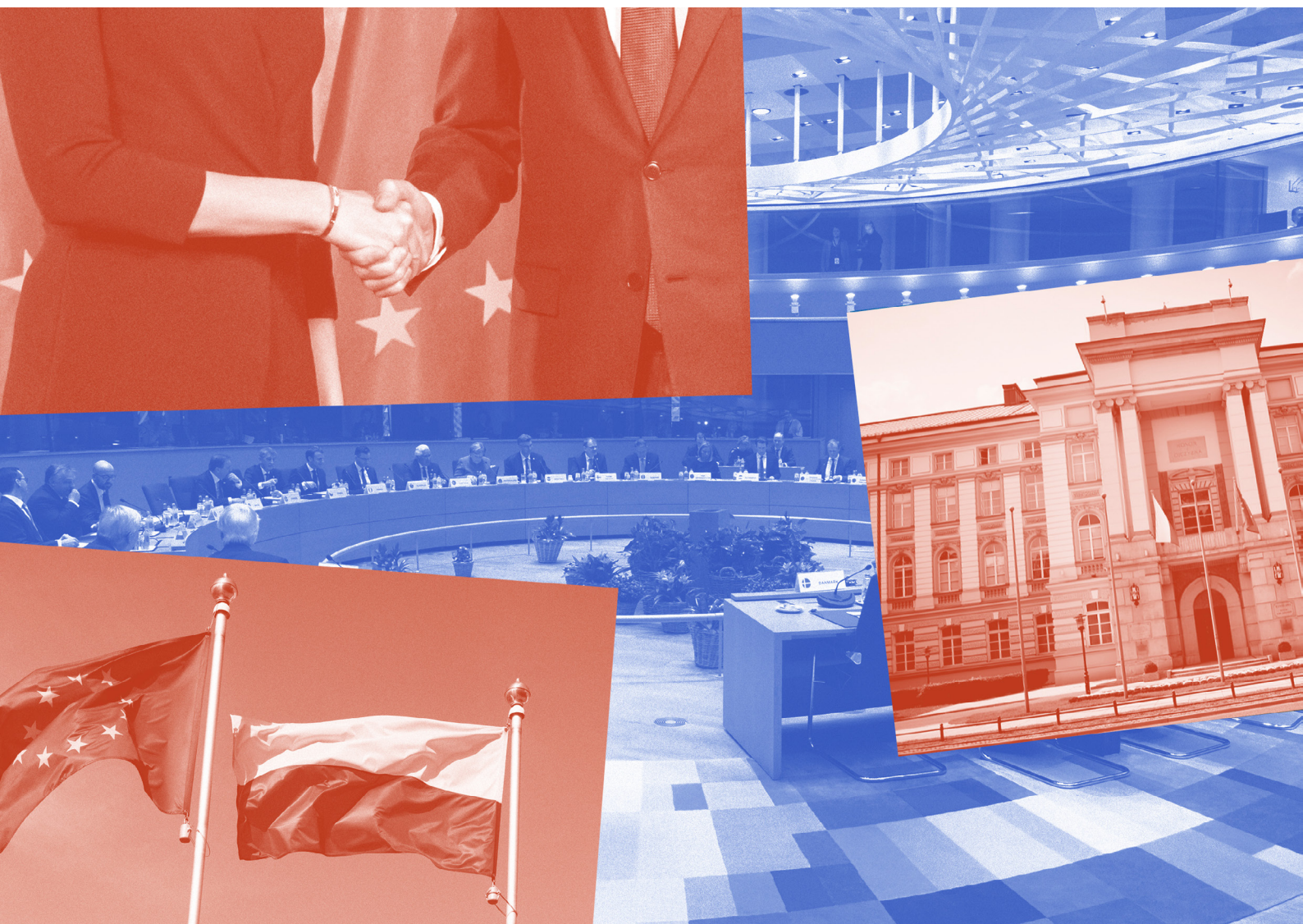


Czym jest unijna prezydencja?

Wprowadzenie do przewodnictwa Polski
w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.





AUTOR

Tomasz Bielecki

starszy analityk ds. europejskich
korespondent w Brukseli
Polityka Insight

REDAKCJA

Anna Chyckowska

PROJEKT GRAFICZNY

Urszula Dubiniec

Karolina Tomaszewska

Polityka Insight

Partnerem raportu jest Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

Polityka Insight dołożyła wszelkich starań by opracowanie było bezstronne i obiektywne. Wszelkie prawa zastrzeżone.



