

Katarzyna Cymbranowicz*

(NIE) DOBRY MECHANIZM PREZYDENCJI, CZYLI PROBLEM PRZEWODNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1957–2017

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.24/k.cymbranowicz

WPROWADZENIE

Mechanizm Prezydencji w Radzie jest efektem długoletniego procesu ewolucji, którego początek sięga lat 50. XX w., kiedy zostały podpisane i ratyfikowane traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie (Traktat Paryski i Traktaty Rzymskie), aż po obecny stan wynikający z reformy lizbońskiej (Traktat Lizboński). Mechanizm ten funkcjonował we Wspólnotach, a później w Unii Europejskiej, na podstawie regulacji przyjętych we wspólnotowym, a następnie unijnym prawie pierwotnym i wtórnym. A. Czubik wskazuje, że:

„W literaturze istnieje pogląd, iż ewolucja znaczenia i roli prezydencji w Radzie Unii Europejskiej stanowi pierwszy przypadek w Unii Europejskiej, gdy rola urzędu zwiększyła się niepomiaralnie poza ramami traktatowymi”¹.

Ponadto, jak podkreśla:

Ograniczone regulacje traktatowe mogłyby wskazywać na małe znaczenie prezydencji dla działania Unii Europejskiej, niemniej praktyka dowodzi, iż jest ona absolutnie niezbędna dla właściwego jej działania”².

* Katarzyna Cymbranowicz – mgr, Katedra Europejskiej Integracji Gospodarczej, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, cymbrank@uek.krakow.pl

¹ A. Czubik, *Ewolucja podstaw prawnych sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Analiza i ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 17–18.

² *Ibidem*, s. 17–18.

Oba te aspekty zostaną poruszone w niniejszym opracowaniu, choć warto nadmienić, że Prezydencja jest przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych, ale jak zwraca uwagę Józef M. Fiszer „wymykającym się spod kontroli”. Stanowi bowiem obszar zainteresowań wielu dziedzin i dyscyplin naukowych (np. polityka, prawo, zarządzanie, ekonomia, socjologia, psychologia), które w zależności od przyjętych teorii, metod i technik badawczych tworzą różną perspektywę naukową dla analizy i oceny mechanizmu Prezydencji w Radzie³.

Wobec powyższego, warto prześledzić proces kształtowania się i reformowania mechanizmu Prezydencji w Radzie, aby ocenić, czy wprowadzone w ostatnich latach zmiany przyniosły oczekiwany skutek. Przedstawienie ewolucji mechanizmu Prezydencji w Radzie umożliwi zrozumienie funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej w ciągu ostatnich 60–65 lat. Jak zwraca uwagę J.M. Fiszer:

„(...) prezydencja urosła do rangi trwałego i aktywnego elementu decyzyjnego UE. Nikt już dzisiaj nie potrafi wyobrazić sobie Unii bez prezydencji. Państwa członkowskie – choćby dlatego, że jest to dla nich doskonała i jedyna okazja „autopromocji” (...), UE z kolei – z potrzeby posiadania „dobrego gospodarza”, który ze szczybla narodowego, poprzez włączenie płaszczyzn supra- i subnarodowych, będzie potrafił aktywnie współtworzyć system polityczny UE. Stąd też zasadne wydaje się stwierdzenie, że prezydencja to żywy, dynamiczny „organizm”, elastycznie dopasowujący się do potrzeb UE i zmieniających się okoliczności”⁴.

1. PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – OD TRAKTATU PARYSKIEGO PO TRAKTAT LIZBOŃSKI

Historia Prezydencji oraz instytucji przewodniczącego Rady Unii Europejskiej jest historią Wspólnot i Unii. 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu sześć państw europejskich podpisało Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (wszedł w życie 23 lipca 1952 r.). Z perspektywy traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich mechanizm przewodnictwa w Radzie został ustanowiony na mocy przepisu art. 27 i 28 TEWWiS. Do Prezydencji w dość zwięzły sposób odnosił się art. 27 akapit drugi EWWiS – „Prezydencję sprawują kolejno członkowie Rady przez okres trzech miesięcy według

³ Por. K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 1 (22), s. 7.

⁴ J.M. Fiszer, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 2 (37), s. 95.

porządku alfabetycznego Państw Członkowskich” (podobnie stwierdzał art. 28 TEWWiS). Poza wyżej wymienionymi przepisami prawnymi, które wyrażały funkcje Prezydencji w Radzie o charakterze organizacyjnym i informacyjnym, ówczesne prawo pierwotne nie obejmowało swoim zakresem innych przepisów dotyczących Prezydencji. Natomiast w prawie wtórnym, w szczególności w Regulaminie Rady z 1952 r., można znaleźć więcej informacji dotyczących funkcji przewodnictwa w Radzie. Sprowadzały się one do działań mających na celu przygotowywanie, zwoływanie i przeprowadzanie posiedzeń Rady, podpisywanie protokołów z posiedzeń Rady, ogłaszanie decyzji i uzgodnień, które zapadły na jej posiedzeniach. Zatem *de facto* w początkach istnienia mechanizm Prezydencji ograniczał się do sprawnego zarządzania pracami Rady, co było konieczne do efektywnego funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali⁵.

Ówczesna sytuacja zmieniła się wraz z powołaniem dwóch kolejnych Wspólnot Europejskich. Traktaty Rzymskie, tj. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, podpisane 25 marca 1957 r. w stolicy Włoch przez tą samą grupę sześciu państw, powoływały do życia odrębne organy o charakterze decyzyjnym. Konsekwencją tych działań było utworzenie nowych, aczkolwiek odrębnych pod względem strukturalnym i organizacyjnym Rad – oddzielne dla obu nowo powstałych Wspólnot Europejskich. Traktaty Rzymskie niejako powieliły rozwiązania dotyczące Prezydencji z Traktatu Paryskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, z jednym tylko wyjątkiem – przedłużyły okres sprawowania przewodnictwa w Radzie z trzech do sześciu miesięcy (art. 146 ust. 2 TEWG i art. 11 ust. 2 TEWEA). Inne postanowienia dotyczące wykonywania mandatu przewodnictwa w Radzie zgodnie z zasadą równej rotacji przy obejmowaniu tej funkcji i z uwzględnieniem porządku alfabetycznego pozostały niezmienione. Należy również zaznaczyć, że art. 147 TEWG ustanowił jedno zadanie przewodnictwa w Radzie – zwoływanie posiedzeń Rady albo z inicjatywy państwa członkowskiego sprawującego Prezydencję, albo na wniosek innego państwa członkowskiego. Z kolei przepisy prawne TEWEA dotyczące przewodnictwa w Radzie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (art. 116 i 117 TEWEA) brzmiały prawie identycznie w porównaniu z tymi, które zawierał TEWG. Bardziej konkretne postanowienia dotyczące Prezydencji można było znaleźć w Regulaminie Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1958 r., w tym m.in.: sposób podejmowania decyzji i głosowania w Radzie

⁵ L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 64.

czy funkcje reprezentacyjne Rady w stosunku do pozostałych organów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Podobnie stanowiły fragmenty Regulaminu Rady Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej dotyczące przewodnictwa w jej Radzie. Podsumowując początkowy okres w historii integracji europejskiej (tj. lata 1952–1967), nasuwa się wniosek, że ówczesna sytuacja polityczna w Europie nie wymagała od „ojców założycieli” i państw tworzących Wspólnoty Europejskie stanowienia nowych, zinstytucjonalizowanych struktur w postaci skomplikowanego mechanizmu Prezydencji. Na tym etapie integracji tworzenie rozbudowanego mechanizmu, który miałby być odpowiedzialny za te działania, z jakimi bardzo dobrze radziła sobie Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Komisja Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, było zbyt ciężkie.

Znaczenie Prezydencji zaczęło wyraźnie wzrastać w połowie lat 60. za sprawą działań podejmowanych przez ówczesnego Prezydenta Francji – Charles’a de Gaulle’a. Miały one na celu wzmocnić pozycję Rady w stosunku do pozostałych organów Wspólnot, w szczególności Komisji i Parlamentu. Bezkompromisowa polityka de Gaulle’a i pragnienie wcielenia w życie za wszelką cenę projektu tzw. europejskiej Europy, doprowadziły Wspólnoty do pierwszego w historii integracji tak spektakularnego konfliktu, tzw. kryzys pustego krzesła z 1965 r., który trwał wiele miesięcy. Jednym z jego najpoważniejszych skutków był absolutny paraliż funkcjonowania Wspólnot. Udało się go zażegnać dopiero w 1966 r. dzięki działaniom podjętym przez Luksemburg, państwo, które pełniło wówczas funkcję Prezydencji. Pierwszy kryzys we Wspólnotach Europejskich, który udało się przezwyciężyć poprzez zawarcie tzw. kompromisu luksemburskiego, w dużej mierze przyczynił się do zwrócenia uwagi na tak *de facto* brak skutecznego mechanizmu, który mógłby sprostać konfliktom oraz czuwać nad osiąganiem kompromisów w sytuacji ewentualnych kryzysów politycznych we Wspólnotach.

