskują ten wskaźnik na poziomie od 0,650 do 0,750¹⁰. W Polsce nakłady na badania i rozwój wynoszą 0,68% PKB przy średniej unijnej 2,01% PKB, finansowanie innowacji przez sektor prywatny to 0,19% PKB przy średniej unijnej 1,25% PKB, z kolei wysokość nakładów finansowych na innowacyjność pochodzących z sektora publicznego w Polsce osiąga wartość 0,48% PKB przy średniej unijnej 0,74% PKB. Jeśli chodzi o zasoby ludzkie pracujące w sektorach związanych z badaniami i rozwojem, to w Polsce jest zatrudnionych 3,6 osób na 1 tys. zatrudnionych przy średniej unijnej 6,3 na 1 tys. zatrudnionych. Kolejnym niekorzystnym wskaźnikiem jest liczba patentów zgłaszanych do Europejskiego Urzędu Patentowego w procedurze PCT. W Polsce ten wskaźnik wynosi 2,6 patentu na 1 mln mieszkańców przy średniej unijnej 35 patentów na 1 mln mieszkańców¹¹. Liczbę przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną w Polsce w latach 2006-2008 w sektorze produkcyjnym zatrudniającym powyżej 9 osób szacuje się na około 22%, a w sektorze usług na 12,8%. Są to wartości dwukrotnie albo nawet trzykrotnie mniejsze od średnich wskaźników unijnych, np. w Niemczech wskaźnik ten wynosi 72%¹². Firmy polskie wciąż nie upatrują szans na budowanie przewagi konkurencyjnej w oparciu o innowacje, lecz wykorzystują inne przewagi komparatywne, np. koszty pracy, koszty dostawy, wysokość stawek podatków PIT i CIT.

Konkludując wyniki raportu, Komisja Europejska określiła mocne strony Polski, do których zaliczyła: zasoby ludzkie, finanse oraz wsparcie publiczne i inwestycje przedsiębiorstw. Za słabe strony naszego kraju uznano: systemem badań naukowych, zasoby intelektualne i liczbę innowatorów wśród firm¹³.

Również nisko oceniana jest internacjonalizacja polskiego sektora badań, która mierzona jest głównie udziałem polskich zespołów badawczych w projektach realizowanych w ramach 7. Programu Ramowego UE. Według danych na marzec 2011 r. ilość polskich aplikacji ogółem zgłoszonych do tego programu wynosiła 6741, co daje 2,53% wszystkich aplikacji, a pozyskany kapitał na badania to kwota 1 643 720 euro, co stanowi 1,8% dotychczas rozdzielonych środków. Daje to Polsce odpowiednio 11. i 13. miejsce wśród państw członkowskich UE¹⁴.

Mimo podejmowanych działań, w ostatnich 20 latach nie udało się zatem naprawić wielu zaniedbań sięgających początków XX w. Okazuje się bowiem, że roz-

¹⁰ Ibidem, s. 3-4.

¹¹ *Innovation Union Competitiveness Report 2011. Country Report Poland*, European Commission, Brussels 2011, s. 2.

¹² Por. *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2008-2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 30.

¹³ *Innovation Union Scoreboard 2011*, op.cit., s. 69.

¹⁴ *Innovation Union Competitiveness Report 2011...*, op.cit., s. 5.

wój i wzrost gospodarczy mogą zostać osiągnięte poprzez wspólne działania obejmujące wszystkie komponenty kapitału intelektualnego, tj. kapitał ludzki, strukturalny, społeczny i relacyjny. Jak wynika z wyżej przedstawionych danych, obecna sytuacja Polski wymaga zintensyfikowania działań na rzecz inwestycji w kapitał intelektualny, w tym podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, rozbudowy niezbędnej infrastruktury czy budowania zaufania między ludźmi i relacji państwo-obywatel oraz pobudzenia aktywności obywatelskiej. Te miękkie wskaźniki kapitału społecznego w przypadku Polski również znacznie odbiegają od średniej europejskiej, tj. uogólniony wskaźnik zaufania społecznego w 2011 r. wynosił w Polsce 13,4%, a wskaźnik stowarzyszania 14,8%. Obie wartości wśród państw UE są blisko trzykrotnie wyższe¹⁵.

Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego sprawia, że – niezależnie od definiowania tych pojęć i ich interpretacji – w dyskusji o uwarunkowaniach współczesnych procesów rozwojowych nastąpiło przeniesienie akcentów z zasobów materialnych na zasoby niematerialne¹⁶. Są one często utożsamiane z zasobami intelektualnymi. Ich najważniejszy element stanowi kapitał ludzki, któremu przypisuje się też największy potencjał wzrostu. W związku z powyższym, konieczny jest przełom w sferze przepływu wiedzy i budowania kompetencji obywateli państw UE. W opinii Polski działania, które by do niego doprowadziły, powinny być prowadzone nie tylko na poziomie krajowym, ale również wspólnotowym, co znajduje odzwierciedlenie w priorytecie „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy”.

Długotrwały wzrost gospodarczy oraz mocna pozycja międzynarodowa Unii Europejskiej zależą będą właśnie od stopnia, w jakim gospodarka europejska wykorzysta kapitał intelektualny drzemiący we wszystkich społeczeństwach i gospodarkach unijnych. Nie da się bowiem budować konkurencyjnej, innowacyjnej UE bez wykorzystania aspektów niematerialnych.

Reasumując tę część rozważań, należy zaznaczyć, że dla Polski główną płaszczyzną negocjacyjną przy ustalaniu zasad, narzędzi i wysokości środków przeznaczanych na wsparcie spójności oraz konkurencyjności winno być określenie roli i jakości kapitału intelektualnego w procesach rozwojowych.

Odnosząc zawartość priorytetu horyzontalnego „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy” do sześciu funkcji, które wiążą się ze sprawowaniem prezydencji, a zatem funkcji: zarządzającej, planistycznej, mediacyjnej, współpracy z instytucjami unijnymi, reprezentacji w stosunkach zewnętrznych i symbolicznej¹⁷, można wskazać, iż najpełniej zawartość i cele operacyjne niniejszego priorytetu wpisują się w funkcję planistyczną. Oczywiście są tu dostrzegalne pewne aspekty funk-

¹⁵ J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Raport. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2011, s. 278-293.

¹⁶ Por. P. F. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, Warszawa 1999; A. Kukliński, *Gospodarka oparta na Wiedzy – wyzwanie dla Polski XXI wieku*, „Polska w Europie” 2004, nr 2(460); *Impact of the emerging information society on the policy process and democratic quality*, OECD, Paris 1998.

¹⁷ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 45-57.

cji zarządzającej czy współpracy z instytucjami unijnymi i ich także nie można wykluczyć, jednak kwestie formalne i nieformalne decydują, iż odniosłem zapisy tego priorytetu właśnie do funkcji planistycznej. Wiąże się ona bowiem z dwiema zasadami:

1. Zasadą kontynuacji – która skutkuje tym, iż zawartość priorytetu jest niejako „obowiązkowa” dla państwa sprawującego prezydencję i wynika z logiki prac legislacyjnych Komisji Europejskiej, Rady UE, Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Ta zasada ma też kluczowe znaczenie przy ustalaniu tzw. planu strategicznego dla trio prezydencji, a więc trzech państw członkowskich, które sprawują prezydencję przez okres 18 miesięcy.
2. Zasadą neutralności – tworzącą przestrzeń na dowolne narodowe postulaty, które powinny odpowiadać jednakże zasadzie neutralności, czyli wstrzemięźliwości od forsowania interesów wyłącznie narodowych.

Funkcje zarządzająca i współpracy z instytucjami unijnymi nie pozostawiają państwu sprawującemu prezydencję miejsca na przedstawianie dowolnych postulatów, gdyż są one niejako wprzęgnięte w logikę i tempo prac głównych instytucji unijnych, a zatem pozostawiają niewiele możliwości na kreowanie procesów czy działań związanych z postulatami i celami danego państwa członkowskiego.

Jak zatem wyglądała realizacja przez Polskę tego priorytetu w odniesieniu do zasady kontynuacji i neutralności i jakie wnioski można z tego wyciągnąć?

Założenia a realizacja priorytetu „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy” w odniesieniu do zasady kontynuacji

Jak wskazałem powyżej, elementy zasady kontynuacji są związane z logiką prac legislacyjnych wykonywanych w danym obszarze przez główne instytucje unijne i państwo członkowskie sprawujące prezydencję może mniej lub bardziej efektywnie włączyć się w ich realizację. Zakres skuteczności może świadczyć o dobrym lub złym przygotowaniu się administracji rządowej, czy szerzej publicznej, do sprawowania prezydencji w określonym obszarze funkcjonalnym, co następnie może przełożyć się zarówno na ocenę sprawności administracji tego państwa na forum wspólnotowym, jak i ocenę jego wiarygodności oraz – bardziej nieformalnie – na możliwość wywierania wpływu na główne instytucje unijne czy zakres budowania koalicji w kluczowych dla danego państwa zagadnieniach. Realizacja zasady kontynuacji stanowi więc obraz sprawności proceduralno-instytucjonalnej danego państwa członkowskiego.

Prezydencja polska została zobowiązana pięcioma wytycznymi w odniesieniu do kwestii związanych z szeroko rozumianymi elementami kreowania konkurencyjności UE. Zaliczono do nich następujące działania¹⁸:

1. Konieczność uwzględnienia zaleceń Rady Europejskiej (luty 2011 r.) dotyczących strategicznego i zintegrowanego podejścia służącego pobudzaniu innowa-

¹⁸ M. Kardas, *Informacja na temat działań MNiSW w okresie prezydencji polskiej w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2012 (materiał niepublikowany).

cji i pełnemu wykorzystaniu kapitału intelektualnego Europy z pożytkiem dla obywateli, przedsiębiorstw – zwłaszcza MŚP – i naukowców. Miało to być spójne z najnowszymi koncepcjami rozumienia i opisywania procesów innowacyjnych, czyli *user-driven innovations* oraz *open innovations*, które wskazują na zasadniczą rolę potrzeb odbiorcy, obywatela, konsumenta czy interesariusza w pobudzaniu i finansowaniu procesów, produktów czy usług innowacyjnych.

2. Wypracowanie porozumienia odnośnie programu „Horyzont 2020” (czyli kontynuacji 7. Programu Ramowego Badań, Rozwoju Technologicznego i Wdrożeń UE).
3. Prace nad dalszym zintegrowaniem *European Research and Innovation Area*.
4. Prace przygotowawcze odnośnie aspektów prawnych i finansowych funkcjonowania Euratomu.
5. Prace nad aspektami Jednolitego Rynku Europejskiego odnośnie możliwości utworzenia europejskiego przedsiębiorstwa w dziedzinach technologicznych, czyli nad rozszerzeniem dotychczasowych czterech swobód JRE o swobodę przedsiębiorczości i swobodę przepływu wiedzy, tzw. piątą i szóstą swobodę w ramach JRE.

W odniesieniu do realizacji powyższych wytycznych, polska prezydencja podjęła i przeprowadziła następujące działania:

Ad. 1. Przyjęto konkluzje Rady UE ds. Konkurencyjności dotyczące partnerstw na rzecz badań i innowacji (6 grudnia 2011 r.)¹⁹, następnie konkluzje Rady UE ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu w sprawie modernizacji uczelni (29 listopada 2011 r.)²⁰ oraz konkluzje w sprawie zwiększenia udziału krajów Partnerstwa Wschodniego (PW) w unijnych programach mobilności akademickiej – „Go East, Erasmus!” (28 września 2011 r.).

Konkluzje należą do katalogu prawa wtórnego UE i są zaliczane do tzw. aktów nienazwanych (*sui generis*). Wymagają zatem późniejszego przełożenia na inne źródła prawa UE (rozporządzenia, dyrektywy, zalecenia czy opinie) albo mogą być też implementowane poprzez nowe narzędzia stanowienia prawa na poziomie europejskim, do których zalicza się Otwartą Metodę Koordynacji (OMC) czy komitologię.

Konkluzje dotyczące partnerstw na rzecz badań i innowacji były kontynuacją dyskusji nad możliwością implementacji zapisów komunikatu KE z 2011 r.²¹ pod tym samym tytułem. Komisja przedstawiła wizję budowania partnerstw w odniesieniu do realizacji projektów związanych z innowacyjnością, przy wykorzystaniu których winny być realizowane zarówno projekty w ramach programu „Horyzont 2020”, jak i innych bezpośrednich i pośrednich inicjatyw innowacyjnych realizowanych na szczeblu subnarodowym. Wyróżniono następujące rodzaje partnerstw na rzecz badań i innowacji:

¹⁹ Dokument nr 18349/11, Rada UE ds. Konkurencyjności, posiedzenie w dniu 6 grudnia 2011 r.

²⁰ Rada UE ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu, posiedzenia w dniach 28-29 listopada 2011 r.

²¹ *Partnerstwo na rzecz badań naukowych i innowacji*, COM(2011) 572, Bruksela, 21 września 2011 r.

- Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP),
- Partnerstwo Publiczno-Publiczne (P2P),
- Partnerstwa Wiedzy i Innowacji, które będą wymagane do realizacji projektów związanych z Europejskim Instytutem Technologii i Innowacji (EIIT),
- Europejskie Partnerstwa Innowacyjne, jako nowe narzędzie wprowadzone zapisami strategii „Europa 2020” (inicjatywa przewodnia Unii Innowacji)²². Mają być one tworzone w celu przyspieszenia innowacji na rzecz rozwiązania najważniejszych kwestii społecznych (innowacje nietechnologiczne).

Konkluzje w sprawie modernizacji uczelni także były inspirowane wydanym w dniu 20 września 2011 r. komunikatem KE zatytułowanym „Działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – plan modernizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego”. Główne uzgodnienia w tym obszarze dotyczyły m.in.²³:

- zwiększenia przystawalności kształcenia na poziomie wyższym do potrzeb rynku pracy;
- zwiększenia praktycznej strony edukacji na poziomie wyższym, w tym możliwości uzyskiwania doświadczenia na rynku przez nauczycieli akademickich;
- dostosowania programów kształcenia do Europejskich Ram Kwalifikacji;
- włączenia w misję uczelni, do tej pory związanej z edukacją i badaniami, aspektu współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym w szczególności ze światem biznesu;
- wspierania mobilności naukowców i studentów;
- zapewnienia specjalizacji w ramach kierunków studiów;
- lepszego i projąkociowego finansowania badań i innowacji.

Warto podkreślić, iż europejska agenda modernizacji szkolnictwa wyższego jest zbieżna z założeniami reformy polskiego systemu szkolnictwa wyższego, obecnie wdrażanej w Polsce.

Prezydencja polska przeprowadziła także liczne dyskusje na temat mobilności naukowców i studentów. W dniach 6-7 lipca 2011 r. w Warszawie odbyła się konferencja „Wschodni Wymiar Mobilności” poświęcona wzmacnianiu mobilności, w tym zagadnieniom szerszego dostępu uczestników z sześciu krajów objętych Partnerstwem Wschodnim do unijnych programów w obszarze edukacji, młodzieży, nauki, kultury i sportu.

W dniu 28 września 2011 r. w Białymstoku zorganizowana została debata ministerialna pod nazwą „Go East, Erasmus!” na temat zwiększenia udziału krajów Partnerstwa Wschodniego w unijnych programach mobilności akademickiej. Debata zgromadziła ministrów ds. szkolnictwa wyższego, urzędników wyższego szczebla oraz przedstawicieli instytucji edukacyjnych z Austrii, Armenii, Czech, Danii, Gruzji, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Mołdawii, a także członków organizacji stu-

²² *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020, Bruksela, 3 marca 2010 r.

²³ *Konkluzje Rady w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 20 grudnia 2011 r., C 372, s. 9.

denckich i doktoranckich z krajów PW, ESU (*European Students Union*), EURODOC (*The European Council of Doctoral Candidates and Junior Researchers*), Komisji Europejskiej. Konkluzje debaty w Białymstoku wniosły wkład w szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Warszawie (29-30 września 2011 r.). Podczas debaty omówiono m.in. rolę programów unijnych w osiągnięciu celu mobilności, zdefiniowanego w ramach procesu bolońskiego, który zakłada, iż w roku 2020 co najmniej 20% studentów uzyskujących dyplom w europejskim obszarze szkolnictwa wyższego powinno wcześniej odbyć okres studiów lub szkolenia za granicą. Europejski obszar szkolnictwa wyższego obejmuje nie tylko 27 krajów członkowskich UE, ale także 20 państw spoza UE, w tym pięć krajów PW. Bardzo ważnym wątkiem spotkania była rola edukacji w osiągnięciu celów Partnerstwa Wschodniego. Uczestnicy debaty zgodzili się m.in., iż potrzebne jest zwiększenie możliwości udziału obywateli krajów PW w drugim programie „Erasmus Mundus”, a także takie skonstruowanie następcy obecnego programu „Erasmus”, aby był on w pełni dostępny dla zainteresowanych z tych krajów w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. Dyskusja dotyczyła także roli i potencjału mobilności edukacyjnej w kształceniu formalnym oraz pozaformalnym.

Dyskusja na temat mobilności naukowców była także prowadzona podczas Zjazdu Stypendystów Marie Curie „NAUKA: pasja, misja, zobowiązanie”, który odbył się w dniach 25-27 września 2011 r. w Warszawie. Wydarzenie to było poświęcone rozwojowi kariery naukowej, misji prowadzenia badań naukowych oraz odpowiedzialności, jaką ponoszą naukowcy wobec społeczeństwa. Zjazd zbiegł się w czasie z obchodami roku Marii Curie-Skłodowskiej. Symposium zgromadziło około 350 uczestników, wśród których znaleźli się przedstawiciele Komisji Europejskiej, ONZ, Fundacji Nobla, a także 280 stypendystów programu „Marie Curie Actions”, pochodzących z 47 krajów. Podczas konferencji odbyło się również oficjalne otwarcie przez Komisję Europejską platformy internetowej Marie Curie Alumni, której celem jest poprawa komunikacji pomiędzy stypendystami programu „Marie Curie Actions”²⁴.

Symbolicznym i prestiżowym z punktu widzenia Polski wydarzeniem było wydanie decyzji przez Radę ds. Konkurencyjności, iż ten istniejący od 15 lat, największy program wspierania naukowców, znany dotychczas jako „Marie Curie Actions”, zmieni nazwę na „Marie Skłodowska-Curie Actions”.

Ad. 2. W odniesieniu do konstruowania struktury i wysokości finansowania kolejnego Programu Ramowego na lata 2014-2020, który nazwano „Horyzont 2020”, uzgodniono ogólny kształt tego programu. „Horyzont 2020” opiera się na trzech filarach: wspieraniu doskonałości w nauce, promowaniu europejskiego przywództwa w przemyśle oraz ukierunkowaniu nauki na rzecz poszukiwania odpowiedzi na najbardziej palące wyzwania społeczne.

W polityce wspierania doskonałości w nauce (*Excellence in science*) najważniejsze jest przekierowanie funduszy do najbardziej utalentowanych naukowców

²⁴ M. Kardas, op.cit.

i zespołów badawczych prowadzących pionierskie badania, a także na interdyscyplinarne badania o dużej skali.

W ramach wspierania przywództwa w przemyśle (*Industrial leadership*), Unia Europejska wspierać będzie kluczowe technologie – m.in. mikro- i nanoelektronikę, fotonikę, nanotechnologie, technologie kosmiczne, biotechnologię, zaawansowane materiały.

Wśród wyzwań społecznych związanych z innowacjami nietechnologicznymi, na których powinna koncentrować się europejska nauka, znalazło się m.in. zdrowie, zmiany demograficzne, bezpieczna żywność, zrównoważone rolnictwo i biogospodarka, bezpieczna i czysta energia, inteligentny, „zielony” i zintegrowany transport, działania na rzecz klimatu, efektywne wykorzystanie zasobów i surowców, włączające i innowacyjne społeczeństwa. Na te badania zarezerwowano 31,7 mld euro²⁵.

W projekcie „Horyzont 2020” zapisano uproszczenie dostępu do tych nakładów dla indywidualnych badaczy, a także dla małych i średnich przedsiębiorstw, co ma ułatwić aplikowanie o granty mniejszym zespołom badawczym, co dziś jest mocno utrudnione.

Przyjęto również uzgodnienie polityczne, iż wielkość środków na przyszły Program Ramowy wynosić powinna 80 mld euro.

Ad. 3. Podczas polskiej prezydencji dążono także do zwrócenia uwagi na aspekty związane z budowaniem zrównoważonej i zintegrowanej Europejskiej Przestrzeni Badań i Innowacji (ERIA). Przeciwdziałanie fragmentacji ERIA było omawiane w związku z tworzeniem tzw. inicjatyw wspólnego programowania badań (*Joint Programming Initiative*). Inicjatywy wspólnego programowania badań należą do działań podejmowanych i finansowanych przez państwa członkowskie UE. Szczególną uwagę skierowano na kwestie udziału we wspólnym programowaniu tzw. krajów o mniejszej intensywności nakładów na badania naukowe, mierzonej głównie wysokością środków przekazywanych na badania w stosunku do PKB (do krajów tych należy Polska). Mała aktywność takich państw stwarza ryzyko z jednej strony duplikacji badań o charakterze strategicznym, a z drugiej „drenażu mózgów” do krajów o dużej intensywności badań. W odniesieniu do krajów o małej intensywności nakładów na badania naukowe postulowano, aby umożliwić im finansowanie badań także ze środków unijnych, a w szczególności z funduszy strukturalnych, a nie jedynie środków Programu Ramowego.

W odniesieniu do budowania zintegrowanej ERIA, podczas polskiej prezydencji przyjęto ponadto konkluzje w sprawie zaleceń KE dotyczących sześciu inicjatyw wspólnego programowania, tj. „More Years – Better Lives”²⁶, „Healthy and Productive Seas and Oceans”, „The Microbial Challenge – An Emerging Threat to Human Health”, „Connecting Climate Knowledge for Europe” (Clik'EU), „Urban Europe – Global Urban Challenges, Joint European Solutions”, „Water Challenges for a Chan-

²⁵ Dokument przedstawiono na Radzie UE ds. Konkurencyjności 6 grudnia 2011 r. i przyjęto jako element do dalszych prac nad programem „Horyzont 2020”.

²⁶ Dokument nr 14992/11 przyjęty na Radzie ds. Konkurencyjności 30 września 2011 r.

ging World”²⁷. Przyjęcie konkluzji oznacza uruchomienie wszystkich sześciu inicjatyw i tym samym stworzenie podstaw do współpracy zainteresowanych państw w danym obszarze.

Ad. 4. W trakcie trwania prezydencji dyskusja na temat programu Euratom 2012-2013 toczyła się równoległe na dwóch płaszczyznach, tj. merytorycznej i finansowej, a dotyczyła: badań nad energią jądrową, projektu ITER²⁸ oraz budżetu Euratomu na rok 2012. Zdecydowano też o przyjęciu do Euratomu nowego członka – Algierii²⁹ oraz o podpisaniu z nią umowy o współpracy naukowo-badawczej³⁰.

Ad. 5. Jednym z ostatnich zadań zrealizowanych w ramach prezydencji było przyjęcie przez Radę UE ds. Konkurencyjności 6 grudnia 2011 r. porozumienia politycznego w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 521/2008 ustanawiające wspólne przedsiębiorstwo na rzecz technologii ogniwi paliwowych i technologii wodorowych. Jest to kolejny wymiar możliwości tworzenia tzw. przedsiębiorstwa europejskiego, który jest spójny z poszerzaniem zasad JRE o swobodę przepływu wiedzy i swobodę przedsiębiorczości.

Reasumując, należy podkreślić, iż polska prezydencja sprawnie i całościowo przystąpiła i zrealizowała wytyczne instytucji unijnych wynikające z zasady kontynuacji, próbując przy tym włączyć postulaty związane ze specyfiką sytuacji polskiej w tym obszarze. Było to głównie widoczne w odniesieniu do nadania wymiaru wschodniego programowi „Erasmus” czy zaakcentowania specyfiki tzw. inicjatyw wspólnego programowania. Pozostałe działania i decyzje były determinowane logiką pracy instytucji unijnych. Można zatem uznać, iż w odniesieniu do zasady kontynuacji efekty prac i decyzji podjętych podczas polskiej prezydencji należy ocenić wysoko. Oznacza to jednocześnie, iż resort był właściwie przygotowany do wypełniania zadań i współpracy z instytucjami unijnymi. Fakt ten uznać należy za pozytywne zaskoczenie, gdy uwzględni się choćby wskaźniki sprawności państwa sporządzane przez Bank Światowy czy rankingi „Doing Business”, które krytycznie oceniają sprawność polskiej administracji publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do regulowania spraw związanych ze sferą gospodarki, otoczenia regulacyjnego czy inno-

²⁷ Dokument nr 18345/11 przyjęty na Radzie ds. Konkurencyjności 6 grudnia 2011 r.

²⁸ Projekt ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) jest przedsięwzięciem międzynarodowym, w którego skład wchodzi kraje UE oraz Japonia, Indie, USA, Rosja, Chiny, Korea Półd. Celem projektu ma być budowa reaktora termojądrowego (tzw. tokmaka), który dostarczał będzie energię wysokiej mocy pochodzącą z kontrolowanej fuzji jądrowej. Reaktor budowany jest na południu Francji. Budowa ma się skończyć w 2019 r. Budżet projektu wynosi 10 mld euro, z czego kraje UE pokrywają 50%, resztę wnoszą pozostali uczestnicy. Więcej informacji jest dostępnych na stronie projektu: www.iter.org.

²⁹ *Decision of appointing a member of the Euratom Scientific and Technical Committee*, 13 December 2011.

³⁰ *Decyzja Rady 2012/184/UE z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania Umowy między Unią Europejską a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną o współpracy naukowo-technicznej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 5 kwietnia 2012 r., L 99, s. 1.

wacji³¹. Należy jednak pamiętać, iż sprawności prac administracji powinna towarzyszyć sprawność polityczna, czyli możliwość zaakcentowania i wplecenia specyficznych narodowych interesów w obręb dyskursów, procesów i decyzji europejskich. Temu ma służyć właściwe wypełnienie zasady neutralności.

Założenia a realizacja priorytetu „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy” w odniesieniu do zasady neutralności

Wstępne propozycje działań i inicjatyw na forum Unii Europejskiej związane z tym priorytetem obejmowały dwa wymiary³², tj.:

1. Wymiar analityczny, w ramach którego planowane było przygotowanie wspólnie z Komisją Europejską metodyki pomiaru kapitału intelektualnego w Unii Europejskiej, w tym również wyceny kapitału intelektualnego przedsiębiorstw, co stanowić miało zaczyn do przygotowania raportu prezentującego wyniki pomiaru kapitału intelektualnego w Unii Europejskiej.
2. Wymiar strategiczny, w ramach którego planowane było podjęcie debaty na temat pełnego wykorzystania kapitału intelektualnego na forum Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem polityki spójności, w tym przyjęciem przez Komisję Europejską komunikatu w sprawie kapitału intelektualnego oraz przyjęciem przez Radę Unii Europejskiej konkluzji w tej sprawie.

Poddając analizie efekty powyższych założeń w odniesieniu do zasady neutralności, zauważyć można, że w niewielkim jedynie stopniu osiągnięto cele zapisane w wymiarze strategicznym.

W wymiarze analitycznym nie udało się bowiem opracować metodyki pomiaru kapitału intelektualnego i wyceny tego kapitału dla przedsiębiorstw, a w efekcie nie doprowadzono do przygotowania raportu Komisji Europejskiej, co z kolei miało dać możliwość ustalenia nowych algorytmów podziału środków w ramach polityki spójności i przełamania podziału na bogatych i biednych (wskaźnik konwergencji).

Brak efektów w wymiarze analitycznym skutkowało też osłabieniem możliwości osiągnięcia założonych celów w wymiarze strategicznym. Nie udało się bowiem przyjąć komunikatu KE w sprawie kapitału intelektualnego. Pewnym osiągnięciem prezydencji w omawianym obszarze było przyjęcie przez Radę ds. Konkurencyjności konkluzji w sprawie kompetencji kulturowych i kreatywnych i ich roli w budowaniu kapitału intelektualnego Europy³³. Znaczenie tych konkluzji przejawia się głównie w:

³¹ *Worldwide governance indicators – Country Profile Poland*, World Bank Data, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp (data dostępu: 15 kwietnia 2012); *Doing Business 2012. Doing Business in a more transparent World*, World Bank, Washington, s. 128; *Strategia Sprawne Państwo 2011-2020*. Projekt, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, s. 11-22.

³² *Kapitał intelektualny dla zrównoważonego wzrostu*, op.cit., s. 19-20.

³³ *Konkluzje w sprawie kompetencji kulturowych i kreatywnych i ich roli w budowaniu kapitału intelektualnego Europy*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 20 grudnia 2011 r., C 372, s. 5.

- wyraźniejszym uwzględnieniu w dokumentach unijnych nowej formuły definicyjnej innowacji, biorącej pod uwagę ich aspekt społeczny (nietechnologiczny), w tym kompetencje kluczowe i międzykulturowe;
- możliwości budowania nowych typów partnerstw, tzw. partnerstw kreatywnych, w ramach których może być realizowane współdziałanie przemysłu kultury i innych sektorów, takich jak edukacja i szkolenia, biznes, badania czy sektor publiczny. Tego typu partnerstwa pozwalają na przekazywanie umiejętności twórczych z przemysłu kultury do innych sektorów gospodarki;
- możliwości uwzględnienia wyżej wymienionych aspektów w finansowaniu edukacji, ale też infrastruktury kulturalnej, takiej jak galerie, muzea, teatry, ośrodki kultury, biblioteki, przestrzenie wielofunkcyjne, a także ich wirtualne odpowiedniki.

Słabością konkluzji jest jednak zapis, iż ich postanowienia mają być implementowane przez państwa członkowskie UE i samą UE poprzez Otwartą Metodę Koordynacji³⁴. Słabe strony tej właśnie metody zarządzania procesami w UE są powszechnie znane i opisywane w literaturze przedmiotu. OMC, która miała być konsensusiem i wyjściem poza logikę narodową, nie stanowi realnego narzędzia zarządzania, a nadto podlega silnym wpływom narodowym i eksperckim. W tym pierwszym zakresie brak sankcji, fikcyjność benchmarkingu, agregacji wskaźników, systemu zbierania i przetwarzania danych powoduje, iż została ona określona jako *cheap-talk* oraz jako narzędzie służące „ochronie suwerenności”³⁵ (F. Scharpf, M. Rhodes, A. Schäfer, A. Heritier). Po drugie, w skład OMC wchodzi głównie urzędnicy wyższego szczebla administracji państw narodowych (optyka narodowa), przy równoczesnym

³⁴ Zob.: *Załącznik II*, [w:] ibidem. Szerzej na temat założeń i efektów OMC jako narzędzia w implementowaniu polityk europejskich – zob.: A. Gruszczak, *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, [http://www.natolin.edu.pl/wsissw/wsissw.nsf/viewDOC/AGRK-6YYVA2/\\$FILE/MR_5_06.pdf](http://www.natolin.edu.pl/wsissw/wsissw.nsf/viewDOC/AGRK-6YYVA2/$FILE/MR_5_06.pdf) (data dostępu: 27 maja 2012); C. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1168434892_cr20031.pdf (data dostępu: 27 maja 2012); P. Pochet, *The Open Method of Co-ordination*, „Perspectives on European Politics and Society” 2006, vol. 7, no. 1; J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Warszawa 2003; S. Borras, K. Jacobson, *The open method of co-ordination and New governance patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11, no. 2, s. 185-208; V. Hatzopoulos, *Why the Open Method of Co-ordination Is Bad For You? A Letter to the EU*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 3.

³⁵ Zob.: F. Scharpf, *Legitimate diversity: the new challenge of European Integration*, [w:] T. A. Börzel, R. A. Cichowski (red.), *The State of the European Union: Law, Politics and Society*, Oxford 2003; A. Schäfer, *Beyond the Community Method. Why the Open Method of Coordination was Introduced to EU Policy Making*, European Integration online Papers (EIoP), 13 sierpnia 2004 r., <http://eiop.or.at/texte/2004-013a.htm> (data dostępu: 19 maja 2012); M. Rhodes, *Employment policy: between efficacy and experimentation*, [w:] H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack (red.), *Policy making in the European Union*, Oxford 2005; A. Heritier, *New modes of governance in Europe: increasing political capacity and policy effectiveness*, [w:] T. A. Börzel, R. A. Cichowski (red.), op.cit.

braku lub niskiej reprezentacji przedstawicieli parlamentów narodowych, przedstawicieli regionów i przedsiębiorców, a zatem kluczowych aktorów dla implementacji polityk publicznych. Widoczne jest podejście *top-down*, a nie *bottom-up*, co w efekcie wpływa na deficyty implementacyjne poprzez niewystarczający transfer informacji, niekompetentny transfer i transfer niedostosowany do potrzeb uczestników.

Podsumowanie zamierzeń i efektów polskiej prezydencji w odniesieniu do realizacji priorytetu horyzontalnego „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy”

Oceny realizacji powyżej przedstawionego priorytetu można dokonać zarówno pod kątem organizacyjno-finansowym, jak i polityczno-strategicznym. W tym pierwszym wymiarze, w związku z realizacją tego priorytetu polskiej prezydencji, odpowiedzialne za jego przeprowadzenie MNiSW zorganizowało bądź wsparło organizację ponad 20 wydarzeń o charakterze międzynarodowym, zarówno w formie spotkań ministerialnych, jak i eksperckich, w których ogółem wzięło udział ponad 5 tys. uczestników. Stanowiło to najbardziej kosztochłonną kategorię resortowych wydatków budżetowych na realizację zadań związanych ze sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Pozostałe kategorie to przygotowanie kadr, tłumaczenia i inne wydatki biurowe związane z prezydencją, obsługa spotkań zagranicznych, zakup sprzętu i oprogramowania IT do obsługi spotkań związanych z prezydencją, wzmocnienie kadrowe oraz inne wydatki bieżące. Łącznie z budżetu resortu na zadania związane z przygotowaniem i sprawowaniem prezydencji wydankowano 4 556 417,22 zł (co stanowiło około 1,07% całego budżetu przeznaczanego na finansowanie programu polskiej prezydencji na lata 2010-2012³⁶), w tym 216 413,17 zł wydano w roku 2010 oraz 4 340 004,05 zł w roku 2011³⁷.

Biorąc pod uwagę wymiar polityczno-strategiczny, należy wskazać kilka jego aspektów.

Po pierwsze, można uznać, iż Polska ambitnie sformułowała założenia tego priorytetu, w szczególności w odniesieniu do zawartości zasady neutralności.

Po drugie, Polska spróbowała w odmienny niż dotychczas sposób spojrzeć na definiowanie konkurencyjności i spójności Wspólnoty, co w efekcie miało się przełożyć na nową logikę negocjacyjną i alokacyjną w ramach wieloletniego ram finansowych UE na lata 2014-2020.

Po trzecie, powyższe zabiegi miały skutkować włączeniem Polski do grona beneficjentów zasady wartości dodanej, przy równoczesnym zachowaniu dotychczasowej pozycji wśród beneficjentów zasady solidarności.

³⁶ Uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2009 r. nr 113/2009 został przyjęty wieloletni program „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”. Łączne nakłady na realizację programu w latach 2010-2012 wyniosły 429,4 mln zł.

³⁷ *Odpowiedź Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zapytanie nr 202 w sprawie realizacji priorytetów polskiej prezydencji z obszarów działania Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ7.nsf/main/5A834FE0> (data dostępu: 14 marca 2012).

Po czwarte, trzeba zaznaczyć, iż polska prezydencja bez zastrzeżeń i w całości wypełniła założenia wynikające z zasady kontynuacji, co wystawia administracji bardzo dobrą ocenę i może wpływać na pozytywne postrzeganie polskiej administracji w przyszłych pracach prowadzonych wspólnie z instytucjami unijnymi.

Po piąte, widoczny jest jednak brak determinacji i zdolności politycznej do przeformowania własnego stanowiska. Zauważalne jest to szczególnie przy analizie zamierzeń i efektów związanych z tzw. zasadą neutralności, w odniesieniu do której udało się przyjąć jedynie lub aż konkluzje w sprawie kompetencji kulturowych i kreatywnych i ich roli w budowaniu kapitału intelektualnego Europy.

Po szóste, nie osiągnięto założeń polityczno-operacyjnych zakładanych na początku prezydencji w odniesieniu do zmiany logiki negocjacji finansowych i postrzegania starych i nowych państw członkowskich, a także relacji między konkurencyjnością a spójnością Wspólnoty. Przyjęcie w jedynych, inspirowanych z inicjatywy polskiej, konkluzjach w sprawie kompetencji kulturowych i kreatywnych OMC jako narzędzia ich implementacji osłabia ich postanowienia, a ponadto poddaje je logice narodowej, a nie wspólnotowej.

Po siódme, przyjęte założenia oraz stopień ich realizacji potwierdzają tezę postawioną na początku pracy, iż polska polityka europejska w odniesieniu do kreowania konkurencyjności międzynarodowej UE oraz zasad jej finansowania reprezentuje raczej typ związany z adaptacyjnością, co skutkuje przyjęciem stylu uprawiania polityki europejskiej jako izomorfizmu przymusu z elementami izomorfizmu kognitywnego, ale tylko na etapie formułowania zasad tej polityki, a nie jej tworzenia i wdrażania.

Po ósme, opisane efekty oraz nikłe możliwości oddziaływania przez Polskę na rzeczywiste procesy i dyskursy europejskie mogą w przyszłości skutkować przyjęciem strategii imitacyjnej w miejsce strategii wyprzedzającej, co w konsekwencji wpływać może na dalsze istnienie lub pogłębianie się zjawiska luki technologicznej między nowymi a starymi państwami członkowskimi UE. Może to także wpływać na brak spójności i konwergencji między członkami UE poprzez „spychanie”, peryferyzację części państw nieradzących sobie z budowaniem konkurencyjności UE (tzw. krajów o mniejszej intensywności nakładów na badania naukowe) na bazie transferu technologii, innowacji technologicznych, zielonej gospodarki, itp. Upośledzi to nie tylko te państwa, ale może także znacząco utrudnić kreowanie rzeczywistych wspólnotowych inicjatyw i programów prorozwojowych, może także wpłynąć na pogłębianie się podziału na rozwiniętych/innovacyjnych oraz rozwijających się i permanentnie doganiających. Wreszcie, może także implikować fałszywe alternatywy rozwojowe w formie Europy dwóch lub wielu różnych prędkości czy inicjowania procesów dezintegracyjnych, względnie spadku legitymizacji dla finansowania programów wspólnotowych.

Po dziewiąte wreszcie, trzeba wskazać na obiektywne ograniczenia Polski w sprawowaniu prezydencji, zwłaszcza w obszarze związanym z konkurencyjnością, nauką czy spójnością. Polska jest stosunkowo młodym członkiem UE, dodatkowo sprawującym prezydencję pierwszy raz w historii. W związku z tym prezydencja stanowiła dla nas możliwość uczenia się procesów zarządzania UE. Ponadto, należy

w tym miejscu przypomnieć, iż Polska oceniana jest słabo w obszarach związanych z konkurencyjnością, innowacyjnością, badaniami i rozwojem, ale także w obszarach związanych z kapitałem społecznym czy szerzej kapitałem intelektualnym.

Wszystko to powoduje, iż umiarkowanie pozytywnie należy ocenić polskie dokonania w obszarze konkurencyjności i spójności europejskiej realizowane w priorytecie horyzontalnym „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy”. Warto przy tym zaznaczyć, że instytucja prezydencji stanowi tylko niewielki wycinek holistycznie prowadzonej polityki europejskiej danego kraju i nie stanowi o długofalowych efektach i jakości członkostwa. Daje jednak asumpt do wycinkowej oceny sprawności i efektywności administracji publicznej w określonych obszarach funkcjonalnych prowadzonej polityki europejskiej, co zostało przedstawione w niniejszym artykule.

Streszczenie

W artykule wskazano na kwestie dotyczące kształtowania konkurencyjności międzynarodowej i wewnętrznej UE w odniesieniu do realizacji priorytetu operacyjnego „Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Wspólnoty”. Realizacja założeń priorytetu miała i ma swoje oddziaływanie zarówno na wytyczne dotyczące polityki spójności, polityki badawczo-rozwojowej, jak i kształtowania wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020. Omawiany priorytet wpisywał się w funkcję planistyczną wypełnianą w ramach każdej z prezydencji, która to z kolei dzieli się na zasadę kontynuacji oraz zasadę neutralności. W odniesieniu do obu zasad wskazano następnie na przyjęte założenia oraz ich realizację. W zakończeniu artykułu dokonano oceny realizacji niniejszego priorytetu.

Z przedstawionych założeń i faktycznego stanu realizacji wyraźnie wynika, że ambitnie i przyszłościowo zorientowane założenia nie doczekały się faktycznej realizacji w odniesieniu do zasady neutralności. Jednakże z drugiej strony, podkreślić należy duży determinizm oraz efektywne wypełnianie założeń wynikających z zasady kontynuacji, co może świadczyć, iż polska administracja rządowa była dobrze przygotowana do sprawowania pierwszej w dziejach naszego kraju prezydencji w Radzie UE. Konkludując, można zatem postawić tezę, że Polska sprawnie wypełniła nałożone na nią zobowiązania wynikające z przewodzenia UE, jednak ma zasadnicze problemy z kształtowaniem głównych trendów czy procesów rozwojowych Wspólnoty. Odnosząc to do teoretycznych aspektów neoinstytucjonalizmu można sformułować założenie o typie zmiany izomorficznej, której podlega Polska. Z trzech przyjętych w literaturze przedmiotu typów izomorfizmu: funkcjonalnego, mimetycznego i przymusu, Polska znajduje się między izomorfizmem mimetycznym a przymusu, co oznacza, że z jednej strony w miarę sprawnie, strategicznie przygotowuje się do implementacji płynących z poziomu subnarodowego dyskursów i wytycznych, ale z drugiej strony nie ma możliwości wpływu na faktyczne kształtowanie zasad i agendy integracyjnej. Stan ten w dalszej konsekwencji może skutkować przyjmowaniem strategii adaptacyjnej, imitacyjnej w miejsce wyprzedzającej i prokonkurencyjnej i prowadzić do pogłębienia się, zauważalnego od początku integracji Polski z UE, zjawiska luki technologicznej.

„Bezpieczna Europa” – priorytet polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Janusz Józef Węc

Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy jest ocena polskiej prezydencji z punktu widzenia sposobu realizacji jednego z jej trzech celów strategicznych, jakim był priorytet: „Bezpieczna Europa”. W części pierwszej zaprezentowany zostanie program polskiej prezydencji, zaś w części drugiej omówiona będzie realizacja przez rząd polski szczegółowych zadań wynikających z tego priorytetu.

I. Program polskiej prezydencji

I.1. Program prezydencji

Osiemnastomiesięczny program działania grupowej prezydencji składał się z dwóch części. W części pierwszej znalazły się cele strategiczne (priorytety), których realizacja miała być kontynuowana także przez trzy następne prezydencje krajowe. Część druga zawierała natomiast cele operacyjne, obejmujące potencjalne zadania do zrealizowania w ciągu 18 miesięcy przez Polskę, Danię i Cypr.

Strategiczne ramy osiemnastomiesięcznego programu grupowej prezydencji obejmowały realizację kilkunastu priorytetów. Najważniejszymi z punktu widzenia analizowanej problematyki były: (1) Wzmocnienie zarządzania gospodarczego i poprawa koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej oraz strefy euro. (2) Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Unii. (3) Realizacja programu sztokholmskiego (2010-2014), który zastąpił dotychczasowy program haski (2005-2009), w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w tym m.in. dalsze prace nad europejskim paktem o imigracji i azylu oraz wspólnym europejskim systemem azylowym (który winien być ustanowiony do końca 2012 r.). (4) Kontynuacja działań służących wzmocnieniu „europejskich zdolności do reagowania” na katastrofy i kryzysy na obszarze Unii Europejskiej oraz w państwach trzecich. (5) Odgrywanie istotnej roli w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego m.in. w zakresie zarządzania kryzysowego oraz zwalczania ogół-

noświatowego terroryzmu. (6) Promowanie bezpieczeństwa żywnościowego oraz wysokiej jakości żywności¹.

Program operacyjny grupowej prezydencji obejmował około 90 celów, które miały być realizowane wspólnie przez Polskę, Danię i Cypr w okresie osiemnastomiesięcznej prezydencji. Dla potrzeb tej analizy najważniejszymi z nich wydają się: (1) Poprawa zarządzania gospodarczego oraz koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich strefy euro i Unii Europejskiej, w tym wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz ustanowienie nowych mechanizmów służących do eliminowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej. (2) Uchwalenie nowych regulacji zapewniających większą dyscyplinę fiskalną i nadzór makroekonomiczny. (3) Kontynuacja prac mających na celu ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności. (4) Wprowadzenie reform strukturalnych, mających zapewnić wzrost gospodarczy i zatrudnienia, a także większą konkurencyjność oraz wydajność gospodarki Unii. (5) Monitorowanie działań państw członkowskich Unii służących przywróceniu stabilnych finansów publicznych. (6) Przeprowadzenie po raz pierwszy pełnego Semestru Europejskiego po osiągnięciu latem 2011 r. końcowego porozumienia w sprawie ram koordynacji polityki gospodarczej. (7) Dalsza realizacja strategii „Europa 2020”, w szczególności „działania następcze związane z drugą roczną wizją wzrostu gospodarczego w odpowiednich składach Rady” oraz „sprawne przeprowadzenie europejskiego semestru w pierwszej połowie 2012 r.” (8) Dokończenie reformy sektora finansowego (m.in. wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie usług finansowych). (9) Monitorowanie funkcjonowania nowo ustanowionych europejskich ram nadzoru makro- i mikroostrożnościowego (Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, Europejskich Urzędów Nadzoru)². (10) Realizacja strategii energetycznej do 2020 r. oraz przygotowanie (do końca 2011 r.) harmonogramu działań w dziedzinie wspólnej polityki energetycznej do roku 2050. (11) Dalsze prace nad ustanowieniem paneuropejskiego zintegrowanego rynku energii zgodnie ze strategią „Europa 2020” (nowy instrument na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury energetycznej). (12) Działania następcze wynikające z konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r. w sprawie bezpieczeństwa elektrowni jądrowych. (13) Prace nad reformą wspólnej polityki rolnej po 2014 r. w powiązaniu z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020. (14) Prace nad reformą wspólnej polityki rybołówstwa po 2014 r., w szczególności osiągnięcie porozumie-

¹ Rada Unii Europejskiej. *18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2012 r.)*, ST 11447/11, Polgen 100, Bruksela, 17 czerwca 2011 r., s. 12, 14, 16.

² Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskie Urzędy Nadzoru, czyli Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, są częścią Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. W skład tego systemu wchodzi także Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru oraz krajowe organy nadzorcze. Por. Narodowy Bank Polski. System finansowy, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/esrb.html>, s. 1. Na temat okoliczności utworzenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskich Urzędów Nadzoru, por. J. J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Bilans prezydencji belgijskiej*, „Przegląd Zachodni” 2011, nr 3, s. 12-13.

nia w sprawie trzech wniosków ustawodawczych (rozporządzenia podstawowego, wspólnej organizacji rynku i następcy Europejskiego Funduszu Rybackiego, który kończy działalność pod koniec 2013 r.). (15) Realizacja programu sztokholmskiego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontynuacja lub zainicjowanie prac mających na celu utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego (do końca 2012 r.), wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej (m.in. instrumenty prawne konieczne do realizacji planu dotyczącego legalnej migracji), systemu zintegrowanego zarządzania granicami, nowelizację rozporządzenia w sprawie Frontex, rozszerzenie strefy Schengen, liberalizację reżimu wizowego z państwami trzecimi, realizację strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, zwalczanie nielegalnej produkcji narkotyków syntetycznych, realizację strategii Unii w walce z terroryzmem, wspieranie działań zmierzających do podjęcia przez Radę Unii Europejskiej decyzji upoważniającej do zawarcia przez Unię porozumienia o przystąpieniu do EKPCz, a także prac służących wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³.

W ścisłej korelacji z osiemnastomiesięcznym programem działania Polski, Danii i Cypru pozostawał sześciomiesięczny program polskiej prezydencji, uchwalony przez Radę Ministrów RP 31 maja 2011 r. Polski rząd zgrupował priorytety swojej prezydencji, stanowiące strategiczną część programu, w trzech obszarach tematycznych. Były to: po pierwsze, integracja europejska jako źródło wzrostu (działania na rzecz wzrostu gospodarczego, pogłębienie rynku wewnętrznego, wieloletnie ramy finansowe, wzmocnienie polityki spójności); po drugie, bezpieczna Europa (wzmocnienie zarządzania gospodarczego, rozwój bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego, militarnego i żywnościowego); po trzecie, Europa korzystająca na otwartości (partnerstwo wschodnie, strategia rozszerzeniowa, nowe ramy współpracy między Unią Europejską a Rosją, runda Doha, konferencja klimatyczna ONZ w Durbanie, wzmocnienie reprezentacji zewnętrznej Unii)⁴.

W części operacyjnej programu polskiej prezydencji znalazło się 46 celów szczegółowych. Najważniejszymi z punktu widzenia analizowanej problematyki były⁵: (1) Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w strefie euro i Unii Europejskiej oraz stworzenie podstaw stabilizacji finansów publicznych w Unii (m.in. kontynuacja prac nad ustanowieniem Europejskiego Mechanizmu Stabilności, przyjęcie regulacji zapewniających większą dyscyplinę fiskalną i nadzór makroekonomiczny, a także opracowanie zasad zarządzania kryzysowego, służącego zabezpieczeniu sektora finansowego oraz utrzymaniu stabilności rynków finansowych). (2) Monitorowanie działań państw członkowskich Unii służących przywróceniu stabilnych finansów

³ *Rada Unii Europejskiej. 18-miesięczny program Rady...*, op.cit., s. 17, 23-26, 57-59, 65-69, 79-94.

⁴ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 5-9.

⁵ Cele operacyjne, precyzujące priorytet „Bezpieczna Europa”, nawiązywały do tezy polskiego rządu, zgodnie z którą warunkiem wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej były: bezpieczeństwo i stabilizacja finansów publicznych, bezpieczeństwo energetyczne, wzmocnienie polityki bezpieczeństwa i obrony, stabilizacja granic i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także bezpieczeństwo żywnościowe. Por. *ibidem*, s. 8.

publicznych, w szczególności ocena postępów w zakresie redukcji nadmiernych deficytów podczas pierwszego roku obowiązywania Semestru Europejskiego⁶. (3) Realizacja średnio- i długoterminowych reform strukturalnych, mających zapewnić wzrost gospodarczy i zatrudnienia, a także większą konkurencyjność oraz wydajność gospodarki Unii. (4) Monitorowanie działalności Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskich Urzędów Nadzoru. (5) Wzmocnienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, w szczególności zwiększenie sprawności Unii w zakresie reagowania kryzysowego w nawiązaniu do polskich propozycji zawartych w tzw. liście weimarskim ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, RFN i Francji z 6 grudnia 2010 r., skierowanym do wysokiej przedstawiciel Unii i przyjętym 31 stycznia 2011 r. przez Radę do Spraw Zagranicznych⁷. (6) Przyspieszenie prac legislacyjnych nad tzw. pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej, co umożliwiłoby planową realizację strategii energetycznej Unii Europejskiej na lata 2011-2020, przygotowanie (do końca 2011 r.) harmonogramu działań w dziedzinie wspólnej polityki energetycznej Unii do roku 2050, a także zdefiniowanie zewnętrznej polityki energetycznej Unii w celu wzmocnienia jej pozycji w globalnym dialogu energetycznym. (7) Działania następcze wynikające z konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., a dotyczące promowania najwyższych standardów bezpieczeństwa jądrowego w Unii Europejskiej i krajach sąsiednich (m.in. wspieranie inicjatyw dotyczących przeglądu bezpieczeństwa w elektrowniach jądrowych w Unii Europejskiej). (8) Realizacja programu sztokholmskiego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (2010-2014), w szczególności opracowanie i zaproponowanie przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym oraz zainicjowanie debaty nad usprawnieniem funkcjonowania strefy Schengen (m.in. zmiany w Kodeksie Granicznym Schengen, zakończenie prac nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie Frontex, harmonogram uruchomienia Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz kontynuacja działań na rzecz rozszerzenia strefy), a także rozpoczęcie dyskusji w Radzie Unii Europejskiej na temat uchwalenia decyzji upoważniającej do zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy na podstawie propozycji złożonych przez Komisję Europejską. Ponadto, polska prezydencja zamierzała kontynuować prace służące: rozwojowi współpracy policyjnej (w tym m.in. realizacja strategii bezpieczeństwa wewnętrznego oraz

⁶ Semestr Europejski to cykl wzajemnych ocen planów budżetowych. Zobowiązuje ono państwa członkowskie do przedkładania od 1 stycznia 2011 r. Komisji Europejskiej ich dorocznych projektów budżetu i programów reform strukturalnych. Są one przedstawiane w połowie kwietnia każdego roku, aby sformułowane przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej ewentualne rekomendacje dla państw członkowskich mogły być uwzględnione w projektach ich budżetów. Por. Semestr Europejski, www.mg.gov.pl, s. 1. Na temat okoliczności ustanowienia Semestru Europejskiego w okresie prezydencji belgijskiej, por. J. J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Bilans prezydencji belgijskiej...*, s. 13.

⁷ *Sitzung des Rates Auswärtige Angelegenheiten. Mitteilung an die Presse*, 5888/1/11, REV 1, Brüssel, den 31. Januar 2011, s. 21.

zacieśnienie współpracy policyjno-celnej); utworzeniu do końca 2012 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego (m.in. porozumienie polityczne w sprawie rozporządzenia Dublin III i Eurodac, zakończenie prac nad projektem dyrektywy kwalifikacyjnej); ustanowieniu wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej (m.in. instrumenty zarządzania legalną migracją); wprowadzeniu systemu zintegrowanego zarządzania granicami (m.in. prace nad koncepcją „inteligentnych granic” – utworzenie EUROSUR); wdrożeniu Kodeksu Wizowego i Wizowego Systemu Informacyjnego oraz liberalizacji reżimu wizowego z państwami trzecimi, w szczególności z beneficjentami partnerstwa wschodniego i Rosją, a także wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (lepsza korelacja pomiędzy politykami przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości a wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, wspólną polityką handlową i polityką rozwojową Unii, rozwój dialogu wizowego z Ukrainą i Mołdawią oraz innymi beneficjentami partnerstwa wschodniego, kontynuowanie współpracy strategicznej z USA, Rosją i państwami Bałkanów Zachodnich oraz państwami południowego sąsiedztwa, realizacja strategii Unii w walce z terroryzmem). (9) Rozpoczęcie prac nad projektami legislacyjnymi Komisji Europejskiej dotyczącymi reformy wspólnej polityki rolnej po 2014 r., w szczególności systemu płatności bezpośrednich (oparcie ich na kryteriach obiektywnych, a nie historycznych), polityki rozwoju obszarów wiejskich, regulacji rynków oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. (10) Rozpoczęcie debaty nad reformą wspólnej polityki rybołówstwa po 2014 r. w celu zapewnienia zrównoważonego i odpowiedzialnego zarządzania gatunkami ryb w perspektywie wieloletniej oraz realizacji celów zawartych w strategii „Europa 2020” (osiągnięcie porozumienia w sprawie trzech wniosków ustawodawczych: rozporządzenia podstawowego, wspólnej organizacji rynku i następcy Europejskiego Funduszu Rybackiego). Wiele uwagi zamierzała również poświęcić polska prezydencja ustalaniu kwot połowowych na 2012 r. na Morzu Bałtyckim, Morzu Czarnym oraz na pozostałych wodach dalekomorskich w celu „osiągnięcia porozumienia zgodnego z zasadą zrównoważonego rybołówstwa”⁸.

II. Realizacja priorytetu „Bezpieczna Europa”

II.1. Osiągnięcia prezydencji

Do najważniejszych osiągnięć polskiej prezydencji w analizowanym zakresie należą: po pierwsze, uchwalenie pakietu sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze w strefie euro i Unii Europejskiej; po drugie, kontynuacja prac nad bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej; po trzecie, nowe regulacje w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; po czwarte, kontynuacja działań mających na celu wzmocnienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Realizując priorytet „Bezpieczna Europa”, polska prezydencja odnotowała również nieznaczące, choć istotne osiągnięcia we wspólnej poli-

⁸ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 13-14, 17-18, 23-28.

tyce rolnej oraz wspólnej polityce rybołówstwa, których omówienie pominę jednak w niniejszej analizie. W zakresie wspólnej polityki rolnej, osiągnięciami tymi były: polityczne porozumienie z Parlamentem Europejskim w sprawie nowelizacji rozporządzenia dotyczącego stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych (tzw. pakiet mleczny), zakończenie prac na poziomie technicznym nad projektem rozporządzenia w sprawie systemów jakości produktów rolnych, uchylenie zbędnych aktów prawnych obowiązujących dotąd we wspólnej polityce rolnej, a także osiągnięcie kompromisu w sprawie pomocy żywnościowej dla najuboższych. Natomiast we wspólnej polityce rybołówstwa zasługą polskiej prezydencji było osiągnięcie kompromisu w sprawie kwot połowowych pewnych stad ryb na Morzu Bałtyckim w 2012 r., uzgodnienie porozumienia politycznego, a następnie przyjęcie 19 grudnia 2011 r. rozporządzenia dotyczącego możliwości połowu pewnych stad ryb lub grup stad ryb na Morzu Czarnym w roku 2012, a także wynegocjowanie porozumienia politycznego dotyczącego dwóch projektów rozporządzeń, określających uprawnienia do połowów na 2012 r. dla pewnych stad ryb i grup stad ryb.

II.1.1. Uchwalenie pakietu sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze w Unii Gospodarczej i Walutowej

Działania mające na celu wzmocnienie zarządzania gospodarczego w Unii Gospodarczej i Walutowej stanowiły jeden z najważniejszych obszarów aktywności mediacyjnej, administracyjnej i koordynacyjnej polskiej prezydencji. W związku z pogłębiającym się kryzysem zadłużeniowym niektórych państw członkowskich strefy euro (Grecja, Irlandia, Portugalia), już we wrześniu 2010 r. Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie nowych, bardziej radykalnych przepisów dotyczących dyscypliny finansowej i niemal automatycznych sankcji dla tych państw, które naruszałyby tę dyscyplinę. Okazało się bowiem, że dotychczasowe przepisy Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r., łącznie z ich nowelizacją z 2005 r., nie wystarczały do zapobieżenia kryzysowi zadłużeniowemu. Nowe przepisy Komisja Europejska zawarła w sześciu projektach aktów prawnych (pięciu rozporządzeniach i jednej dyrektywie), które odtąd zaczęto nazywać „sześciopakiem”. Negocjacje nad wspomnianym pakietem aktów prawnych trwały ponad rok. Parlament Europejski zgłosił ponad 2 tys. poprawek do wszystkich projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej. Ich uchwalenie utrudniał jednak w głównej mierze spór pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Unii Europejskiej o mechanizm podejmowania decyzji w sprawie stosowania sankcji. Prezydencji węgierskiej nie udało się osiągnąć porozumienia w tej kwestii z Parlamentem Europejskim.

Najwięcej kontrowersji budziła odpowiedź na pytanie, czy w stosowaniu sankcji miałyby obowiązywać pewien automatyzm, tzn. na ile sankcje winny być niezależne od decyzji Rady Unii Europejskiej. Rządy państw członkowskich proponowały, aby do odrzucenia propozycji Komisji Europejskiej w sprawie sankcji wystarczała jedynie mniejszość blokująca. Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego sprzeciwiali się temu, argumentując, że takie rozwiązanie pozwoliłoby Radzie Unii Europejskiej w przyszłości omijać decyzje Komisji Europejskiej niekorzystne dla państw członkowskich strefy euro. W zamian za to postulowali, aby ministrowie finansów

mogli odrzucać propozycje Komisji Europejskiej kwalifikowaną większością głosów. Ostatecznie dopiero w połowie września 2011 r. udało się osiągnąć kompromis, polegający na tym, że decyzja o zastosowaniu sankcji (które mają sięgać 0,2% PKB z poprzedniego roku, początkowo w formie depozytu, potem bezwrotnej grzywny) będzie przyjmowana zgodnie z zasadą tzw. odwróconej większości kwalifikowanej. Oznacza to, że decyzja zobowiązująca dane państwo do złożenia oprocentowanego lub nieoprocentowanego depozytu albo grzywny zostanie przyjęta przez Radę Unii Europejskiej, jeżeli w terminie 10 dni od uchwalenia przez Komisję Europejską zalecenia w tej sprawie, Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów⁹.

Kompromis w sprawie mechanizmu podejmowania decyzji o zastosowaniu sankcji umożliwił uchwalenie pakietu sześciu aktów prawnych. Były to: po pierwsze, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; po drugie, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; po trzecie, rozporządzenie Rady z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; po czwarte, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania; po piąte, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; po szóste, dyrektywa Rady z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich¹⁰.

Pakiet sześciu nowych aktów prawnych, który wszedł w życie 13 grudnia 2011 r., przewidywał zaostrzenie reguł fiskalnych, przede wszystkim dla państw strefy euro, a także wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich

⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 listopada 2011 r., L 306, s. 4-5.

¹⁰ *Ibidem*, s. 1-7; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 listopada 2011, L 306, s. 12-24; *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 listopada 2011 r., L 306, s. 33-40; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 listopada 2011, L 306, s. 25-32; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 listopada 2011 r., L 306, s. 8-11; *Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 listopada 2011 r., L 306, s. 41-46.

Unii Europejskiej. Cztery akty dotyczące finansów publicznych reformowały obie zasadnicze części Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r. – część zapobiegawczą (system wielostronnego nadzoru) oraz część naprawczą (procedurę unikania nadmiernego deficytu)¹¹. Reforma ta polegała zasadniczo na nadaniu bardziej restrykcyjnego charakteru systemowi wielostronnego nadzoru i procedurze unikania nadmiernego deficytu. Sankcje wobec państw strefy euro za nieprzestrzeganie reguł i zasad polityki budżetowej ulegały rozszerzeniu oraz winny być wprowadzane na wcześniejszym niż dotąd etapie. Mogły być one stosowane zarówno w części zapobiegawczej (oprocentowane depozyty), jak i w części naprawczej (nieoprocentowane depozyty lub nawet grzywny). Grzywny miały być również nakładane na państwa członkowskie manipulujące danymi statystycznymi dotyczącymi wielkości długu publicznego i deficytu budżetowego. Proces nakładania sankcji winien odtąd podlegać mniejszej uznaniowości, a rola Komisji Europejskiej w ramach nadzoru została znacznie wzmocniona. Ponadto o wiele większe znaczenie niż dotąd przyznano mechanizmowi kontroli kryterium długu publicznego, który odgrywał dotychczas znacznie mniejszą rolę aniżeli mechanizm kontroli deficytu budżetowego. Odtąd przekroczenie długu publicznego powyżej 60% PKB winno być traktowane tak samo surowo jak przekroczenie deficytu budżetowego powyżej 3% PKB (rekomendacje, nakaz obniżenia, a nawet grzywna)¹².

Wprowadzone zmiany objęły ponadto poprawę dialogu makroekonomicznego między instytucjami Unii Europejskiej (zwłaszcza Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską) oraz ustanowienie mechanizmu nadzoru w ramach procedury nadmiernej nierównowagi. Ten ostatni mechanizm (z potencjalnymi sankcjami za brak dyscypliny) dotyczył państw osiągających deficyt lub nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących, choć zachowywał on stosowne zróżnicowanie oceny obu przypadków. Nowa dyrektywa o wymogach dla ram budżetowych miała natomiast gwarantować, że krajowe rozwiązania będą sprzyjać wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej w Unii Europejskiej¹³.

II.1.2. Kontynuacja prac nad bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej

Polska prezydencja kontynuowała prace legislacyjne nad bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej. Zostały one zainicjowane przez prezydencję węgierską na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r. w sprawie polityki energetycznej i innowacyjnej oraz konkluzji Rady ds. Transportu, Teleko-

¹¹ Celem części zapobiegawczej Paktu Stabilności i Wzrostu było przeciwdziałanie na wczesnym etapie możliwości wystąpienia nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych, zaś celem części naprawczej – uruchomienie procedury unikania nadmiernego deficytu. Szerzej na temat genezy oraz zasad Paktu Stabilności i Wzrostu, por. J. J. Węc, *Polityczno-prawne aspekty procesu konstytuowania oraz reformy Unii Gospodarczej i Walutowej. Od planu Wernera do traktatu konstytucyjnego*, „Politeja” 2009, nr 2, s. 197-202, 208.

¹² Państwom nienależącym do strefy euro nie grożą kary finansowe, lecz jedynie rekomendacje lub nakaz obniżenia deficytu budżetowego czy też długu publicznego.

¹³ *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej. Komunikat prasowy*, 22 grudnia 2011 r., www.pl2011.eu.

munikacji i Energii z 28 lutego tegoż roku, określających założenia strategii Unii w polityce energetycznej aż do 2020 r.

W konkluzjach Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r. stwierdzono, że polityka energetyczna winna stanowić jeden z dwóch (obok polityki innowacyjnej) podstawowych obszarów integracyjnych, mających w przyszłości zapewnić trwałą wzrost gospodarczy Unii poprzez poprawę jej konkurencyjności oraz zwiększenie liczby miejsc pracy. W nawiązaniu do strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, w konkluzjach wskazywano m.in. na konieczność utworzenia do 2014 r. „w pełni funkcjonującego, wzajemnie połączonego i zintegrowanego wewnętrznego rynku energii” umożliwiającego swobodny przepływ gazu i energii elektrycznej. W związku z tym Rada Europejska wezwała Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do uchwalenia rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii. Ponadto zaapelowała ona do rządów państw członkowskich o zaangażowanie na rzecz stworzenia do 2015 r. systemu europejskich sieci gazowych i energetycznych, gwarantującego bezpieczeństwo energetyczne Unii¹⁴.

Cele te zostały doprecyzowane w konkluzjach Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z 28 lutego 2011 r. W dokumencie tym Rada określiła krótko- i średnioterminowe priorytety, na których winna się opierać strategia energetyczna Unii Europejskiej do 2020 r. Były to: wewnętrzny rynek energii, efektywność energetyczna, infrastruktura, badania i innowacje w dziedzinie niskoemisyjnych technologii energetycznych, krajowe źródła i produkcja energii, a także stosunki zewnętrzne w dziedzinie energii. Ponadto w konkluzjach Rady zarysowane zostały priorytety długoterminowe w polityce energetycznej Unii aż do 2050 r.¹⁵

Polska prezydencja, zgodnie ze swoim programem działania, przeprowadziła debatę nad kierunkami rozwoju zewnętrznej polityki energetycznej Unii, zakończyła negocjacje nad rozporządzeniem w sprawie spójności i przejrzystości rynku ener-

¹⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej 4 lutego 2011 r. Konkluzje*, EUCO 2/11, Bruksela, 4 lutego 2011 r., s. 1-15. Propozycje Rady Europejskiej nawiązywały do trzech wcześniejszych komunikatów Komisji Europejskiej. Były to: Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE z 13 listopada 2008 r., *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego* z 10 listopada 2010 r. oraz *Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i dalszej perspektywie* z 17 listopada 2010 r. Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów, Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, COM (2008) 781 wersja ostateczna, Bruksela, 13 listopada 2008 r., s. 1-23; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego*, COM (2010) 639 wersja ostateczna, Bruksela, 10 listopada 2010, s. 1-24; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie – plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej*, COM (2010) 677 wersja ostateczna, Bruksela, 17 listopada 2010 r., s. 1-54.

¹⁵ *Posiedzenie Rady ds. Transportu, Turystyki i Energii 28 lutego 2011 r. Komunikat prasowy*, 6950/11, Bruksela, 28 lutego 2011 r., s. 3-5.

gii, a także kontynuowała prace nad pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej. Postulaty polskiego rządu, zgłaszane podczas negocjacji, dotyczyły zasadniczo solidarności energetycznej, zasad finansowania rozbudowy infrastruktury energetycznej, wewnętrznych źródeł energii, a także ustanowienia rynku gazu i energii elektrycznej w sposób zapewniający przedsiębiorstwom konkurencyjne warunki działania.

Wynikiem debaty nad kierunkami rozwoju zewnętrznej polityki energetycznej Unii w najbliższych latach były konkluzje Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z 24 listopada 2011 r. w sprawie wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej. Zdefiniowane w nich zostały m.in. zasady rynkowe obowiązujące w relacjach zewnętrznych, najważniejsze projekty infrastrukturalne umożliwiające dostawy surowców spoza Unii, a także reguły współpracy państw członkowskich Unii na forach międzynarodowych, w szczególności na forum Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) oraz Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA)¹⁶. Respektując kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich, zewnętrzna polityka energetyczna Unii miała być spójna z jej strategią w polityce energetycznej i niskoemisyjnej do 2050 r. Wszelako efektywność zewnętrznej polityki energetycznej była uzależniona przede wszystkim od ustanowienia w Unii jednolitego rynku energii. 9 grudnia 2011 r. konkluzje Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii zostały zaakceptowane przez Radę Europejską¹⁷. Tym samym polska prezydencja w istotny sposób przyczyniła się do zdefiniowania zewnętrznej polityki energetycznej Unii Europejskiej¹⁸.

Polski rząd zakończył również negocjacje z Parlamentem Europejskim w sprawie przyjęcia rozporządzenia o spójności i przejrzystości rynku energii (REMIT). Rozporządzenie zostało uchwalone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej 25 października 2011 r. Określało ono zasady przejrzystego hurtowego obrotu energią oraz ustanawiało przepisy zakazujące stosowania niewłaściwych praktyk wpływających na hurtowe rynki energii. Przewidywało ono również monitorowanie hurtowych rynków energii przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki w ścisłej współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi i z uwzględnieniem wzajemnych oddziaływań między systemem handlu uprawnieniami do emisji a hurtowymi rynkami energii. W ten sposób uczyniono istotny krok w kierunku ustanowienia do 2014 r. jednolitego rynku energii w Unii Europejskiej¹⁹.

¹⁶ *Posiedzenie Rady ds. Transportu, Turystyki i Energii 24 listopada 2011 r. Komunikat Rady w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i międzynarodowej współpracy energetycznej – „Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE”. Konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia wymiaru zewnętrznego unijnej polityki energetycznej*, 17615/11, Bruksela, 25 listopada 2011 r., s. 1-13.

¹⁷ *Posiedzenie Rady Europejskiej 9 grudnia 2011 r.*, Konkluzje, op.cit., s. 3.

¹⁸ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji, złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowywania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczypospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (przyjęty przez Radę Ministrów RP 17 kwietnia 2012 r.)*, Warszawa 2012, s. 168.

¹⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 8 grudnia 2011 r., L 326, s. 1-15.

W ramach negocjacji nad pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej, polska prezydencja przyczyniła się również do znacznego zaawansowania prac legislacyjnych nad dyrektywą o efektywności energetycznej oraz rozporządzeniem w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej. Prowadząc prace nad tekstem dyrektywy, polski rząd dążył do uzgodnienia elastycznych ram prawnych umożliwiających zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. Z kolei projekt rozporządzenia w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej zawierał m.in. propozycje skrócenia czasu niezbędnego na wydawanie pozwoleń, ustanowienia mechanizmu podziału kosztów przeznaczonych na realizację projektów transgranicznych, a także stworzenia systemu zachęt i bodźców inwestycyjnych. Jego celem miało być zapewnienie korzystnych warunków rozbudowy transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej, co winno przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dostaw, sprawnego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz zakończenia budowy wewnętrznego rynku energii²⁰.

W ramach działalności prezydencji poświęconej bezpieczeństwu energetycznemu Unii Europejskiej w lipcu 2011 r. w wyniku intensywnych rokowań, na forum grupy roboczej uzgodniony został mandat dla wynegocjowania przez Komisję Europejską umowy gazowej z Azerbejdżanem i Turkmenistanem, przewidującej m.in. ustanowienie ram prawnych dla transkaspjskiego systemu gazociągów. 12 września 2011 r. mandat negocjacyjny zaakceptowała Rada do Spraw Ogólnych. Rokowania prowadzone przez Komisję Europejską winny doprowadzić do budowy transkaspjskiego systemu gazociągów, łączącego Azerbejdżan z Turkmenistanem. Połączenie transkaspjskiego systemu gazociągów z jednym z projektów realizowanych w ramach tzw. korytarza południowego (ITGI, AGRI, Nabucco lub White Stream) miałoby umożliwić w przyszłości import kaspjskiego gazu do Unii Europejskiej, a to zwiększyłoby z kolei niezależność Unii od dostaw gazu rosyjskiego²¹.