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców powstał w 2010 roku. Jest jedną z trzech największych organizacji biznesowych w Polsce. Jako organizacja reprezentatywna wchodzi w skład Rady Dialogu Społecznego. ZPP zrzesza ponad 21 tysięcy firm, które wspiera w obszarze public affairs, komunikacji korporacyjnej i contact makingu B2B. Organizacja ma charakter ponadsektorowy i zrzesza firmy z różnych branż - m.in. cyfrowej, energetycznej, zdrowotnej, czy FMCG. ZPP ma biura w Warszawie, Brukseli i w Kijowie. Partnerstwo przy raporcie jest częścią autorskiego projektu ZPP "Focus on Europe", w ramach którego organizacja we współpracy z firmami członkowskimi prezentuje rekomendacje i propozycje rozwiązań w kluczowych dla rozwoju Europy obszarach. Więcej informacji: www.zpp.net.pl, www.foe.zpp.net.pl.

**POLITYKA
INSIGHT**

Polityka Insight to źródło wiedzy o polskiej i europejskiej polityce oraz gospodarce dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Od 11 lat dostarcza swoim odbiorcom serwisy analityczne dostępne w abonamentach, przygotowuje raporty i prezentacje na zlecenie polskich i międzynarodowych instytucji oraz organizuje debaty i konferencje. Analityków i analityczki Polityki Insight można usłyszeć w regularnie publikowanych autorskich seriach podcastowych, m.in. Nasłuchu i Energii do zmiany.
www.politykainsight.pl

Warszawa, czerwiec 2024 roku

Spis treści

EXECUTIVE SUMMARY	5
ROZDZIAŁ 01. Rada Unii: uwarunkowania i kompetencje	6
ROZDZIAŁ 02. Jak traktat lizboński osłabił Radę Unii	10
ROZDZIAŁ 03. Obowiązki państwa sprawującego prezydencję	14
ROZDZIAŁ 04. Planowanie prezydencji	18
ROZDZIAŁ 05. Jak wyglądała polska prezydencja w 2011 r.	22
ROZDZIAŁ 06. Trio Francja-Czechy-Szwecja: studium przypadku	25
PODSUMOWANIE	29

Executive summary

Druga prezydencja Polski w Radzie Unii. Polska będzie kierować pracami Rady Unii w pierwszej połowie 2025 r., czyli 13,5 roku po swej pierwszej prezydencji w 2011 r. Pierwsze przewodnictwo było testem dostosowania administracji oraz dyplomacji nowego kraju UE do prac przy negocjacjach unijnych, a także okazją do promowania Polski. Stąd duży nacisk na program kulturalny i zabiegi PR. Druga prezydencja to zadanie bardziej rutynowe. Pojęcie „nowych krajów UE” w Brukseli zanika lub nie wypada go używać.

Ograniczona rola prezydencji. Traktat lizboński, który wszedł w życie w 2009 r., rozdzielił prezydencję w Radzie Unii od kierowania obradami przywódców państw UE w Radzie Europejskiej, co przejął jej nowy stały przewodniczący. Prezydencja stała się zadaniem administracyjno-dyplomatycznym przy kierowaniu pracami ministrów, ambasadorów i grup roboczych. Tylko kraje najznaczniesze lub najdynamiczniesze potrafią wykorzystywać swą prezydencję w uprawianiu „wielkiej polityki” w UE.

Prezydencja daje inicjatywę w kształtowaniu kompromisów. Kraj sprawujący prezydencję ma pewien wpływ na priorytety i tempo pracy przy poszczególnych projektach prawnych. Powinien przedkładać propozycje kompromisów, a potem w negocjacjach Rady Unii z Parlamentem Europejskim może proponować, monitorować oraz negocjować kolejne poprawki. Powinien trzymać się roli „neutralnego pośrednika”, ale w pracach poszczególnych prezydencji widać wpływ ich perspektywy czy też wrażliwości krajowej na negocjacje.

Zagrożenie polskimi tarciami o kompetencje. Między rządem Donalda Tuska i prezydentem Andrzejem Dudą trwa spór o uprawnienia w polityce unijnej. Prezydent powołuje się na – kontestowaną przez obecny rząd – „ustawę kompetencyjną” z 2023 r., która daje mu prawo współdecydowania o priorytetach prezydencji oraz uczestniczenia w szczytach UE. Ten wewnątrz krajowy konflikt może zaszkodzić wizerunkowi prezydencji, ale w praktyce nie powinien rzutować na jej wydajność negocjacyjną. Ciężar głównych prac prezydencji spoczywa na ekspertach, urzędnikach, dyplomatach.