Z perspektywy wydarzeń z połowy lat 60., które nadały ton ku wzrastającemu znaczeniu przewodnictwa w Radzie, wydaje się być zasadne twierdzenie, że prawdziwym przełomem w historii kształtowania się tego mechanizmu było ustanowienie wspólnych instytucji dla trzech formalnie odrębnych Wspólnot. Od 1958 r., tj. od czasu wejścia w życie Traktatów Rzymskich, miały one wspólne organy – Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości, a także organy oddzielne – Wysoką Władzę EWWiS, Komisję EWG, Komisję Euratomu, Radę EWWiS, Radę EWG, Radę Euratomu.

Na mocy Traktatu o Fuzji (został podpisany 8 kwietnia 1965 r. w Brukseli, a wszedł w życie 1 lipca 1967 r.) doszło do połączenia struktur wspólnotowych poprzez ustanowienie jednej Rady i jednej Komisji. Efektem tych działań

było zespolenie trzech, dotychczas odrębnie funkcjonujących Prezydencji, w jedną. W zakresie przewodnictwa, Traktat o Fuzji z jednej strony potwierdzał dotychczasowe rozwiązania, zaś z drugiej strony wprowadzał pewne zmiany mające przede wszystkim na celu zwiększenie roli i skuteczności Prezydencji we Wspólnotach:

- art. 2 ustanowił Radę Wspólnot Europejskich, potwierdził czas trwania oraz kolejność według której państwa członkowskie Wspólnot miały sprawować przewodnictwo,
- art. 2 akapit drugi w brzmieniu:

„Prezydencję sprawują kolejno członkowie Rady przez okres sześciu miesięcy, według porządku Państw Członkowskich: Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy”,

potwierdził alfabetyczny porządek według którego państwa członkowskie Wspólnot miały obejmować po sobie przewodnictwo (pewną nowością w tym zapisie było to, że po raz pierwszy zgodnie z zasadą porządku alfabetycznego zostały wymienione z nazwy wszystkie państwa członkowskie),

- art. 3 podtrzymywał postanowienia dotyczące roli przewodnictwa w zakresie zwoływania posiedzeń Rady,
- art. 4 i art. 5 wprowadziły istotną zmianę w zakresie przygotowywania posiedzeń Rady: po pierwsze – Wspólnoty ustanowiły organ pomocniczy Rady w postaci Komitetu Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich (COREPER), na który spadł jeden z dotychczasowych obowiązków Prezydencji, tj. przygotowywanie posiedzeń Rady, a także wykonywanie zadań zleconych przez Radę, po drugie – Rada uzyskała możliwość dowolnego kształtowania swojego regulaminu wewnętrznego w taki sposób, aby mogła sprecyzować zadania Prezydencji.

Podsumowując ten okres w historii kształtowania się i reformowania mechanizmu Prezydencji, należy powiedzieć, że twórcy pierwotnych regulacji prawnych, nie doceniając roli Prezydencji, potraktowali ją w kategoriach „technicznych”. Dopiero tzw. kryzys pustego krzesła i późniejszy kompromis luksemburski stały się swoistego rodzaju impulsem dla państw członkowskich Wspólnot i nadały nowy kierunek rozwojowi przewodnictwa.

W historii integracji europejskiej lata 70.–80. (tj. od Traktatu o Fuzji aż do wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego) obfitowały w wiele wydarzeń, które niewątpliwie wywarły wpływ na umocnienie statusu Prezydencji w Radzie. Wśród czynników kształtujących rzeczywistość wewnątrz-wspólnotową można wymienić m.in.:

- zakończenie pierwszego etapu budowy najważniejszych polityk, wokół których w późniejszym okresie rozwijały się kolejne polityki i przedsię-

- wzięcia wspólnotowe (ustanowienie unii celnej w połowie 1968 r. skłoniło państwa członkowskie Wspólnot Europejskich do rozpoczęcia budowy wspólnego rynku wewnętrznego oraz określenia kierunku rozwoju Wspólnot w stosunkach zewnętrznych w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej);
- powstanie poza ramami instytucjonalnymi Wspólnot Europejskich – Europejskiej Współpracy Politycznej⁶ – współpracy szefów państw lub rządów państw członkowskich Wspólnot w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Wspólnot Europejskich z państwami trzecimi⁷;
 - na początku lat 70. nastąpił historyczny moment dla Wspólnot Europejskich ze względu na podjęcie decyzji o pierwszym rozszerzeniu o nowe państwa członkowskie – Wielką Brytanię, Danię, Irlandię (1973 r.), oraz kolejne dwa rozszerzenia w latach 80. – do Wspólnot Europejskich dołączyła Grecja (1981 r.), a pięć lat później Hiszpania i Portugalia (1986 r.);
 - powstanie w 1974 r. Rady Europejskiej – formalnych spotkań szefów państw i rządów, które zbiegło się w czasie z rozszerzeniem Wspólnot Europejskich o kolejne państwa członkowskie, wzbudziło refleksję nad ewentualną reformą Prezydencji, której dotychczasowa konstrukcja nie dawała możliwości pełnego wykorzystania wspólnotowego potencjału technicznego i politycznego.

Spośród czynników kształtujących sytuację w stosunkach międzynarodowych zarówno w Europie, jak i na świecie, można wymienić m.in.:

- wybuch kryzysu ekonomicznego i walkę z jego skutkami (na kilka lat skutecznie wstrzymały, czy nawet wręcz sparaliżowały, wszelkie działania integracyjne w ramach Wspólnot⁸);
- niestabilną sytuację na Bliskim Wschodzie (inwazja ZSRR na Afganistan pod koniec 1979 r. wpłynęła na zintensyfikowanie współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej).

Postulaty reform w sprawie rozwoju formuły i modelu mechanizmu Prezydencji w Radzie pojawiały się wraz z koniecznością skonkretyzowania zasad działania Prezydencji i zwiększenia jej roli w perspektywie procesu pogłę-

⁶ Europejska Współpraca Polityczna objęła swoim zakresem regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, jak i spotkania Rady Europejskiej.

⁷ W 1974 r. ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich w ramach tzw. rozmów w Gymnich postanowili, że w obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej to Prezydencja będzie przedstawiała stanowisko państw członkowskich Wspólnot w relacjach z państwami trzecimi.

⁸ Lata 70. XX w. w historii integracji europejskiej nazwano okresem „eurosklerozy”.

biania integracji europejskiej i poszerzania Wspólnot Europejskich o nowe państwa członkowskie. Znalazły swoje odzwierciedlenie w następujących projektach reform:

- postulaty wzmocnienia i ściślejszej współpracy między członkami Wspólnot w dziedzinie polityki zagranicznej znalazły swoje odbicie w tzw. Raporcie Luksemburskim z 27 października 1979 r. oraz w Raporcie Kopenhaskim z 23 lipca 1973 r.⁹ – *de facto* oba Raporty nadały kształt Europejskiej Współpracy Politycznej, która, pozostając poza ramami traktatowymi i wspólnotowymi, odgrywała ważną rolę, ponieważ to w jej obrębie podjęto decyzję o reprezentacyjnej i wykonawczej roli Prezydencji¹⁰,
- postulaty przedstawione w 1975 r. w tzw. Raporcie Tindemansa dotyczyły przede wszystkim przedłużenia okresu sprawowania funkcji przewodnictwa w Radzie z sześciu miesięcy do jednego roku, co miało zapewnić kontynuację działań Rady i dobrą współpracę z Parlamentem Europejskim¹¹,
- postulaty zawarte w tzw. Raporcie Trzech Mędrców przygotowanym w 1978 r. przez wybitnych polityków – Barendena Bieshenvela, Edmunda Della i Roberta Marjolina¹², mówiły o konieczności zreformowania systemu instytucjonalnego

⁹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 9–10.

