

JANUSZ J. WĘC

PIERWSZA POLSKA PREZYDENCJA W UNII EUROPEJSKIEJ.

UWARUNKOWANIA – PROCESY DECYZYJNE – OSIĄGNIĘCIA I NIEPOWODZENIA

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

KRAKÓW 2012, s. 298

Po siedmiu latach członkostwa w Unii Europejskiej Polska, która jest zaliczana do grupy największych i najbardziej wpływowych państw członkowskich, w dniach od 1 lipca do 31 grudnia 2011 roku sprawowała swoją pierwszą prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że było to doniosłe wydarzenie, dzięki któremu ostatecznie potwierdziliśmy swój „powrót” do wolnej i demokratycznej Europy. Wydarzenie to było zarazem sprawdzianem naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Polska, sprawując prezydencję przez pół roku, znajdowała się w ścisłym centrum decyzyjnym UE, *de facto* była jej gospodarzem.

Wśród badaczy, polityków, ekspertów i publicystów panuje pogląd, że każde państwo członkowskie dopiero po odbyciu pierwszej prezydencji staje się pełnoprawnym i „dojrzałym” członkiem Unii Europejskiej. Państwem, które w pełni poznało traktatowe i pozatraktatowe mechanizmy funkcjonowania UE oraz zarządzania procesem integracji europejskiej¹.

Sprawowanie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej lub wręcz – jak twierdzą niektórzy badacze – w Unii Europejskiej, jest dla każdego kraju dużym, wymagającym i odpowiedzialnym zadaniem. Jeszcze większym stało się ono po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony, gdyż

¹ Patrz: M. Kałużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2009, nr 22, s. 5; J.M. Fiszer (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 20012, s. 20.

wiele kwestii z nim i z prezydencją związanych wciąż jest otwartych i wymaga doprecyzowania. Dla Polski – dużego i ambitnego kraju, który sprawował prezydencję po raz pierwszy – było to tym większe wyzwanie².

Nowy, lizboński model przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej położył nacisk na nieformalny aspekt międzyinstytucjonalnego dialogu z mocniejszym w swoich uprawnieniach Parlamentem Europejskim, walczącą o zakres swojej władzy Komisją Europejską i poddaną instytucjonalizacji Radą Europejską, którą można uznać za największego beneficjenta ostatniej reformy traktatowej UE. Traktat lizboński włączył bowiem Radę Europejską do formalnej struktury UE i przyznał jej kompetencje do nadawania impulsów i wytyczania jej priorytetów. Na czele Rady Europejskiej postawił stałego przewodniczącego, który odpowiada za jej prace i reprezentuje Unię Europejską na arenie międzynarodowej. Lizboński model prezydencji wymagał wprowadzenia nowych relacji między wysokim przedstawicielem UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa a ministrem spraw zagranicznych państwa sprawującego prezydencję, czyli w tym przypadku Polski.

O wyżej wymienionych problemach, uwarunkowaniach, przebiegu oraz rezultatach i niepowodzeniach pierwszej polskiej prezydencji w Unii Europejskiej pisze Janusz J. Węc na łamach recenzowanej książki. Profesor Janusz J. Węc należy do wąskiego grona – moim zdaniem – najlepszych historyków i politologów w Polsce, którzy na swoim koncie mają już wiele prac naukowych poświęconych szeroko rozumianej integracji europejskiej i Unii Europejskiej³.

Notabene, na temat polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej ukażało się już wiele ciekawych i wartościowych prac⁴, które pokazują, że prezy-

² Patrz: J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011; A. Łada, *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25.V.2011; J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.

³ Janusz J. Węc jest autorem m.in. takich monografii, jak: *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011; *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideową ponadnarodowością a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.

⁴ Są to m.in.: J.M. Fiszer (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2012; S. Konopacki (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej. Bilans osiągnięć*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012; A. Legucka (red.), *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2012; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa*

dencja ta była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa oraz miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać. Pokazują one, że nasza prezydencja, podobnie jak wszystkie unijne prezydencje wywołuje wiele emocji, a na temat jej bilansu istnieją rozbieżne opinie wśród ekspertów, badaczy i polityków. Na jej pełny, obiektywny bilans jest jeszcze za wcześnie, co nie oznacza, że nie trzeba już dziś jej analizować i badać oraz wyciągać stosownych wniosków dla Polski i Unii Europejskiej.