II.1.3. Nowe regulacje w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

II.1.3.1. Polityka imigracyjna, azylowa i zarządzanie granicami

Polska prezydencja kontynuowała działania mające na celu wypełnianie postanowień europejskiego paktu o imigracji i azylu z 24 września 2008 r. oraz stworzenie w przyszłości wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej i wspólnego europejskiego systemu azylowego. I tak, w dziedzinie polityki imigracyjnej rząd polski osiągnął ostateczne porozumienie z Parlamentem Europejskim na temat projektu dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady określająca procedurę jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz wspólny zbiór praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim Unii Europejskiej przyjęta została 13 grudnia 2011 r. Wprowadzała ona jako zasadę procedurę jednolitego zezwolenia na pracę i pobyt dla obywateli państw trzecich, uzyskiwanego na podstawie jednego wniosku i mającego

²⁰ *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej...* op.cit.

²¹ *Ibidem*.

charakter jednej decyzji administracyjnej. Określała również zakres praw pracowników z państw trzecich, przebywających legalnie w danym państwie członkowskim Unii. Dyrektywa winna przyczynić się do uproszczenia procedury przyjmowania obywateli państw trzecich, aby umożliwić im pobyt i pracę w Unii, jak również do ułatwienia kontroli ich statusu. Wspomniany wyżej wspólny zbiór praw opierał się na zasadzie równego traktowania obywateli krajów trzecich i obywateli danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej²². Ponadto w dziedzinie polityki imigracyjnej polska prezydencja osiągnęła istotny postęp w negocjacjach poświęconych dwóm innym projektom aktów prawnych: dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, podejmujących pracę sezonową oraz dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa²³.

W dziedzinie polityki azylowej polska prezydencja doprowadziła do uchwalenia dyrektywy kwalifikacyjnej (określającej jakie osoby kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową), osiągnęła istotny postęp w negocjacjach nad projektami dyrektywy recepcyjnej (określającej minimalne standardy przyjmowania osób poszukujących ochrony), dyrektywy proceduralnej (określającej minimalne standardy procedur azylowych) oraz rozporządzenia Dublin II (określającego państwo członkowskie, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego), ale z drugiej strony nie rozpoczęła nawet rokowań nad projektem rozporządzenia w sprawie ustanowienia systemu Eurodac (gromadzącego odciski palców osób przekraczających zewnętrzne granice Unii w celach azylowych). Wszystkie pięć wspomnianych aktów prawnych winno umożliwić stworzenie do końca 2012 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego²⁴.

Sprawa ustanowienia takiego systemu była przedmiotem dyskusji podczas dwóch posiedzeń Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych: 27-28 października oraz 13-14 grudnia 2011 r.²⁵ Podczas obu posiedzeń prezydencja przedstawiła Radzie przebieg prowadzonych dotąd pod jej kierownictwem prac legi-

²² *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 23 grudnia 2011 r., L 343, s. 1-9.

²³ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy...*, op.cit., s. 200.

²⁴ Wspólny europejski system azylowy Unii Europejskiej winien przyczynić się do harmonizacji praw i praktyk azylowych w poszczególnych państwach członkowskich Unii, a także zapewnić, że państwa te będą dzielić się odpowiedzialnością za kwestie azylowe. Ustanowienie tego systemu winno sprawić, że obywatel państwa trzeciego, ubiegający się o status uchodźcy, będzie miał równe szanse na jego otrzymanie we wszystkich państwach członkowskich Unii, podczas gdy obecnie ubiegający się o taki status np. obywatel Iraku ma 82% szans na jego uzyskanie we Francji, 63% – w RFN i 2% – w Grecji. Por. *Wspólny europejski system azylowy do końca 2012 r.*, <http://www.unhcr-central.europe.org/pl/>, s. 1.

²⁵ Wcześniej kwestie te były omawiane podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych w Sopocie 18 lipca 2011 r. oraz w czasie posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 22 września tegoż roku w Brukseli.

slacyjnych. Najprostszą sprawą było przyjęcie projektu przekształconej dyrektywy kwalifikacyjnej. Po intensywnych negocjacjach z Parlamentem Europejskim, prowadzonych jeszcze przez prezydencję węgierską, w lipcu 2011 r. jedyną nierozstrzygniętą kwestią, uniemożliwiającą jej uchwalenie, była sprawa tabel korelacyjnych, czyli dokumentów opisujących, w jaki sposób przepisy prawa Unii Europejskiej są implementowane w państwach członkowskich²⁶. Osiągnięcie kompromisu w tej ostatniej sprawie spowodowało, że 13 grudnia 2011 r. dyrektywa kwalifikacyjna Parlamentu Europejskiego i Rady mogła zostać przyjęta. Dyrektywa ta winna zagwarantować, że niezależnie od tego, z którego miejsca w Unii Europejskiej dana osoba zwróciłaby się o przyznanie azylu, to potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej byłyby oszacowane na podstawie wspólnych kryteriów. Tym samym zapewniony również zostałby minimalny poziom świadczeń. Beneficjentami ochrony międzynarodowej mogliby być uchodźcy, czyli osoby, które w razie powrotu do swego kraju byłyby poddane prześladowaniom z powodów zamieszczonych w konwencji genewskiej, dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r., a także beneficjenci ochrony uzupełniającej, czyli osoby, które nie kwalifikowałyby się jako uchodźcy, ale ich powrót wiązałby się z rzeczywistym ryzykiem doznania poważnych szkód. Nowe zasady winny uprościć podejmowanie decyzji w trakcie procedur azylowych, zwiększyć skuteczność procesu azylowego oraz przeciwdziałać nadużyciom²⁷.

Po przyjęciu 18 października 2011 r. przez Grupę roboczą ds. azylu kompromisowych propozycji polskiej prezydencji, a następnie zakończeniu prac na poziomie eksperckim, rządowi polskiemu udało się dokonać znaczącego postępu w negocjacjach na poziomie politycznym, poświęconym uchwaleniu projektu przekształconej dyrektywy recepcyjnej. Postęp dotyczył zwłaszcza opieki zdrowotnej, monitorowania ruchu i definicji członków rodziny. Konstruktywnie przebiegała też dyskusja na temat fizycznych warunków przyjmowania, nieodpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej oraz identyfikacji osób potrzebujących specjalnego przyjmowania. Najwięcej kontrowersji wzbudzały natomiast sprawy dotyczące powodów zatrzymania i dostępu do rynku pracy. Dlatego dalsze prace nad dyrektywą recepcyjną w okresie prezydencji duńskiej winny się skupiać na uzgodnieniu takiego stanowiska Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, które umożliwiłoby rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem Europejskim²⁸.

²⁶ *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27-28 października 2011 r.*, 15843/11, Bruksela, 21 października 2011 r., s. 3; *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 13-14 grudnia 2011 r.*, 18170/11, Bruksela, 7 grudnia 2011 r., s. 1.

²⁷ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 20 grudnia 2011 r., L 337, s. 9-26.

²⁸ *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27-28 października 2011 r.*..., op.cit., s. 3; *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 13-14 grudnia 2011 r.*..., op.cit., s. 2.

Po przedstawieniu w październiku i listopadzie 2011 r. przez polską prezydencję kompromisowych propozycji, a następnie omówieniu ich na forum Grupy roboczej ds. azylu, dokonany został istotny postęp w negocjacjach nad projektem przekształconej dyrektywy proceduralnej. Dotyczyło to w szczególności takich kwestii, jak: definiowanie i identyfikacja osób ubiegających się o azyl, które potrzebują specjalnych gwarancji procesowych; rola i finansowanie badań medycznych; uzasadnienie trybu przyspieszonego; terminy stosowane w przypadku procedury w pierwszej instancji, a także zakres pomocy i reprezentacji prawnej. Z drugiej strony jednak, polskiej prezydencji nie udało się rozstrzygnąć kwestii związanych z kolejnymi wnioskami, trybem przyspieszonym i przepisami dotyczącymi prawa do skutecznego środka prawnego²⁹.

W wyniku wielomiesięcznych negocjacji polska prezydencja odblokowała także prace nad rozporządzeniem Dublin II, ustanawiającym kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego Unii odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca. Przebieg nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych w Sopocie 18 lipca 2011 r., jak i posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 22 września tegoż roku, wykazały, że poszczególne delegacje były zasadniczo zainteresowane ustanowieniem systemu wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami azylowymi. Uznały one także, że główną rolę w zbieraniu i wymianie informacji oraz ocenie potrzeb państw członkowskich, podlegających szczególnej presji azylowej, należałoby powierzyć rzeczowo właściwemu w tej sprawie Europejskiemu Urzędowi Wspierania w dziedzinie Azylu. Na podstawie powyższych ustaleń polska prezydencja, wraz z prezydentką duńską, przedstawiła Strategicznemu Komitetowi ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) dokument, określający procedurę wczesnego ostrzegania, przygotowania oraz zarządzania kryzysami azylowymi. Dyskusja na ten temat była kontynuowana na forum tegoż Komitetu oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli. Większość delegacji uznała wówczas, że klauzula określająca system wczesnego ostrzegania, przygotowania oraz zarządzania kryzysami azylowymi winna być zawarta w rozporządzeniu Dublin II jako alternatywa dla mechanizmu nadzwyczajnego³⁰.

W okresie polskiej prezydencji wstrzymane zostały prace nad rozporządzeniem w sprawie ustanowienia systemu Eurodac. Wynikało to z dwóch okoliczności. Pierwszą z nich był fakt, że zdecydowana większość delegacji domagała się umieszczenia w tym systemie klauzuli, umożliwiającej organom ścigania państw człon-

²⁹ *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27-28 października 2011 r...*, op.cit., s. 2; *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 13-14 grudnia 2011 r...*, op.cit., s. 2.

³⁰ *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27-28 października 2011 r...*, op.cit., s. 1-2; *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 13-14 grudnia 2011 r...*, op.cit., s. 3.

kowskich dostęp do centralnej bazy danych Eurodac – na ściśle określonych warunkach – do celów zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej³¹. Drugą przyczyną było natomiast to, że Komisja Europejska nie zdążyła w okresie polskiej prezydencji przedłożyć dokumentu, określającego zasady udzielania takiego dostępu. W efekcie rządowi polskiemu nie udało się nawet rozpocząć formalnych negocjacji w tej kwestii³².

Osiągnięciem polskiej prezydencji w polityce kontroli granic zewnętrznych i stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami była nowelizacja rozporządzenia o funkcjonowaniu Frontex. Zmiana ta została w dużej mierze przyspieszona przez wydarzenia tzw. wiosny arabskiej. Masowy exodus imigrantów z Afryki Północnej do Unii Europejskiej uzmysłowił konieczność zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi a Frontex w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony granic zewnętrznych Unii³³. W związku z tym nieodzowne stało się także rozszerzenie uprawnień tejże agencji. Nowelizacja rozporządzenia o funkcjonowaniu Frontex była rezultatem kompromisu osiągniętego przez prezydencję i Parlament Europejski. 25 października 2011 r. przyjęte zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniające rozporządzenie Rady z 26 października 2004 r. Nowelizacja stanowiła ważny krok w kierunku wzmocnienia ochrony i bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Umożliwiała efektywniejsze niż dotąd wspieranie państw członkowskich przez Frontex w sytuacjach kryzysowych. Do nowych zadań Frontex winna należeć w najbliższej przyszłości możliwość rozmieszczania tzw. europejskich zespołów straży granicznej na granicach zewnętrznych Unii. Zespoły te mają się składać z oddelegowywanych do agencji przez państwa członkowskie funkcjonariuszy ich straży granicznych na podstawie corocznych porozumień. Winny one wspierać oddziały narodowe straży granicznej w walce z niekontrolowanym napływem imigrantów lub pomagać podczas trwania zaplanowanych wcześniej imprez masowych (np. sportowych). Interwencje europejskiego zespołu straży granicznej miały następować jednak wyłącznie na wniosek zainteresowanego lub zainteresowanych państw członkowskich. Zwiększeniu winny także ulec zasoby techniczne i budżetowe Frontex. Nowelizacja umożliwiała agencji nabywanie sprzętu technicznego albo w sposób samodzielny, albo na zasadzie współwłasności z państwem członkowskim, albo zgodnie z zasadami

³¹ *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27-28 października 2011 r.*, op.cit., s. 3; *Propozycje prezydencji na posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 13-14 grudnia 2011 r.*, op.cit., s. 3.

³² *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy*, op.cit., s. 200.

³³ Według niektórych danych w pierwszej połowie 2011 r. z Afryki Północnej przybyło do Unii Europejskiej przez Włochy około 50 tys. nielegalnych emigrantów. W samych Włoszech doszło do przeludnienia wyspy Lampedusa oraz ogłoszenia przez tamtejszy rząd stanu kryzysu humanitarnego. 20 lutego 2011 r. z inicjatywy rządu włoskiego agencja Frontex rozpoczęła operację „Hermes 2011”, mającą na celu udzielenie wsparcia w nadzorowaniu południowej granicy. Por. A. Gostyńska, D. Liszczyk, *Reforma zarządzania granicami (w) Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM) 2011, nr 89, s. 1; *Hermes 2011 Running*, http://www.frontex.eu.int/hermes_2011, s. 1; *Frontex startet Mission „Hermes 2011”*, <http://www.tagesschau.de>, s. 1.

leasingu. Wyposażenie techniczne agencji winno być określane na podstawie corocznych porozumień pomiędzy nią a państwami członkowskimi. Wzmocnienie ochrony i bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej zostało powiązane z przestrzeganiem praw człowieka oraz zobowiązań wynikających w tym zakresie z prawa międzynarodowego. Wszystkie działania Frontex mające wpływ na prawa człowieka, winny odąd podlegać kontroli dwóch nowo ustanowionych organów: Forum Konsultacyjnego Frontex, wspierającego dyrektora wykonawczego i Zarząd Frontex w sprawie ochrony praw człowieka, oraz specjalnego urzędnika ds. praw podstawowych, który zajmuje się monitorowaniem ich przestrzegania i jest w pełni niezależny w swoich decyzjach, a sprawozdania składa bezpośrednio Zarządowi i Forum Konsultacyjnemu Frontex³⁴.

Poza nowelizacją rozporządzenia o funkcjonowaniu Frontex, innymi osiągnięciami polskiej prezydencji w działaniach na rzecz ustanowienia zintegrowanego zarządzania granicami były dalsze, choć nieznaczne, postępy w realizacji projektu EUROSUR oraz w pracach nad zmianą Kodeksu Granicznego Schengen. W obu przypadkach prace te nie wyszły jednak poza stadium dyskusji w grupach roboczych³⁵. W okresie polskiej prezydencji zakończone zostały także negocjacje w sprawie przystąpienia Liechtensteinu do strefy Schengen. 13 grudnia 2011 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uchwaliła decyzję o pełnym stosowaniu przepisów dorobku Schengen w Księstwie Liechtenstein³⁶. Sześć dni później decyzja weszła w życie, zaś Liechtenstein stał się 26. państwem europejskim należącym do strefy Schengen³⁷.

Niewątpliwie poza programem polskiej prezydencji przeprowadzona została debata na temat wzmocnienia mechanizmów zarządzania strefą Schengen, w szczególności ustanowienia nowego mechanizmu ewaluacji systemu Schengen oraz wprowadzenia zmian w Kodeksie Granicznym Schengen w zakresie przywracania kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej w sytuacjach wyjątkowych. Zaslugą polskiej prezydencji było to, że udało się jej uzgodnić główne elementy możliwego kompromisu w tej sprawie³⁸.

II.1.3.2. Polityka wizowa

Niewątpliwie najistotniejszym osiągnięciem polskiej prezydencji w polityce wizowej było podpisanie umowy o bezwizowym ruchu przygranicznym pomiędzy

³⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r., zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004, ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 22 listopada 2011 r., L 304, s. 1-17.

³⁵ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy...*, op.cit., s. 200.

³⁶ *Decyzja Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Księstwie Liechtenstein*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 16 grudnia 2011 r., L 334, s. 27-28.

³⁷ *Rada Unii Europejskiej. Komunikat prasowy: Rozszerzenie strefy Schengen. Liechtenstein zostaje 26 państwem członkowskim*, 18446/11, Bruksela, 13 grudnia 2011 r., s. 1-3.

³⁸ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy...*, op.cit., s. 201.

Polską a obwodem kaliningradzkim. Ustanowienie strefy przygranicznej na tym obszarze było rozwiązaniem wyjątkowym w skali całej Unii Europejskiej. Zgodnie z przepisami unijnymi głębokość strefy przygranicznej nie może bowiem przekraczać 30 km, zaś w wyjątkowych przypadkach 50 km po każdej stronie granicy. Tymczasem rozległość samego obwodu kaliningradzkiego z zachodu na wschód wynosi 205 km, zaś z północy na południe 108 km. Zasługą polskiego rządu było niewątpliwie uzyskanie zgody Komisji Europejskiej, pozostałych członków Rady Unii Europejskiej, a następnie Parlamentu Europejskiego na tak wyjątkowe rozwiązanie. 27 lipca 2011 r. Komisja Europejska wystąpiła z wnioskiem w sprawie nowelizacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r., ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich³⁹. 27 października 2011 r. podczas posiedzenia w Luksemburgu Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła ogólne podejście w sprawie projektu zmian przepisów Unii Europejskiej, dotyczących małego ruchu granicznego, choć pod warunkiem, że winno to być rozwiązanie wyjątkowe, tzn. dotyczące wyłącznie obwodu kaliningradzkiego. Po osiągnięciu porozumienia z Parlamentem Europejskim droga do nowelizacji rozporządzenia została otwarta. W tej sytuacji 13 grudnia 2011 r. przyjęte zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia z 20 grudnia 2006 r. zakładające włączenie obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną⁴⁰.

W dniu następnym, 14 grudnia 2011 r., a zatem jeszcze zanim rozporządzenie weszło w życie, ministrowie spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, i Rosji, Siergiej Ławrow, podpisali umowę o bezwizowym ruchu przygranicznym pomiędzy Polską a obwodem kaliningradzkim. Umową tą objęte zostały: cały obszar obwodu kaliningradzkiego, część województwa warmińsko-mazurskiego (Elbląg, Olsztyn, powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, giżycki, gołdapski, olecki, węgorzewski) oraz część województwa pomorskiego (Gdynia, Sopot, Gdańsk, powiaty: pucki, gdański, nowodworski i malborski). Umowa umożliwiała wielokrotne przekraczanie granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców wspomnianej strefy przygranicznej. Wizę winno zastąpić zezwolenie uprawniające do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu oraz przebywania w strefie przygranicznej obu państw, wydawane mieszkańcom tejsze strefy⁴¹.

³⁹ Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną*. COM (2011) 461 wersja ostateczna, Bruksela, 27 lipca 2011 r., s. 1-9.

⁴⁰ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 30 grudnia 2011 r., L 347, s. 41-43.

⁴¹ *Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego*, <http://www.msz.gov.pl/>, s. 1-10.

II.1.3.3. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych oraz współpraca policyjna

Osiągnięciem polskiej prezydencji we współpracy sądowej w sprawach karnych było przyjęcie następujących regulacji: po pierwsze, dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony; po drugie, dyrektywy o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania dzieci; po trzecie, europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym. I tak, 23 września 2011 r. polska prezydencja zakończyła negocjacje polityczne z Parlamentem Europejskim poświęcone projektowi dyrektywy o europejskim nakazie ochrony w sprawach karnych. Inicjatorami uchwalenia tej dyrektywy były Polska i Hiszpania. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony została przyjęta 13 grudnia 2011 r. Dokument ten określał zasady wydawania europejskiego nakazu ochrony przez organ sądowy (lub organ mu równoważny) państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym przyjęto już „środek służący ochronie osoby przed czynem zabronionym innej osoby, mogącem zagrozić jej życiu, nietykalności fizycznej lub psychicznej, godności, wolności osobistej lub nietykalności seksualnej”. Dzięki tym przepisom właściwy organ w innym państwie członkowskim mógł „nadal chronić daną osobę na terytorium tego innego państwa członkowskiego w przypadku wystąpienia działań wyczerpujących lub przypuszczalnie wyczerpujących – w świetle prawa krajowego państwa wydającego – znamiona przestępstwa”. W szczególności odnosiło się to do takich przestępstw, jak: przemoc domowa, pogrożki, porwania czy próby zabójstwa, a także stalking, czyli uporczywe, złośliwe nękanie, mogące wywołać poczucie zagrożenia. Europejski nakaz ochrony miał być wydawany na wniosek ofiary i przekazywany bezpośrednio pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich. Wystawienie nakazu, a następnie przesłanie go do innego państwa, było obowiązkiem kraju, w którym wydano pierwotną decyzję o ochronie. W ten sposób ofiary przestępstw, którym zapewniono ochronę w jednym państwie członkowskim, mogą ją także otrzymać w innym państwie członkowskim Unii. Dotychczasowe przepisy powodowały, że ochrona przyznana w danym państwie członkowskim wygasała, gdy objęta nią osoba przenosiła się do innego państwa. Dyrektywa przewidywała przekazywanie możliwości stosowania m.in. takich środków jak: zakaz lub ograniczenie wszelkich form kontaktu z osobą podlegającą ochronie, w tym zakaz zbliżania się, a nawet, w razie konieczności, nakaz opuszczenia mieszkania. Na przyjęcie dyrektywy nie zdecydowały się jedynie dwa państwa członkowskie, a mianowicie Dania i Irlandia⁴².

Polska prezydencja zakończyła również negocjacje z Parlamentem Europejskim poświęcone projektowi dyrektywy o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania dzieci. 13 grudnia 2011 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej. Zastąpiła ona decyzję ramową Rady z 22 grudnia 2003 r. Uchwalenie dyrektywy było możliwe

⁴² *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 21 grudnia 2011 r., L 338, s. 2-18.

m.in. dzięki osiągniętemu przez polską prezydencję kompromisowi w sprawie wspomnianych wyżej tabel korelacyjnych. Dyrektywa ustanawiała minimalne normy, dotyczące określania przestępstw i kar za niegodziwe traktowanie w celach seksualnych oraz wykorzystywania seksualnego dzieci, pornografii dziecięcej, a także nagabywania dzieci dla celów seksualnych. Wprowadzała ona również przepisy służące lepszemu zapobieganiu takim przestępstwom i ochronie pokrzywdzonych. Rozwiązania przewidywane w dyrektywie wzmocniły ochronę małoletnich dzięki objęciu ściganiem nowych czynów, uwzględniających zastosowanie nowoczesnych technologii. Dyrektywa określała minimalne kary za około 20 przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci, czyli znacznie więcej aniżeli dotychczasowe przepisy. Ponadto przewidywała ona – na wzór polski – przesłuchania pokrzywdzonych dzieci, w razie potrzeby, w specjalnie zaprojektowanych lub przystosowanych do tego celu pomieszczeniach (tzw. przyjazne pokoje przesłuchań)⁴³.

Przyjęcie europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym było jednym z celów operacyjnych polskiej prezydencji w ramach zapobiegania i zwalczania przestępczości narkotykowej. 8 września 2011 r. projekt paktu był dyskutowany na forum Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Komitet zaakceptował projekt paktu, co otworzyło drogę do przyjęcia go przez Radę. 27 października 2011 r. podczas posiedzenia w Luksemburgu Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła europejski pakt przeciw narkotykom syntetycznym. Pakt stanowił praktyczną realizację programu sztokholmskiego i strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej przyjętej w 2010 r. przez Radę Europejską. Opierał się on na podobnych zasadach jak poprzedni i stanowił integralną część strategii antynarkotykowej Unii Europejskiej oraz planu działania Unii na lata 2009-2012. Zawierał przepisy umożliwiające przeciwdziałanie produkcji i handlowi narkotyków syntetycznych, zwalczanie nowych substancji psychoaktywnych oraz przeprowadzanie szkoleń dla organów ścigania, pozwalających m.in. na wykrywanie i likwidację nielegalnych laboratoriów. Europejski pakt przeciwko narkotykom syntetycznym niewątpliwie wzmocnił zwalczanie przez Unię zagrożeń wynikających z produkcji i przemytu narkotyków syntetycznych, w tym także tzw. dopalaczy. Jego implementacja winna nastąpić pod nadzorem Komitetu Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego przez określenie planów strategicznych i celów operacyjnych⁴⁴.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 17 grudnia 2011 r., L 335, s. 1-14; Sprostowanie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 17 grudnia 2011 r., L 335, s. 1.

⁴⁴ A. Koziółek, Rada UE przyjęła Europejski pakt przeciwko narkotykom syntetycznym, portal prezydencji polskiej w UE, <http://pl2011.eu/content/rada-ue-przyjela-europejski-pakt-przeciwko-narkotykom-syntetycznym>, s. 1.

II.1.4. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Jednym z celów operacyjnych polskiej prezydencji we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony było wzmocnienie sprawności Unii Europejskiej w zakresie reagowania kryzysowego. Miały temu służyć: reforma grup bojowych (sprawa obsadzania dyżurów bojowych, zasad finansowania grup oraz ich uzupełnienia o komponent cywilny), ustanowienie stałego dowództwa planowania i przeprowadzania operacji cywilno-wojskowych, wspólne pozyskiwanie i wykorzystywanie zdolności obronnych (*pooling and sharing*), a także współpraca ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej⁴⁵.

W odpowiedzi na wspomniany wyżej list weimarski, skierowany 6 grudnia 2010 r. do wysokiej przedstawiciel Unii Catherine Ashton przez ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Niemiec i Francji, 31 stycznia 2011 r. Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła konkluzje w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Propozycje zawarte w liście weimarskim, w szczególności postulat wzmocnienia zdolności wojskowych i cywilnych Unii, uznała ona za „istotny wkład” do dalszego rozwoju tej polityki. Jednocześnie Rada zobowiązała wysoką przedstawiciel Unii do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi w ramach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej oraz Europejskiej Agencji Obrony w sprawie realizacji wszystkich propozycji zawartych we wspomnianym liście, a następnie do przedłożenia do połowy 2011 r. „raportu z bieżących prac dotyczących tych kwestii, aby po ich przedyskutowaniu udało się osiągnąć w miarę możliwości do końca (tegoż) roku konkretne rezultaty”⁴⁶.

Raport Catherine Ashton na temat rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej został przedstawiony 11 lipca 2011 r. Tydzień później podczas posiedzenia w Brukseli zajęła się nim Rada do Spraw Zagranicznych. Do kluczowych kwestii służących wzmocnieniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Ashton zaliczyła: stworzenie stałego cywilno-wojskowego dowództwa planowania i prowadzenia operacji, zaangażowanie Unii Europejskiej w operacje z udziałem grup bojowych, wspólne wykorzystanie zdolności obronnych (*pooling and sharing*), a także dalszą poprawę stosunków między Unią Europejską a NATO. Tak sformułowane stanowisko wysokiej przedstawiciel Unii było sukcesem polskiego rządu jako właściwego inicjatora wprowadzenia wspomnianych zmian. Był to jednak sukces pozorny, ponieważ nie wszystkie spośród wymienionych propozycji

⁴⁵ Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. VII kadencja Sejmu. Posiedzenie Komisji Obrony Narodowej w dniu 14 marca 2012 r. Ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej obszarze bezpieczeństwa i obrony (wystąpienie podsekretarza stanu w MZS Bogusława Winida), s. 4.

⁴⁶ W tzw. liście weimarskim znalazła się m.in. propozycja dalszego rozwoju i redefinicji koncepcji grup bojowych, ustanowienia stałego dowództwa planowania operacji cywilno-wojskowych w Unii Europejskiej oraz dalszego zacieśnienia związków pomiędzy Unią Europejską a NATO w sytuacjach wymagających reagowania kryzysowego. Por. *Sitzung des Rates Auswärtige Angelegenheiten. Mitteilung an die Presse*, 5888/1/11 REV 1, Brüssel, den 31. Januar 2011, s. 21. Idea sformułowania listu weimarskiego została zaakceptowana przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Por. *Min. Sikorski: nie wszyscy chcą stałego dowództwa akcji cywilno-wojskowych UE*, PAP, 18 lipca 2011, s. 1.

polskiej prezydencji udało się zrealizować. Najwięcej kontrowersji wzbudzała od początku sprawa ustanowienia stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych. Już podczas wspomnianego posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych propozycję tę zablokowała Wielka Brytania. Mimo brytyjskiego weta rząd polski nadal przekonywał jednak o konieczności usprawnienia zasad planowania i realizacji operacji cywilno-wojskowych Unii Europejskiej m.in. poprzez poprawę koordynacji działań pomiędzy narodowymi dowództwami operacyjnymi a istniejącymi już organami Unii we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, czyli Sztabem Wojskowym Unii Europejskiej, Dyрекcją ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD) oraz Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC), zwaną także cywilnym centrum operacyjnym⁴⁷.

1 grudnia 2011 r. Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła konkluzje w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w których zapowiedziano powołanie do życia centrum operacyjnego dla realizacji misji w Rogu Afryki. Miało ono powstać w 2012 r. i winno, choć w ograniczonej formie, zmniejszyć koszty prowadzenia operacji cywilno-wojskowych Unii. Centrum miałoby jedynie wspierać Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, koordynując aspekty wojskowe operacji prowadzonych przez Unię Europejską w Rogu Afryki, czyli: antypiracką operację morską u wybrzeży Somalii (Atalanta), misję szkoleniową w Ugandzie (EUTM) oraz nową operację szkoleniową w Rogu Afryki (RMCB)⁴⁸. Oznaczało to, że przynajmniej na razie zaniechano utworzenia stałego cywilno-wojskowego dowództwa planowania i prowadzenia operacji Unii Europejskiej, o które dotąd zabiegały Polska, Niemcy i Francja. Natomiast 23 marca 2012 r. Rada do Spraw Zagranicznych podjęła decyzję w sprawie ustanowienia wspomnianego wyżej centrum operacyjnego Unii Europejskiej dla realizacji misji i operacji w Rogu Afryki⁴⁹.

⁴⁷ Narodowe dowództwa operacyjne, realizujące misje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ustanowione zostały na mocy doraźnych decyzji, w zależności od rodzaju operacji, w Wielkiej Brytanii (Northwood), Niemczech (Poczdami), Grecji (Larissa) oraz we Francji (Mont Valérien) i Włoszech (Rzym). I tak, np. dowództwo operacji w Czadzie znajdowało się we Francji, zaś dowództwo operacji u wybrzeży Somalii zostało umieszczone w Wielkiej Brytanii. Por. *Rewitalizacja obronności europejskiej: brytyjskie weto i inicjatywa Trójkąta Weimarskiego*, „Tygodnik BBN. Przegląd informacji o bezpieczeństwie narodowym wraz z komentarzem” 2011, nr 42, s. 3; *Polska, Niemcy i Francja chcą unijnego dowództwa, m.in. wojskowego*. „Prawie wszyscy są za”, PAP, 18 lipca 2011 r., s. 1; *UE powołuje nowe centrum dowodzenia operacjami wojskowymi*, PAP, 2 stycznia 2012 r., s. 1.

⁴⁸ Dwie pierwsze operacje mają charakter wojskowy. Ostatnia operacja, mająca dopiero powstać, winna być misją cywilną, w której uczestniczyliby jednak instruktorzy wojskowi. Celem misji cywilnej byłoby szkolenie straży przybrzeżnej i policji morskiej w państwach sąsiadujących z Somalią, aby w przyszłości samodzielnie zapewniały one bezpieczeństwo na morzu oraz walczyły z somalijskimi piratami. Por. *UE powołuje nowe centrum dowodzenia operacjami wojskowymi*, PAP, 2 stycznia 2012 r., s. 1. Na temat posiedzenia Rady, por. *Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych w dniach 30 listopada – 1 grudnia 2011 r. Komunikat prasowy, Bruksela, 30 listopada – 1 grudnia 2011 r.*, 17720/11, s. 7; *Council of the European Union. CSDP – Council Conclusions*, 17991/11, Brussels, 1 December 2011, s. 8.

⁴⁹ *Decyzja Rady 2012/173/WPZiB z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie uruchomienia centrum operacyjnego UE służącego misjom i operacji z zakresu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Rogu Afryki*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 27 marca 2012 r., L 89, s. 66-68.

Zwiększenie użyteczności grup bojowych Unii Europejskiej polska prezydencja zamierzała osiągnąć przez wydłużenie ich dyżurów bojowych z sześciu do 12 miesięcy, rozwiązanie wstydliwego problemu nieobsadzania niektórych dyżurów, zwiększenie zakresu finansowania grup bojowych w ramach mechanizmu ATHENA⁵⁰, w tym zwłaszcza transportu strategicznego, włączenie w ich skład ekspertów cywilnych, stworzenie możliwości użycia tychże grup jako odwodu strategicznego oraz poszerzenie ich struktury o wojska lotnicze i morskie. Sprawy te były dyskutowane podczas spotkań Grupy Polityczno-Wojskowej, Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej, a także w czasie posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych w dniach 12 września i 21 listopada 2011 r. Już na początku września polska prezydencja zrezygnowała jednak z forsowania dwóch ostatnich postulatów z powodu sprzeciwu wielu delegacji⁵¹. Pewnym osiągnięciem polskiej prezydencji w sprawie reformy grup bojowych było jednak potwierdzenie przez Radę do Spraw Zagranicznych we wspomnianych wyżej konkluzjach ich użyteczności, jako narzędzia reagowania kryzysowego i zwiększania interoperacyjności sił zbrojnych⁵². Ponadto 8 grudnia 2011 r. Rada uchwaliła deklarację, w której uznała potrzebę wspólnego finansowania w latach 2012-2013 wszystkich rodzajów transportu strategicznego grup bojowych (lądowego, morskiego i powietrznego) w ramach mechanizmu ATHENA, czyli także w okresie dyżuru bojowego grupy weimarskiej w 2013 r., w której Polska będzie stroną wiodącą⁵³.

Jeśli chodzi o realizowaną w Unii Europejskiej od 2010 r. inicjatywę na rzecz wspólnego wykorzystania zdolności obronnych (*pooling and sharing*), polska prezydencja doprowadziła do zaaprobowania 30 listopada 2011 r. przez Radę Sterującą Europejskiej Agencji Obrony katalogu 11 wielonarodowych projektów, obejmujących: tankowanie w powietrzu, inteligentną amunicję, szkolenia załóg lotniczych, szkolenia załóg morskich, węzły transportowe, rozpoznanie i łączność satelitarną, zabezpieczenie medyczne, komunikację satelitarną, rozpoznanie morskie, szkolenia załóg śmigłowców oraz komórki ds. rozpoznania satelitarnego⁵⁴. 1 grudnia 2011 r.

⁵⁰ Mechanizm ATHENA został ustanowiony na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z 23 lutego 2004 r. w celu finansowania wspólnych kosztów operacji wojskowych i polityczno-obronnych Unii. Por. *Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications*, „Official Journal of the European Union” of 28 February 2004, L 63, s. 68-82.

⁵¹ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 201 w sprawie realizacji priorytetów polskiej prezydencji z obszarów działania Ministerstwa Obrony Narodowej*, www.orka2.sejm.gov.pl, s. 1. Por. też. Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. VII kadencja Sejmu. Posiedzenie Komisji Obrony Narodowej w dniu 14 marca 2012 r., s. 4; M. Terlikowski, *Dowództwo operacyjne Unii Europejskiej – trzeźwa analiza*, [w:] M. Terlikowski (red.), *System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, problemy, możliwości reform. Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, Warszawa, czerwiec 2011, s. 32.

⁵² *Council of the European Union. CSDP-Council Conclusions...*, op.cit., s. 7-8.

⁵³ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy...*, op.cit., s. 169, 180-181.

⁵⁴ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej...*, op.cit., s. 5.

projekty te zostały zaakceptowane przez Radę do Spraw Zagranicznych. W uchwalonych w tym samym dniu konkluzjach w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Rada zastrzegła, że ich realizacja musi harmonizować z inicjatywą NATO na rzecz tzw. inteligentnej obrony (*smart defence*) w celu uniknięcia zbędnego dublowania działań podejmowanych przez obie organizacje⁵⁵. Przyjęcie konkluzji przez Radę oznaczało, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mogły odłą przystąpić do realizacji wspomnianych projektów⁵⁶.

Także z inicjatywy polskiej prezydencji po raz pierwszy wprowadzona została do dyskusji na forum Rady do Spraw Zagranicznych kwestia współpracy w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej z partnerami wschodnimi, a mianowicie beneficjentami partnerstwa wschodniego i Rosją. Polskie propozycje zyskały poparcie Szwecji i państw bałtyckich, a także Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (ESDC)⁵⁷. Z drugiej strony jednak, niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej podchodziły do nich sceptycznie. Mimo tego, podczas posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych w dniach 12 września i 21 listopada 2011 r. zidentyfikowano następujące możliwe płaszczyzny kooperacji z tymi państwami: współpracę szkoleniową, systematyczny dialog polityczny, zaangażowanie Unii w reformę sektora bezpieczeństwa, udział partnerów w misjach i operacjach Unii, a także współpracę w zakresie rozwoju zdolności obronnych. Warto podkreślić, że podjęcie współpracy w wymienionych dziedzinach z beneficjentami partnerstwa wschodniego stanowiło w dużej mierze praktyczną realizację wytycznych zawartych we „Wspólnej deklaracji szczytu partnerstwa wschodniego” z 30 września 2011 r. Osiągnięciem polskiej prezydencji w tej dziedzinie było jednak jedynie to, że do wspomnianych konkluzji Rady do Spraw Zagranicznych z 1 grudnia 2011 r. udało się wprowadzić postanowienie o potrzebie rozwijania współpracy ze wschodnimi oraz południowymi sąsiadami Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa oraz stabilności⁵⁸. Warto wszakże podkreślić, że był to również pierwszy unijny dokument o randze konkluzji, zawierający potwierdzenie politycznego znaczenia współpracy z partnerami wschodnimi⁵⁹.

Jeszcze przed objęciem prezydencji rząd polski zakładał, że wzmocnienie relacji pomiędzy Unią Europejską a NATO winno być jednym z jego głównych celów operacyjnych w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Realizacja tego celu miała polegać na pogłębieniu dialogu politycznego między obu organizacjami, harmonijnym rozwoju zdolności obronnych, a także poprawie współpracy operacyjnej. Założenia te zostały jednak zrewidowane jeszcze przed uchwaleniem programu krajowego polskiej prezydencji. Powodem była zakończona niepowodzeniem, a prowadzona w latach 2010-2011, mediacja ONZ w sprawie zjednoczenia Cypru. Konflikt cypryjski od dawna negatywnie oddziaływał na dynamikę relacji między Unią

⁵⁵ *Council of the European Union. CSDP-Council Conclusions...*, op.cit., s. 6, 9.

⁵⁶ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy...*, op.cit., s. 181.

⁵⁷ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej...*, op.cit., s. 4.

⁵⁸ *Council of the European Union. CSDP-Council Conclusions...*, op.cit., s. 10.

⁵⁹ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy...*, op.cit., s. 170.

Europejską a NATO. Cypr, Grecja i Turcja nie tylko utrudniały dialog, ale także z dużym sceptycyzmem traktowały wszelkie inicjatywy o charakterze politycznym, służące zacieśnieniu współpracy pomiędzy obu organizacjami. Z drugiej strony, tolerowały one jednak kontakty na szczeblu roboczym służące rozwojowi zdolności wojskowych i współpracy operacyjnej w warunkach kryzysu. Biorąc to pod uwagę, polska prezydencja skoncentrowała swoją aktywność zasadniczo na działaniach mających doprowadzić do pełnej harmonizacji pomiędzy projektami obu organizacji, dotyczącymi rozwoju zdolności wielonarodowych (*pooling and sharing* i *smart defence*), zagwarantowania uczestnictwa przedstawicieli NATO w posiedzeniach ministrów obrony i dyrektorów ds. polityki obronnej państw członkowskich Unii Europejskiej, a także zorganizowania spotkania grupy UE – NATO ds. zdolności⁶⁰. Niewątpliwym sukcesem polskiej prezydencji było to, że Rada do Spraw Zagranicznych we wspomnianych wyżej konkluzjach z 1 grudnia 2011 r. potwierdziła polityczne znaczenie bliskiej współpracy pomiędzy Unią Europejską a NATO w zakresie reagowania kryzysowego, zwłaszcza w przypadkach jednoczesnego zaangażowania obu organizacji w tych samych teatrach działań⁶¹.

II.2. Niepowodzenia polskiej prezydencji

Poza wspomnianymi wyżej osiągnięciami polska prezydencja w czasie wypełniania swojej funkcji doznała także kilku istotnych niepowodzeń. Wynikały one zarówno z negatywnego stanowiska niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw trzecich wobec polskich inicjatyw, jak też z zaniechania samej prezydencji. Do niepowodzeń stanowiących skutek nastawienia innych państw należy zaliczyć przede wszystkim trzy sprawy. Pierwszą z nich było niewłączenie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, mimo wielu wysiłków dyplomatycznych polskiej prezydencji. Przyczyną było weto Holandii, uzależniającej swoją zgodę od pozytywnego wyniku przeprowadzanej w tych dwóch państwach (niezwiązanej bezpośrednio z wymogami i kryteriami Schengen) już od 1 stycznia 2007 r. oceny reformy wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczności mechanizmów odpowiedzialnych za walkę z korupcją i przestępczością zorganizowaną⁶². Warto zaznaczyć, że polskiej prezydencji udało się przekonać do zmiany stanowiska w tej sprawie rządy Francji, Niemiec, Szwecji i Belgii, które początkowo również sprzeciwiały się włączeniu Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen z tych samych powodów, co Holandia. Z kolei rząd Finlandii zadeklarował gotowość do negocjacji. Należy jednak podkreślić, że sprawa rozszerzenia strefy Schengen była w Holandii na tyle kontrowersyjna,

⁶⁰ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej...*, op.cit., s. 3.

⁶¹ *Council of the European Union. CSDP-Council Conclusions...*, op.cit., s. 9-10.

⁶² 1 stycznia 2007 r. Komisja Europejska ustanowiła mechanizm współpracy i weryfikacji (CVM), aby móc oceniać postępy czynione przez Bułgarię i Rumunię w zakresie reformy sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Państwa te zostały bowiem przyjęte do Unii Europejskiej mimo niespełnienia warunków akcesji w tych trzech dziedzinach. Dlatego też pozostawały one pod obserwacją CVM. Zob.: *Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen odroczone*, portal EurActiv, 10 czerwca 2011 r., s. 1.

iz została wpisana nawet do umowy koalicyjnej tamtejszego rządu i jako taka stanowiła istotny element jego polityki wewnętrznej⁶³.

Drugim niepowodzeniem było niezrealizowanie z powodu sprzeciwu niektórych państw, w szczególności Wielkiej Brytanii, wspieranej przez Litwę, jednego z celów operacyjnych polskiej prezydencji, a mianowicie zwiększenia sprawności Unii Europejskiej w zakresie reagowania kryzysowego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, poprzez ustanowienie stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych. Sprzeciw Wielkiej Brytanii wynikał z obaw, że utworzenie takiego dowództwa byłoby zbyt kosztowne i konkurencyjne wobec NATO⁶⁴. Polskiej prezydencji, ale także pozostałym państwom członkowskim, nie udało się nakłonić rządu brytyjskiego do zmiany stanowiska w tej sprawie w czasie kolejnych posiedzeń grup roboczych, komitetów i Rady Unii Europejskiej⁶⁵. Po zablokowaniu polskiej inicjatywy przez Wielką Brytanię, 2 września 2011 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, RFN, Francji, Włoch i Hiszpanii wystosowali drugi list do Catherine Ashton, w którym znalazł się tym razem postulat wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej do ustanowienia stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych w Unii Europejskiej. Sygnatariusze listu wezwali wysoką przedstawiciel Unii do zbadania „wszystkich możliwych opcji instytucjonalnych i prawnych, w tym stałej współpracy strukturalnej, koniecznych do rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, szczególnie stałej zdolności planowania i dowodzenia”⁶⁶.

Trzecim niepowodzeniem był pewien niedosyt inicjatyw dyplomatycznych polskiej prezydencji w zakresie przeciwdziałania następstwom tzw. wiosny arabskiej w postaci masowego napływu imigrantów z Afryki Północnej do Unii Europejskiej. Należy jednak zaznaczyć, że pole manewru polskiej prezydencji było w tej sprawie niewielkie. Reforma systemu Schengen zaproponowana we wrześniu 2011 r. przez Komisję Europejską, ograniczająca prawo państw członkowskich do jednostronnego decydowania o czasowym wznawianiu kontroli na granicach, wywołała bowiem bardzo ostry sprzeciw Francji, Włoch i Hiszpanii. We wspólnej deklaracji ministrowie

⁶³ Ibidem; *We wrześniu decyzja UE o wejściu Rumunii i Bułgarii do Schengen*, PAP, 7 września 2011 r., s. 1. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 1-2 marca 2012 r. uzgodniono, że decyzja w sprawie przyjęcia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen zostanie podjęta przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych we wrześniu tegoż roku. Por. *Posiedzenie Rady Europejskiej 1-2 marca 2012 r. Konkluzje*, EUCO 4/2/12 REV 2, Bruksela, 26 kwietnia 2012 r., s. 14.

⁶⁴ *Rewitalizacja obronności europejskiej...*, op.cit., s. 3.

⁶⁵ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej...*, op.cit., s. 2.

⁶⁶ List pięciu został sformułowany podczas nieformalnego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej w formule Gymnich w dniach 2-3 września 2011 r. w Sopocie. Por. *Polska buduje koalicję poparcia dla rozwoju obronności europejskiej*, „Tygodnik BBN. Przegląd informacji o bezpieczeństwie narodowym wraz z komentarzem” 2011, nr 49, s. 3; *Polska, Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania. List pięciu*, PAP, 2 września 2011 r., s. 1; *Min. Sikorski: nie wszyscy chcą stałego dowództwa akcji cywilno-wojskowych UE...*, op.cit., s. 1; *Sikorski: list pięciu krajów w sprawie wzmocnienia polityki obronnej UE*, PAP, 2 września 2011 r., s. 1.

spraw wewnętrznych tych trzech państw stwierdzili, że to państwa członkowskie, a nie instytucje Unii Europejskiej, ponoszą polityczną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji o czasowym przywróceniu kontroli granic w przypadku zagrożenia porządku publicznego⁶⁷.

Jeśli chodzi o niepowodzenia spowodowane zaniechaniem polskiej prezydencji, to należy wymienić przede wszystkim dwie sprawy. Pierwszą z nich był brak większych postępów w debacie na temat reformy wspólnej polityki rolnej. Polski rząd rozpoczął wprawdzie negocjacje nad projektami legislacyjnymi Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r., dotyczącymi reformy wspólnej polityki rolnej po 2013 r., ale nie udało się mu przekonać jej uczestników do pełnego zrównania płatności bezpośrednich w całej Unii Europejskiej w oparciu o stawki powierzchniowe, co stanowiło przecież cel operacyjny prezydencji. Drugim niepowodzeniem było natomiast słabe zaawansowanie prac nad reformą wspólnej polityki rybołówstwa. Polska prezydencja rozpoczęła wprawdzie debatę na ten temat po ogłoszeniu przez Komisję Europejską 13 lipca 2011 r. projektów aktów prawnych, ale nie osiągnęła w niej większych postępów.

Uwagi końcowe

Bilans dokonań polskiej prezydencji w analizowanym zakresie wypada zasadniczo pozytywnie. Jedną z najważniejszych jej zalet było zarządzanie i sposób wypełniania podstawowych funkcji prezydencji. Polskiej prezydencji udało się bardzo skutecznie odgrywać funkcję planistyczną, mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną i reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Najistotniejsze jest jednak to, że zrealizowała ona niemal wszystkie cele operacyjne, określone w ramach priorytetu: „Bezpieczna Europa”. Choć polska prezydencja, podobnie jak wiele wcześniejszych, doznała także kilku istotnych niepowodzeń, podkreślić należy, że większość z nich wynikała z negatywnego stanowiska niektórych państw członkowskich Unii lub państw trzecich wobec polskich inicjatyw, zaś jedynie nieliczne z zaniechania samej prezydencji.

Streszczenie

Przedmiotem analizy jest ocena działań polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. z punktu widzenia sposobu realizacji jednego z jej trzech celów strategicznych, jakim był priorytet „Bezpieczna Europa”. W części pierwszej zaprezentowany został program polskiej prezydencji, zaś w części drugiej omówiono realizację przez rząd Polski szczegółowych zadań wynikających z tego priorytetu.

Bilans dokonań polskiej prezydencji w analizowanym zakresie wypada zasadniczo pozytywnie. Jedną z najważniejszych zalet polskiego rządu było zarządzanie i spo-

⁶⁷ KE proponuje reformy w strefie Schengen, IAR, 17 września 2011 r., s. 1.

sób wypełniania podstawowych funkcji prezydencji. Polskiemu rządowi udało się bardzo skutecznie odgrywać funkcję planistyczną, mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną i reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Najistotniejsze jest jednak to, że zrealizował on niemal wszystkie cele operacyjne, określone w ramach priorytetu „Bezpieczna Europa”. Najważniejszymi osiągnięciami w tym zakresie były: uchwalenie pakietu sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze i budżetowe w Unii Gospodarczej i Walutowej; kontynuacja prac nad bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej, nowe inicjatywy we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony oraz zmiany w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w polityce imigracyjnej, azylowej i zarządzania granicami, w polityce wizowej, we współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych oraz współpracy policyjnej. Polska prezydencja, podobnie jak wiele wcześniejszych, doznała także kilku istotnych niepowodzeń. Jednak większość z nich wynikała z negatywnego stanowiska niektórych państw członkowskich Unii lub państw trzecich wobec polskich inicjatyw. Zaliczyć do nich należy niewłączenie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, nieustanowienie stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych Unii Europejskiej czy też niedosyt inicjatyw dyplomatycznych polskiej prezydencji w zakresie przeciwdziałania następstwom tzw. wiosny arabskiej w postaci masowego napływu imigrantów z Afryki Północnej do Unii. Jedynie nieliczne niepowodzenia wynikały z zaniechania samej prezydencji. Należał do nich brak większych postępów w debacie na temat reformy wspólnej polityki rolnej oraz dość słabe zaawansowanie prac nad reformą wspólnej polityki rybołówstwa.

„Europa korzystająca na otwartości” jako priorytet prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej

Tomasz Kubin

Wprowadzenie

Sprawowanie przez państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE) prezydencji w Radzie UE jest dla niego jednym z najważniejszych wydarzeń związanych z integracją i współpracą w ramach UE. Z oczywistych względów prezydencja jest szczególnie ważna i stanowi większe wyzwanie dla państw, które sprawują ją po raz pierwszy. Wydarzenie to jest wyjątkowe także z tego powodu, że o ile państwa należące do UE (Wspólnot Europejskich – WE) od dłuższego czasu przewodniczyły Radzie UE już po kilka albo nawet kilkanaście razy, o tyle, zakładając, że w formule prezydencji nie nastąpią jakieś zasadnicze zmiany, państwa UE, które przystąpiły do tej organizacji w roku 2004 i później, będą miały możliwość sprawowania prezydencji po raz drugi dopiero za kilkanaście lat.

Sposób sprawowania prezydencji pokazuje, w jaki sposób dany kraj jest w stanie wypełniać obowiązki wiążące się z członkostwem w UE, pozwala zaprezentować jego umiejętność współpracy z innymi państwami członkowskimi oraz instytucjami UE na rzecz dobra całej Unii, zdolność dostrzegania kwestii, które są (i będą w przyszłości) szczególnie ważne dla funkcjonowania i rozwoju UE (w tym określenia celów prezydencji), sprawność własnego aparatu administracyjnego itp. W rezultacie, sprawowana prezydencja wpływa na pozycję i wizerunek państwa w UE.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, przewodnictwo w Radzie UE trwa formalnie 18 miesięcy i jest sprawowane przez trzy państwa członkowskie UE, z których każde przez sześć miesięcy przewodniczy składom Rady UE (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych). Polska przewodniczyła składom Rady Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca 2011 do 31 grudnia 2011 r. na podstawie decyzji Rady UE (2005/902/WE, Euratom) z 12 grudnia 2005 r.¹, w której ustalono kolejność pełnienia tej funkcji przez państwa UE w okresie od stycznia 2006 r. do czerwca 2018 r. Porządek ten, powtórzony i rozszerzony do czerwca roku 2020 (w związku z przyję-

¹ Decyzja Rady z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie (2005/902/WE, Euratom), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 328, 15 grudnia 2005 r.

ciem do UE Rumunii i Bułgarii) został potwierdzony w kolejnych w tej sprawie decyzjach Rady UE z 1 stycznia 2007 r. (2007/5/WE, Euratom)² oraz z 1 grudnia 2009 r. (2009/908/UE)³.

Przygotowania Polski do objęcia prezydencji w Radzie UE rozpoczęły się w roku 2007 od analiz doświadczeń innych państw UE sprawujących prezydencję. Zdiagnozowano potrzeby polskiej administracji pod kątem odpowiedniego wypełnienia obowiązków związanych z prezydencją⁴. Program przygotowań do pełnienia przez Polskę prezydencji w Radzie UE został zaakceptowany przez Radę Ministrów RP 13 stycznia 2009 r.⁵ 21 lipca 2010 r. Rada Ministrów RP przyjęła wstępną listę priorytetów polskiej prezydencji, natomiast ostateczny program prezydencji Polski w Radzie UE został zatwierdzony 31 maja 2011 r.⁶

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, na ile udało się Polsce w okresie sprawowania prezydencji w Radzie UE zrealizować cele zawarte w jednym z trzech priorytetów tej prezydencji, tj. „Europa korzystająca na otwartości”. W kolejnych częściach artykułu zostaną przytoczone cele polskiej prezydencji składające się na ten priorytet oraz przedstawione zostaną najważniejsze decyzje i wydarzenia z okresu prezydencji Polski w Radzie UE związane z ich realizacją. Podsumowanie zawiera krótką analizę stopnia realizacji powyższego priorytetu.

Cele prezydencji Polski w Radzie UE w ramach priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”

Zgodnie z przyjętym przez polski rząd programem, Polska w okresie sprawowania prezydencji w Radzie UE miała skoncentrować się na trzech priorytetach. Były one następujące: „Integracja europejska jako źródło wzrostu”, „Bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność” oraz „Europa korzystająca na otwartości”. Priorytet „Europa korzystająca na otwartości”, będący przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania, dotyczy zewnętrznych relacji Unii Europejskiej. W swoim programie Polska zadeklarowała, że w okresie swojej prezydencji będzie wspierać politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, mającą wzmocnić ją na arenie międzynarodowej oraz dążyć do rozszerzania unijnych wartości poprzez kontynu-

² Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie (2007/5/WE, Euratom), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 1, 4 stycznia 2007 r.

³ Decyzja Rady z 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009/908/UE), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 322, 9 grudnia 2009 r.

⁴ Strona internetowa polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, http://pl2011.eu/presidency_preparation_2007-2011 (data dostępu: 26 grudnia 2011).

⁵ Program przygotowań RP do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r., Warszawa 2009.

⁶ Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011r. – 31 grudnia 2011 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf (data dostępu: 26 grudnia 2011).

ację procesu rozszerzania UE, współpracę z państwami sąsiedzkimi, promowanie rozwiązań funkcjonujących w UE na forach globalnych oraz „mądrą i skuteczną politykę rozwojową”. Skuteczne działania UE na tych polach mają mieć także „istotny wpływ na gospodarkę unijną”, a dobre relacje z sąsiadami mogą wzmocnić UE także pod względem gospodarczym.

W ramach każdego z tych priorytetów sformułowano konkretne, bardziej szczegółowe cele. W odniesieniu do zewnętrznych stosunków UE były one następujące:

- rozwój koncepcji Partnerstwa Wschodniego (PW), w tym zorganizowanie szczytu szefów państw i rządów państw członkowskich oraz partnerskich PW i UE, spotkań na poziomie ministerialnym oraz Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego;
- zachęcanie Białorusi do współpracy z Zachodem, pod warunkiem jednak szanowania przez to państwo zasad demokracji i praw człowieka;
- „finalizacja lub znaczący postęp” w negocjacjach dotyczących zawarcia umów stowarzyszeniowych i stref wolnego handlu UE z Ukrainą i Mołdawią;
- kontynuowanie procesu rozszerzenia UE, w tym podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją, kontynuowanie negocjacji akcesyjnych z Turcją, zapewnienie „znaczącego postępu” w negocjacjach z Islandią i wspieranie aspiracji integracyjnych z UE państw Bałkanów Zachodnich;
- ustanowienie nowych ram współpracy UE z Rosją;
- w odniesieniu do takich państw jak Tunezja, Egipt i Libia (w których doszło w okresie bezpośrednio przed polską prezydencją do zmian władz i przechodzących reformy ustrojowe) oraz innych krajach południowego sąsiedztwa: „zabieganie o współpracę opartą na partnerstwie, koncentrującą się na wspieraniu demokratycznej transformacji, budowie nowoczesnych struktur państwowych (...) wzmocnieniu sektora sądownictwa i bezpieczeństwa oraz walce z korupcją”. Stwierdzono także, że w kontekście budowy w tych państwach społeczeństwa obywatelskiego wsparcie UE będzie „istotne” w ramach ochrony podstawowych wolności i zapobiegania prześladowaniom mniejszości. UE będzie też wspierać „pobudzanie wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy a także pogłębiać kontakty handlowe i ułatwiać ruch osobowy określonych grup”;
- wypracowanie, w obszarze wspólnej polityki handlowej UE, agendy (konkluzji i uzgodnień UE) VIII Konferencji Ministerialnej WTO (grudzień 2011 r.);
- działania mające na celu intensyfikację przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zrównoważonego rozwoju „Szczyt Ziemi 2012” (Rio de Janeiro, 4-6 czerwca 2012 r.).

Oprócz wskazanych wyżej celów o charakterze strategicznym, w przytoczonym dokumencie określone zostały także szczegółowe cele o charakterze operacyjnym z podziałem na każdą z konfiguracji Rady UE. W odniesieniu do stosunków zewnętrznych UE, poza powtórzeniem, niekiedy uszczegółowieniem oraz przypisaniem ww. celów poszczególnym konfiguracjom Rady UE, polska prezydencja deklarowała „przywiązywanie istotnego znaczenia” do współpracy ze wszystkimi najważ-

niejszymi – z punktu widzenia relacji zewnętrznych UE – instytucjami, tzn. z przewodniczącym Rady Europejskiej, wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, podlegającą mu Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim. Stwierdzono także, że aby zapewnić odpowiednią koordynację wszystkich aspektów polityki zewnętrznej UE, istotna będzie współpraca na szczeblu Rady do Spraw Zagranicznych.

Cele polskiej prezydencji, w tym oczywiście także te odnoszące się do priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”, oficjalnie przedstawione zostały przez Prezesa Rady Ministrów RP Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim 6 lipca 2011 r. Zgodnie bowiem z art. 5 Regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej⁷, członek tej instytucji reprezentujący państwo sprawujące w danym półroczu prezydencję w Radzie UE przedstawia Parlamentowi Europejskiemu priorytety prezydencji. Okres, w którym Polska sprawowała prezydencję, był czasem, w którym miało miejsce nasilenie się kryzysu zadłużeniowego w kilku państwach UE i to właśnie działania mające na celu załagodzenie i rozwiązanie problemu tego kryzysu, jak się później okazało, były w drugiej połowie 2011 r. głównym przedmiotem zainteresowania i aktywności w UE. Olbrzymi wpływ kryzysu na UE był widoczny już w przemówieniu D. Tuska w PE inaugurującym prezydencję. D. Tusk, w kontekście tego kryzysu, wyraził pogląd, że przyjęte przez Polskę priorytety wpisują się w przekonanie, że „im więcej Europy tym mniej kryzysu”. Także cele prezydencji, które Polska chciała osiągnąć w ramach priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”, jeśli zostałyby „dobrze wykonane”, wzmocniłyby, zdaniem D. Tuska, UE⁸.

Realizacja przez polską prezydencję celów przyjętych w ramach priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”

Z racji m.in. położenia geograficznego, uwarunkowań historycznych czy też znaczenia kontaktów gospodarczych, dziedziną, w której Polska ma ambicje odgrywać szczególną rolę w UE, są relacje Unii z państwami Europy Wschodniej. Stąd też jednym z głównych przejawów aktywności Polski w UE w zakresie jej relacji zagranicznych jest program Partnerstwa Wschodniego. Stanowi on część polityki sąsiedztwa UE, został zaproponowany przez dyplomację polską oraz szwedzką i skierowany jest do państw Europy Wschodniej. Obejmuje Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Deklaracja określająca ogólne ramy PW została przyjęta w Pradze 7 maja 2009 r. na pierwszym spotkaniu przywódców państw UE oraz reprezentantów krajów, których program dotyczy⁹. Zgodnie z treścią tego doku-

⁷ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/ UE), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 2 grudnia 2009 r.

⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/premier/przemowienia/wystapienie_premiera_donalda_t,6980/ (data dostępu: 7 stycznia 2012).

⁹ Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze. Praga, 7 maja 2009 r., Rada Unii Europejskiej, 8435/09, Bruksela, 7 maja 2009 r., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st08/st08435.pl09.pdf> (data dostępu: 2 sierpnia 2009).

mentu, podstawą Partnerstwa Wschodniego mają być „zobowiązania dotyczące zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”. Deklarowanym głównym celem PW ma być „stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej” pomiędzy UE a państwami objętymi programem.

Jednym z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji, i najważniejszym wydarzeniem związanym z programem PW w drugim półroczu 2011 r., był drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie 29-30 września 2011 r. Pierwotnie spotkanie to miało odbyć się kilka miesięcy wcześniej (w maju 2011 r.), jeszcze w okresie prezydencji w Radzie UE sprawowanej przez Węgry. W szczycie wzięły udział delegacje z 32 państw – 27 UE oraz z pięciu objętych programem. Z udziału w spotkaniu zrezygnowała Białoruś.

Na szczycie w Warszawie przyjęta została deklaracja, w której m.in. potwierdzono cele PW, określono narzędzia, które mają pozwolić je osiągnąć oraz zasady, na których ma opierać się współpraca¹⁰. W deklaracji dokonano podsumowania dotychczasowych efektów funkcjonowania programu, przeglądu bieżących inicjatyw w jego ramach oraz działań, które mają być podjęte w przyszłości. Sygnatariusze omawianego dokumentu zwrócili uwagę na to, że UE wyasygnowała na rozwój programu PW 1,9 mld euro na lata 2010-2013. Nowym elementem programu, o którym wspomniano w deklaracji, wszczętym w okresie polskiej prezydencji, jest Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego, zainicjowane 30 września 2011 r. w Sopocie.

Państwem, któremu na szczycie PW w Warszawie poświęcono szczególną uwagę, był kraj, który był nieobecny na tym spotkaniu, czyli wspomniana Białoruś. Reprezentanci krajów uczestniczących przyjęli specjalną deklarację dotyczącą tego państwa¹¹. Wyrazili w niej głębokie zaniepokojenie i ubolewanie z powodu pogarszania się sytuacji pod względem przestrzegania prawa (w tym praw człowieka), demokracji i wolności mediów w tym państwie. UE wezwała władze Białorusi do uwolnienia więźniów politycznych, zaprzestania stosowania represji wobec przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz do dialogu z opozycją. Przedstawiciele UE potwierdzili politykę „krytycznego zaangażowania” UE, tzn. możliwości pogłębienia relacji UE – Białoruś pod warunkiem odejścia władz białoruskich od ww. praktyk.

Innym ważnym celem polskiej prezydencji w ramach priorytetu otwartej Europy była „finalizacja lub znaczący postęp” w negocjacjach dotyczących zawarcia umów ustanawiających stowarzyszenie i strefy wolnego handlu UE z Ukrainą i Mołdawią. Przytoczona wyżej deklaracja przyjęta na szczycie Partnerstwa Wschodniego

¹⁰ *Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011*, http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20110930EAP/joint_declaration_eap_summit.pdf (data dostępu: 10 stycznia 2012).

¹¹ *Declaration on the situation in Belarus adopted on the occasion of the Eastern Partnership Summit in Warsaw on 30 September 2011*, http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20110930EAP/declaration_eap_belarus.pdf (data dostępu: 10 stycznia 2012).

w Warszawie wyrażała oczekiwanie na zakończenie negocjacji dotyczących umowy o utworzeniu strefy wolnego handlu na szczycie UE i Ukrainy w grudniu 2011 r. Umowa ta została istotnie ostatecznie wynegocjowana, jednak plany jej podpisania nie powiodły się. Przyczyną były działania władz Ukrainy wobec byłej premier i przywódczyni opozycji Julii Tymoszenko. Została ona oskarżona i skazana na karę kilkuletniego więzienia (oraz grzywny) za działania i decyzje podejmowane w okresie, gdy była premierem Ukrainy. Zdaniem UE takie działania władz Ukrainy mają charakter represji politycznych i dlatego też 19 grudnia 2011 r. w Kijowie podczas szczytu UE – Ukraina nie doszło do podpisania ww. umowy. W przemówieniu wygłoszonym w trakcie tego spotkania przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy mówił o „ryzyku politycznie motywowanych” działań wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie, czego proces J. Tymoszenko jest „najbardziej uderzającym przykładem”¹², zaś przewodniczący KE Jose Manuel Barroso o „wybiórczej sprawiedliwości” w odniesieniu do członków byłych administracji rządzących Ukrainą¹³. Warto dodać, że w lutym 2012 r. na karę więzienia został skazany były minister spraw wewnętrznych Ukrainy Jurij Łucenko.

Mającym miejsce już po zakończeniu prezydencji Polski w Radzie UE, ale znaczącym wydarzeniem w kontekście stosunków UE z Ukrainą, był artykuł opublikowany 5 marca 2012 r. wspólnie przez pięciu ministrów spraw zagranicznych państw UE – Szwecji (Carl Bildt), Wielkiej Brytanii (William Hague), Czech (Karel Schwarzenberg), Polski (Radosław Sikorski) i Niemiec (Guido Westerwelle) w „International Herald Tribune”. Jego autorzy stwierdzili, że proces stowarzyszeniowy znajduje się w impasie oraz wyrazili pogląd, że rozwój wydarzeń na Ukrainie „karze wątpić w intencje Kijowa w odniesieniu do podstawowych zasad”, na których opiera się zarówno umowa stowarzyszeniowa z UE, jak i relacje UE – Ukraina w szerszym kontekście. Pięciu ministrów wyraziło także „z troską stanem ukraińskiej demokracji” oraz pogląd, że wspomniane wcześniej procesy osób sprawujących w przeszłości funkcje rządowe „noszą znamiona motywacji politycznych” i „stoją w sprzeczności z europejskimi aspiracjami Ukrainy”. Sprawdzianem dla ukraińskiej demokracji mają być wybory parlamentarne przewidziane na 12 października 2012 r.¹⁴

Kolejną sprawą w ramach priorytetu otwartej Europy, w której został osiągnięty postęp, była finalizacja w grudniu 2011 r. prac przygotowawczych umożliwiających rozpoczęcie w 2012 r. negocjacji umów o utworzeniu stref wolnego handlu UE

¹² European Council. The President: *Remarks of President Herman Van Rompuy, following the 15th EU-Ukraine Summit*, Kiev, 19 December 2011, EUCO 166/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/127053.pdf (data dostępu: 16 stycznia 2012).

¹³ Jose Manuel Barroso: *Statement by President Barroso following the EU-Ukraine Summit*, Kiev, 19 December 2011, Speech/11/898, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/898&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (data dostępu: 16 stycznia 2012).

¹⁴ C. Bildt, W. Hague, K. Schwarzenberg, R. Sikorski, G. Westerwelle, *Ukraine's Slide*, „International Herald Tribune”, The Global Edition of the New York Times, 4 March 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/05/opinion/05iht-edbildt05.html?_r=1&ref=ukraine (data dostępu: 7 marca 2012).

z Mołdawią i Gruzją. Umowy te mają być częścią umów stowarzyszeniowych, negocjowanych przez UE z tymi państwami od, odpowiednio, stycznia 2010 r. oraz lipca 2010 r. w ramach programu PW oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹⁵.

Także w grudniu 2011 r. państwa UE uzgodniły treść deklaracji politycznej powołującej Europejski Fundusz na rzecz Demokracji¹⁶. Idea jego utworzenia została przedstawiona w styczniu 2011 r. przez szefa MSZ Polski Radosława Sikorskiego w reakcji na wydarzenia i przemiany polityczne w państwach arabskich oraz na Białorusi po wyborach prezydenckich z grudnia 2010 r. Fundusz, finansowany ze składek państw UE i unijnego budżetu, ma wspierać podmioty działające na rzecz demokracji (niezależne media, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, opozycyjnych przywódców politycznych) w państwach niedemokratycznych.

Sprawą, która w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE została zamknięta, było podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją – miało to miejsce 9 grudnia 2011 r. w Brukseli. W imieniu Chorwacji traktat został podpisany przez prezydenta (Ivo Josipović) oraz premier (Jadranka Kosor) tego kraju, natomiast ze strony UE dokument podpisali przedstawiciele wszystkich państw członkowskich oraz przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy. Akt podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją wieńczył negocjacje, które rozpoczęły się w październiku 2005 r. a zakończyły jeszcze przed objęciem przez Polskę prezydencji – 30 czerwca 2011 r. Jeśli proces ratyfikacji traktatu przebiegnie pomyślnie, to Chorwacja powinna stać się członkiem UE 1 lipca 2013 r. Zgodnie z obowiązującymi w Chorwacji regulacjami prawnymi, aby kraj ten mógł wejść do UE konieczne jest przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum. Odbyło się ono 22 stycznia 2012 r. Przy frekwencji wynoszącej 43,51% (wynik referendum jest wiążący bez względu na frekwencję¹⁷) za członkostwem Chorwacji w UE opowiedziało się 66,27% głosujących, zaś przeciw było 33,13%¹⁸. Traktat akcesyjny musi być ratyfikowany także przez wszystkie państwa członkowskie UE. Żadne z nich nie planuje poddania kwestii przyjęcia Chorwacji do UE pod referendum – procedury ratyfikacyjne mają zostać przeprowadzone na drodze parlamentarnej. Do momentu wejścia Chorwacji do UE, Komisja Europejska będzie obserwować postępy tego państwa w reformach mających na celu spełnienie wymogów związanych z członkostwem w UE oraz przygotowywać na ten temat raporty. Treść i wnioski wynikające z tych raportów, oczywiście, mogą mieć wpływ na przebieg procesu ratyfikacji w państwach UE.

¹⁵ *EU launches trade negotiations with Georgia and Moldova*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1504&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (data dostępu: 11 stycznia 2012).

¹⁶ Strona internetowa polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, <http://pl2011.eu/content/przyjecie-deklaracji-ws-europejskiego-funduszu-na-rzecz-demokracji> (data dostępu: 26 grudnia 2011).

¹⁷ M. Szpala: *Chorwacja: Mało entuzjastyczne „tak” dla członkostwa w UE*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-01-25/chorwacja-malo-entuzjastyczne-tak-dla-czlonkostwa-w-ue> (data dostępu: 4 marca 2012).

¹⁸ *Croatia EU membership referendum 2012*, <http://welections.wordpress.com/2012/01/> (data dostępu: 4 marca 2012).

Zagadnienie członkostwa Turcji w UE i kontynuacja negocjacji akcesyjnych była jednym z celów polskiej prezydencji. To jeden z najbardziej złożonych problemów i wyzwań, w obliczu którego stoi UE¹⁹. Wydarzenia z ostatnich kilku lat, przede wszystkim kryzys gospodarczy i zadłużeniowy, reformy zarządzania gospodarczego w UE czy reformy ustrojowe UE zakończone przyjęciem Traktatu z Lizbony spowodowały, że kwestia ta znalazła się nieco w cieniu. Jednak wszczęcie negocjacji akcesyjnych oznacza, że temat członkostwa Turcji w UE pozostaje aktualny.

Dla przybliżenia tego zagadnienia warto zaznaczyć, że Turcja złożyła wniosek o stowarzyszenie z EWG już w 1959 r. a traktat stowarzyszeniowy podpisany został w 1963 r.²⁰ W roku 1970 został dodany specjalny protokół²¹, mający na celu umożliwienie ustanowienia w przyszłości unii celnej pomiędzy Turcją a państwami WE. Wniosek o członkostwo we Wspólnotach Europejskich Turcja złożyła 14 kwietnia 1987 r. W grudniu 1995 r. Rada Stowarzyszenia WE – Turcja podjęła decyzję o wprowadzeniu unii celnej²². Na spotkaniu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. zebrani tam szefowie państw i rządów przyznali Turcji status kandydata do UE. Stwierdzono, że „Turcja jest państwem-kandydatem, który może dołączyć do UE na podstawie tych samych kryteriów jak inne państwa kandydujące”²³. Kolejnym bardzo istotnym etapem na drodze Turcji do UE było spotkanie Rady Europejskiej w grudniu 2002 r. w Kopenhadze. Postanowiono na nim m.in., że jeśli Rada Europejska w grudniu 2004 r., na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej, uzna, że Turcja spełnia polityczne kryterium kopenhaskie, „UE otworzy negocjacje akcesyjne z Turcją bez opóźnienia”²⁴. Swoją opinię KE przedstawiła w październiku 2004 r. Stwierdziła w niej, że Turcja spełnia to kryterium i zasugerowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych pod pewnymi warunkami. Były nimi dalsze reformy w zakresie zwalczania stosowania tortur, wolności ekspresji, wyznania, praw kobiet, standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz praw mniejszości²⁵. Na podstawie tego zalecenia Komisji Europejskiej, w grudniu 2004 r. Rada Europejska

¹⁹ Szerzej na temat argumentów za i przeciw członkostwu Turcji w UE – zob. np.: T. Kubin, *Zagadnienie członkostwa Turcji w Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, t. 38, nr 3-4, s. 85-105.