¹⁰ Wynikało to z tego, że Prezydencja za pośrednictwem Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich (COREPER), była ogniwem, które łączyło Europejską Współpracę Polityczną i struktury Wspólnot Europejskich. Por. M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej: na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 28.

¹¹ J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.* s. 22.

¹² Postulaty zawarte w Raporcie Trzech Mędrców nie zostały zrealizowane. Na szczycie Rady Europejskiej w 1980 r., szefowie państw lub rządów odrzucili Raport. Jednakże w późniejszym czasie Raport ten stał się podstawą dla twórców przepisów prawnych regulujących mechanizm przewodnictwa w Radzie, gdyż jako pierwszy wylicza podstawowe zadania Prezydencji oraz zawiera jej praktyczną definicję. Zgodnie z brzmieniem fragmentu zaczerpniętego z Raportu Trzech Mędrców: „Przewodniczący zwołuje Spotkania Rady na szczeblu ministrów. Jest odpowiedzialny za przygotowanie wcześniej agendy; za rozpowszechnienie potrzebnych dokumentów; za wyznaczenie czasu spotkania i przeprowadzenie debacie; za formułowanie i wykonanie decyzji. Podstawowym obowiązkiem Prezydencji podczas tego procesu jest osiągnięcie rezultatów. Aby do tego doprowadzić, musi pracować sprawnie technicznie, ale także mieć silną, polityczną kontrolę nad przebiegiem prac. Musi wprowadzać do porządku prac kwestie, które są najpilniejsze, najważniejsze i gotowe, by je podjąć. Musi unikać marnowania czasu i nieporządku podczas spotkań. Musi prowadzić dyskusję do celu, dobierając najodpowiedniejszy zestaw instrumentów będących w jej dyspozycji (nacisk, mediacja, propozycje kompromisu, ograniczenia czasowe, głosowanie)”.¹²

Wspólnot Europejskich oraz w kontekście Prezydencji w Radzie – powołania stałego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienia Prezydencji i jej funkcji kontrolnych w drodze ustalenia stopnia odpowiedzialności za organizację agendy i koordynację działań Rad sektorowych (na płaszczyźnie poziomej), jak i ciał doradczych Rady, tj. grup roboczych, komitetów, COREPER (na płaszczyźnie pionowej); celem Raportu było przede wszystkim wyposażenie Prezydencji w takie urzędy i funkcje, aby każde państwo członkowskie Wspólnot, niezależnie od swojego potencjału politycznego, ekonomicznego czy społecznego, cieszyło się jednakowym autorytetem w czasie wykonywania powierzonej mu funkcji przewodnictwa w Radzie;

- postulaty zawarte w tzw. Raporcie Londyńskim z 1981 r. były pewnego rodzaju próbą przezwyciężenia dotychczasowych trudności związanych z przyjęciem zdecydowanego stanowiska względem reform instytucjonalnych we Wspólnotach Europejskich (w tym reformy formuły Prezydencji) i wskazania kierunku, w jakim powinny zmierzać Wspólnoty w dziedzinie Europejskiej Współpracy Politycznej – zgodnie z brzmieniem art. 10 Raport Londyński dał początek formacji tzw. trojki tzn. zespołu trzech dyplomatów, którzy stanowili reprezentację trzech Prezydencji – minionej, aktualnej i przyszłej¹³;
- postulaty z Uroczystej Deklaracji Stuttgarckiej (Uroczysta Deklaracja w sprawie Unii Europejskiej), przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Stuttgarcie 17–19 czerwca 1983 r.¹⁴, dotyczyły w obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej zwiększenia efektywności działania na drodze wzmocnienia pozycji i roli Prezydencji, która miałaby spełniać nie tylko funkcje organizacyjne i koordynacyjne, ale miałaby zostać wyposażona w funkcje reprezentacyjne i inicjatywne.

Podsumowując okres dwudziestu lat w historii rozwoju mechanizmu Prezydencji, tj. lata 1967–1987, można powiedzieć, że pomimo zgłaszania interesujących i słusznych postulatów, reforma dotycząca samego mechanizmu w ramach wspólnotowego systemu instytucjonalnego i prawnego nie miała charakteru jednej, spójnej koncepcji, i być może dlatego na tle innych reform była marginalizowana. Fakt, że mechanizm Prezydencji przez ten okres kształ-

¹³ Celem powołania „trojki” było z jednej strony umocnienie koordynacji działań Prezydencji w zakresie współpracy zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, z drugiej zaś wzmocnienie wizerunku i autorytetu tak Prezydencji, jak i całej Wspólnoty. Por. M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 30–31.

¹⁴ W kontekście Prezydencji w pewnym sensie odwoływała się do postulatów Raportu Londyńskiego z 1981 r. Por. L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 69.

tował się poza ramami wspólnotowego systemu prawa traktatowego, niewątpliwie wpłynął na jego specyfikę. Należy mieć na uwadze, że wiele z tych postulatów, które w tym okresie nie doczekały się realizacji, zostało później w taki czy inny sposób ujęte w prawie traktatowym. Jednakże należy pamiętać o tym, że ich źródło z jednej strony wypływa z praktyki państw członkowskich Wspólnot Europejskich, które przez ten okres sprawowały Prezydencję w Radzie, a z drugiej strony z różnych wydarzeń na arenie międzynarodowej, które nie pozostały bez wpływu na sytuację wewnątrz Wspólnot.

Z perspektywy rozwoju mechanizmu przewodnictwa istotnym okresem był koniec lat 80. – 1 lipca 1987 r. to ważna data w historii integracji europejskiej. Wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego we wspólnotowym prawie pierwotnym po raz pierwszy pojawiły się zapisy bezpośrednio odnoszące się do działania Rady Europejskiej (art. 2 JAE) oraz Europejskiej Współpracy Politycznej (Tytuł III JAE). Nowe przepisy traktatowe Jednolitego Aktu Europejskiego w Tytule III obejmowały swoim zakresem europejską współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej w kontekście nowych zadań i kompetencji w tym obszarze, jakie zostały delegowane na Prezydencję. Stosownie do art. 30 ust. 10 a) JAE:

„Funkcję przewodniczącego Europejskiej Współpracy Politycznej pełni ta Wysoka Umawiająca się Strona, która sprawuje Prezydencję w Radzie Wspólnot Europejskich”.

Jednocześnie zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 10 b) JAE formalnie wypozażył Prezydencję w określone kompetencje, jakie częściowo na mocy aktów o charakterze politycznym, które w obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej zdążyły rozwinąć się w praktyce:

„Państwo sprawujące Prezydencję jest odpowiedzialne za inicjowanie działań oraz koordynowanie i reprezentowanie stanowisk Państw Członkowskich w strukturach z państwami trzecimi w odniesieniu do działalności Europejskiej Współpracy Politycznej. Jest ono także odpowiedzialne za zarządzanie Współpracą Polityczną, w szczególności zaś za sporządzanie terminarza spotkań, ich zwoływanie oraz organizację”.

Niezależnie od tych postanowień, na państwo, które sprawowało Prezydencję w Radzie delegowano funkcję kontrolną nad Sekretariatem Europejskiej Współpracy Politycznej utworzonym na mocy art. 30 ust. 10 g) JAE. Było to postanowienie odnoszące się głównie do aspektów o charakterze technicznym, ale o tyle istotne, że podkreślało funkcje, jakie spełniało przewodnictwo w strukturach wspólnotowych i kładło nacisk na stworzenie mu jak najlepszych warunków technicznych, by mogło skutecznie podołać wszystkim powierzonym mu zadaniom.

Zmiany, jakie zachodziły pod koniec lat 80. we Wspólnotach Europejskich, były po części odpowiedzią na przełomowe wydarzenia w Europie, tj.:

- obalenie reżimu komunistycznego,
- zjednoczenie Niemiec,
- powstanie nowych, suwerennych państw w Europie Środkowo-Wschodniej.

Ponadto sam fakt wejścia w życie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego coraz bardziej zbliżał Wspólnoty Europejskie do zrealizowania planów: przekształcenia Wspólnot w Unię Europejską, utworzenia Jednolitego Rynku Wewnętrznego, czy zreformowania wspólnotowej polityki finansowej. Te i inne wydarzenia w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych determinowały stworzenie silnego przewodnictwa.