Recenzowana książka Janusza J. Węca z wielu względów zasługuje na uwagę i wnikliwą lekturę. Jest jedną z pierwszych monografii, wręcz pionierskich na temat polskiej prezydencji w Unii Europejskiej, która w tak szczegółowy i zarazem kompetentny sposób ukazuje jej genezę, przebieg, uwarunkowania, osiągnięcia i porażki. Co więcej, jak czytamy we wstępie tego znakomitego dzieła: „Monografia prezentuje wyniki prowadzonych przez autora badań nad działalnością pierwszej w historii Unii Europejskiej polskiej prezydencji w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. (...) Celem badawczym monografii jest nie tylko dokonanie bilansu polskiej prezydencji, ale także rekonstrukcja procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej w okresie pełnienia tej funkcji przez polski rząd” (s. 12). Cele te udało się autorowi osiągnąć z nawiązką.

Aby osiągnąć zaplanowane cele badawcze, a zarazem w sposób logiczny i przejrzysty zaprezentować je czytelnikowi, Janusz J. Węc swoją rozprawę podzielił na sześć rozdziałów, a każdy z nich dodatkowo na wiele podrozdziałów. I tak, rozdział pierwszy, zatytułowany „Geneza, podstawy prawne, zasadnicze funkcje i ograniczenia grupowej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej” poświęcony jest nie tylko aspektom prawnym oraz ewolucji roli i funkcji unijnej prezydencji, ale także zawiera wiele wniosków, tez i hipotez

politycznego, PISM, Warszawa 2011; J. P. Georgica, R. Smoleń (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej w roku 2011*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2012; K. Smyk (red.), *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 rok*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE*, Krakowska Oficyna Naukowa TEKST, Kraków 2012; A. Nowak – Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011; J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2010; Z. Czachór, M. J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009; P. Burgoński, S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji. Kościół Katolicki w Polsce i Unia Europejska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Poznań 2011.

dotyczących jej praktycznego wymiaru. Autor przypomina tutaj, że geneza grupowej prezydencji (tzw. *trio*) sięga czasów obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy, czyli lat 2002–2003, podczas których zgłoszona została propozycja, aby rotacyjna prezydencja w poszczególnych organach Rady pełniona była przez z góry ustaloną grupę państw, a nie tylko – jak dotychczas – przez jedno państwo członkowskie. Pomysł ten ostatecznie został urzeczywistniony w praktyce na mocy traktatu lizbońskiego, który po ratyfikacji wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku. Tego samego dnia Rada UE uchwaliła swój nowy regulamin wewnętrzny, który doprecyzował przepisy określające zasady sprawowania prezydencji grupowej w Radzie Unii Europejskiej. Dalej w rozdziale tym Janusz J. Węc szczegółowo omawia najważniejsze funkcje prezydencji w UE, tzn. funkcję planistyczną, koordynacyjną, reprezentacyjną, mediacyjną i administracyjną.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „Program, system koordynacji i ograniczenia polskiej prezydencji”, autor szczegółowo analizuje priorytety i cele operacyjne polskiej prezydencji oraz jej różnego rodzaju ograniczenia. Jeśli idzie o priorytety polskiej prezydencji, to zostały one ostatecznie ujęte w trzy następujące bloki (obszary) tematyczne: po pierwsze, integracja europejska jako źródło wzrostu; po drugie, bezpieczna Europa i po trzecie, Europa korzystająca na otwarciu.

Natomiast przesłankami niesprzyjającymi polskiej prezydencji, oprócz ograniczeń, które na prezydencję w ogóle nałożył traktat lizboński, zdaniem autora były m.in.: kryzys zadłużeniowy w strefie euro; tzw. arabska wiosna oraz jej międzynarodowe implikacje; sytuacja polityczna na Ukrainie i Białorusi, a ponadto fakt, że żadne z państw wchodzących w skład naszego *trio* nie uczestniczyło w pełni we wszystkich politykach Unii Europejskiej. Poza tym dało o sobie znać stosunkowo małe doświadczenie dyplomatyczne przedstawicieli polskich władz w sprawach dotyczących Unii Europejskiej i jej funkcjonowania w praktyce. Moim zdaniem, były też i inne niesprzyjające polskiej prezydencji uwarunkowania, takie jak zbyt wielkie oczekiwania i nadzieje z nią związane, zarówno w kraju, jak i w UE. Spodziewano się po nas więcej niż po prezydencji czeskiej czy węgierskiej, bo przecież Polska to kraj duży, którym od dłuższego czasu rządzi partia proeuropejska. Niektórzy uważali wręcz, że polska prezydencja będzie precedensowa i pokaże, jak powinna być ona pełniona w nowym systemie unijnym, stworzonym przez Traktat z Lizbony. Wysokie oczekiwania związane z polską prezydencją choć napawały dumą, to w praktyce nie były sprzyjającymi przesłankami. Zostały bowiem w wielu obszarach sztucznie wyolbrzymione, co zaciemniało realny obraz i ułatwiało późniejszą krytykę osiągnięć. Uważam też, że źle się stało dla naszej prezy-