²⁰ *EEC-Turkey Association Agreement*, „Official Journal” 29 December 1964, no. 217.

²¹ „Official Journal of the European Communities”, L 293, 19 December 1972.

²² *Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union*, „Official Journal of the European Communities”, L 35, 13 February 1996.

²³ *Presidency Conclusions. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm (data dostępu: 7 marca 2012).

²⁴ *Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002. Presidency Conclusions*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf (data dostępu: 7 marca 2012).

²⁵ *Communication of 6 October 2004 from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession*, COM/2004/0656 final, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50015.htm> (data dostępu: 12 stycznia 2007).

zebrana w Brukseli określiła ogólne warunki otwarcia negocjacji z Turcją²⁶. Tzw. mandat negocjacyjny został przyjęty przez Radę UE w październiku 2005 r.²⁷ i wtedy też rozpoczęły się negocjacje akcesyjne Unii Europejskiej z Turcją.

Całość materii podlegającej negocjacji została podzielona na 35 rozdziałów (w tym dwa ostatnie to „instytucje”, dotyczący pozycji Turcji w unijnych instytucjach oraz „inne”). W chwili obecnej (marzec 2012 r.) otwarte są negocjacje w 13 rozdziałach a tymczasowo zakończone tylko w rozdziale „nauka i badania”. Miało to miejsce jeszcze w roku 2006. W grudniu 2006 r. Rada UE stwierdziła, że Turcja nie wywiązuje się z postanowień protokołu z 1970 r. i zamroziła negocjacje akcesyjne z Turcją w odniesieniu do tych rozdziałów, które dotyczą ograniczeń stosowanych przez Turcję wobec Cypru²⁸. Żaden z kolejnych rozdziałów nie zostanie tymczasowo zamknięty tak długo, dopóki KE nie oceni, że Turcja wypełniła swoje zobowiązania. W lutym 2008 r. Rada UE przyjęła decyzję o przyjęciu zmienionego partnerstwa dla członkostwa z Turcją²⁹. Zawarto w nim przede wszystkim wykaz spraw, problemów, reform itp., które Turcja musi podjąć, aby spełnić wymogi członkostwa w UE.

W okresie, w którym Polska sprawowała prezydencję w Radzie UE, żadne znaczące decyzje dotyczące negocjacji akcesyjnych z Turcją nie zapadły. Ostatnie otwarcie negocjacji w jednym z rozdziałów negocjacyjnych miało miejsce jeszcze w 2010 r., a polskiej prezydencji nie udało się w tej sferze osiągnąć żadnych wyraźnych rezultatów. Biorąc pod uwagę stan zaawansowania tych negocjacji, konieczne reformy, jakie Turcja musi wprowadzić, aby negocjacje te znacząco nabrały tempa a akcesja stała się możliwa (wymienione np. w ostatnim raporcie KE dotyczącym tego, na ile Turcja spełnia wymogi związane z członkostwem w UE³⁰) oraz stanowisko niektórych państw członkowskich wobec przyjęcia Turcji do UE, ewentualna akcesja tego państwa jest sprawą bardzo odległą w czasie.

Celem polskiej prezydencji było także osiągnięcie „znaczącego postępu” w negocjacjach z Islandią. Państwo to jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia

²⁶ *Brussels European Council 16 and 17 December 2004. Presidency Conclusions*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf (data dostępu: 7 marca 2012).

²⁷ *Negotiating Framework (Luxembourg, 3 October 2005)*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf (data dostępu: 12 stycznia 2007).

²⁸ Dotyczy to następujących rozdziałów: swobodny przepływ towarów, swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług, usługi finansowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo, polityka transportowa, unia celna, stosunki zewnętrzne. Zob.: http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_pl.htm (data dostępu: 5 marca 2012).

²⁹ *Decyzja Rady z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie zasad, priorytetów i warunków zawartych w partnerstwie dla członkostwa zawartym z Republiką Turcji oraz uchylającą decyzję 2006/35/WE (2008/157/WE)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 51, 26 lutego 2008 r.

³⁰ *Commission Staff Working Paper: Turkey 2011 Progress Report. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, SEC(2011) 1201 final, Brussels, 12 October 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf (data dostępu: 5 marca 2012).

Wolnego Handlu, znajduje się więc w utworzonym w latach 90. XX w. Europejskim Obszarze Gospodarczym i w związku z tym jego powiązania gospodarcze z UE są silne. Islandia należy także do strefy Schengen. W przeciwieństwie do Turcji kraj ten zaczął starać się o członkostwo w UE relatywnie niedawno, a kolejne decyzje na drodze Islandii do UE jak do tej pory zapadają bardzo szybko. Wniosek o członkostwo w UE Islandia złożyła 16 lipca 2009 r. a już 11 dni później Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie opinii na temat tego wniosku³¹. Opinia, w której KE rekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Islandią została przyjęta w lutym 2010 r.³² i w czerwcu 2010 r. kraj ten uzyskał status kandydata do UE³³. Negocjacje akcesyjne rozpoczęły się 27 lipca 2010 r. Głównym powodem, który skłonił Islandczyków do podjęcia decyzji o ubieganiu się o członkostwo w UE, były skutki kryzysu gospodarczego i finansowego, który, w związku z olbrzymimi kłopotami sektora bankowego na Islandii z lat 2008-2009, dotknął ten kraj bardzo mocno i zmusił do zwrócenia się o pomoc do organizacji międzynarodowych.

Całość obszaru negocjacyjnego Islandii z UE (podobnie jak w przypadku Turcji) podzielona została na 35 rozdziałów (dwa ostatnie rozdziały to „instytucje” i „inne”). W drugiej połowie 2010 r. oraz w pierwszej 2011 r. miał miejsce przegląd zgodności regulacji prawnych Islandii z *acquis communautaire* UE, zaś rozmowy dotyczące poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych rozpoczęły się 27 czerwca 2011 r., a więc tuż przed początkiem polskiej prezydencji. Wtedy to rozpoczęto negocjacje w czterech rozdziałach: zamówienia publiczne, społeczeństwo informacyjne i media, badania i nauka oraz edukacja i kultura z których dwa ostatnie od razu zostały tymczasowo zamknięte³⁴. W drugiej połowie 2011 r. – okresie sprawowania przez Polskę prezydencji – negocjacje z Islandią zostały otwarte w siedmiu kolejnych rozdziałach: swoboda przepływu pracowników, prawo własności intelektualnej, prawo spółek, polityka przemysłowa, sieci transeuropejskie, sprawiedliwość i prawa podstawowe oraz finanse i budżet. Z wyjątkiem ostatniego z wymienionych rozdziałów, negocjacje dotyczące pozostałych sześciu zostały w drugiej połowie 2011 r. tymczasowo zakończone³⁵. W sumie, gdy kończyła się polska pre-

³¹ Strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/iceland/relation/index_pl.htm (data dostępu: 7 marca 2012).

³² European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union*, COM(2010) 62, Brussels, 24 February 2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/is_opinion_en.pdf (data dostępu: 7 marca 2012).

³³ *European Council: Conclusions, Brussels, 17 June 2010, EUCO 13/10*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf (data dostępu: 7 marca 2012).

³⁴ *Four chapters opened and two closed at the launch of substantive accession negotiations between Iceland and the EU*, <http://europe.mfa.is/sidemenu/latest-news/nr/6357> (data dostępu: 7 marca 2012).

³⁵ Council of the European Union, *Third Meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level*, 17463/11 Presse 448, Brussels, 12 December 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126778.pdf (data dostępu: 7 marca 2012).

zydencja w Radzie UE, Islandia miała rozpoczęte negocjacje w 11 rozdziałach z czego w ośmiu były one tymczasowo zamknięte.

Wśród celów polskiej prezydencji znalazło się także wypracowanie stanowiska państw UE na VIII konferencji ministerialną Światowej Organizacji Handlu (15-17 grudnia 2011 r. w Genewie). Rada omawiała tę sprawę 26 września 2011 r.³⁶, a stanowisko UE zostało przyjęte na spotkaniu Rady UE, które z tej okazji odbyło się w Genewie 14 grudnia 2011 r. Jednak, jak stwierdzono w komunikacie prasowym po tym posiedzeniu Rady, żaden przełom w negocjacjach w czasie tej kolejnej tury negocjacji w ramach tzw. rundy z Doha nie był spodziewany³⁷.

Zakładane przez Polskę przyjęcie ogólnego stanowiska UE na konferencję ONZ dotyczącą zrównoważonego rozwoju (Rio de Janeiro, 4-6 czerwca 2012 r.) miało miejsce 10 października 2011 r. przez Radę ds. Ochrony Środowiska³⁸.

W trakcie prezydencji Polski w Radzie UE organ ten wielokrotnie zajmował się sytuacją w takich państwach jak Tunezja, Libia, Egipt czy Syria, które ze względu na przemiany wewnętrzne, od początku roku 2011 stały się przedmiotem bliższego zainteresowania m.in. UE i wsparcie dla których znalazło się wśród celów prezydencji Polski w Radzie UE. Omawiana była sytuacja w tych państwach, przyjmowane były konkluzje, podejmowane decyzje o podjęciu wobec nich działań UE. Należy jednak w tym kontekście pamiętać, że państwo sprawujące prezydencję od wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych.

Podsumowanie

Oddziaływanie na swoje otoczenie to jeden z celów UE (art. 3 TUE³⁹), relacje zewnętrzne UE to jedna z najważniejszych form aktywności tej organizacji, zaś szereg aspektów w zakresie stosunków zewnętrznych UE ma charakter ciągły bądź długotrwały. Proces rozszerzenia UE, relacje z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i pozostałymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, oddziaływanie UE na inne państwa mające wpłynąć na ich sytuację i politykę wewnętrzną wymagają stałej aktywności UE. Biorąc to pod uwagę, a także uwzględniając ambicje polskiej polityki zagranicznej dotyczące wpływania na treść relacji UE z państwami Europy Wschodniej, można stwierdzić, że priorytet polskiej prezydencji „Europa korzystająca na otwartości” został trafnie określony.

³⁶ Council of the European Union, 3112th *Council meeting, Foreign Affairs/Trade*, 14620/11 Presse 329, Brussels, 26 September 2011, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/124745.pdf (data dostępu: 5 kwietnia 2012).

³⁷ Council of the European Union, 3136th *Council meeting, Foreign Affairs, Trade*, 18685/11 Presse 498, Geneva, 14 December 2011, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/126937.pdf (data dostępu: 5 kwietnia 2012).

³⁸ Council of the European Union, 3118th *Council meeting, Environment*, 15321/11 Presse 359, Luxembourg, 10 October 2011, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/125030.pdf (data dostępu: 5 kwietnia 2012).

³⁹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30 marca 2010 r.

Zdefiniowane przez Polskę i składające się na niego cele stanowiły kontynuację działań i procesów rozpoczętych wcześniej (takich jak rozwój programu Partnerstwa Wschodniego, kontynuacja procesu rozszerzenia UE, relacje z Ukrainą, Gruzją, Mołdawią, Rosją itp.). Były też wyrazem reakcji UE i jej państw członkowskich na bieżące wydarzenia międzynarodowe (polityka UE wobec państw arabskich, w których od początku 2011 r. rozpoczęły się radykalne przemiany polityczne, czy aktywność UE na forach organizacji międzynarodowych). Żaden z przyjętych przez Polskę celów zawartych w priorytecie „Europa korzystająca na otwartości” nie miał charakteru „nowatorskiego”, przełomowego, tzn. nie zawierał propozycji podjęcia przez UE aktywności w jakiejś nowej lub zaniedbywanej do tej pory sferze, ani też nie proponował jakichś nowych narzędzi w polityce zewnętrznej UE. Dlatego cele polskiej prezydencji postawione w ramach tego priorytetu oraz sposoby ich osiągnięcia można określić mianem kontynuacji. Taki stan rzeczy jest zrozumiały. W polityce zewnętrznej takiej organizacji jak UE dominuje raczej ciągłość niż zmiana a do przełomów i radykalnych zwrotów dochodzi relatywnie rzadko. Należy również zauważyć, że w drugiej połowie 2011 r. w otoczeniu zewnętrznym UE i w stosunkach międzynarodowych nie doszło do jakichś szczególnie znamiennych i niespodziewanych wydarzeń – stąd też ta swoista „prezydencja kontynuacji” w relacjach UE z otoczeniem mogła być prowadzona zgodnie z przyjętymi celami i nie została zakłócona jakimiś nagłymi i niespodziewanymi wydarzeniami międzynarodowymi, które wymagałyby reakcji ze strony UE i szczególnego zaangażowania się w nie prezydencji.

To, na ile w czasie sprawowania prezydencji w Radzie UE udało się Polsce zrealizować przyjęte cele, wyglądało w poszczególnych przypadkach różnie. Szczyt Partnerstwa Wschodniego z września 2011 r. z jednej strony trudno uznać za wielki i spektakularny sukces. Z drugiej jednak trudno było oczekiwać, by jedno spotkanie przywódców państw zaangażowanych w ten projekt w radykalny sposób wpłynęło na jego charakter i rezultaty. Relacje UE z państwami Europy Wschodniej i oddziaływanie na ich sytuację wewnętrzną, które jest jednym z celów Partnerstwa Wschodniego, to działania o charakterze długoterminowym. Ich rezultaty uzależnione są od bardzo wielu czynników wśród których aktywność UE jest tylko jednym z nich. Zatem nawet w przypadku, gdyby doszło do tego, iż sytuacja w tych państwach byłaby w pełni zgodna z zamierzeniami UE, nie byłoby to tylko i wyłącznie sukcesem tej organizacji. Analogicznie, gdyby stało się dokładnie odwrotnie, nie byłoby to winą wyłącznie UE i jej polityki wobec tych państw. Szczyt Partnerstwa Wschodniego potwierdził, że program ten nie jest efemerydą, że stale się rozwija oraz że jest jedną z ważniejszych części polityki UE wobec państw Europy Wschodniej. Zainicjowane Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego to przejaw rozwoju tego programu oraz szansa na jego wzmocnienie poprzez oddziaływanie UE na państwa Europy Wschodniej za pośrednictwem gospodarki. Bez wątpienia im silniejsze więzy ekonomiczne UE z państwami, do których program PW jest adresowany, tym większe szanse jego powodzenia.

Nieobecność reprezentanta Białorusi na szczycie Partnerstwa Wschodniego to kolejny dowód na to, że relacje UE z Białorusią już od kilkunastu lat pozostają bardzo trudne i specyficzne, a w polityce UE wobec tego państwa trudno doszukać się

jakichś wyraźnych sukcesów. Możliwości oddziaływania UE na taki kraj jak Białoruś pod rządami Aleksandra Łukaszenki są zdecydowanie ograniczone. Stosunki UE – Białoruś po raz kolejny uległy pogorszeniu w wyniku działań władz białoruskich wobec opozycji przy okazji wyborów prezydenckich w grudniu 2010 r. oraz bezpośrednio po nich⁴⁰. Polsce, w okresie swojej prezydencji w Radzie UE, nie udało się sprawić, aby relacje te uległy poprawie. Wręcz przeciwnie, po upływie sześciomiesięcznego przewodniczenia Polski w Radzie UE, stosunki Unii z Białorusią jeszcze bardziej się pogorszyły. W reakcji na rozszerzenie przez UE listy obywateli Białorusi, którzy zostali objęci zakazem wjazdu na teren państw UE⁴¹, Białoruś poprosiła o opuszczenie Mińska przez ambasadorów UE i Polski oraz wezwała na konsultacje swoich ambasadorów przy UE w Brukseli i w Warszawie. Spotkało się to z solidarną reakcją Unii – wycofaniem ze stolicy Białorusi ambasadorów UE i Polski oraz, po spotkaniu przedstawicieli państw członkowskich w Brukseli, także ambasadorów pozostałych państw członkowskich⁴². Na polu relacji z Białorusią, Polsce w związku z sprawowaniem prezydencji w Radzie UE nie udało się odnieść żadnego sukcesu.

Brak jakiegokolwiek postępu należy odnotować także w odniesieniu do negocjacji akcesyjnych UE z Turcją. W przypadku tego państwa należy pamiętać jednak o tym, że ich kontynuacja przybliżająca Turcję do UE niekoniecznie przez wszystkie państwa UE postrzegana byłaby jako sukces. Również zakładane przez Polskę ustanowienie nowych ram współpracy UE z Rosją nie zostało osiągnięte.

Wydawało się, że znacznie większe szanse powodzenia ma kolejny cel, czyli sfinalizowanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Jednak i w tym przypadku okazało się, jak duże znaczenie dla relacji z UE ma polityka wewnętrzna prowadzona przez administrację danego państwa oraz że możliwości wpływu UE na jego politykę pozostają ograniczone. W rezultacie, umowa stowarzyszeniowa Ukrainy z Unią została wypracowana w czasie prezydencji, ale już nie podpisana, ani nawet parafowana – to ostatnie nastąpiło dopiero 30 marca 2012 r.

Natomiast do zrealizowanych w okresie polskiej prezydencji celów można zaliczyć zakończenie prac przygotowawczych umożliwiających rozpoczęcie w 2012 r. negocjacji umów stowarzyszeniowych z Mołdawią i Gruzją, przygotowanie i podpisanie traktatu akcesyjnego Chorwacji oraz szybko postępujące negocjacje akcesyjne z Islandią.

W rezultacie, stopień realizacji poszczególnych celów w ramach priorytetu polskiej prezydencji „Europa korzystająca na otwartości” był w odniesieniu do poszcze-

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob.: T. Kubin, *The EU Policy Towards Belarus in the Context of the Presidential Elections on 19 December 2010*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2011, nr 30, s. 134-147.

⁴¹ *Decyzja wykonawcza Rady 2012/126/WPZiB z dnia 28 lutego 2012 r. dotycząca wykonania decyzji 2010/639/ WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Białorusi*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 55, 29 lutego 2012 r.

⁴² *Statement by High Representative Catherine Ashton on the request of the Belarusian authorities that the EU Head of Delegation and Polish Ambassador to Minsk leave the country for consultations*, A 89/12, Brussels, 28 February 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/128270.pdf (data dostępu: 4 kwietnia 2012).

gólnych zamierzeń bardzo różny. Nie udało się Polsce w tym zakresie odnieść jakiegos spektakularnego sukcesu, który zostałby zapamiętany na dłużej, ani też nie doszło do jakiegos znaczącego niepowodzenia. Należy jednak zwrócić uwagę na przynajmniej niektóre uwarunkowania, które wpływały na przebieg polskiej prezydencji i realizację celów w ramach priorytetu będącego przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania. Po pierwsze, rola i możliwości działania prezydencji w zakresie relacji zewnętrznych UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony są wyraźniej mniejsze niż było to wcześniej. Wynika to m.in. z ustanowienia stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienia kompetencji wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz tego, że przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję nie przewodniczy już Radzie do Spraw Zagranicznych. Po drugie, wydarzenia bieżące pokazały, że możliwości skutecznego oddziaływania UE na inne państwa i stosunki międzynarodowe są ograniczone. Trafne jest zawarte w programie polskiej prezydencji stwierdzenie, że najsilniejszym instrumentem oddziaływania UE na zewnątrz jest rola wzorca. Z oczywistych względów jednak to narzędzie ma ograniczoną efektywność. Po trzecie wreszcie, drugie półrocze 2011 r. to czas, kiedy wydarzenia w UE i aktywność jej przywódców i instytucji zostały zdominowane przez kryzys zadłużeniowy oraz działania mające na celu jego złagodzenie i rozwiązanie. W jego cieniu przebiegła też polska prezydencja i działania mające pozwolić na realizację jej celów – nie tylko tych w ramach priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”, ale także pozostałych.

Streszczenie

Prezydencja państwa w Radzie Unii Europejskiej to jedno z najważniejszych wydarzeń związanych z integracją i współpracą w ramach UE. Z oczywistych względów funkcja ta jest szczególnie ważna i stanowi tym większe wyzwanie dla państw, które sprawują ją po raz pierwszy. W takiej sytuacji znalazła się Polska, która sprawowała prezydencję w Radzie UE od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2011 r.

Prezentowany artykuł poświęcony został jednemu z trzech priorytetów prezydencji Polski - dotyczącemu stosunków zewnętrznych UE i określonymu jako „Europa korzystająca na otwartości”. W artykule przedstawiono zatem szczegółowe cele składające się na ten priorytet oraz najważniejsze decyzje i wydarzenia z okresu polskiej prezydencji w Radzie UE związane z ich realizacją. Podsumowanie zawiera analizę i ocenę tego, do jakiego stopnia udało się Polsce zrealizować przyjęte cele dotyczące ww. priorytetu z uwzględnieniem najważniejszych uwarunkowań i okoliczności, w jakich przyszło jej sprawować prezydencję i które wpłynęły na realizację zdefiniowanych celów. Wnioski jakie wyłaniają się z tego podsumowania są m.in. takie, iż przyjęte przez Polskę w ramach priorytetu „Europa korzystająca na otwartości” cele miały charakter kontynuacji procesów zainicjowanych wcześniej oraz że nie udało się w tym obszarze odnieść jakiegos spektakularnego sukcesu, który zostałby zapamiętany na dłużej. Równocześnie nie doszło też do jakiegos znaczącego niepowodzenia.

Prezydencja jako „cichy reprezentant interesów narodowych” – polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w obszarze polityki spójności

Michał Dulak

Wstęp

Niejednokrotnie okres prezydencji określany jest jako „egzamin dojrzałości” z integracji europejskiej. Szczególnie stosuje się ten termin w przypadku państw, które stosunkowo niedawno zostały członkami Unii Europejskiej (UE) i nie przewodziły dotychczas pracom Rady Unii Europejskiej. Abstrahując od trafności tego określenia, warto zauważyć, że podkreśla ono, iż okres prezydencji stanowi ważne wydarzenie polityczne dla danego państwa członkowskiego. Ten fakt jest wystarczającym powodem do podjęcia prób dokładnych badań pierwszej polskiej prezydencji.

Intencją tej pracy jest zaprezentowanie jednego z równouprawnionych sposobów oceny polskiego przewodnictwa w Radzie, który wskazuje na metody jakimi próbowano realizować ważne państwowe interesy. Założenie to wynika z przekonania, że analizowanie prezydencji jedynie pod kątem jej sprawności w administrowaniu bieżącymi sprawami UE, i określanie na tej podstawie sukcesu lub porażki, jest niekompletne. Dlatego też pominięcie w badaniach takich obszarów integracji europejskiej, w których państwa członkowskie oprócz reprezentowania interesów europejskich dążą także do realizacji swoich preferencji, stanowiłoby zaniechanie.

Wychodząc z takiego przekonania, w kolejnym rozdziale przedstawię przesłanki dla badań naukowych polskiego przewodnictwa w Radzie oraz kierunki, w których wysiłki badaczy mogą zostać skierowane. W tej publikacji skupię się na jednym z takich kierunków – dotyczącym realizowania przez państwo w czasie prezydencji swoich interesów narodowych. W rozdziale trzecim artykułu opiszę założenia teoretyczne, które zakładają wiodącą rolę państwa w procesie integracji europejskiej. Uwzględnię przy tym ograniczenia formalno-prawne wynikające z przepisów traktatowych oraz przewagi konkurencyjne państw wspomagające realizację ich interesów narodowych, a także czynniki ryzyka, które musi wziąć pod uwagę państwo przewodniczące pracom Rady. Na tej podstawie zaprezentuję możliwe narzędzia,

jakie państwo posiada do dyspozycji w celu realizowania swoich interesów w czasie sprawowania prezydencji. W kolejnym rozdziale artykułu, na przykładzie inicjatyw podjętych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zaprezentuję, w jaki sposób rząd realizował interesy kraju w obszarze polityki spójności w drugiej połowie 2011 r.

Przesłanki do podjęcia badań nad polską prezydencją

Przed każdym egzaminem niezbędne jest, aby przygotować się do niego w jak najlepszy sposób. W przypadku polskiej prezydencji okres ją poprzedzający został w literaturze przedmiotu dokładnie opisany. Wiele publikacji i analiz skupiało się na analizie systemowej prezydencji i przygotowaniu administracji publicznej do pełnienia wymaganych funkcji w Radzie¹. Interesowano się także celami i priorytetami prezydencji². Często uwagę skupiały również tematy wizerunkowe, takie jak logo, promocja Polski i program kulturalny, którymi częściej zajmowały się media niż naukowcy. Z czasem jednak zainteresowanie społeczeństwa prezydencją przestało być aż tak intensywne i w efekcie sam jej przebieg nie był śledzony z podobnym zainteresowaniem jak etap przygotowań.

Wraz z końcem polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przyszedł czas podsumowania jego przebiegu i osiągnięć. Ewaluacja *ex post* ma przede wszystkim pokazać wykonanie założonego planu, ale także – i to jest chyba najważniejsze – wskazać na błędy i uchybienia po to, aby wyciągnąć z nich wnioski na przyszłość. Do tej pory, poza kilkoma ogólnymi pracami analitycznymi³ oraz równie ogólną debatą polityczną⁴, nie powstały publikacje naukowe opisujące z jednej strony okres prezydencji w sposób systemowy, a z drugiej skupiające się na realizacji wąskiego

¹ Por. K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009; idem, *Monitor Polskiej Prezydencji 2011 r. Raport zamknięcia*, Kraków 2011; Z. Czachór, M. J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009; A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010; idem, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Warszawa 2011; K. Szpak (red.), *Monitor Polskiej Prezydencji 2011 r. Raport otwarcia*, Kraków 2011.

² Por. Z. Czachór, T. R. Szymczyński (red.), *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

³ Por. B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po Prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2012, nr 2; P. M. Kaczyński, *Polish Council Presidency 2011. Ambitions and Limitations*, Swedish Institute for European Policy Studies 2011, no. 3op, December 2011.

⁴ W tę debatę wpisuje się raport przygotowany przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Por. *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, poz. 843 z późn. zm.)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

zagadnienia z zakresu polityk unijnych, którym zajmowała się prezydencja (np. polityka rozszerzenia).

Jedną z propozycji ewaluacji *ex post* rezultatów polskiej prezydencji może być analiza dokonywana z czterech perspektyw⁵:

- politycznej;
- społecznej;
- systemowej;
- projektowej.

Pierwsza z nich dotyczy debaty pomiędzy rządem i opozycją, a jej miejscem jest przede wszystkim parlament. W tej analizie pod uwagę bierze się wykorzystanie narzędzi związanych z funkcją kontrolną parlamentu, takich jak np. zapytania poselskie, prace w odpowiednich komisjach oraz dyskusja nad sprawozdaniami i informacjami prezentowanymi przez ministrów. Debata pomiędzy rządem i opozycją sprowadziła się do tej pory tylko do przedstawienia – na 5. posiedzeniu Sejmu VII kadencji w dniu 12 stycznia 2012 r. – przez ministra spraw zagranicznych informacji bieżącej w sprawie podsumowania polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz pytań w tej sprawie od posłów opozycji⁶. Ocena przewodnictwa z perspektywy społecznej prowadzona jest pod kątem badania opinii publicznej oraz analizy treści pojawiających się w mediach krajowych i zagranicznych. Trzecia ocena – systemowa – dotyczy roli państwa oraz prezydencji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Tak zdefiniowane pole analizy musi uwzględnić zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony do architektury instytucji i organów UE, a opisywać powinno m.in. wykorzystanie formalnych i nieformalnych uprawnień prezydencji do realizacji jej programu. Innym zagadnieniem oceny systemowej może być analiza instytucjonalna odnosząca się albo do wewnątrz krajowego funkcjonowania administracji publicznej w czasie prezydencji, albo do skuteczności tej administracji w strukturach instytucji unijnych takich jak Rada. Ostatnia, projektowa perspektywa opiera się na przekonaniu, że w wyniku zmian traktatowych dotychczasowa rola prezydencji uległa osłabieniu w stosunku do takich organów jak przewodniczący Rady Europejskiej oraz wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Stało się tak w przypadku trzech funkcji – koordynacyjnej, reprezentacyjnej, planistycznej – i wiązało się z redukcją kompetencji prezydencji w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, reprezentowania UE na zewnątrz oraz w relacjach wewnętrznych między instytucjami, a także kierowa-

⁵ Przedstawiona w tej pracy propozycja ewaluacji *ex post* polskiej prezydencji opierająca się na czterech perspektywach została zaczerpnięta z przygotowywanej pod redakcją dra hab. Krzysztofa Szczerskiego w Katedrze Polityk Europejskich Klubu Jagiellońskiego publikacji „Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja”. Jej wydanie planowane jest na drugą połowę 2012 r.

⁶ *Informacja bieżąca w sprawie podsumowania polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w czasie 5. posiedzenia Sejmu VII kadencji, 12 stycznia 2012 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=5&dzien=2&wyp=43> (data dostępu: 1 maja 2012).

nia pracami Rady Europejskiej⁷. Na podstawie pozostałych funkcji prezydencji – mediacyjnej oraz administracyjnej, które nie uległy ograniczeniu – można zaryzykować stwierdzenie, że z czasem prezydencja będzie stawać się bardziej menedżerska (skuteczne zarządzanie zorientowane na oczekiwany z zewnątrz efekt) niż polityczna (postrzegana głównie w kategoriach okazji do realizacji interesów narodowych). W konsekwencji do opisu prezydencji bardziej przydatne będą kategorie zaczerpnięte z praktyki zarządzania projektami⁸, niż z dotychczas najczęściej używanych dwóch modeli sprawowania prezydencji – *honest broker* i reprezentant interesów narodowych – adekwatnych dla okresu „przedlizbońskiego”.

Założenia teoretyczne

Proponowane powyżej cztery perspektywy oceny ex post realizacji polskiej prezydencji, ale także kolejnych, nie wykluczają posiadania przez państwa członkowskie swoich interesów. W konsekwencji zmian dokonanych Traktatem z Lizbony i przejmowania przez prezydencję roli menedżerskiej, zmianie ulegają tylko narzędzia, a nie możliwości, jakie państwo posiada dla zrealizowania swoich interesów. Przekonanie to wynika z wiodącej roli państwa, jako podmiotu w stosunkach międzynarodowych i jest jednym z elementów charakteryzujących podejście teoretyczne zwane realizmem. Teorie integracji europejskiej, włączające niektóre założenia tej perspektywy, starają się tłumaczyć, w jaki sposób suwerenne państwa posiadające własne preferencje, mogą funkcjonować w środowisku współpracy międzyrządowej i ponadnarodowej, takim jak Unia Europejska. Państwa członkowskie UE niezmiennie pozostają jedynymi dysponentami suwerenności, a podejmowane przez nie decyzje i działania nie mają na celu bezwarunkowego przekazania jej na inny, ponadnarodowy poziom systemu. Jak wskazuje np. instytucjonalizm racjonalnego wyboru lub liberalizm międzyrządowy, jeżeli już państwa decydują się na ograniczenie swoich uprawnień, to jako racjonalni aktorzy mają na względzie osiągnięcie wyraźnych korzyści w postaci obniżenia kosztów transakcyjnych, związanych ze współdziałaniem w systemie integracyjnym wielu państwowych i niepaństwowych podmiotów⁹. Innym z powodów jest również ograniczenie niepewności wobec

⁷ Po 1 grudnia 2009 r., czyli po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, wyróżnia się pięć funkcji prezydencji: mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną, reprezentacyjną, planistyczną. Zob.: J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 31-55.

⁸ Chodzi o narzędzia oraz zasady pochodzące z tzw. Zarządzania Cyklem Projektu (*Project Cycle Management – PCM*), które to podejście stanowi od 1992 r. podstawę postępowania przy realizacji projektów w Unii Europejskiej. Por. *Aid Delivery Methods Volume 1. Project Cycle Management Guidelines*, European Commission, March 2004.

⁹ M. A. Pollack, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, vol. 8, s. 376-377; R. Trzaskowski, *Dynamika reform system podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 32.

zachowań pozostałych aktorów systemu UE. Dzieje się tak przy założeniu, że także inne podmioty kierują się w swoim zachowaniu racjonalnymi wyborami.

Rozważając działania państwa sprawującego prezydencję, które mają na celu – zgodnie z zaprezentowanym wyżej założeniem – maksymalizację swoich preferencji narodowych, nie możemy pominąć faktu, iż owe preferencje są w znacznej mierze kształtowane wewnętrznie¹⁰. Oznacza to, że decydenci narodowi, uczestniczący w działaniach, spotkaniach i negocjacjach na poziomie unijnym, muszą liczyć się z podmiotami wewnątrz krajowymi, takimi jak np. wyborcy, partie polityczne, związki zawodowe, grupy lobbystyczne itp. Założenia te są podstawą koncepcji tzw. dwupoziomowej gry (*two-level game*) zaprezentowanej przez amerykańskiego politologa Roberta D. Putnama¹¹. Przedstawiał on sytuację negocjacji międzynarodowych, których ostateczny wynik jest determinowany równie silnie przez decyzje negocjatorów na poziomie międzynarodowym, jak przez preferencje aktorów krajowych. Z punktu widzenia niniejszej pracy opisywane przez R. D. Putnama determinanty wpływające na ostateczny kształt negocjacji będą wskazywały z jednej strony na przewagi konkurencyjne państwa, pomocne w realizacji swojego interesu narodowego, a z drugiej na czynniki ryzyka, jakie każde państwo w czasie prezydencji musi brać pod uwagę. Po pierwsze, są to preferencje poszczególnych kluczowych, z punktu widzenia krajowego systemu politycznego, aktorów lub ich koalicji. W największym stopniu na wybór interesu, jaki będzie popierać dane państwo, ma wpływ koalicja rządowa. Jej duże ideowe zróżnicowanie określa stopień nacisku, jaki rząd będzie kładł na daną kwestię. Widać to na przykładzie duńskiej prezydencji. W Danii duże znaczenie w socjaldemokratycznym rządzie odgrywają partie lewicowo-ekologiczne. Wyraźny akcent kładziony na kwestie związane z ekologią w kontekście społecznym i ekonomicznym widoczny był w programie i tematach podejmowanych przez ten kraj w pierwszej połowie 2012 r. Drugą determinantą jest sprawność instytucji krajowych. R. D. Putnam wskazywał w tym kontekście literalnie na zasady ratyfikacji uzgodnień międzynarodowych w parlamentach krajowych, jednak zagadnienie to wiąże się z szerszym problemem. W kontekście prezydencji szczególnie istotna jest mianowicie pozycja ustrojowa najważniejszych organów w państwie oraz ich kompetencje do prowadzenia polityki zagranicznej państwa, w tym polityki europejskiej. Na przykład na skuteczność realizacji planów prezydencji może mieć wpływ to, czy polityką europejską kieruje bezpośrednio minister spraw zagranicznych lub premier, czy też domena ta została oddana w ręce podsekretarza stanu. Z zagadnieniem sprawności instytucji krajowych wiąże się trzecia determinanta wskazana przez R. D. Putnama, a mianowicie wybór strategii negocjacyjnej. W przypadku prezydencji kwestia ta jest traktowana szerzej – jako wypeł-

¹⁰ A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, no. 4, s. 473-524; idem, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization” 1997, vol. 51, no. 4, s. 513.

¹¹ R. D. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, „International Organization” 1988, vol. 42, no. 3, s. 427-460.

nianie funkcji mediacyjnej prezydencji. W gestii rządu pozostaje, w jaki sposób korzystać będzie z przynależnych tej funkcji narzędzi. Z jednej strony może pełnić rolę bezstronnego administratora dyskusji i negocjacji, z drugiej prezydencja może korzystać z instrumentów, które dają jej uprzywilejowaną pozycję w dostępie do informacji. Przykładem ich wykorzystania były negocjacje mandatu dla konferencji międzyrządowej w 2007 r. Prezydencja niemiecka w pierwszej połowie tego roku zaproponowała spotkania dwustronne, w których poza nią brały udział dwuosobowe delegacje krajowych negocjatorów zwanych szerpami. Taka asymetria informacyjna w wyraźny sposób faworyzowała kraj sprawujący prezydencję w dostępie do wiedzy o preferencjach i stanowiskach innych państw.

Kolejna grupa czynników, które stanowią zarówno o przewadze konkurencyjnej państwa w realizacji jego interesów narodowych, jak i wskazują potencjalne źródło ryzyka, wynika z politycznej natury systemu Unii Europejskiej. Uczestniczące w nim państwa dysponują pewnym potencjałem strukturalnym i związanymi z tym narzędziami. Na ów potencjał składa się posiadana przez państwo siła gospodarcza, wielkość populacji, zdolności militarne oraz administracyjne, a także stabilność polityczna¹². Im ten potencjał jest większy, tym państwa członkowskie mogą sprawniej i bardziej efektywnie nawiązywać relacje z innymi uczestnikami systemu w celu osiągnięcia satysfakcjonującego rezultatu podjętych działań. Z kolei państwa z mniejszym potencjałem nie będą aż tak skuteczne w realizowaniu swoich interesów narodowych, a ich prezydencje będzie charakteryzował duży konsensualizm.

Narzędzia realizacji interesów państwa w czasie prezydencji

Na podstawie przyjętej w tej pracy perspektywy realistycznej w integracji europejskiej oraz dotychczasowych badań¹³, z pewnością można stwierdzić, że państwa nie zrezygnowały z reprezentowania własnych interesów narodowych w UE. Dotychczasowe narzędzia wpływu na kształt UE według wyobrażeń państwa sprawującego prezydencję wynikały z funkcji koordynacyjnej, reprezentacyjnej i planistycznej. Nowe organy i instytucje wprowadzone Traktatem z Lizbony ograniczyły te trzy funkcje, dzięki którym państwu łatwiej było forsować rozwiązania zgodne z jego preferencjami. Dlatego też kraj obecnie sprawujący przewodnictwo w Radzie, występując w roli „cichego reprezentanta interesów narodowych”, musi szukać nowych, mniej oczywistych narzędzi.

W czasie pełnienia przewodnictwa w Radzie państwo członkowskie posiada szereg możliwości wpływania na rozwiązania wewnątrz UE zgodnie ze swoimi interesami. Podzielić je można na trzy grupy instrumentów. Pierwsza z nich obejmuje

¹² J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 687.

¹³ Por. A. Schout, S. Vanhoonacker, *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no. 5, s. 1051-1077; O. Elgström (red.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London 2003.

cały wachlarz działań wynikających z funkcji administracyjnej prezydencji, pozwalającej ustalać kalendarz i porządek obrad poszczególnych formacji Rady, Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz innych komitetów i grup roboczych działających w ramach Rady Unii Europejskiej. Drugą grupę stanowią narzędzia związane ze zdolnością państwa do budowania koalicji, trzecią natomiast działania wokół wizerunku medialnego.

W ramach pierwszej grupy instrumentów wyróżnić można trzy formy wywierania wpływu na porządek prac UE wskazane przez szwedzkiego politologa Jonasa Tallberga. Są to ustalanie agendy (*agenda-setting*), strukturyzacja agendy (*agenda-structuring*) oraz wykluczenie z agendy (*agenda-exclusion*)¹⁴. Jego zdaniem narzędzia dostępne w ramach każdej z tych kategorii przeczą twierdzeniom, jakoby prezydencja, pomimo nałożonej na nią dużej odpowiedzialności za funkcjonowanie UE, nie miała realnej władzy nad kształtowaniem kierunków, w których powinna się ona rozwijać¹⁵. Trzeba jednak zaznaczyć, że Tallberg swoją koncepcję zaprezentował przed 2009 r., czyli w czasie kiedy obowiązywały jeszcze przepisy wprowadzone wcześniejszymi traktatami rewizyjnymi. Nie zmienia to faktu, że niektóre rozwiązania i mechanizmy są możliwe do wykorzystania także pod reżimem przepisów Traktatu z Lizbony.

W ramach formuły ustalania agendy (*agenda-setting*) państwo dysponuje takimi instrumentami, jak działania na rzecz podniesienia świadomości zagadnienia wcześniej odrzuconego. Zwrócenie uwagi pozostałych uczestników na ważną dla państwa przewodniczącego kwestię może odbywać się poprzez wywołanie debaty, a także organizowanie spotkań w miejscach ważnych z punktu widzenia danej sprawy. Przykładem takiego działania były konferencje organizowane przez prezydencję austriacką w pierwszej połowie 2006 r. Dotyczyły one kwestii istotnych dla Austrii, a mianowicie zasady subsydiarności w kontekście przyszłości traktatu konstytucyjnego odrzuconego przez Holandię i Francję w 2005 r., a także turystyki, która zapewni 8% miejsc pracy w tym kraju¹⁶. W ramach ustalania agendy prezydencja może także zaprezentować własną propozycję, występując, w celu zwiększenia swojej wiarygodności, wspólnie np. z którąś z instytucji ponadnarodowych. W tym kontekście szczególnie istotne jest, aby państwo tak ustalało priorytety i cele swojej prezydencji, aby najważniejsze dla niego tematy zostały powiązane z tematem ogólnoeuropejskim lub pożądanym z punktu widzenia wpływowej większości państw¹⁷. Kolejną możliwością, która otwiera się przed prezydencją ustalającą agendę, jest rozwijanie nowej praktyki instytucjonalnej. Pomimo ograniczeń wynikających ze wspomnianych już uregulowań traktatowych, polami, na których prezyden-

¹⁴ J. Tallberg, *An agenda-shaping powers of the EU Council Presidencies*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, no. 1, s. 4-13.

¹⁵ Ibidem, s. 2-4.

¹⁶ T. G. Grosse, *Doświadczenia prezydencji jako wyzwanie dla polskiej polityki*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 99; M. Dulak, *Prezydencja austriacka – styczeń-czerwiec 2006 roku*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej...*, s.140.

¹⁷ J. J. Węc, op.cit., s. 51-52.

cja może wykorzystać to narzędzie, są wewnętrzna organizacja Rady oraz współpraca pomiędzy ministrem spraw zagranicznych państwa przewodniczącego Radzie a wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

W ramach drugiej z form wpływu na porządek prac UE, prezydencja może ustalić częstotliwość spotkań w taki sposób, że proporcjonalnie więcej czasu zostanie przeznaczony na kwestię istotną dla państwa przewodniczącego. Na strukturyzację agendy wpływa także możliwość organizowania nieformalnych spotkań na różnych poziomach systemu instytucjonalnego UE i swobodnego ustalania ich tematów, szczególnie tych na których najbardziej zależy prezydencji. Bardzo ważnym narzędziem jest ustalanie bieżącego porządku obrad ciał obsługiwanych przez państwo przewodniczące w Radzie. Umożliwia ono np. priorytetyzację zagadnień, dodawanie punktów do dyskusji lub też ich przekładanie w czasie. W tym kontekście warto zauważyć, że bardziej korzystne dla prezydencji jest osiągnięcie rozwiązania danej sprawy na poziomie Rady i jej ciał pomocniczych. Dzięki temu uniknie ona zajmowania się ważną dla państwa przewodniczącego sprawą na forum Rady Europejskiej, gdzie w obecnych uwarunkowaniach prawnych prezydencja nie ma formalnych możliwości wpływu¹⁸.

Zaliczenie działań polegających na wykluczaniu z agendy (*agenda-exclusion*) do form wywierania wpływu na porządek prac UE opiera się na przeświadczeniu, że jednym z przejawów władzy jest także niepodejmowanie decyzji. Daje to państwu sprawującemu prezydencję możliwość przemilczenia niekorzystnego dla niego tematu tak, aby przez pół roku nie przeprowadzać nad nim żadnych dyskusji. Na poziomie COREPER lub grup roboczych i komitetów prezydencja może także wyłączyć spod obrad niekorzystną dla siebie kwestię. Przykładem takich działań jest przełożenie decyzji w sprawie dyrektywy dotyczącej recyklingu starych pojazdów przez prezydencję niemiecką w pierwszej połowie 1999 r., gdyż była ona niekorzystna dla przemysłu samochodowego w tym kraju¹⁹. Kolejne działanie prezydencji, które ma doprowadzić do wykluczenia jakiegoś tematu z porządku prac, polega na przedstawieniu takiej propozycji kompromisu, co do której wiadomo, że zostanie odrzucona przez pozostałe państwa.

Drugą grupę instrumentów wpływania na rozwiązania wewnątrz UE zgodnie ze swoimi interesami stanowią narzędzia związane ze zdolnością państwa do budowania koalicji. Starania państwa o pozyskanie sojuszników mają duże znaczenie w przypadku tych interesów narodowych, które zostały powiązane z interesem ogólnoeuropejskim lub działaniem pożądanym przez wpływową większość państw. Z punktu widzenia efektywności planowania działań prezydencji, kluczowe mogą być koalicje z państwami tria danego państwa, ale także z państwami z tria poprzedzającego oraz następnego. W przypadku interesów narodowych, które związane są z obszarem geograficznym, w pierwszej kolejności sojusze powinny być zawiązywane z państwami danego regionu. Z kolei w przypadku zagadnień dotyczących spraw

¹⁸ A. Jaskulski, *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydencji. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, [w:] Z. Czachór, T. R. Szymczyński (red.), op.cit., s. 107.

¹⁹ J. Tallberg, *An agenda-shaping powers...*, s. 13.

ogólnoeuropejskich ważne jest uzyskanie poparcia instytucji ponadnarodowych UE. Jedną z form budowy koalicji jest tworzenie tzw. grup przyjaciół prezydencji, składających się z ekspertów z innych państw członkowskich, którzy wspierają politycznie ważne dla nich zagadnienie²⁰. Oczywiście nie bez znaczenia pozostaje fakt posiadania wśród państw koalicjantów jednego z dużych krajów członkowskich UE.

Wsparcie dla budowy koalicji wokół sprawy istotnej dla prezydencji zapewnia także bezpośrednie zaangażowanie najwyższych rangą przedstawicieli rządu. Ograniczenia funkcji reprezentacyjnej, planistycznej i koordynacyjnej prezydencji powodują, że w prowadzeniu bieżących spraw przewodnictwa premier i minister spraw zagranicznych ustępują miejsca ministrom sektorowym, sekretarzom i podsekretarzom stanu oraz urzędnikom wyższego szczebla kierowniczego. W przypadku zaangażowania przedstawicieli prezydencji w kwestię istotną z punktu widzenia interesu narodowego duże znaczenie odgrywa zasada neutralności. Z jednej strony ogranicza ona zbyt otwarte forsowanie swoich preferencji po to, aby nie narazić się na krytykę innych aktorów systemu UE. Utrata wiarygodności prezydencji zdecydowanie utrudnia realizację założonych celów. Zdarzają się jednak sytuacje, gdy wyraźna obecność szefa państwa lub rządu jest pożądana. Przykład stanowią kryzysy, które dotyczą Unii Europejskiej, a ich negatywne konsekwencje dotyczą całej wspólnoty. Z racji posiadanej dużej legitymizacji demokratycznej zaangażowanie osób na najwyższych stanowiskach ułatwia rozwiązywanie problematycznych kwestii lub przyspiesza prowadzone negocjacje.

Prezydencja w czasie negocjacji dysponuje różnymi narzędziami, które wpływają na ostateczny rezultat rozmów. Wiąże się to ściśle ze wspomnianym już wcześniej w tekście doborem strategii negocjacyjnej. W zależności od woli politycznej, reprezentanci prezydencji mogą odbywać wizyty w stolicach państw (tzw. *tour des capitales*) lub podejmować rozmowy bilateralne prowadzone np. w formie tzw. konfesyjonału²¹. Ważnym atutem, który posiada prezydencja przy okazji tego typu metod, jest asymetria informacyjna. Polega ona na tym, że to państwo pełniące przewodnictwo w Radzie posiada wiedzę o preferencjach i postulatach wszystkich uczestników negocjacji, podczas gdy oni wiedzą tylko tyle, ile chciała im przekazać prezydencja. Pewną rolę mogą odgrywać w czasie negocjacji także indywidualne cechy szefów państw lub rządów.

Trzecią grupę instrumentów służących do wywierania przez państwo sprawującą prezydencję wpływu na rozwiązania wewnątrz UE zgodnie ze swoimi interesami stanowią działania wokół wizerunku medialnego²². Nie bez znaczenia są tutaj wspomniane wcześniej osobiste predyspozycje polityków danego państwa. Jednak kluczowe znaczenie ma przede wszystkim polityka informacyjno-promocyjna prowadzona w kraju, ale także za jego granicami, w pozostałych państwach członkowskich. Powinna być ona skierowana szczególnie do tych krajów, których rządy są

²⁰ L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 156.

²¹ J. Tallberg, *Bargaining Power...*, s. 697-698.

²² J. J. Węc, op.cit., s. 53; T. G. Grosse, op.cit., s. 97-99.

negatywnie nastawione do proponowanych przez prezydencję rozwiązań, ważnych dla interesu narodowego. Działania te charakteryzować się powinny spójnością przekazu oraz prezentowaniem takich argumentów, które będą zrozumiałe także z perspektywy społeczeństw innych krajów.

Cele i działania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w czasie prezydencji

1. Przewagi konkurencyjne i czynniki ryzyka

Jednym z elementów potencjału strukturalnego jest siła gospodarcza państwa. Od czasu wstąpienia Polski do UE siłę tę budują także środki pochodzące z funduszy unijnych. Jak duże znaczenie miały one w latach 2004-2009 wskazują dane zebrane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR)²³. Wzrost gospodarczy w tych latach w Polsce był większy niż jego średnie tempo w UE. W efekcie, szacuje się, że ponad połowa wzrostu gospodarczego w 2009 r. została wypracowana dzięki wydatkowaniu pieniędzy ze środków z funduszy unijnych. Na podstawie modeli ekonometrycznych wyliczono, że w latach 2004-2009 dzięki inwestycjom z funduszy unijnych dynamika wzrostu polskiego PKB była wyższa o około 0,5 pp. rocznie. Dzięki temu siła krajowej gospodarki mierzona udziałem Polski w PKB całej Unii Europejskiej zwiększyła się z 1,9% w 2003 r. do 2,6% w 2009 r. Środki z funduszy strukturalnych mają wpływ także na poziom zatrudnienia. Porównując scenariusze rozwoju z wykorzystaniem funduszy unijnych oraz bez ich udziału, szacuje się, że w pierwszym przypadku wskaźnik zatrudnienia do 2013 r. wśród osób w wieku 15-64 lata będzie wynosił 64%, co oznacza, że powinien być większy o około 1,5-3,5 pp. niż w sytuacji, gdyby nie korzystano ze wsparcia unijnego.

Powyższe dane wskazują, że środki przeznaczone na unijną politykę spójności przyczyniają się do wzrostu potencjału strukturalnego Polski. Jednak ta przewaga konkurencyjna może stanowić także czynnik ryzyka. W ostatnim czasie w UE pojawiały się głosy wzywające do zastanowienia się nad ograniczeniem wydatków kolejnego wieloletniego budżetu na lata 2014-2020. Głównym argumentem krajów płatników netto, czyli tych państw członkowskich, które wpłacają więcej środków do budżetu UE niż później z niego otrzymują w postaci różnego rodzaju form wsparcia, była konieczność cięć wydatków w budżetach krajowych spowodowana złą sytuacją gospodarczą na świecie. Biorąc pod uwagę fakt, że Polska jest największym beneficjentem środków przeznaczonych na politykę spójności w latach 2007-2013 – dla naszego kraju przewidziano bowiem w budżecie tej polityki 67,3 mld euro z 350 mld euro zagwarantowanych w UE ogólnie na tę dziedzinę – niezbędne jest umiejętne prowadzenie negocjacji nad utrzymaniem równie wysokiego budżetu.

²³ *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Raport2010_Wplyw_funduszy.pdf (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

Kluczowe znaczenie dla rozmów dotyczących sposobu funkcjonowania i finansowania polityki spójności w latach 2014-2020 mają preferencje krajowych aktorów zainteresowanych tą tematyką. Podstawową linię poglądów na kwestię polityki spójności wyraził rząd w stanowisku z dnia 25 stycznia 2011 r.²⁴ – ostatnim wydanym przed rozpoczęciem prezydencji²⁵. Poparto w nim pomysł finansowania konkretnego obszaru tematycznego z kilku funduszy (tzw. wielofundusowość). Rada Ministrów opowiedziała się także za pozostawieniem obecnego systemu rozliczania wydatków z Komisją Europejską, wprowadzając jednak szereg usprawnień, takich jak np. zasada n+3 jako bardziej adekwatna do systemu polityki spójności opartej o rezultaty. Zdecydowanie opowiedziano się za podziałem środków unijnych w nowej perspektywie według stosowanej obecnie metodologii berlińskiej, która jest korzystna dla Polski, a także za pozostawieniem funkcjonującej obecnie architektury celów polityki spójności. Dzięki temu regiony przejściowe (przekraczające 75% średniego PKB unijnego na mieszkańca) pozostaną w dalszym ciągu w celu konwergencji (cel 1), którego założeniem jest wyrównywanie poziomu społeczno-gospodarczego biedniejszych regionów. Rząd poparł także kierunek, zgodnie z którym działania polityki spójności dążą do realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Opozycja parlamentarna generalnie nie kwestionowała oficjalnego stanowiska rządu wobec nowego kształtu polityki spójności. Jej uwagi odnosiły się nie tyle do zasadności prezentowanej przez rząd postawy, ale raczej do rozwiązań proponowanych przez KE, stanowiących zagrożenie dla interesów rozwojowych kraju. Chodziło głównie o wyodrębnienie trzeciej kategorii regionów, tzw. regionów przejściowych, do której zakwalifikowano województwo mazowieckie, w którym średni poziom PKB *per capita* jest zawyżany przez Warszawę. W konsekwencji wiązać się to będzie z innym katalogiem celów niż w regionach biedniejszych, na które zostaną przeznaczone środki europejskie w latach 2014-2020. Zwracano uwagę na to, że KE zamierza kłaść większy nacisk na realizację celów związanych z konkurencyjnością, czyli z takimi dziedzinami jak gospodarka niskoemisyjna oraz nowoczesne technologie, w których dominują bogatsze państwa europejskie. Będzie się to odbywać m.in. poprzez związanie interwencji polityki spójności z realizacją celów strategii „Europa 2020”. Ta ostatnia kwestia pokazuje podstawową linię podziału

²⁴ *Stanowisko Rządu RP ws. Komunikatu Komisji „Wnioski z piątego sprawozdania ws. spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; przyszłość polityki spójności”* przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich w dn. 25 stycznia 2011 r., http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Negocjacje_2014_2020/Raporty/Documents/stanowisko_5raport_wwwPL.pdf (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

²⁵ Najnowsze stanowisko Rady Ministrów zostało przyjęte już po zakończeniu prezydencji, w dniu 19 stycznia 2012 r. Z racji zakresu czasowego tej pracy, odnoszącego się bezpośrednio do drugiego półrocza 2011 r., kiedy to Polska sprawowała prezydencję, stanowisko ze stycznia 2012 r. nie będzie tutaj omawiane. Zob.: *Stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do pakietu propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dla Polityki Spójności 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Negocjacje_2014_2020/Stanowiska_Rzadu_RP/Documents/stanowiska_rzadu_do_pakietu_ps.pdf (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

między rządem a opozycją i w przyszłości może stanowić źródło konfliktu jeżeli chodzi o europejską politykę spójności. O ile na poziomie UE nie było wątpliwości co do solidarnościowego kierunku tej polityki, który jest ukierunkowany na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy regionami Europy, to na poziomie kraju istnieje wyraźny podział jeżeli chodzi o model rozwoju. Z jednej strony największa partia opozycyjna (Prawo i Sprawiedliwość) opowiada się za modelem równego rozwoju wszystkich regionów Polski, z drugiej strony koalicja rządowa (Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe) forsuje wizję tzw. polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju²⁶. Zakłada on skierowanie wsparcia przede wszystkim do głównych ośrodków rozwojowych (z reguły największych miast), po to, aby z ich zwiększonego potencjału korzystały także ośrodki peryferyjne w województwach i w całej Polsce. Sprzeczność w poglądach opozycji i koalicji rządowej dotycząca powiązania polityki spójności z celami strategii „Europa 2020” widoczna jest na tle różnych wizji polityki rozwojowej w kraju i wraz z nabieraniem tempa przez negocjacje będzie się pogłębiać.

Podsumowując, wśród wskazanych wyżej przewag konkurencyjnych wymienić można siłę gospodarczą do wzrostu której przyczyniają się fundusze europejskie. Czynnikiem ryzyka jest fakt, iż Polska, będąc największym beneficjentem tych środków, spotykać się będzie z propozycjami płatników netto ograniczenia wydatków na tę politykę. Przewagę konkurencyjną stanowi także ogólny konsensus koalicji rządowej oraz opozycji w stosunku do znaczenia polityki spójności dla Polski oraz wobec działań, które mają utrzymać jej znaczenie w latach 2014-2020. Czynnikiem ryzyka, który może nabrać w niedługim czasie znaczenia, są odrębne koncepcje wobec roli, jaką polityka rozwoju powinna pełnić w kraju. W kolejnym rozdziale przedstawię w jaki sposób wspomniane przewagi oraz czynniki ryzyka wpłynęły na realizację celów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w czasie prezydencji oraz jakich narzędzi ministerstwo to użyło w celu realizacji interesów narodowych związanych z polityką spójności.

2. Instrumenty realizacji interesów narodowych

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na okres sześciu miesięcy prezydencji przyjęło trzy cele²⁷. Były to:

- a) zapewnienie sprawnego przebiegu negocjacji pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 r. oraz osiągnięcie możliwie dalekiego konsensusu w wybranych obszarach;
- b) wzmocnienie takich atrybutów polityki spójności jak zintegrowane podejście do rozwoju oraz zorientowanie na rezultaty w ramach nowego unijnego systemu zarządzania gospodarczego i strategii „Europa 2020”;
- c) podniesienie politycznej rangi polityki spójności.

²⁶ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (projekt)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 17 listopada 2011 r., s. 14.

²⁷ *Polityka Spójności. Program prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej – raport z postępów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 4.

Głównym zagadnieniem, które wiązało wszystkie trzy cele była propozycja pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności w okresie programowania 2014-2020, przekazana Radzie Unii Europejskiej przez Komisję Europejską w dniu 10 października 2011 r. Pakiet ten zawierał m.in. przepisy dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Efektywne określenie mechanizmów funkcjonowania tych funduszy ma dla Polski, jako kraju, który w największym stopniu z nich korzysta, duże znaczenie. Jednak w prezentowaniu własnego krajowego stanowiska ograniczała MRR zasada neutralności zobowiązująca prezydencję do bezstronnego prowadzenia negocjacji. Dlatego też dość późne ogłoszenie przez KE swojej propozycji, pomimo pewnych niedogodności, miało także swoje dobre strony. Z jednej strony spowodowało to niekorzystną sytuację, w której MRR miało jedynie dwa miesiące na posunięcie do przodu dyskusji nad zawartością pakietu legislacyjnego. Z drugiej strony natomiast, po tym krótkim okresie rząd będzie mógł swobodnie przedstawiać swoje krytyczne uwagi co do niekorzystnych dla Polski rozwiązań.

W ramach negocjacji prowadzonych głównie na forum grupy roboczej do spraw działań strukturalnych (*Structural Actions Working Party* – SAWP), MRR zrezygnowało z dyskusowania nad pojedynczymi artykułami projektów rozporządzeń na rzecz negocjacji poszczególnych bloków tematycznych. Pozwoliło to uniknąć zagłębiania się w szczegółowe rozwiązania, które mogłyby na wczesnym etapie negocjacji wywołać dużą różnicę zdań wśród państw członkowskich, przez co prezydencji nie udało się sprawnie rozpocząć dyskusji nad propozycją KE. MRR zdecydowało się skoncentrować na czterech blokach dotyczących programowania strategicznego, koncentracji tematycznej, warunkowości *ex ante* oraz rozwoju terytorialnego. Prezydencji udało się zaproponować kompromis odnośnie głównych kierunków działania w ramach dwóch pierwszych bloków. Było to możliwe także dlatego, że w stosunku do niekorzystnych dla Polski rozwiązań znajdujących się w propozycji KE w tych obszarach, wątpliwości wyrażały również inne państwa członkowskie²⁸. W przypadku koncentracji tematycznej największe kontrowersje wzbudził tzw. *ring-fencing*, czyli ustalenie obowiązkowego 20-procentowego pułapu wydatków z EFRR na projekty dotyczące gospodarki niskoemisyjnej oraz takiego samego pułapu z EFS na walkę z wyłączeniem społecznym i z ubóstwem²⁹.

Zagadnienie z pozostałych dwóch bloków tematycznych tj. warunkowości *ex ante* oraz rozwoju terytorialnego, zostało jedynie przedyskutowane, bez zaproponowania przez prezydencję propozycji kompromisowej na forum SAWP. Negatywne skutki dla Polski może mieć propozycja warunkowości makroekonomicznej, która

²⁸ Ibidem, s. 10; *Pakiet ustawodawczy dotyczący polityki spójności – sprawozdanie prezydencji*, 2011/0276 (COD), Bruksela, 7 grudnia 2011 r., s. 6-7, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Prezydencja/Documents/2_Raport_z_negocjacji.pdf (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

²⁹ *Polityka Spójności. Program prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej – raport z postępów...*, s. 15. Wspomniane w tym rozdziale negocjowane zagadnienia odzwierciedlają stan na koniec polskiej prezydencji.

uzależnia otrzymanie funduszy strukturalnych od spełnienia kryteriów stabilności makroekonomicznej na poziomie kraju. Ewentualne sankcje mogłyby być niekorzystne dla szczebla lokalnego i regionalnego samorządu terytorialnego w Polsce, gdyż ponosiłby on konsekwencje decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym. Sprawa ta podzieliła państwa członkowskie³⁰, ale jej przesunięcie w czasie umożliwi rządowi bardziej stanowcze prezentowanie swojego stanowiska, niż byłoby to dopuszczalne w czasie prezydencji.

Realizując trzeci z wyznaczonych na okres prezydencji celów, MRR wykorzystało instrument, jakim jest rozwijanie nowej praktyki instytucjonalnej. Ostatnie posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych w dniu 16 grudnia 2011 r. zostało poświęcone w całości zagadnieniom nowego kształtu polityki spójności³¹. Oznaczało to, że ta formacja Rady zebrała się po raz pierwszy w gronie ministrów państw członkowskich odpowiedzialnych za politykę rozwoju. Dotychczas to grono spotykało się na nieformalnych posiedzeniach, a wiążące decyzje zapadały na Radzie do Spraw Ogólnych, którą tworzyli ministrowie spraw zagranicznych lub ministrowie do spraw europejskich. Część przedstawicieli państw członkowskich wyraziła nadzieję, że formalne spotkania ministrów odpowiedzialnych za politykę spójności będą kontynuowane przez kolejne prezydencje³². Ewentualne utrwalenie tej praktyki wzmocniłoby rolę polityczną ministrów do spraw rozwoju, nie tylko w UE, ale też w krajach członkowskich.

Jako przykład wykorzystywania narzędzi związanych ze zdolnością państwa do budowania koalicji wymienić można organizowanie spotkań grupy przyjaciół polityki spójności. Jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji – w maju 2011 r. – spotkanie takie odbyło się w Warszawie³³. Uczestniczyli w nim przedstawiciele Bułgarii, Czech, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier, a więc krajów, które są, obok Polski, największymi beneficjentami polityki spójności. Kolejne spotkanie z inicjatywy Polski zorganizowano w styczniu 2012 r. Uczestniczył w nim dodatkowo przedstawiciel Chorwacji, która ma zostać członkiem UE 1 lipca 2013 r.³⁴ Na tak wczesnym etapie negocjacji spotkania te odbywały się w gronie ministrów do spraw europejskich. W miarę postępów rozmów nad nową polityką spójności, spotkania te powinny jednak odbywać się na wyższym szczeblu szefów resortów lub szefów rządów. Polska powinna także zwracać uwagę na utrzymanie spójnego stanowiska przez poszczególnych członków grupy przyjaciół polityki spójności. Jak pokazują doświadczenia negocjacji nad wieloletnim budżetem na lata 2007-2013, w miarę

³⁰ *Pakiet ustawodawczy dotyczący polityki spójności...*, s. 7-8.

³¹ *Komunikat prasowy. 3138. posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych*, 18720/11, Bruksela, 16 grudnia 2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/genaff/127075.pdf (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

³² *Polityka Spójności. Program prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 7.

³³ *Spotkanie ministrów ds. europejskich państw Przyjaciół Polityki Spójności*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 12 maja 2011 r., <http://www.msz.gov.pl/Spotkanie,ministrow.ds.,europejskich,panstw,Przyjaciol.Polityki,Spojnosci,43108.html> (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

³⁴ *Polska organizuje spotkanie „przyjaciół polityki spójności”*, serwis internetowy pb.pl, 25 stycznia 2012 r., <http://www.pb.pl/2549042,40531,polska-organizuje-spotkanie-przyjaciol-polityki-spojnosci> (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

pojawiania się nowych propozycji KE odnośnie tej polityki, wśród członków wówczas funkcjonującej grupy pojawiały się coraz większe rozbieżności³⁵.

MRR w okresie poprzedzającym prezydencję, jak również w jej trakcie, wykorzystywało także narzędzie związane z wizerunkiem medialnym. W odpowiedzi na głosy państw płatników netto o konieczności zmniejszenia budżetu na lata 2014-2020, w tym i budżetu na politykę spójności, ministerstwo przedstawiło dane pokazujące, że także te państwa korzystają z wydawanych w Polsce pieniędzy z funduszy unijnych. Z każdego zainwestowanego w Polsce euro do krajów tzw. starej Unii wraca średnio 46 centów w postaci np. kontraktów dla firm z tych państw lub w eksporcie. Niemcy według statystyk MRR korzystają najczęściej – odzyskują 85 centów, Austriacy 68 centów, Finowie 55 i Szwedzi 54 centy³⁶. Ogólnie w latach 2004-2015 przewiduje się, że do 15 krajów „starej Unii” wróci 37,8 mld euro³⁷. Najnowsze badania zlecone przez MRR pokazujące korzyści z wydawania funduszy unijnych nie tylko w Polsce, ale w całej Grupie Wyszehradzkiej, wskazują, że zwrot z inwestycji jednego euro w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech, wyniesie 61 centów. Natomiast ogólne korzyści, jakie przyniosą krajom „starej Unii” inwestycje we wspomnianych czterech państwach z lat 2004-2015, będą wynosić 74,69 mld euro³⁸. Wyniki przeprowadzonych badań stanowią poważny argument w debacie nad zasadnością zwiększania lub utrzymania na tym samym poziomie środków na politykę spójności. Nie powinny być one jednak przedstawiane głównie w krajowych środkach przekazu, tak jak do tej pory, ale rozpowszechnianie w mediach państw, które są zwolennikami ograniczania wydatków na tę politykę.

Podsumowanie

W tekście przedstawiono przykład wykorzystywania przez prezydencję narzędzi w celu ochrony ważnych kwestii związanych z przyszłym kształtem polityki spójności. W drugiej połowie 2011 r. odpowiedzialnym za planowanie i prowadzenie negocjacji w tym temacie było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Wykorzystało ono kilka z możliwych narzędzi wpływania na rozwiązanie wewnątrz UE zgod-

³⁵ M. Gniazdowski, B. Wojna, „Grupa przyjaciół polityki spójności” a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007-2013, „Biuletyn” (PISM) 2005, nr 82 (327).

³⁶ K. Niklewicz, *Z każdego przekazanego nam euro Niemcy odzyskują 85 eurocentów*, serwis internetowy wyborcza.pl, 25 września 2010 r., http://wyborcza.pl/1,76842,8424622,Z_kazdego_przekazanego_nam_euro_Niemcy_odzyskują_85.html (data dostępu: 21 sierpnia 2012); *Bieńkowska o korzyściach z polityki spójności*, serwis internetowy PAP, 8 sierpnia 2011 r., http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?Instance=cms_ep.pap.pl&PageID=1&menuId=17&nrDep=28464&Checksum=-2052671034 (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

³⁷ K. Niklewicz, *Oferta Brukseli do poprawki*, serwis internetowy rp.pl, 22 listopada 2011 r., <http://www.ekonomia24.pl/artukul/705487,758172.html?p=2> (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

³⁸ *Jak kraje UE-15 korzystają z polityki spójności realizowanej w krajach Grupy Wyszehradzkiej?*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 26 kwietnia 2012 r., http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Niemcy_inf_prasowa.pdf (data dostępu: 21 sierpnia 2012).

nie z interesami krajowymi. Trzeba jednak pamiętać, że wykorzystanie tych instrumentów jest uzależnione od kilku czynników, wśród których wymienić można etap negocjacji, zaufanie pozostałych państw członkowskich do prezydencji czy też wolę polityczną w kraju sprawującym przewodnictwo w Radzie. Nie było jednak celem tej pracy, aby oceniać, czy polski rząd wykorzystał odpowiednie narzędzia, dostosowane do wspomnianych czynników. Nie było też zamiarem ocenianie sposobu, w jaki MRR użyło opisane instrumenty. Wśród ocen polskiej prezydencji przeważają te, które określają sukces jako bezkonfliktowe administrowanie bieżącymi sprawami UE. Przedstawienie trzech grup możliwych narzędzi realizacji krajowych interesów w czasie prezydencji oraz zaprezentowanie przykładów ich wykorzystania przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego miało na celu pokazanie jeszcze jednej perspektywy oceny polskiej prezydencji. W tym przypadku wskazanie sukcesu lub porażki będzie obarczone subiektywizmem wynikającym z tego, co za interes narodowy uznaje koalicja rządowa, a co opozycja. Istnieje jednak wspólny warunek, bez spełnienia którego ocena prezydencji jako „cichego reprezentanta interesów narodowych” nie będzie w ogóle możliwa. Jest nim świadomość polityków, mediów i opinii publicznej co do faktu, że będąc członkiem UE, Polska nawet w czasie prezydencji posiada możliwości dbania o swoje interesy na równi z innymi państwami chętnie korzystającymi z takich instrumentów.

Streszczenie

Okres, który upłynął od zakończenia pierwszej polskiej prezydencji pozwolił nabrać wystarczającego dystansu, pozbawionego politycznych emocji, do podjęcia badań nad tym wydarzeniem. Pomimo tego, w dalszym ciągu w polskiej politologii brakuje naukowych publikacji odnoszących się do ewaluacji *ex post* działań rządu w czasie przewodniczenia pracom Rady Unii Europejskiej. Niniejszy artykuł wskazuje jeden z możliwych obszarów takich badań odnoszący się do tych działań prezydencji, które związane są z realizacją interesów narodowych przez państwa członkowskie. Traktat z Lizbony ograniczył jednak „jawne” możliwości prezydencji w tym zakresie, w zamian zmuszając państwa członkowskie do stosowania bardziej subtelnych narzędzi zabiegania o ważne dla nich sprawy w czasie przewodniczenia pracom Rady. Intencją autora jest przedstawienie i opisanie tych instrumentów, pokazując jednocześnie ich zastosowanie na przykładzie działań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w czasie prezydencji.

Deklaracja Krakowska i jej wpływ na rozwój jednolitego rynku

Dominika Kwiecień

Od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Polska pełniła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Funkcję tę sprawowała po raz pierwszy w trakcie swojego ośmioletniego członkostwa w organizacji. Było to wydarzenie ważne i prestiżowe, dające państwu okazję do wykazania się zdolnościami przywódczymi, umiejętnym zarządzaniem, a także dobrą organizacją. Niniejszy tekst ma na celu omówienie działań podjętych na rzecz rozwoju jednolitego rynku Unii Europejskiej w ramach odbywającego się podczas polskiej prezydencji Forum Jednolitego Rynku (*Single Market Forum* – SIMFO), w szczególności zaś skupi się na omówieniu wieńczącej go Deklaracji Krakowskiej. Organizacja Forum stanowiła próbę odpowiedzi na nowe wyzwania. Przybliżyła rynek jego uczestnikom poprzez stworzenie im możliwości wypowiedzenia się w najbardziej istotnych dla nich kwestiach. Prace Forum podsumowuje Deklaracja Krakowska, która prezentuje najpoważniejsze ograniczenia funkcjonowania jednolitego rynku UE oraz przedstawia propozycje poprawy obecnego stanu rzeczy. Najpierw omówiona zostanie geneza Deklaracji, a więc przedstawione zostaną dokumenty, wskazujące na potrzebę reform i zmian w jednolitym rynku. Następne akapity zawierać będą analizę dokumentu. Na końcu zbadana zostanie realizacja postulatów zawartych w Deklaracji.