Kolejnym zwrotnym punktem w historii rozwoju integracji europejskiej i struktur wspólnotowych było podpisanie 7 lutego 1992 r., przez dziesięć państw członkowskich Wspólnot – Traktatu o Unii Europejskiej (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.). W perspektywie wydarzeń, o jakich już była mowa, a które w sposób bezpośredni wywarły wpływ na kształtowanie się polityki wewnętrznej i zewnętrznej Wspólnot, została utworzona Unia Europejska, a w jej ramach nowe organy i polityki. Zmiany, jakie niósł Traktat z Maastricht, znalazły swoje odbicie także w pozycji i roli przewodnictwa w Radzie – Prezydencja zmieniła swój status w dwóch obszarach:

- pierwsza niezwykle istotna zmiana była wynikiem ustanowienia Unii Europejskiej o trójfilarowej strukturze, wskutek czego Prezydencja otrzymała wiele uprawnień i funkcji: przewodniczenie posiedzeniom Rady Europejskiej (art. D akapit drugi TUE), funkcje reprezentacyjne w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. J 8 akapit pierwszy i drugi TUE), funkcje wspierające, uzupełniające i koordynujące w ramach mechanizmu „trojki” (art. J 8 akapit drugi TUE), funkcje konsultacyjne w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. J 11 akapit pierwszy TUE), funkcje informacyjne i mediacyjne (w I filarze w dziedzinie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz III filarze w zakresie Współpracy w Dziedzinie Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, art. K 6 TUE);
- druga ważna zmiana dotyczyła kolejności obejmowania i sprawowania przewodnictwa w Radzie:

„Przewodnictwo Rady jest sprawowane kolejno przez Państwo Członkowskie przez okres sześciu miesięcy; o kolejności decyduje jednogłośnie Rada” (art. 146 ust. 2 TWE¹⁵)

¹⁵ Traktat o Unii Europejskiej zmienił nazwę z Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

– zgodnie z treścią nowego przepisu, Traktat o Unii Europejskiej zmienił kwestię dotyczącą ustalania kolejności obejmowania Prezydencji przez państwa członkowskie, tzn. w myśl nowych postanowień odstąpiono od dotychczas obowiązującego porządku alfabetycznego na rzecz kolejności ustalanej na mocy decyzji Rady¹⁶.

Do czasu wejścia w życie kolejnego traktatu rewizyjnego, tj. Traktatu z Amsterdamu, decyzje, jakie podejmowała Rada w zakresie Prezydencji były podyktowane rozszerzeniem Unii o kolejne państwa członkowskie (Austrię, Finlandię i Szwecję), a także perspektywą włączenia do Unii państw z Europy Środkowo-Wschodniej.

Istotne zmiany, które wpłynęły na pozycję przewodnictwa w Radzie, wprowadził podpisany 2 października 1997 r. Traktat z Amsterdamu (wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Zmiany te dotyczyły II oraz III filaru Unii, a ich celem było wzmocnienie statusu Prezydencji poprzez zwiększenie jej kompetencji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. W ramach II filaru Prezydencja stała się odpowiedzialna nie tylko za realizację wspólnych działań, ale za realizację wszystkich decyzji (art. 18 ust. 2 TUE)¹⁷. Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 3 TUE Unia utworzyła nowe stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który miał za zadanie wspierać Prezydencję w tym obszarze. W stosunku do stanu sprzed reformy, w ramach zarówno Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, umocnienie roli Prezydencji polegało na przyznaniu jej odpowiednich uprawnień dotyczących możliwości prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, których wynikiem by było podpisanie i ratyfikowanie umów międzynarodowych.

Reforma przeprowadzona na mocy traktatu rewizyjnego z Nicei z 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 marca 2003 r.) w kontekście roli Prezydencji w zasadzie ograniczyła się do przygotowania Unii Europejskiej pod względem instytucjonalnym do planowanego rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej. Tym samym *gros* zmian koncentrowało się na ustaleniu nowego, lepszego i bardziej efektywnego procesu decyzyjnego

¹⁶ Decyzja 95/2/WE, Euratom, EWWiS z 1 stycznia 1995 roku stanowiła, że Prezydencja będzie sprawowana w sześciomiesięcznych sekwencjach przez kolejne państwa członkowskie, a jej porządek może ulec zmianie na wniosek państwa członkowskiego i podjęciu jednomyślnej decyzji przez Radę.

¹⁷ B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat z Amsterdamu. Komentarz*. Tom I., Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 16 i 61.

związanego z rozszerzeniem ugrupowania integracyjnego do 25 państw. Traktat z Nicei wprowadzał do TWE i TUE tylko jedną nową kwestię – procedurę mianowania większością kwalifikowaną Sekretarza Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz jego zastępcy (art. 207 ust. 2 TWE)¹⁸.

Biorąc pod uwagę unijne podstawy prawne Prezydencji w pierwszej dekadzie XXI w., można stwierdzić, że w prawie pierwotnym dosyć rzadko odwoływano się do formuły mechanizmu przewodnictwa. W zdecydowanie większym stopniu formuła ta kształtowała się w drodze praktyki, np. poprzez decyzje Rady Europejskiej usprawniające zarówno działania Rady, jak i samej Rady Europejskiej. Najważniejsze decyzje w tej materii Rada Europejska podjęła na szczytach w Helsinkach podczas Prezydencji fińskiej (10–11 grudnia 1999 r.) i w Sewilli podczas Prezydencji hiszpańskiej (21–22 czerwca 2002 r.). Konkluzje Rady Europejskiej z 1999 r. w kontekście Prezydencji sprowadzały się do konieczności szerszej reformy Rady, która zapewniałaby sprawniejsze funkcjonowanie i bardziej efektywne działanie w przypadku rozszerzenia Unii Europejskiej o kolejne państwa członkowskie. Jeżeli zaś chodzi o samo przewodnictwo w Radzie, na szczycie w Helsinkach uzgodniono co następuje:

„Prezydencja musi zachować ogólną polityczną odpowiedzialność za zarządzanie pracami Rady. Podczas minionych lat zakres jej odpowiedzialności znacznie się zwiększył, a tendencja ta będzie się nasilać wraz z przystępowaniem do Unii kolejnych państw członkowskich. W celu złagodzenia obciążeń, jakie spoczywają na Prezydencji, należy optymalnie wykorzystywać różne możliwości wsparcia, takie jak: następna Prezydencja, „Trojka” czy Sekretariat Generalny. Wzrost liczby członków Rady, wraz ze zwiększającym się zakresem odpowiedzialności Prezydencji, będzie również wymagał większej pomocy dla Rady i Prezydencji ze strony Sekretariatu Generalnego”¹⁹.

W Konkluzjach Rady Europejskiej znalazły się również bardziej szczegółowe wskazówki dla Prezydencji dotyczące, np.: działania Rady do Spraw Ogólnych, koordynacji działań w zakresie „stosunków zewnętrznych”, nieformalnych spotkań ministrów państw członkowskich, funkcjonowania COREPER-u, Prezydencji w Radzie oraz polityki informacyjnej, organizacji posiedzeń, roli Sekretariatu Generalnego.

¹⁸ Art. 207 ust. 2 TWE stwierdza, że: „Radę wspiera Sekretariat Generalny, podlegający Sekretarzowi Generalnemu i Wysokiemu Przedstawicielowi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; wspomaga go zastępca Sekretarza Generalnego, odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Sekretarza Generalnego i zastępcę Sekretarza Generalnego mianuje Rada kwalifikowaną większością głosów. O organizacji Sekretariatu Generalnego decyduje Rada”.

¹⁹ B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat z Amsterdamu ...*, *op. cit.*, s. 131–132.

Kolejne ważne decyzje w sprawie funkcjonowania Rady i Prezydencji w Radzie zapadły na szczycie w Sewilli w 2002 r. Jeśli chodzi o pracę Rady, to szczególnie istotne były trzy kwestie:

- przemianowania Rady do Spraw Ogólnych w Radę do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych oraz dookreślenia jej funkcji i roli;
- liczebności składów Rady, którą zdecydowano zmniejszyć z szesnastu do dziewięciu;
- sprecyzowania uprawnień Prezydencji oraz Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Sekretarza Generalnego Rady), jak również zwiększenia przejrzystości działania Rady.