dencji w UE, że zbiegła się ona z kampanią wyborczą i z wyborami do Sejmu i Senatu, które należało przełożyć na wiosnę 2011 roku. Tym bardziej, że wybory i tak wygrałaby Platforma Obywatelska, a rząd miałby więcej czasu na aktywny udział w pracach prezydencji, co z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia jej efektywności i sukcesów.

Rozdziały trzeci, czwarty i piąty recenzowanej monografii ukazują najważniejsze osiągnięcia polskiej prezydencji, które Janusz J. Węc słusznie dzieli na „trzy następujące kategorie: po pierwsze, osiągnięcia prezydencji dokonane na początkowym etapie prac legislacyjnych lub wynikające z jej własnej inicjatywy politycznej; po drugie, osiągnięcia, które doprowadziły do przełomu w dotychczasowych pracach legislacyjnych lub do zakończenia sporów politycznych w Unii Europejskiej; po trzecie, osiągnięcia stanowiące kontynuację prac legislacyjnych lub debat politycznych w Unii, zainicjowanych jeszcze przez poprzednie prezydencje” (s. 12).

Ogólnie rzecz biorąc, osiągnięcia te – zdaniem autora – przeważają nad niepowodzeniami i porażkami pierwszej polskiej prezydencji w Radzie UE, które są przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale ostatnim, szóstym recenzowanej książki, zatytułowanym „Niepowodzenia polskiej prezydencji”. Niepowodzenia te albo po prostu porażki – zdaniem Janusza J. Węca – nie miały jednak spektakularnego charakteru i nie były one skutkiem błędów popełnionych przez rząd polski, ale efektem negatywnego stanowiska wobec polskich inicjatyw rządów niektórych państw trzecich albo wynikały z zaniechania czy błędów instytucji unijnych. Do porażek autor recenzowanej pracy zalicza m.in.: nieosiągnięcie przez rząd polski kompromisu politycznego w sprawie uchwalenia przez Radę UE decyzji upoważniającej do zawarcia umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do EKPCz, a co było celem operacyjnym naszej prezydencji; brak porozumienia co do włączenia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen; brak kompromisu w sprawie rozporządzenia Dublin II i ustanowienia systemu Eurodac, dotyczących usprawnienia unijnej polityki azylowej; dalej, niezrealizowanie jednego z celów operacyjnych polskiej prezydencji, jakim było zwiększenie sprawności UE w zakresie reagowania kryzysowego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a co rząd polski proponował osiągnąć przez dalszy rozwój grup bojowych oraz ustanowienie stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych; ponadto brak porozumienia co do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i poprawy relacji Unii Europejskiej z Rosją; brak kompromisu i nowych rozwiązań dotyczących unijnej polityki spójności po 2013 roku; nieosiągnięcie realnych postępów w debacie nad reformą Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa oraz polityki społecznej i zatrudnienia, ochrony

zdrowia i konsumentów, a także w polityce transportowej, telekomunikacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego po 2013 roku.

W zakończeniu swojej pracy Janusz J. Węc podkreśla, iż mimo wyżej wymienionych niepowodzeń, bilans osiągnięć polskiej prezydencji w Radzie UE jest pozytywny i zasługuje na uznanie, z czym zgadzam się całkowicie. Nie potwierdziły się więc obawy, że Polska może nie podołać wyzwaniom związanym z przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej.

Konkludując, można stwierdzić, że 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 ona oceniona przez gremia kierownicze Unii Europejskiej oraz media europejskie⁵.

Nie ulega też wątpliwości, że recenzowana monografia zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, biorąc pod uwagę jej walory merytoryczne, metodologiczne i warsztatowe. Jej obszerna baza źródłowa, logiczna konstrukcja i czytelna narracja oraz daleko idący obiektywizm formułowanych ocen i wniosków sprawiły, iż mamy tutaj do czynienia z wartościowym dziełem naukowym, którego autor również zasługuje na uznanie i nagrodę, w tym także na nagrodę za wybitne osiągnięcia naukowe przyznawaną przez Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

⁵ Patrz: *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.)*. Raport przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r.