Pierwszym dokumentem, który wskazywał na potrzebę zmiany strategii rozwoju rynku wewnętrznego był tzw. raport Montiego z 9 maja 2010 r., zatytułowany „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku”. Kryzys gospodarczy dobitnie uświadomił, jak istotne znaczenie dla sytuacji ekonomicznej UE, a także unii walutowej, ma jednolity rynek. Unii Europejskiej udało się zrealizować reformę instytucjonalną, rozszerzyć się na Europę Środkowo-Wschodnią oraz wprowadzić jednolitą monetę w części krajów, teraz jednak należało skupić się na usprawnieniu funkcjonowania jednolitego rynku. Było to szczególnie ważne w związku z kryzysem, który budził wśród krajów członkowskich pokusę zwiększenia protekcjonizmu gospodarczego w miejsce zacieśniania więzów w ramach jednolitego rynku. Raport Montiego wskazywał problem „zmęczenia” państw i społeczeństw integra-

cją¹. Zdaniem jego twórcy, konieczne było zastosowanie nowych metod, bardziej odpowiadających obecnej sytuacji, przykładowo poprzez uwzględnienie różnorodnych typów gospodarek krajowych (np. nordycka, anglosaska, kontynentalna, środkowoeuropejska)². Raport wymieniał trzy główne wyzwania:

1. Erozja polityczna i społeczna wsparcia dla idei rynku wewnętrznego.
2. Brak dostatecznego stopienia się rynków krajowych w rynek wewnętrzny.
3. Tendencje do myślenia o jednolitym rynku jako o temacie zamkniętym, w kwestii którego wszystko zostało już zrobione³.

W budowie silniejszego rynku pomóc miało:

- zapewnienie lepszego funkcjonowania rynku z perspektywy obywateli, konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
- stworzenie jednolitego rynku cyfrowego;
- zwiększenie geograficznej mobilności pracowników w ramach wspólnego rynku;
- stworzenie lepszej fizycznej infrastruktury dla funkcjonowania rynku;
- wprowadzenie mechanizmów umożliwiających skuteczniejsze egzekwowanie prawa europejskiego;
- coroczny „przegląd” wspólnego rynku i jego funkcji przez instytucje Unii Europejskiej⁴.

Raport Montiego postulował dokonanie zmian w postrzeganiu jednolitego rynku oraz zbudowanie nowego podejścia do niego, które uwzględniałoby obecne realia – konieczność przybliżenia rynku konsumentom i przedsiębiorcom, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP oraz potrzebę stworzenia jednolitego rynku cyfrowego⁵.

Obserwacje te zostały uwzględnione przez kraje przygotowujące osiemnastomiesięczny plan Rady na czas od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Plan ten podzielony został na ramy strategiczne oraz program operacyjny. W dziedzinie wspólnego rynku, w części poświęconej ramom strategicznym w punkcie ósmym dokumentu, podkreślono:

- potrzebę stworzenia gospodarki opartej na wiedzy, której nowym źródłem wzrostu będzie kapitał intelektualny;
- rolę MŚP jako podstawy europejskiej gospodarki;
- konieczność podjęcia działań zmierzających do stworzenia dynamicznego jednolitego rynku cyfrowego;

¹ P. Łochowski, *Inicjatywa polityczna na rzecz wzmocnienia rynku wewnętrznego*, „Biuletyn Monitor Polskiej Prezydencji 2011”, nr 2, s. 5, <http://www.polskaprezycjencja2011.pl/sites/default/files/Monitor%20polskiej%20Prezydencji%202011%20-%20Biuletyn%20nr%202.pdf> (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

² Ibidem, s. 5.

³ M. Monti, *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, 9 maja 2010 r., s. 4, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_pl.pdf (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

⁴ P. Łochowski, op.cit., s. 6.

⁵ M. Monti, op.cit., s. 8.

- wymóg zwiększenia nakładów inwestycyjnych na badania i innowacje⁶.

Ponadto, w części dotyczącej programu operacyjnego dokument ten wymieniał potrzebę zmian jednolitego rynku m.in. w zakresie:

- ochrony konsumentów (punkty 69-73), zwracając uwagę na konieczność jej zwiększenia oraz opracowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów⁷;
- MŚP (punkty 88-91), zauważając konieczność dostępu MŚP do finansowania, poprawę konkurencyjności i wydajności MŚP oraz potrzebę zwiększenia wsparcia dla europejskich MŚP na rynkach poza Unią Europejską⁸;
- zamówień publicznych (punkt 111), podkreślając przymus dążenia do wypracowania porozumienia w sprawie odpowiednich ram ustawodawczych w dziedzinie udzielania koncesji na usługi i wysuwając wnioski dotyczące uproszczenia i aktualizacji unijnych dyrektyw w zakresie zamówień publicznych⁹;
- europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (punkt 194), wskazując na konieczność ułatwiania mobilności pracowników, umożliwiając porównanie kwalifikacji w różnych państwach UE¹⁰;
- wspólnego rynku (punkt 79), podkreślając wagę i konieczność wdrożenia postanowień Aktu o Jednolitym Rynku przyjętego 13 kwietnia 2011 r. w Brukseli¹¹.

Spośród trójki państw, które opracowały wyżej omawiany dokument, jako pierwsza prezydencję objęła Polska. Program polskiej prezydencji w Radzie UE przedstawiony w czerwcu 2011 r. również dzielił się na część strategiczną – która obejmowała trzy priorytety: „Integracja jako źródło wzrostu”, „Bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność”, „Europa korzystająca na otwartości” – oraz część operacyjną precyzującą plany działania poszczególnych formacji Rady¹².

Priorytet „Integracja jako źródło wzrostu” podkreślał potrzebę pogłębienia rynku wewnętrznego oraz wprowadzenia większej przejrzystości zasad jego funkcjonowania, dzięki którym obywatele i przedsiębiorcy uzyskaliby lepszy dostęp do całego rynku europejskiego. Prezydencja wyraziła swoje poparcie dla Aktu Jednolitego Rynku, podkreślając zamiar położenia nacisku na rozwój usług elektronicznych, zwłaszcza poprzez zniesienie barier utrudniających przeprowadzanie transgranicznej wymiany handlowej przez Internet oraz prace nad obniżeniem cen usług roamingowych. Aby ułatwić zawieranie transakcji online, prezydencja planowała

⁶ Rada Unii Europejskiej, *18-miesięczny plan Rady UE*, ST 11447/11, Bruksela, 19 czerwca 2011 r., s. 11, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/st11447pl11.pdf (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

⁷ Ibidem, s. 37.

⁸ Ibidem, s. 42.

⁹ Ibidem, s. 48.

¹⁰ Ibidem, s. 71.

¹¹ Ibidem, s. 39.

¹² *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 – 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

podjąć prace nad zmianą prawa kontraktowego. W priorytecie tym podkreślona została także rola MŚP, konieczność eliminacji barier pozataryfowych oraz potrzeba intensyfikacji kontaktów z zewnętrznymi partnerami handlowymi. Prezydencja postanowiła również dążyć do finalizacji prac nad stworzeniem systemu patentowego. Ponadto dokument ten podkreślał wagę kapitału intelektualnego Europy jako czynnika wzrostu. Planowana była także organizacja Forum Rynku Wewnętrznego, które miało przyczynić się do szerszego zaangażowania obywateli w budowę jednolitego rynku¹³.

W części operacyjnej sześciomiesięcznego planu prezydencji, w planie Rady ds. Finansowych zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia dostępu dostawców unijnych do rynku zamówień publicznych oraz zwiększenia dostępu MŚP do rynków krajów trzecich¹⁴.

Także Rada ds. Konkurencyjności wyznaczyła sobie zadania mające na celu wzmocnienie rynku wewnętrznego. Miały one polegać przede wszystkim na rozwoju handlu elektronicznego poprzez ograniczenie barier oraz na zwiększeniu zaufania jego użytkowników. W ramach inicjatywy *smart regulations* miało zostać poprawione otoczenie regulacyjne, w którym funkcjonują europejskie przedsiębiorstwa. Zaplanowano podjęcie prac nad dyrektywą dotyczącą dzieł osieroconych w zakresie prawa autorskiego oraz inicjatywą w sprawie koncesji na usługi w zakresie zamówień publicznych. Polska zamierzała także rozpocząć negocjacje na temat wniosku Komisji Europejskiej w sprawie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów. Podsumowując plan Rady ds. Konkurencyjności, zauważyć można, iż miał się on koncentrować na realizacji inicjatyw zawartych w Akcie o Jednolitym Rynku z 13 kwietnia 2011 r.¹⁵

Poza realizacją 12 dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania, Akt ten przewiduje organizację cyklicznego Forum Jednolitego Rynku, w ramach którego mieliby się spotykać przedstawiciele organizacji pozarządowych, think tanków, instytucji europejskich, administracji rządowej różnego szczebla oraz przedsiębiorcy i biznesmeni, aby wspólnie rozmawiać o przyszłości jednolitego rynku¹⁶.

Inicjatywa ta stanowiła realizację zarówno zaleceń raportu Montiego, jak i osiemnasto- i sześciomiesięcznych planów prac Rady.

SIMFO oraz współtowarzyszący mu Jarmark Jednolitego Rynku odbyły się po raz pierwszy w Krakowie w dniach 2-4 października 2011 r.

Podczas spotkania zidentyfikowano najdotkliwsze dla przedsiębiorców i konsumentów problemy oraz zaproponowano możliwe rozwiązania. Podsumowanie

¹³ Ibidem, s. 6-7.

¹⁴ Ibidem, s. 17-18.

¹⁵ Ibidem, s. 19.

¹⁶ Komisja Europejska, *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”*, SEK(2011) 467 wersja ostateczna, Bruksela, 13 kwietnia 2011 r., s. 23, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:pl:PDF> (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

dwudniowych dyskusji stanowiła opracowana przez uczestników Forum Deklaracja Krakowska.

Był to trzystronicowy, niewiążący dokument, który wzywał szefów państw i rządów UE, instytucje unijne oraz obywateli do wspólnego aktywnego działania na rzecz rozwoju wspólnego rynku. Deklaracja rozpoczynała się od przedstawienia uczestników Forum, podkreślających niezwykłą wagę jednolitego rynku dla procesu integracji europejskiej oraz korzyści z niego płynące¹⁷.

Kolejny akapit podsumowywał działania podjęte przez Forum, jakimi było przyjęcie do wiadomości treści raportu w sprawie 20 głównych problemów napotkanych przez obywateli i przedsiębiorców, rozstrzygnięcie konkursu „Tell us your story” oraz wysłuchanie Deklaracji Polskiej Młodzieży, wskazującej na problemy dotyczące obywateli, pracowników i przedsiębiorców.

W następnej części dokument opisywał osiem wniosków operacyjnych opracowanych przez uczestników warsztatów.

Jako pierwsza podkreślona została potrzeba przybliżenia jednolitego rynku obywatelom¹⁸. Zwrócono uwagę na występowanie luk informacyjnej, komunikacyjnej oraz wdrożeniowej, skutkującej brakiem zrozumienia przez mieszkańców Unii Europejskiej obowiązujących w niej praw i procedur. Aby naprawić tę sytuację, zaproponowano podjęcie działań w zakresie edukacji obywatelskiej, lepszego dostępu do informacji, proaktywnych konsultacji oraz komunikacji z obywatelami¹⁹.

W dalszej części Deklaracja Krakowska opisywała konieczność wdrażania przepisów jednolitego rynku i sumiennego przestrzegania prawa unijnego. By stało się to możliwe, za niezbędną uznana została niezwłoczna i prawidłowa transpozycja norm przez państwa członkowskie. Podkreślono także wagę wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi²⁰.

Dokument wspominał również o potrzebie zagwarantowania podstawowych praw socjalnych pracownikom delegowanym do innych państw członkowskich. W celu zapewnienia im odpowiedniej ochrony, potrzebne były przejrzyste i jednolite przepisy²¹. Za istotny uznano także rozwój usług transgranicznych, który ułatwiłby przedsiębiorcom działalność w innych państwach unijnych²².

Kolejną kwestią omówioną w dokumencie była sprawa kwalifikacji zawodowych. W celu ułatwienia mobilności tymczasowej i zapewnienia uznawania dyplomów w innym państwie członkowskim, zaproponowano międzynarodowe uznawanie kwalifikacji zawodowych. Komisja dostrzegła potencjał zawarty w Europejskiej

¹⁷ *Deklaracja Krakowska*, Forum Jednolitego Rynku, Kraków 3-4 listopada 2011 r., http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/25.11.2011_declaration_final_pl.doc (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Wnioski operacyjne*, Forum Jednolitego Rynku, Kraków 3-4 października 2011 r., s. 4, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/25.11.2011_operational_conclusions.doc (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

²⁰ *Deklaracja Krakowska...*, op.cit., s. 1.

²¹ *Wnioski operacyjne...*, op.cit., s. 3.

²² *Deklaracja Krakowska...*, op.cit., s. 1.

Legitymacji Zawodowej w połączeniu z Systemem Informacji na Rynku Wewnętrznym (IMI)²³.

W dalszej części Deklaracji podkreślony został potencjał handlu elektronicznego przyczyniającego się do rozwoju biznesu i tworzenia miejsc pracy. Aby zwiększyć zaufanie konsumentów do tego rodzaju handlu, trzeba im zagwarantować skuteczne mechanizmy rozwiązywania problemów napotkanych w sieci, stworzyć aktualny system praw autorskich oraz poprawić europejskie ustawodawstwo w dziedzinie ochrony danych osobowych²⁴.

Kolejnym omówionym zagadnieniem był alternatywny system rozstrzygania sporów. Konsumenci domagali się uproszczenia rozwiązywania sporów poprzez ominięcie konieczności występowania z każdym problemem do sądu²⁵. Wobec coraz powszechniejszego handlu internetowego podkreślona została również konieczność opracowania skutecznego systemu rozwiązywania sporów w sieci. Takie rozwiązania doprowadziłyby do zwiększenia zaufania kupujących do elektronicznego jednolitego rynku. Poprawę w tej kwestii miało przynieść ponadto wypełnienie luk informacyjnych oraz podniesienie świadomości obywateli w tej dziedzinie²⁶.

Kolejną kwestią poruszoną w Deklaracji Krakowskiej była sprawa przepisów dotyczących zamówień publicznych. Zasady ich przeprowadzania powinny być prostsze i bardziej sprawiedliwe²⁷. Jako rozwiązanie zaproponowano profesjonalizację sektora zamówień publicznych oraz zapewnienie stabilności i przewidywalności ram prawnych²⁸.

Ostatnim wymienionym w Deklaracji zagadnieniem była konieczność pełnego rozwoju elektronicznych pojedynczych punktów kontaktowych (PPK) w celu umożliwienia przedsiębiorcom dopełnienia formalności drogą elektroniczną. Ułatwienie świadczenia usług w UE miało przyczynić się do wzrostu gospodarczego i pomóc tworzyć nowe miejsca pracy²⁹. Państwa powinny zadbać również o możliwość łatwiejszego dostępu do pojedynczych punktów kontaktowych przedsiębiorcom z innych państw członkowskich. W tym celu zalecono przekształcenie PPK w elektroniczną administrację, dostosowanie pomocy do potrzeb indywidualnych konsumentów oraz lepszą promocję³⁰.

W kolejnej części Deklaracji uczestnicy Forum zwrócili się do szefów państw i rządów, prosząc o niezwłoczne wdrożenie Aktu o Jednolitym Rynku oraz o współpracę, celem zapewnienia jego sprawnego rozwoju.

Institucje europejskie wezwane zostały do usunięcia zidentyfikowanych rozbieżności.

²³ *Wnioski operacyjne...*, op.cit., s. 3.

²⁴ *Ibidem*, s. 2-3.

²⁵ *Deklaracja Krakowska...*, op.cit., s. 2.

²⁶ *Wnioski operacyjne...*, op.cit., s. 1.

²⁷ *Deklaracja Krakowska...*, op.cit., s. 2.

²⁸ *Wnioski operacyjne...*, op.cit., s. 4.

²⁹ *Deklaracja Krakowska...*, op.cit., s. 2.

³⁰ *Wnioski operacyjne...*, op.cit., s. 2.

Na końcu pojawiła się prośba do partnerów o zwiększenie zaangażowania obywateli poprzez zapewnienie im dostępu do informacji oraz umożliwienie dialogu i komunikacji. Podkreślona została również waga współpracy w celu poszukiwania rozwiązań oraz przydatność Forum, które powinno być powtarzane³¹.

Postanowienia Deklaracji Krakowskiej znalazły swoje odzwierciedlenie w konkluzjach Rady ds. Konkurencyjności z 5-6 grudnia 2011 r. Rada z zadowoleniem przyjęła Deklarację, jak również zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w organizację Forum. Podkreśliła jednocześnie niezwykle ważną rolę dialogu oraz zauważyła, iż Forum było impulsem do przyszłej debaty na temat jednolitego rynku³².

W kwestii europejskiej legitymacji zawodowej Rada podkreśliła, iż biorąc pod uwagę wszystkie pozytywne skutki, jakie mogłaby ona wyrzucić na rynek, gotowa jest rozważyć wprowadzenie tego dokumentu, pod warunkiem jednak wcześniejszego przeanalizowania kosztów związanych z jego opracowaniem i wydaniem³³.

W kwestii alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów oraz rozstrzygnięcia sporów drogą elektroniczną Rada stwierdziła, iż „przywiązuje ogromną wagę” do zapewnienia przedsiębiorcom możliwości wydajnego, niedrogiego i łatwego rozwiązywania sporów, gdyż podejmowane w tym kierunku kroki mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania do jednolitego rynku. Ważną rolę przypisać należy również pogłębieniu wiedzy przedsiębiorców oraz konsumentów w tym zakresie³⁴.

Rada wystosowała apel do państw o zapewnienie pełnej operacyjności i dostępności do punktów kompleksowej usługi również przedsiębiorcom z innych państw członkowskich. Rada zachęciła państwa do wspierania rozwoju administracji elektronicznej, podkreślając, że punkty pełnią istotną rolę we współpracy transgranicznej. Rada zauważyła również korzyści płynące z powiązania pojedynczych punktów kontaktowych z innymi usługami oraz administracją państw członkowskich³⁵.

W odniesieniu do handlu elektronicznego Rada uznała, iż może on istotnie przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego. Państwa powinny zapewnić uczestnikom rynku możliwość dostępu do handlu przez Internet, a także wspierać innowacje w tej dziedzinie. Konieczna jest eliminacja wszelkich barier w handlu elektronicznym oraz dostosowanie prawa np. w zakresie ochrony danych osobowych czy praw autorskich. Ostatecznie Rada zwróciła się do Komisji, prosząc o przedstawienie do 2015 r. harmonogramu prac nad jednolitym rynkiem internetowym, w którym uwzględniona zostanie potrzeba ułatwienia prowadzenia handlu elektronicznego³⁶.

³¹ *Deklaracja Krakowska...*, op.cit., s. 2.

³² Rada Unii Europejskiej, *Komunikat prasowy: Konkurencyjność (rynek wewnętrzny, przemysł, badania i przestrzeń kosmiczna)*, 18115/11, Bruksela, 5-6 grudnia 2011 r., s. 10-12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/intm/126777.pdf (data dostępu: 1 maja 2012).

³³ *Ibidem*, s. 12.

³⁴ *Ibidem*, s. 12-13.

³⁵ *Ibidem*, s. 13.

³⁶ *Ibidem*, s. 13-14.

Kolejnym poruszonym przez Radę w konkluzjach zagadnieniem było delegowanie pracowników oraz zapewnienie im podstawowych praw socjalnych. Rada podkreśliła niezwykle znaczenie tego zagadnienia. Państwa powinny zapewnić pracownikom dostęp do informacji o przysługujących im prawach, a także przeciwdziałać ich łamaniu. Rada poprosiła również Komisję o jasne i jednoznaczne sformułowanie zasad dotyczących delegacji pracowników, co ułatwiłoby ich interpretację i zapobiegło nadużyciom³⁷.

W odniesieniu do unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych Rada pozytywnie oceniła zamiar modernizacji i uproszczenia dyrektyw dotyczących zamówień publicznych przez Komisję. Rada podkreśliła ponadto konieczność dalszej profesjonalizacji tego sektora m.in. poprzez zwiększenie wykorzystania elektronicznych zamówień publicznych³⁸.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w konkluzjach Rady było zwiększenie wiedzy obywateli na temat jednolitego rynku. Informacje na ten temat mają kluczowe znaczenie zarówno dla konsumentów, jak i przedsiębiorców, Komisja musi więc kontynuować dalsze rozwijanie portalu „Twoja Europa”. Powinna ponadto systematycznie organizować konsultacje w związku z nowymi przepisami. Rada poparła też propozycję Forum, by w propagowanie informacji zaangażowane były wszelkie możliwe sieci oraz aby działania te były bliższe obywatelom³⁹.

W kwestii wprowadzenia zasad jednolitego rynku Rada dostrzegła trudności w egzekwowaniu przepisów, zaznaczyła jednak, że ich wprowadzenie zależy głównie od woli politycznej. Dokument zapewnia o priorytetowym traktowaniu kwestii usprawnienia transpozycji dyrektyw odnoszących się do jednolitego rynku, wzywając jednocześnie Komisję do przedstawienia konkretnych propozycji wzmocnienia tego systemu⁴⁰.

W podsumowaniu Rada podkreśliła duże znaczenie Forum oraz konieczność przekształcenia go w regularne wydarzenie oraz zaapelowała do Komisji o podjęcie działań w celu rozwoju jednolitego rynku⁴¹.

Częścią poruszanych w Deklaracji Krakowskiej spraw Polska zajęła się już podczas swojej prezydencji. Były to: alternatywne rozstrzyganie sporów, PPK, zamówienia publiczne oraz system IMI⁴².

W zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów Komisja zaproponowała pakiet wniosków ustawodawczych mających zagwarantować, że wszyscy konsumenci będą mieć możliwość rozwiązywania problemów bez potrzeby wchodzenia na drogę sądo-

³⁷ Ibidem, s. 14.

³⁸ Ibidem, s. 15.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 15-16.

⁴¹ Ibidem, s. 16.

⁴² *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, s. 186-188, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/user43/raport_koncowy_-_rm_17.04.2012.pdf (data dostępu: 1 maja 2012).

wą. Komisja przedstawiła swoje inicjatywy 29 listopada 2011 r. Tego dnia przyjęta została dyrektywa w sprawie ogólnych metod rozstrzygania sporów (ADR), w ramach której powstać mają podmioty pozasądowe rozstrzygające konflikty między konsumentami a przedsiębiorstwami w ciągu 90 dni. Ponadto, w myśl rozporządzenia w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów, powstanie platforma internetowa (platforma ODR), za pomocą której w ciągu 30 dni rozwiązywane będą problemy powstałe podczas zakupów dokonanych przez Internet w innym państwie członkowskim⁴³. Pakiet ten został następnie przedstawiony na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w dniach 5-6 grudnia 2011 r., a polska prezydencja rozpoczęła debatę w sprawie tych propozycji na szczblelu roboczym⁴⁴.

W Warszawie w dniu 2 grudnia 2011 r. zorganizowana została międzynarodowa konferencja na temat zrównoważonych zamówień publicznych, która miała na celu popularyzację w nich kwestii społecznych i środowiskowych. Prezydencji nie udało się jednak podjąć prac w grupie roboczej ds. zamówień publicznych. Prace te kontynuowała prezydencja duńska na podstawie projektu legislacyjnego KE w zakresie koncesji na usługi z 20 grudnia 2011 r.⁴⁵

Prezydencja polska podjęła także sprawę regulacji dotyczących systemu IMI. Na szczblelu roboczym rozpoczęty został proces negocjacji projektu rozporządzenia dotyczącego tego systemu. Do wyjaśnienia pozostały jednak kwestie aktów delegowanych, udziału państw trzecich i aktorów zewnętrznych w wymianie informacji poprzez system IMI oraz problem ochrony danych osobowych⁴⁶. Kwestia Europejskiej Legitymacji Zawodowej, mającej uprościć procedury uznawania kwalifikacji zawodowych pracowników, miała być kontynuowana przez kolejną prezydencję. W tym celu 20 grudnia 2011 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący modernizacji dyrektywy w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych (dyrektywa 2005/36/WE)⁴⁷.

Polska prowadziła także prace w celu zwiększenia funkcjonalności pojedynczych punktów kontaktowych oraz w zakresie punktu informacyjnego dotyczącego Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej⁴⁸.

⁴³ Komisja Europejska, *Komunikat: Konsumenci: Komisja przedstawia wnioski dotyczące szybszego, prostszego i tańszego rozwiązywania sporów z przedsiębiorcami*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1461&format=HTML&aged=0&language=pl&uiLanguage=fr> (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

⁴⁴ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 188.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Komisja Europejska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym*, Bruksela, 19 grudnia 2011 r., http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/policy_developments/modernising/COM2011_883_pl.pdf (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

⁴⁸ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 187.

Realizowane były jednak nie tylko propozycje zawarte w samej Deklaracji Krakowskiej. Także Akt o Jednolitym Rynku, o którego niezwłoczne wdrożenie poprosili uczestnicy Forum, był konsekwentnie realizowany. Prezydencja pracowała nad wnioskami legislacyjnymi dotyczącymi siedmiu spośród 12 dźwigni zawartych w Akcie. Poruszono kwestie: jednolitego systemu ochrony patentowej, alternatywnych metod rozstrzygania sporów, europejskiego systemu normalizacji, infrastruktury energetycznej i transportowej, wzajemnego uznawania elektronicznej identyfikacji i uwierzytelnienia, podpisu elektronicznego, podatku od energii, standardów rachunkowości⁴⁹.

Praca nad problemami zidentyfikowanymi w Deklaracji Krakowskiej kontynuowana była przez prezydencję duńską.

Problem przestrzegania praw pracowników delegowanych do innych państw członkowskich poruszała dyrektywa Komisji z 21 marca 2012 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE. Dokument ten położył nacisk na zapobieganie nadużyciom związanym z delegowaniem pracowników za pomocą częstszych kontroli, zacieśnionej współpracy administracyjnej między instytucjami kontrolnymi państw unijnych oraz stawianie dodatkowych warunków i wymagań przedsiębiorstwom, które delegują pracowników. Dodatkowo wzmocniona została rola związków zawodowych⁵⁰.

W obszarze handlu elektronicznego istotnymi dokumentami były opublikowane 11 stycznia 2012 r. komunikat Komisji „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online”⁵¹ oraz wydana w tym samym czasie Zielona Księga „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych”⁵². Komunikat przedstawiał 16 działań, które do 2015 r. podwoić miały udział handlu elektronicznego w sprzedaży detalicznej oraz udziału sektora internetowego w europejskim PKB⁵³.

⁴⁹ Ibidem, s. 186.

⁵⁰ Komisja Europejska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy, 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, Bruksela, 21 marca 2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri%20Serv.do?uri=COM:2012:0131:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

⁵¹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online*, Bruksela, 11 stycznia 2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0942:FIN:pl:PDF> (data dostępu: 10 marca 2012).

⁵² Komisja Europejska, *Zielona Księga: W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych*, Bruksela, 11 stycznia 2012 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 10 kwietnia 2012).

⁵³ Komisja Europejska, *Komunikat prasowy: Pobudzenie wzrostu i zatrudnienia: plan działania, dzięki któremu wielkość handlu elektronicznego w Europie podwoi się do 2015 r.*, Bruksela, 11 stycznia 2012 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/10&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en> (data dostępu 20 kwietnia 2012).

W kwestii zamówień publicznych Komisja Europejska 21 marca 2012 r. przedstawiła projekt legislacyjny w sprawie dostępu towarów i usług do rynku wewnętrznego UE w zakresie zamówień publicznych⁵⁴. Dokument ten ustanowił przejrzyste zasady dostępu do rynku zamówień publicznych dla dostawców, usług i wykonawców z państw trzecich oraz ułatwił przedsiębiorstwom unijnym negocjacje o udzielanie zamówień publicznych poza UE⁵⁵. Kolejnym dokumentem dotyczącym zamówień publicznych był opublikowany 20 kwietnia 2012 r. komunikat Komisji Europejskiej „Strategia na rzecz e-zamówień”⁵⁶. Podkreślono w nim wagę e-zamówień dla ograniczenia kosztów oraz uproszczenia przeprowadzania przetargów. W samej Polsce licytacje przeprowadzane elektronicznie na Platformie Urzędu Zamówień Publicznych przyniosły 138 mln zł oszczędności⁵⁷.

Podsumowując, zauważyć należy, iż propozycje zawarte w Deklaracji Krakowskiej zostały uwzględnione i są dalej realizowane. Forum Jednolitego Rynku i Deklaracja Krakowska znalazły swoją kontynuację zarówno w konkluzjach Rady z 5-6 grudnia 2011 r., jak i w późniejszych aktach legislacyjnych Komisji i dzięki temu miały istotny wpływ na rozwój wspólnego rynku. Forum Jednolitego Rynku wraz z Deklaracją można uznać za duży sukces polskiej prezydencji i całej Unii. Stanowią one bowiem doskonałą platformę wymiany opinii, która przybliży jednolity rynek jego uczestnikom oraz daje im szansę zabrania głosu w sprawach najbardziej dla nich istotnych.

Streszczenie

Tekst dokonuje analizy Deklaracji Krakowskiej jako dokumentu popierającego reformy jednolitego rynku proponowane przez Mario Montiego w raporcie zatytułowanym „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku” z 17 czerwca 2011 r. Dokument ten zgodny jest także z priorytetami obranymi przez prezydencję polską w osiemnasto- oraz sześciomiesięcznym programie. Artykuł omawia treść dokumentu oraz poszczególne jego postulaty, jakimi są: przybliżenie jednolitego rynku obywatelom, konieczność lepszego wdrażania przepisów unijnych, polepszenie ochrony praw pracowników delegowanych do innych państw członkowskich, uznawanie kwalifikacji pracowników, zwiększenie bezpieczeństwa handlu elektronicznego, stworzenie alternatywnego systemu rozwiązywania sporów, uprosz-

⁵⁴ Komisja Europejska, *Wniosek legislacyjny dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje w sprawie dostępu towarów i usług z Unii Europejskiej do rynków zamówień publicznych państw trzecich*, COM(2012) 124 final, Bruksela, 21 marca 2012 r., <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=5329> (data dostępu: 10 stycznia 2012).

⁵⁵ Strona internetowa Urzędu Zamówień Publicznych, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:2018> (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

⁵⁶ *Strategia na rzecz e-zamówień*, Bruksela, 20 kwietnia 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 12 lutego 2012).

⁵⁷ Strona internetowa Urzędu Zamówień Publicznych, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:1944> (data dostępu: 20 kwietnia 2012).

czenie zasad zamówień publicznych oraz pełny rozwój elektronicznych pojedynczych punktów kontaktowych. Ostatecznie w tekście analizowany jest wpływ postulatów zawartych w Deklaracji Krakowskiej na rozwój prawa unijnego. Podsumowując, stwierdza się, iż mimo niewiążącego charakteru, dokument ten miał istotne znaczenie dla rozwoju jednolitego rynku a większość zawartych w nim propozycji została zrealizowana.

Wpływ prezydencji polskiej na kształtowanie prawodawstwa unijnego

Adam Kirpsza

Wstęp

Po zakończeniu pierwszej w historii polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej rozpoczęła się jej ewaluacja. Większość badaczy skupiła się na ocenie realizacji głównych priorytetów przewodnictwa Polski, w szczególności wypełnienia założeń programu¹ oraz skuteczności w przeforsowywaniu pomysłów i rozwiązań korzystnych dla naszego kraju. Należy jednak pamiętać, że prezydencja to nie tylko szansa na wykorzystanie istotnej pozycji w Radzie do maksymalizacji własnych interesów, ale przede wszystkim wielka odpowiedzialność w zakresie zarządzania całym procesem legislacyjnym. Państwo kierujące Radą ma olbrzymi wpływ na kształtowanie prawodawstwa unijnego, musi zatem realizować tę władzę w taki sposób, aby usatysfakcjonować zarówno siebie jak i pozostałe strony procesu decyzyjnego. Nieprawidłowe wykonanie tego zadania powoduje, że prezydencja postrzegana jest jako zła i nieodpowiedzialna, co może generować poważne konsekwencje w późniejszym czasie.

Celem artykułu jest ocena prezydencji polskiej pod kątem jej wpływu na kształtowanie prawodawstwa unijnego, w szczególności zdolności do budowania porozumień oraz właściwego zarządzania procesem prawodawczym w Radzie. W rozdziale pierwszym znajdują się rozważania teoretyczne wskazujące, w jaki sposób oceniać „odpowiedzialność” legislacyjną prezydencji. Rozdział drugi zawiera badanie empiryczne – statystykę deskryptywną – weryfikującą skuteczność Polski w konstruowaniu kompromisów legislacyjnych. Artykuł kończy się podsumowaniem uzyskanych wniosków.

¹ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca – 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Rozważania teoretyczne

W literaturze teoretycznej prezydencję w Radzie określa się mianem *responsabilité sans pouvoir* (odpowiedzialność bez władzy)². *Responsabilité* oznacza, że jest ona odpowiedzialna za skuteczność i efektywność procesu decyzyjnego, co przejawia się przede wszystkim w obowiązku budowania jak najszerzych kompromisów w Radzie i pomiędzy dwoma legislatorami – Radą i Parlamentem oraz we właściwym administrowaniu i koordynowaniu prac tej pierwszej instytucji³. Badania pokazują, że prezydencja jest pozytywnie oceniana, jeśli potrafi efektywnie zarządzać procesem legislacyjnym, w szczególności jeśli nie wykorzystuje przewodnictwa do forsowania własnych preferencji, słucha wszystkich stron, tworzy dobrą atmosferę negocjacyjną, właściwie kieruje rokowaniami czy stara się zgodnie współpracować z innymi unijnymi organami, w tym z Sekretariatem Generalnym, w celu doprowadzenia do porozumienia⁴. *Pouvoir* oznacza natomiast zdolność do wykorzystywania prezydencji do realizacji własnych interesów narodowych. Istnieje wiele badań, które pokazują, że uprzywilejowana pozycja zajmowana podczas prezydencji umożliwia podejmowanie korzystnych dla siebie działań, czego przejawem jest możliwość określania agendy, tajnego przemycania poprawek czy stosowania odpowiednich strategii negocjacyjnych⁵. Ponieważ ten drugi aspekt francuskiego sformułowania opisującego prezydencję jest szeroko badany w literaturze, niniejszy artykuł koncentruje się na pierwszym terminie, a więc analizuje zdolność prezydencji polskiej do budowania porozumień legislacyjnych oraz odpowiedzialnego zarządzania procesem decyzyjnym.

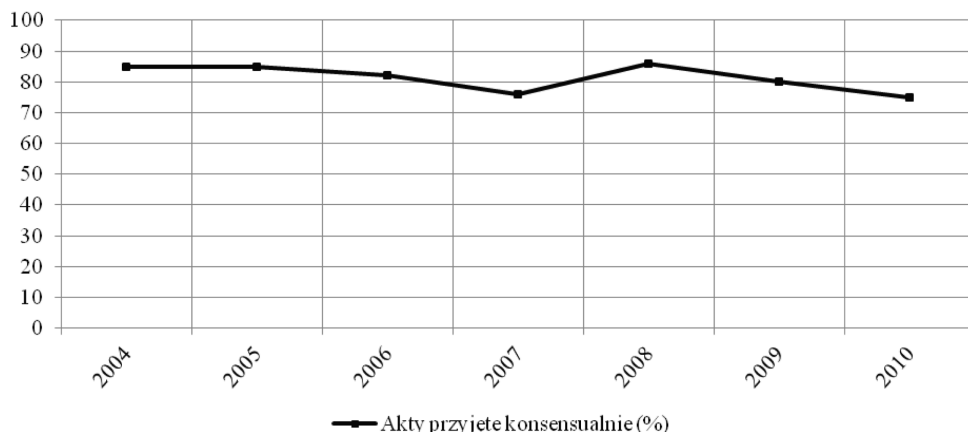
W tym miejscu pojawia się pytanie, jakie kryteria należy zastosować przy ocenie, czy prezydencja polska właściwie realizowała funkcję *responsabilité*. Odpowiedzi udzielają konstruktywiści społeczni. Twierdzą oni, że w Radzie funkcjonuje silnie zakorzeniona kultura konsensu polegająca na czasochłonnym budowaniu szerokich kompromisów legislacyjnych, satysfakcjonujących wszystkie państwa człon-

² J.-L. Dewost, *La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, „Revue du Marché Commun” 1984, no. 273, s. 31.

³ J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w Traktacie Lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 40-42.

⁴ J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, London-New York 1999, s. 35; M. Westlake, *The Council of the European Union*, London 1999, s. 50; P. Ludlow, *Preparing for 1996 and a Larger European Union, Principles and Priorities*, „CEPS Special Report” 1995, no. 6, s. 157; A. Schout, S. Vanhoonacker, *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no. 5, s. 1054.

⁵ R. Thomson, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 593-617; J. Tallberg, *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, no. 1, s. 16; Idem, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2004, vol. 42, no. 5, s. 1019-1020; A. Warn-tjen, *Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, no. 5, s. 1135-1157.

Wykres nr 1. Procentowy udział aktów ustawodawczych przyjętych w Radzie w drodze konsensu

Źródło: *Monthly summaries of Council acts, 2004-2010*, Sekretariat Generalny Rady, www.consilium.europa.eu, opracowanie własne.

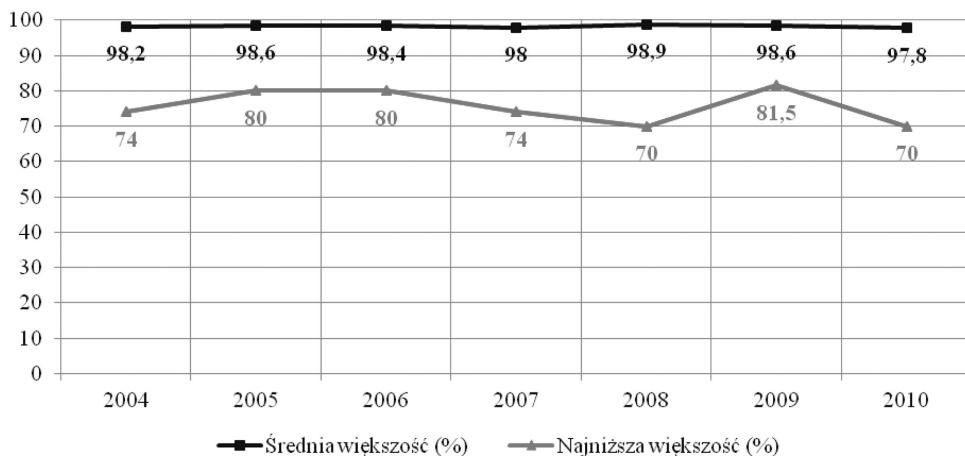
kowskie⁶. Jej immanentną cechą jest „wciąganie wszystkich na pokład”, a więc dążenie do sytuacji, w której sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu w sprawie aktów prawnych będą nieobecne lub, w ostateczności, minimalne. Taka norma generuje specyficzny styl negocjacji – deliberację i argumentację w miejsce targu preferencji⁷, społeczne sankcjonowanie forsowania własnych preferencji i wetowania⁸, wielokrotne zakorzenienie decydentów polegające na konflikcie tożsamości narodowej i europejskiej w trakcie podejmowania decyzji⁹ czy bazowanie nie na formalnej sile głosu wyrażonej w Traktatach, lecz na tzw. relatywnej sile głosu mierzonej niefor-

⁶ D. Heisenberg, *The Institution of „Consensus” in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, no. 1, s. 65-90; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization” 2005, vol. 59, no. 4, s. 943, 949; Idem, *Is the „Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36, no. 4, s. 479-504.

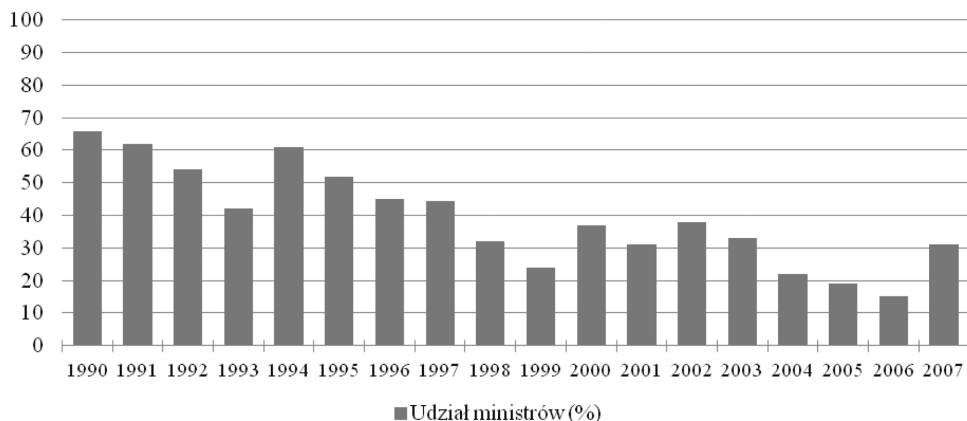
⁷ D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 40, no. 1, s. 31-50; Idem, *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper” 2007, no. 11, s. 22-24.

⁸ A. Juncos, K. Pomorska, *The Deadlock that never Happened: the Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council Working Groups*, „European Political Economy Review” 2007, no. 6, s. 22-23.

⁹ J. Beyers, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials*, „International Organization” 2005, vol. 59, no. 4, s. 901; D. Bostock, *Coreper Revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 2, s. 217; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, s. 939.

Wykres nr 2. Średnia większość przyjęcia aktów ustawodawczych w Radzie w latach 2004-2010

Źródło: *Monthly summaries of Council acts...*, op.cit., opracowanie własne.

Wykres nr 3. Procentowy udział aktów ustawodawczych, które były dyskutowane na poziomie ministerialnym (punkty B w agendzie Rady)

Źródło: obliczenia na podstawie bazy danych EUPOL stworzonej przez Franka Häge i umieszczonej na jego stronie internetowej: <http://frankhaege.eu/data/eupol>. Zob. także: F. Häge, *The European Union Policy-Making Dataset*, „European Union Politics” 2011, vol. 12, no. 3, s. 455-477.

małymi relacjami, otwartością na kompromis i zmianę stanowiska, reputacją czy wiedzą danego decydenta¹⁰.

¹⁰ J. Lewis, *The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, no. 2, s. 272-274.

Kulturę konsensu potwierdzają badania empiryczne. Jak pokazuje Wykres nr 1, od 74% (w 1998 r.) do 97% (w 2000 r.) aktów ustawodawczych jest przyjmowanych w Radzie konsensualnie, a więc bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu, co daje średnią 82%. Średnia większość akceptacji aktów prawnych jest również bardzo wysoka – około 97-99% państw członkowskich prawie zawsze głosuje „za”, co prezentuje Wykres nr 2. Nawet jeśli dochodzi do kontestacji¹¹, to są one minimalne, o czym świadczy poziom najniższych większości przyjęcia aktów prawnych, który w latach 2004-2010 nigdy nie wynosił mniej niż 70%. Należy również podkreślić, że powyższe wartości znacznie przekraczają traktatowe wymogi minimalnej liczby państw głosujących za daną decyzją – 50% lub 66,6% w systemie nicejskim¹² oraz 55% lub 72% w systemie lizbońskim¹³.

Ponadto, strukturalna analiza podejmowania decyzji w Radzie pokazuje, że wykształciła się w niej praktyka osiągania porozumień na niższych poziomach tej instytucji, to jest w grupach roboczych i w COREPER¹⁴. Z Wykresu nr 3 wynika, że od momentu wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej z 2004 r., około 75-80% projektów ustawodawczych jest *de facto* rozstrzyganych właśnie w organach przygotowawczych, podczas gdy rola ministrów sprowadza się w ich przypadku jedynie do formalizacji *de iure*. Oznacza to, że znaczna większość regulacji jest uchwalana w Radzie w środowisku cechującym się tajnością, wysoką częstotliwością spotkań tych samych decydentów, nieformalnymi relacjami między nimi oraz obecnością ekspertów i dyplomatów, nie zaś polityków. W świetle badań konstruktywistów, takie warunki generują socjalizację i ułatwiają osiąganie konsensualnych porozumień¹⁵,

¹¹ Kontestacja jest rozumiana jako sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu w przypadku jednego aktu prawnego.

¹² System nicejski („potrójnej większości”) został ustanowiony w Traktacie z Nicei i zakłada, iż większość kwalifikowaną stanowi 50% członków Rady, gdy projekt przedstawia Komisja lub 66,6%, gdy projekt pochodzi od innego podmiotu. Oprócz tego, decyzja musi być poparta odpowiednią liczbą głosów ważonych oraz, fakultatywnie, przez 62% ludności UE. Zob.: *Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych*, [w:] *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 30 marca 2010 r., C 83, s. 323.

¹³ System lizboński („podwójnej większości”) został ustanowiony na mocy Traktatu z Lizbony i zakłada, iż większość kwalifikowaną stanowi 55% członków Rady, gdy projekt przedstawia Komisja lub wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa albo 72%, gdy projekt pochodzi od innych podmiotów. Oprócz tego, za decyzją musi opowiadać się 65% ludności Unii. Zob.: art. 16 ust. 4 TUE i art. 238 ust. 2 TfUE. Zob.: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 24, 154.

¹⁴ Szerzej w: F. Häge, *Politicising Council Decision-Making: The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” 2011, vol. 34, no. 1, s. 18-47; Idem, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 533-558; M. P. M. C. van Schendelen, „The Council Decides”: Does the Council Decide?, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, no. 4, s. 538; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd ed., Basingstoke 2006, s. 53.

¹⁵ J. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, „International Organization” 2005, vol. 59, no. 4, s. 802-826; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, s. 937-971.

w odróżnieniu od twardych negocjacji na szczeblu ministerialnym, które co do zasady są silnie upolitycznione. W tym kontekście, państwo pełniące prezydencję odgrywa istotną rolę, ponieważ kieruje znaczną większością grup roboczych oraz dwiema formacjami COREPER. W efekcie, jako uczestnik powyżej opisanego środowiska jest gwarantem, że norma konsensu będzie przestrzegana.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że głównym kryterium oceny *responsabilité* prezydencji polskiej w zarządzaniu procesem legislacyjnym w Radzie jest poziom konsensu, jaki potrafiła ona zbudować przy negocjacji aktów prawnych. Jeśli zawiera się on w ramach wyznaczonych Wykresem nr 1, przewodnictwo należy ocenić pozytywnie. Inna sytuacja oznacza, że prezydencja polska nie poradziła sobie z trudnościami i uwarunkowaniami legislacyjnymi, przez co była „nieodpowiedzialna”.

Badanie empiryczne

W niniejszej części artykułu znajduje się weryfikacja zdolności prezydencji polskiej do budowania szerokich kompromisów w Radzie w oparciu o statystykę deskryptywną. Rzeczona operacja statystyczna została przeprowadzona na podstawie analizy bazy empirycznej składającej się z aktów prawnych spełniających łącznie trzy warunki. Po pierwsze, są to akty ustawodawcze czyli, zgodnie z art. 289 ust. 3 TfUE¹⁶, regulacje przyjęte w ramach procedur prawodawczych – w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej¹⁷. Oznacza to, że w analizie uwzględniono rozporządzenia, dyrektywy i decyzje ustawodawcze, ale także akty budżetowe, gdyż według art. 314 TfUE Parlament Europejski i Rada ustanawiają roczny budżet UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej¹⁸. Po drugie, są to akty prawne, które zostały sfinalizowane w czasie prezydencji polskiej, to jest między 1 lipca a 31 grudnia 2011 r. Pojęcie finalizacji jest rozumiane nie tylko jako formalne zakończenie postępowania prawodawczego, ale również nieformalne przyjęcie regulacji w trilogu, czyli na spotkaniu przedstawicieli Komisji, Rady i Parlamentu, odbywającym się we wczesnych fazach postępowania prawodawczego i kończącym się kompromisem legislacyjnym formalizowanym później bez większych zmian na forach instytucji¹⁹.

¹⁶ Autor posługuje się skrótem TfUE, nie zaś, jak w większości opracowań, TFUE, ponieważ w oryginalnej wersji Traktatów słowo „funkcjonowanie” jest pisane małą literą. Na przykład art. 1 TUE stanowi: „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej „Traktatami”)”. Zob.: Ibidem, s. 16.

¹⁷ Ibidem, s. 172.

¹⁸ Ibidem, s. 183.

¹⁹ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and the Council of Ministers*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, no. 10, s. 1184-1212; Idem, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance” 2003, vol. 16, no. 4, s. 592; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal

Po trzecie, są to akty, w których uchwaleniu miała udział prezydencja polska, to znaczy koordynowała negocjacje i doprowadziła do ostatecznego kompromisu. Dlatego z analizy wyłączono dziewięć regulacji przyjętych w lipcu i sierpniu 2011 r., gdyż były one wypracowane przez poprzednią prezydentkę węgierską, podczas gdy Polska tylko je formalizowała. Stosując powyższe kryteria, zidentyfikowano 58 aktów prawnych.

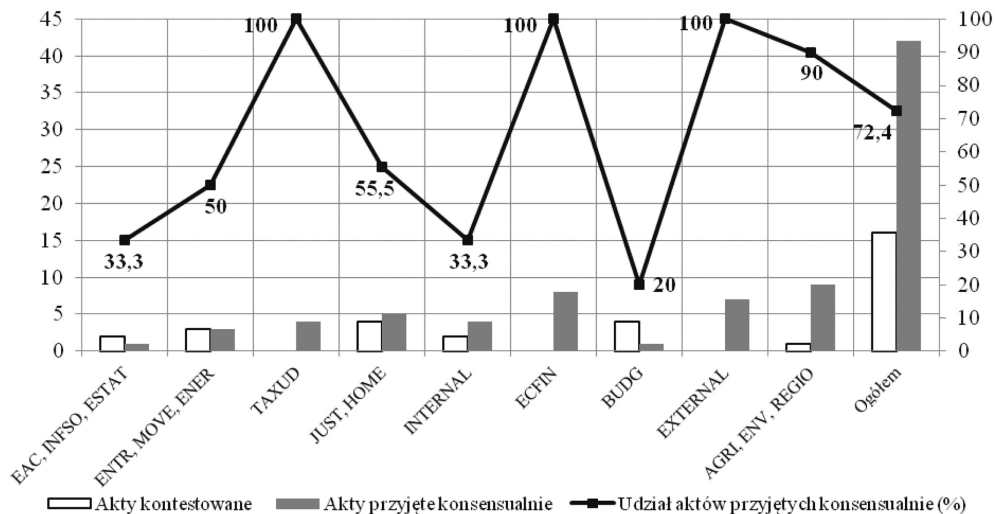
Każdy akt prawny został zbadany pod kątem dwóch zmiennych. Pierwsza określa konsensualność, a więc odpowiada na pytanie, czy dana regulacja była przyjęta bez sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu. Wystąpienie choćby jednego z tych elementów powoduje, że dana decyzja jest uważana za przyjętą ze złamaniem normy konsensu. Drugą zmienną stanowi materia aktów prawnych, wyznaczana przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej (dalej DG), która przygotowała dany projekt prawny. Zdiagnozowano 15 takich formacji, jednak ich duża ilość oraz rozdrobnienie zaproponowanych przez nie regulacji spowodowały, że niemożliwe było uwzględnienie wszystkich DG w analizie. Dlatego zostały one połączone w dziewięć grup ze względu na bliskość merytoryczną. Pierwszą grupę stanowią: DG Edukacja i Kultura (EAC), DG Społeczeństwo Informacyjne i Media (INFISO), DG Eurostat (ESTAT); drugą: DG Przedsiębiorstwa i Przemysł (ENTR), DG Mobilność i Transport (MOVE), DG Energia (ENER); trzecią: DG Podatki i Unia Celna (TAXUD); czwartą: DG Sprawiedliwość (JUST), DG Sprawy Wewnętrzne (HOME); piątą: DG Konkurencja (COMP), DG Rynek Wewnętrzny i Usługi (MARKT), DG Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Włączenie Społeczne (EMPL), DG Zdrowie i Konsumenty (SANCO) – w skrócie nazwana INTERNAL (sprawy wewnętrzne UE); szóstą: DG Sprawy Gospodarcze i Finansowe (ECFIN); siódmą: DG Budżet (BUDG); ósmą: DG Rozwój i Współpraca EuropeAid (DEVCO), Służba Instrumentów Polityki Zagranicznej (EEAS), DG Handel (TRADE) – w skrócie nazwana EXTERNAL (sprawy zewnętrzne UE); i dziewiątą: DG Gospodarka Morska i Rybołówstwo (MARE), DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich (AGRI), DG Środowisko (ENV), DG Polityka Regionalna (REGIO) – w skrócie nazwana AGRI, ENV, REGIO²⁰.

Wykres nr 4 obrazuje statystykę deskryptywną aktywności legislacyjnej prezydencji polskiej od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Na 58 aktów prawnych uchwalonych w tym okresie, 42 zostały przyjęte bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu, podczas gdy 16 było kontestowanych minimum przez jedno państwo. Oznacza to, że poziom konsensu mierzony procentowym udziałem tych pierwszych regulacji w całości wyniósł 72,4%. Można zatem stwierdzić, że w porównaniu z ramami zaprezentowanymi na Wykresie nr 1 jest to wynik niski. Co więcej,

of Common Market Studies" 2009, vol. 47, no. 1, s. 144; T. Raunio, M. Shackleton, *Codecision Since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, no. 2, s. 171-187. Trilog ma obecnie miejsce w przypadku wszystkich zwykłych procedur ustawodawczych oraz w około 20% konsultacji. Zob.: R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999-2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics, April 2009, s. 26.

²⁰ Nazwy i akronimy Dyrekcji Generalnych Komisji przedstawiono na podstawie strony internetowej Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/about/ds_pl.htm (data dostępu: 28 marca 2012).

Wykres nr 4. Liczba i udział aktów ustawodawczych przyjętych konsensualnie w czasie prezydencji polskiej



Źródło: *Monthly summaries of Council acts, July 2011 – December 2011*, Sekretariat Generalny Rady, www.consilium.europa.eu, opracowanie własne.

w badanym okresie (od 1994 r.) nie stwierdzono niższego poziomu konsensu osiągniętego przez poprzednie prezydencje, co oznacza, że wynik Polski jest najgorszy. Reasumując, prezydencja polska nie osiągnęła średniego, rocznego minimalnego standardu konsensualności, ponadprzeciętnie zaburzając kulturę „wciągania wszystkich na pokład”.

Prezydencja polska miała najwięcej problemów z konstruowaniem konsensu w przypadku projektów dotyczących budżetu (tylko 20% aktów prawnych przyjętych konsensualnie), INTERNAL (33,3%), EAC, INFO, ESTAT (33,3%) oraz ENTR, MOVE, ENER (50%). Nie jest to zaskoczenie. Badania empiryczne pokazują, że projekty dystrybucyjne i budżetowe cechują się dużą liczbą sprzeciwów i wstrzymań od głosu, co jest związane z faktem, że decydenci kierują się w tej materii logiką konsekwencji, to jest maksymalizacją własnych interesów i sprowadzaniem interakcji społecznych do negocjacji preferencji²¹. Podobna obserwacja dotyczy spraw z zakresu transportu i telekomunikacji (MOVE) oraz energii (ENER), charakteryzujących się dużą liczbą kontestacji w Radzie²² i wysoką częstotliwością procedur pojednawczych

²¹ F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd ed., New York 2006, s. 43; J. Lewis, *Informal Integration and the Supranational Construction of the Council*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, no. 6, s. 1107, 1012. O logice konsekwencji por. J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” 1998, vol. 52, no. 4, s. 949-951.

²² F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no. 1, s. 171.

w ramach współdecydowania/ZPU²³. Natomiast najlepiej prezydencja polska radziła sobie z projektami dotyczącymi TAXUD (100%), ECFIN (100%) oraz EXTERNAL (100%). Na szczególne podkreślenie zasługuje wysoki poziom konsensu w odniesieniu do spraw ekonomiczno-finansowych, należy bowiem odnotować, iż w czasie prezydencji polskiej negocjowano wiele konfliktowych projektów dotyczących walki z kryzysem finansowym, np. tzw. sześciopak, których uchwalenie było trudne ze względu na ich sporny charakter. Ponadto, prezydencja polska potrafiła zbudować silny konsens w odniesieniu do legislacji z zakresu AGRI, ENV, REGIO (90%). Badania pokazują, że regulacje dotyczące rolnictwa, rybołówstwa i środowiska są bardzo konfliktowe, gdyż stanowią około 65% wszystkich kontestowanych aktów prawnych w Radzie²⁴. Nie widać tego w czasie prezydencji polskiej, co należy postrzegać jako wielkie osiągnięcie.

Mimo że globalnie prezydencja polska miała problemy z osiągnięciem konsensu, to analiza koalicji kontestujących pokazuje, że potrafiła zbudować szeroki kompromis dla prawie wszystkich regulacji. Z Wykresu nr 5 wynika, że około 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw. Tylko w trzech przypadkach koalicje blokujące były wyraźne: w odniesieniu do projektu budżetu korygującego nr 4 Unii Europejskiej na 2011 r. (cztery państwa)²⁵, dyrektywy w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (pięć państw)²⁶ i dyrektywy o czasie ochrony prawa autorskiego (10 państw)²⁷. Ten ostatni akt prawny zasługuje na szczególne omówienie, ponieważ jest to pierwszy przypadek w Radzie w badanym okresie (od 2002 r.), kiedy aż tyle państw kontestowało jedną regulację. Projekt rzeczonyj dyrektywy²⁸ wydłużał z 50 do 95 lat czas ochrony autorskiej utworu muzycznego ze słowami artystów-wykonawców i producentów fonogramów. Parlament przedstawił swoje poprawki w kwietniu 2009 r., w międzyczasie osiągnięto również nieformalne porozumienie w trilogu, które m.in. zmniejszało maksymalny okres ochrony z 95 do 70 lat²⁹. Jednak, z racji obiek-

²³ R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *Sprawozdanie z działalności delegacji do komitetu pojednawczego, 1 maja 2004 r. – 13 lipca 2009 r. (szósta kadencja)*, PE427.162v01-00, s. 34-35.

²⁴ F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 171; J. Lewis, *The Methods of Community in EU...*, s. 276; P. Culley, *The Agriculture and Fisheries Council*, [w:] M. Westlake, D. Galloy (red.), *The Council of the European Union*, London 2006, s. 152-153.

²⁵ *Miesięczny wykaz aktów Rady – wrzesień 2011 r.*, Rada Unii Europejskiej, 17057/11, Bruksela, 16 listopada 2011 r., s. 11.

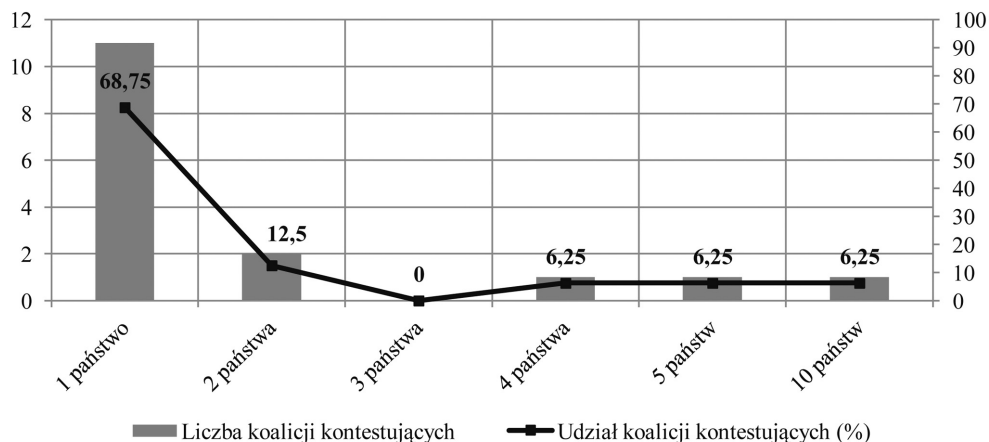
²⁶ *Ibidem*, s. 12.

²⁷ *Ibidem*, s. 16.

²⁸ *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2006/116/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2008) 464 wersja ostateczna, Bruksela, 16 lipca 2008 r.

²⁹ *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych – Wyniki pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim (Strasburg, 21-24 kwietnia 2009 r.)*, Rada Unii Europejskiej, 10568/11, Bruksela, 2 września 2011 r., s. 2.

Wykres nr 5. Liczba i udział koalicji kontestujących akty ustawodawcze w czasie prezydencji polskiej



Źródło: *Monthly summaries of Council acts, July 2011 – December 2011...*, op.cit., opracowanie własne.

cji ze strony wielu państw członkowskich, projekt został zamrożony – kolejne prezydencie przez dwa lata nie umieszczały go w agendzie Rady, uniemożliwiając zakończenie procedury legislacyjnej³⁰. Na odmrożenie zdecydowała się dopiero prezydencja polska i we wrześniu 2011 r. „przepchnęła” dyrektywę minimalnym traktatowym poparciem 17 państw i 255 głosów ważonych³¹. Spotkało się to z ostrym sprzeciwem niektórych krajów: Szwecja dołączyła oświadczenie, w którym „wyraziła żal z powodu decyzji o przyjęciu wniosku”, natomiast Belgia stwierdziła, że „uzasadnione byłoby ponowne przeanalizowanie wniosku pod względem merytorycznym”³². *Casus* omówionej dyrektywy pokazuje, że prezydencja polska kierowała się w jej przypadku skutecznością, nie zaś poszukiwaniem najszerszego kompromisu. Takie działanie jest w ostatnich latach ewenementem w Radzie, gdyż burzy normę konsensusu oraz daje pierwszeństwo interesom wybranych państw, nie zaś całej Unii Europejskiej. Grozi to wieloletnią utratą wiarygodności przez Polskę w oczach przedstawicieli innych państw członkowskich, tym samym negatywnymi konsekwencjami w przyszłych negocjacjach w Radzie. W tym kontekście, poznanie motywów odmrożenia dyrektywy jest szczególnie ciekawe.

³⁰ Zob.: przebieg procedury 2008/0157(COD) w bazie PreLex.

³¹ *Wyniki głosowania – Dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych [pierwsze czytanie], 3109. posiedzenie Rady Unii Europejskiej (Sprawy Ogólne), Rada Unii Europejskiej, 14132/11, Bruksela, 12 września 2011 r., s. 2.*

³² *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę nr 2006/116/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych (pierwsze czytanie) – Oświadczenia, Rada Unii Europejskiej, 10568/11 ADD 1, Bruksela, 2 września 2011 r.*

Konkluzje

Analiza statystyczna przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi do wniosku, iż z perspektywy *responsabilité* prezydencja polska w Radzie była przeciętna i odpowiedzialna w ograniczonym zakresie. Negocjatorzy polscy mieli problemy z realizacją głęboko zakorzenionej w Radzie kultury konsensu, o czym świadczy niski udział aktów prawnych przyjętych bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu (72,4%). W skali rocznej jest to rezultat najgorszy w przeciągu ostatnich 16 lat, daleki od średniej wynoszącej 81%, choć bliski wynikowi dotychczas najsłabszemu – 74% (1998 r.). Można to uznać za największą porażkę polskiej prezydencji, być może spowodowaną polityką negocjowania kompromisów w oparciu o skuteczność, nie zaś czasochłonne postępowanie według norm³³. Ocenę tę łagodzi analiza koalicji kontestujących, która pokazuje, że około 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw – w efekcie kompromisy osiągnięte przez prezydencję były szerokie. Tutaj jednak uwidacznia się kolejna porażka: dyrektywa o czasie ochrony praw autorskich, pierwsza w badanym okresie (1994-2011) regulacja przyjęta minimalną większością wymaganą przez Traktaty, a więc ze złamaniem normy „wciągania wszystkich na pokład”. Poza tym, prezydencja nie potrafiła budować konsensu przy projektach dotyczących budżetu, rynku wewnętrznego, edukacji i informacji oraz transportu, przedsiębiorstw i energii. Polskich negocjatorów usprawiedliwia w pewnej mierze fakt, że materie te są bardzo konfliktowe. Trzeba jednak podkreślić, że uzyskane przez nich wyniki nie są rewelacyjne.

Do sukcesów polskiej prezydencji można natomiast zaliczyć sprawność w osiągnięciu konsensu w innych konfliktowych materiach europejskich, od lat rozstrzyganych w ramach logiki konsekwencji. Udało się to w przypadku projektów dotyczących rolnictwa, rybołówstwa, środowiska, polityki regionalnej, ale także podatków (co do zasady wymagających jednomyslności), spraw zewnętrznych UE oraz kwestii ekonomiczno-finansowych. Warto także odnotować, że prezydencja doprowadziła do pozytywnego i konsensualnego zakończenia negocjacji projektów z zakresu spraw zewnętrznych UE (EXTERNAL). Gdy zaczynało się przewodnictwo Polski w Radzie, większość z nich znajdowała się już w trzecim czytaniu, a więc na najtrudniejszym etapie procedury legislacyjnej. Mimo to, polscy negocjatorzy potrafili złagodzić konflikty pomiędzy państwami członkowskimi i pomyślnie sfinalizować rokowania z Parlamentem.

Reasumując, prezydencja polska była przeciętna i nie osiągnęła rewelacyjnych rezultatów. Trzeba ją ocenić jako raczej nastawioną na skuteczność, nie zaś przestrzeganie norm, co może generować w przyszłości negatywne konsekwencje decyzyjne dla naszego kraju.

³³ Taki wniosek wypływa z wywiadów, jakie przeprowadziłem z polskimi negocjatorami.

Streszczenie

W literaturze poświęconej Unii Europejskiej prezydencja jest często określana francuskim terminem *responsabilité sans pouvoir*. Pierwszy wyraz oznacza, że jest ona odpowiedzialna za skuteczność i efektywność procesu decyzyjnego, co przejawia się przede wszystkim w budowaniu jak najszerzych kompromisów w Radzie i pomiędzy dwoma legislatorami – Radą i Parlamentem oraz właściwym administrowaniu i koordynowaniu pracami tej pierwszej instytucji. Natomiast *pouvoir* jest to zdolność prezydencji do wykorzystywania swojego przewodnictwa w celu realizacji własnych interesów narodowych. Celem artykułu jest ocena polskiej prezydencji tylko z perspektywy pierwszej z powyższych funkcji, to jest odpowiedź na pytanie, czy potrafiła ona odpowiedzialnie zarządzać procesem prawodawczym w Radzie poprzez konstrukcję jak najszerzych porozumień legislacyjnych. Analiza statystyczna przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi do wniosku, iż Polska, poza kilkoma wyjątkami, wypełniała wymóg *responsabilité* w sposób ograniczony i przeciętny, nastawiając się raczej na skuteczność niż budowanie czasochłonnych kompromisów satysfakcjonujących wszystkich członków Rady. Negocjatorzy polscy mieli problemy z realizacją głęboko zakorzenionej w Radzie kulturą konsensu, o czym świadczy niski udział aktów prawnych przyjętych bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu (72,4%). W skali rocznej jest to rezultat najgorszy w przeciągu ostatnich 16 lat, daleki od średniej unijnej wynoszącej 81%. Choć ocenę tą łagodzi analiza koalicji kontestujących, która pokazuje, że około 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw, to znamienym wyjątkiem jest dyrektywa o czasie ochrony praw autorskich – pierwsza w badanym okresie (1994-2011) regulacja przyjęta minimalną większością wymaganą przez Traktaty, a więc ze złamaniem normy „wciągania wszystkich na pokład”.

Funkcjonalność prezydencji grupowej w Unii Europejskiej na przykładzie trio Polska – Dania – Cypr

Magdalena Raczyńska

Wprowadzenie

Sprawowanie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej to przywilej, ale równocześnie obowiązek każdego państwa członkowskiego Unii. Pomimo swojej niezaprzeczalnie istotnej roli w zakresie wspierania efektywności działań unijnych, ten specyficzny twór procesu integracji jest bardzo często bagatelizowany. Literatura przedmiotu traktuje o nim najczęściej przy okazji omawiania instytucji Unii Europejskiej jaką jest Rada Unii Europejskiej, jeszcze mniej miejsca poświęcając na prezentację nowej koncepcji, którą za zasługą traktatu lizbońskiego stało się trio prezydencji. Formalne ramy prezydencji zbiorowej są wciąż raczej słabo zdefiniowane na poziomie postanowień traktatowych. Funkcjonowanie trio, w ramach którego współpracują ze sobą Polska, Dania oraz Cypr, to *de facto* okres finalizowania praktycznych rozwiązań związanych z nowym balansem międzyinstytucjonalnym w Unii, w tym także z określeniem miejsca i roli prezydencji hybrydowej w unijnym procesie decyzyjnym¹. Unia zdaje sobie sprawę z konieczności współpracy państw członkowskich przez okres dłuższy niż tylko sześć miesięcy, aby skutecznie zainicjować oraz, co najważniejsze, sfinalizować projekty legislacyjne na forum integracji europejskiej. Funkcja prezydencji powinna być pełniona w sposób możliwie jak najbardziej neutralny, bez nadmiernego obnoszenia się z własnymi interesami narodowymi. Biorąc jednak pod uwagę zróżnicowanie państw wchodzących w skład poszczególnych prezydencji zbiorowych, nie należy się dziwić, że nie zawsze udaje się im odstąpić od kierowania się partykularnymi korzyściami podczas realizacji poszczególnych punktów agendy.

¹ J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej Prezydencji*, http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=515%3Aprezydencja-rotacyjna-a-stosunki-zewntzrne-ue-w-wietle-reformy-wprowadzonej-na-mocy-traktatu-z-lizbony-wyzwania-dla-polskiej-prezydencji&catid=128%3A2010kom&Itemid=153&lang=pl (data dostępu: 4 lipca 2012).

Trio prezydencji w ujęciu teoretycznym

Prezydencja, a właściwie przewodnictwo, jest jedną z najbardziej typowych instytucji spotykanych w praktyce funkcjonowania organizacji międzynarodowych². Nie jest to jednak instytucja *sensu stricto*, jako że nie została ona zawarta w art. 4 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w której wymieniono wszystkie instytucje należące do EWG³. Stąd też prezydencja jest określana raczej jako „funkcja i urząd, który powołano dla lepszego funkcjonowania Rady UE”⁴. Z formalnego punktu widzenia, prezydencja to także złożona formuła określająca styl i sposób przewodniczenia pracom Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych oraz koordynowania ich prac.

Prawo pierwotne Unii nie używa w ogóle pojęcia „prezydencja”, stosując zamiast niego zwrot „przewodniczący”. Zgodnie z tą narracją w art. 27 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali znalazł się zapis, iż „Urząd Przewodniczącego piastują kolejno wszystkie Państwa Członkowskie Rady, przez okres sześciu miesięcy”⁵. Przepis ten został zmieniony art. 12 AA A/FIN/SWE, który wprowadził przewodnictwo trzymiesięczne. Początkowo prawo zakładało rotację zgodną z porządkiem alfabetycznym państw członkowskich w języku francuskim (jedynym językiem urzędowym Traktatu). W przypadku Traktatu ustanawiającego EWG z 1957 r., po wielu przeformułowaniach, zdecydowano się na oddanie urzędu Przewodniczącego każdemu państwu członkowskiemu zgodnie z jego własnym porządkiem alfabetycznym i w oparciu o nazwy oficjalne (np. Zjednoczone Królestwo) na okres sześciu miesięcy⁶.

Wbrew powszechnym przekonaniom system, w którym odchodzące i przyszłe prezydencje współpracują ze sobą, nie jest wcale inicjatywą Traktatu z Lizbony. Dwie formacje trio współpracowały ze sobą już przed 2009 r., a deklaracja dołączona do traktatu lizbońskiego jedynie formalnie potwierdziła tę praktykę jako standardowy model stosowany w trakcie sprawowania przywództwa w Radzie Unii Europejskiej. Jak wspomniano we wstępie niniejszego tekstu, cała koncepcja trio jest raczej słabo zdefiniowana. *De facto* w oficjalnych dokumentach rzadko kiedy pojawia się sformułowanie „trio prezydencji”. Zamiast tego wspomina się jedynie o „uprzednio ustalonych grupach trzech państw członkowskich”⁷. Zapisy traktatu

² A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010, s. 27.

³ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Warszawa 2010, s. 14.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_EWWiS.pdf (data dostępu: 28 czerwca 2012).

⁶ M. Zuber, *op.cit.*, s. 14.