Natomiast w przypadku prac Prezydencji, Rada Europejska zwróciła uwagę na cztery istotne kwestie:

- 1) zintensyfikowanie współpracy między państwami członkowskimi Unii, które miały wspólnie planować działania w ramach pełnienia funkcji Prezydencji w Radzie; działania te miały polegać na wypracowaniu przez sześć państw „wieloletniego programu strategicznego” na najbliższe trzy lata, a grupa dwóch państw miała przygotowywać „roczne programy operacyjne działalności Rady”;
- 2) sprecyzowanie współpracy o charakterze praktycznym między państwami członkowskimi Unii w sprawie prac kolejnych, następujących po sobie Prezydencji, np. przewodniczenie posiedzeniom komitetów Rady (z wyłączeniem COREPER), czy organów przygotowawczych;
- 3) ustalenie listy zespołów roboczych, którym miał przewodniczyć przedstawiciel Sekretariatu Generalnego Rady;
- 4) sprecyzowanie kompetencji Prezydencji, która miała być gwarantem sprawnego przebiegu posiedzeń Rady.

Reformy dokonane na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli zostały potwierdzone w decyzji Rady z 2006 r.²⁰. Wprowadzała ona pewną modyfikację do ustaleń ze szczytu z 2002 r., mianowicie zmiana ta dotyczyła m.in. długości okresu wspólnego planowania działań przez kolejne, następujące po sobie Prezydencje (okres ten skrócono z trzech lat do osiemnastu miesięcy) oraz liczby państw, które miały przygotowywać „wieloletni program strategiczny” (liczbę tę zmniejszono z sześciu do trzech). Wszystkie wyżej wymienione ustalenia były odpowiedzią instytucji unijnych na zarzuty o brak spójności działań i kontynuacji prac następujących po sobie Prezydencji.

²⁰ Decyzja Rady Unii Europejskiej 2006/683/WE, Euratom z 15 października 2006 roku, w sprawie przyjęcia Regulaminu wewnętrznego Rady Unii Europejskiej. Por. J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.*, s. 21.

2. MECHANIZM PREZYDENCJI PO REFORMIE LIZBOŃSKIEJ²¹

Obecny kształt przewodnictwa w Radzie jest w dużym stopniu odzwierciedleniem prac Konwentu Europejskiego (lata 2002–2003), Konferencji Międzyrządowej (lata 2003–2004) oraz postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004 r.).

Konwent Europejski rozpoczął pracę nad propozycjami zmian w sprawie przyszłości Unii Europejskiej 28 lutego 2002 r. W jego skład wchodziło ponad stu członków: każde państwo członkowskie oraz kandydujące do Unii Europejskiej miało swoich reprezentantów, jak również instytucje unijne (tj. Parlament Europejski i Komisja Europejska), przedstawiciele Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz partnerzy społeczni mający status obserwatora²². Punktem wyjścia dla prac Konwentu były jasno określone cele w Deklaracji z Laeken²³. Konwent miał znaleźć odpowiedzi na pytania związane ze sposobem funkcjonowania Unii Europejskiej po jej rozszerzeniu z 15 do 25 członków zarówno w wymiarze wspólnotowym (I filar), jak i w wymiarze międzyrządowym (II i III filar). W Unii dominowała tendencja do zmiany modelu Prezydencji i w efekcie do powierzenia zarządzania niektórymi obszarami Unii Europejskiej nowym organom. Przewodniczący Komisji Europejskiej – Valéry Giscard d’Estaing, po raz pierwszy przedstawił projekt traktatu konstytucyjnego 24 października 2002 r. na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Przewidywał on m.in.:

- przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową poprzez nadanie jej osobowości prawnej,
- zniesienie trójfilarowej struktury Unii Europejskiej i tym samym dwóch porządków prawnych – wspólnotowego i międzyrządowego,
- utworzenie nowych, „trwałych urzędów” w postaci Przewodniczącego Rady Europejskiej, ministra spraw zagranicznych Unii, Prezydenta Europy²⁴.

Przedstawiony projekt traktatu konstytucyjnego nie spotkał się z pozytywną oceną – Komisja Europejska pod przewodnictwem Romano Prodiego była przeciwna zmianom zaproponowanym przez Konwent. 16 stycznia 2003 r.

²¹ Więcej na temat mechanizmu Prezydencji po reformie lizbońskiej w publikacji: K. Cymbranicz, *Prezydencja w Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej a zasada good governance*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 4 (55), s. 17–27.

²² J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 128–132.

²³ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 76–77.

²⁴ *Ibidem*, s. 78–79.

Prezydent Francji – Jacques Chirac i Kanclerz RFN – Gerhard Schroeder, przedłożyli propozycję podwójnej Prezydencji, która polegała na utworzeniu dwóch „urzędów”:

- Przewodniczącego Rady Europejskiej, który pełniłby funkcję reprezentacyjną państw członkowskich Unii Europejskiej;
- Ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej, który pełniłby funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i Przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych.

Projekt francusko-niemiecki miał swoje zalety (przewidywał umocnienie pozycji Komisji Europejskiej i jej Przewodniczącego poprzez powierzenie wyboru jej szefa Parlamentowi Europejskiemu) i wady (brak jasnego i precyzyjnego podziału kompetencji między nowo powstałymi „urzędami” Przewodniczących). Dlatego też, kolejne państwa członkowskie w odpowiedzi na propozycję Konwentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i propozycję francusko-niemiecką przygotowały własne projekty:

- propozycja brytyjsko-hiszpańska (premiera Wielkiej Brytanii – Tony’ego Blair’a i premiera Hiszpanii – Jose Maria Aznar’a) z 28 lutego 2003 r. – przewidywała stworzenie funkcji stałej Prezydencji;
- koalicja 20 „małych” państw przyszłej, poszerzonej Unii Europejskiej, która odrzucała projekty „dużych” państw członkowskich (RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch) i postulowała o zachowanie systemu narodowej Prezydencji rotacyjnej, której co pół roku miałby przewodniczyć kolejny kraj członkowski (koalicja 7 „małych” państw członkowskich występowała z podobnymi postulatami co koalicja 20);
- węgierski projekt „rotacyjnej Prezydencji na czterech kółkach” z początku 2003 r.;
- duńskie projekty, które miały na celu zachowanie systemu narodowej Prezydencji rotacyjnej.

W odpowiedzi na te propozycje Konwent Europejski, chcąc znaleźć kompromis między krajami „małymi” i „dużymi”, przygotował kolejny projekt, w którym wysunął propozycję utworzenia po pierwsze – stałego „urzędu” Prezydenta Rady Europejskiej, po drugie – międzynarodowego siedmioosobowego „dyrektoriatu”. Jednakże i ta propozycja nie została dobrze przyjęta ani przez państwa członkowskie i kandydujące do Unii Europejskiej, ani przez Komisję Europejską. Kompromis ostatecznie osiągnięto 12 czerwca 2003 r., tydzień później Przewodniczący Valéry Giscard d’Estaing zaprezentował rozwiązania przyjęte przez Konwent Europejski wszystkim państwom członkowskim i kandydującym na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach. Projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał istotne zmiany w stosunku do

dotychczas obowiązującego systemu Prezydencji, tzn. kompetencje państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie rozdzielono pomiędzy trzy „urzędy”: Przewodniczącego Rady Europejskiej, ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej, Prezydencje rotacyjne sprawowane przez przedstawicieli państw członkowskich w okresie co najmniej sześciu miesięcy²⁵. Obrady Konwentu zakończono 19–20 czerwca 2003 r. na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach przedłożeniem projektu traktatu konstytucyjnego. Z uwagi na fakt, że zawierał on liczne propozycje budzące kontrowersje, jego oceny były bardzo zróżnicowane. Niewątpliwie projekt ten był efektem z trudem wypracowanego kompromisu, dlatego też Rada przyjęła go jako „dobrą podstawę”²⁶ pod prace Konferencji Międzyrządowej, która została zwołana już w październiku 2003 r.²⁷. Państwa członkowskie Unii Europejskiej apelowały o jak najszybsze zakończenie prac nad traktatem konstytucyjnym ze względu na zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej. Wśród grona państw członkowskich, którym najbardziej zależało na szybkich obradach Konferencji i zaakceptowaniu projektu traktatu w takim kształcie, w jakim wypracowano go przez Konwent, były głównie państwa „starej” Unii – Niemcy, Francja, Wielka Brytania. Natomiast w ocenie państw kandydujących do Unii, w tym Polski, należało ponownie, wnikliwie przedyskutować wszystkie „sporne” kwestie, które wywoływały rozbieżne stanowiska i dzieliły Unię Europejską, w tym m.in.:

- skład Komisji Europejskiej i zróżnicowany status jej członków;
- mechanizm podejmowania decyzji w Radzie UE kwalifikowaną większością głosów;
- sposób zarządzania pracami Rady Europejskiej i Rady UE;
- sposób kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, przy jednoczesnym zachowaniu *status quo* w ramach NATO i relacji transatlantyckich²⁸.