Rada Unii: uwarunkowania i kompetencje

Rada Unii wspólnie z Parlamentem Europejskim **przyjmuje akty prawne UE** (proponowane przez Komisję Europejską) **w postaci rozporządzeń i dyrektyw**, co jest jej najważniejszym zadaniem w ustroju unijnym. Ponadto **podejmuje decyzje** np. zatwierdzające Krajowe Plany Odbudowy, **zawiera umowy międzynarodowe UE** oraz **przyjmuje niewiążące zalecenia**. A także jest forum koordynacji polityki państw Unii np. w kwestiach gospodarczych. Unijne traktaty nazywają ją po prostu „Radą”, ale dla jasności zazwyczaj używa się rozbudowanych sformułowań: „Rada Unii” bądź „Rada UE”, a nawet „unijna rada ministrów” – choć tę błędną, nadal stosowaną formę należy odradzać. Sekretariat Generalny Rady Unii, czyli aparat administracyjny tej instytucji, zatrudniający około trzech tysięcy ludzi, mieści się w Brukseli, gdzie Rada Unii obraduje przez cały rok poza kwietniem, czerwcem i październikiem. Podczas tych trzech miesięcy posiedzenia ministrów Rady Unii odbywają się w Luksemburgu.

W skład Rady Unii wchodzi 27 krajów Unii, a konkretnie po „jednym przedstawicielu szczebla ministerialnego” z każdego państwa Unii, który jest upoważniony do głosowania i do zaciągania zobowiązań w imieniu swego rządu. Część krajów UE czasem wysyła na posiedzenia Rady UE swych wiceministrów, a nawet zdarza się, że państwa bywają reprezentowane przez swych ambasadorów przy UE („stałych przedstawicieli przy UE”) podczas tych sesji, na których nie są podejmowane wiążące decyzje. Ponadto w posiedzeniach Rady Unii uczestniczą – formalnie niebędący jej członkami – członkowie Komisji Europejskiej odpowiedzialni za omawiane dziedziny.

W praktyce Rada Unii pracuje na trzech poziomach. Najniższy z nich to grupy robocze złożone z urzędników krajowej administracji rządowej, którzy wstępnie negocjują decyzje Rady Unii i tym samym przygotowują – to drugi poziom – negocjacje na poziomie ambasadorów 27 krajów UE („stałych przedstawicieli” bądź ich zastępców) obradujących w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli, nazywanego francuskim skrótem COREPER. Ambasadorzy podczas posiedzeń COREPER-u, które odbywają się zwykle kilka razy w tygodniu, posługują się dość szczegółowymi instrukcjami negocjacyjnymi od swych rządów. Obrady COREPER-u przygotowują – to trzeci i zarazem jedyny polityczny poziom prac Rady Unii – posiedzenia ministrów. **Bardzo często ambasadorzy w ramach COREPER-u wstępnie akceptują postanowienia Rady Unii zatwierdzane potem przez ministrów.** Część bywa przyjmowana przez ministrów nawet bez przeprowadzenia dyskusji, jeśli tak wcześniej ustali COREPER.

Posiedzenia ministrów w Radzie Unii odbywają się 70–80 razy na rok w dziesięciu konfiguracjach tematycznych.

KONFIGURACJE TEMATYCZNE RADY UNII EUROPEJSKIEJ



ds. Rolnictwa i Rybołówstwa
(z angielska nazywana **AGRIFISH**)



ds. Konkurencyjności
(**COMPET**)



ds. Gospodarczych i Finansowych
(**ECOFIN**)



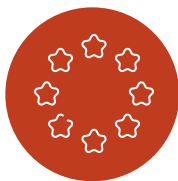
ds. Środowiska
(**ENVI**)



ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej,
Zdrowia i Ochrony Konsumentów
(**EPSCO**)



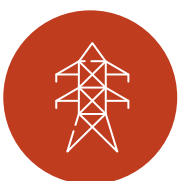
ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu
(**EYCS**)



ds. Ogólnych
(**GAC**)



ds. Wymiaru Sprawiedliwości
i Spraw Wewnętrznych
(**JHA**)



ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii
(**TTE**)



ds. Zagranicznych
(**FAC**)

Jednak Rada Unii, pomimo odmiennych obradujących składów ministerialnych, pozostaje tą samą i jedną instytucją UE. Dlatego przykładowo ministrowie rolnictwa podczas obrad AGRIFISH mogą – o ile mają taki mandat od swych rządów – zatwierdzać decyzje dotyczące polityki migracyjnej zasadniczo należące do obszaru JHA. Ponadto w tym samym tematycznym formacie Rady Unii mogą uczestniczyć różni ministrowie w zależności od szczegółowego porządku obrad. W przypadku Rady JHA to mogą być ministrowie sprawiedliwości bądź ministrowie spraw wewnętrznych.

Pracom Rady Unii przewodniczy przedstawiciel państwa UE sprawującego prezydencję rotacyjną, czyli sześciomiesięczne „przewodnictwo w Radzie Unii”. Polska po raz pierwszy pełniła tę rolę w drugim półroczu 2011 r. i ponownie będzie sprawować prezydencję w pierwszym półroczu 2025 r. W kwestiach przewodnictwa jedynym wyjątkiem jest Rada ds. Zagranicznych

Za wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych, pracom Rady Unii przewodniczy przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję.