⁷ Art. 1 ust. 1 Deklaracji nr 9 odnoszącej się do art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącej decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania Prezydencji Rady. Pełny zapis: „Prezydencję Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, sprawują uprzednio ustalone grupy trzech Państw Członkowskich przez okres 18 miesięcy. Grupy te tworzone są na zasadzie równej rotacji między Państwami Członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii”.

lizbońskiego dotyczące sposobu sprawowania przewodnictwa w Radzie UE odnoszą się więc w głównej mierze do zmiany systemu prezydencji z rotacyjnej na grupową oraz modyfikacji architektury instytucjonalnej Unii. Ta zaś dotyczy powołania dwóch nowych funkcji: stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (echo dawnej koncepcji ABC⁸, przejął przewodniczenie w Radzie Europejskiej) oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (przejął przewodniczenie w Radzie do Spraw Zagranicznych). Owe zmiany instytucjonalne w znaczący sposób przyczynią się do zawężenia zakresu spraw będących pod kontrolą prezydencji – zarówno na płaszczyźnie organizacyjnej, jak i merytorycznej⁹. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony prezydencja rotacyjna odgrywała niezwykle ważną rolę we wszystkich trzech filarach Unii Europejskiej¹⁰. Obecnie została ona zastąpiona przez wybieranego na 2,5 roku (z możliwością ponownego wyboru) stałego przewodniczącego, który przejął znaczną część dotychczasowych kompetencji prezydencji, jak np.: zapewnianie prawidłowości i ciągłości prac Rady Europejskiej we współpracy z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz Radą do Spraw Ogólnych czy zabieganie o spójność działań Rady Europejskiej itd.¹¹ Oprócz tego, zgodnie z art. 15 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, przewodniczący Rady Europejskiej „zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”. Zapis ten jest jednak bardzo nieprecyzyjny, dlatego dopiero praktyka polityczna ostatecznie rozstrzyga o intensywności i zakresie współpracy pomiędzy stałym przewodniczącym a szefem Komisji Europejskiej oraz szefem państwa lub rządu państwa aktualnie sprawującego prezydencję¹². Przejęcie omawianych kompetencji przez stałego przewodniczącego zapowiadało zaistnienie rywalizacji pomiędzy nim a państwem sprawującym prezydencję (a właściwie – grupą państw), generując jednocześnie konieczność wspólnego prowadzenia skoordynowanych działań. W związku z powyższym, stały przewodniczący został zobligowany do:

⁸ Koncepcja ABC – propozycja José Marii Aznara, Tony'ego Blaira i Jacques'a Chiraca, polegająca na osiągnięciu autonomii prezydencji na najwyższym szczeblu decyzyjnym Unii Europejskiej poprzez wydzielenie przewodniczącego. Wiązałoby się to ze zniesieniem klasycznych sześciomiesięcznych rotacji między państwami.

⁹ A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r. Część I – Aspekty prawno-instytucjonalne*, Warszawa 2011, s. 2.

¹⁰ Konstrukcja UE określana jest potocznie jako konstrukcja o trzech filarach. Filar I to Wspólnoty Europejskie, filar II – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, filar III – Współpraca Policijna i Sądowa w Sprawach Karnych. Powyższa struktura unijna została zniesiona przez traktat lizboński. Zob. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 51.

¹¹ W. Skrobisz, *Prezydencja w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony – wnioski dla Polski*, s. 66, http://realia.com.pl/pdf/2_2010/07_02_2010.pdf (data dostępu: 29 czerwca 2012).

¹² P. Świeboda, *Polityczne znaczenie Traktatu z Lizbony i jego implementacji*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 291.

- podawania do ogólnej wiadomości daty posiedzenia Rady Europejskiej w danym półroczu, nie później niż rok przed jego rozpoczęciem;
- przedkładania Radzie do Spraw Ogólnych projektu porządku obrad wraz z uwagami;
- przygotowywania wstępnych wytycznych do konkluzji Rady Europejskiej.

Prezydencja rotacyjna otrzymała następujące obowiązki:

- zdawanie Radzie Europejskiej sprawozdania z prac Rady UE;
- zastępowanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej w razie jego śmierci lub niemożności dalszego sprawowania swojej funkcji (pozbawienie go mandatu);
- przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu – na początku sprawowania urzędu – priorytetów i programu prezydencji oraz – na zakończenie kadencji – sprawozdania z wynikami osiągniętymi w danym półroczu¹³.

Zgodnie z traktatem lizbońskim, prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej powierzono wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który objął jednocześnie stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oraz przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych. Przed przyjęciem Traktatu z Lizbony wszystkim formacjom Rady UE przewodniczył przedstawiciel (najczęściej odpowiedni minister) kraju pełniącego prezydencję w danym półroczu, podczas gdy wysoki przedstawiciel zarządzał relacjami z podmiotami trzecimi oraz zajmował się wypracowywaniem decyzji politycznych na płaszczyźnie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej.

Trio prezydencji stanowi odpowiedź na kilka zasadniczych problemów, które pojawiały się podczas sprawowania tradycyjnej, sześciomiesięcznej prezydencji rotacyjnej państw członkowskich. Dotychczasowe rozwiązanie było dobre głównie z punktu widzenia rozłożenia odpowiedzialności za Wspólnoty, a w późniejszym czasie za całą Unię Europejską, co nie zmienia jednak faktu, iż w ogólnym rozrachunku okazało się być nieefektywne i nieprzystające do unijnych realiów. Sześciomiesięczny cykl polityczny wielokrotnie był zbyt krótki, aby dogłębnie zrozumieć bardziej złożone procesy integracyjne, czego następstwem stały się pojawiające się nowe problemy związane z monitorowaniem dalszego przebiegu długotrwałych, już zapoczątkowanych procesów¹⁴. Pół roku to także za krótko, aby państwo sprawujące prezydencję mogło skutecznie zrealizować założone uprzednio cele swojego przewodnictwa¹⁵. Zbyt częste zmiany skutkowały znacznymi zakłóceniami w procesie politycznym, objawiającymi się brakiem ciągłości i spójności podejmowanych działań i inicjatyw, a dyskontynuacja sześciomiesięcznych prezydencji okazała się kosztem znacznie przewyższającym ewentual-

¹³ T. Husak, F. Jasiński, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, Warszawa 2010, s. 11.

¹⁴ A. Nowak-Far, op.cit., s. 111.

¹⁵ Oficjalna strona internetowa polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, http://pl2011.eu/polish_denmark_cyprus_trio (data dostępu: 2 lipca 2012).

ne korzyści wynikające z powierzenia przywództwa tylko jednemu państwu członkowskiemu¹⁶. W literaturze przedmiotu konieczność ustanowienia specyficznej rotacji jaką jest trio prezydencji interpretowana jest także jako odpowiedź na:

- rosnącą dysfunkcjonalność tradycyjnej francusko-niemieckiej kooperacji;
- trudności na jakie napotykały klasyczne prezydencje w kwestii poszerzenia się Unii Europejskiej, tj. przyjmowania nowych państw członkowskich;
- możliwość przerwania dotychczasowego porządku instytucjonalnego UE przez stałego przewodniczącego Rady Europejskiej.

Współcześnie należy jednak odróżnić trio od tzw. Trójki (Troiki). Kooperacja w ramach tria prezydencji ma na celu wzmocnienie ciągłości prac Rady oraz wzrost ponadczasowości inicjatyw podejmowanych w ramach struktur instytucjonalnych poprzez stanowanie forum negocjacji dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Różni się o to od współpracy w ramach Trójki, która reprezentuje Unię Europejską w zagranicznych relacjach w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Po traktacie amsterdamskim Trojka składała się z prezydencji aktualnej oraz przyszłej, wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Aby zapewnić możliwie jak najbardziej płynne przekazywanie przewodnictwa w Radzie UE oraz w jej organach przygotowawczych pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskich, ustalono skład i kolejność prezydencji grupowych aż do połowy 2020 r.¹⁷

Porządkiem tym rządzi kilka prawidłowości. Po pierwsze, jego twórcy starali się, aby w każdym trio obecny był przynajmniej jeden członek strefy euro. W przypadku trio Polska – Dania – Cypr, tylko Cypr spełnia ten warunek. Fakt ten stanowił duże ograniczenie strukturalne dla polskiej prezydencji, jako że Polska nie jest członkiem eurolandu. Fakt, że jedno z największych wyzwań Unii ostatnich lat ma miejsce wewnątrz eurogrupy, a państwo prezydencji nie tylko nie przewodniczy jej obradom, ale nawet nie jest na nich obecne, znacząco utrudnia pole manewru nawet najlepiej zorganizowanej prezydencji rotacyjnej¹⁸. Wprawdzie już na początku lipca 2011 r. polski minister finansów Jacek Rostowski otrzymał od przewodniczącego eurogrupy Jean-Claude'a Junckera oficjalne zaproszenie do wzięcia udziału

¹⁶ A. Batory, U. Puetter, *The trio presidency in the European Union of the Lisbon Treaty. The case of the Spanish, Belgium and Hungarian group presidency*, s. 6.
http://www.europatarsasag.hu/20070811tol_fajlok_itt/2011Jan/Batory%20Puetter%20-%20The%20trio%20presidency%20-%20working%20paper%2001-2011_1.pdf (data dostępu: 5 lipca 2012).

¹⁷ Załącznik nr 1, [w:] *Decyzja Rady 2009/908/UE ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 9 grudnia 2009 r., L 322, s. 28.

¹⁸ P. M. Kaczyński, *Polish Council Presidency 2011. Ambitions and Limitations*, Stockholm 2011, s. 31.

Tabela nr 1. Składy tria prezydencji i okresy sprawowania przez nie prezydencji grupowej

Skład trio	Okres sprawowania prezydencji grupowej
Francja, Czechy, Szwecja	lipiec 2008 r. – grudzień 2009 r.
Hiszpania, Belgia, Węgry	styczeń 2010 r. – czerwiec 2011 r.
Polska, Dania, Cypr	lipiec 2011 r. – grudzień 2012 r.
Irlandia, Litwa, Grecja	styczeń 2013 r. – czerwiec 2014 r.
Włochy, Łotwa, Luksemburg	lipiec 2014 r. – grudzień 2015 r.
Holandia, Słowacja, Malta	styczeń 2016 r. – czerwiec 2017 r.
Wielka Brytania, Estonia, Bułgaria	lipiec 2017 r. – grudzień 2018 r.
Austria, Rumunia, Finlandia	styczeń 2019 r. – czerwiec 2020 r.

Źródło: A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010, s. 137.

w jej posiedzeniach jako przewodniczący ECOFIN¹⁹, jednak odrzucił tę propozycję ze względu na brak jednomyślności w grupie. Największe obiekcje co do jego udziału zgłaszała wtedy Francja, która obawiała się, że udział w spotkaniach państwa spoza eurogrupy może spowodować precedens przyznający stałe miejsce w tym gremium krajom nieposiadającym wspólnej waluty. Polska, jako państwo nie będące członkiem unii walutowej, miała więc bardzo ograniczone możliwości proponowania własnych rozwiązań w zakresie kryzysu gospodarczego i wspólnej waluty. Tematy te odsunęły tymczasem na plan dalszy wiele innych polskich inicjatyw, osłabiając tym samym ostateczną efektywność całego trio.

Po drugie, dołożono wszelkich starań, aby w każdym przypadku zapewnić różnicowanie geograficzne w ramach trio, tzn. zagwarantować odpowiednią reprezentację zarówno państwom z południa, jak i z północy Unii Europejskiej. Dodatkowym motywem przyświecającym twórcom poszczególnych trio była chęć wzmocnienia współpracy dużych i małych państw, unikano więc łączenia w ramach jednego trio tylko małych bądź tylko dużych krajów. Ostatnie kryterium doboru członków trio odnosi się bezpośrednio do czasu ich akcesji do Unii. Aby zapewnić możliwie jak największą wymianę doświadczeń pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie sprawowania prezydencji, zdecydowano się na łączenie w prezydencje zbiorowe „starych” (w przypadku obecnego trio jest to Dania) i „nowych” państw, które dołączyły do Unii po 2004 r. (w tym Polska, Cypr).

¹⁹ ECOFIN – Rada UE ds. Gospodarczych i Finansowych, w skład której wchodzi ministrowie gospodarki i finansów wszystkich państw członkowskich. Polska, z racji prezydencji, od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. sprawowała w niej przewodnictwo. Na podstawie: strony internetowej Rady Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/economic-and-financial-affairs?lang=pl> (data dostępu: 3 lipca 2012).

Wspólne programowanie w ramach prezydencji grupowej

Z założenia trio ma umożliwić państwom członkowskim wymianę doświadczeń i zapewnić spójność realizacji projektów w trakcie osiemnastomiesięcznego przewodnictwa trzech państw²⁰. Zgodnie z art. 1 ust. 4 akapit 2 Deklaracji nr 9 odnoszącej się do art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącej decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady „Każdy członek grupy kolejno, przez okres sześciu miesięcy, sprawuje prezydencję wszystkich składów Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych. Pozostali członkowie grupy wspierają prezydencję we wszystkich jej obowiązkach na podstawie wspólnego programu. Członkowie grupy mogą przyjąć inne ustalenia między sobą”²¹. Regułą więc jest wspólne programowanie prezydencji w ramach trio, z poszanowaniem zasady solidarności. Planowanie operacyjne, a więc opracowywanie i przedkładanie osiemnastomiesięcznego programu działania, należy do najważniejszych zadań prezydencji z punktu widzenia realizowanej przez nią funkcji planistycznej²². Aby jednak zachować ciągłość i spójność podejmowanych przez poszczególne prezydencje inicjatyw, wszystkie tria zobowiązane są do wpisania swoich działań w szersze ramy programowania i planowania w Unii Europejskiej. Wbrew powszechnym oczekiwaniom, państwo członkowskie sprawujące aktualnie prezydencję ma niezwykle ograniczony zakres autonomii w wytyczaniu granic agendy²³. Analizując art. 2 Regulaminu wewnętrznego Rady można wywnioskować kilka wymogów, które musi spełniać program osiemnastomiesięcznej prezydencji. Po skonsultowaniu programów „krajowych” i uzgodnieniu ich priorytetów, gotowy plan trio należy przedłożyć Radzie do Spraw Ogólnych. Ta z kolei, zgodnie z art. 2 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego Rady, określa na ile jest on zgodny z jej ogólną koncepcją koordynacji kierunków działania, zagadnieniami instytucjonalnymi i administracyjnymi, sprawami horyzontalnymi (w tym wieloletnie ramy finansowe i rozszerzenie) oraz wszelkimi innymi sprawami powierzonymi jej przez Radę Europejską. Ustęp 6 omawianego artykułu wskazuje także, że projekt programu działania Rady musi być przygotowywany w porozumieniu z przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych²⁴, przewod-

²⁰ Strona internetowa projektu „Monitor polskiej Prezydencji 2011”, <http://www.polskaprezydencja2011.pl/content/og%C3%B3lne-informacje> (data dostępu: 3 lipca 2012).

²¹ Projekt stosownej decyzji Rady został przyjęty 1 grudnia 2009 r. Zob.: Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, „Dziennik Urzędowy UE” z 11 grudnia 2009 r., L 325, s. 35.

²² J. J. Węc, *Rola prezydencji rotacyjnej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100429_wec_prezydencja_pl.htm (data dostępu: 3 lipca 2012).

²³ M. Kałużńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz” 2009, nr 22, s. 6, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7EA545D37E3CC55FC1257681003F3404/\\$file/BA_2009_22.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7EA545D37E3CC55FC1257681003F3404/$file/BA_2009_22.pdf) (data dostępu: 30 czerwca 2012).

²⁴ Art. 2 ust. 5 Regulaminu wewnętrznego Rady określa, iż Rada do Spraw Zagranicznych odpowiedzialna jest za prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityk bezpieczeństwa i obrony, wspólnej polityki handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej. Dlatego jej wkład w program prezydencji ma dotyczyć jedynie tych obszarów działalności Unii.

niczającym Rady Europejskiej oraz we współpracy z Komisją. Musi także zawierać ustalenia z „odpowiednich konsultacji”, co wiąże się bezpośrednio z wymogiem przeprowadzenia rozmów z państwami, które stanowić będą przyszłe trio. W kwestii porozumień pomiędzy delegacjami polską, duńską i cypryjską a Radą do Spraw Zagranicznych nie udało się dojść do oczekiwanego konsensusu, efektem czego jest adnotacja znajdująca się na stronie tytułowej oficjalnej wersji osiemnastomiesięcznego programu Rady na okres 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2012 r., mówiąca iż „Przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych nie przekazał wkładu dotyczącego działań w zakresie stosunków zewnętrznych prowadzonych przez ten skład Rady”.

W kwestii pozostałych obostrzeń, tzn. m.in. wpisania się w szerszy kontekst planowanych działań całej Unii, trio odniosło się w swoim programie do założeń projektu „Europa 2020”, który przedstawia strategiczną wizję europejskiej społecznej gospodarki rynkowej na następne dziesięciolecie. W związku z tym m.in. zobowiązano Komisję Europejską do przedstawiania corocznych wizji wzrostu gospodarczego, które stanowić będą główny wkład do dyskusji na wiosennych posiedzeniach Rady Europejskiej²⁵. Regulamin wewnętrzny przewiduje także, aby program zawierał ustalenia z wieloletnich ram finansowych. Jednakże obecne ramy określone są do końca 2013 r., dlatego też na aktualne trio spadnie obowiązek rozpoczęcia prac nad nowymi. Podstawą do negocjacji będzie wizja perspektyw przedstawiona 29 czerwca 2009 r. przez Komisję Europejską, jednak negocjacje na temat wieloletniego budżetu UE na lata 2014-2020 wejdą w kluczową fazę dopiero pod koniec 2012 r., czyli w czasie prezydencji cypryjskiej. Zadaniem Polski było sprawne zainicjowanie procesu negocjacyjnego oraz sprzyjanie artykulacji interesów wszystkich państw członkowskich UE na omawianej płaszczyźnie. Doprowadzenie do ekonomicznej stabilizacji w Unii poprzez osiągnięcie stabilizacji budżetowej w poszczególnych państwach członkowskich było także jednym z priorytetów duńskiej prezydencji wpisującym się w „odpowiedzialną Europę”²⁶.

Na najniższym poziomie programowania, tzn. w zakresie prezydencji „krajowej”, istniał tzw. extranet prezydencji²⁷. Był to specjalny serwis internetowy działający pod domeną www.extranet.prezydencjaue.gov.pl, uruchomiony w maju 2010 r., którego prowadzeniem zajmował się Departament Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej MSZ. Stanowił on narzędzie komunikacji służące do usprawnienia wymiany informacji o bieżących przygotowaniach do prezydencji poprzez zgromadzenie wszystkich materiałów dotyczących przygotowań w jednym miejscu. Użytkownikami extranetu były punkty kontaktowe ds. prezydencji, członkowie korpusu prezydencji oraz inne wskazane przez resorty i placówki osoby zaan-

²⁵ *18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2012 r.)*, s. 17, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/st11447pl11.pdf (data dostępu: 1 lipca 2012).

²⁶ Odpowiedzialna, dynamiczna, zielona i bezpieczna Europa to główne priorytety duńskiej prezydencji. Zob.: strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120103_pl.htm (data dostępu: 2 lipca 2012).

²⁷ Informacje na temat platformy extranet pochodzą z Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE działającego przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP.

gażowane w proces przygotowań do prezydencji – łącznie około 3 tys. osób. Pomimo iż platforma ta wykazała się znacznym stopniem funkcjonalności, nie znalazła swojego odzwierciedlenia na poziomie współpracy całego trio. W związku z powyższym wszelkie ustalenia dokonywane były w głównej mierze na osobistych spotkaniach przedstawicieli Polski, Danii oraz Cypru.

Rzeczywista współpraca w ramach trio

Chociaż Polska oficjalnie rozpoczynała swoje przywództwo w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r., otwierając tym samym polsko – duńsko – cypryjską prezydencję grupową, to współpraca w ramach trio została nawiązana już w 2008 r. Jak stwierdzono w raporcie końcowym polskiej prezydencji wydanym przez krajowy MSZ: „Współpraca ta była kontynuowana na bieżąco zarówno na poziomie ministrów spraw zagranicznych i ministrów sektorowych, jak i dyrektorów MSZ oraz dyrektorów innych resortów właściwych”²⁸. Przebiegała ona także na trzech różnych płaszczyznach: programowej, koordynacyjnej oraz organizacyjnej. Jej bezpośrednim efektem było dziewięć oficjalnych spotkań na poziomie koordynatorów prezydencji z każdego państwa trio i dwa na poziomie ministerialnym. Miały one miejsce kolejno w:

- lutym 2008 r. (Kopenhaga);
- maju 2008 r. (Warszawa);
- listopadzie 2008 r. (Nikozja);
- maju 2009 r. (Warszawa);
- maju 2009 r. (Pafos) – spotkanie na szczeblu ministrów spraw zagranicznych;
- listopadzie 2009 r. (Bruksela);
- kwietniu 2010 r. (Ayia Napa);
- czerwcu 2010 r. (Tisvildeleje) – spotkanie na szczeblu ministrów spraw zagranicznych;
- listopadzie 2010 r. (Bruksela) – ostatnie spotkanie Pełnomocników Państw Triad ds. Przygotowań do Przewodnictwa w Radzie UE;
- marcu 2011 r. (Bruksela);
- maju 2011 r. (Nikozja) – spotkanie na szczycie trio z udziałem Donalda Tuska (premier Polski), Larsa Lokke Rasmussena (premier Danii) oraz Dimitrisa Christofiasa (prezydent Cypru).

Zgodnie z głównym celem współpracy merytorycznej w ramach trio jakim jest opracowanie programu osiemnastomiesięcznego, w trakcie kolejnych spotkań koordynatorów omawiane były w głównej mierze ramy wzajemnej współpracy oraz wstępne harmonogramy postępowania. Analizowano również kluczowe wyzwania i priory-

²⁸ *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, poz. 843 z późn. zm.)*, s. 154-155. http://pl2011.eu/sites/default/files/users/user43/raport_koncowy_-_rm_17.04.2012.pdf (data dostępu: 2 lipca 2012).

tety polsko – duńsko – cypryjskie, aby wypracować możliwie jak najwięzsze i najkonkretniejsze kierunki podejmowanych działań Rady na najbliższe półtora roku. Decydujące spotkanie koordynatorów prezydencji w sprawie zapisów programu odbyło się 27 maja 2011 r. na Cyprze, a niespełna miesiąc później (21 czerwca 2011 r.) Rada do Spraw Ogólnych ostatecznie zatwierdziła bez uwag brzmienie dokumentu. Zgodnie z oficjalnymi zapisami oraz przekazem Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE MSZ, oprócz wyżej wspomnianych spotkań koordynatorów, od lipca 2008 r. Mikołaj Dowgielewicz, Pełnomocnik Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE, „prowadził intensywny dialog z państwami członkowskimi UE”. Trilateralna kooperacja miała opierać się na czterech głównych płaszczyznach:

1. Spotkania w formule trio Polska – Dania – Cypr na szczeblu narodowych koordynatorów przygotowań do prezydencji.
2. Konsultacje dwustronne realizowane w celu zapoznania się z doświadczeniami innych państw członkowskich w kwestii przygotowań oraz sprawowania przewodnictwa w Radzie UE.
3. Konsultacje dwustronne mające na celu promocję priorytetów polskiej prezydencji oraz zapoznanie się z oczekiwaniami innych państw wobec naszego przewodnictwa.
4. Współpraca z Węgrami jako prezydencją bezpośrednio poprzedzającą polskie przewodnictwo²⁹.

Chociaż polska prezydencja w znacznej mierze zrealizowała swoje postanowienia, to i tak można uznać, że w fazie przygotowawczej czwarte trio było niemalże ekskluzywnie symboliczne. Polska przyjęła bowiem model prezydencji narodowej, pozostałych członków trio włączając do prac tylko wówczas, gdy było to absolutnie niezbędne³⁰.

Polska w trio

Polska jest *de facto* czwartym krajem sprawującym prezydencję z grona tych, które dołączyły do Unii Europejskiej po 2004 r. Po Słowenii, Czechach oraz Węgrzech, polskie półroczne przywództwo przypadło na okres, kiedy „nowość nowych państw” nie miała już żadnego znaczenia. Państwa starej Europy nie zadawały już sobie pytań „czy” nowe kraje (w tym przypadku Polska) sobie poradzą, ale „jak” mogą wspomóc Unię i zaradzić nadchodzącym kryzysom.

Jak wspomniano, Polska nie jest członkiem strefy euro, co stanowi istotne ograniczenie dla efektywności prowadzonych przez nią działań. Niemniej jednak, jako zaliczana do tzw. Big Six³¹, okazała się największym i, w teorii, najmocniejszym pań-

²⁹ Ibidem, s. 41.

³⁰ P. M. Kaczyński, op.cit., s. 39, 45.

³¹ Wielka Szóstka (ang. *Big Six*) to nieformalna grupa sześciu największych państw UE. Polska dołączyła do tej grupy w 2004 r. jako największy kraj z ówczesnego rozszerzenia. Obecnie należą

stwem trio. W teorii, ponieważ to Dania, a nie Polska czy Cypr, ma już doświadczenie w przewodniczeniu pracom Rady, co miało miejsce kolejno w latach 1973, 1978, 1982, 1987, 1993 i 2002. Dla pozostałych dwóch państw prezydencja stanowi raczej europejski egzamin dojrzałości, w Brukseli panuje bowiem przekonanie, iż dopiero po sprawowaniu prezydencji dane państwo staje się prawdziwym i „dojrzałym” członkiem UE³².

Polska, wypełniając obowiązki wynikające z funkcji przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej, brała pod uwagę modyfikacje roli prezydencji, jakie przyniósł traktat lizboński, jak również uwzględniała ogrom wyzwań natury ekonomicznej i społeczno-politycznej, przed którymi w następstwie kryzysu światowego stanęła Unia Europejska³³. Polska jest czwartym krajem sprawującym prezydencję po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Swoimi znaczącymi i wielowymiarowymi implikacjami znacząco uwarunkował on nie tylko samą agendę unijną, ale także sposób sprawowania prezydencji. Niewątpliwie wzmocnił także znaczenie trio, którego współpraca wewnętrzna będzie jednym z najważniejszych wyzwań dla każdego kraju, który przygotowuje się do objęcia prezydencji. Może to okazać się zadaniem o tyle trudnym, że poszczególne tria, jak wspomniano wcześniej, są celowo łączone na zasadzie zróżnicowania, więc znalezienie wspólnego mianownika wewnątrz takiego układu może okazać się równie trudne, jak szukanie porozumienia w całej UE³⁴. Traktat lizboński wprowadza także pewne zmiany strukturalne, których wpływ odbija się na sposobie funkcjonowania prezydencji i jej otoczeniu instytucjonalnym. Ze względu na fakt, że traktat ten wciąż jest w fazie przejściowej, potrzeba będzie dużo czasu, aby jasno określić rolę trio prezydencji wobec stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa³⁵.

Trio Polska – Dania – Cypr na tle poprzednich prezydencji grupowych

W przypadku przygotowań do pierwszej, historycznej prezydencji Polski w Unii Europejskiej, konieczność korzystania z dorobku doświadczeń poprzednich prezydencji pozostaje bezsporna. Aby zapewnić sobie sukces wszystkie państwa trio powinny wyciągać konstruktywne wnioski z obserwacji stosowanych praktyk

do niej: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania oraz Polska. Zob.: C. Mazzucelli, *Leadership in the European Union: Assessing the Significance of the Trio Council Presidency*, „Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series” 2008, vol. 8, no. 17, s. 5.

³² M. Kałużńska, op.cit., s. 5.

³³ R. Bartłomiejski, D. Kowalewska, R. Podgórska, *Prezydencja, jako wyzwanie dla Polski oraz szansa promocji jej interesów w Unii Europejskiej*, Szczecin 2011, s. 5.

³⁴ G. Gromadzki, *Jaka Prezydencja? Uwagi po wejściu w życie traktatu lizbońskiego*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2010, nr 109, s. 5.

³⁵ E. Fabry, *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, s. 336, http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/_OJ2CQoL4TbGpdeP_+CepQ==/ (data dostępu: 2 lipca 2012).

i wprowadzać je w życie nie tylko w wymiarze horyzontalnych przygotowań programowych i doboru priorytetów, ale także w takich aspektach jak prowadzenie konkretnych spraw z agendy czy identyfikacja wizualna całej prezydencji³⁶. Strona polska w pełni zastosowała się do tych zaleceń, głównie poprzez zagraniczne wizyty studyjne odbywane przez przedstawicieli Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz MSZ, m.in. w Szwecji (luty 2010 r.), Hiszpanii (listopad 2010 r.) i Belgii (styczeń 2011 r.)³⁷.

Literatura politologiczna zawiera wiele porównań pierwszych trzech prezydencji zbiorowych, tj. Niemcy – Portugalia – Słowenia, Francja – Czechy – Szwecja oraz Hiszpania – Belgia – Węgry. Kompleksowa analiza czwartego trio nie jest możliwa, jako że jako że trzecie z jego państw dopiero sprawuje swoje przewodnictwo w Radzie³⁸, stąd też nie można rzetelnie ocenić w jakim stopniu trio okazało się funkcjonalne z punktu widzenia efektywności podejmowanych działań oraz na ile realna była wewnętrzna współpraca państw wchodzących w jego skład. Jednak na podstawie obserwacji dotychczasowego funkcjonowania trio polsko-duńsko-cypryjskiego oraz w zestawieniu z doświadczeniami poprzednich prezydencji i zapisami traktatowymi, można wysunąć kilka wniosków na temat dalszego funkcjonowania instytucji trio.

Komunikacja wizualna stosowana przez trio implikuje sposób, w jaki jest ono odbierane zarówno przez pozostałe instytucje UE, jak i przez unijnych obywateli. Chociaż Traktat z Lizbony wprowadził kilka znaczących zmian do sposobu funkcjonowania prezydencji, na podstawie międzynarodowej praktyki pojawiła się nadzieja na utrwalenie zwyczaju nieposiadającego podstaw traktatowych, a mianowicie na wspólną identyfikację graficzną każdego trio. Niemiecka prezydencja zamieściła na swojej oficjalnej stronie internetowej krótki (trzy akapity) tekst na temat istoty i celu trio oraz udostępniła swój osiemnastomiesięczny plan dla Niemiec, Portugalii i Słowenii³⁹. Państwo otwierające drugą z kolei prezydencję grupową, Francja, w zakładce dotyczącej trio ograniczyło się już jedynie do informacji, iż „Na tej stronie znajdziecie osiemnastomiesięczny program Rady Unii Europejskiej przyjęty przez prezydencje Francji, Czech oraz Szwecji”⁴⁰. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku Szwecji⁴¹. Jedynie Czechy zdecydowały się na nieco dłuższą wzmiankę

³⁶ M. Kałużyńska, op.cit., s. 8.

³⁷ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op.cit., s. 146.

³⁸ Stan na wrzesień 2012 r.

³⁹ Strona internetowa niemieckiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/trio/index.html (data dostępu: 3 lipca 2012).

⁴⁰ Strona internetowa francuskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/presidence_du_conseil/pid/2538.html (data dostępu: 3 lipca 2012).

⁴¹ Strona internetowa szwedzkiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, http://www.se2009.eu/en/the_presidency/how_the_presidency_works.1.html (data dostępu: 3 lipca 2012).

o trio⁴². Słabość, czy nawet brak międzynarodowej koordynacji drugiej prezydencji grupowej, odbiła się później szerokim echem w internacjonalnych analizach naukowych, jako przykład okresu trzech udanych sześciomiesięcznych prezydencji, dla których trio stało się jedynie pustym sformułowaniem⁴³.

Być może wskutek wzmocnienia znaczenia trio przez traktat lizboński, bądź poprzez wnioski wysnute *a posteriori* z obserwacji poprzednich grup, trzecie trio wprowadziło wiele zmian w zakresie swojej identyfikacji graficznej i to właśnie na nim w głównej mierze powinna wzorować się aktualna prezydencja. Polska – duńsko – cypryjskie trio nie zdecydowało się jednak ani na wspólne logo, ani nawet na ujednoczenie znaków graficznych poszczególnych prezydencji. Konkursy na najlepszy logotyp odbywały się niezależnie od siebie, bez konsultacji pomiędzy krajami. Zarzucono także pomysł kontynuowania oprawy graficznej strony internetowej prezydencji krajowych.

Niezgodności w ramach trio

Niezależnie od stopnia ujednoczenia sposobów prowadzenia komunikacji wizualnej, czynnikiem najmocniej wpływającym na ostateczną ocenę funkcjonalności i efektywności trio jest spójność podejmowanych przez nie działań. Pomimo licznych konsultacji oraz wypracowania wspólnego osiemnastomiesięcznego programu, harmonijnego z programami poszczególnych prezydencji krajowych, obecne trio nie zawsze ową spójność wykazuje.

Najlepszym tego dowodem jest kwestia ograniczeń redukcji emisji dwutlenku węgla po 2020 r., w sprawie której toczony są obecnie debaty na forum państw członkowskich UE. W marcu 2012 r. Polska po raz drugi jako jedyna zawetowała unijne plany, aby do końca 2030 r. Unia zredukowała emisję CO₂ o 40%, a do 2040 r. o 60% (w porównaniu z rokiem 1990). Jest to bezpośrednio sprzężone z obawami Polski przed zwiększeniem się ambicji klimatycznych UE, ze względu na koszty, jakie wygenerowałoby to dla opartej na węglu polskiej gospodarki⁴⁴. Równocześnie przyjęcie unijnej strategii na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. stanowiło jeden z kluczowych celów Danii w ramach priorytetu „Zielona Europa”⁴⁵. Duńska prezydencja chciała, aby Komisja Europejska, opierając się na danych przedstawionych przez państwa członkowskie w mapie drogowej dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r., przedstawiła

⁴² Strona internetowa czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/pesidency-trio/presidency-trio-776/index.html> (data dostępu: 4 lipca 2012).

⁴³ A. Batory, U. Puetter, op.cit., s. 11.

⁴⁴ Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl/Wall,Street,Journal,przychylnie,o,polskim,wecie,ws.,redukcji,emisji,CO2,50232.html> (data dostępu: 4 lipca 2012).

⁴⁵ Strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120103_pl.htm (data dostępu: 4 lipca 2012).

plan redukcji emisji na okres do 2030 r.⁴⁶ Polska, Dania i Cypr to kraje odwierciedlające szerokie spektrum postrzegania problematyki polityki energetycznej – Polska czerpie zyski głównie z węgla, przemawiając tym samym w imieniu państw słabiej rozwiniętych i korzystających ze starych technologii, podczas gdy Dania należy do liderów rynku w branży ekotechnologii, stając się tym samym rzecznikiem proekologicznych rozwiniętych państw (głównie skandynawskich). W takiej sytuacji ambicje duńskiej prezydencji niekoniecznie szły w parze z interesami Polski, jednak dzięki takim zestawieniom trio Unia Europejska powinna, zamiast kolejnej burzliwej i niemerytorycznej dyskusji, otrzymać rozwiązanie satysfakcjonujące dla możliwie największej liczby gospodarek państw członkowskich. Powinna, gdyż taka właśnie jest idea trio – poprzez współpracę państw i wymianę wzajemnych doświadczeń, zapewniać ciągłe i spójne działania Unii.

Kolejną kwestią sporną, choć nie wywołującą aż tak wielkich kontrowersji, jest Partnerstwo Wschodnie⁴⁷. Projekt ten stanowił jeden z podstawowych priorytetów polskiej prezydencji w ramach „Europy korzystającej na otwartości”, któremu Polska poświęciła znaczną część swojej energii. Dzięki współpracy trio przy ustalaniu głównych priorytetów prezydencji ustalono, że wszystkie najważniejsze kwestie, w tym także Partnerstwo Wschodnie, będą kontynuowane przez wszystkie trzy państwa⁴⁸. Polska podjęła się organizacji m.in. drugiego szczytu Partnerstwa Wschodniego (Warszawa, 29-30 września 2011 r.), w którym uczestniczyli szefowie państw i rządów wszystkich państw członkowskich Unii oraz pięciu państw partnerskich (szóste państwo partnerskie – Białoruś – nie wzięło udziału w szczycie), a także najwyżsi przedstawiciele instytucji europejskich. Jednak największą zasługą polskiej prezydencji w kwestii Partnerstwa Wschodniego jest sam fakt wprowadzenia go do unijnej agendy, co w kontekście trwającej „arabskiej wiosny ludów”, światowego kryzysu ekonomicznego, narastającego zmęczenia rozszerzeniem UE oraz brakiem widocznych postępów we wprowadzaniu reform politycznych i gospodarczych w większości partnerskich krajów wschodnich, nie było wcale zadaniem prostym⁴⁹. Chociaż Dania przywiązuje wielką wagę do upowszechniania stabilizacji demokracji

⁴⁶ *Duńska prezydencja stawia ambitne cele na 2030*, portal EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artukul/duska-prezydencja-stawia-ambitne-cele-na-2030-003303> (data dostępu: 5 lipca 2012).

⁴⁷ Partnerstwo Wschodnie to projekt zainicjowany w 2008 r. przez Polskę i Szwecję mający za zadanie zbliżenie i integrację państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Dotyczy to głównie Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. W oparciu o unijne wartości, standardy i normy rozwijana jest współpraca w takich dziedzinach jak m.in.: prawa człowieka, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój, dobre zarządzanie czy bezpieczeństwo energetyczne. Na podstawie: strony internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.html> (data dostępu: 5 lipca 2012).

⁴⁸ Wywiad P. Lickiewicza z dr Katarzyną Pisarską, portal Eastbook.eu, <http://eastbook.eu/2012/01/material/news/wywiad-dr-katarzyna-pisarska-podsumowuje-polska-prezydencje/> (data dostępu: 5 lipca 2012).

⁴⁹ P. M. Jensen, *Partnerstwo Wschodnie i duńska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, Warszawa 2012, s. 7.

w Europie Wschodniej i przeznaczają na rzecz Partnerstwa Wschodniego 40% wszystkich środków finansowych przekazywanych na rzecz programu Dwustronnej Pomocy Sąsiedzkiej (obejmującego również Turcję, Bałkany oraz Rosję), czyli około 12 mln euro rocznie⁵⁰, to polsko-szwedzka inicjatywa nie stanowi dla niej żadnego priorytetu. Program trio Polska – Dania – Cypr nie odnosi się w żaden sposób wprost do Partnerstwa Wschodniego. Pojawiają się jedynie ogólne deklaracje, że „W ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, UE będzie w dalszym ciągu rozwijać i umacniać swoje stosunki z krajami położonymi na wschód i na południe od Unii, aby przyczynić się do stabilności i dobrobytu tych regionów”⁵¹. Program duńskiej prezydencji również proponuje bardziej „codzienne” traktowanie Partnerstwa Wschodniego, kwalifikując go jako część EPS: „Ponadto wdrażana będzie zmieniona Europejska Polityka Sąsiedztwa. Podjęte zostaną dalsze prace mające na celu zwiększenie elastyczności, nagradzanie za osiągnięcia oraz poprawę spójności w działaniach UE prowadzonych w południowym i wschodnim sąsiedztwie Unii”⁵². Jedynym podobieństwem w dotychczasowym podejściu Polski i Danii do zagadnienia Partnerstwa Wschodniego jest prawdopodobnie zgoda co do konieczności wdrażania reform gospodarczych i politycznych w tym regionie. Dania nie popiera propozycji przekierowania środków wsparcia z południowego sąsiedztwa na Wschód a także, w przeciwieństwie do aktywnej w tej materii Polski, zorganizowała tylko jedno spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Brukseli poświęcone tematyce Partnerstwa. Sprzeciwia się ona również proponowaniu wschodnim sąsiadom unijnym perspektywy członkostwa w UE, przyjmując raczej taktykę zachęcania do dostosowania się do *acquis communautaire* bez dawania perspektyw na członkostwo w Unii⁵³, podczas gdy program polskiej prezydencji wskazuje wprost na dążenia do rozszerzenia UE. Pomimo obecności zagadnienia Partnerstwa Wschodniego w agendzie Rady UE zaprojektowanej przez trio, także po Cyprze nie można spodziewać się wielkiego zaangażowania w tej sprawie. Wschodni sąsiedzi unijni są dla niego zbyt odlegli zarówno geograficznie, jak i pod kątem realizowanych interesów, by Cypr przedkładał ich ponad własne priorytety.

Podsumowanie

Ze względu na zbyt krótki okres, w jakim koncepcja prezydencji zbiorowej funkcjonuje w praktyce międzynarodowej, nie można z pełną odpowiedzialnością odpowiedzieć na pytanie, czy to właśnie trio okaże się być najbardziej funkcjonalną koncepcją działania w Unii Europejskiej. Wszelkie próby oceny są wciąż jedynie speku-

⁵⁰ Ibidem, s. 3.

⁵¹ *18-miesięczny program Rady...*, op.cit., s. 15.

⁵² *Europe at Work. Programme of the Danish Presidency of the Council of the European Union 2012*, s. 21, http://eu2012.dk/en/EU-and-the-Presidency/About-the-Presidency/~/_media/Files/Trykt%20materiale/Presidency%20programme/EU%20Presidency_Programme_UK_Final%20Web_22_12.pdf (data dostępu: 6 lipca 2012).

⁵³ P. M. Jensen, op.cit., s. 7 i nast.

lacjami, krytyczna analiza dotychczasowych trzech grup państw członkowskich budzi jednak poczucie, iż obecna praktyka pozostaje jeszcze wciąż w wielu aspektach w widocznym dysonansie z pierwotną ideą trio. Jak widać na przykładzie prezydencji Polski, Danii i Cypru, Polska na poziomie administracyjnym współpracowała w ramach trio, podczas gdy na poziomie politycznym i wizerunkowym postawiła już na prawie całkowitą niezależność. Cypr, dodatkowo wplątany w wewnętrzny konflikt zbrojny, może okazać się zbyt słabym państwem by skutecznie przewodniczyć pracom Rady Unii Europejskiej. Dania, korzystając z licznych klauzul *opt-out*⁵⁴, w tym także w zakresie wspólnej waluty, może znacząco utrudnić całemu trio zarządzanie gospodarczo-finansową częścią agendy⁵⁵. Te jak i inne dysonanse pomiędzy państwami sprawującymi swoją prezydencję zbiorową znacząco osłabiają efektywność podejmowanych przez nie działań. Jak każda wielka inicjatywa, tak i koncepcja trio prezydencji potrzebuje czasu, aby zostać rzetelnie oceniona. Póki co jednak ogólna ocena funkcjonalności jest zdecydowanie niższa niż można by tego oczekiwać.

Streszczenie

Sprawowanie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej to przywilej, ale i obowiązek każdego państwa członkowskiego UE. Formalne ramy prezydencji zbiorowej są jednak słabo zdefiniowane na poziomie postanowień traktatowych, stąd też funkcjonowanie trio, w ramach którego współpracują ze sobą Polska, Dania oraz Cypr, to *de facto* okres finalizowania praktycznych rozwiązań związanych z nowym balansem międzyinstytucjonalnym w Unii. Trio prezydencji, podczas którego trzy państwa członkowskie sprawują przez 18 miesięcy przewodnictwo w Radzie UE, to odpowiedź na dysfunkcjonalność dotychczasowego modelu prezydencji rotacyjnej. Okres sześciu miesięcy okazał się być bowiem zbyt krótkim, aby dogłębnie zrozumieć bardziej złożone procesy integracyjne, czego następstwem były pojawiające się nowe problemy związane z monitorowaniem dalszego przebiegu długotrwałych, już zapoczątkowanych procesów. Pół roku to także za krótko, aby państwo sprawujące prezydencję mogło skutecznie zrealizować założone uprzednio cele swojego przewodnictwa. Praca ma na celu przedstawienie teoretycznych aspektów funkcjonowania modelu trio prezydencji oraz wskazanie na ich praktyczne zastosowanie na przykładzie polsko-duńsko-cyprijskim. Ze względu na zbyt krótki okres, w jakim koncepcja prezydencji zbiorowej funkcjonuje w praktyce międzynarodowej, nie można odpowiedzieć z pełną odpowiedzialnością na pytanie, czy to właśnie trio okaże się być najbardziej funkcjonalną koncepcją. Przedstawione przykłady ilustrują jednak, na ile poziom jej dotychczasowej efektywności odpowiada pierwotnym założeniom.

⁵⁴ Na skutek wynegocjowanych w 1992 r. wyłączeń Dania nie uczestniczy w rozmowach m.in. na temat wspólnej waluty, polityki obrony, obywatelstwa europejskiego czy współpracy policyjnej i sądowej, jeśli środki w tej dziedzinie ustalane są na poziomie europejskim.

⁵⁵ *Prezydencja duńska w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn Europe Direct – Poznań” 2012, nr 1, s. 4, http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafiles/Biuletyn%202012/01_Prezydencja_Dunska.pdf (data dostępu: 6 lipca 2012).

Przywództwo polityczne Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji w Radzie UE

Grzegorz Stachowiak

Wprowadzenie

Od momentu zakończenia pierwsza w historii polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jest obiektem wielu podsumowujących ją analiz. Aspektem w nich pominiętym jest jednak rola premiera Donalda Tuska – ważna, ale mało widowiskowa, bo realizowana bardziej w sferze słów, deklaracji. W Polsce percepcję wypracowanego przez Tuska sposobu postawienia się w roli politycznego przywódcy Unii zaburza postrzeganie go przez pryzmat krajowej polityki i – co zwłaszcza niefortunne – wyborów parlamentarnych, które zbiegły się z okresem polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Dlatego też w tym tekście elementy wewnętrznej polskiej polityki zostały ograniczone do minimum, a jego celem jest zbadanie i zaprezentowanie – na przykładzie premiera Tuska – zjawiska przywództwa politycznego szefa rządu państwa sprawującego prezydencję.

W pierwszej części tekstu przedstawiona została teoretyczna podstawa rozważań – zarys teorii przywództwa politycznego i uwagi na temat przywództwa politycznego w Unii Europejskiej. Kolejna część artykułu to analiza kariery politycznej Donalda Tuska. Po niej przedstawione zostały ogólne uwagi na temat przywództwa politycznego szefa rządu państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE. Zasadnicza część tekstu skupia się na analizie i omówieniu przywództwa politycznego Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji w Radzie UE.

Teoria przywództwa politycznego

Przywództwo polityczne to występujące w naukach politycznych pojęcie, które definiować można na różne sposoby. Możliwe jest jego określenie jako szczególnego typu sprawowanie władzy, w którym podstawę posłuszeństwa stanowi zaufanie społeczne opierające się na przekonaniu o powołaniu sprawującego władzę do kie-

rowania ludźmi¹. Definicja ta jednak utożsamia sprawowanie władzy politycznej z przywództwem politycznym, podczas gdy problematyka tej relacji to wyłącznie jeden z elementów potrzebnych do stworzenia spójnej koncepcji tego zjawiska – obok konieczności zdefiniowania jego źródeł i funkcji². Należy jednak pamiętać, iż klasyfikacje poszczególnych elementów składających się na definicję przywództwa politycznego mają jedynie umowny charakter.

Zasadniczo wyróżnić można – po przyjęciu pochodzenia przywództwa politycznego za kryterium typologii – cztery podstawowe nurty badań określających jego źródła, determinanty: osobowościowy (psychologiczny), interakcyjny, sytuacyjny i instytucjonalny³. Poszczególne podejścia nie są autonomiczne – przenikają się oraz wzajemnie uzupełniają – na co dowodem będzie analizowany przykład przywództwa politycznego podczas sprawowania prezydencji w Radzie UE.

Zwolennicy nurtu osobowościowego – najstarszego w refleksji nad przywództwem – lokalizują jego źródła w określonych, wybitnych cechach oraz zdolnościach jednostki⁴. Ich konglomeratem była na przykład weberowska charyzma⁵ – zespół cech osobowościowych wsparty nieokreślonym darem, które czyniły jednostkę przywódcą⁶.

W nurcie interakcyjnym źródłem przywództwa politycznego jest zespół relacji pomiędzy przywódcą a jego stronnikami⁷ – samo posiadanie przez jednostkę nadzwyczajnych cech i zdolności potencjalnie predestynujących ją do roli przywódczej, nie jest wystarczające do jej rzeczywistego odgrywania. *Clou* tego nurtu to relacja (interakcja) jednostki o potencjale przywódczym ze stronnikami, którzy – zauważając wybitne cechy i zdolności – decydują się uczynić ją przywódcą. To zaangażowanie stronników – a więc nawiązana relacja podległości – jest źródłem przywództwa jednostki.

Nurt sytuacyjny determinantą przywództwa politycznego ustanawia otoczenie, a precyzyjniej – konfigurację zachodzących w nim procesów oraz wydarzeń odbywających się w konkretnym miejscu i czasie⁸. W tej sytuacji przywódcę kreuje okres,

¹ M. Grzelczyk, E. Maślak, *Przywództwo polityczne podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Angela Merkel i Nicolas Sarkozy – analiza porównawcza*, [w:] Z. Czachór, M. J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009, s. 119.

² K. Zuba, *Przywództwo w teorii nauk politycznych*, [w:] L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Toruń 2004, s. 11.

³ Ibidem, s. 14.

⁴ Ibidem, s. 15.

⁵ Więcej na temat charyzmy (genezy pojęcia i zjawiska, ich znaczenia oraz ewolucji) – zob.: M. Karwat, *Charyzma i pseudocharyzma*, [w:] T. Bodio (red.), *Studia Politologiczne*, tom 5 *Przywództwo polityczne*, Warszawa 2001, s. 126-175.

⁶ K. Zuba, op.cit., s. 11. Inne spojrzenie na charyzmę – w którym wynika ona z percepcji przywódcy przez stronników, a nie z jego cech i w którym jest ona „subiektywnym produktem interakcji pomiędzy przywódcą a stronnikami” – pozwala na wyprowadzanie źródeł przywództwa z nurtu interakcyjnego. Pokazuje to umowność klasyfikacji źródeł przywództwa politycznego i przenikanie się poszczególnych podejść. Por. Ibidem, s. 14-25.

⁷ Ibidem, s. 18.

⁸ Ibidem, s. 14.

w których żyje i zdarzenia, których jest uczestnikiem – wymagają one określonych zachowań i determinują przyjęcie postawy czyniącej jednostkę przywódcą. Historia – pełna takich przykładów – wymusza w tym przypadku ujawnienie się konkretnych cech przywódczych jednostki, które powodują zawiązanie się relacji przywódcy ze stronnikami i jego przewodnią rolę.

W nurcie instytucjonalnym źródeł przywództwa politycznego upatruje się w istniejącej i funkcjonującej strukturze ściśle określonych i zrutowizowanych form organizacyjnych, działań, zachowań oraz norm, w ramach których zdefiniowane są role i sposoby postępowania⁹. Struktura ta przejawia się w istnieniu organów władzy publicznej, funkcjonujących według systemowo wypracowanych zasad i schematów postępowania. Znacząco ogranicza to zapotrzebowanie na przywódcę, gdyż wystarczająca jest osoba sprawnie realizująca swoje zadania wynikające z owych wypracowanych form, działań, zachowań i norm¹⁰.

Można dokonać licznego wyszczególnienia funkcji przywództwa politycznego. Oscylują one jednak wokół zasadniczego podziału na dwa typy: mające na celu zaspokojenie indywidualnych potrzeb przywódcy oraz potrzeb zbiorowych¹¹. Funkcje przywództwa politycznego zależą od dwóch zmiennych: zakresu działań przywódcy (globalny, krajowy, lokalny) oraz zakresu oddziaływania na otoczenie celem jego zmiany¹². Ich analiza wymaga – co uwarunkowane jest też determinantą przywództwa – obustronnego spojrzenia: z perspektywy przywódcy na stronników oraz stronników na przywódcę¹³. Wydawać mogłoby się, że w każdym przypadku funkcją przywództwa politycznego jest sprawowanie władzy politycznej – nie zawsze jednak zjawiska te są ze sobą ściśle powiązane. Ich związek nie jest kwestionowany i stanowi trzeci – obok omówionych źródeł i funkcji – element definicji przywództwa politycznego. Wątpliwości budzi jego dokładna charakterystyka. Zasadnym jest pytanie o zależności pomiędzy przywództwem a władzą. Kluczowe dla tych rozważań jest stworzenie pewnej triady pojęciowej: „przywództwa politycznego”, „sprawowania władzy” i „pełnienia urzędu”¹⁴. Wszystkie te zjawiska w powszechnym

⁹ Ibidem, s. 14, 23.

¹⁰ Instytucje są kluczowym elementem współczesnych demokracji liberalnych, w których wybić się ponad obowiązujące reguły sprawowania władzy jest niezwykle trudne. To zwłaszcza w ustroju demokratycznym często powtarzającym się zjawiskiem jest kryzys przywództwa. Jest to powód wspomnianego małego wykorzystywania tego nurtu, gdyż według niektórych autorów – na przykład Webera – instytucjonalizacja może być przeciwieństwem przywództwa. Z drugiej jednak strony w demokracji osoba sprawująca władzę musi uzyskać legitymizację w procesie wyborczym, co sprawia, że mamy do czynienia ze zjawiskiem „przywódcy instytucjonalnego” – jego relacja ze stronnikami zawiązana zostaje poprzez ich głos, za oddaniem którego przemawia argument właściwych cech danej jednostki. Zob.: Ibidem, s. 23-24.

¹¹ Ibidem, s. 26.

¹² Ibidem.

¹³ Z jednej strony przywódca realizuje własną potrzebę posiadania jakiejś władzy, z drugiej – poprzez wybór przywódcy – stronnicy realizują własną potrzebę posiadania lidera (równocześnie przywódca realizuje zbiorową potrzebę stronników – przewodzenia im).

¹⁴ Czyni tak wybitny współczesny francuski politolog Jean Blondel – por. K. Zuba, op.cit., s. 13.

rozumieniu zdają się być tożsame lub co najmniej z siebie wynikać. Spowodowane jest to zwyczajową interpretacją zakładającą, że przywódca obejmuje jakiś urząd, aby sprawować władzę lub – patrząc z innej perspektywy – osoba pełniąca jakiś urząd sprawuje władzę i przez to jest przywódcą. Wyszczególniona triada nie stanowi jednak swoich synonimów, nie tworzy nawet ciągu kolejnych zdarzeń.

Jedynie jako sytuację idealną, a nie zwyczajową, typową, można określić stan, kiedy osoba pełniąca urząd sprawuje władzę w oparciu o własne przywództwo. Jego pełnienie nie musi być tożsame ze sprawowaniem realnej władzy politycznej¹⁵, tak samo jak nie musi oznaczać przywództwa – niektóre urzędy pozbawione są politycznego znaczenia. Jest to wystarczający argument na rzecz odrzucenia tezy o tożsamości lub wzajemnym skutkowaniu pełnienia urzędu, sprawowania władzy i przywództwa politycznego. Dwa ostatnie zjawiska to zaś – posługując się matematycznym porównaniem – dwa zbiory niemalże identyczne, których iloczyn obejmuje większość ich elementów. Jednakże te elementy, które składają się na obustronną różnicę, są na tyle istotne, iż zbiory te nie są identyczne, jak też jeden z nich nie zawiera się w drugim. Można więc odrzucić dwie skrajne tezy – iż zjawiska przywództwa politycznego i sprawowania władzy są całkowicie odrębne, jak też, że to zjawiska tożsame¹⁶.

W weberowskiej koncepcji przywództwa pojawia się stwierdzenie, że nie każda osoba sprawująca władzę musi być przywódcą¹⁷. Podobnie na odwrót – nie każdy przywódca sprawuje władzę. Podstawowa różnica polega na charakterze relacji przywódcy oraz władcy z otaczającymi ich ludźmi – w pierwszym przypadku nazywanymi stronnikami lub zwolennikami, a w drugiej podwładnymi. Relacja przywódcy i jego stronników opiera się na dobrowolności i świadomym zaangażowaniu¹⁸, co powoduje, że poza przywódcą i grupą zwolenników wyróżnić można także grupę niezaangażowanych. Władcy zaś wystarcza przymus lub groźba jego użycia wobec podwładnych¹⁹, którymi są zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy rządzącego. Podstawową cechą przywództwa jest więc dobrowolność relacji na linii przywódcy-stronnicy, wyrażająca się w czynnym ich zaangażowaniu po jego stronie. Oznacza to, że przywódca powinien zabiegać o uznanie swojej pozycji – w przeciwnym przypadku zwolennicy mogą cofnąć swoje poparcie, co wiąże się z utratą przywódczej pozycji²⁰. Władza opiera się na przymusie, przywództwo – na autorytecie²¹.

¹⁵ Por. pozycja ustrojowa brytyjskiego monarchy czy prezydenta Niemiec lub Włoch (przykłady te należy rozpatrywać w kontekście rozwiązań ustrojowych, kultury i praktyki politycznej każdego z państw).

¹⁶ K. Zuba, op.cit., s. 11.

¹⁷ Ibidem, s. 11.

¹⁸ Według Bertranda Russella stronnik to „ktoś, kto świadomie podąża za przywódcą”. Frederick Bailey twierdzi zaś, iż „stronnik to ktoś, kto akceptuje przewodnictwo, ustosunkowując się wobec niego poprzez odpowiednie działania”. Cytaty za: Ibidem, s. 12.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ U. Jakubowska, *Przywódtwo polityczne: problemy konceptualne*, [w:] T. Bodio (red.), op.cit.

²¹ K. Zuba, op.cit., s. 12.

Konkludując, przywództwo polityczne to szczególny typ relacji o zróżnicowanych źródłach i funkcjach, wytwarzający się pomiędzy przywódczą jednostką²², a dobrowolnie i świadomie zaangażowaną na jej rzecz grupą ludzi zwanych stronnikami. Relacje te nie są tożsame ze sprawowaniem politycznej władzy nad stronnikami, aczkolwiek jest to jedna z możliwych funkcji przywództwa politycznego.

Przywódtwo polityczne w Unii Europejskiej

Z dwóch zasadniczych powodów dokładne przeniesienie opisanego charakterystyki przywództwa politycznego na grunt funkcjonowania Unii Europejskiej nie jest możliwe. Po pierwsze, przywództwo w organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego, takiej jak Unia, jest czymś zgoła odmiennym niż przywództwo polityczne w jego tradycyjnym, opisanym wyżej rozumieniu, występującym w polityce krajowej. Na szczeblu organizacji międzynarodowej, poza aspektem personalnym, który w wewnętrznej polityce danego państwa jest decydujący, równie – a być może nawet bardziej – istotny jest aspekt przywództwa instytucjonalnego. Po drugie, na gruncie funkcjonowania UE precyzyjne określenie podmiotu w niej przywódczego sprawia problemy. Na pytanie o to, kto personalnie lub która z instytucji pełni rolę przywódczą, można udzielić kilku odpowiedzi, z których każda – dobrze uargumentowana – będzie trudna do podważenia.

Charakterystyka Unii jako organizacji mocno zinstytucjonalizowanej, zrzeszającej 27 państw, uniemożliwia w jej przypadku precyzyjne zdefiniowanie przywództwa politycznego. Zjawisko to jest jednak jednym z częściej pojawiających się w kontekście UE tematów – zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego strefy euro. Możemy rozpatrywać je na dwóch wspomnianych już płaszczyznach – instytucjonalnej (która instytucja ma największy lub decydujący wpływ na działania i rozwój UE?) oraz personalnej (który z przywódców państw lub szefów unijnych instytucji ma największy wpływ na funkcjonowanie Unii?).

Kwestia przywództwa instytucjonalnego w UE skupia się wokół czterech instytucji – Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej (KE), Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady Europejskiej (RE). Pierwsza z wymienionych posiada największe uprawnienia²³ i ze względu na to jest głównym organem decyzyjnym Unii. W jej skład wchodzi przedstawiciele szczebla ministerialnego państw członkowskich. Komisja Europejska jest niezależną od członków Unii, składającą się z 27 osób instytucją wykonawczą UE, reprezentującą jej interesy jako całości²⁴. Parlament Europejski

²² Ibidem, s. 13. Więcej o indywidualnym, jednostkowym charakterze przywództwa politycznego – zob.: Ibidem, s. 13-14.

²³ Rada UE pełni funkcje prawodawczą i budżetową, które dzieli z PE oraz funkcję wykonawczą dzieloną z KE. Zob.: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2010, C 83, art. 16 TUE, s. 24; Oficjalny portal Unii Europejskiej, http://europa.eu/pol/inst/index_pl.htm (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

²⁴ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu...*, art. 17 TUE, s. 25.

wybijany jest w wyborach bezpośrednich i pełni funkcje prawodawczą, budżetową, kontrolną, konsultacyjną i nominacyjną²⁵. Rada Europejska status unijnej instytucji oraz wyodrębnienie i umocnienie pozycji jej przewodniczącego zyskała na mocy traktatu lizbońskiego. Składa się ona z szefów państw lub rządów, jej przewodniczącego oraz przewodniczącego KE. W pracach RE bierze udział wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. RE nie pełni funkcji prawodawczej, lecz nadaje niezbędne do rozwoju impulsy oraz określa kierunki i priorytety polityczne²⁶. Mimo znaczącego wzmocnienia RE przez traktat lizboński²⁷ najważniejszą instytucją decyzyjną i prawodawczą pozostaje Rada UE²⁸.

Przywódstwo personalne w UE jest trudniejsze do określenia niż instytucjonalne. Można wyróżnić kilku kandydatów do miana politycznego przywódcy Unii. Z punktu widzenia jej instytucji mogą za takich uchodzić przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej, przewodniczący Parlamentu Europejskiego oraz szef państwa lub rządu państwa członkowskiego aktualnie sprawującego prezydencję w Radzie UE. Poza wymienioną czwórką znaczącą rolę odgrywają także szefowie państw lub rządów poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza tych największych – Niemiec i Francji.

Ostatnie lata to czas zmagania się w Unii Europejskiej z kryzysem finansowym strefy euro. Okres ten doprowadził do widocznego odgrywania dominującej roli politycznej w UE przez kanclerz Niemiec Angelę Merkel, do niedawna w parze z prezydentem Francji Nicolasem Sarkozym. Dotychczas podejmowane próby rozwiązania problemów strefy euro zakładały tworzenie nowych form współpracy wyłącznie w ramach – węższej niż cała UE – grupy członków unii walutowej. W naturalny sposób wzrosła zatem rola przywódców największych gospodarczo państw strefy euro – czyli przede wszystkim kanclerz Merkel – a to pociągnęło za sobą spadek znaczenia szefów unijnych instytucji wobec szefów państw lub rządów. Dodatkowo aktualny przewodniczący RE – były belgijski premier Herman Van Rompuy – nie posiada znaczenia politycznego chociażby porównywalnego z tym, które mają przywódcy największych unijnych państw²⁹. Angela Merkel stoi zaś na czele najbogatszego

²⁵ Ibidem, art. 14 TUE, s. 22-23.

²⁶ Ibidem, art. 15 TUE, s. 23-24.

²⁷ Zob. J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w Traktacie Lizbońskim*, [w:] K. Szczerki (red.), *Prezydencja w UE. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 35-38.

²⁸ Ibidem, s. 45.

²⁹ Przed wyborem na stanowisko przewodniczącego RE w grudniu 2009 r. Van Rompuy nie należał do czołówek europejskich przywódców. Pochodzi z państwa średniej wielkości (nie determinuje to oczywiście ostatecznie pozycji zajmowanej przez danego polityka – przykład cieszącego się dużym szacunkiem i mającego wysoką pozycję premiera Luksemburga i szefa Eurogrupy Jean Claude Junckera), charakteryzuje się bardziej zdolnościami organizacyjnymi i koncyliacyjnymi niż przywódczymi, a jako przewodniczący RE od początku spotykał się z brakiem poważania – przykładowo wśród posłów do PE (przemówienie Nigela Farage'a, wiceprzewodniczącego frakcji Europa Wolności i Demokracji, wygłoszone podczas posiedzenia PE w dniu 24 lutego 2010 r.).

europiejskiego państwa, od którego pomocy zależy los strefy euro – w naturalny sposób na niej skupiła się uwaga obserwatorów.

Unia Europejska charakteryzuje się więc rozproszonym przywództwem politycznym – tak pomiędzy instytucje, jak i konkretne osoby. Traktat lizboński nie przyniósł jednoznacznej odpowiedzi na historyczne pytanie Henry'ego Kissingera o numer telefonu do Europy. System instytucjonalny Unii sprawia, że wiele osób spełnia rolę jej politycznego przywódcy – każda jednak w innych kwestiach i w inny sposób. W relacjach zewnętrznych politycznym przywódcą UE może być przewodniczący RE – składający wizyty w imieniu Unii, oznajmiający jej stanowiska, przewodniczący KE – ogłaszający wynik negocjacji w sprawie umowy międzynarodowej czy przewodniczący PE – objaśniający stanowisko Parlamentu w danej sprawie. Także w ramach wewnętrznych prac Unii – determinowania jej działań i konkretnych ustaleń – każdy z wymienionych może odgrywać decydującą rolę, podobnie jak szefowie państw lub rządów. Ci na co dzień nie mogą jednak występować jako przedstawiciele całej UE. Wreszcie – w jakimś aspekcie – rolę przywódczą może odgrywać przywódca państwa aktualnie sprawującego prezydenturę³⁰.

Kariera polityczna Donalda Tuska

W okresie prezydentur premierem Polski był Donald Tusk. Urodził się on w 1957 r. w Gdańsku³¹. W 1980 r. uzyskał tytuł magistra historii na Uniwersytecie Gdańskim³². W latach 80. zaangażował się w działalność opozycyjną, na początku lat 90. aktywnie włączył się w życie polityczne powstającej III RP. Był współzałożycielem Kongresu Liberalno-Demokratycznego (KLD), a od maja 1991 r. przewodniczącym tej partii. Nie wszedł jednak w skład rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego³³. W wyborach parlamentarnych, które odbyły się 27 października 1991 r., Tusk uzyskał mandat poselski³⁴. Partia pod jego wodzą była w opozycji wobec rządu Jana

³⁰ W przypadku Polski jest to szef rządu. Dlatego też od tego miejsca autor rezygnuje ze stosowania określenia „szef państwa lub rządu” w sytuacji pisania o przywódcy państwa sprawującego prezydenturę w Radzie UE. Stosowaną odtąd formą jest określenie „szef rządu” pojawiające się w różnych, także synonimicznych formach.

³¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/premier/donald_tusk/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

³² Strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/posel.xsp?id=406&type=A> (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

³³ Jan Krzysztof Bielecki był obok Tuska jednym z liderów KLD. Od marca 2010 r. jest on szefem Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów. Innym liderem partii był także Janusz Lewandowski – od 2010 r. unijny komisarz do spraw budżetu i programowania finansowego.

³⁴ W wyborach parlamentarnych w roku 1991 Donald Tusk kandydował w okręgu gdańskim (nr 22). Uzyskał 38 778 głosów, co stanowiło 7,87% głosów ważnych. W okręgu gdańskim KLD uzyskało trzy mandaty poselskie, zdobywając 16,95% głosów ważnych. W skali kraju KLD uzyskało 37 mandatów. Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r.*, *Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”* 1991, nr 41, poz. 288, s. 469-470, 510.

Olszewskiego, po upadku którego – oraz nieudanej próbie stworzenia rządu przez Waldemara Pawlaka – poparła gabinet Hanny Suchockiej³⁵.

W kolejnych wyborach parlamentarnych – 19 września 1993 r. – KLD nie przekroczył progu wyborczego³⁶. W kwietniu 1994 r. po powstaniu Unii Wolności (UW) – z połączenia KLD i Unii Demokratycznej – Tusk został jednym z jej wiceprzewodniczących. Z ramienia tej partii kandydował w wyborach parlamentarnych odbywających się 21 września 1997 r. – uzyskał w nich mandat senatora³⁷. Został wybrany wicemarszałkiem Senatu czwartej kadencji³⁸. Z UW Donald Tusk odszedł w 2001 r. – po porażce w rywalizacji o stanowisko szefa partii z Bronisławem Geremekiem.

Początek drogi Tuska do jego aktualnej pozycji to rok 2001. W dniu 19 stycznia – razem z Maciejem Płażyńskim (Akcja Wyborcza Solidarność) i Andrzejem Olechowskim – Tusk zapowiedział powstanie Platformy Obywatelskiej (PO). Jeszcze jako stowarzyszenie, PO wzięła udział w wyborach parlamentarnych 23 września 2001 r. – Tusk uzyskał mandat poselski³⁹, później został wybrany wicemarszałkiem Sejmu czwartej kadencji⁴⁰.

³⁵ W skład rządu Hanny Suchockiej z ramienia KLD weszli Janusz Lewandowski (minister przekształceń własnościowych) oraz Jan Krzysztof Bielecki (minister do spraw integracji w EWG). Por. <http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/s.php?id=2244> (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

³⁶ W wyborach parlamentarnych w roku 1993 KLD uzyskało 3,99% głosów ważnych przy 5-procentowej klauzuli zaporowej. Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r.*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 1993, nr 50, poz. 470, s. 610.

³⁷ W wyborach parlamentarnych w roku 1997 Donald Tusk kandydował w okręgu obejmującym województwo gdańskie, z którego wybierano dwóch senatorów. Tusk otrzymał 221 343 głosy, uzyskując drugi wynik w okręgu. Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 1997 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 września 1997 r.*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 1997, nr 64, poz. 621, s. 1384, 1414.

³⁸ *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 października 1997 r. w sprawie wyboru wicemarszałków Senatu*, <http://ww2.senat.pl/K4/DOK/UCH/1/002Uch.HTM> (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Zgłoszenie kandydatury Tuska na wicemarszałka Senatu czwartej kadencji – zob.: *Druk nr 4 z dnia 21 października 1997 r.*, <http://ww2.senat.pl/K4/DOK/DR/000/004.HTM> (data dostępu: 3 sierpnia 2012). W głosowaniu Tusk otrzymał 84 głosy – zob.: *Diariusz Senatu RP nr 1 z pierwszego posiedzenia Senatu RP czwartej kadencji*, <http://ww2.senat.pl/K4/DOK/DIAR/01/0102.HTM#a5> (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

³⁹ W wyborach parlamentarnych w roku 2001 Donald Tusk kandydował w okręgu wyborczym nr 26 z siedzibą w Gdyni. Uzyskał on 56 048 głosów (najlepszy wynik w okręgu, 14,55% głosów ważnych). W skali kraju PO uzyskała 12,68% głosów (drugi wynik). Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r.*, Dz.U. z 2001 r., nr 109, poz. 1186, s. 8063, 8232-8233, 8236.

⁴⁰ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. w sprawie wyboru wicemarszałków Sejmu*, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/uchwaly/3680-z_u.htm (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Jesienią 2005 r. odbywały się w Polsce wybory parlamentarne i prezydenckie. W pierwszym przypadku sondaże prognozowały zwycięstwo PO, przed Prawem i Sprawiedliwością (PiS) kierowanym przez braci Jarosława i Lecha Kaczyńskich. W opinii publicznej powszechne było przekonanie, że to te dwie partie stworzą nową koalicję rządową (tzw. POPiS). Odbywające się 25 września wybory parlamentarne⁴¹ nieoczekiwanie wygrało PiS. Trudne rozmowy koalicyjne zostały dodatkowo skomplikowane przez wybory prezydenckie, w których kandydatem PO był Tusk, a PiS – Lech Kaczyński. Lider Platformy – mimo zwycięstwa w pierwszej turze⁴² – w drugiej przegrał⁴³. Zmieniło to sytuację ewentualnych koalicjantów i negocjacje w sprawie utworzenia rządu zakończyły się – w ostatnich dniach października 2005 r. – fiaskiem.

W wyniku podwójnej porażki wyborczej PO została jedynie największą partią opozycyjną, a sam Tusk – zaledwie jej liderem. Jednakże w 2007 r. – po wybuchu tzw. afery gruntowej – doszło do przedterminowych wyborów parlamentarnych⁴⁴. Lidera zwycięskiej PO w dniu 9 października 2007 r. prezydent Lech Kaczyński desygnował na stanowisko Prezesa Rady Ministrów⁴⁵. Oficjalne powołanie i zaprzysiężenie pierwszego rządu premiera Donalda Tuska – utworzonego w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL) – nastąpiło 16 października 2007 r.⁴⁶

⁴¹ W wyborach parlamentarnych w roku 2005 Donald Tusk kandydował w okręgu wyborczym nr 25 z siedzibą w Gdańsku. Uzyskał on 79 237 głosów (podobnie jak w roku 2001 był to najlepszy wynik w okręgu, 22,75% głosów ważnych). W skali kraju PO uzyskała 24,14% głosów (drugi wynik). Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.*, Dz.U. z 2005 r., nr 195, poz. 1626, s. 12182, 12400, 12404, 12408.

⁴² Donald Tusk wygrał pierwszą turę wyborów prezydenckich uzyskując 5 429 666 głosów (36,33% głosów ważnych). Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 października 2005 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2005 r.*, Dz.U. z 2005 r., nr 200, poz. 1647, s. 12910.

⁴³ W drugiej turze wyborów prezydenckich Donald Tusk uzyskał 7 022 319 głosów (45,96% głosów ważnych). Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2005 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2005 r., nr 208, poz. 1739, s. 13762.

⁴⁴ W wyborach parlamentarnych w roku 2007 Donald Tusk kandydował w okręgu wyborczym nr 19 z siedzibą w Warszawie I. Uzyskał on 534 241 głosów (najlepszy wynik w okręgu, 46,62% głosów ważnych). PO wygrała wybory parlamentarne uzyskując w skali kraju 41,51% głosów ważnych. Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.*, Dz.U. z 2007 r., nr 198, poz. 1438, s. 13789, 13792, 13798.

⁴⁵ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. nr 1131-44-07 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2007, nr 85, poz. 902.

⁴⁶ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-48-07 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2007, nr 87, poz. 945. *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2007, nr 87, poz. 947.