Podczas Konferencji Międzyrządowej, pod naciskiem „nowych” państw członkowskich Unii, udało się w ciągu jednego roku raz jeszcze przedyskutować najważniejsze i najbardziej kontrowersyjne kwestie projektu traktatu, dopro-

²⁵ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 83–86.

²⁶ Projekt traktatu konstytucyjnego był oceniany w Konkluzjach Rady Europejskiej z 20 czerwca 2003 r., jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji na forum Konferencji Międzyrządowej. Por. J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, s. 12.

²⁷ J. Ziller, *Nowa Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 153–164.

²⁸ J. Barcz, *Poznaj Traktat...*, *op. cit.*, s. 12.

wadzić negocjacje do końca i sfinalizować je uroczystym podpisaniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy na szczycie Rady Europejskiej w Rzymie 29 października 2004 r. Traktat, choć został zaakceptowany przez szefów państw lub szefów rządów państw członkowskich pod koniec 2004 r., nie uzyskał aprobaty obywateli Unii Europejskiej. Jego ratyfikacja nie przebiegała zgodnie z oczekiwaniami twórców projektu. W związku z zaistniałą sytuacją, w tym blokadą procesu ratyfikacyjnego traktatu w dwóch państwach założycielskich Wspólnot Europejskich (tj. we Francji i w Holandii), a także wahaniami nastrojów wśród obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (np. Polski, Czech, Wielkiej Brytanii), na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli 16–17 czerwca 2005 r. zadecydowano o zawieszeniu dyskusji na temat traktatu konstytucyjnego i przyjęto deklarację ogłaszającą okres „refleksji”. Po roku, na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli 15–16 czerwca 2006 r. zadecydowano o przedłużeniu tego okresu o kolejny rok. Przez dwa lata państwa członkowskie nie rozstrzygnęły losów traktatu konstytucyjnego i procesu reformy funkcjonowania Unii. W tym czasie rozważano różne możliwości wyjścia z tego impasu, m.in.:

- Traktat konstytucyjny plus, który miałby doprowadzić do wejścia w życie postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy poprzez uzupełnienie go o deklarację polityczną lub protokół umożliwiający ratyfikowanie traktatu w tych państwach, które dotąd z różnych pobudek nie zdążyły go ratyfikować;
- Traktat konstytucyjny bis (tzn. duży traktat rewizyjny zastępujący dotychczas wiążące traktaty) i Nicea bis (tzn. traktat jedynie nowelizujący dotychczas wiążące traktaty), które miałyby doprowadzić do wynegocjowania nowego traktatu rewizyjnego;
- Traktat akcesyjny, który stanowiłby możliwość przeprowadzenia reformy funkcjonowania Unii Europejskiej w ograniczonym zakresie ze względu na dokonanie zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem o nowych członków;
- Nicea plus, która miałaby polegać na przeprowadzeniu reformy funkcjonowania Unii Europejskiej na podstawie dotąd obowiązujących traktatów – TUE i TWE, bez konieczności przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego;
- Reforma ustrojowa Unii Europejskiej, która prowadziłaby do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich²⁹.

Dopiero na przełomie lat 2006–2007, tj. w czasie Prezydencji fińskiej i niemieckiej, udało się wyjść z tego impasu. Podczas kolejnego szczytu Rady

²⁹ *Ibidem*, s. 16–19.

Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r. został przedstawiony przez niemiecką Prezydencję Raport w sprawie procesu reformy ustrojowej Unii, który otworzył drogę do przyjęcia szczegółowego Mandatu Konferencji Międzyrządowej³⁰ mającego stanowić podstawę i ramy dla jej prac³¹. Konferencja Międzyrządowa przyjęła pakiet zmian uzgodniony w traktacie konstytucyjnym i przeprowadziła jego „dekonstytucjonalizację”³². Portugalia, przejmując z rąk Niemiec Prezydencję w Radzie w połowie 2007 r., wykonała plan zgodnie z ustalonym mandatem zwołując Konferencję Międzyrządową, która obradowała od 23 czerwca do 18 października 2007 r. W tym czasie został sporządzony projekt traktatu „reformującego”, a podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie 18–19 października 2007 r. szefowie państw lub szefowie rządów państw członkowskich ostatecznie ustalili treść traktatu oraz wyznaczyli datę i miejsce spotkania, gdzie ma on zostać uroczystie podpisany.

Wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony reforma funkcjonowania Unii Europejskiej ma istotne znaczenie dla statusu Prezydencji. Na reformę lizbońską, w kontekście Prezydencji, należy spojrzeć z perspektywy:

- przekształcenia Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową – zlikwidowanie dotychczas obowiązującej trójfilarowej struktury Unii Europejskiej i nadanie jej osobowości prawnej ma znaczący wpływ na ujednoczenie statusu Prezydencji (z formalnego punktu widzenia zmiany o charakterze ustrojowym wprowadzone przez Traktat z Lizbony mają bardzo pozytywny wydźwięk, ponieważ stanowią o jedności, reprezentacyjności i wspólnotowej legitymacji instytucji i urzędów unijnych);
- stworzenia nowych ram instytucjonalnych dla nowej formuły przewodnictwa – po reformie na status Prezydencji, oprócz reform instytucjonalnych Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Komisji, znaczący wpływ wywarło m.in.: utworzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i służby dyplomatycznej –

³⁰ Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 roku.

³¹ J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.*, s. 29.

³² „Dekonstytucjonalizacja” traktatu konstytucyjnego oznacza przede wszystkim to, że wcześniej uzgodnione zmiany instytucjonalne miały zostać poddane swoistego rodzaju „kosmetyce nazewniczej” – z tekstu traktatu miały zniknąć takie słowa i wyrażenia, jak np.: „konstytucja”, „minister spraw zagranicznych”, „ustawa europejska”, „europejska ustawa ramowa” itd. Por. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego „Societas Vistulana”, Kraków–Warszawa 2007, s. 121–122.

Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, odseparowanie urzędu Sekretarza Generalnego od funkcji Wysokiego Przedstawiciela, przekazanie przewodnictwa w wybranych komitetach i organach przygotowujących spotkania Rady „stałym” przewodniczącym (nie związanym w żadnym stopniu z Prezydencją, jak np. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Eurogrupa).

Biorąc pod uwagę wszystkie zmiany, jakie wprowadził Traktat z Lizbony tworząc ramy instytucjonalne nowej formuły Prezydencji (tzw. formuły hybrydowej), należy mieć na uwadze fakt, że rozdzielenie uprawnień Prezydencji na co najmniej dwa lub nawet trzy ośrodki było wynikiem daleko idącego kompromisu politycznego między państwami członkowskimi. Z uwagi na silną presję polityczną w sprawie przeprowadzenia reform w ostateczności przyjęto wszystkie propozycje zmian, jednak zamiast uprościć i przyczynić się do stworzenia bardziej przejrzystych relacji międzyinstytucjonalnych, raczej odniosły one skutek odwrotny do zamierzonego. Najlepiej obrazuje to porównanie zakresu przedmiotowego uprzedniej formuły Prezydencji (tzw. formuły rotacyjnej), z nową (tzw. formułą hybrydową). Zmiany wprowadzone przez reformę lizbońską sprawiły, że zakres ten został w istotny sposób ograniczony w wyniku utraty kompetencji Prezydencji w Radzie Europejskiej (na rzecz jej Przewodniczącego) oraz Radzie do Spraw Zagranicznych (na rzecz jej Przewodniczącego – Wysokiego Przedstawiciela). Z kolei w odniesieniu do samej Prezydencji rotacyjnej, reforma lizbońska potwierdziła dotychczasowe uregulowania prawne i praktykę, która mówi, że:

- Prezydencję w Radzie sprawują grupy trzech państw członkowskich Unii, tworzone na zasadzie równej rotacji, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej, przez osiemnaście miesięcy;
- każde państwo członkowskie Unii z grupowej Prezydencji rotacyjnej przewodniczy spotkaniom wszystkich składów Rady przez sześć miesięcy (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych), przy uwzględnieniu, że pozostałe dwa państwa członkowskie są zobowiązane do pomocy przy realizowaniu działań zgodnie ze wspólnie przyjętym programem osiemnastomiesięcznej Prezydencji;
- państwa członkowskie, które wspólnie sprawują grupową Prezydencję rotacyjną, mogą współpracować między sobą poprzez wspólne programowanie prac Rady – mogą udzielać sobie nawzajem wsparcia przy realizacji wspólnego programu osiemnastomiesięcznej Prezydencji, ale również mogą „przyjąć inne ustalenia między sobą”, które określają we wspólnym porozumieniu (z wyłączeniem przewodniczenia w COREPER przez państwo aktualnie sprawujące Prezydencję w Radzie do Spraw Ogólnych;

Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa przez przedstawiciela Wysokiego Przedstawiciela)³³.

Nowa formuła Prezydencji – formuła hybrydowa, budziła pewne zastrzeżenia, które nadal pozostają aktualne. Zwraca się uwagę na możliwy negatywny jej wpływ na spójność i efektywność zarządzania Unią Europejską z powodu:

- pojawienia się w systemie instytucjonalnym Unii nowych podmiotów, które biorą czynny udział w zarządzaniu procesem decyzyjnym;
- naruszenia zasady spójności Prezydencji i dotychczasowego dorobku uprzedniej formuły rotacyjnej przez wprowadzenie nowej formuły hybrydowej;
- nowego sposobu zarządzania stosunkami zewnętrznymi Unii i reprezentowania jej na forum międzynarodowym, zwłaszcza w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- rozmycia zakresu kompetencji przypisanych każdemu z podmiotów biorących udział w zarządzaniu procesem decyzyjnym, który będzie miał wpływ na jego jasność i przejrzystość.

Podsumowując, po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony zmienił się status Prezydencji w Radzie, choć nadal nie można jej kwalifikować ani jako unijnej instytucji, ani jako „organu lub jednostki organizacyjnej” Unii:

„Prezydencja ma charakter funkcjonalny – jest sumą powiązanych z funkcją sprawowania Prezydencji kompetencji – i powiązana jest ze statusem państwa jako członka Unii, a tym samym jej instytucji – Rady UE. Jej istota polega na powierzeniu – na mocy Traktatów – szczególnych kompetencji na określony czas kolejno każdemu z państw członkowskich, wchodzących w skład Rady UE”³⁴.

Sfinalizowanie reformy nie zamknęło jednak dyskusji na temat pozycji i roli Prezydencji w organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska. Wręcz przeciwnie, pojawiają się liczne głosy krytyki – niektórzy oponują wobec tak zreformowanego mechanizmu (najczęściej przytacza się argumenty w postaci pytań o efektywność zarządzania Unią Europejską, a także o wpływ nowej formuły Prezydencji na legitymację demokratyczną Unii Europejskiej)³⁵. Koncentrują się one wokół problemów natury:

³³ Por. art. 2 ust. 3 decyzji Rady z 1 grudnia 2009 roku ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania Prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady oraz art. 2 akapit pierwszy i drugi decyzji Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 roku w sprawie sprawowania Prezydencji Rady UE. Por. A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, s. 76–77.

³⁴ J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016, s. 194–195.

³⁵ J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.*, s. 39.

- instytucjonalnej – sześć podmiotów pretenduje do zarządzania procesem decyzyjnym w Unii Europejskiej, a są to obok Prezydencji: Przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel, Przewodniczący Komisji, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego i Sekretarz Generalny Rady (oraz „stali” przewodniczący niektórych komitetów i organów przygotowawczych),
- personalnej – dobór odpowiednich osób, mających stosowne kwalifikacje, umiejętności i kompetencje do pełnienia stanowisk w w/w instytucjach i organach Unii Europejskiej,
- strukturalnej – formuła hybrydowa naruszyła „zasadę spójności Prezydencji”, która stanowiła dorobek formuły rotacyjnej; nowa formuła komplikuje zakres kompetencji i uprawnień Prezydencji, i pozostałych podmiotów biorących udział w procesie zarządzania poszczególnymi obszarami w ramach prowadzonej przez Unię Europejską działalności; podział ten sprawia, że rozmyciu ulega też zakres odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania³⁶.

Jak widać, obawy te nie są bezpodstawne – Traktat z Lizbony miał wprowadzić zmiany, których cel był jasny, tzn. Unia Europejska miała być bardziej efektywna w swoim działaniu. Czy po reformie lizbońskiej cel ten faktycznie został osiągnięty?

PODSUMOWANIE

Analizując historię rozwoju mechanizmu Prezydencji w Radzie, można stwierdzić, że był on zależny od tempa procesów pogłębiania i poszerzania Wspólnot, a później Unii Europejskiej.

Prezydencja, tj. sprawowanie półrocznego przewodnictwa w Radzie według ustalonej kolejności przez poszczególne państwa członkowskie Unii, towarzyszyła procesowi integracji europejskiej od początku. Mechanizm Prezydencji w Radzie ewoluował – znalazł swoje miejsce w Traktatach powołujących do życia Wspólnoty Europejskie, a w kolejnych dekadach podlegał ustawicznym zmianom, na które wpływ miały nie tylko instytucje i organy wspólnotowe czy unijne, ale też państwa członkowskie. Wieloletnia praktyka kolejnych państw członkowskich sprawujących tę funkcję doprowadziła do

³⁶ CEPS, EGMONT, EPC, *The Presidency of the Council. The Paradox of the New Presidency*, [w:] *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations* [online], Brussels, November 2007, s. 41–56, <https://www.ceps.eu/publications/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> [dostęp: 20.05.2017].

licznych precedensów – w zależności od przyjętego modelu przewodnictwa niektóre kraje wzmacniały, inne osłabiały tę funkcję. Ponadto, nie tyle doktryna, co praktyka dała początek wielu rozwiązaniom proceduralnym, których odbicie można było znaleźć najpierw w raportach i deklaracjach o charakterze politycznym, a dopiero później w odpowiednich regulacjach o charakterze prawnym. Podsumowując ewolucję zmian dotyczącą mechanizmu Prezydencji w Radzie bezpośrednio poprzedzających reformę wprowadzoną przez Traktat z Lizbony, można stwierdzić, że prawo traktatowe nie stanowiło szerokiej i rozbudowanej bazy jego działania i w o wiele bardziej znaczącym stopniu można było polegać w tej materii na aktach prawa wtórnego³⁷. W świetle reformy lizbońskiej mechanizm Prezydencji w Radzie uległ istotnej zmianie. Stopniowo, z racji zachowania pewnej ciągłości zarządzania i podniesienia efektywności procesu decyzyjnego w instytucjach i organach unijnych, w niektórych obszarach działalności Unii Europejskiej przewodniczenie ich pracom powierzono stałym Przewodniczącym. W konsekwencji rozdzielenia funkcji Przewodniczącego Rady, Rady do Spraw Zagranicznych i Rady Europejskiej, w kompetencji państwa sprawującego Prezydencję pozostawiono jedynie tylko tę pierwszą. Zatem państwa sprawujące przewodnictwo w Radzie zostały w znacznym stopniu wyłączone z zarządzania międzynarodową polityką Unii Europejskiej. Tym samym ograniczyło to możliwość kształtowania i nadawania kierunku jej rozwoju zgodnie z narodowymi interesami. Niemniej jednak, mimo ograniczenia kompetencji państw sprawujących Prezydencję w tak ważnej dziedzinie, jaką jest polityka zagraniczna, na rzecz stałych organów unijnych, pozostałe nie mniej ważne kompetencje związane chociażby z administrowaniem pracami poszczególnych sektorowych Rad nadal ułatwiają promocję własnych, krajowych interesów na forum unijnym. W tym sensie, wpływ państwa sprawującego Prezydencję w Radzie na jej kształt, funkcjonowanie i działalność nadal jest duży. W tym aspekcie równie ważne było wprowadzenie osiemnastomiesięcznej grupowej Prezydencji sprawowanej przez trzy państwa członkowskie Unii (tzw. trio Prezydencji), co wpłynęło pozytywnie na skuteczność i efektywność zarówno działań poprzedzających okres Prezydencji, jak również prac związanych z objęciem i sprawowaniem tej funkcji. Tym samym w kontekście reformy lizbońskiej oraz w świetle nowej roli Prezydencji w Radzie określonej przez Traktat z Lizbony – sprawowanie przewodnictwa w Radzie nadal stanowi szansę wywierania wpływu na unijne

³⁷ Np.: Regulaminy wewnętrzne Rady, decyzje Rady określające funkcje, zakres i reguły Prezydencji czy Konkluzje Rady Europejskiej odnoszące się do sprawowania przewodnictwa w Radzie.

polityki i pozostawienie w nich trwałego śladu, choć już nie w tak dużym zakresie jak to było w okresie poprzedzającym reformę lizbońską.