Tusk był premierem przez okres całej kadencji⁴⁷.

Wybory parlamentarne z 9 października 2011 r. ponownie wygrała PO⁴⁸. W dniu 8 listopada 2011 r. prezydent Bronisław Komorowski desygnował Donalda Tuska na premiera⁴⁹. Drugi rząd koalicji PO-PSL – ponownie z Tuskiem na czele – zaprzysiężony został 18 listopada 2011 r.⁵⁰

Model krajowego przywództwa politycznego Tuska jest od kilku lat przedmiotem analiz politologicznych i publicystycznych w Polsce. Doprowadziły one do wyróżnienia jego dwóch zasadniczych cech⁵¹. Po pierwsze, praktyką Tuska – jako szefa rządu i lidera PO – jest tworzenie możliwie szerokiej ideowo partii, co ma pozwolić zastąpić spory rządu z opozycją sporami wewnątrzpartyjnymi, w ramach których skrajne skrzydła PO podejmują ze sobą dialog⁵². Cała partia ma natomiast ambicję kroczenia jak najbliżej centrum, bycia odzwierciedleniem pogładowego i statystycznego środka. Po drugie, Tusk wystrzega się polityki radykalnych czy choćby nawet dużych reform, stawiając raczej na drobne, ewolucyjne zmiany⁵³. Przywództwo polityczne we własnym państwie jest jednak czymś zupełnie innym od tego, które związane jest ze sprawowaniem prezydentury w Radzie UE.

⁴⁷ Tusk był drugim premierem III RP rządzącym całą kadencją. Pierwszym był Jerzy Buzek (1997-2001).

⁴⁸ W wyborach parlamentarnych w roku 2011 Donald Tusk kandydował w okręgu wyborczym nr 19 z siedzibą w Warszawie I. Uzyskał on 374 920 głosów (najlepszy wynik w okręgu, 36,84% głosów ważnych). PO wygrała wybory parlamentarne uzyskując w skali kraju 39,18% głosów ważnych. Był to pierwszy w historii III RP przypadek drugiego z rzędu zwycięstwa tej samej partii w wyborach parlamentarnych. Dane za: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.*, Dz.U. z 2011 r., nr 218, poz. 1294, s. 12566, 12666-12667, 12672-12674.

⁴⁹ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. nr 1131-13-2011 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2011, nr 101, poz. 1023.

⁵⁰ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-16-2011 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2011, nr 102, poz. 1026; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-17-2011 r. nr 1131-17-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów*, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2011, nr 102, poz. 1027.

⁵¹ Więcej o najistotniejszych i najbardziej charakterystycznych cechach przywództwa politycznego Tuska – zob.: M. Janicki, W. Władysław, *Tuskizm*, „Polityka” 2011, nr 26, s. 20-22.; J. A. Majcherek, *Liberał po przejściach*, „Polityka” 2011, nr 39, s. 26-28.; R. Krasowski, *Jak rządzić, wyborco?*, „Polityka” 2011, nr 43, s. 25-27.

⁵² Por. sprawa projektów ustaw dotyczących zapłodnienia pozaustrojowego (tzw. *in vitro*) – klub parlamentarny PO posiada dwa projekty ustawy, dyskusja w ramach Platformy ma rugować potrzebę dyskusji z opozycją.

⁵³ Jako wyjątek można wskazać reformę podnoszącą wiek emerytalny do 67 lat.

Przywódtwo polityczne szefa rządu państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE

Prezydencja to okres, w którym kolejne państwa członkowskie Unii – według ustalonej kolejności⁵⁴ – przewodniczą pracom Rady UE. Sprawowana jest ona przez trzy państwa przez okres 18 miesięcy, z tym, iż każde z nich prowadzi posiedzenia Rady UE przez okres sześciu miesięcy. Polska sprawowała prezydencję od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.⁵⁵

Traktat lizboński wprowadził kilka istotnych zmian w kwestii funkcjonowania prezydencji⁵⁶. W ich obliczu różnie można oceniać jej nową pozycję – z jednej strony większość jej funkcji uległo ograniczeniu, z drugiej zaś ta najważniejsza – medialna – nie została znacząco uszczuplona. Ponadto, Rada UE wciąż jest najważniejszą unijną instytucją.

Szef rządu państwa sprawującego prezydencję może – w pewnym aspekcie – pełnić rolę politycznego przywódcy Unii Europejskiej. Jest on zwierzchnikiem ministrów prowadzących posiedzenia konkretnych składów Rady, „szefem” prezydencji. Po zmianach wprowadzonych przez traktat lizboński jego rola została jednak ograniczona właściwie tylko do tej kwestii, dlatego przywództwo polityczne szefa rządu państwa sprawującego prezydencję można określić bardziej jako miękkie, niezinstytucjonalizowane, zależne od indywidualnych cech konkretnego polityka. Należy pamiętać o zarysowanym obrazie zjawiska przywództwa politycznego w Unii – ma ono dwa aspekty (personalny i instytucjonalny) oraz jest rozproszone pomiędzy różne osoby i instytucje. Nie może być przez to rozumiane tak, jak przywództwo w polityce krajowej. Konkludując – szef rządu państwa sprawującego prezydencję nie jest wyłącznym przywódcą politycznym UE, a jedynie jednym z wielu.

Przywódtwo polityczne szefa rządu państwa sprawującego prezydencję należy wyprowadzić z nurtów osobowościowego i instytucjonalnego. To indywidualne cechy danego polityka decydują o jego odbiorze oraz znaczeniu jego słów i czynów na arenie europejskiej. Równocześnie wyłącznie one nie są w stanie zapewnić mu pozycji „szefa” prezydencji, gdyż tę zyskuje on dzięki systemowo wypracowanym

⁵⁴ Aktualnie kolejność sprawowania prezydencji określa *Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania Prezydencji w Radzie*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 4 stycznia 2007 r., L 1, 2007, s. 11-12.

⁵⁵ „Polskie” trio dopełniają Dania (prezydencja w pierwszej połowie 2012 r.) i Cypr (druga połowa 2012 r.).

⁵⁶ Oscyłują one wokół: podziału dotychczasowych uprawnień prezydencji pomiędzy przewodniczącego RE, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz przedstawicieli trzech państw tzw. trio prezydencji; ograniczenia sprawowania prezydencji do Rady do Spraw Ogólnych (i ewentualnych innych), COREPER I, COREPER II oraz przyporządkowanych Radzie komitetów i grup roboczych; ograniczenia niektórych funkcji prezydencji. Wyróżnić można pięć podstawowych: medialną, administracyjną, planistyczną, koordynacyjną, reprezentacyjną – pierwsze dwie na mocy traktatu lizbońskiego nie uległy znaczącemu ograniczeniu, w przeciwieństwie do pozostałych. Zob.: J. J. Węc, op.cit., s. 35-45.

przez Unię zasadam funkcjonowania jej instytucji oraz na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w jego państwie⁵⁷.

Funkcje przywództwa politycznego szefa rządu państwa sprawującego prezydencję klasyfikować można na dwa sposoby – według funkcji samej prezydencji oraz według funkcji typowych dla zjawiska przywództwa politycznego. W tym drugim przypadku funkcje mające na celu zaspokojenie potrzeb indywidualnych, utożsamić możemy z tymi działaniami, poprzez które przywódca państwa sprawującego prezydencję realizuje narodowe interesy tego państwa. Funkcje mające na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych wypełniane są przez działania służące interesom Unii jako całości.

Najtrudniejsza do uchwycenia jest relacja przywództwa politycznego szefa rządu państwa sprawującego prezydencję z władzą polityczną. Jak zostało już stwierdzone, nie są to zjawiska tożsame, a ich związek jest integralną częścią każdej spójnej koncepcji pierwszego z nich. W omawianym przypadku relacja ta jest jednak jeszcze bardziej skomplikowana. Sprawowanie władzy politycznej nie jest bowiem celem, istotą działań szefa rządu państwa sprawującego prezydencję. Jest jednak ich warunkiem *sine qua non*, bowiem tylko sprawując władzę polityczną w swoim państwie, dany polityk może być zwierzchnikiem ministrów, którzy w trakcie prezydencji prowadzą posiedzenia składów Rady UE. W tej sytuacji przewodzenie jakiemuś środowisku lub inna forma przywództwa, realizowana we własnym państwie, daje politykowi pozycję szefa rządu związaną z władzą polityczną. Ta zaś – niejako w konsekwencji – powoduje możliwość sprawowania przez określony czas przywództwa politycznego także poza własnym państwem – w Unii Europejskiej.

Tak nakreślony obraz przywództwa prowadzi do wniosku o jego wielowymiarowym charakterze. Przede wszystkim w przywództwie politycznym szefa rządu państwa sprawującego prezydencję skupiają się dwa aspekty – personalny (konkretny polityk) oraz instytucjonalny (zajmowany przez niego urząd oraz traktatowe uwarunkowania funkcjonowania Rady UE i jej pozycja w systemie instytucjonalnym UE). Wynika to z ogólnej dwuaspektowości zjawiska przywództwa politycznego w Unii – z jednej strony istotne są indywidualne cechy polityka, z drugiej pozycja i znaczenie, które dają mu przepisy prawa. Reasumując, przywództwo polityczne szefa rządu państwa sprawującego prezydencję wynika z instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania UE oraz cech osobistych polityka. Powinno ono mieć na celu wypełnianie funkcji prezydencji, a także realizację interesów państwa ją sprawującego oraz Unii jako całości. Wreszcie nie wiąże się ono z władzą polityczną na arenie europejskiej, ale wynika z władzy politycznej sprawowanej w danym kraju.

⁵⁷ Dowodzi to uzupełniania się źródeł przywództwa politycznego. W tym przypadku nie mają znaczenia nurty sytuacyjny i interakcyjny, ponieważ sprawowanie prezydencji jest rutynowym aspektem członkostwa w UE.

Przewództwo polityczne Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji w Radzie UE

Premier Donald Tusk w trakcie polskiej prezydencji podejmował różnego rodzaju działania, które sklasyfikować można – według form aktywności – jako: udział w spotkaniach bilateralnych; udział w multilateralnych posiedzeniach i szczytach; przemówienia. Fakt podejmowania tych czynności oraz wypowiedziane w ich trakcie słowa i składane deklaracje były przejawem przywództwa politycznego Tuska, który próbował nadać nowy, euroentuzjastyczny ton debacie na temat Unii Europejskiej.

1. Spotkania bilateralne

Wśród spotkań dwustronnych – wymagających najszerzego omówienia – na podstawie kryteriów geograficznego i politycznego można wyszczególnić spotkania szefa polskiego rządu z przedstawicielami: państw członkowskich UE; instytucji unijnych; państw europejskich niebędących członkami UE; państw pozaeuropejskich; organizacji międzynarodowych (innych niż UE). Kolejnym kryterium jest czas⁵⁷. Tusk – co oczywiste – odbył szereg spotkań z politykami z wyżej wymienionych kategorii w trakcie trwania polskiej prezydencji. Odbywały się one jednak też jeszcze w okresie przygotowań do niej, kiedy celem było przybliżenie rozmówcom programu polskiego przewodnictwa w Radzie UE⁵⁹.

1.1. Państwa członkowskie Unii Europejskiej

Spośród wyszczególnionych kategorii spotkań Donalda Tuska największe znaczenie miały te, które odbywał on z przywódcami innych państw członkowskich UE.

1.1.1. Spotkania przed inauguracją prezydencji

Zestawienie spotkań szefa polskiego rządu odbywających się przed 1 lipca 2011 r., których jednym z tematów była prezentacja i omówienie wstępnych – a po 31 maja 2011 r. oficjalnych – priorytetów polskiej prezydencji przedstawia tabela nr 1⁶⁰.

⁵⁸ W tekście analizowany jest okres od 21 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. Pierwsza data to dzień przyjęcia przez polski rząd i ogłoszenia wstępnej listy priorytetów programowych polskiej prezydencji – od tego momentu rozmowy na jej temat mogły toczyć się wokół konkretnych, aczkolwiek nadal wstępnych, deklaracji. Zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/rzad/pozostale_dokumenty/informacje_zwiazane_z_ue/wstepna_lista_priorytetow_p.5071/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁵⁹ Informacje na temat dat poszczególnych spotkań pochodzą ze strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (www.premier.gov.pl). Konkretnie spotkanie jest w tekście uwzględnione w sytuacji, kiedy na obecność tematu polskiej prezydencji w jego agendzie KPRM wskazywała w jego opisie. Następnie informacja ta była weryfikowana i uszczegóławiana na podstawie innych źródeł.

⁶⁰ W tabeli nr 1 pogrubioną czcionką oznaczono spotkania zasługujące z różnych względów na szersze omówienie w dalszej części tekstu.

Tabela nr 1. Spotkania Donalda Tuska z przywódcami innych państw członkowskich UE przed inauguracją polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Państwo spotkania	Rozmówca
13 października 2010 r.	Bułgaria	Premier Bułgarii Bojko Borisow ⁶¹
4 listopada 2010 r.	Polska	Premier Czech Petr Nečas ⁶²
1 grudnia 2010 r.	Polska	Premier Węgier Viktor Orbán⁶³
6 grudnia 2010 r.	Niemcy	Kanclerz Niemiec Angela Merkel ⁶⁴
19 stycznia 2011 r.	Polska	Premier Finlandii Marii Kiviniemi ⁶⁵
10 marca 2011 r.	Hiszpania	Premier Hiszpanii Jose Luis Zapatero ⁶⁶
6 kwietnia 2011 r.	Polska	Premier Malty Lawrence Gonzi ⁶⁷
7 kwietnia 2011 r.	Polska	Premier Grecji Georgios Papandreu ⁶⁸

⁶¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_bulgarii.5443/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁶² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premierow_polski_i_c.5483/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Po zakończeniu spotkania szef polskiego rządu podkreślił: „Wiążemy duże nadzieje na współpracę z Czechami podczas polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Czechy będą wtedy sprawować przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej. Zbliżający się sezon polityczny będzie stał pod znakiem Europy Środkowo-Wschodniej”.

⁶³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_węgier_w_polsc.5765/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁶⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polsko_niemieckie_konsultacje_5774/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Spotkanie Tuska i Merkel miało miejsce podczas polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych. Kanclerz wyraziła wówczas gotowość wsparcia polskiej prezydencji, deklarując szczególne wsparcie Niemiec dla Partnerstwa Wschodniego.

⁶⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_systematyczne_rozmowy.5971/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Po zakończeniu spotkania premier Kiviniemi pozytywnie wypowiadała się o programie Partnerstwa Wschodniego. Tusk przekazał z kolei wiadomość o poparciu Finlandii dla kwestii rozszerzenia UE jako jednego z priorytetów polskiej prezydencji.

⁶⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_polska_jest_gotowa_uc.6174/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Po spotkaniu Tusk poinformował o poparciu Hiszpanii dla priorytetów polskiej prezydencji.

⁶⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premierzy_polski_i_malty_o_syt.6347/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Głównym tematem, który Tusk określił po spotkaniu jako jedno z wyzwań polskiej prezydencji, była – ważna dla Malty – kwestia nielegalnej imigracji do Europy z Afryki Północnej.

⁶⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_dla_polski_i_grecji_i.6359/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Po rozmowie z Papandreu, Tusk po raz kolejny wymienił wyzwania polskiej prezydencji: ponownie sprawę nielegalnej imigracji oraz kryzys finansowy strefy euro i konieczność zapewnienia równorzędnego traktowania stosunków zarówno z południowymi, jak i wschodnimi sąsiadami Unii.

8 kwietnia 2011 r.	Austria	Kanclerz Austrii Werner Faymann ⁶⁹
18 kwietnia 2011 r.	Wielka Brytania	Premier Wielkiej Brytanii David Cameron⁷⁰
20 maja 2011 r.	Polska	Premier Bułgarii Bojko Borisow ⁷¹
30 maja 2011 r.	Polska	Premier Szwecji Frederik Reinfeldt ⁷²
3 czerwca 2011 r.	Francja	Prezydent Francji Nicolas Sarkozy, premier Francji François Fillon⁷³
13 czerwca 2011 r.	Polska	Premier Estonii Andrus Ansip ⁷⁴
21 czerwca 2011 r.	Polska	Kanclerz Niemiec Angela Merkel⁷⁵

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Spośród spotkań odbywających się jeszcze w roku 2010 najważniejsze – z punktu widzenia przygotowań do prezydencji – było to podczas wizyty w Polsce premiera Węgier Viktora Orbána (1 grudnia 2010 r.). Spotkali się wtedy szefowie rządów państw, których prezydencje miały nastąpić po sobie. Tusk stwierdził w imieniu swoim i Orbána: „Zrobimy obaj wszystko, aby ten najbliższy rok był dla Europy rokiem spokojniejszym i rokiem przełamania turbulencji, które wstrząsają nie tylko

⁶⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_wspolnie_bedziemy_mus.6369/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Również w tej rozmowie pojawiła się sprawa nielegalnej imigracji z Afryki Południowej – konieczność podjęcia tego tematu na forum UE Tusk określił jako wspólny obowiązek. Powiedział także, iż w tak trudnym momencie, na jaki przypada polska prezydencja, liczy on na pomoc Austrii, zwłaszcza, że relacje obu krajów ocenił jako najlepsze w historii.

⁷⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polska_i_wielka_brytania_beda_.6414/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁷¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_bulgarii_w_pol.6607/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Wypowiedzi po spotkaniu skupiły się głównie wokół zapewnień o wsparciu Polski dla wejścia Bułgarii do strefy Schengen oraz o bułgarskim poparciu dla priorytetów polskiej prezydencji.

⁷² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premierzy_polski_i_szwecji_ma.6668/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Konkluzją spotkania było zapewnienie premierów o ich „wspólnej wizji rozwoju UE”. Głównymi tematami rozmów były: jednolity rynek, strefa Schengen oraz Partnerstwo Wschodnie.

⁷³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_polska_moze_liczyc_na.6704/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁷⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/estonskie_poparcie_dla_polskie.6760/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Po spotkaniu premier Ansip jasno zadeklarował: „Możecie liczyć na nasze wsparcie w czasie polskiej prezydencji”.

⁷⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_polsko_niemieckie_rel.6852/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Europą, ale i całym światem”⁷⁶. Mimo że Węgry nie tworzyły z Polską tzw. trio prezydencji, to obaj politycy skonsultowali ze sobą programy przewodnictwa swoich krajów w Radzie UE – polski premier mówił, że „następujące po sobie prezydencje będą prowadzone w tym samym duchu i z takim samym rozumieniem spraw europejskich”⁷⁷.

W styczniu 2011 r. Donald Tusk rozpoczął cykl roboczych wizyt będący elementem przygotowań do prezydencji – w ich trakcie miał on przedstawiać jej program i zabiegać o poparcie dla niego. Do tego samego celu wykorzystywał też premier wizyty europejskich polityków w Polsce. Wraz ze zbliżaniem się inauguracji prezydencji, rozpoczęły się spotkania Tuska z politykami z największych państw UE.

Podczas pierwszego – z premierem Wielkiej Brytanii Davidem Cameronem (18 kwietnia 2011 r.) – rozmówca Tuska podkreślił, że „zaangażowanie UE w sprawy Afryki Północnej nie może odbywać się kosztem realizacji Partnerstwa Wschodniego”⁷⁸. Podobnie inne polskie priorytety Tusk ocenił jako sprawy łączące Polskę i Wielką Brytanię oraz osobiście jego i Camerona⁷⁹. Jediną kwestią, na którą wskazano jako różniącą premierów, był przysły unijny budżet⁸⁰.

Rozmowy z przywódcami dwóch największych państw Unii Tusk odbył w czerwcu, krótko przed inauguracją prezydencji. Podczas wizyty we Francji (3 czerwca 2011 r.) spotkał się z prezydentem Nicolasem Sarkozyem i premierem François Fillonem. Po zakończeniu rozmów szef polskiego rządu przekazał informację o „pełnym porozumieniu, co do istotnych punktów polskich priorytetów”⁸¹. Dodał także, że „zawsze kiedy Polska podejmuje poważne wyzwania w ramach Unii Europejskiej, może liczyć na prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego”⁸².

⁷⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_wegier_w_polsc.5765/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁷⁷ Ibidem. Orbán podkreślił, iż przez cały rok 2011 Unią miały kierować państwa z Europy Środkowo-Wschodniej. W aspekcie pokazywania na forum UE wyszehradzkiej współpracy regionalnej spotkanie z Orbánem było kontynuacją rozmów Tuska z premierem Czech P. Nečasem z listopada 2010 r.

⁷⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polska_i_wielka_brytania_beda_6414/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Polski premier ocenił, że była to wypowiedź „spontaniczna i zdecydowana, która pozwala sądzić, że Europa będzie w sposób zbilansowany traktować oba wymiary sąsiedztwa: Południowego i Wschodniego”.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_polska_moze_liczyc_na.6704/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tusk podkreślił zwłaszcza porozumienie w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego.

⁸² Ibidem.

Spotkanie z kanclerz Angelą Merkel (21 czerwca 2011 r.) odbyło się w ramach polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych⁸³. Wśród omawianych spraw dotyczących Unii znalazły się także cele i program polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Tusk zapewnił, że otrzymał od kanclerz i ministrów federalnych deklarację wsparcia dla polskiej prezydencji i jej priorytetów⁸⁴. Merkel podkreśliła, że Niemcy są szczególnie zainteresowane Partnerstwem Wschodnim, akcesją Chorwacji do UE i podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą⁸⁵. Szef polskiego rządu podsumował spotkanie słowami o znanej na unijnym forum dobrej współpracy obu państw, którą w przededniu prezydencji określił jako „bardzo ważne doświadczenie” dla Polski⁸⁶.

Reasumując, przed inauguracją prezydencji premier Tusk odbył szereg spotkań z przywódcami innych państw członkowskich UE. Ich głównymi tematami były zawsze relacje dwustronne, jednak już od drugiej połowy 2010 r. temat polskiego przewodnictwa w Radzie UE pojawiał się z coraz większą częstotliwością. Począwszy od kwietnia 2011 r. temat prezydencji był każdorazowo jednym z głównych na kolejnych spotkaniach, które kończyły się wyrażeniem przez rozmówcę szefa polskiego rządu poparcia – dla konkretnych priorytetów lub całego programu prezydencji. Poprzez spotkania te Tusk przybliżał europejskim partnerom polską wizję Europy i własnego w niej przewodnictwa. Tym samym kwestie unijne zajmowały wówczas ważne miejsce w agendach spotkań polskiego premiera.

1.1.2. Spotkania w trakcie prezydencji

Po rozpoczęciu prezydencji zmienił się charakter spotkań bilateralnych szefa polskiego rządu z politykami z innych państw unijnych. Spadła ich częstotliwość⁸⁷ oraz nastąpiła redefinicja tematów rozmów podczas spotkań⁸⁸. Zestawienie zawiera tabela nr 2⁸⁹.

⁸³ Podczas konsultacji została przyjęta „Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” wraz z programem współpracy obu krajów – zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/deklaracja_i_program_wspolprac.6850/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁸⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_polsko_niemieckie_rel.6852/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Wpływ na to miało kilka czynników: duża część spotkań przed inauguracją prezydencji była wyłącznie elementem przygotowań do niej; zwiększyła się liczba spotkań z przedstawicielami instytucji unijnych; w Polsce trwała kampania wyborcza przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na 9 października 2011 r., w którą premier osobiście aktywnie się zaangażował. Drugie półrocze jest też dla funkcjonowania UE *de facto* po prostu krótsze – z powodu wakacji oraz okresu przedświątecznego.

⁸⁸ Nadal były to kwestie unijne, lecz nie rozmawiano już – co naturalne – o założeniach programowych polskiej prezydencji, lecz o aktualnych sprawach UE i możliwościach oddziaływania na nie polskich urzędników.

⁸⁹ W tabeli nr 2 pogrubioną czcionką oznaczono spotkania zasługujące z różnych względów na szersze omówienie w dalszej części tekstu.

Tabela nr 2. Spotkania Donalda Tuska z przywódcami innych państw członkowskich UE w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Państwo spotkania	Rozmówca
15 lipca 2011 r.	Czechy	Prezydent Czech Vaclav Klaus, premier Czech Petr Nečas⁹⁰
15 września 2011 r.	Polska	Premier Portugalii Pedro Passos Coelho ⁹¹
21 października 2011 r.	rozmowa telefoniczna ⁹²	Kanclerz Niemiec Angela Merkel ⁹³
27 października 2011 r.	Polska	Premier Danii Helle Thorning-Schmidt⁹⁴
7 grudnia 2011 r.	rozmowa telefoniczna	Premier Wielkiej Brytanii David Cameron ⁹⁵
19 grudnia 2011 r.	Polska	Premier Finlandii Jyrki Katainen ⁹⁶

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Wizyta Tuska w Pradze (15 lipca 2011 r.) była w pewnym sensie kontynuacją spotkań odbywających się przed 1 lipca 2011 r., gdyż jednym z jej celów było uzyskanie wyraźnego poparcia kolejnego państwa⁹⁷. Udało się to osiągnąć – premier Nečas zadeklarował, że priorytety polskiej prezydencji Czesi „uważają za własne i w całości je popierają”⁹⁸. Wizyta ta nosiła też jednak wyraźne znamiona faktu,

⁹⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_pradze.7080/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁹¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premierow_polski_i_p.7726/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tusk i Passos Coelho rozmawiali o finansach UE – kryzysie strefy euro i związanej z tym sytuacji Portugalii oraz projektowanej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 (Tusk dziękował premierowi Portugalii za „owocną współpracę między polską prezydencją a Portugalią, jeśli chodzi o przyszły budżet europejski, w szczególności politykę spójności”), a także o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (m.in. Partnerstwo Wschodnie).

⁹² W trakcie sprawowania prezydencji Tusk odbywał też zwyczajowe dla szefa rządu konsultacje przed szczytami RE. Taki właśnie charakter miały rozmowy telefoniczne z kanclerzem Merkel i premierem Cameronem.

⁹³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rozmowa_premiera_donalda_tuska.8156/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Były to konsultacje przed szczytem RE zaplanowanym na 23 października 2011 r.

⁹⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_donalda_tuska.8183/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁹⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rozmowa_premiera_donalda_tuska.8506/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Były to konsultacje przed szczytem RE zaplanowanym na 8-9 grudnia 2011 r.

⁹⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_finlandii_w_po.8634/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

⁹⁷ Wizyta wpisywała się w spotkania Tuska z Nečasem w listopadzie 2010 r. i V. Orbánem w grudniu 2010 r. – także tutaj przywódcy wskazywali na ważną rolę państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej w UE.

⁹⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_pradze.7080/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

że odbywała się w momencie, w którym Polska przewodniczyła już pracom Rady UE – obaj premierzy podjęli temat ewentualnych wspólnych działań w kwestiach przewidzianych przez program prezydencji, takich jak rozwój rynku wewnętrznego, bezpieczeństwo energetyczne⁹⁹ i polityka spójności.

Ważnym spotkaniem Tuska podczas polskiej prezydencji były konsultacje z premierem Danii Helle Thorning-Schmidt (27 października 2011 r.), w trakcie których poruszono tematy: polskich doświadczeń związanych z kierowaniem pracami Rady UE, współpracy w ramach tzw. trio prezydencji, bieżącej sytuacji Unii¹⁰⁰. W wypowiedziach polityków po zakończeniu spotkania brzmiał wspólny ton – Tusk mówił o „ochronie integralności całej Unii Europejskiej”, Thorning-Schmidt zaś o „wspólnym interesie europejskim opartym na współpracy i spójności”¹⁰¹.

Ostatnim w trakcie polskiej prezydencji spotkaniem bilateralnym Tuska była wizyta w Polsce premiera Finlandii Jyrki Katainena (19 grudnia 2011 r.)¹⁰². Z racji jej terminu szef fińskiego rządu podsumował kończące się polskie przewodnictwo w Radzie UE: „Chciałbym podziękować za dobrą prezydencję. Mogę stwierdzić z pełną odpowiedzialnością, że polska prezydencja była bardzo dobrze przeprowadzona, bardzo ważne sprawy zyskały nowy wymiar. Podejście do prezydencji było bardzo dobre i silne. Nie tylko treść, ale także sposób i styl, w jaki Unia została poprowadzona”¹⁰³.

Po inauguracji polskiej prezydencji premier Donald Tusk uczestniczył w mniejszej liczbie spotkań bilateralnych niż w okresie bezpośrednich przygotowań do niej. Tematami rozmów w drugim półroczu 2011 r. były bieżące sprawy Unii i próby znalezienia pola do efektywnej współpracy z przedstawicielami partnerskich krajów. Tusk wciąż wykorzystywał te spotkania do prezentowania swojej wizji Europy.

⁹⁹ Tusk zapowiedział otwarcie we wrześniu 2011 r. polsko-czeskiego interkonektora gazowego w okolicach Cieszyna i odniósł ten przejaw dobrej współpracy obu państw w dziedzinie energetyki szerzej – do sytuacji energetycznej UE, wskazując na to, że inwestycja ją poprawi. Do otwarcia interkonektora doszło 14 września 2011 r. – zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/interkonektor_gazowy_w_cieszyn,7718/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁰⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_donalda_tus,8183/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁰¹ Ibidem. Obie wypowiedzi dotyczyły mechanizmów walki z kryzysem strefy euro.

¹⁰² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_finlandii_w_po,8634/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tematami rozmowy były: działania antykryzysowe w Unii, perspektywa finansowa na lata 2014-2020, Partnerstwo Wschodnie. Efektem wizyty Katainena było przyjęcie wspólnego komunikatu w sprawie wzmocnionej współpracy między Polską a Finlandią – zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wspolny_komunikat_ws_wzmocnio,8625/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁰³ Ibidem.

1.2. Przedstawiciele instytucji Unii Europejskiej

Polska prezydencja była w okresie przygotowań do niej, a zwłaszcza w czasie jej trwania, naturalnym tematem rozmów Tuska podczas spotkań z unijnymi urzędnikami.

1.2.1. Spotkania przed inauguracją prezydencji

Zestawienie spotkań premiera Tuska z przedstawicielami unijnych instytucji, które odbyły się przed 1 lipca 2011 r., przedstawia tabela nr 3¹⁰⁴.

Tabela nr 3. Spotkania Donalda Tuska z przedstawicielami instytucji unijnych przed inauguracją polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Miejsce spotkania	Rozmówca
11 października 2010 r.	Polska (Warszawa)	Przewodniczący KE Jose Manuel Barroso ¹⁰⁵
17 stycznia 2011 r.	Polska (Warszawa)	Przewodniczący RE Herman Van Rompuy¹⁰⁶
15 marca 2011 r.¹⁰⁷	Polska (Warszawa)	Przewodniczący RE Herman Van Rompuy¹⁰⁸
25 maja 2011 r.	brak informacji	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim (S&D) ¹⁰⁹
26 maja 2011 r.	brak informacji	Grupa Europejskiej Partii Ludowej (EPP) ¹¹⁰

¹⁰⁴ W tabeli nr 3 pogrubioną czcionką oznaczono spotkania zasługujące z różnych względów na szersze omówienie w dalszej części tekstu.

¹⁰⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_donalda_tuska_z_jose.5438/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Głównymi tematami spotkania były: kolejne posiedzenie RE, zarządzanie gospodarcze w UE oraz tzw. dopalacze (jesień 2010 r. była w Polsce okresem żywej dyskusji publicznej na ich temat – Tusk chciał uzgodnić z Barroso możliwość unijnych regulacji w tym zakresie). Z lakonicznej informacji wynika także, że politycy rozmawiali o polskiej prezydencji i Partnerstwie Wschodnim.

¹⁰⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_przewodni.5949/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁰⁷ W międzyczasie odbyło się jeszcze jedno spotkanie Tuska z Van Rompuyem – nie dotyczyło ono jednak polskiej prezydencji, lecz odbywającego się 11 marca 2011 r. nadzwyczajnego posiedzenia RE poświęconego sytuacji w Afryce Północnej, głównie w Libii. Zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rozmowa_premiera_z_przewodnicz.6154/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁰⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_z_szefem_re_o_polskiej.6201/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁰⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_liderami_.6637/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹¹⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/europejscy_chadecy_u_premiera.6643/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). W spotkaniu wziął udział także Joseph Daul, lider EPP. PO należy do niej jako federacji partii europejskich, wchodzi też w skład jej grupy w PE. Wcześniejsze spotkanie Tuska z Daulem odbyło się 26 listopada 2010 r. w Warszawie – zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_przewodni.5734/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

16 czerwca 2011 r.	brak informacji	Grupa Zielonych/Wolnego Przymierza Europejskiego (Greens-EFA) ¹¹¹
17 czerwca 2011 r.	Polska (Warszawa)	Konferencja Przewodniczących PE (przewodniczący PE, przewodniczący frakcji) ¹¹²
11 lipca 2011 r.	brak informacji	Grupa Porozumienia Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE) ¹¹³

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Po pierwszym spotkaniu z Tuskiem (17 stycznia 2011 r.) Van Rompuy mówił: „Jestem niezmiernie zadowolony ze stanu przygotowań Polski. Będziemy współpracowali blisko, aby polska prezydencja okazała się sukcesem”¹¹⁴. Tusk z kolei chwalił współpracę z przewodniczącym RE i podkreślał wagę Partnerstwa Wschodniego dla przyszłego polskiego przewodnictwa, wskazując, że jest ono jednym z jego głównych priorytetów¹¹⁵. Pozostałe kwestie zapowiadane przez Tuska po tym spotkaniu to: finał chorwackiego procesu akcesyjnego, poprawa relacji z Rosją oraz aktywność w walce z kryzysem finansowym¹¹⁶. Kolejne priorytety Tusk wymienił po drugim spotkaniu z Van Rompuyem (15 marca 2011 r.) – były to kwestie dotyczące jednolitego rynku, bezpieczeństwa Europy, rozwoju współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego i organizacji jego szczytu, który Van Rompuy określił „jednym z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji”¹¹⁷.

Kontakty z Parlamentem Europejskim były istotnym elementem przygotowań do prezydencji – szef polskiego rządu spotkał się z przedstawicielami czterech grup politycznych oraz z Konferencją Przewodniczących PE¹¹⁸. Podczas tego ostatniego

¹¹¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/szef_rzadu_spotkal_sie_z_przed,6813/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹¹² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/parlament_europejski_sojusznik,6825/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹¹³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/poparcie_liberalow_w_parlamenc,7013/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Spotkanie to odbyło się już po inauguracji polskiej prezydencji, jednak stanowiło wyraźną kontynuację spotkań z przedstawicielami PE, które w większości odbyły się przed 1 lipca 2011 r. – dlatego też zostało ono uwzględnione w części dotyczącej spotkań odbywających się przed rozpoczęciem polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

¹¹⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_przewodni,5949/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹¹⁵ Ibidem. Tusk mówił: „Idea Partnerstwa Wschodniego leży w interesie całej Unii. Doszliśmy do wniosku, że sytuacja na Białorusi i w innych państwach uczestniczących w Partnerstwie nadal wymaga koncentracji i aktywności”.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_z_szefem_re_o_polskiej,6201/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹¹⁸ Wszystkie spotkania poświęcone były polskiej prezydencji – Tusk przedstawiał jej założenia i priorytety.

spotkania premier i towarzyszący mu ministrowie przedstawili szczegóły programu polskiej prezydencji, prezentując jej priorytety: dalszą integrację, walkę z kryzysem finansowym, wzrost gospodarczy, zwiększenie konkurencyjności oraz zyskanie gwarancji bezpieczeństwa energetycznego i żywnościowego. Tusk podkreślił, że: „Polskie priorytety są próbą dalszej integracji Europy”¹¹⁹. Podsumowując spotkanie, przewodniczący PE Jerzy Buzek powiedział: „Jest pełne poparcie wszystkich ugrupowań politycznych w PE dla prezydencji polskiej jako całości i dla polskich priorytetów”¹²⁰ oraz dodał, że „Polska może dać impuls do zmiany nastroju w całej Unii”¹²¹.

Spotkania z przedstawicielami RE i PE pokazały poparcie dla programu polskiej prezydencji, który Tusk przedstawiał – wraz ze swoją wizją UE – by w momencie początku jego realizacji mieć możliwie szerokie poparcie, także w instytucjach unijnych i pośród ich liderów.

1.2.2. Spotkania w trakcie prezydencji

W trakcie sprawowania przez Polskę prezydencji zwiększyła się liczba spotkań premiera Tuska z przedstawicielami unijnych instytucji – przede wszystkim z przewodniczącym RE. Zestawienie spotkań przedstawia tabela nr 4¹²².

Tabela nr 4. Spotkania Donalda Tuska z przedstawicielami instytucji unijnych w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Miejsce spotkania	Rozmówca
8 lipca 2011 r.	Polska (Warszawa)	Przewodniczący KE Jose Manuel Barroso ¹²³
26 sierpnia 2011 r.	rozmowa telefoniczna	Przewodniczący RE Herman Van Rompuy ¹²⁴
30 sierpnia 2011 r.	Belgia (Bruksela)	Przewodniczący KE Jose Manuel Barroso, przewodniczący PE Jerzy Buzek ¹²⁵

¹¹⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/parlament_europejski_sojuszniak.6825/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² W tabeli nr 4 pogrubioną czcionką oznaczono spotkania zasługujące z różnych względów na szersze omówienie w dalszej części tekstu.

¹²³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wspolne_obraady_rady_ministrow_6998/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹²⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rozmowa_premiera_donalda_tuska.7518/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tematami rozmowy były: sytuacja w strefie euro, reforma zarządzania gospodarczego w UE i przygotowania do szczytu Partnerstwa Wschodniego. Rozmowa ta była elementem stałych konsultacji Tuska z Van Rompuyem.

¹²⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_donald_tusk_w_brukseli.7536/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

6 września 2011 r.	Polska (Warszawa)	Martin Schultz, lider grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim ¹²⁶
12 września 2011 r.	Belgia (Bruksela)	Przewodniczący RE Herman Van Rompuy ¹²⁷
29 września 2011 r.	Polska (Warszawa)	Przewodniczący RE Herman Van Rompuy ¹²⁸
20 października 2011 r.	Belgia (Bruksela)	Przewodniczący RE Herman Van Rompuy, przewodniczący KE Jose Manuel Barroso ¹²⁹

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Spotkanie Tuska i Barroso w dniu 8 lipca 2011 r. odbyło się podczas – zwyczajowego na początku każdej prezydencji – wspólnego posiedzenia rządu państwa ją sprawującego i Komisji Europejskiej¹³⁰. Po indywidualnej rozmowie z przewodniczącym KE, polski premier powiedział: „Dzisiejsze spotkanie potwierdziło nasze wzajemne intencje mocnej współpracy, po to, by maksimum decyzji miało maksy-

¹²⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkania_premiera_poswiecone_7642/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Szef europejskich socjalistów wyraził się z uznaniem o – odbywającym się wcześniej tego samego dnia – spotkaniu Tuska z białoruskimi opozycjonistami. Mówił też o innym państwie Partnerstwa Wschodniego – Ukrainie (wskazał na konieczność poprawy tamtejszych relacji władzy z opozycją) oraz odniósł się do spraw bieżących, wskazując na dotychczasowe osiągnięcia polskiej prezydencji (m.in. postępowanie w kwestii regulacji finansowych).

¹²⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_tuska_i_prz.7691/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tematy rozmowy obu polityków były podobne jak podczas ich wcześniejszej rozmowy telefonicznej. Po spotkaniu Tusk powiedział: „Polska opowiada się za Unią Europejską, która jako całość będzie bardziej zdyscyplinowana w zakresie działań gospodarczych i finansowych, i jest przeciwko tworzeniu nowych podziałów we wspólnocie”.

¹²⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkania_premiera_i_przewodni.7915/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Spotkanie odbyło się dzień przed szczytem Partnerstwa Wschodniego. Tusk i Van Rompuy spotkali się przedstawicielami białoruskiej opozycji i uczestników konferencji „Civil Society”. Szef polskiego rządu docenił zaangażowanie państw Unii Europejskiej w próbę poprawy sytuacji na Białorusi, a także podkreślił rolę Partnerstwa Wschodniego w procesie demokratyzacji państw w nim uczestniczących.

¹²⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_donald_tusk_na_konfere.8143/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Spotkania odbyły się podczas Konferencji Budżetowej poświęconej perspektywie finansowej 2014-2020 (zob. niżej).

¹³⁰ Podczas posiedzenia omawiano: planowaną perspektywę finansową UE na lata 2014-2020, politykę energetyczną, jednolity patent europejski, „Single Market Act”, utworzenie Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji, nowe rozporządzenie w sprawie polityki spójności, pakiet legislacyjny wspólnej polityki rolnej, eksport polskich warzyw na rynek rosyjski. Po wspólnych obradach polskiego rządu i KE, Tusk spotkał się z Barroso, a ministrowie pracowali z komisarzami w ramach grup tematycznych.

malnie wspólnotowy charakter”¹³¹. Barroso także podkreślał wagę rozmawiania o sprawach Unii w duchu podejścia wspólnotowego, pełnego solidarności oraz stwierdził: „W tej chwili Europa jest przepełniona pesymizmem. Niektóre skrajne siły kwestionują istotę UE, przez co bardzo źle przysługują się swoim własnym państwom. Mam nadzieję, że polski optymizm i entuzjazm stanie się zaraźliwy”¹³².

Kolejny raz Tusk spotkał się z Barroso w dniu 30 sierpnia 2011 r.¹³³ Po rozmowie wskazał na najlepsze według niego metody wyjścia z kryzysu: „Europa dzisiaj potrzebuje działań maksymalnie zintegrowanych, potrzebuje wzmacniania instytucji wspólnotowych, przywództwa instytucjonalnego i politycznego, gdyż to jest dobra droga do przełamania kryzysu finansowego, jakiego jesteśmy świadkami”¹³⁴. Były to słowa podobne do wypowiedzianych w przemówieniu inauguracyjnym polską prezydencję. Wola silnego przywództwa jako jedna z recept na kryzys pobrzmiewała w wypowiedziach Tuska przez cały okres polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

Podczas odbywających się w trakcie polskiej prezydencji spotkań z przedstawicielami unijnych instytucji, Donald Tusk omawiał każdorazowo zbliżone tematy – kryzys strefy euro, kwestie zarządzania gospodarczego w UE, Partnerstwo Wschodnie, potrzebę utrzymania wspólnoty i wykształcenia silnego przywództwa. Podobnie jak w przypadku spotkań z przywódcami innych unijnych państw, polski premier korzystał z możliwości prezentowania swojej wizji przyszłości UE.

1.3. Państwa europejskie niebędące członkami Unii Europejskiej

Temat polskiej prezydencji pojawiał się również w trakcie spotkań Donalda Tuska z przywódcami europejskich państw niebędących członkami UE.

1.3.1. Spotkania przed inauguracją prezydencji

Przed inauguracją polskiego przewodnictwa w Radzie UE Tusk odbywał na jego temat rozmowy z przywódcami niektórych państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego – Ukrainy i Mołdawii – oraz w trakcie wizyty na Bałkanach. Do tej kategorii aktywności polskiego premiera należy także zaliczyć spotkania z władzami Turcji. Dominantą wszystkich wymienionych była kwestia ewentualnego dal-

¹³¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wspolne_obrady_rady_ministrow_6998/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Podczas spotkań omawiane było przeciwdziałanie kryzysowi strefy euro oraz prace Rady i PE nad tzw. sześciopakiem. Tusk wskazał na potrzebę zakończenia przedłużającej się dyskusji nad kolejnymi projektami i szybkiego zakończenia prac nad pakietem sześciu aktów prawnych wzmacniających koordynację polityk gospodarczych w UE.

¹³⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_donald_tusk_w_brukseli.7536/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

szego rozszerzenia UE w kierunkach wschodnim i południowym. Zestawienie spotkań przedstawia tabela nr 5¹³⁵.

Tabela nr 5. Spotkania Donalda Tuska z przywódcami państw europejskich niebędących członkami UE przed inauguracją polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Państwo spotkania	Rozmówca
7-8 grudnia 2010 r.	Turcja	Prezydent Abdullah Gül, premier Recep Tayyip Erdogan, przewodniczący parlamentu Mehmet Ali Sahin ¹³⁶
25-26 lutego 2011 r.	Norwegia	Król Norwegii Harald V, premier Jens Stoltenberg ¹³⁷
29-30 marca 2011 r.	Mołdawia	Premier Mołdawii Vladimir Filat, przewodniczący parlamentu Marian Lupu¹³⁸
13 kwietnia 2011 r. ¹³⁹	Ukraina	Prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz, premier Mykoła Azarow ¹⁴⁰
5 maja 2011 r.	Czarnogóra	Premier Czarnogóry Igor Lukšić¹⁴¹
6 maja 2011 r.	Serbia	Premier Serbii Mirko Cvetković¹⁴²
7 maja 2011 r.	Chorwacja	Prezydent Chorwacji Ivo Josipovic, premier Jadranka Kosor¹⁴³
3 czerwca 2011 r.	Polska	Prezydent Turcji Abdullah Gül ¹⁴⁴

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹³⁵ W tabeli nr 5 pogrubioną czcionką oznaczono spotkania zasługujące z różnych względów na szersze omówienie w dalszej części tekstu.

¹³⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_po_pierwszym_dniu_wizy,5783/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹³⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/w_norwegii_o_gospodarce_i_ener,6137/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Spotkanie ze Stoltenbergiem zdominowały kwestie energetyczne, jednak Tusk przedstawił także priorytety polskiej prezydencji (jednym z nich było bezpieczeństwo energetyczne).

¹³⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_wspiera_integracje_mol,6311/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹³⁹ Wcześniej – 30 września 2010 r. i 3 lutego 2011 r. – Tusk spotkał się odpowiednio z premierem i prezydentem Ukrainy. Rozmowy poświęcone były przygotowaniom do piłkarskich mistrzostw Europy w 2012 r.

¹⁴⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_popiera_unijne_aspirac,6403/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polska_popiera_europejskie_asp,6496/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_w_serbii,6508/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_chorwacji,6509/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_prezydenta_turcji,6715/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Poprzez spotkania z władzami państw objętych Partnerstwem Wschodnim jeszcze przed inauguracją prezydencji, premier Tusk chciał pokazać, jak ważny jest dla Polski ten program oraz – szerzej – integracja kolejnych państw wokół unijnych wartości. W Mołdawii (29-30 marca 2011 r.) premier zadeklarował, że Polska „zrobi wszystko, aby przyspieszyć, tak jak to tylko możliwe, proces integracji Mołdawy¹⁴⁵ z Unią”¹⁴⁶ oraz stwierdził, że „Mołdowa jest Europą, nawet jeśli dziś pozostaje poza Unią Europejską”¹⁴⁷. Na Ukrainie (13 kwietnia 2011 r.) Tusk mówił o woli osiągnięcia podczas polskiej prezydencji historycznego dla Europy i obu narodów kolejnego, wyższego pułapu rozszerzenia UE¹⁴⁸.

Wizyta Tuska na Bałkanach miała miejsce w dniach 5-7 maja 2011 r. W kolejnych jej dniach przebywał on w Czarnogórze, Serbii i Chorwacji. Po spotkaniu z premierem pierwszego z państw – Igiorem Lukšiciem – szef polskiego rządu ogłosił, że „specjalnością nadchodzącej polskiej prezydencji w UE będzie rozszerzenie Unii”¹⁴⁹ oraz dodał, że „Europa czeka na Czarnogórę tak, jak kiedyś czekała na Polskę”¹⁵⁰. Celem polskiej prezydencji w kontekście Czarnogóry miało być oficjalne rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych¹⁵¹.

Stanowisko Polski wobec rozszerzenia UE Tusk potwierdził w Serbii, w przypadku której celem miało być uzyskanie przez nią oficjalnego statusu państwa kandydującego do członkostwa w Unii¹⁵². Tusk zapewnił w Belgradzie o takiej ambicji polskiego rządu, a serbski premier Mirko Cvetković podkreślił świadomość posiadania przez jego kraj polskiego poparcia¹⁵³.

¹⁴⁵ Nazwa „Mołdowa” pojawia się w tekście tylko w przypadku cytowania słów premiera Tuska. Jako obowiązującą autor przyjął nazwę „Mołdawia”. Por. *Urzędowy wykaz nazw państw i terytoriów niesamodzielnych*. Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2011, s. VI-VIII, 27, http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/urzedowy_wykaz_nazw_panstw.pdf (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_wspiera_integracje_mol.6311/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_moldawia_jest_europa_6322/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_popiera_unijne_aspirac.6403/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁴⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polska_popiera_europejskie_asp.6496/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁵⁰ Ibidem. W tym momencie Tusk otwarcie prezentował polskie stanowisko w sprawie przyszłości procesu rozszerzeniowego UE i – mimo braku formalnego rozpoczęcia polskiego przewodnictwa – zdawał się zabierać głos w imieniu całej Unii.

¹⁵¹ Ibidem. Decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Czarnogórą zapadła na posiedzeniu RE w czerwcu 2012 r.

¹⁵² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_w_serbii.6508/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Decyzja o przyznaniu Serbii statusu kandydata do członkostwa w Unii zapadła na posiedzeniu RE w marcu 2012 r.

¹⁵³ Ibidem. Również na tym etapie wizyty w słowach Tuska pobrzmiwał ton wypowiedzi w imieniu całej UE, choć – z racji problemów międzynarodowych związanych z Serbią (zaszłości wojen na Bałkanach z lat 90. XX w., sprawa Kosowa) – zdawał się on być ostrożniejszy w deklaracjach niż podczas obecności w Podgoricy.

Finałem wizyty na Bałkanach były spotkania z prezydentem Chorwacji Ivo Josipoviciem i premier Jadranką Kosor. Tusk zasygnalizował w Zagrzebiu, że negocjacje akcesyjne Chorwacji z UE powinny zakończyć się w czerwcu 2011 r., czyli tuż przed początkiem polskiej prezydencji, w związku z czym polską ambicją miało być podpisanie traktatu akcesyjnego¹⁵⁴. Jak stwierdził Tusk, Chorwacja, Polska i pozostałe państwa UE były bliskie „spotkania na wspólnej, europejskiej drodze”¹⁵⁵.

Z władzami Turcji – przed rozpoczęciem polskiej prezydencji – Tusk rozmawiał dwukrotnie – podczas wizyty w tym kraju (7-8 grudnia 2010 r.) oraz w trakcie obecności w Polsce prezydenta Turcji Abdullaha Güla (3 czerwca 2011 r.). Wspólne omówienie tematu przyszłego polskiego przewodnictwa w Radzie UE sprowadziło się do kwestii negocjacji akcesyjnych Turcji. Tusk podkreślił zaangażowanie Polski na rzecz dalszego rozszerzenia Unii, także o Turcję. W kwestii tureckich negocjacji premier zapowiedział, że polska prezydencja będzie czasem, kiedy nabiorą one tempa¹⁵⁶.

Deklaracje Donalda Tuska ze spotkań z przedstawicielami europejskich państw niebędących członkami UE, które odbyły się przed inauguracją polskiej prezydencji, znalazły odzwierciedlenie w jej programie – Partnerstwo Wschodnie i tematyka rozszerzenia są ważnymi elementami priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”. Właśnie Ukraina i Mołdawia zostały określone jako państwa, z którymi w drugiej połowie 2011 r. możliwa miała być finalizacja lub znaczny postęp w negocjacjach na temat umów stowarzyszeniowych oraz tworzenia całościowych i pogłębionych stref wolnego handlu. Rozszerzenie z kolei jest w programie prezydencji nazwane „strategicznym projektem politycznym UE”¹⁵⁷, a podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją wymieniane jest jako główny cel w tym zakresie¹⁵⁸. Prezydencja miała też dążyć do „silnego wspierania europejskich aspiracji państw Bałkanów Zachodnich”¹⁵⁹ oraz „wykorzystać wszelkie okoliczności sprzyjające kontynuowaniu negocjacji akcesyjnych z Turcją”¹⁶⁰, która – określana jako nowoczesna, silna gospodarczo i rozwinięta społecznie – „byłaby wzmocnieniem UE”¹⁶¹.

¹⁵⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_chorwacji,6509/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Podpisanie traktatu akcesyjnego Chorwacji nastąpiło 9 grudnia 2011 r.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_po_pierwszym_dniu_wizy,5783/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁵⁷ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 11, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁵⁸ Ibidem, s. 11-12.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym polską prezydencję, Donald Tusk odbył więc szereg wizyt wpisujących się w później ogłoszony jej program. Pokazał tym samym, że z odpowiednim wyprzedzeniem kładł podwaliny pod realizację podstawowych założeń jednego z priorytetów polskiej prezydencji. Osobistymi wizytami dawał sygnał decydentom i opinii publicznej odwiedzanych państw, iż Unia poprzez Polskę, która miała niedługo stanąć na jej czele, interesuje się i wspiera te kraje w ich reformach. W tym sensie – jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji – Tusk wypełniał jej funkcję reprezentacyjną. Mimo, że były to rozmowy głównie o stosunkach bilateralnych Polski z poszczególnymi państwami, Tusk wykorzystał moment i pokazał się jako polityk proeuropejski, dbający o relacje międzynarodowe własnego państwa, ale patrzący też z perspektywy całej Unii.

1.3.2. Spotkania w trakcie prezydencji

Podobnie jak w przypadku kontaktów z liderami innych państw unijnych, także liczba spotkań z przywódcami państw europejskich niebędących członkami UE spadła w trakcie prezydencji¹⁶². Ich zestawienie przedstawia tabela nr 6¹⁶³.

Tabela nr 6. Spotkania Donalda Tuska z przywódcami państw europejskich niebędących członkami UE w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Państwo spotkania	Rozmówca
20 lipca 2011 r.	Polska	Premier Chorwacji Jadranka Kosor¹⁶⁴
24 lipca 2011 r.	rozmowa telefoniczna	Premier Norwegii Jens Stoltenberg ¹⁶⁵
17 września 2011 r.	Chorwacja	Premier Chorwacji Jadranka Kosor¹⁶⁶
29 września 2011 r.	Polska	Prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz ¹⁶⁷

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁶² Przyczyny tego faktu są podobne do tych w przypadku spotkań z przywódcami państw UE.

¹⁶³ W tabeli nr 6 pogrubioną czcionką oznaczono spotkania zasługujące z różnych względów na szersze omówienie w dalszej części tekstu.

¹⁶⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premier_chorwacji_w_war.7130/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁶⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rozmowa_premierow_polski_i_nor.7163/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Rozmowa premierów dotyczyła zamachów w centrum Oslo i na wyspie Utøya z 22 lipca 2011 r. Donald Tusk przekazał premierowi Norwegii wyrazy współczucia i zapewnił o gotowości Polski i UE do pomocy.

¹⁶⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/traktat_akcesyjny_dla_chorwacji.7751/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁶⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_tuska_z_pre.7909/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Spotkanie poprzedziło rozpoczynający się tego samego dnia szczyt Partnerstwa Wschodniego. Po rozmowie z Janukowyczem, premier Tusk określił Ukrainę jako najbardziej zaawansowaną w integracji z UE spośród państw Partnerstwa.

W tej kategorii spotkań, w okresie trwania prezydencji, najważniejsze były te z premier Chorwacji. Podczas pierwszego z nich (20 lipca 2011 r.) Tusk zadeklarował: „To wielka satysfakcja dla Polaków, że w czasie sprawowania przez nas prezydencji Chorwacja podpisze traktat akcesyjny”¹⁶⁸. Dodał też: „Mamy zamiar z panią premier pracować także na rzecz perspektywy europejskiej dla całego regionu [Bałkanów Zachodnich – G.S.]”¹⁶⁹. Podczas drugiego spotkania (17 września 2011 r.) Donald Tusk przekazał premier Kosor projekt traktatu akcesyjnego. Wypowiadał się przy tej okazji w typowym dla niego proeuropejskim tonie: „To są znaki nadziei dla całej Europy. Dziś, kiedy tak wielu polityków wątpi w przyszłość Europy, wasz wysiłek, wasza odwaga, to, że stajecie się pełnoprawnymi uczestnikami Europy, to także wielki zastrzyk optymizmu, energii i siły dla tych, którzy wierzą w sens Europy. Chorwacja i pani premier pokazują, że Europa ma sens dla ludzi, dla narodów i dla wielkiej wspólnoty historycznej, kulturowej, cywilizacyjnej, do jakiej wszyscy należymy, do jakiej po latach przerwy wracamy”¹⁷⁰.

Nieliczne w trakcie prezydencji spotkania z przywódcami państw europejskich niebędących członkiem UE obfitowały w konkrety – przekazanie chorwackiego traktatu akcesyjnego i zapowiedź jego podpisania w grudniu 2011 r. oraz deklaracje tego, iż jest to przykład i realna droga dla innych państw bałkańskich, były spełnieniem zapowiedzi z maja 2011 r. i dowodem na realizację założonych priorytetów polskiej prezydencji.

1.4. Państwa pozaeuropejskie

Najistotniejszymi spotkaniami z przedstawicielami państw pozaeuropejskich, w agendzie których obecny był temat polskiego przewodnictwa w Radzie UE, są te, w których Donald Tusk brał udział podczas wizyty w Indiach (6-7 września 2010 r.) oraz rozmowa z prezydentem USA Barackiem Obamą podczas jego wizyty w Polsce (27-28 maja 2011 r.).

¹⁶⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premier_chorwacji_w_war,7130/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/traktat_akcesyjny_dla_chorwacji,7751/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Tabela nr 7. Spotkania Donalda Tuska z przywódcami państw pozaeuropejskich

Data	Państwo spotkania	Rozmówca
6-7 września 2010 r.	Indie	Prezydent Indii Pratibha Patil, wiceprezydent i przewodniczący wyższej izby parlamentu Mohammad Hamid Ansari, premier Manmohan Singh, liderka partii rządzącej Sonia Gandhi (Indyjski Kongres Narodowy), liderka opozycji Sushma Swaraj (Indyjska Partia Ludowa) ¹⁷¹
28 maja 2011 r.	Polska	Prezydent USA Barack Obama ¹⁷²

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

1.5. Organizacje międzynarodowe

W ostatniej grupie spotkań – z przedstawicielami organizacji międzynarodowych – znajduje się tylko jedno – z sekretarzem generalnym NATO Andersem Fogh Rasmussenem.

Tabela nr 8. Spotkania Donalda Tuska z przedstawicielami organizacji międzynarodowych

Data	Miejsce spotkania	Rozmówca
17 marca 2011 r.	Polska (Warszawa)	Sekretarz Generalny NATO Anders Fogh Rasmussen ¹⁷³

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁷¹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_new_delhi,5262/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Polska prezydencja była tematem rozmów w Indiach ze względu na plany, które zakładały, iż w jej trakcie odbędzie się szczyt UE – Indie. Ostatecznie został on przełożony z grudnia 2011 r. na 10 lutego 2012 r. – zob.: Official Website of The European Union, http://eeas.europa.eu/india/summit_en.htm (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁷² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/barack_obama_polska_jest_jedn,6656/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/szef_rzadu_spotkal_sie_z_prezy,6646/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Temat prezydencji pojawił się w rozmowie Tuska z Obamą w kontekście wspólnych polsko-amerykańskich działań na rzecz promocji demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej oraz w Afryce Północnej, które miały być realizowane w czasie jej trwania.

¹⁷³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_sekretarz,6210/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Dotyczyło ono m.in. relacji NATO z Rosją i UE. Rasmussen – podsumowując wizytę – ocenił, że Polska może odegrać szczególną rolę w ich poprawie oraz życzył jej sukcesu i deklarował radość – w tym osobistą – z faktu przejścia przez nią prezydencji¹⁷⁴.

2. Multilateralne posiedzenia i szczyty

Kolejną formą aktywności premiera Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji był udział w spotkaniach multilateralnych. Na podstawie kryteriów politycznego i geograficznego¹⁷⁵ wyszczególnić można: szczyty Rady Europejskiej; spotkania w ramach współpracy regionalnej oraz udział w innych wydarzeniach zorganizowanych w czasie polskiej prezydencji.

2.1. Szczyty Rady Europejskiej

W drugiej połowie 2011 r. odbyły się trzy szczyty RE. Ich zestawienie przedstawia tabela nr 9.

Tabela nr 9. Szczyty Rady Europejskiej w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Miejsce spotkania
23 października 2011 r. ¹⁷⁶	Belgia (Bruksela)
26 października 2011 r. ¹⁷⁷	Belgia (Bruksela)
8-9 grudnia 2011 r. ¹⁷⁸	Belgia (Bruksela)

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Posiedzenia te nie były miejscem znaczących działań czy wypowiedzi Tuska jako „szefa” prezydencji – brał on w nich udział jako polski premier, a aktualna rola Polski i samego szefa jej rządu nie miały tutaj dużego znaczenia. Niemniej, Tusk – podsumowując ustalenia kolejnych szczytów – niezmiennie wypowiadał się w typowym dla siebie tonie. Twierdził, że powstanie Europy dwóch prędkości byłoby nie-

¹⁷⁴ Strona internetowa tygodnika „Wprost”, <http://www.wprost.pl/ar/236167/Rasmussen-Polska-moze-odegrac-szczegolna-role/> (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁷⁵ W przypadku spotkań multilateralnych nie ma potrzeby omawiania tych z okresu poprzedzającego polską prezydencję, gdyż z powodu ograniczeń formalnych nie mogły być one wówczas forum prezentowania jej programu. Do tego celu Tusk wykorzystywał spotkania dwustronne.

¹⁷⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/zakonczył_sie_szczyt_unii_euro,8160/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁷⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rada_europejska_w_brukseli,8179/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁷⁸ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_ocenił_rezultaty_poroz,8517/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/poglebienie_integracji_gospoda,8529/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

korzystne dla Unii oraz że działania podejmowane na rzecz wzmocnienia strefy euro nie mogą równocześnie osłabiać Unii jako całości¹⁷⁹. Z punktu widzenia polskiej prezydencji najważniejszym wydarzeniem związanym ze szczytami RE było podpisanie traktatu akcesyjnego Chorwacji (9 grudnia 2011 r.)¹⁸⁰. Szef polskiego rządu mówił przy tej okazji: „Jesteśmy po wyczerpującej dyskusji w kluczowym dla historii Unii momencie. Szukamy wyjścia z kryzysu, który tak bardzo dotkliwie odczuwamy na całym świecie, a w szczególności w strefie euro. A przecież decyzja Chorwacji, nadzieje i marzenia kolejnych państw, które aplikują do UE pokazują, że UE ma głęboki sens”¹⁸¹. Podpisanie dokumentu było spełnieniem wielu zapowiedzi Tuska.

2.2. Spotkania w ramach współpracy regionalnej

W trakcie sprawowania prezydencji Donald Tusk był uczestnikiem spotkań z przywódcami państw unijnych z regionu Europy Środkowo-Wschodniej – w trakcie VI Konferencji Ryskiej grupującej przedstawicieli państw Morza Bałtyckiego oraz szczytu Grupy Wyszehradzkiej. Ich zestawienie zaprezentowane jest w tabeli nr 10.

Tabela nr 10. Spotkania Donalda Tuska z w ramach współpracy regionalnej Polski

Data	Miejsce spotkania	Wydarzenie
16 września 2011 r.	Łotwa (Ryga)	VI Konferencja Ryska (Łotwa, Litwa, Estonia, Finlandia, Polska) ¹⁸²
14 października 2011 r.	Belgia (Bruksela)	Szczyt Grupy Wyszehradzkiej ¹⁸³

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁷⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/rada_europejska_w_brukseli,8179/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tusk mówił: „Polska prezydencja od początku debaty w sprawie kryzysu finansowego, od początku debaty na temat zarządzania gospodarczego, na temat potrzeby większej integracji w ramach grupy euro, podkreślała, że współpraca w ramach grupy euro nie musi być i nie może być w opozycji do jedności Unii Europejskiej jako całości”.

¹⁸⁰ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/traktat_akcesyjny_z_chorwacja_,8521/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/szef_rzadu_w_rydze_europa_pot,7722/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Konferencja Ryska to największe forum dotyczące kwestii bezpieczeństwa i spraw zagranicznych w regionie państw Morza Bałtyckiego. Oprócz polityków, skupia także ekspertów, politologów i przedstawicieli mediów. Podczas obrad Tusk wskazał na sukcesy gospodarcze „klubu bałtyckiego”. Nawiązując do aktualnej sytuacji UE, określił też najlepsze według niego rozwiązania jej problemów: „Dzisiaj brak jednolitej diagnozy i gotowości do podejmowania szybkich i twardych decyzji na poziomie ponadnarodowym. Widać to wyraźnie po tym, ile miesięcy kosztowało nas budowanie kompromisu w UE wokół tzw. sześciopaku (...)”.

¹⁸³ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_na_szczycie_grupy_wysz,8084/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Jedyń w trakcie polskiej prezydencji szczyt Grupy Wyszehradzkiej poświęcony był aktualnym sprawom UE: bieżącej sytuacji ekonomicznej, perspektywie finansowej na lata 2014-2020, bezpieczeństwu energetycznemu i Partnerstwu Wschodniemu.

2.3. Wydarzenia zorganizowane w czasie polskiej prezydencji

Omówione wyżej szczyty RE czy spotkania w ramach regionalnych form współpracy nie były dobrą okazją do zajmowania przez Donalda Tuska stanowiska jako szefa rządu państwa sprawującego prezydencję. Były nią jednak inne wydarzenia zorganizowane w okresie polskiego przewodnictwa. Najważniejsze z nich zebrano w tabeli nr 11.

Tabela nr 11. Wybrane wydarzenia zorganizowane w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Miejsce spotkania	Wydarzenie
7 września 2011 r.	Polska (Krynica-Zdrój)	XXI Forum Ekonomiczne ¹⁸⁴
30 września 2011 r.	Polska (Warszawa)	Szczyt Partnerstwa Wschodniego ¹⁸⁵
20 października 2011 r.	Belgia (Bruksela)	Konferencja Budżetowa ¹⁸⁶

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

W wypowiedziach podczas Forum Ekonomicznego premier Tusk poruszył kilka kwestii – po raz kolejny położył nacisk na potrzebę dalszej integracji europejskiej¹⁸⁷, zachowania jedności w ramach UE¹⁸⁸ i dążenia ku rozszerzeniu. Wykorzystując przykład Mołdawii¹⁸⁹, której premier obecny był na Forum, Tusk mówił: „Determinacja i odwaga premiera Filata oraz determinacja całej Mołdawy niech będzie ważnym znakiem dla wszystkich sceptyków i malkontentów, którzy korzystając z tego, że żyją, działają, gospodarują we wspólnocie europejskiej, kwestionują samą jej istotę i fundamenty”¹⁹⁰.

¹⁸⁴ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_w_krynicy_o_integracji.7651/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁸⁵ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/szczyt_partnerstwa_wschodniego.7900/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁸⁶ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_donald_tusk_na_konfere.8143/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁸⁷ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_w_krynicy_o_integracji.7651/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). Tusk mówił: „Dzisiaj z Krynicy, jutro z Warszawy, ale także z Brukseli i ze Strasburga powinien popłynąć bardzo mocny głos, podtrzymujący na duchu tych wszystkich, którzy wierzą w sens integracji europejskiej, nie tylko w sens *status quo*, ale także dalszych działań na rzecz integracji”.

¹⁸⁸ Ibidem. Tusk wskazał, że „budowanie odrębnych struktur, ekskluzywnych formatów politycznych wewnątrz UE, kwestionowanie Schengen oraz sensu poszerzania UE o te kraje i narody, które wypełniają kryteria i standardy, byłyby oznaką kapitulacji”.

¹⁸⁹ Ibidem. W swojej wypowiedzi Tusk chwalił Mołdawię – jedno z państw Partnerstwa Wschodniego – o której powiedział, iż „pokazuje Europie i całemu światu, że jeśli ma się odwagę, determinację i wyobraźnię, można uzyskiwać nadzwyczajne efekty”.

¹⁹⁰ Ibidem.

Odbywający się w dniach 29-30 września 2011 r. w Warszawie szczyt Partnerstwa Wschodniego był jednym z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji, zwieńczeniem wielu deklaracji i potwierdzeniem słów Tuska jeszcze przed okresu jej sprawowania, kiedy zapewniał on o znaczeniu programu Partnerstwa dla Polski. W wystąpieniu podsumowującym szczyt Tusk skupił się na omówieniu jego ustaleń, wskazał jednak wyraźnie, że to inicjatywa dobrze realizująca interesy uczestniczących w nim krajów i całej UE. Podkreślił, że jest to program na rzecz Europy stabilnej i dobrze prosperującej, który przynosi coraz lepsze efekty. Sygnalizując świadomość konieczności dalszej pracy nad integracją z państwami Partnerstwa, Tusk wyraził nadzieję, że efekty szczytu będą szybko zauważalne, a jego ustalenia możliwie szybko wejdą w życie¹⁹¹.

Konferencja Budżetowa – poświęcona perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 – została zorganizowana z inicjatywy polskiej prezydencji we współpracy z PE i KE. W czasie pierwszej sesji plenarnej premier Tusk wyraził przekonanie, że nowa perspektywa finansowa może być dobrym instrumentem zwiększania konkurencyjności Europy oraz narzędziem do ograniczania i zwalczania skutków kryzysu finansowego¹⁹². Tak jak szczyt Partnerstwa Wschodniego był momentem kulminacyjnym dla dotyczących go elementów programu polskiego przewodnictwa, tak Konferencja Budżetowa była najważniejszym wydarzeniem dla kilku punktów priorytetu „Integracja europejska jako źródło wzrostu”¹⁹³.

Trzy najważniejsze multilateralne spotkania zorganizowane w trakcie polskiej prezydencji były ważne dla realizacji jej priorytetów. Tusk – jako gospodarz wydarzeń – dawał tym samym dowód na prawdziwość dotychczasowych deklaracji.

3. Przemówienia

Ostatnią formą aktywności premiera Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji były jego oficjalne programowe przemówienia – na jej inaugurację i zakończenie.

¹⁹¹ Omówienie wypowiedzi Tuska na podstawie zapisu wideokonferencji podsumowującej szczyt – zob.: strona internetowa telewizji TVP Parlament, <http://www.tvpparlament.pl/prezydencja-ue/drugi-dzien-szczytu-partnerstwa-wschodniego/5356418> (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁹² Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/premier_donald_tusk_na_konfere.8143/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁹³ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 6-7.

Tabela nr 12. Przemówienia programowe Donalda Tuska na temat polskiej prezydencji w Radzie UE

Data	Miejsce	Temat
6 lipca 2011 r. ¹⁹⁴	Parlament Europejski	Inauguracja polskiej prezydencji ¹⁹⁵
14 grudnia 2011 r. ¹⁹⁶	Parlament Europejski	Podsumowanie polskiej prezydencji ¹⁹⁷

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

Wygłoszone w Strasburgu przemówienie inauguracyjne polskie przewodnictwo w Radzie UE składało się z dwóch warstw – praktycznej i ideologicznej. Obie mieściły się ze sobą. Tusk stworzył wokół priorytetów polskiego przewodnictwa¹⁹⁸, czyli elementów praktycznych, specyficzną ideologiczną narrację pełną entuzjazmu, energii i optymizmu. To wartości, które – jak mówił Tusk – Polska miała wnieść do Unii w okresie swojej prezydencji – po to, by „otworzyć na nowo rozdział inwestycji w Europę, abyśmy na nowo wszyscy uwierzyli w Europę”¹⁹⁹.

Analiza aktywności Tuska podczas polskiej prezydencji pokazuje, że miał on stałą pulę tematów rozmów. Pojawiają się one także w tym przemówieniu. Domi-

¹⁹⁴ W dniu 28 czerwca 2011 r. Tusk wygłosił przemówienie o priorytetach polskiej prezydencji w Sejmie – zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/szef_rzadu_o_polskiej_prezyden,6903/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁹⁵ Przemówienie premiera Donalda Tuska z okazji rozpoczęcia polskiej prezydencji w Radzie UE wygłoszone w Parlamencie Europejskim w dniu 6 lipca 2011 r., http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/przemowienie.pdf (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁹⁶ Tusk był wcześniej sygnatariuszem dwóch listów – z 18 marca 2011 r. i 11 sierpnia 2011 r. Pierwszy skierowany był do przewodniczących RE i KE i został napisany z inicjatywy rządów Polski i Wielkiej Brytanii. Pozostałymi jego sygnatariuszami byli premierzy: Holandii, Szwecji, Danii, Finlandii, Estonii, Litwy i Łotwy. Treść listu poruszała kwestie konieczności pełnego otwarcia rynku usług i handlu elektronicznego, potrzebę zakończenia prac nad unijnym rynkiem energetycznym, potrzebę zwiększenia wsparcia dla biznesu oraz rozwoju innowacyjności. Zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wspolny_apel_o_reformy_w_unii_6223/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012). W drugim liście – skierowanym do unijnych szefów państw i rządów oraz przewodniczących RE i KE – Tusk zaapelował o działania pełne determinacji i jedności w kwestii walki z kryzysem finansowym strefy euro. Podkreślając zaufanie do wspólnej waluty europejskiej, szef polskiego rządu zapowiedział realizację jednego z priorytetów polskiej prezydencji – budowę trwałych podstaw dla szybszego wzrostu gospodarczego m.in. poprzez pogłębienie jednolitego rynku. Zob.: strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/list_premiera_donalda_tuska_do_7410/ (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁹⁷ Przemówienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim, podsumowujące polską prezydencję, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/przemowienie_pe_14.12.2011.pdf (data dostępu: 3 sierpnia 2012).