Niewątpliwie, od czasu ustanowienia pierwszej Wspólnoty Europejskiej aż po przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową na mocy Traktatu z Lizbony, ranga Prezydencji w Radzie wzrosła, choć jak podkreśla J.M. Fiszer ma ona „wiele twarzy”³⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016.
- CEPS, EGMONT, EPC, *The Presidency of the Council. The Paradox of the New Presidency*, [w:] *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations* [online], Brussels November 2007, <https://www.ceps.eu/publications/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> [dostęp: 20.05.2017].
- Cymbranowicz K., *Prezydencja w Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej a zasada good governance*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 4 (55).
- Czubik A., *Ewolucja podstaw prawnych sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Analiza i ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- Fiszer J.M., *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 2 (37).
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.
- Kranz J., *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego „Societas Vistulana”, Kraków–Warszawa 2007.
- Kuźniak B., Capik A., *Traktat z Amsterdamu. Komentarz. Tom I.*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000.

³⁸ J.M. Fiszer, *Polska prezydencja...*, *op. cit.*, s. 102.

- Łazowski A., Łabędzka A., *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010.
- Wojtaszczyk K.A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 1 (22).
- Ziller J., *Nowa Konstytucja Europejska*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Zuber M., *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej: na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010.

(NIE) DOBRY MECHANIZM PREZYDENCJI, CZYLI PROBLEM PRZEWODNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1957–2017

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie procesu kształtowania się i reformowania mechanizmu Prezydencji w Radzie od czasu przejścia i ratyfikowania Traktatów Rzymskich po reformę lizbońską.

„Ojcowie założyciele”, jak i późniejsi inicjatorzy i twórcy traktatów ustanawiających Wspólnoty i Unię Europejską, nie przypisywali mechanizmowi Prezydencji w Radzie dużej roli. Z jednej strony, sprawowanie przewodnictwa we wspólnotowej, a następnie unijnej strukturze instytucjonalnej było traktowane jako swoistego rodzaju instrument „technicznego” zarządzania różnymi składami Rady i jej organami przygotowawczymi na określony czas i w ustalonej kolejności. Z drugiej strony, Prezydencja była postrzegana przez państwa członkowskie jako formalny wykaz równości wszystkich członków Unii Europejskiej. Jednakże należy mieć na uwadze fakt, że wraz z rozwojem procesów poszerzania i pogłębiania integracji w Europie, pozycja i rola Prezydencji, jako mechanizmu funkcjonowania Unii Europejskiej, wciąż rosła. Z czasem zaczęły pojawiać się nowe plany i propozycje usprawnienia tego mechanizmu, aby zachować ciągłość zarządzania i podnieść efektywność procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej.

Zasadnicza funkcja Prezydencji w Radzie polega na ustalaniu agendy działania Unii, zarządzaniu pracami Rady i jej organów pomocniczych, reprezentowaniu Rady w stosunkach z pozostałymi instytucjami i organami unijnymi oraz reprezentowaniu Unii w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Zatem Prezydencja w Radzie *de facto* polega na doprowadzaniu do kompromisu w toku prac instytucji i organów

unijnych oraz wypracowywaniu i podejmowaniu decyzji w coraz to liczniejszej grupie państw członkowskich. Przewodnictwo w Radzie stanowi niejako formalny wykaz ich równości.

Analizując historię rozwoju mechanizmu Prezydencji w Radzie, można stwierdzić, że ewoluował on wraz z procesem pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej i był przez te procesy kształtowany. Na ciągu ostatnich 60–65 lat wielokrotnie uległ on zmianie, aby dostosować się do nowych warunków, wyzwań i zagrożeń integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: integracja europejska, Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, Prezydencja w Radzie

(NOT) GOOD MECHANISM OF THE PRESIDENCY,
I.E. THE PROBLEM OF LEADERSHIP IN THE EUROPEAN UNION
IN THE PERIOD 1957–2017

Summary

The purpose of this paper is to present the process of shaping and reforming of the mechanism of the Presidency of the Council from the adoption and ratification of the Treaty of Rome to the Lisbon reform.

The founding fathers, as well as the later initiators and creators of the Treaties establishing the Communities and the European Union, did not assign a major role to the Presidency of the Council. On the one hand, the presidency of the Community and then of the EU institutional structure was treated as a kind of 'technical' instrument for managing the various configurations of the Council and preparatory bodies for a specific time and in a fixed sequence. On the other hand, the Presidency was perceived by the Member States as a formal expression of equality of all members of the European Union. However, it should be noted that, with the growth in the processes of enlargement and deepening of the European integration, the position and role of the Presidency as a mechanism for the functioning of the European Union continued to grow. Over time, new plans and proposals have been made to streamline this mechanism to preserve the management continuity and increase the effectiveness of decision-making in the European Union.

The main function of the Presidency of the Council is to set the agenda for the Union's action, to manage the work of the Council and its subsidiary

bodies, to represent the Council in relations with other Union institutions and bodies, and also to represent the Union in relations with third countries and international organizations.

Thus, the Presidency of the Council *de facto* consists in compromising in the course of work of the EU institutions and bodies, as well as working out and making decisions in a more abundant group of Member States. Therefore, the Presidency of the Council is a formal expression of their equality.

Analysing the history of the development of the Presidency of the Council mechanism, one can say that it evolved along with the process of deepening integration and enlarging the Communities, and later the European Union, and was shaped by these processes. Over the past 60–65 years, it has repeatedly changed to adapt to the new conditions, challenges and threats to the European integration.

Key words: European integration, the European Communities, the European Union, the Presidency of the Council

(НЕ)СОВЕРШЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА, ИЛИ ПРОБЛЕМА ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ В 1957–2017 ГОДАХ

Резюме

Цель настоящего исследования – представить процесс формирования и реформирования механизма председательства в Совете ЕС со времени принятия и ратифицирования Римских договоров после реформы Лиссабонского договора.

Как „отцы-основатели”, так и последующие инициаторы и создатели договоров, учреждающих Сообщество и Европейский Союз, не придавали большого значения механизму председательства в Совете. С одной стороны, председительство в структуре Сообщества, а затем в институциональной структуре ЕС рассматривалось как своего рода инструмент для «технического» управления различными составляющими Совета и его подготовительными органами на определенный срок и в установленном порядке. С другой стороны, Председательство было воспринято государствами-членами как официальное свидетельство равенства всех субъектов Европейского Союза. Следует, однако, принимать во внимание тот факт, что по мере развития процессов расширения и углубления интеграции в Европе позиции и зна-

чение председательства, как механизма функционирования Европейского Союза, укреплялись в течение всего промежутка времени. Со временем появились новые планы и предложения по совершенствованию этого механизма с целью сохранения непрерывности управления и повышения эффективности процесса принятия решений в Европейском Союзе.

Основная функция председательства в Совете заключается в том, чтобы установить повестку дня деятельности Союза, управлять работой Совета и его вспомогательных органов, представлять Совет в процессе взаимоотношений с другими институтами и органами ЕС и выступать от имени Союза в его взаимоотношениях со странами «третьего мира» и международными организациями. В связи с этим председательство в Совете де-факто заключается в приведении к компромиссу деятельности институтов и органов ЕС, а также в разработке и принятии решений во все более многочисленной группе государств-членов. Председательство в Совете представляет собой некоторого рода официальное свидетельство их равенства.

Анализ истории развития механизма председательства в Совете позволяет утверждать, что его эволюция и формирование были обусловлены процессом углубления и расширения европейской интеграции. За последние 60–65 лет он неоднократно претерпевал изменения, чтобы адаптироваться к новым условиям, вызовам и угрозам для европейской интеграции.

Ключевые слова: европейская интеграция, Европейские сообщества, Европейский Союз, председательство в Совете

Cytuj jako:

Cymbranowicz K., *(Nie) dobry mechanizm Prezydencji, czyli problem przewodnictwa w Unii Europejskiej w latach 1957–2017*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 231–257. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.24/k.cymbranowicz

Cite as:

Cymbranowicz, K. (2018) ‘(Nie) dobry mechanizm Prezydencji, czyli problem przewodnictwa w Unii Europejskiej w latach 1957-2017’ [‘(Not) good mechanism of the Presidency, i.e. the problem of leadership in the European Union in the period 1957-2017’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 231–257. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.24/k.cymbranowicz