¹⁹⁸ Hasłowo streszcza je Tusk w określeniach „Europa bezpieczna”, „Europa dobrobytu”, „Europa otwarta”.

¹⁹⁹ Przemówienie premiera Donalda Tuska z okazji rozpoczęcia polskiej prezydencji..., op.cit.

nantą jest kryzys finansowy, który Tusk porównał z tym, w jakim były kraje byłego bloku wschodniego na przełomie lat 80. i 90. XX w. Wskazał na wagę silnych unijnych instytucji wspartych jednością, mówiąc: „im więcej Europy, tym mniej kryzysu”²⁰⁰. Jego zdaniem to nie instytucje, budżet i cele UE są źródłem problemów, zaś odpowiedzią na nie może być tylko zjednoczenie. Tusk nazwał Europę „najlepszym miejscem na Ziemi”²⁰¹ i stwierdził: „(...) jestem przekonany, że odpowiedzią na kryzys jest więcej Europy, jest więcej integracji europejskiej, a to wymaga mocnych instytucji europejskich”²⁰². Premier miał świadomość konieczności uczynienia Europy bezpieczną – militarnie, energetycznie, żywnościowo, surowcowo oraz zagwarantowania w niej „minimum barier” w celu wzmocnienia przedsiębiorczości ludzi. Wreszcie wskazał na potrzebę Europy otwartej, co nazwał wizją bardzo praktyczną, bo niosącą ze sobą „więcej Europy nie tylko w samej Europie, ale także na obrzeżach”²⁰³. Tusk był jednak świadomy ograniczeń – kryzysu, czasu trwania prezydentury, uwarunkowań prawnych – ale zapewnił o możliwości wniesienia przez Polskę w ideę zjednoczonej Europy wspomnianych entuzjazmu, energii i optymizmu.

Przemówienie to – będące esencją słów Tuska z okresu przygotowań do prezydentury – cechuje pozytywne przesłanie – wskazane problemy przykryte są sloganami o zjednoczonej Europie, która w mniemaniu polskiego premiera jest ideą jedynie lekko zakurzoną, którą można w miarę łatwo reaktywować. Inaugurując prezydenturę, Tusk zdawał się nieco umniejszać skalę kryzysu, jednak w tym momencie był on niewątpliwie jednym z politycznych przywódców UE – wyraźnie pokazywał i proponował innym swoją narrację spraw unijnych.

Inną wymowę miało przemówienie podsumowujące polską prezydenturę. Nie było ono już optymistyczną zapowiedzią zmian, lecz poważną refleksją nad kondycją UE. Tusk podtrzymał w nim swoje wcześniejsze diagnozy, jednak stwierdził, że „nie może powiedzieć, że Europa pod koniec 2011 r. jest Europą bardziej zjednoczoną niż sześć miesięcy temu, rok temu czy pięć lat temu”²⁰⁴. Tym razem szef polskiego rządu nazwał kryzys być może najpoważniejszym w historii Unii. Podkreślił jednak – powtarzając swoje lipcowe słowa – że to nie instytucje UE są jego źródłem, lecz że „kryzys żywi się, tuczy się na zagrożeniu rozpadem wspólnoty”²⁰⁵. Konkretną receptą na problemy miało być silne przywództwo polityczne²⁰⁶.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem. Tusk apelował, by nie szukać kozła ofiarnego i podkreślił: „(...) dla mnie Grecja to ciągle o wiele bardziej Perykles, niż dzisiejsze demonstracje z powodu cięć finansowych. (...) skuteczna walka z kryzysem musi być wyposażona w taką historyczną pamięć, żebyśmy wiedzieli czego tak naprawdę bronimy”.

²⁰³ Ibidem. Przez Europę Tusk rozumie system wartości, który stał się podstawą UE.

²⁰⁴ Przemówienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim, podsumowujące..., op.cit.

²⁰⁵ Ibidem.

²⁰⁶ Ibidem. Drogą do niego mają być: „wspólny rachunek sumienia” i zastanowienie każdego, kiedy zaczął łamać wspólnotowe reguły, a także „uczciwa, mocna dyskusja na temat nowego ustroju politycznego Europy”.

Po półrocznej prezydencji Tusk wypowiadał się jak osoba, która po zderzeniu z realiami z marzyciela i optymisty stała się pozytywnie ustosunkowanym do sprawy realistą. Nieprzypadkowo premier już na początku przemówienia stwierdził, że nie będzie wymieniał działań i osiągnięć polskiej prezydencji – jakby były one nieważne w obliczu tego, że kryzys po pół roku przewodnictwa Polski znalazł się w wyższym stadium i jej wysiłki nie były w stanie temu zapobiec. Przesłanie grudniowych słów Tuska jest diametralnie inne niż tych z okresu, gdy najpierw jeździł z wizytami i przyjmował polityków, a potem stał na czele polskiej prezydencji. Tusk pod koniec 2011 r. to eurorealista, który przekonał się o ograniczeniach funkcjonowania Unii. Jednocześnie wie on jednak, że zmiany są możliwe. Świadomość tę oznajmił w sposób mniej egzaltowany niż wcześniej – chcąc nowym, poważniejszym brzmieniem starych słów skutecznie trafić do unijnych partnerów.

Podsumowanie

Przywództwo polityczne premiera Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji w Radzie UE trudno jednoznacznie ocenić. Realnie sprawowane było ono przez pół roku, jednakże działania w jego duchu realizowane były już wcześniej. Cały ten okres należy analizować łącznie, gdyż wizja przywództwa Tuska przeszła w nim gruntowną przemianę.

Przed inauguracją prezydencji szef polskiego rządu odbył szereg spotkań z wieloma politykami. Ich esencją było przemówienie inauguracyjne polskie przewodnictwo. Zarówno w wypowiedziach sprzed 1 lipca 2011 r., jak i w samym przemówieniu w PE, obecna była świadomość problemów Unii, ale przeważał optymizm i chęć pełnych energii działań. Wiele zapowiadanych przez miesiące kwestii rzeczywiście było realizowane – w tym najczęściej pojawiające się w wypowiedziach Tuska kwestie rozszerzenia i integracji (traktat akcesyjny z Chorwacją, szczyt Partnerstwa Wschodniego) oraz walki z kryzysem (tzw. sześciopak). Polska prezydencja niewątpliwie ma się czym pochwalić – zrealizowano wiele jej postulatów, nie zachwiały nią wybory parlamentarne w kraju. Wydaje się jednak, że Tusk przecenił możliwości – prezydencja nie tchnęła nowej energii w funkcjonowanie UE, a on sam, mimo wielu prób, nie zmienił tonu dyskusji o Unii, co było celem jego przywództwa. Znalazło to wyraz w przemówieniu podsumującym przewodnictwo Polski – Tusk wiedział, że choć w praktyce nie zawiódł, to nie spełnił zadań w warstwie idei.

Przywództwo polityczne Tuska spełniło przypisane mu funkcje. Jako szef rządu państwa sprawującego prezydencję premier mógł przyczynić się do realizacji jej funkcji mediacyjnej (próby jednoczenia partnerów wokół ważnych kwestii), koordynacyjnej (występowanie na forum PE) i reprezentacyjnej (zarówno wewnątrz Unii, jak i na zewnątrz – w tym poprzez spotkania przed inauguracją prezydencji). Funkcje typowe dla zjawiska przywództwa politycznego także były przez przywództwo Tuska wypełniane – jeżeli przez ogólny interes Polski rozumieć można dążenie do wzmocnienia UE, to poprzez swoje słowa, deklaracje i apele Tusk równocześnie działał na rzecz interesów Polski i całej Unii.

Niewątpliwie każdy szef rządu państwa sprawującego prezydencję ma bardzo ograniczone możliwości bycia jednym z przywódców politycznych UE. Nie wszystkie słowa Tuska wytrzymały zderzenie z realiami – kryzysem²⁰⁷, krótkim czasem trwania prezydencji, ograniczeniami prawnymi. Przywództwo polityczne Tuska zaowocowało jednak refleksją dotyczącą przywództwa politycznego w UE w ogóle. Nie może ono być „przywództwem jednego, dwóch czy trzech nawet najsilniejszych państw, nie może być także przywództwem technokratów (...) To przywództwo musi mieć mandat demokratyczny (...) To musi być przywództwo oparte na instytucjach europejskich”²⁰⁸. Słowa te najlepiej podsumowują wnioski płynące z postawy Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji – Unia wymaga głębokich, systemowych zmian polegających na pójściu do przodu, na zwiększeniu pierwiastka „Europy w Europie”. Zmiany te wymagają zaś jedności i silnej wspólnoty.

Streszczenie

Jednym z ciekawszych aspektów związanych ze sprawowaniem prezydencji w Radzie UE jest rola, przywództwo polityczne w tym okresie szefa państwa lub rządu państwa ją sprawującego. W czasie prezydencji premierem polskiego rządu był Donald Tusk.

W pierwszych częściach tekstu zaprezentowany został teoretyczny fundament rozważań nad przywództwem politycznym szefa rządu państwa sprawującego prezydencję - autor przedstawił wybrane zagadnienia z teorii przywództwa politycznego i charakterystykę tego zjawiska w Unii Europejskiej. W kolejnych częściach tekstu przybliżony został przebieg kariery politycznej Donalda Tuska oraz zaprezentowane zostały główne kwestie dotyczące przywództwa politycznego szefa rządu państwa sprawującego prezydencję. Zasadnicza część tekstu dotyczy przywództwa politycznego Donalda Tuska podczas polskiej prezydencji w Radzie UE. Analiza skupia się na omówieniu trzech zasadniczych sfer aktywności polskiego premiera: spotkań bilateralnych (z przywódcami innych państw UE; z przedstawicielami unijnych instytucji; z przywódcami państw europejskich niebędących członkami UE; z przywódcami państw pozaeuropejskich; z przedstawicielami innych niż UE organizacji międzynarodowych), spotkań multilateralnych (w ramach szczytów Rady Europejskiej, współpracy regionalnej Polski oraz wydarzeń zorganizowanych w czasie polskiej prezydencji) oraz przemówień (na inaugurację i zakończenie polskiej prezydencji).

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że Donald Tusk dobrze wywiązał się ze swojej roli, choć polskiej prezydencji oraz jemu samemu nie udało się osiągnąć celu zmiany tonu debaty o Unii Europejskiej na bardziej euroentuzjastyczny.

²⁰⁷ Trzeba również wskazać fakt, iż Polska nie jest członkiem strefy euro, przez co jej możliwości wpływania na walkę z kryzysem były i są dużo mniejsze.

²⁰⁸ Przemówienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim, podsumowujące..., op.cit.

Obraz polskiej prezydencji w mediach zagranicznych

**Agnieszka Nitszke, Angelika Gagon, Jan Kulig,
Katarzyna Mikołajczyk, Marta Hoffmann,
Magdalena Lisińska, Justyna Ficygowska**

Wprowadzenie (dr Agnieszka Nitszke)

Historyczne wydarzenie, jakim było pierwsze polskie przewodnictwo w Radzie UE, przyciągnęło uwagę mediów zagranicznych. Polska, przejmując kierowanie Unią od Węgier, stanęła przed niezwykle trudnym zadaniem. W Europie ogarniętej kryzysem gospodarczym musiała pokazać się w nowej roli – lidera, państwa przewidywalnego i będącego w stanie pokonać własne partykularyzmy. Dodatkowym utrudnieniem, a jednocześnie elementem przyciągającym uwagę zagranicznych mediów, było nałożenie się na siebie w czasie prezydencji i wyborów parlamentarnych w naszym kraju.

Niniejszy artykuł – praca zbiorowa studentów kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ – przedstawia w jaki sposób media zagraniczne relacjonowały wydarzenia związane z polskim przewodnictwem w Radzie UE. Opracowanie to jest o tyle cenne, że pozwala spojrzeć na polską politykę, także tę w wymiarze europejskim, z perspektywy innych państw. To, jak o Polsce w tym czasie pisały zagraniczne gazety oraz jak o prezydencji mówiono w radiu czy pokazywano ją w telewizji, miało wpływ na postrzeganie naszego państwa przez społeczeństwa w tych krajach.

Wydarzenie, które dla nas w Polsce urosło do rangi momentu przełomowego w historii naszego uczestnictwa w Unii Europejskiej i tak też często było komentowane przez polskie media, na zagranicznych dziennikarzach nie zrobiło aż tak piorunującego wrażenia. Odnotowano wprawdzie, że jest to nasze pierwsze przewodnictwo, lecz nie przyznano nam z tego tytułu żadnej taryfy ulgowej. W centrum zainteresowania prasy zagranicznej w tym okresie były burzliwe wydarzenia związane z rozszerzającym i pogłębiającym się kryzysem w strefie euro. Dostrzeżono polskie starania mające na celu znalezienie i przyjęcie rozwiązań ratunkowych dla Grecji i innych państw zagrożonych przez nadmierny deficyt i dług publiczny. Dużo mniejszym echem odbiły się w mediach zagranicznych wydarzenia związane z jed-

nym z głównych priorytetów polskiej prezydencji, a nawet szerzej – polskiej polityki zagranicznej ostatnich lat, a mianowicie z Partnerstwem Wschodnim. Szczyt Partnerstwa Wschodniego został przyćmiony przez kwestie gospodarcze, a z samego szczytu zapamiętano jedynie nieobecnych – odnotowano, którzy przywódcy państw UE nie pojawili się w Warszawie.

Unia Europejska ze względu na swój potencjał gospodarczy, a przede wszystkim znaczenie polityczne znajduje się w orbicie zainteresowań państw spoza Unii. Także tam media donosiły o wydarzeniach politycznych i gospodarczych, które miały miejsce w czasie polskiej prezydencji.

W artykule dokonano przeglądu prasy, a także w niektórych przypadkach radiowych i telewizyjnych serwisów informacyjnych, w wybranych państwach należących do Unii – w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, Austrii oraz w Szwecji. Obraz polskiej prezydencji za granicą uzupełniony został przez analizę doniesień prasowych w Stanach Zjednoczonych, Rosji i Chinach – a zatem w państwach będących głównymi partnerami handlowymi i politycznymi UE na świecie. Ze względu na ograniczoną liczbę państw poddanych analizie obraz polskiej prezydencji nie jest pełny, lecz nie było to założeniem Autorów. Celem było pokazanie, w jaki sposób jesteśmy postrzegani na arenie międzynarodowej w kluczowym dla naszej polityki momencie.

W pierwszej kolejności przedstawiony został obraz polskiej prezydencji w mediach niemieckich. Niemcy, jako największe z państw członkowskich UE, będące bez wątpienia jednym z motorów napędowych integracji, a także nasz sąsiad, który przez wiele lat był rzecznikiem członkostwa Polski w UE, z żywym zainteresowaniem przyglądały się polskiemu przewodnictwu. Także we Francji media odnotowały przejście przez Polskę sterów w UE. Ciekawy jest przegląd prasy w coraz bardziej eurosceptycznej Wielkiej Brytanii, gdzie media skupiły się przede wszystkim na zapaści gospodarczej w części państw strefy euro, a nie na kwestiach politycznych. Spora doza sympatii dla naszego kraju przebiega z doniesień prasy irlandzkiej. Zaskoczeniem może być ilość komentarzy i artykułów poświęconych Polsce i prezydencji w prasie hiszpańskiej, a zwłaszcza portugalskiej. Austriackie media, zwykle niewiele piszące o Polsce, zamieściły kilka materiałów na temat polskich inicjatyw w ramach prezydencji, podobnie jak prasa w Szwecji. Na zakończenie omówione zostały doniesienia prasowe w Rosji, Stanach Zjednoczonych i w Chinach, gdzie również pojawiły się informacje o wydarzeniach związanych z naszym przewodnictwem w Radzie.

Z uwagi na fakt, że artykuł dotyczy bezpośredniej relacji prasy zagranicznej poświęconej wydarzeniom w UE podczas polskiego przewodnictwa, został on oparty przede wszystkim o internetowe wydania dzienników i tygodników zagranicznych, a także o serwisy internetowe rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych.

Niemcy (Angelika Gagon)

Niemieckie środki masowego przekazu są nieodłącznym elementem kształtującym światopogląd społeczeństwa. Gwarantują one rzetelną oraz dogłębną analizę wybranych tematów, tworząc jednocześnie solidne podłoże do oceny bieżących wydarzeń. Kiedyś stanowiły mocny punkt forsowania skrajnych przekonań ideologicznych – dziś jednak klasyczna linia podziału na lewicę i prawicę ulega zatarciu¹. Warto również dodać, że w wyniku zagwarantowanej w Ustawie Zasadniczej suwerenności medialnej krajów związkowych, niemiecki rynek prasowy zdominowany jest przez gazety regionalne. Nie oznacza to jednak, że prasa o zasięgu ogólnokrajowym jest zmarginalizowana. Wręcz przeciwnie, niektóre dzienniki, jak na przykład wysoko ceniony konserwatywny „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ) czy liberalny „Süddeutsche Zeitung”, uchodzą za bardzo wpływowe. Niemcy bardzo często sięgają również po prawicowy „Die Welt”, bądź jedyny regionalny dziennik o zasięgu ogólnokrajowym – centrolewicowy „Berliner Zeitung”. Jednak najbardziej liczącym się tytułem, zwłaszcza w sferze polityki, jest „Der Spiegel”, którego tygodniowy nakład sięga około 1 mln egzemplarzy. Owe zróżnicowanie znalazło swoje odzwierciedlenie w percepcji polskiej prezydencji.

Pierwsze sygnały wsparcia, których można było oczekiwać ze strony niemieckiej, docierały jeszcze przed 1 lipca. W „Süddeutsche Zeitung” 21 czerwca 2011 r. pojawił się komentarz do wizyty przedstawicieli niemieckiego rządu w Warszawie, której celem było uzgodnienie nowego programu współpracy niemiecko-polskiej. Słowa rozpoczynające artykuł – „Niemcy i Polska ręką w rękę” – a także uchwycenie kluczowych myśli ministra spraw zagranicznych Niemiec Guido Westerwelle, wskazujących na konieczność „budowania, zwłaszcza teraz – w sprzyjających warunkach, gdy Polska obejmuje przewodnictwo w Radzie UE, nowych relacji opartych na zaufaniu i pozbawionych jakichkolwiek kompleksów”², dawało nadzieje, że także niemieckie media, dość krytycznie dotąd podchodzące do prowadzonej przez Polskę polityki, przyczynią się do sformułowania pozytywnej opinii zwieńczającej polskie wysiłki podczas przewodnictwa w Radzie.

Przejęcie przez Polskę z dniem 1 lipca 2011 r. prezydencji wywołało szerokie zainteresowanie czołowych gazet. Komentarze odnosiły się w większości do roli, jaką odegra ona w dobie kryzysu, ale także do wyznaczonych priorytetów. „Die Welt” rozpoczął swój artykuł słowami: „Cóż lepszego, niż pomoc sąsiadom?”, wskazując na zaangażowanie Polski w Partnerstwo Wschodnie oraz definiując problemy, z jakim zmierzyć musi się w tej kwestii cała Unia³. „Berliner Zeitung” odwołał się do

¹ J. Groebel, *Prasa – polifoniczny świat gazet*, http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/01/Medien/Presse_PL.html (data dostępu: 23 lipca 2012).

² *Zusammenarbeit in der EU – Westerwelle wirbt für enge Beziehung zu Polen*, „Süddeutsche Zeitung”, 21 czerwca 2011 r., <http://www.sueddeutsche.de/politik/zusammenarbeit-in-der-eu-westerwelle-wirbt-fuer-enge-beziehung-zu-polen-1.1110804> (data dostępu: 23 lipca 2012).

³ G. Gnauck, *Kein Geld, aber viel guter Wille*, „Die Welt”, 1 lipca 2011 r., http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13461439/Kein-Geld-aber-viel-guter-Wille.html (data dostępu: 23 lipca 2012).

symboliki logo polskiej prezydencji, zaznaczając konieczność konfrontacji założeń z realiami panującymi w Unii, w której symboliczne strzałki nie stoją mocno ugruntowane z ostrzami ku górze, ale są skierowane w dół, względnie rozproszone w różnych kierunkach⁴. Natomiast FAZ zdecydował się na zaakcentowanie ochrony wartości europejskich, zwłaszcza solidarności, przywołując w artykule z dnia 6 lipca 2011 r. wystąpienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim, w którym to ostrzegł on przed podzieloną Europą, zagrożoną protekcjonizmem i nacjonalizmem⁵.

Od lipca do grudnia 2011 r. prasa niemiecka śledziła przewidziane przez agendę polskiej prezydencji wydarzenia. Najważniejsze z nich znalazły uznanie i zostały szeroko omówione. Co ciekawe, praktycznie żadne media nie zainteresowały się szczytem Partnerstwa Wschodniego zaplanowanym na ostatnie dni września. Jedynie „Die Welt” oraz „Süddeutsche Zeitung” w swoich internetowych wideotransmisjach opublikowały nagranie Reutersa, w którym kanclerz Angela Merkel, jedna z nielicznych przywódców europejskich rządów uczestniczących w spotkaniu, wyjaśniała m.in. cel szczytu i potrzebę ulepszenia relacji Unia Europejska – państwa Partnerstwa⁶. Natomiast nieformalny szczyt ECOFIN oraz wystąpienie w Berlinie ministra spraw zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego wywołały falę artykułów i komentarzy, będących konsekwencją zainteresowania sprawami, które bezpośrednio dotyczą niemieckich interesów.

Dnia 16 września 2011 r. niemiecka prasa aż huczała od spekulacji w sprawie rezultatów nieformalnego spotkania ECOFIN we Wrocławiu. Jeszcze przed jego rozpoczęciem pojawiły się pierwsze hipotetyczne propozycje rozstrzygnięć. „Süddeutsche Zeitung” odważnie zatytułował artykuł: „Wschodnia Europa buntuje się przeciwko Merkel i Sarkozy'emu” i naświetlił w nim rozbieżności powstałe pomiędzy państwami na tle kryzysu strefy euro, uzasadniając obawę przed rozbięciem Europy słowami reprezentującej Polskę osoby, która, jak pisze, „ostrzegła przed piątkowym spotkaniem ministrów finansów przed podziałem Unii Europejskiej na dwa obozy”⁷. FAZ wysnuł natomiast przypuszczenie, że Polska, w czasie wywiązywania się z powierzonej funkcji przewodnictwa w Radzie, bojąc się utraty wpływu w kwe-

⁴ F. Herold, *Tusk stellt Kampf gegen Schulden in den Mittelpunkt – Polen regiert Europa für ein halbes Jahr*, „Berliner Zeitung”, 1 lipca 2011 r., <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/tusk-stellt-kampf-gegen-schulden-in-den-mittelpunkt-polen-regiert-europa-fuer-ein-halbes-jahr,10810590,10941036.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁵ N. Busse, *Tusk warnt vor Nationalismus*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 6 lipca 2012 r., <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-ratspraesidentschaft-tusk-warnt-vor-nationalismus-13106.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁶ *Gipfeltreffen in Warschau – Merkel sucht „Östliche Partnerschaft”*, „Süddeutsche Zeitung”, 30 września 2011 r., <http://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-o-merkel-sucht-oestliche-partnerschaft-1.1153551> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁷ Gazeta nie podaje konkretnego autora tych słów. C. Gammel, *Osteuropäer rebellieren gegen Merkel und Sarkozy*, „Süddeutsche Zeitung”, 16 września 2011 r., <http://www.sueddeutsche.de/politik/vor-dem-treffen-der-euro-finanzminister-osteuropaerer-rebellieren-gegen-merkel-und-sarkozy-1.1144456> (data dostępu: 23 lipca 2012).

stii zażegnania kryzysu, wyjdzie „z gestem, sygnalizując nowy plan kierownictwa” strefą euro. Plan ten miałby mieć jednak małą wadę. „W Warszawie role są podzielone. Minister finansów Rostowski jawi się jako Kasandra i mentor, malując swoim opieszalym europejskim kolegom niebezpieczeństwo nowej wojny⁸. Premier D. Tusk przeciwnie – mistrz proeuropejskiej retoryki w mniejszym stopniu przejmuje się <zatopionym> już wezwaniem [ratowania strefy euro – A.G.], powołując się na nową siłę, która płynie ze wschodniej Europy”⁹. Nie bez kozery artykuł nosi więc tytuł: „Polska a eurokryzys – dzieli i wybawia?”. Znacząc już ustalenia szczytu, prasa niemiecka podkreśliła rolę Polski, która dzięki mediacji podjętej z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego, doprowadziła do wypracowania kompromisowego tekstu tzw. sześciopaku¹⁰.

Obok szczytu wrocławskiego, drugim najszerzej komentowanym wydarzeniem było wystąpienie ministra R. Sikorskiego w Berlinie. 28 listopada 2011 r. prasa zachwycała się stanowiskiem, jakie zaprezentował szef MSZ. „Die Welt” nazwał przemówienie „pełną pasji mową dla stanowczego pogłębienia integracji europejskiej”¹¹. FAZ powołał się na słowa kanclerz Angeli Merkel, w których miałyby przychylnie odnieść się do wypowiedzi, dodając, że „dobrze dzieje się, gdy nie tylko Niemcy mówią, iż potrzebujemy unii fiskalnej, stabilnej unii, ale gdy również inni opowiadają się za głębszą wewnętrzną koordynacją”¹². Pomimo fali krytyki ze strony wewnątrz krajowej opozycji (Prawo i Sprawiedliwość – PiS), którą szybko wychwyciły i opisały niemieckie media¹³, jedno jest pewne – postawa ministra R. Sikorskiego zredukowała niemieckie obawy, że Polska, podobnie jak Wielka Brytania, będzie blokować reformy niezbędne do uzdrowienia finansów europejskich. Za tezę tą przemawia z pewnością artykuł „Die Welt” z 9 grudnia 2011 r., w którym

⁸ Rostowski w wywiadzie dla FAZ z 21 listopada 2011 r. podtrzymał przytoczoną opinię, wyjaśniając: „Istnieje niebezpieczeństwo historycznej, gospodarczej tragedii, która – podobnie jak kryzys lat 30. ubiegłego wieku – może doprowadzić do wojny w Europie”. Strona internetowa „EUBusiness”, <http://www.eubusiness.com/news-eu/finance-economy-ecb.dlx/> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁹ K. Schuller, *Polen und die Euro-Krise – Teile und rette?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16 września 2011 r., <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/polen-und-die-euro-krise-teile-und-rette-11228344.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

¹⁰ W. Mussler, *EU-Finanzminister billigen neuen Stabilitätspakt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 18 września 2011 r., <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/eurokrise-eu-finanzminister-billigen-neuen-stabilitaetspakt-11230438.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

¹¹ T. Schmid, *Mehr Europa wagen*, „Die Welt”, 30 listopada 2011 r., http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13742466/Mehr-Europa-wagen.html (data dostępu: 23 lipca 2012).

¹² M. Sattar, *Merkel sieht Schwung für EU-Vertragsreform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29 listopada 2011 r., <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/vorschlaege-des-polnischen-aussenministers-merkel-sieht-schwung-fuer-eu-vertragsreform-11545784.html> (data dostępu: 23 lipca 2012 r.).

¹³ G. Gnauck, *Polens Opposition warnt vor „Viertem Reich”*, „Die Welt”, 30 listopada 2011 r., <http://www.welt.de/politik/ausland/article13743895/Polens-Opposition-warnt-vor-Viertem-Reich.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

Polska przedstawiona została jako państwo chcące słuchać głosu tzw. Euro-Klubu Plus, odrzucając prowadzoną dotąd politykę i „przesiadając się na szybszy pociąg”¹⁴.

Wraz ze zbliżającym się końcem przewodnictwa w Radzie malało również zainteresowanie aktywnością Polski. W efekcie, tylko jedna z przywołanych tu gazet zdecydowała się na dokonanie bilansu ostatniego półrocza. „Berliner Zeitung” podsumował już 28 grudnia dorobek polskiej prezydencji. Z przykrością stwierdzono, że przypadła ona na czas zdominowany przez „zarządzanie kryzysowe” A. Merkel i N. Sarkozy'ego. Doceniono jednak, iż pomimo kryzysu, z którym boryka się od dłuższego czasu Europa, premier D. Tusk nie zamknął oczu na Wschód a swoim zaproszeniem do Warszawy i deklaracją wsparcia przemian demokratycznych i finansowych w państwach Partnerstwa Wschodniego wykazał, że nadal jest gorącym orędownikiem zacieśniania ich współpracy z Unią Europejską¹⁵.

Polska prezydencja w niemieckich mediach znalazła szeroki i pozytywny oddźwięk. Niejednokrotnie tamtejsza prasa doceniała starania, które dla dobra całej Europy podejmowała Polska. Żywe zainteresowanie większością ważnych wydarzeń i liczne wywiady przeprowadzane z członkami polskiego rządu dowodzą, że państwa te stanowią dla siebie wsparcie, bez którego budowanie szerszej wspólnoty, jaką jest Unia Europejska, byłoby trudne do zrealizowania.

Francja (Jan Kulig)

Poniższa analiza obejmuje publikacje serwisów prasowych, radiowych i telewizyjnych z okresu od 24 czerwca 2011 r. do 7 stycznia 2012 r. Wśród uwzględnionych mediów znalazły się serwisy internetowe dzienników: „Aujourd'hui en France”, „Le Monde”, „Le Figaro”; serwis tygodnika „Le Nouvel Observateur”; francuski przegląd prasy międzynarodowej „Courrier International”; czasopismo „Le Monde Diplomatique” (które jednak nie poświęciło polskiej prezydencji ani jednego artykułu); serwisy internetowe stacji radiowych: RTL, France Inter, Europe1; serwisy internetowe stacji telewizyjnych: TF1, France 2, M6, oraz Arte.tv¹⁶. Dobór źródeł oparty został na badaniach francuskiego rynku medialnego przeprowadzonych przez Médiamétrie (*ENQUETE MEDIAMETRIE 126 000 RADIO. L'audience de la Radio en Avril-*

¹⁴ G. Gnauck, C. Bomsdorf, B. Kálnoky, H.-J. Schmidt, *Gespaltene Polen, vage Tschechen, irritierende Ungarn*, „Die Welt”, 9 grudnia 2011 r., <http://www.welt.de/politik/ausland/article13759763/Gespaltene-Polen-vage-Tschechen-irritierende-Ungarn.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

¹⁵ F. Herold, *Polen zieht Bilanz der EU-Ratspräsidentschaft*, „Berliner Zeitung”, 28 grudnia 2011 r., <http://www.berliner-zeitung.de/politik/europapolitik-polen-zieht-bilanz-der-eu-ratspraesidentschaft-10808018,11363488.html> (data dostępu: 23 lipca 2012).

¹⁶ „Aujourd'hui en France”: <http://www.leparisien.fr>; „Le Monde”: <http://www.lemonde.fr>; „Le Figaro”: <http://www.lefigaro.fr>; „Le Nouvel Observateur”: <http://tempsreel.nouvelobs.com>; „Le Monde Diplomatique”: <http://www.monde-diplomatique.fr>; RTL: www.rtl.fr; France Inter: <http://www.franceinter.fr>; Europe1: <http://www.europe1.fr>; TF1: <http://www.tf1.fr>; France 2: <http://www.france2.fr>; M6: <http://www.m6.fr>; Arte.tv: <http://www.arte.tv>.

Juin 2009, Médiamat Annuel 2010. Du 4 janvier 2010 au 2 janvier 2011) i pracy Viviena Duthoita, napisanej w ramach stażu w dziale kontroli finansowej francuskiego Ministerstwa Kultury i Komunikacji¹⁷. W celu znalezienia materiałów dotyczących polskiej prezydencji posłużono się wyszukiwarkami dostępnymi na wymienionych serwisach, wpisując słowo: „Pologne”. Niestety, archiwa kanału France 2 nie obejmują publikacji z okresu po 14 listopada 2011 r. Ponadto dostęp do artykułów opublikowanych przez dzienniki „Le Monde” i „Le Figaro” jest ograniczony.

Przedstawione zestawienie odzwierciedla, po pierwsze, francuski rynek medialny, a po drugie, zróżnicowanie francuskiej opinii publicznej. Spośród mediów drukowanych, „Aujourd'hui en France” jest opisywane jako tytuł prawicowy, „Le Figaro” – jeden z najważniejszych francuskich dzienników – jako centroprawicowy, a „Le Monde” ma opinię centrolewicowego. Opiniodawczy tygodnik „Le Nouvel Observateur” uchodzi natomiast za socjaldemokratyczny¹⁸. Mimo zróżnicowanych sympatii politycznych trudno dostrzec różnice ideologiczne w opisie wydarzeń związanych z polskim przewodnictwem. Co do pozostałych mediów, warto zwrócić uwagę na fakt, że France Inter oraz France 2 są mediami publicznymi, pozostałe zaś – prywatnymi.

Otwarcie okresu polskiego przewodnictwa tylko częściowo zostało opisane przez badane media. „Aujourd'hui en France” poświęcił temu wydarzeniu dwa artykuły, w których opisał polskie stanowisko w sprawie kryzysu w strefie euro¹⁹ oraz przyjęte cele naszej prezydencji²⁰. Nieco później o polskim przewodnictwie zaczął pisać „Le Figaro”, który poświęcił mu cztery publikacje: pierwszą, entuzjastycznie opisującą współczesną Polskę²¹; drugą, traktującą prezydencję jako szansę poprawy wizerunku państwa „kłopotliwego” oraz swoisty „rytuał przejścia”²²; trzecią – opi-

¹⁷ Strona internetowa francuskiego Ministerstwa Kultury i Komunikacji, <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/rapports/tessier/annexe1.pdf> (data dostępu: 14 lutego 2012).

¹⁸ Orientację ideologiczną pism przyjęto za artykułem: *Lire la presse française et les journaux francophones*, <http://institutfrancais.pl/apprendre-le-francais/2011/05/lire-la-presse-francaise-et-les-journaux-francophones/> (data dostępu: 14 lutego 2012). Spośród pism kojarzonych z francuską lewicą, najwięcej egzemplarzy sprzedaje „L'Express”, jednak jego przewaga nad „Le Nouvel Observateur” jest nieznaczna, ten drugi z kolei cieszy się wyższą liczbą stałych prenumeratorów.

¹⁹ *UE: la Pologne prend les commandes en posant ses conditions sur l'euro*, „Aujourd'hui en France”, 25 czerwca 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/ue-la-pologne-prend-les-commandes-en-posant-ses-conditions-sur-l-euro-25-06-2011-1516639.php> (data dostępu: 22 lutego 2012). Zarówno ten, jak i kolejny artykuł, zostały oparte na materiałach Francuskiej Agencji Prasowej – Agence France Presse.

²⁰ *La Pologne décidée a assumer une grande présidence européenne*, „Aujourd'hui en France”, 26 czerwca 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/la-pologne-decidee-a-assumer-une-grande-presidence-europeenne-25-06-2011-1510305.php> (data dostępu: 22 lutego 2012).

²¹ A. Thedrel, *La mue européenne de la Pologne*, „Le Figaro”, 29 czerwca 2011 r., <http://www.lefigaro.fr/mon-figaro/2011/06/29/10001-20110629ARTFIG00600-la-mue-europeenne-de-la-pologne.php> (data dostępu: 22 lutego 2012).

²² Idem, *Les trois chantiers de la Pologne a la tete de l'UE*, „Le Figaro”, 30 czerwca 2011 r., http://recherche.lefigaro.fr/recherche/access/lefigaro_fr.php?archive=BszTm8dCk78atGCYonbyzpzZCK%2BcyjVYyhEfm5vRZ1oKWtD7cFAehCHjK4Kmn7fuGu2IGtjAq08M%3D (data dostępu: 22 lutego 2012).

sującą polskie priorytety, podkreślającą znaczenie wzrostu gospodarczego²³; oraz czwartą – ogólnie zajmującą się priorytetami, obszernie cytującą ministra R. Sikorskiego²⁴. „Le Monde” „zauważył” polską prezydencję, publikując wywiad z ministrem Mikołajem Dowgielewiczem²⁵. Ostatnia pozycja, która opisywała początki polskiej prezydencji, to artykuł z „The Economist”, przedrukowany przez „Le Nouvel Observateur”²⁶. Natomiast „Courrier international” przedrukował po jednym artykule z „Polityki”²⁷, „Gazety Wyborczej”, czeskiego „Respektu”²⁸ oraz przygotował międzynarodowy przegląd prasy o „cudzie *a la polonaise*”²⁹.

O przejęciu przez Polskę sterów w Radzie UE nie wspominały francuskie stacje radiowe, podobnie jak stacje telewizyjne TF1 oraz France 2. Natomiast M6 opublikowała *de facto* te same materiały, co „Aujourd'hui en France”. Ostatnie analizowane medium, Arte.tv, przygotowało serię reportaży o Polsce (o priorytetach prezydencji, dwa niezwykle pochlebne materiały o polskiej gospodarce, reportaż o rozwoju polskiej wsi oraz materiał o zmianach we wschodnich regionach kraju po wejściu Polski do strefy Schengen)³⁰. Wszystkie zostały zamieszczone w specjalnym serwisie internetowym poświęconym polskiej prezydencji³¹.

²³ S. Amsili, *La croissance, priorité de la présidence polonaise de l'UE*, „Le Figaro”, 30 czerwca 2011 r., http://recherche.lefigaro.fr/recherche/access/lefigaro_fr.php?archive=BszTm8dCk78atGCYonbyzgDy0CHgOTBRhEfm5vRZ1oKWtD7cfAEhCKNMueIMiUgu2IGtAq08M%3D (data dostępu: 22 lutego 2012).

²⁴ *La Pologne présidente de l'UE*, „Le Figaro”, 1 lipca 2011 r., <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/07/01/97002-20110701FILWWW00323-la-pologne-presidente-de-l-ue.php> (data dostępu: 22 lutego 2012).

²⁵ *Mikołaj Dowgielewicz: „Pas question pour l'Europe de choisir entre le Sud et l'Est”*, „Le Monde”, 2 lipca 2011 r., http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1161532 (data dostępu: 22 lutego 2012).

²⁶ *Varsovie veut etre un moteur pour l'Europe*, „Le Nouvel Observateur”, 7 lipca 2011 r., <http://www.challenges.fr/magazine/20110707.CHA1659/varsovie-veut-etre-un-moteur-pour-l-europe.html> (data dostępu: 22 lutego 2012).

²⁷ *Une présidence sous le signe de la solidarité*, „Courrier international”, 30 czerwca 2011 r., <http://www.courrierinternational.com/article/2011/06/30/une-presidence-sous-le-signe-de-la-solidarite> (data dostępu: 22 lutego 2012).

²⁸ *Modifiez votre regard, la Pologne a radicalement changé*, „Courrier international”, 13 lipca 2011 r., <http://www.courrierinternational.com/article/2011/07/13/modifiez-votre-regard-la-pologne-a-radicalement-change> (data dostępu: 22 lutego 2012).

²⁹ *Vu de Rome, Berlin, Copenhague: miracle a la polonaise*, „Courrier international”, 13 lipca 2011 r., <http://www.courrierinternational.com/article/2011/07/13/vu-de-rome-berlin-copenhague-miracle-a-la-polonaise> (data dostępu: 22 lutego 2012).

³⁰ Reportaż: *L'UE: „une chance et une malédiction”*, 1 lipca 2011 r., <http://www.arte.tv/fr/L-UE---une-chance-et-une-malediction/4013896.html> (data dostępu: 22 lutego 2012). Materiał, wzmiankując o pozytywnych efektach inwestycji zrealizowanych dzięki funduszom UE, kładzie nacisk na prezentowane wypowiedzi polskich przedsiębiorców, którzy skarżą się na spadek obrotów handlowych ze względu na zaostrożenie ograniczeń przepływu towarów i osób, jakie nastąpiło po przystąpieniu przez Polskę do strefy Schengen.

³¹ Serwis internetowy stacji Arte.tv, <http://www.arte.tv/fr/UE---Premiere-presidence-polonaise/4009300.html> (data dostępu: 22 lutego 2012).

Spośród wydarzeń, jakie miały miejsce w okresie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, do świadomości francuskiej zdołały przebić się tylko trzy: nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Sopocie w dniach 2-3 września 2011 r.³², nieformalne spotkanie Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) we Wrocławiu w dniach 15-16 września 2011 r. oraz szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, który odbył się w dniach 29-30 września 2011 r. Co znamienne, komentarze dotyczące spotkania w Sopocie pojawiły się we francuskich mediach kilkakrotnie, jednak za każdym razem wyłącznie w kontekście podjęcia decyzji o sankcjach wobec Syrii lub potępienia procesu byłej premier Ukrainy Julii Tymoszenko. Najwięcej we Francji pisano i mówiono o Wrocławiu, a pierwszą informację o tym nieformalnym spotkaniu Rady podała TF1. Właśnie to wydarzenie opisane zostało aż w 160 artykułach i reportażach na przestrzeni ponad trzech tygodni, przy czym zdecydowana większość publikacji tylko o nim wzmiankuje. Sporo miejsca poświęcono obecności i wypowiedziom Timothy'ego Geithnera, sekretarza skarbu USA. *De facto* tylko kilka publikacji zajęło się bliżej problematyką spotkania³³, a jedyna powszechnie cytowana wypowiedź ministra J. Rostowskiego to: „między państwami istnieją znaczące różnice zdań”. Szczyt Partnerstwa Wschodniego, jedno z najważniejszych wydarzeń polskiego przewodnictwa w Radzie, pojawia się w ośmiu artykułach, przy czym w dwóch jest wspomniany jako element podróży zagranicznej francuskiego premiera François Fillona. Spośród pozostałych artykułów, pięć stosunkowo szeroko zajmuje się szczytem³⁴.

³² Wzmiankowany: dwa razy przez „Aujourd'hui en France”, raz przez „Le Nouvel Observateur”, raz przez „Le Figaro” i cztery razy przez „Le Monde”.

³³ *Dette et croissance: la quadrature du cercle*, „Le Monde”, 14 lipca 2011 r., http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1167644 (data dostępu: 22 lutego 2012); *Les Dix-Sept tentent d'éviter la faillite à la Grèce*, „Le Figaro”, 15 września 2011 r., <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/09/15/04016-20110915ARTFIG00736-les-dix-sept-tentent-d-eviter-la-faillite-a-la-grece.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Crise de la dette: la tension monte entre les Etats-Unis et l'Europe*, „Le Monde”, 16 września 2011 r., http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/09/16/nouveaux-prets-a-la-grece-la-finlande-sceptique_1573055_3214.html (data dostępu: 22 lutego 2012) – jedyny artykuł, w którym cytuje się polski komunikat końcowy. *Dette grecque: c'est la zizanie dans la zone euro*, „TF1”, 16 września 2011 r., <http://videos.tf1.fr/jt-we/dette-grecque-c-est-la-zizanie-dans-la-zone-euro-6712046.html> (data dostępu: 22 lutego 2012); *48 heures pour sauver la Grèce... et l'euro*, „TF1”, 16 września 2011 r., <http://lci.tf1.fr/economie/conjoncture/48-heures-pour-sauver-la-grece-et-l-euro-6709434.html> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Crise de la dette: l'Europe réplique aux Etats-Unis*, „Le Monde”, 17 września 2011 r., http://www.lemonde.fr/economie/article/2011/09/17/crise-de-la-dette-l-europe-replique-aux-etats-unis_1573875_3234.html (data dostępu: 22 lutego 2012); *Réunion de l'UE sur la dette: désaccords persistants et manifestation contre l'austérité*, „M6”, 17 września 2011 r., <http://news.fr.msn.com/m6-actualite/r%9E9union-de-lue-sur-la-dette-d%9E9saccords-persistants-et-manifestation-contre-laust%9E9rit%9E9-2> (data dostępu: 22 lutego 2012).

³⁴ *L'UE se réunit en sommet avec ses voisins de l'Est mais regarde vers le Sud*, „Aujourd'hui en France”, 27 września 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-economie/l-ue-se-reunit-en-sommet-avec-ses-voisins-de-l-est-mais-regarde-vers-le-sud-27-09-2011-1631228.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *L'Union européenne met en garde le Bélarus sur les droits de l'hom-*

Poza przedstawionymi powyżej wydarzeniami, szeroki odzew znalazła sprawa Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej, przy czym Polska – poza kilkoma artykułami – jest wymieniana tylko jako największy beneficjent programu, obok Włoch i Francji. Często cytowane były najostrzejsze wypowiedzi członków polskiego rządu – ministra J. Rostowskiego o groźbie wybuchu wojny w Europie³⁵, nazwanie śmierci Muammara Kadafiego „ostrzeżeniem dla innych dyktatorów” przez ministra R. Sikorskiego oraz jego przemówienie berlińskie³⁶. Przytaczana była także

me. „Aujourd'hui en France”, 29 września 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/l-union-europeenne-met-en-garde-le-belarus-sur-les-droits-de-l-homme-29-09-2011-1631685.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *L'UE n'a pas la tete a l'est*, „Courrier international”, 29 września 2011 r., <http://www.courrierinternational.com/chronique/2011/09/29/ue-n-a-pas-la-tete-a-l-est> (data dostępu: 22 lutego 2012) – przedruk artykułu Jędrzeja Winickiego *Partnerzy od niechcenia*, „Polityka”, 28 września 2011 r.; *L'UE se réunit en sommet avec ses voisins de l'Est mais regarde vers le Sud*, „M6”, 29 września 2011 r., <http://news.fr.msn.com/m6-actualite/economie/ue-se-reunit-en-sommet-avec-ses-voisins-de-lest-mais-regarde-vers-le-sud> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Droits de l'homme: le Bélarus boycotté un sommet avec l'UE*, „Aujourd'hui en France”, 30 września 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/droits-de-l-homme-le-belarus-boycotte-un-sommet-avec-l-ue-30-09-2011-1633038.php> (data dostępu: 22 lutego 2012). Autorzy francuskich artykułów opisali założenia Partnerstwa Wschodniego i skonstatowali, że choć Partnerstwo ma bardzo duże znaczenie dla Polski, nie interesują się nim „południowe” państwa Europy. Dużo miejsca poświęcono prawom człowieka – sprawie procesu Julii Tymoszenko oraz sytuacji na Białorusi.

³⁵ *Les dirigeants s'inquiètent pour l'avenir de l'Europe*, „Le Nouvel Observateur”, 13 września 2011 r., <http://www.challenges.fr/monde/20110913.CHA4162/les-dirigeants-s-inquietent-pour-l-avenir-de-l-europe.html> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Pour Sarkozy et Merkel, l'avenir de la Grèce est dans la zone euro*, „Aujourd'hui en France”, 14 września 2011 r., <http://www.leparisien.fr/crise-europe/pour-sarkozy-et-merkel-l-avenir-de-la-grece-est-dans-la-zone-euro-14-09-2011-1607662.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Les dirigeants européens face à l'urgence d'une coopération renforcée*, „Le Monde”, 14 września 2011 r., http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/09/14/les-dirigeants-europeens-face-a-l-urgence-d-une-cooperation-renforcee_1571967_3214.html (data dostępu: 22 lutego 2012); *Crise grecque: y a-t-il un pilote dans la zone euro?*, RTL, 14 września 2011 r., <http://www.rtl.fr/actualites/politique/article/crise-grecque-y-a-t-il-un-pilote-dans-la-zone-euro-7718156943> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Crise: „L'Europe en danger”*, „Le Figaro”, 14 września 2011 r., <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/09/14/97002-20110914FILWWW00441-crise-l-europe-en-danger-pologne.php> (data dostępu: 22 lutego 2012).

³⁶ *Dette: la Pologne presse Berlin d'agir*, „Le Figaro”, 28 listopada 2011 r., <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/11/28/97002-20111128FILWWW00707-dette-la-pologne-presse-berlin-d-agir.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Plus d'Europe pour sauver l'Europe!*, „Courrier international”, 30 listopada 2011 r., <http://www.courrierinternational.com/breve/2011/11/30/plus-d-europe-pour-sauver-l-europe> (data dostępu: 22 lutego 2012); *La Pologne veut un changement rapide du traité européen*, „Aujourd'hui en France”, 1 grudnia 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-economie/la-pologne-veut-un-changement-rapide-du-traite-europeen-01-12-2011-1747718.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *La Pologne veut un changement rapide du traité européen*, „M6”, 1 grudnia 2011 r., <http://news.fr.msn.com/m6-actualite/economie/la-pologne-veut-un-changement-rapide-du-traite-europeen> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Un président de l'Europe élu au suffrage universel?*, „Le Nouvel Observateur”, 6 grudnia 2011 r., <http://www.challenges.fr/economie/20111206.CHA7827/un-president-de-l-europe-elu-au-suffrage-universel.html> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Géopolitique – 15/12/11*, „France Inter”, 15 grudnia 2011 r., <http://www.franceinter.fr/content-geopolitique-151211> (data dostępu: 22 lutego 2012).

wypowiedź premiera D. Tuska, w której opowiedział się za rewizją traktatu lizbońskiego³⁷. Niektóre media wzmiankowały również o udziale polskiej prezydencji w negocjacjach dotyczących tzw. sześciopaku³⁸, a także o zbieżności stanowiska Polski i Zjednoczonego Królestwa w sprawie udziału państw spoza strefy euro w spotkaniach Eurogrupy.

Zdecydowanie mniej zainteresowania niż rozpoczęcie polskiego przewodnictwa obudziło jego zakończenie. Podsumowaniem półrocznego okresu prezydencji zajęły się wyłącznie „Le Figaro”³⁹ i „Le Monde”⁴⁰. Choć czasopisma różni linia polityczna, oba zgadzają się, że Polska zrobiła wszystko, co było w jej mocy, by osiągnąć postawione cele. To, co zauważalne, to ograniczenia, które dzienniki wymieniają – „Le Figaro” mówi o wzroście potęgi duetu francusko-niemieckiego i ograniczeniach instytucjonalnych, które dostrzega też „Le Monde”, stawiając je na pierwszym miejscu. Ten ostatni pisze również o „wpływie kryzysu oraz jego obiektywnym znacze-

³⁷ *La Pologne veut un changement rapide du traité européen*, „Aujourd'hui en France”, 1 grudnia 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-economie/la-pologne-veut-un-changement-rapide-du-traite-europeen-01-12-2011-1747718.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *La Pologne veut un changement rapide du traité européen*, „M6”, 1 grudnia 2011 r., <http://news.fr.msn.com/m6-actualite/economie/la-pologne-veut-un-changement-rapide-du-traite-europeen> (data dostępu: 22 lutego 2012); *La Pologne veut un nouveau traité de l'UE*, „Le Figaro”, 1 grudnia 2011 r., <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/12/01/97001-20111201FILWWW00612-la-pologne-veut-un-nouveau-traite-de-l-ue.php> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Sarkozy attendu sur l'avenir de l'Europe alors que la BCE fait le dos rond*, „Le Nouvel Observateur”, 1 grudnia 2011 r., <http://tempsreel.nouvelobs.com/topnews/20111201.AFP0391/sarkozy-attendu-sur-l-avenir-de-l-europe-alors-que-la-bce-fait-le-dos-rond.html> (data dostępu: 22 lutego 2012). Rewizja traktatów miałaby mieć na celu wzmocnienie Europejskiego Banku Centralnego oraz nadanie Komisji Europejskiej uprawnień nadzorczych wobec budżetów poszczególnych państw członkowskich. Miałoby się to jednak odbywać „pod demokratyczną kontrolą”.

³⁸ *Bruxelles dévoile son „Pack” anti-déficits*, „Le Nouvel Observateur”, 15 września 2011 r., <http://www.challenges.fr/economie/20110915.CHA4336/bruxelles-devoile-son-pack-anti-deficits.html> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Déficits: l'Europe va sanctionner les pays trop laxistes*, „Aujourd'hui en France”, 15 września 2011 r., <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-economie/deficits-l-europe-va-sanctionner-les-pays-trop-laxistes-15-09-2011-1609324.php> (data dostępu: 22 lutego 2012). O kompromisie wspomina również stacja France 2, zupełnie pomija jednak polski wkład. Zob. *Discipline budgétaire: accord des 27*, „France 2”, 15 września 2011 r., <http://info.france2.fr/economie/discipline-budgetaire-accord-des-27-70440870.html> (data dostępu: 22 lutego 2012); *Un compromis se dégage pour durcir le pacte de stabilité et de croissance*, „Le Monde”, 17 września 2011 r., http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1168028 (data dostępu: 22 lutego 2012).

³⁹ A. Thedrel, *La présidence tournante de l'UE en perte d'influence*, „Le Figaro”, 29 grudnia 2011 r., http://recherche.lefigaro.fr/recherche/access/lefigaro_fr.php?archive=BszTm&dCk78atGCYonbyzhg1M8aWQrj5DONmy7XgRwTFF%2F3P0l%2BD5LX7tSBTu2q%2Bu2IGtjAq08M%3D (data dostępu: 22 lutego 2012).

⁴⁰ J. Heurtaux, *Union Européenne: au secours, la Pologne revient!*, „Le Monde”, 6 stycznia 2012 r., http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/01/06/union-europeenne-au-secours-la-pologne-revient_1626426_3232.html (data dostępu: 22 lutego 2012).

niu” oraz skupia się nie tyle na minionym półroczu, co na wyzwaniach, jakie stoją przed Polską powracającą do roli „szeregowego” członka UE – podtrzymywaniu wizerunku państwa prowadzącego dojrzałą, proeuropejską politykę zagraniczną, konieczności znalezienia własnego miejsca w UE oraz prowadzenia takiej polityki wewnętrznej, która nie dopuści do obudzenia masowych nastrojów antyeuropejskich w kraju.

Podsumowując, przewodnictwo Polski w Radzie UE na tyle znalazło odbicie w mediach francuskich, na ile przygotowywane spotkania lub działania polskiego rządu mogły mieć wpływ na wydarzenia w Europie. Niewątpliwie nastawiony na sensację charakter współczesnych mediów pozwolił przebić się do nich tylko najmocniejszym w wymowie wypowiedziom polskich polityków. Jednak właśnie te wypowiedzi, a także choćby wzmiankowane wyżej działania polskiej prezydencji z pewnością wpłynęły na budowanie wizerunku naszego państwa jako zatroskanego o Europę, a jednocześnie broniącego swoich interesów. Mimo to, Polska wciąż może wydawać się Francuzom państwem w jakimś stopniu „egzotycznym” – prezydencja wprawdzie w pewnym stopniu przyczyniła się do zmiany panujących stereotypów, jednak ich trwałe przekształcenie może dokonać się tylko poprzez długotrwałe prowadzenie polityki kulturalnej lub dzięki zwiększonej częstotliwości wzajemnych kontaktów między członkami obu społeczeństw.

Wielka Brytania (Katarzyna Mikołajczyk)

Inauguracja polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. skierowała medialne szkło powiększające na państwo obejmujące prezydencję. Wzmoczone zainteresowanie tak krajowych, jak i zagranicznych środków masowego przekazu pozwoliło natomiast na wyodrębnienie najistotniejszych elementów półrocznego sprawowania funkcji. Niniejszy tekst koncentruje się na wizji polskiej prezydencji nakreślonej przez prasę oraz telewizję brytyjską prawej, a także lewej strony tamtejszej sceny politycznej. Kwestie najczęściej poruszane zostały wyznaczone na podstawie analizy doniesień konserwatywnego „The Daily Telegraph”, lewicowego „The Guardian”, uchodzącego za konserwatywny „Financial Times”, neoliberalnego „The Economist”, jak również stacji telewizyjnej BBC News. Pierwsze trzy z wyżej wymienionych mediów to wysokonakładowe dzienniki, natomiast „The Economist” to niezależny tygodnik, który z uwagi na globalny charakter kształtuje opinię publiczną także poza granicami Wielkiej Brytanii. BBC News jest natomiast funkcjonującą od 1997 r. stacją emitującą wyłącznie serwisy informacyjne w znacznej części udostępniane na stronie internetowej tego medium. Wszystkie wymienione środki masowego przekazu są cytowane w celu zarysowania możliwie najdokładniejszego obrazu inauguracji, przebiegu oraz finału polskiego przewodnictwa.

Początek polskiej prezydencji – zdaniem źródeł medialnych – został przyćmiony przez kontrowersyjną wypowiedź komisarza ds. budżetu Janusza Lewandowskiego, który podważył teorię ocieplania klimatu, przyjmowaną przez środowiska ekologiczne za niepodważalny dogmat. „The Daily Telegraph” wskazał, iż J. Lewan-

dowski, naciskany przez Parlament Europejski oraz organizacje pozarządowe, musiał dokonać „upokarzającego ustępstwa” w formie wycofania się ze wcześniejszej opinii. Komisarz tłumaczył przy tym, że został wcześniej źle zrozumiany i jest świadomy faktu, że większość badań potwierdza wskazaną teorię⁴¹. Kwestie klimatyczne zostały szybko podchwycone przez inne środki masowego przekazu, które uwypuklały polskie uzależnienie od wydobycia węgla i niechęć do ograniczania emisji CO₂. Tygodnik „The Economist” w artykule z 7 lipca 2011 r., a więc z początków prezydencji, podał informację o zablokowaniu przez Polskę propozycji poszerzenia planów zmniejszenia emisji dwutlenku węgla z 20% do 25% w 2020 r. z uwagi na skalę krajowego przemysłu wydobywczego węgla. Ponadto poddał w wątpliwość obiektywizm Polski podczas konferencji klimatycznej w Durbanie, gdzie państwo odrzucające wspólnotowe projekty ekologiczne miało by reprezentować stanowisko całej Unii Europejskiej⁴². „The Economist” opublikował również fragmenty listu otwartego polskich ekspertów, wyrażającego wątpliwości dotyczące braku kwestii środowiskowych pośród priorytetów półrocznego przewodnictwa⁴³.

Oprócz problemów ekologicznych, dużo miejsca w mediach zajęły cele polskiej prezydencji, które, jak zauważyła BBC News, koncentrowały się wokół budowania relacji z południowymi oraz wschodnimi sąsiadami UE, a także wzmocnienia rynków państw członkowskich⁴⁴. Dziennik „Financial Times” zauważył również postulat sfinalizowania negocjacji w sprawie akcesji Chorwacji oraz priorytet dotyczący znalezienia odpowiedzi na grecki kryzys⁴⁵. To samo czasopismo przywołało słowa premiera Donalda Tuska, który stwierdził, że przewodnictwo najprawdopodobniej będzie skupiało się na reagowaniu na wydarzenia nieprzewidziane, odnosząc się do niepewnej sytuacji gospodarczej UE⁴⁶.

W związku z powyższym nakreślonym priorytetem, wokół polskiego zaangażowania w „uzdrowienie” niewydolności pokryzysowej UE narosły kontrowersje, podsycane faktem nieuczestniczenia Polski w spotkaniach państw strefy euro. Jak donosił „The Economist” w cytowanym uprzednio artykule, Polska nie wyznaczyła daty docelowego wkroczenia do trzeciego etapu Unii Gospodarczo-Walutowej, a mimo to

⁴¹ *Poland's EU budget commissioner in climate change controversy*, „The Daily Telegraph”, 1 lipca 2011 r., <http://www.telegraph.co.uk/earth/environment/climatechange/8610998/Polands-EU-budget-commissioner-in-climate-change-controversy.html> (data dostępu: 20 lipca 2012).

⁴² *The view from the Vistula*, „The Economist”, 7 lipca 2011 r., <http://www.economist.com/node/18928668> (data dostępu: 20 lipca 2012).

⁴³ *Green grows in Poland*, „The Economist”, 18 maja 2011 r. http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/05/polands_environmental_politics (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁴⁴ *Poland takes its turn at EU helm*, BBC News, 1 lipca 2011 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13985064> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁴⁵ J. Cienski, J. Chaffin, *Poland begins term as EU President*, „The Financial Times”, 1 lipca 2011 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ab5191de-a3f3-11e0-9f5c-00144feabdc0.html#axzz1n8jPfxab> (data dostępu: 2 lipca 2012).

⁴⁶ Ibidem.

przedstawiciele państwa domagają się dołączenia do elitarnych obrad 17 krajów Eurogrupy. Brytyjski tygodnik zauważył, iż zwolennicy ekskluzywności rozmów na szczycie obawiają się, że kiedy Polacy znajdą się w pomieszczeniu, może być ciężko ich stamtąd wyprosić⁴⁷. „The Guardian” podkreślił natomiast fakt niespełnienia kryteriów konwergencji⁴⁸, z którego to polski rząd może być zadowolony, zważywszy na impas w rozwiązywaniu problemu greckiego. Inną kwestią podważającą obiektywizm Polski, zdaniem mediów brytyjskich, były przygotowania do przyjęcia perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Wiele źródeł medialnych podkreślało, że Polska pozostaje największym beneficjentem środków finansowych z UE, co może dawać pewne podstawy do kontestowania obiektywizmu kraju w roli przewodniczącego Rady, biorąc pod uwagę jego półroczne wysiłki na rzecz zwiększenia zasobów wspólnotowego budżetu. Na początku lipca 2011 r. „The Guardian” przytoczył słowa D. Tuska nakreślające spory o finanse w kategoriach polemiki pomiędzy tymi, którzy pragną funkcjonowania budżetu jako jednego z głównych narzędzi służących integracji, a tymi, którzy chcą dać Europie najmniej, jak to możliwe⁴⁹. „The Economist” skomentował na swoich łamach postawę premiera, pisząc, iż Polska nie może być jednocześnie unijnym karnym i interesantem oraz odnotował przy tym przerost ambicji polskiej prezydencji⁵⁰.

Pomimo różnorodności tematów podnoszonych przez media w związku z polskim przewodnictwem w Radzie UE, na plan pierwszy wysunęły się kontrowersje środowiskowe i budżetowe, powodując przeniesienie środka ciężkości prezydencji na jej etap początkowy oraz środkowy. Niewiele miejsca poświęcono dyskusji na temat osiągniętych celów, z wyjątkiem przyjęcia tzw. sześciopaku, czyli pakietu wzmacniającego zarządzanie gospodarcze UE⁵¹. Dysonans występuje także w ocenie przebiegu przewodnictwa, oscylującej od pochwał nad niezwykle szeroko zakrojonymi priorytetami do krytyki za brak obiektywizmu w trakcie sprawowania funkcji. Napotkać można również wątpliwości dotyczące możliwości podejmowania przez Polskę istotnych decyzji, ponieważ państwo nadal pozostaje poza strefą euro.

Reasumując, polskie przewodnictwo spotkało się z rozbieżnymi opiniami w mediach brytyjskich, które, równocześnie negując priorytety i sposób ich wykonywania oraz popierając przywódcze starania kraju, dały niejednorodny, aczkolwiek kompletny, obraz prezydencji w Radzie UE.

⁴⁷ *The view from the Vistula...*, op.cit.

⁴⁸ Spośród czterech kryteriów konwergencji nominalnej: kryterium stabilności cen, kryterium deficytu budżetowego, kryterium kursu walutowego, kryterium stóp procentowych, Polska wypełnia jedynie ostatnie z wymienionych. Por. „Monitor konwergencji nominalnej”, Ministerstwo Finansów, 2012, nr 1, s. 1.

⁴⁹ I. Traynor, *Polish PM accuses European leaders of hypocrisy*, „The Guardian” 1 lipca 2011 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/01/polish-pm-european-leaders-hypocrisy?INTCMP=SRCH> (data dostępu: 21 lipca 2012 r.).

⁵⁰ *The view from the Vistula...*, op.cit.

⁵¹ *Polish PM slams UK veto 'satisfaction'*, BBC News, 14 grudnia 2011 r., http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/europe/newsid_9656000/9656617.stm (data dostępu: 21 lipca 2012 r.).

Irlandia (Marta Hoffmann)

Republika Irlandii została formalnym członkiem Wspólnot Europejskich 1 stycznia 1973 r. razem z Danią oraz Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Ostatnie lata, począwszy od roku 2008, upływały pod znakiem kryzysu finansowego, który odbił się bardzo boleśnie na sytuacji gospodarczej i finansowej tego kraju. Jest to jedna z przyczyn, dla których warto w mediach tego kraju śledzić echa polskiej prezydencji, gdyż wśród jej celów było: „(...) wypracowanie modelu wzrostu, dzięki któremu Europa będzie zdolna do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego”⁵² oraz rozwój rynku wewnętrznego. Drugim istotnym powodem, dla którego warto zwrócić uwagę na medialny obraz polskiej prezydencji w tym państwie, jest znaczna ilość Polaków tam mieszkających i pracujących. Ich liczbę szacowano w 2010 r. na około 180-200 tys.⁵³

Na samym początku warto zauważyć, iż irlandzki rynek prasowy nie sposób nazwać rozdrobnionym. W tym niedużym państwie opinię publiczną kształtuje niewielka ilość tytułów prasowych, spośród których wybrano trzy najpopularniejsze. Gazety irlandzkie mają swój zasięg lokalny oraz ogólnokrajowy i podejmują szereg bardzo zróżnicowanych zagadnień, od plotek po politykę. Ogólnie rzecz ujmując, czołowe tytuły irlandzkie były dość powściągliwe w okresie trwania polskiej prezydencji. Zdecydowanie więcej miejsca poświęcano w nich kryzysowi finansowemu i jego skutkom obserwowanym w gospodarce, a także spotkaniom Eurogrupy, odbywającym się w Polsce, które miały na celu znalezienie skutecznego rozwiązania problemów całej strefy euro. Skupiano się przede wszystkim na unijnych trudnościach, propozycjach ich rozwikłania oraz wpływie tych rozwiązań na sytuację gospodarczą Republiki Irlandii. Nie analizowano natomiast roli polskiej prezydencji w tym procesie. Przykładem jest sprawa tzw. sześciopaku, który nierzadko w polskich mediach jest przedstawiany jako pomyślny rezultat wielu starań przedstawicieli Polski o przełamanie impasu negocjacyjnego⁵⁴. W prasie irlandzkiej „sześciopak” w ogóle nie był łączony z naszym krajem, a dziennikarze woleli analizować jego meritum, czyli składające się nań akty prawne oraz oczekiwane rezultaty.

O rozpoczęciu sprawowania przez Polskę prezydencji wiele można się dowiedzieć z „The Irish Times”, który jest jednym z najbardziej opiniotwórczych dzienników w Irlandii, a jego historia sięga 1859 r. Obecnie, czytając tę gazetę, można odnieść wrażenie, że zajmuje stanowisko centrowe, czasem dryfujące na lewo w kwestiach gospodarczych. Mimo to, jest ona skierowana do wszystkich, bez względu na ich sympatie polityczne, status społeczny czy wykształcenie, a uznanie

⁵² *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 6.

⁵³ *Polacy w Irlandii chcą przeczekać recesję*, serwis internetowy Newsweek.pl, 18 marca 2010 r., <http://spoleczenstwo.newsweek.pl/polacy-w-irlandii-chca-przeczeka-recesje,55358,1,1.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁵⁴ T. Bielecki, *Sześciopak, czyli sukces prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 19 września 2011 r., http://wyborcza.pl/1,75477,10311625,Szesciopak_czyli_sukces_prezydencji.html (data dostępu: 16 lipca 2012).

zdobywa sobie wyważonymi komentarzami, wynikającymi z obiektywnej analizy rzeczywistości politycznej. W kontekście rozpoczęcia polskiej prezydencji, gazeta ta akcentowała przede wszystkim jej cele oraz znaczenie, jakie ma ona dla Polski, przywołując jej powojenną historię i przełom roku 1989. Skoncentrowano uwagę na aspekcie gospodarczym wspomnianych celów, w związku z kryzysem finansowym w Europie⁵⁵, jednocześnie wskazując na przewidywane trudności w ich realizacji.

W kontekście rozpoczęcia przez Polskę sprawowania prezydencji w Radzie wypowiadał się także „Irish Examiner”. Jest to gazeta o profilu centrowym, mająca swoje początki już w 1841 r. Stara się ona obiektywnie analizować rzeczywistość polityczną zarówno w samej Irlandii, jak i poza nią, nie precyzując jednoznacznie swojego stanowiska w kategoriach lewica – prawica. Tutaj także polska prezydencja nie zajmowała zbyt dużo miejsca, a model pisania o niej był bardzo podobny do opisywanego wcześniej. Wskazywano w czasie jej rozpoczęcia na chęć zjednoczenia przez Polskę krajów Unii Europejskiej przez pogłębienie integracji w oparciu o zasadę solidarności, co mogło być tym trudniejsze, że grupowy partner Polski – Dania – zaczął podejmować kroki w małym stopniu służące jedności. Gazeta stwierdziła, że w tym procesie rolę miał do odegrania Donald Tusk, którego sukcesy na arenie międzynarodowej miałyby przełożyć się na wzmocnienie pozycji na jego rodzimym scenie politycznej⁵⁶.

Jeśli chodzi o przebieg polskiej prezydencji, to najwięcej komentarzy można przeczytać w „The Irish Times”, w którym pozycja Polski rysowała się dość słabo: podczas gdy u nas szczegółowo analizowano wyniki każdego ze spotkań, Irlandczycy ograniczali się do stwierdzenia, w którym mieście się ono odbyło oraz jakie przyniesie konsekwencje dla irlandzkiej gospodarki. Przytaczane słowa Jacka Rostowskiego, polskiego ministra finansów, wzywające do podjęcia głębszych reform⁵⁷ służyły raczej podkreśleniu ogólnie wiadomych tendencji w środowisku unijnym, niż pokazaniu naszej roli w osiąganiu kompromisu. Sytuacja taka była uzasadniana przez dziennikarzy prostą konstatacją, że Polska nie jest w strefie euro, zatem jej rola musi być ograniczona⁵⁸. W zakresie polityki wschodniej podkreślano wyzwania, jakie stawia sobie Polska w tym regionie, ale informacje dotyczące szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie były raczej skąpe. Irlandzcy dziennikarze podkreślali także polskie wysiłki zmierzające do demokratyzacji Białorusi, akcentując przy

⁵⁵ A. Beesley, *Financial woes to dominate Polish EU presidency*, „The Irish Times”, 1 lipca 2011 r., <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2011/0701/1224299848963.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁵⁶ A. Cahill, *Struggling to hang together, can Poland save the Union?*, „Irish Examiner”, 4 lipca 2011 r., <http://www.irishexaminer.com/world/kfojsnidmhsn/rss2/> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁵⁷ A. Beesley, D. Scally, R. Mac Cormaic, *ECB joins forces with other central banks to save euro*, „The Irish Times”, 1 grudnia 2011 r., <http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2011/1201/1224308420987.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁵⁸ *Tusk sets out ambitious agenda for presidency*, „The Irish Times”, 2 lipca 2011 r., <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2011/0702/1224299942872.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

tym sceptyczne, nieoficjalnie stanowisko polskich polityków względem rezultatów tych działań⁵⁹. Mimo faktu, że „The Irish Times” nie wnikał w szczegółowy przebieg prezydencji polskiej, a spotkania, które miały miejsce w tym czasie analizował z perspektywy interesów irlandzkich, to należy powiedzieć, iż jest to gazeta, która najlepiej pokazała znaczenie prezydencji dla Polski i wykazała się zrozumieniem dla naszych celów i europejskich ambicji.

Z kolei „Irish Examiner” pokazywał przebieg polskiej prezydencji w sposób, w którym można było wyczuć pewną nieufność względem ambitnego polskiego planu, wynikającą z niesprzyjającej sytuacji gospodarczej, a co za tym idzie politycznej, do podejmowania działań sprzyjających głębszej integracji europejskiej. Więcej na ten temat pisał „The Irish Independent” będący dziennikiem uznawanym za najpoczytniejszy. Ma on charakter centroprawicowy, ale ukazując sprawy obyczajowe i kulturowe, kładzie nacisk na skandal i sensację oraz akcentuje łamanie norm społecznych. W tym kontekście tym bardziej dziwi fakt, że formalne objęcie przez Polskę prezydencji w Radzie nie zostało w ogóle odnotowane. Skupiano się raczej na analizie treści spotkań europejskich decydentów w sprawie kryzysu, ze wzmiankami o polskim mieście, w którym się odbyły⁶⁰. Polskę traktowano wyłącznie jako tło, na którym rozgrywają się inne, poważniejsze wydarzenia, przede wszystkim gospodarcze. Gazeta przytoczyła słowa J. Rostowskiego o możliwości wybuchu wojny w Europie, które zostały ocenione jako całkiem rozsądne⁶¹. Interesujące jest to, że w prasie z tego okresu nie znalazła się ani jedna wzmianka o szczycie Partnerstwa Wschodniego, co tylko potwierdza tezę, że wschód Europy znajduje się poza obszarem irlandzkich zainteresowań. Za to odnotowano wyniki wyborów w Polsce z października 2011 r., podkreślając, że D. Tusk jest pierwszym premierem od 1989 r., który wygrał po raz drugi wybory, a także polityczne novum jakim było wejście do Sejmu Ruchu Palikota⁶². Z kolei obawy ministra R. Sikorskiego przed rozpadem strefy euro nie zostały potraktowane zbyt poważnie, głównie ze względu na brak w niej polskiego uczestnictwa⁶³.

⁵⁹ D. Scally, *Warsaw condemns Belarussian 'regression'*, „The Irish Times”, 30 września 2011 r., <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2011/0930/1224305000336.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁶⁰ *Debt Crisis: Fears of Greek default hits Irish borrowing costs*, „The Irish Independent”, 13 września 2011 r., <http://www.independent.ie/business/european/debt-crisis-fears-of-greek-default-hits-irish-borrowing-costs-2874382.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁶¹ J. Corcoran, *Depriving needy kids won't save eurozone*, „The Irish Independent”, 18 września 2011 r., <http://www.independent.ie/opinion/analysis/depriving-needy-kids-wont-save-eurozone-2880061.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁶² *Polish PM seeks coalition partner*, „The Irish Independent”, 10 października 2011 r., <http://www.independent.ie/breaking-news/world-news/polish-pm-seeks-coalition-partner-2901043.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

⁶³ J. Warner, *Unscrambling the eggs might be difficult, but the break up of the eurozone would not be apocalyptic*, „The Irish Independent”, 29 listopada 2011 r., <http://www.independent.ie/opinion/analysis/jeremy-warner-unscrambling-the-eggs-might-be-difficult-but-the-break-up-of-the-eurozone-would-not-be-apocalyptic-2948823.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

W żadnym z analizowanych tytułów nie znalazła się ani jedna wzmianka o zakończeniu polskiej prezydencji. Nie było także prób podsumowania jej sukcesów ani porażek. Odnotowano jedynie przejście prezydencji w Radzie przez Danię, co tylko potwierdza tezę o braku zainteresowania Irlandii kwestiami uznawanymi przez Polskę za istotne (wyłączając sprawy gospodarcze).

Podsumowując, artykuły na temat polskiej prezydencji w prasie irlandzkiej nie zajęły wiele miejsca. Irlandczycy okazali się realistami i zdali sobie sprawę z tego, że w kwestiach dotyczących strefy euro Polacy mają niewiele do powiedzenia, a Partnerstwo Wschodnie jest niejako „naszą sprawą”. Mimo to zauważono starania Polski, aby w trudnym dla Europy okresie zrealizować treść irlandzkiego przysłowia: *ní neart go cur le chéile* – nie ma siły bez jedności.

Hiszpania (Magdalena Lisińska)

Królestwo Hiszpanii jest państwem, w którym media odgrywają bez wątpienia bardzo dużą rolę, zarówno informacyjną jak i opiniotwórczą. Cechą charakterystyczną hiszpańskiego krajobrazu medialnego jest silne odzwierciedlenie społecznego podziału ideologicznego. Aby więc przeprowadzana w niniejszym artykule analiza percepcji polskiej prezydencji w środkach masowego przekazu mogła być uznana za rzetelną, obowiązkowym wręcz wydaje się sięgnięcie do mediów związanych zarówno z lewicą jak i centro-prawicą. Ze względu na dużą ilość dostępnych na rynku pozycji, konieczne jest jednak ograniczenie się do kilku wybranych tytułów. Najbardziej znanym hiszpańskim dziennikiem, wydawanym zarazem w największym nakładzie, jest „El País”, określane jako gazeta lewicowo-liberalna. Warto sięgnąć również do odgrywających dużą rolę dzienników liberalno-konserwatywnych: „El Mundo” oraz „ABC”. Co charakterystyczne, w Hiszpanii stosunkowo dużą siłę oddziaływania mają media regionalne – dobrym przykładem może być tu kataloński dziennik „La Vanguardia”. Aby nie ograniczać się jedynie do prasy, zasadne wydaje się również sięgnięcie do zasobów Radiotelevisión Espanola – publicznej telewizji i radia.

Rozpoczęcie przez Polskę półrocznego przewodnictwa w Radzie UE było wydarzeniem dostrzeżonym i komentowanym przez praktycznie wszystkie liczące się hiszpańskie gazety. Jeszcze przed jej inauguracją, 27 czerwca 2011 r., w „El País” ukazał się artykuł „Pod egidą polskiej prezydencji”⁶⁴, w którym określono nasz kraj jako głęboko proeuropejski, o stale rosnącym wzroście gospodarczym. Zaznaczono również istniejącą hiszpańsko-polską wspólnotę interesów na wielu płaszczyznach, zarówno politycznych jak i społecznych. W jednym z artykułów opublikowanych w numerze z 12 lipca 2011 r. padło sformułowanie: „Mamy nadzieję, że Polska – kraj, który tak ucierpiał na przestrzeni wieków, będzie reprezentować wartości europejskie lepiej niż Węgry”⁶⁵. W skierowanym bardziej w stronę konserwatywną

⁶⁴ L. Bassets, *Bajo presidencia polaca*, „El País”, 27 czerwca 2011 r., http://elpais.com/diario/2011/06/27/catalunya/1309136844_850215.html (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁶⁵ M. Zgustova, *Europa del Este: un espejo convexo*, „El País”, 12 lipca 2011 r., http://elpais.com/diario/2011/07/12/opinion/1310421605_850215.html (data dostępu: 21 lipca 2012).

„El Mundo” stwierdzono natomiast, że głównym celem polskiej prezydencji jest odbudowanie zaufania w zjednoczoną Europę. Premiera D. Tuska określono jako polityka proeuropejskiego, niemniej jednak zwrócono również uwagę na istnienie w Polsce środowisk przeciwnych pogłębieniu integracji z UE, głównie przystąpieniu do strefy euro. Zaznaczono też, że kwestią priorytetową dla Polski w okresie prezydencji będzie polityka zbliżenia ze wschodnimi sąsiadami oraz sfinalizowanie rozmów akcesyjnych z Chorwacją⁶⁶.

W okresie od lipca do grudnia 2011 r. najczęściej poruszonym w hiszpańskich mediach tematem w kontekście polskiej prezydencji były wysiłki na rzecz walki z panującą w Europie (w tym w Hiszpanii) zapaścią gospodarczą. Dużo miejsca poświęcono przedstawieniu stanowiska Polski w sprawie kryzysu. 30 sierpnia 2011 r. dziennik „ABC” opublikował fragmenty wypowiedzi ministra finansów J. Rostowskiego o poważnym zagrożeniu dla istnienia strefy euro. W artykule podkreślono, że nigdy wcześniej przedstawiciel państwa sprawującego rotacyjną prezydencję nie wypowiadał się w sposób tak zdecydowany o kondycji finansowej UE⁶⁷. W dniu 16 września 2011 r. w emitowanym w telewizji publicznej magazynie informacyjnym „Telediario” przedstawiono materiał o odbytym w Polsce szczycie ECOFIN⁶⁸. Zaznaczono w nim, że z inicjatywy rządu polskiego na spotkanie zaproszony został po raz pierwszy w historii sekretarz skarbu USA. Katalońska „La Vanguardia” nazwała ów szczyt „kluczowym dla przyszłości strefy euro”⁶⁹. Ciekawym przykładem obecności polskiej prezydencji w mediach hiszpańskich jest również sprawa zwrócenia się do Polski przez parlamenty regionów Kastylii-León, Asturia i Aragon o poparcie w sprawie przedłużenia okresu dopłat do zlokalizowanego w tych częściach kraju przemysłu górniczego⁷⁰.

W przeciwieństwie do rozpoczęcia, zakończenie polskiej prezydencji nie znalazło szerokiego odzewu w mediach hiszpańskich. Gazety i serwisy informacyjne skupiły się bowiem na inauguracji kolejnego, duńskiego przewodnictwa w Radzie UE.

⁶⁶ R. Sánchez, *Tusk quiere 'reconciliar' a los europeos*, „El Mundo”, 1 lipca 2011 r., http://www.elmundo.es/elmundo/2011/07/01/union_europea/1309510570.html (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁶⁷ *Polonia advierte de que la UE está al borde del colapso*, „ABC.es”, 30 sierpnia 2011 r., <http://www.abc.es/20110830/economia/abcp-polonia-advierte-esta-borde-20110830.html> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁶⁸ *Reunión del Ecofin en Polonia para adoptar medidas contra la crisis de la deuda*, „Telediario”, 16 września 2011 r., <http://www.rtve.es/alacarta/videos/telediario/reunion-del-ecofin-polonia-para-adoptar-medidas-contr-la-crisis-deuda/1198481/> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁶⁹ *El futuro de la Eurozona se decide en una reunión clave en Polonia*, „La Vanguardia”, 15 września 2011 r., <http://www.lavanguardia.com/economia/20110915/54216783285/el-futuro-de-la-eurozona-se-decide-en-una-reunion-clave-en-polonia.html> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷⁰ M. Gajate, *La Junta abordará con la Presidencia polaca de la UE el futuro del carbón*, „ABC.es”, 14 listopada 2011 r., <http://www.abc.es/20111114/comunidad-castillaleon/abcp-junta-abordara-presidencia-polaca-20111114.html> (data dostępu: 21 lipca 2012); *Castilla y León, Asturias y Aragón esperan que Europa reconsidere el apoyo al carbón*, „El Mundo”, 28 listopada 2011 r., <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/28/leon/1322495977.html> (data dostępu: 21 lipca 2012).

Wyjątek stanowić może opublikowana 11 stycznia 2012 r. na łamach „ABC” wypowiedź hiszpańskiego sekretarza stanu ds. Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Kooperacji – Ínigo Méndez de Vigo. Oceniał on pozytywnie pracę polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r., za największe jej osiągnięcie uważając doprowadzenie do porozumienia w Radzie ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w sprawie programu pomocy żywnościowej⁷¹.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, iż tematyka polskiej prezydencji była stosunkowo często poruszana w hiszpańskich środkach masowego przekazu. Informacje pojawiające się w prasie oraz telewizji dotyczyły jednak jedynie wybranych kwestii podejmowanych przez Polskę w okresie przewodnictwa w Radzie UE. Najwięcej miejsca, szczególnie w mediach konserwatywno-liberalnych, poświęcono bez wątpienia problemowi kondycji finansowej Europy oraz, co za tym idzie, spotkaniom ECOFIN i Eurogrupy. Biorąc pod uwagę, że Hiszpania zalicza się do grupy państw najbardziej pogrążonych w kryzysie, taki dobór informacji nie może dziwić. Bardzo mało uwagi poświęcono warszawskiemu szczytowi Partnerstwa Wschodniego, mimo iż obecny był na nim hiszpański premier José Zapatero. Praktycznie bez echa przeszła również berlińska wypowiedź ministra R. Sikorskiego na temat wizji przyszłości Europy. Warto więc mieć na uwadze, że prezydencja polska, mimo iż obecna w hiszpańskich mediach, nie została w nich przedstawiona w sposób pełny.

Portugalia (Magdalena Lisińska)

Portugalskie media, w przeciwieństwie do hiszpańskich, nie mają aż tak szerokiego zasięgu oddziaływania. Na rynku istnieje niewiele dzienników i tygodników. Warto jednak podkreślić, iż portugalska prasa cechuje się względną neutralnością światopoglądową i, w przeciwieństwie do mediów hiszpańskich, prawie niewidoczny jest podział ideologiczny między poszczególnymi tytułami. Do przeprowadzenia poniższej analizy najrozsądniejszy wydaje się więc wybór pozycji poczytnych wśród samych Portugalczyków. Najbardziej znanym źródłem prasowym jest bez wątpienia tygodnik „Expresso”, założony jeszcze za reżimu António Salazara. Konkurencyjny w stosunku do niego jest tygodnik „Sol”. Dużą rolę odgrywają również dzienniki „Diário de Notícias” i „Público”. Warto także sięgnąć do zasobów Rádio e Televisão de Portugal (RTP) – radia i telewizji publicznej.

Nie jest przesadą stwierdzenie, że z zapoczątkowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE wiązano w Portugalii spore oczekiwania. Eurodeputowana Ana Gomes w wypowiedzi radiowej z 5 lipca 2011 r. wyraziła nadzieję, że polska prezydencja pomoże Unii Europejskiej wyjść z kryzysu⁷². 13 lipca 2011 r. dziennik „Diário

⁷¹ *La presidencia de la UE hará avanzar al máximo las negociaciones sobre la PAC*, „ABC.es”, 11 stycznia 2012 r., <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1063438> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷² *Ana Gomes espera que Polónia ajude Uniao Europeia a sair da crise*, „RTP notícias”, 5 lipca 2011 r., <http://www.rtp.pt/noticias/?article=457722&layout=123&visual=61&tm=9&> (data dostępu: 21 lipca 2012).

de Notícias" opublikował artykuł „Polska prezydencja w Unii Europejskiej”⁷³ w którym podkreślono, że jej program skupia się głównie na sprawach wewnętrznych UE, szczególnie kwestiach ekonomicznych i finansowych, co jest zgodne z oczekiwaniami pogrążonej w kryzysie Portugalii. W dniu inauguracji polskiego przewodnictwa na stronie internetowej tygodnika „Sol” odnaleźć można było natomiast tekst, w którym Polska określona została jako państwo niedotknięte kryzysem i proeuropejskie. Jako priorytetowe dla prezydencji naszego kraju wymieniono kwestie umocnienia wspólnego rynku, bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju relacji z krajami Europy Wschodniej i sfinalizowania akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej⁷⁴.

Często poruszonym tematem w mediach była wizyta portugalskiego premiera Pedro Passos Coelho w Polsce i jego rozmowa z premierem D. Tuskiem. 15 września 2011 r. w serwisie informacyjnym „Jornal da Tarde” warszawski korespondent RTP podkreślił, iż kolejne już spotkanie przywódców obu państw ma bardzo duże znaczenie, szczególnie ze względu na fakt, iż odbywa się ono w okresie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Zazaczył on jednak, iż po reformie wprowadzonej traktatem lizbońskim rola prezydencji rotacyjnej znacznie zmalała, co implikuje bardziej polityczny niż roboczy charakter odbytej przez Passos Coelho wizyty⁷⁵.

Innym przykładem obecności Polski w mediach portugalskich jest duża ilość informacji dotyczących niezmiennie interesującej Portugalczyków polityki socjalnej. Portugalska eurodeputowana Edite Estrela wyraziła nadzieję, że polska prezydencja pozytywnie wpłynie na uchwalenie przepisów u wydłużeniu urlopu rodzicielskiego⁷⁶. Estrela była również obecna na warszawskim Kongresie Kobiet, określonym w dzienniku „Público” jako największe międzynarodowe wydarzenie dotyczące kwestii socjalnych w analizowanym półroczu⁷⁷.

Warto również wspomnieć, że media portugalskie poświęciły wiele uwagi wrocławskiemu szczytowi ECOFIN oraz Eurogrupy, jednak informacje pojawiające się w tym kontekście abstrahowały od wkładu polskiej prezydencji w wydarzenia.

Zakończenie i podsumowanie polskiej prezydencji było w Portugalii komentowane równie szeroko, jak jej rozpoczęcie. Świadczy o tym chociażby przeprowadzo-

⁷³ R. Saraiva Hermenegildo, *A presidência polaca da Uniao Europeia*, „Diário de Notícias”, 13 lipca 2011 r., http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1905921 (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷⁴ P. Guerreiro, *Polónia: Europa dá a vez ao bom aluno*, „Sol”, 1 lipca 2011 r., http://sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx?content_id=23144 (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷⁵ *Passos Coelho encontra-se com presidente em exercício da UE*, „RTP notícias”, 15 września 2011 r., <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=479158&tm=7&layout=122&visual=61> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷⁶ *UE: Presidência polaca pode ser determinante para alargamento da licença de maternidade e paternidade – Edite Estrela*, „Expresso”, 28 czerwca 2011 r., <http://aeiou.expresso.pt/ue-presidencia-polaca-pode-ser-determinante-para-alargamento-da-licenca-de-maternidade-e-paternidade-edite-estrela=f658344> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷⁷ *Mulheres portuguesas ganham menos 18 por cento que os homens*, „Público”, 18 września 2011 r., <http://www.publico.pt/Sociedade/mulheres-portuguesas-ganham-menos-18-por-cento-que-os-homens-1512418> (data dostępu: 21 lipca 2012).

na 22 grudnia 2011 r. w parlamencie krajowym debata, na której polska prezydencja została pozytywnie oceniona przez większość deputowanych, w tym koalicję rządową⁷⁸. Jednakże w momencie zakończenia przez nasz kraj prezydencji, tygodnik „Expresso” poinformował, że przejmująca przewodnictwo w Radzie UE Dania, podobnie jak Polska, nie będzie w stanie odgrywać kluczowej roli w rozwiązaniu problemów strefy euro, gdyż sama znajduje się poza nią⁷⁹.

Podsumowując, tematyka polskiego przewodnictwa w Radzie UE była obecna w mediach portugalskich. Portugalczycy wiazali z naszą prezydencją duże nadzieje, o czym świadczyć może zainteresowanie środków masowego przekazu zarówno jej rozpoczęciem, jak i zakończeniem. Poza szeroko poruszonymi kwestiami kondycji finansowej UE, dużo miejsca poświęcono działaniom polskiej prezydencji w kierunku zmian w polityce socjalnej. Nie może to dziwić w kontekście Portugalii, w której praktycznie przez cały okres od rewolucji goździków u władzy utrzymywała się lewica. Wpływ na zwiększenie zainteresowania Polską w czasie sprawowania prezydencji miała też bez wątpienia wizyta portugalskiego premiera w naszym kraju w połowie września. Co znamienne, mówiło się o niej znacznie więcej niż o odbytym kilkanaście dni później warszawskim szczycie Partnerstwa Wschodniego, na którym premier Passos Coelho również był obecny. Podobnie więc, jak w przypadku Hiszpanii, prezydencja polska została przedstawiona w mediach portugalskich jedynie pod kątem wybranych aspektów, bez wspomnienia o wielu istotnych wydarzeniach.

Austria (Angelika Gagon)

Centrum europejskiego życia politycznego z pewnością nie toczy się w Austrii. Mimo to zainteresowanie polską prezydencją było tam nie mniejsze niż w niejednym z kluczowych europejskich krajów. Trzeba jednak na początku zaznaczyć, austriacki rynek medialny znacząco różni się od swoich odpowiedników w innych państwach, a co za tym idzie inny jest obraz przekazu informacji. Powodowane jest to wieloma względami, z których dwa odgrywają zasadniczą rolę. Po pierwsze, na kształtowanie opinii publicznej bardzo duży wpływ mają media niemieckie. Ich zasięg jest tak znaczący, że często wypierają, a wręcz zastępują w niektórych krajach związkowych, rodzimą prasę czy telewizję. Nie powinien więc dziwić fakt, że istotne kwestie z niemieckiego punktu widzenia znajdują swoje odzwierciedlenie również w austriackiej prasie. Z drugiej strony, taka zależność sprawia, że do społeczeństwa docierają informacje o wydarzeniach, których próżno szukać w krajowej prasie czy

⁷⁸ *Governo dá nota positiva a presidência polaca da UE, oposição discorda*, „RTP notícias”, 22 grudnia 2011 r., <http://ww1.rtp.pt/noticias/index.php?article=512137&tm=9&layout=123&visual=61> (data dostępu: 21 lipca 2012).

⁷⁹ *Dinamarca assumiu a presidência da União Europeia*, „Expresso”, 1 stycznia 2012 r., <http://aeiou.expresso.pt/dinamarca-assumiu-a-presidencia-da-uniao-europeia=f697348> (data dostępu: 21 lipca 2012).

telewizji. Główna przyczyna takiego stanu tkwi w samej specyfice rynku medialnego. Trudno jest mówić o bezstronności austriackich środków masowego przekazu i równowadze w dostarczaniu informacji o różnym charakterze i zabarwieniu ideologicznym. Nie od dziś wiadomo, że sektor ten zdominowany jest przez nurt skrajnie prawicowy i populistyczny⁸⁰, bezprecedensowo deklasujący rodzące się dopiero alternatywne media. Po tabloidy, takie jak „Die Krone” czy „Österreich”, sięga około 40% społeczeństwa⁸¹. Poważna i obiektywna prasa jest zmarginalizowana, przez co obraz informacji płynący z austriackich mediów jest mocno zniekształcony i niekompletny.

Odwoływanie się w tej sytuacji do austriackich bulwarówek jest bezzasadne, dlatego takie tytuły jak „Die Krone”, „Österreich”, „Heute” zostały pominięte, w zamian zaś analiza została oparta na lewicowo-liberalnym „Der Standard”, chadecko-liberalnym dzienniku „Die Presse” oraz konserwatywnym „Salzburger Nachrichten”.

Jak większość europejskich gazet i stacji telewizyjnych, również austriackie media odnotowały objęcie po raz pierwszy w historii przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Jednak pierwsze komentarze trudno uznać za optymistyczne. Jeszcze przed 1 lipca 2011 r. „Der Standard” opublikował artykuł, w którym oprócz przywołania historii prezydencji, dość krytycznie skomentował zbliżający się okres, akcentując fakt, iż Polska, jako państwo nienależące do strefy euro, będzie miała niewiele do powiedzenia w tej kwestii, powinna więc skupić się na wypracowaniu reformy wspólnej polityki rolnej, polityki spójności i budżetowej⁸². W podobnym tonie wypowiedział się „Salzburger Nachrichten”, sugerując, że Polska celowo – ze względu na zbliżającą się prezydencję i związaną z tym pewną dozę odpowiedzialności – odmówiła zgody na obniżenie emisji CO₂ do 2050 r.⁸³

Pomimo powyżej zaprezentowanego sceptycyzmu samo objęcie przewodnictwa w Radzie spotkało się z przyjazną reakcją austriackiej prasy. Zwrócono uwagę na priorytety polskiej prezydencji, zaznaczając konieczność koncentracji na polityce energetycznej, bezpieczeństwa i obrony oraz pogłębieniu relacji z państwami sąsiadującymi z UE⁸⁴. Ponadto, podkreślając fakt, że Polska jest jednym z największych beneficjentów netto europejskich subwencji oraz w niedalekiej perspektywie ma

⁸⁰ W Austrii populizm, podobnie jak w innych państwach, oznacza głoszenie haseł najbardziej powszechnych i nośnych wśród społeczeństwa, w celu zyskania uznania i popularności, bez względu na fakt utożsamiania się bądź nie z treścią tych poglądów. Populizm uprawiany przez gazety austriackie skoncentrowany jest na takim doborze zdarzeń i formułowaniu takich haseł, które odpowiadają nastrojom społeczeństwa, przyniosą zwiększenie przychodu z ich sprzedaży.

⁸¹ *Media w Austrii*. „Euro topics”, <http://www.eurotopics.net/pl/home/medienlandschaft/oesterreichmdn/> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁸² T. Mayer, *Rochade- In Zeiten der Eurokrise hat Polen nicht viel zu melden*, „Der Standard”, 28 czerwca 2011 r., <http://derstandard.at/1308679903915/Rochade-In-Zeiten-der-Eurokrise-hat-Polen-nicht-viel-zu-melden> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁸³ *Polen verhindert EU-Klimaziele*, „Salzburger Nachrichten”, 27 czerwca 2011 r., http://search.salzburg.com/news/artikel.html?uri=http%3A%2F%2Fsearch.salzburg.com%2Fnews%2Fresource%2Fsn%2Fnews%2Fsn2719_27.06.2011_41-33493764 (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁸⁴ *Polen übernimmt EU-Ratsvorsitz*, „Der Standard”, 30 czerwca 2011 r., <http://derstandard.at/1308680129793/Polen-uebernimmt-EU-Ratsvorsitz> (data dostępu: 23 lipca 2012).

ambicje przyjęcia waluty euro, wysunięto tezę o stanięciu przez Polskę do walki w obronie europejskiej jedności⁸⁵, uwzględniającej wnioski wyciągnięte z węgierskiej prezydencji⁸⁶.

Podobnie jak inne zagraniczne media, również Austriacy śledzili najważniejsze wydarzenia ostatniego półrocza 2011 r. Zgodnie z oczekiwaniami najwięcej uwagi poświęcono kryzysowi strefy euro oraz zaangażowaniu Polski w politykę wschodnią. Chwalono również premiera D. Tuska za odwagę, pewność i zdecydowane wypowiedzi, nazywając go „nadzieją dla wszystkich tych, dla których horyzont nie kończy się na kolejnym spotkaniu”⁸⁷. Ponadto zaakcentowano kwestie polityki rolnej, przywołując nieformalny szczyt ministrów rolnictwa w Poznaniu jako dowód na walkę Polski o sprawiedliwy podział subwencji z funduszy unijnych oraz zwiększenie produkcji w związku z rosnącym popytem na żywność⁸⁸. W kontekście kryzysu strefy euro wielokrotnie przywoływano, podobnie jak w niemieckich mediach, wrocławskie wystąpienie ministra finansów J. Rostowskiego, w którym ostrzegął przed podziałem Unii Europejskiej i nową wojną⁸⁹. Odnotowano także pojawienie się na nieformalnym posiedzeniu ECOFIN amerykańskiego sekretarza skarbu Timothy'ego Geithnera, który przybył na zaproszenie prezydencji polskiej⁹⁰.

Z polskiego punktu widzenia wydawać by się mogło jednak, że ważniejsza była ocena warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego. We wszystkich analizowanych gazetach znalazły się komentarze odnośnie spotkania w stolicy Polski. Akcentowano różne kwestie. „Salzburger Nachrichten” skupił się na otwartej krytyce, którą zaprezentowała Unia (w tym polska prezydencja) wobec kampanii ukraińskiego prezydenta Wiktora Janukowycza przeciw opozycji i Julii Tymoszenko, byłej premier tego kraju⁹¹. „Die Presse”, oprócz krytyki białoruskiej polityki i bojkotu spo-

⁸⁵ O. Grimm, *EU-Vorsitz: Start für polnische Präsidentschaft*, „Die Presse”, 1 lipca 2011 r., http://diepresse.com/home/politik/eu/674490/EUVorsitz_Start-fuer-polnische-Praesidentschaft?from=suche.intern.portal (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁸⁶ J. Martonyi, *Kein EUphemismus, aber ein bisschen EUphorie*, „Die Presse”, 1 lipca 2011 r., <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/674176/Kein-EUphemismus-aber-ein-bisschen-EUphorie?from=suche.intern.portal> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁸⁷ O. Grimm, *Polens Lehren für Europa*, „Die Presse”, 7 lipca 2011 r., <http://diepresse.com/home/meinung/kommentare/675749/Polens-Lehren-fuer-Europa?from=suche.intern.portal> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁸⁸ *Polen möchte höhere Subventionen für Osteuropa*, „Der Standard”, 11 września 2011 r., <http://derstandard.at/1315006052912/Agrarmarkt-Polen-moechte-hoehere-Subventionen-fuer-Osteuropa> (data dostępu: 23 lipca 2011).

⁸⁹ O. Grimm, *Polens Finanzminister warnt EU vor Krieg*, „Die Presse”, 14 września 2011 r., <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/693275/Polens-Finanzminister-warnt-EU-vor-Krieg?from=suche.intern.portal> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁹⁰ *US-Finanzminister kommt zum Treffen der Euro-Kollegen*, „Die Presse”, 13 września 2011 r., <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/692772/USFinanzminister-kommt-zum-Treffen-der-EuroKollegen?from=suche.intern.portal> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁹¹ U. Krökel, *Die EU knöpft sich Janukowitsch vor*, „Salzburger Nachrichten”, 30 września 2011 r., http://search.salzburg.com/news/artikel.html?uri=http%3A%2F%2Fsearch.salzburg.com%2Fnews%2Fresource%2Fsn%2Fnews%2Fsn3006_30.09.2011_41-35260504 (data dostępu: 23 lipca 2012).

tkania, zwróciła uwagę również na różnice pomiędzy państwami powstałe na tle prowadzenia polityki wschodniej, przywołując spór⁹², który niejako miał zaistnieć pomiędzy polskim premierem a francuskim prezydentem Nicolasem Sarkozym⁹³.

Przez całą jesień 2011 r. systematycznie pojawiały się artykuły dotyczące polskich poczynań. Oczywiście nie zapomniano o wystąpieniu ministra R. Sikorskiego w Berlinie, podczas którego, zdaniem „Die Presse”, zaapelował o budowanie federacji europejskiej na kształt Stanów Zjednoczonych lub Szwajcarii. Kluczowym państwem miałyby być w niej Niemcy⁹⁴. W grudniu natomiast, pojawił się na łamach „Salzburger Nachrichten” komentarz do wystąpienia D. Tuska, w którym zwrócono uwagę, iż faktycznie nad Europą „wiszą” słowa wypowiedziane przez premiera Polski. Podkreślono, że należy zastanowić się, czy Europa nadal podąża jedną drogą, czy też wybiera różne warianty, kierując się nacjonalistycznymi egoizmami⁹⁵.

W przeciwieństwie do niemieckiej prasy, zakończenie polskiej prezydencji spotkało się z podobnym zainteresowaniem jak jej rozpoczęcie. Niestety, Austriacy bardzo surowo podeszli do oceny drugiego półrocza 2011 r. W „Die Presse” ukazał się artykuł zatytułowany „Mocny początek, słaby koniec”, w którym stwierdzono, że pomimo zaszczerpienia odrobiny ponownego zaufania w Europie, polska prezydencja była rozczarowaniem, a jej zakres okazał się mocno ograniczony. Podkreślono, że złożyło się na to wiele względów, które nie zawsze w pełni zależały od polskiego rządu (np. niemożność przełamania blokady brytyjskiej w kwestii rozwiązania kryzysu strefy euro, brak zainteresowania Zachodu polityką wschodnią, ograniczenie działania w strefie euro czy same rozwiązania traktatowe, zgodnie z którymi obok prezydencji istotne funkcje sprawuje przewodniczący Rady Europejskiej oraz wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa)⁹⁶. „Der Standard” natomiast wprawdzie przywołał pozytywną opinię przewodniczącego

⁹² Absencja prezydenta Francji na szczycie warszawskim była wyrazem prowadzonej przez niego polityki, zgodnie z którą Francja winna skupić się na partnerstwie z państwami basenu Morza Śródziemnego, natomiast Wschód pozostawić, jako pole działalności dyplomacji niemieckiej. Stąd nieporozumienia pomiędzy premierem D. Tuskiem, który Partnerstwu Wschodniemu chciałby nadać co najmniej rangę taką, jaką ma Unia dla Śródziemnomorza, a prezydentem N. Sarkozym, dla którego państwa Wschodu są zbyt niestabilne, aby prowadzić z nimi prawdziwą politykę.

⁹³ O. Grimm, *Osteuropa-Gipfel: EU verschärft den Druck auf Minsk*, „Die Presse”, 29 września 2011 r., http://diepresse.com/home/politik/eu/697187/OsteuropaGipfel_EU-verschaerft-den-Druck-auf-Minsk?from=suche.intern.portal (data dostępu: 23 lipca 2011).

⁹⁴ O. Grimm, *Polnischer Appell: Deutschland soll Europa aus Krise führen*, „Die Presse”, 29 listopada 2011 r., http://diepresse.com/home/politik/eu/712894/Polnischer-Appell_Deutschland-soll-Europa-aus-Krise-fuehren?from=suche.intern.portal%20 (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁹⁵ *Polen: EU muss demokratisch legitimiert sein*, „Salzburger Nachrichten”, 15 grudnia 2011 r., http://search.salzburg.com/news/artikel.html?uri=http%3A%2F%2Fsearch.salzburg.com%2Fnews%2Fresource%2Fsn%2Fnews%2Fsn1505_15.12.2011_41-36717467 (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁹⁶ O. Grimm, *Polens EU-Vorsitz: Starker Anfang, schwaches Ende*, „Die Presse”, 29 grudnia 2011 r., http://diepresse.com/home/politik/eu/720225/Polens-EUVorsitz_Starker-Anfang-schwaches-Ende?from=suche.intern.portal (data dostępu: 23 lipca 2012).

Komisji Europejskiej José Manuela Barroso oraz pochwalił za wypracowanie kompromisu budżetowego, jednocześnie jednak uwypuklił także słabe strony, krytykując postawę Polski na konferencji klimatycznej w Durbanie, zarzucając brak sukcesów w sferze polityki energetycznej oraz w negocjacjach na temat zbliżenia UE z Turcją⁹⁷.

Pomimo eurosceptycyzmu panującego powszechnie w społeczeństwie austriackim, polska prezydencja została przyjęta przychylnie, oczywiście z pewną dozą ostrożności i krytyki. Nie była to tak pozytywna ocena, jak przykładowo w oczach prasy niemieckiej, jednak z pewnością nie była negatywna czy niesprawiedliwa. Ze względu na poruszoną we wstępie rozdziału specyfikę austriackiego rynku medialnego, obraz ten nie odzwierciedla jednak ani pełnej percepcji medialnej, ani pełnej opinii społecznej.

Szwecja (Justyna Ficygowska)

Wśród wszystkich państw skandynawskich przebieg polskiej prezydencji w Radzie UE z niewątpliwie największym zainteresowaniem śledziły media duńskie, jako że to właśnie Dania miała przejąć po Polsce przewodnictwo w Radzie UE. Jednakże również prasa szwedzka była zainteresowana pierwszą w historii polską prezydencją. Jej doniesienia, choć w mniejszym stopniu, obfitowały w wiadomości pozwalające na zbudowanie dosyć spójnego obrazu zarówno polskiego przewodnictwa w Radzie UE, jak i wizerunku naszego kraju w ogóle. Zauważyć można jednak pewną wybiórczość w doborze informacji, z którymi na szerszą skalę stykała się szwedzka opinia publiczna. Prasa eksponowała bowiem głównie wydarzenia o znaczeniu ważnym dla własnego kraju – tak jak wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego. Był on dla szwedzkich mediów punktem kulminacyjnym polskiej prezydencji, gdyż z perspektywy Sztokholmu idea Partnerstwa Wschodniego to jedno z niewielu, jeśli nawet nie jedyne, udane unijne przedsięwzięcie zainaugurowane przez ten kraj⁹⁸.

Można zatem wyróżnić dwa okresy w percepcji polskiej prezydencji w mediach szwedzkich, które rozdziela właśnie wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie. Na pierwszy okres składają się wszystkie informacje podkreślające szczególną rolę oraz pozycję naszego kraju w nadchodzących sześciu miesiącach. Gdziekolwiek pojawiły się także odwołania do najnowszej historii Polski, politycznych zmian, jakie zaszły na początku lat 90. XX w., przekładających się na wizerunek naszego kraju jako „grabarza” komunistycznego reżimu. W dość wyraźny sposób podkreślano także pozytywną zmianę w postrzeganiu Polski przez szwedzkich

⁹⁷ *Beifall aber auch Kritik an polnischer EU-Ratspräsidentschaft*, „Der Standard”, 14 grudnia 2011 r., <http://derstandard.at/1323223009518/Beifall-aber-auch-Kritik-an-polnischer-EU-Ratspraesidentschaft> (data dostępu: 23 lipca 2012).

⁹⁸ Strona internetowa dwumiesięcznika „Nowa Europa Wschodnia”, www.new.org.pl/2011-05-04,swedzka_sztuka_konsensusu.html (data dostępu: 28 lutego 2012).

obserwatorów politycznych po objęciu władzy przez D. Tuska i jego partię. Drugi okres, zapoczątkowany przez wrześniowy szczyt, ma nieco bardziej gorzki wydźwięk, często towarzyszyły mu rozważania nie tylko o możliwości realizacji Partnerstwa Wschodniego w zakładany sposób, ale także o szansie jego powodzenia w ogóle.

Rozpoczęcie naszego przewodnictwa w Radzie UE zostało pozytywnie powitane przez czołowe szwedzkie dzienniki. Wyróżnić możemy „Dagens Nyheter”, mający liberalny profil oraz umiarkowany politycznie „Svenska Dagbladet”. Ich zdaniem, jako jeden z największych krajów w Unii Europejskiej, Polska chciała pokazać swoją gotowość do bycia jednym z ważnych graczy na europejskiej arenie⁹⁹.

Opinia ta została potwierdzona przez szwedzką agencję prasową Tidningarnas Telegrambyrå (TT). Zacytowała ona podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Adama Jassera, który mówił, że „Polska zamierza być uczciwym, neutralnym negocjatorem podczas sześciomiesięcznego przewodnictwa w UE i nie zamierza milczeć w kluczowych dla siebie sprawach”¹⁰⁰. Agencja TT pisała również, że kluczowa rola naszego państwa może się uwydatnić zwłaszcza podczas negocjacji dotyczących unijnego wieloletniego budżetu na lata 2014-2020¹⁰¹.

Szczególnie interesujący charakter miał artykuł w dzienniku „Svenska Dagbladet”. Autor tekstu dokonał przeglądu zmian, jakie zaszły wraz z objęciem funkcji Prezesa Rady Ministrów przez D. Tuska. Jego zdaniem w Polsce w stosunkowo krótkim czasie dokonała się radykalna zmiana, przekształcając ją z „kłótlivego intryganta” we „wzorowego i ambitnego europejskiego ucznia”, choć droga do tej metamorfozy była kręta i nierzadko obfitowała w dość kłopotliwe sytuacje. Na potwierdzenie tej tezy autor artykułu przypominał wicherzycielską politykę naszego kraju za czasów prezydentury Lecha Kaczyńskiego, przejawiającą się w szczególności w blokowaniu ratyfikacji traktatu lizbońskiego, a także sceptycznej i nieufnej polityce zagranicznej naszego kraju wobec Rosji oraz Niemiec. Autor stwierdzał ponadto, że najmocniejszym atutem prezydencji polskiej była silna gospodarka oraz wyjątkowa stabilność polityczna, dlatego też przewidywał, że w trakcie sześciomiesięcznego przewodnictwa Polska da się poznać jako znaczący gracz na europejskiej arenie¹⁰².

Wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego przyniósł znaczne ożywienie w skandynawskich mediach. Choć w opinii szwedzkich polityków efekt szczytu był „gorszy niż tego oczekiwano”, to reprezentujący szwedzkie ministerstwo spraw zagranicznych Björn Olof Lyrvall, niejako tłumacząc brak namacalnych rezultatów

⁹⁹ C. Arvidsson, *Polen star för fiolerna*, 2 lipca 2011 r., http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/polen-star-for-fiolerna_6289666.svd (data dostępu: 28 lutego 2012).

¹⁰⁰ Oficjalna strona internetowa szwedzkiego rządu, www.regeringen.se/sb/d/12822/a/172243 (data dostępu: 25 lutego 2012).

¹⁰¹ Portal gospodarczy wnp.pl, www.wnp.pl/informacje/szwedzkie-media-podczas-prezydencji-polska-chce-pokazac-ze-trzeba-sie-z-nia-liczyc.144368_1_0_0.html (data dostępu: 28 lutego 2012).

¹⁰² T. Lundin, *Fran brakstake till EU:s monsterelev*, 30 czerwca 2011 r., www.svd.se/nyheter/utrikes/fran-brakstake-till-eus-monsterelev_6282882.svd (data dostępu: 28 lutego 2012).

Partnerstwa Wschodniego, na spotkaniu z przedstawicielami Komisji Europejskiej, a także członkami polskiego i szwedzkiego MSZ, dodał, że: „Integracja to żmudne negocjacje oraz praca legislacyjna”. Zdecydowanie mniej wyrozumiały był dziennik „Svenska Dagbladet”, który dotychczasowe wysiłki i starania skwitował dość szorstkim stwierdzeniem „dużo rozmów a mało pracy”¹⁰³.

O problemach europejskiej polityki wschodniej pisano także w „Dagens Nyheter”. Autorka artykułu zatytułowanego „Szczyt: podwójny kryzys w Europie” doszła do wniosku, że mimo, iż teoria i założenia strategiczne Partnerstwa Wschodniego były dobre, to praktyka okazała się pełna problemów. Jej zdaniem głównym mankamentem był fakt, że krajom objętym tą wielostronną współpracą nie zaproponowano pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. To z kolei, przełożyło się na spadek efektywności całych negocjacji. Autorka stwierdziła także, że Europa kusi państwa wschodnie obietnicami pomocy finansowej na wsparcie inicjatyw demokratycznych, nie zważając na fakt, że sytuacja w niektórych z nich nie jest dobra. Posługując się przykładem procesu Julii Tymoszenko czy doniesieniami o politycznych więźniach w Azerbejdżanie, publicystka udawadniała, że ciężko budować podwaliny demokracji w chwili, gdy państwa te nie są nią szczególnie zainteresowane¹⁰⁴.

Podobny sceptycyzm cechował autora artykułu opublikowanego w „Svenska Dagbladet” zatytułowanego „Kto chce być partnerem dyktatury?”. Mimo że szczyt nazwał wielkim sukcesem naszej prezydencji, to zastanawiał się, czy w obliczu nieprzestrzegania przez kraje objęte Partnerstwem Wschodnim podstawowych zasad demokracji, rzeczona inicjatywa ma szanse powodzenia. Zdaniem publicysty nie należało się dziwić spadkowi tempa negocjacji, gdyż według opinii azerskiej opozycji demokratycznej Unia Europejska dużo mówi o demokracji, jednak w obliczu sytuacji w krajach wschodnich jest niejako bezradna. Autor doszedł jednak do wniosku, że na efekty wrześniowego szczytu trzeba będzie jeszcze poczekać, a wynik całej inicjatywy należy postrzegać w kontekście sporych ograniczeń, jakie stoją na drodze do jej pełnej realizacji¹⁰⁵.

Podsumowując obraz polskiej prezydencji w mediach szwedzkich, można dojść do wniosku, że wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie jest z ich perspektywy punktem kulminacyjnym polskiego przewodnictwa w Radzie UE. W szwedzkiej opinii publicznej pozostawił on jednak mieszane uczucia oraz pewien niedosyt. Niemniej jednak był dobrą okazją do analizy wielu czynników politycznych, które przyczyniły się do stworzenia nowego i lepszego wizerunku naszego kraju jako wpływowego gracza na europejskiej arenie. Po szczycie Partnerstwa Wschodniego zainteresowanie dalszym przebiegiem polskiej prezydencji zdecydowanie osłabło.

¹⁰³ Portal gospodarczy wnp.pl: www.wnp.pl/informacje/w-sztokholmie-dyskutowano-o-przyszlosci-partnerstwa-wschodniego.152074_1_0_0.html (data dostępu: 28 lutego 2012).

¹⁰⁴ A. Ström Melin, *Toppmöte: Europas dubbla kris*, 30 września 2011 r., www.dn.se/ledare/signerat/toppmote-europas-dubbla-kris (data dostępu: 1 marca 2012).

¹⁰⁵ C. Arvidsson, *Vem vill vara partner med diktaturer?*, 5 października 2011 r., http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/vem-vill-vara-partner-med-diktaturer_6525704.svd (data dostępu: 28 lutego 2012).

Federacja Rosyjska (Marta Hoffmann)

Federacja Rosyjska powinna zostać uwzględniona w kontekście badania oddźwięków polskiej prezydencji przede wszystkim ze względu na wielkość i znaczenie tego państwa na arenie międzynarodowej. Poza tym, kraje należące do byłego bloku sowieckiego albo kilka lat temu weszły do Unii Europejskiej, albo do tego aspirują, trudno się zatem dziwić, że Rosja bacznie obserwuje ich działania zmierzające, w jej rozumieniu, do zagrożenia jej „bliskiej zagranicy”. Dodatkowo jest to partner strategiczny Unii Europejskiej, w związku z czym warto prześledzić rosyjskie komentarze na temat celów i przebiegu polskiej prezydencji, obejmujących także szczyt Partnerstwa Wschodniego.

To właśnie ten aspekt polskiej prezydencji najbardziej poruszył dziennikarzy „Rossijskiej Gaziety”, dziennika rządowego, który odzwierciedla punkt widzenia rosyjskich decydentów. Jego profil jest uzależniony od bieżących poglądów osób sprawujących w Rosji władzę, zatem trudno jest go jednoznacznie umiejscowić w kategoriach lewica-prawica. Jeśli chodzi o rozpoczęcie prezydencji polskiej, to fakt ten został przez gazetę odnotowany oraz przeanalizowany pod kątem jej znaczenia dla Polaków. Dodatkowo zamieszczony został wywiad z posłem do Parlamentu Europejskiego Pawłem Zalewskim, w którym polityk ten wypowiedział się na temat głównych celów prezydencji oraz stanowiska Polski względem najważniejszych unijnych wyzwań¹⁰⁶. Inauguracją polskiej prezydencji zajęła się też, choć może w nieco inny od spodziewanego sposób, „Izvestija”. Jest to ukazujący się od 1917 r. dziennik proządowy, który czytają głównie intelektualiści i osoby z wyższym wykształceniem. Gazeta nie odnotowała w sposób bardzo rozbudowany przejęcia przez Polskę prezydencji w Radzie, natomiast w artykule dotyczącym potępienia przez Unię złego traktowania Julii Tymoszenko na Ukrainie znajduje się niewielka wzmianka o tym fakcie¹⁰⁷.

Jeśli chodzi o przebieg polskiej prezydencji, to „Rossijskaja Gazieta” wnikliwie analizowała szczyt Partnerstwa Wschodniego, jednak w podsumowaniu na jego temat przytoczono słowa francuskich polityków, nie wierzących w powodzenie inicjatywy demokratyzacji Białorusi czy zbliżenia z Ukrainą. Polska ukazywana była raczej jako „samotny wojownik” w tej batalii¹⁰⁸. Jeśli chodzi o unijną walkę z kryzysem, to temu aspektowi prezydencji rzeczona gazeta poświęciła już mniej uwagi, zainteresowano się jedynie strajkiem zorganizowanym przez Konfederację Europejskiej Unii Handlowej we Wrocławiu w proteście przeciwko reformom budżeto-

¹⁰⁶ Wywiad z Pawłem Zalewskim przeprowadzony przez A. Rokossovsky pt. *Evrosoûz rassîrâet krugozor. Kakie zadaçi stoât pered Polšej v period predsedatel'ctva v ES*, 1 lipca 2011 r., <http://www.rg.ru/2011/07/01/ec-polsha-site.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹⁰⁷ *Francja i Pol'sha osudili prigovor Timoŝenko*, 12 października 2011 r., <http://www.rg.ru/2011/10/12/osudili-anons.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹⁰⁸ A. Rokossovsky, *Illûzii otmieniâûtsâ. Sammit "Vostočnogo partnerstva v Varšave moŝet stat' pazočarovaniem dlâ pol'skoj diplomatii*, 30 września 2011 r., <http://www.rg.ru/2011/09/30/sammit.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

wym¹⁰⁹. Być może przyczyną tej sytuacji jest fakt, że Rosja ma swoje kłopoty gospodarcze i nie widzi powodu, dla którego miałyby zajmować się problemami innych państw. Podsumowując, można powiedzieć, że mimo braku większego zainteresowania przebiegiem prezydencji, „Rossijskaja Gazieta” wykazała zrozumienie dla naszych aspiracji, by w tym okresie wykazać się dużym zaangażowaniem politycznym i pokazać się z jak najlepszej strony. Z kolei „Izvestija” nie zajmowała się szczególnie szczytem Partnerstwa Wschodniego, ale napisała o nim w kontekście zaniepokojenia regresem demokracji i praw człowieka na Białorusi, przy czym „głosem” Unii miała być Polska¹¹⁰. Zwrócono uwagę na brak Aleksandra Łukaszenki, którego Polska chce zmusić (poprzez pomoc finansową dla opozycji) do podjęcia pewnych kroków w zakresie liberalizacji życia politycznego¹¹¹. Co ciekawe, o wiele chętniej komentowano zwycięstwo PO w wyborach parlamentarnych w Polsce, oczekując dalszej poprawy stosunków bilateralnych¹¹². Ogólnie rzecz ujmując, rosyjscy dziennikarze byli bardziej zainteresowani tym, co dzieje się w samej Polsce, włączając w to przygotowania do Euro 2012 i chętniej komentowali te wydarzenia, aniżeli polskie starania na arenie unijnej, nawet w tak ważnych kwestiach, jak łagodzenie skutków kryzysu finansowego. Interesującym przykładem takiego podejścia jest „The Moscow News”, angielskojęzyczny dziennik wydawany w Rosji, który przez pewien czas należał do Michaiła Chodorkowskiego, a obecnie jest kierowany przez Tima Walla. Pretenduje on do miana niezależnego od rządu i obiektywnego w ocenach. Tym bardziej osobliwym wydaje się więc fakt, że gazeta nie była w ogóle zainteresowana polską prezydencją i nawet o niej nie wspomniała: nie odnotowała szczytu Partnerstwa Wschodniego, ani dyskusji dotyczących pakietu pomocy dla Grecji. Polska była traktowana jako osobne państwo, w oderwaniu od jej europejskiego tła, a jeśli już była o nim mowa, to w kontekście interesów rosyjskich, jak w przypadku propozycji wydawania Rosjanom rezydującym w Polsce pięcioletnich wiz schengenskich¹¹³.

Jeśli chodzi o zakończenie polskiej prezydencji, to żadna z analizowanych gazet o nim nie wspomniała. Zatem podsumowując, można zauważyć, że komentarze dotyczące polskiej prezydencji w rosyjskich mediach były obecne, jednak akcenty zostały rozłożone nieco inaczej niż w większości państw analizowanych w niniejszym artykule. Większe znaczenie przypisano Partnerstwu Wschodniemu i stosun-

¹⁰⁹ *Zasedanie Soveta po ekonomičeskim voprosam ES zakončilos' massovoj demonstraciej*, 17 września 2011 r., <http://www.rg.ru/2011/09/17/polsha-anons.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹¹⁰ *ES obespokoen sostoâniem demokratii v Belorussii i na Ukraine*, 28 września 2011 r., <http://izvestia.ru/news/502169> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹¹¹ *Evropa mozet dat' Belorusii 9 mlrd evro za liberalizaciû*, 30 września 2011 r., <http://izvestia.ru/news/502587> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹¹² *Partia Tuska operežaet partiû Kač'in'skogo posle podsčeta 60% golosov*, 10 października 2011 r., <http://izvestia.ru/news/503370> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹¹³ E. Chaykovskaya, *Poland proposes five-year Schengen visas*, „The Moscow News”, 2 grudnia 2011 r., <http://themoscownews.com/russia/20111202/189254194.html> (data dostępu: 16 lipca 2012).

kowi Unii do sytuacji na Białorusi niż sprawom gospodarczym. Znacznie częściej też mówiono o samej Polsce i jej sprawach wewnętrznych niż o Unii Europejskiej, co świadczy o nieufności dużej części rosyjskich polityków i publicystów w stosunku do siły powiązań prawno-gospodarczych pomiędzy państwami członkowskimi. Rosja stawia zdecydowanie bardziej na rozmowy bilateralne i kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania jej i innych krajów niż na stosunki z Unią jako całością i taka postawa znajduje odzwierciedlenie w rosyjskich komentarzach względem polskiej prezydencji.

Stany Zjednoczone (Marta Hoffmann)

Stany Zjednoczone bez wątplenia są światowym mocarstwem w aspekcie politycznym, gospodarczym czy militarnym, stąd warto zwrócić uwagę na ocenę prezydencji polskiej przez media amerykańskie. Dodatkowo państwo to wspólnie z Unią Europejską przez długi czas było nazywane potocznie „Zachodem” ze względu na bliskość kulturową. Ważnym czynnikiem w przypadku Polski jest także bardzo liczebna Polonia amerykańska, o której głosy muszą starać się politycy w każdych kolejnych wyborach: czy to do Kongresu, czy prezydenckich.

Rozpoczęcie polskiej prezydencji zostało odnotowane w „The New York Times”, który jest jedną z najpopularniejszych gazet codziennych na rynku amerykańskim, zajmującą się wieloma kwestiami, choć na pierwszy plan wysuwa się polityka. Dziennik ma profil liberalny i nie obawia się krytykować wielu amerykańskich poczynań na arenie międzynarodowej. Dziennikarze gazety podeszli do sprawy polskiej prezydencji zupełnie inaczej niż można by przypuszczać. W „The New York Times” znalazł się obszerny artykuł na temat sytuacji gospodarczej Polski w czasie kryzysu, w którym pojawiła się wzmianka o przejściu przez nas prezydencji w Radzie. Polska była raczej analizowana jako pojedyncze państwo, o którym się jedynie wspomina, że zostało członkiem Unii Europejskiej. Jakkolwiek przejście przez Polskę prezydencji zostało zauważone, a jej cele wymienione, można było jednak zaobserwować pewną nieufność Amerykanów względem powodzenia ich realizacji ze względu na kryzys gospodarczy¹¹⁴.

Więcej informacji można jednak znaleźć na temat wydarzeń, które miały miejsce w czasie polskiej prezydencji. „The New York Times” zajął się przykładowo zbliżeniem do jakiego w czasie kryzysu doszło pomiędzy Polską a Niemcami¹¹⁵. Zauważono, że jesteśmy państwem, które dzięki wzrostowi gospodarczemu i eurooptymizmowi może odegrać dużą rolę w integracji europejskiej¹¹⁶, jednak bez skonkretyzowania na czym ta rola miałaby polegać. Takie nastawienie przeciwstawiono posta-

¹¹⁴ S. Castle, *As nationalism surges in Europe, Poland begins bloc presidency*, „The New York Times”, 1 lipca 2011 r., <http://www.nytimes.com/2011/07/02/world/europe/02poland.html?ref=poland> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Ibidem.

wie Wielkiej Brytanii, co byłoby opinią pozytywną, gdyby nie przypomniano o pewnej nieufności Polaków do Niemiec i do Rosji¹¹⁷. O przebiegu prezydentur pisał także „USA Today” będący jedną z najbardziej poczytnych gazet amerykańskich o zasięgu ogólnokrajowym. Jest to dziennik, któremu trudno jest przypisać jednoznaczną ideologiczną konotację. Pretenduje do miana gazety obiektywnej, ukazującej różne punkty widzenia na daną kwestię, a także korzystającej z pomocy ekspertów. Zajmuje się także różnymi dziedzinami: od polityki i gospodarki, po sport, kulturę i plotki. Jeśli chodzi o polską prezydenturę, to można zauważyć, że została ona potraktowana ze specyficznego, amerykańskiego punktu widzenia. Nie wspomniano wprawdzie o przekazaniu Polsce prezydentur przez Węgry, ale można się o niej dowiedzieć w kontekście wypowiedzi R. Sikorskiego dotyczącej problemów Palestyny z jej członkostwem w ONZ. Polityk mówił wtedy o potrzebie szukania konsensusu i o tym, że stanowisko Unii Europejskiej zależy będzie od stałych członków Rady Bezpieczeństwa i zachowania się samej Palestyny¹¹⁸. W omawianej gazecie nie można było wprawdzie znaleźć informacji o szczycie Partnerstwa Wschodniego, ale dziennikarze byli bardzo zainteresowani europejskimi sposobami radzenia sobie z kryzysem. Polska została wymieniona jako jedyna gospodarka, która uniknęła recesji¹¹⁹, a także jako tło dla spotkań ministrów finansów strefy euro z sekretarzem skarbu Stanów Zjednoczonych, Timothy’em Geithnerem. Pokazywano również polskie niezadowolenie z tego, że rozmowy i ustalenia związane z kryzysem miały miejsce tylko w gronie 17 członków unii walutowej, a nie wszystkich państw UE. Zostało ponadto przedstawione polskie wsparcie dla reform strefy euro zasygnalizowane słynną wypowiedzią R. Sikorskiego o strachu przed inercją Niemiec¹²⁰.

Warto wspomnieć, że zakończenie polskiej prezydentur nie zostało w omawianych gazetach odnotowane. Podsumowując, można zauważyć, że media amerykańskie podeszły do prezydentur polskiej dość nieufnie. Wolały widzieć pojedynczych graczy na scenie międzynarodowej niż zintegrowaną Europę. Jeśli interesowały się Unią, to raczej w kontekście gospodarczym, a relacje ze spotkań sprowadzały się do opisu stanowisk różnych państw, z ogromnym naciskiem na te najbardziej znaczące.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ K. Laub, B. Klapper, E. M. Lederer, D. Hadid, *Palestinians will submit U.N. membership letter*, „USA Today”, 19 września 2011 r., <http://www.usatoday.com/news/world/story/2011-09-19/united-nations-palestinian/50468184/1> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹¹⁹ J. Bhatti, S. Somaskanda, J. Walsh, *EU talks stutter-step toward an agreement*, „USA Today”, 27 października 2011 r., <http://www.usatoday.com/money/world/story/2011-10-26/euro-crisis-german-vote/50927924/1?csp=ip> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹²⁰ S. Somaskanda, M. Latham, *Euro finance ministers try to avert crisis*, „USA Today”, 29 listopada 2011 r., <http://www.usatoday.com/money/world/story/2011-11-29/euro-finance-ministers-meet/51458492/1?csp=ip> (data dostępu: 16 lipca 2012).

Chińska Republika Ludowa (Marta Hoffmann)

Chiny są nie tylko najludniejszym państwem świata, ale i pretendującym do roli światowego mocarstwa, zagrażając tym samym pozycji Stanów Zjednoczonych. Są również jednym z czołowych partnerów gospodarczych Unii Europejskiej. Z tych względów warto przeanalizować co mówiono w chińskich mediach na temat polskiej prezydencji. Z jednej strony, można było się spodziewać, że nie będzie ona szczegółowo omawiana pod kątem jej celów i zadań, dlatego że Polska ma stosunkowo niewielkie znaczenie dla Chin. Z drugiej strony, wydarzenia gospodarcze, zła sytuacja Grecji, a szczególnie reakcje europejskich decydentów na kryzys finansowy są czynnikami, które przyciągają uwagę Pekinu.

Przejęcie przez Polskę prezydencji w Radzie odnotował „China Daily”, który jest anglojęzycznym dziennikiem, traktowanym jako organ prasowy chińskiej partii rządzącej, w związku z czym ma charakter komunistyczny, choć naznaczony specyfiką chińską. Ma na celu wyjaśnianie oficjalnej polityki rządu oraz informowanie, przede wszystkim opinii międzynarodowej, o bieżących wydarzeniach. Te cechy mogłyby sprawiać, że nie warto byłoby się zajmować tym tytułem, gdyby nie fakt, że analiza publikowanych tam tekstów pozwala na określenie chińskiej percepcji środowiska międzynarodowego. Co może wydać się zaskakujące, to fakt, że moment przejścia przez Polskę prezydencji w Radzie nie tylko został odnotowany, ale też opisano wszystkie najważniejsze cele prezydencji, a także trudne zadanie zbudowania jedności w Europie w czasie kryzysu. Zauważono, że prezydencja jest niewątpliwą okazją dla Polski do pokazania się z jak najlepszej strony, co uznano za ważne zadanie dla rządu D. Tuska, tym bardziej, że oczekiwano, iż październikowe wybory parlamentarne będą dla niego czynnikiem rozpraszającym¹²¹. W podobnym tonie wypowiedział się „The Global Times” będący dziennikiem o wyraźnym zabarwieniu komunistycznym, który kładzie nacisk na sensację oraz skandale, jeśli chodzi o sprawy obyczajowe. Na ogół zajmuje się sprawami międzynarodowymi zarówno w aspekcie politycznym, jak i gospodarczym. On także wskazał na przejście przez Polskę prezydencji, akcentując, że trudności związane z kryzysem jakie napotyka Europa mogą okazać się czynnikiem spajającym gospodarkę europejską i chińską¹²². Opisywano dużą różnorodność tematów, jakie zamierza podjąć polska prezydencja, obejmujących nie tylko wzmocnienie gospodarcze Unii, ale i rozwój Partnerstwa Wschodniego, kwestie klimatyczne czy zatrudnienie¹²³. Ukazywano polski optymizm, co do powodzenia tych celów, jednak powstrzymywano się od komentarzy.

¹²¹ *Poland takes over EU presidency at time of crisis*, „China Daily”, 1 lipca 2011 r., http://europa.chinadaily.com.cn/world/2011-07/01/content_12816041.htm (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹²² H. Dzodin, *Poland outlines agenda of EU presidency*, „The Global Times”, 18 lipca 2011 r., <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/666643/Poland-outlines-agenda-of-EU-presidency.aspx> (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹²³ *Poland PM meets top EU officials to discuss presidency priorities*, „The Global Times”, 9 lipca 2011 r., <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/665407/Poland-PM-meets-top-EU-officials-to-discuss-presidency-priorities.aspx> (data dostępu: 16 lipca 2012).

Jeśli chodzi o przebieg polskiej prezydencji, można było znaleźć nieco mniej informacji. Jednak, co może wydawać się zaskakujące, podczas wizyty w Polsce przedstawiciela Chin w lipcu 2011 r. stwierdzono, że nasz kraj może odegrać bardzo pozytywną rolę w pogłębianiu więzi i rozwiązywaniu problemów na linii UE-Chiny¹²⁴. Pojawiła się także wzmianka o wyborach w Polsce, jednak sukces PO został przełożony wprost na sferę gospodarczą – stwierdzono, że zwycięstwo to ustabilizuje rynki i być może przyczyni się do realizacji celów polskiej prezydencji, do których należał też wzrost gospodarczy¹²⁵. Poświęcono też dużo uwagi spotkaniom gospodarczym i związanym z inwestycjami, mającym miejsce pod koniec roku pomiędzy przedstawicielami Polski i Chin, z których konkluzje sprowadzały się do zachęcania do wzmocnienia więzi gospodarczych pomiędzy obu krajami. Z kolei „The Global Times” relacjonował najważniejsze spotkania na szczytach, powstrzymując się od wysuwania jednoznacznych wniosków. Ogólnie rzecz ujmując, chiński czytelnik został dobrze poinformowany o najważniejszych wydarzeniach mających miejsce w tym okresie, przy czym opinię na ich temat powinien wyrobić sobie samodzielnie.

Zakończenie polskiej prezydencji nie zostało w tych mediach odnotowane, w związku z czym nie było także żadnych jej podsumowań. Można jednak zauważyć, że wbrew oczekiwaniom media chińskie nie zbagatelizowały znaczenia prezydencji dla Polski i uważnie śledziły to, co się w tym czasie działo, choć ze szczególnym naciskiem na kwestie gospodarcze.

Podsumowując, media chińskie wydawały się być zainteresowane tym, co dzieje się w Europie. Przejęcie przez Polskę prezydencji w Radzie zostało nie tylko zauważone, ale również omówione, zwracano także szczególną uwagę na aspekt gospodarczy działań prezydencji, co można wytłumaczyć dużą troską Chińczyków o rodzimy rynek, na który w dobie globalizacji mają wpływ nie tylko wahania w obrębie Azji, ale i całego świata – w tym oczywiście w Unii Europejskiej.

Podsumowanie (Agnieszka Nitszke)

Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej najbaczniej śledzone było, z oczywistych powodów, przez media krajowe. Był to wielki test nie tylko dla rządu i administracji państwowej, ale dla całego państwa. Trudno bowiem oczekiwać od zagranicznych komentatorów, a tym bardziej od obywateli innych państw, by orientowali się w niuansach, zawiłościach polskiej polityki wewnętrznej oraz sympatiach i animozjach polskich polityków.

Największe znaczenie miał dla naszego kraju odbiór sposobu kierowania pracami Rady przez partnerów europejskich – to tutaj właśnie zdawaliśmy najważniejszy

¹²⁴ *Poland plays positive role in China-EU relations*, „China Daily”, 9 lipca 2011 r., http://europe.chinadaily.com.cn/china/2011-07/09/content_12869014.htm (data dostępu: 16 lipca 2012).

¹²⁵ *Polish PM scores his historic election win*, „China Daily”, 10 października 2011 r., http://europe.chinadaily.com.cn/world/2011-10/10/content_13861701.htm (data dostępu: 16 lipca 2012).

test. Polska po raz pierwszy odpowiadała za prowadzenie bieżącej polityki Unii. Na podstawie analizy tekstów, które w tym czasie ukazały się w mediach zagranicznych, można śmiało stwierdzić, że zadaniu temu podołała. Polska była w stanie nie tylko kierować pracami Rady, czyli wypełniać funkcje planistyczną i administracyjną, lecz także wystąpiła w roli lidera, który wziął na siebie częściowo ciężar walki z kryzysem. Polska w tych staraniach była o tyle wiarygodna, że sama uniknęła spadku gospodarczego w tym czasie, choć jednocześnie, nie będąc pełnoprawnym członkiem unii walutowej, narażona była na krytykę części polityków europejskich za rzekome wtrącanie się w nieswoje sprawy. W tej trudnej sytuacji ocena polskiej prezydencji była w mediach pozytywna. Działo się tak zapewne dlatego, że żadna z polskich propozycji nie wychodziła poza ustalone unijne normy, a więc Polska pokazała się jako partner lojalny, aczkolwiek nie bierny.

Zainteresowanie mediów rosyjskich, amerykańskich i chińskich polską prezydencją także należy ocenić pozytywnie. Była to szansa na wypromowanie naszego kraju, co może przynieść wymierne korzyści w przyszłości, w postaci choćby nowych inwestycji, ale przede wszystkim pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej.

Streszczenie

Artykuł zbiorowy, przygotowany przez studentów kierunku stosunki międzynarodowe, przedstawia percepcję polskiej prezydencji w mediach zagranicznych. Autorzy poszczególnych części dokonali przeglądu doniesień, głównie prasowych, ale nie tylko, poświęconych przebiegowi pierwszego historycznego przewodnictwa Polski w Radzie UE. Dobór analizowanych mediów miał na celu rzetelne i pełne, a nade wszystko, obiektywne opisanie wizerunku naszego kraju w tym szczególnym okresie, dlatego każda część artykułu rozpoczyna się od krótkiego omówienia rynku medialnego w danym państwie. W artykule przedstawionych zostało aż 11 państw (w kolejności: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania, Portugalia, Austria, Szwecja, Federacja Rosyjska, Stany Zjednoczone, Chińska Republika Ludowa), co daje możliwie pełny obraz prezydencji, a także pozwala na dokonanie ważnych porównań rozłożenia akcentów w poszczególnych krajach, co z kolei jest istotną wskazówką zaangażowania naszych zagranicznych partnerów i zainteresowania Polską w ogóle, nie tylko w okresie prezydencji.

Przewodnictwo w Radzie jest doskonałą okazją do promocji oraz zasygnalizowania partnerom z Unii ważnych, strategicznych interesów danego państwa. Polska od lat jest orędownikiem rozwoju i zacieśniania współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. Tymczasem, w dobie kryzysu gospodarczego, okazało się, że ten punkt agendy polskiej prezydencji musiał ustąpić miejsca, przynajmniej w relacjach medialnych, spotkaniom i propozycjom poświęconym ratowaniu gospodarki państw UE, szczególnie niektórych państw strefy euro.

Polska, często narzekająca na brak zainteresowania mediów zagranicznych, otrzymała dzięki prezydencji pół roku darmowej promocji, a raczej szansy na tęzę. Czy i jak ją wykorzystała – o tym traktuje ten artykuł.

Noty o autorach

Mgr Michał Dulak – doktorant na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Absolwent politologii w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Zainteresowania w pracy doktorskiej skupiają się nad relacjami i mechanizmami administracji publicznej w Polsce w jej kontaktach z instytucjami Unii Europejskiej. W pracy zawodowej zajmuje się polityką rozwoju regionalnego.

Justyna Ficygowska – studentka III roku studiów I stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ oraz II roku studiów I stopnia na kierunku filologia szwedzka w Zakładzie Filologii Szwedzkiej (Instytut Filologii Germańskiej) na Wydziale Filologicznym UJ. Zainteresowania naukowe: współczesna Szwecja, prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej.

Prof. zw. dr hab. Józef Maciej Fiszer – członek Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk, zastępca przewodniczącego oraz sekretarz Rady Naukowej Instytutu Studiów Politycznych PAN, kierownik Zakładu Europeistyki ISP PAN, kierownik Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych Uczelni Łazarskiego. Specjalista z zakresu integracji europejskiej, stosunków międzynarodowych oraz relacji polsko-niemieckich. Redaktor naczelny kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”. Autor wielu prac naukowych, artykułów i studiów poświęconych polityce zagranicznej Polski, stosunkom polsko-niemieckim oraz Unii Europejskiej i polityce integracyjnej.

Angelika Gagon – studentka I roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ oraz studentka III roku studiów I stopnia na kierunku administracja na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Zainteresowania naukowe: integracja europejska, współczesne systemy polityczne oraz prawo konstytucyjne.

Marta Hoffmann – studentka I roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ oraz na kierunku kulturoznawstwo międzynarodowe

w Instytucie Studiów Regionalnych UJ. Zainteresowania naukowe: teorie stosunków międzynarodowych, międzynarodowe stosunki kulturalne, teoria kultury, kwestie tożsamości zbiorowych, wątki polityczne w myśli XIX-wiecznych filozofów i literatów oraz analizy porównawcze pomiędzy współczesnymi przemianami społecznymi, a tymi, które miały miejsce w okresie XIX-wiecznej rewolucji przemysłowej.

Mgr Adam Stanisław Kirpsza – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Stypendysta Ferszt-Buynoski i Fundacji „Sapere auso”. Obszar zainteresowań koncentruje się wokół procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, prawa UE, prawa podatkowego, teorii stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej, zastosowania mechaniki kwantowej w naukach społecznych oraz zjawiska biometryzacji przepływu osób.

Dr Tomasz Kubin – doktor nauk politycznych, pracownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego oraz Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej. Specjalizuje się w zakresie integracji europejskiej, zwłaszcza w zagadnieniach dotyczących systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, zewnętrznych stosunków UE oraz Unii Gospodarczej i Walutowej a także w dziedzinie współczesnych stosunków międzynarodowych. Autor monografii zatytułowanej „Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie” (Katowice 2007) oraz ponad dwudziestu artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie i publikacjach zbiorowych.

Jan Kulig – student II roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Stypendysta Muzeum Historii Żydów Polskich (program polsko-izraelskiej wymiany studentów) i programu „Erasmus”. Członek Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ oraz Bringing Europeans Together Association e.V. Zainteresowania naukowe: negocjacje środowiskowe na Bliskim Wschodzie.

Mgr Dominika Kwiecień – doktorantka na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Absolwentka stosunków międzynarodowych. Aktywna działaczka organizacji pozarządowych, pasjonatka historii sztuki. Zainteresowania naukowe: problemy Unii Europejskiej oraz zagadnienia deficytu państwowości, zwłaszcza w rejonie Afryki Subsaharyjskiej.

Dr Leszek Kwociński – doktor nauk politycznych, pracownik Zakładu Studiów nad Unią Europejską w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Pełnomocnik JM Rektora Uniwersytetu

Wrocławskiego do spraw innowacyjności i przedsiębiorczości akademickiej, przewodniczący Rady Nadzorującej Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości UWr oraz opiekun Koła Naukowego Integracji Europejskiej KItE. Specjalizuje się w polityce badawczo-rozwojowej, strategiach i systemach innowacyjnych, integracji europejskiej oraz regionalnej polityce strukturalnej.

Magdalena Lisińska – studentka I roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ oraz na kierunku amerykanistyka ze specjalnością Ameryka Łacińska w Instytucie Amerykanistyki i Studiów Polonijnych UJ. W latach 2010-2011 członek Zarządu Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ ds. finansów. Stażystka w Parlamencie Europejskim w Brukseli. Współautorka publikacji naukowej „W murach Wiecznego Miasta – między państwem a Kościołem” (Kraków 2011) oraz szeregu artykułów w magazynie opinii „ARENA. Sprawy Międzynarodowe”. Zainteresowania naukowe: polityka i historia państw Ameryki Łacińskiej ze szczególnym uwzględnieniem Argentyny, historia stosunków międzynarodowych.

Katarzyna Mikołajczyk – absolwentka studiów magisterskich w zakresie stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Stażystka w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego w 2012 r. Zainteresowania naukowe: polityka rozwojowa Unii Europejskiej, bezpieczeństwo międzynarodowe, terroryzm, piractwo morskie.

Dr Agnieszka Nitszke – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Pracuje w Katedrze Teorii Strategii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. W pracy naukowej zajmuje się partiami politycznymi w Europie oraz różnymi aspektami procesów integracyjnych w Europie i na świecie.

Magdalena Raczyńska – studentka II roku studiów I stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. W latach 2011-2012 członek Zarządu Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ ds. promocji i kontaktów zewnętrznych. Od kwietnia 2012 r. Sekretarz KSSM UJ. Zainteresowania naukowe: dyplomacja współczesna, public relations w stosunkach międzynarodowych, organizacja i zarządzanie w biznesie.

Grzegorz Stachowiak – student I roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ oraz II roku studiów I stopnia na kierunku historia w Instytucie Historii UJ. W latach 2011-2012 Przewodniczący KSSM UJ. W kwietniu 2012 r. wybrany na drugą kadencję. Zainteresowania nauko-

we: polska polityka zagraniczna, przywództwo polityczne w Unii Europejskiej, historia stosunków międzynarodowych.

Prof. dr hab. Janusz Węc – profesor w Katedrze Teorii i Strategii Stosunków Międzynarodowych UJ. Autor ponad 200 publikacji naukowych, w tym 14 monografii i syntez, wydanych w kraju i za granicą na temat integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, niemieckiego systemu politycznego. Ekspert Komisji Europejskiej i członek Team Europe. Członek m.in. następujących towarzystw naukowych: Internationale Vereinigung für Germanistik, Towarzystwo Instytutu Zachodniego w Poznaniu, Polskie Towarzystwo Historyczne, Stowarzyszenie Germanistów Polskich.