(FAC), której przewodniczy nie prezydencja rotacyjna, lecz „szef unijnej dyplomacji”, czyli wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (automatycznie jeden z wiceszefów Komisji Europejskiej). W kadencji 2019–2024 jest nim Hiszpan Josep Borrell. Ponadto szczególnym gremium jest eurogrupa (bez funkcji legislacyjnych) ze swym przewodniczącym wybieranym na 2,5-letnią kadencję, w której zasiadają ministrowie krajów strefy euro. Zwykle spotyka się w przeddzień ECOFIN-ów.

Rada Unii najczęściej stanowi prawo wspólnie z Parlamentem Europejskim w „zwykłej procedurze prawodawczej” (nazywanej niegdyś „procedurą współdecyzji”) obejmującej około 80 proc. decyzji. Nowe unijne prawo zostaje przyjęte i wchodzi w życie we wszystkich państwach UE dopiero wtedy, gdy obaj unijni „współprawodawcy”, czyli Rada Unii i Parlament, uzgodnią między sobą jego wspólną wersję oraz potem zatwierdzą ją w głosowaniach wedle swych własnych procedur. Finalny formalny krok zatwierdzający nowe przepisy przed ich publikacją w Dzienniku Urzędowym UE zawsze należy do Rady.

Negocjacje kompromisowych wersji nowych przepisów najczęściej odbywają się w ramach posiedzeń trójstronnych („trylogów”) z udziałem delegacji PE, rotacyjnej prezydencji w imieniu całej Rady Unii (zwłaszcza na końcowym etapie prezydencję w trylogiach reprezentuje osobiście minister) oraz przedstawicieli Komisji. **Wynik trylogu nie jest wiążący prawnie i ma status politycznego „wstępnego porozumienia”, ale w przytłaczającej większości przypadków jest następnie zatwierdzany w głosowaniach „współprawodawców”.** Rolą Komisji w trylogach jest, oprócz wsparcia eksperckiego, mediowanie między Radą Unii oraz europarlamentem. Trylogi bywają krytykowane za niewystarczającą przejrzystość negocjacji, ale ich nieformalny charakter pomaga w wypracowywaniu kompromisów - zwykle najbardziej kreatywna w ich posuwaniu do przodu jest Komisja, ale sprawna prezydencja też może odegrać kluczową rolę. W marcu 2023 r. Rada Unii zatwierdziła przepisy o zakazie rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r. tylko dzięki - wynegocjowanemu w ramach trylogu przez szwedzką prezydencję i Komisję - dodaniu deklaracji, która skłoniła Niemcy do zagłosowania na „tak”. To oświadczenie Komisji zawierało zobowiązania co do przedłożenia projektu przepisów o homologacji aut na e-paliwa oraz określania ich neutralności klimatycznej.

Mimo że Rada Unii, która daje działaniom UE legitymizację międzyrządową, oraz Parlament Europejski (legitymizacja wspólnotowa zakorzeniona w ogólnounijnych wyborach bezpośrednich) pod względem prawnym są sobie równe w „zwykłej procedurze prawodawczej”, to **niekwestionowana dominacja polityczna leży po stronie Rady**

W trylogiach udział biorą przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, rotacyjnej prezydencji oraz Komisji Europejskiej.

Unii. Europosłowie swymi poprawkami bardzo często korygują kierunek nowych przepisów, lecz jednocześnie bardzo rzadko potrafią narzucać ich kluczowe zmiany. Groźba kategorycznego sprzeciwu ze strony Rady Unii, czyli w efekcie nieprzyjęcia nowych przepisów (taki jest efekt braku porozumienia między oboma unijnymi) zazwyczaj skłania europosłów do ustępstw większych niż te, na które gotowe są kraje Unii.

Rada Unii w „zwykłej procedurze prawodawczej”, czyli gdy przyjmuje prawo wspólnie z europarlamentem, **decyduje większością kwalifikowaną, czyli głosami co najmniej 55 proc. krajów członkowskich UE (obecnie to 15 z 27 krajów) obejmujących co najmniej 65 proc. ludności UE.** Dodatkowo do złagodzenia demograficznej dominacji kilku największych krajów UE obowiązuje zasada, że „mniejszość blokująca” w Radzie Unii musi składać się z co najmniej czterech krajów. A zatem przykładowo Niemcy i Francja (łącznie 33,83 proc. ludności Unii) muszą do koalicji wetującej przekonać dwa inne kraje, choć – bez szczególnych zapisów o mniejszości blokującej – niemiecko-francuskiemu tandemowi wystarczyłaby np. jedna Holandia (3,99 proc. ludności UE). Polska w obecnym kalkulatorze głosowań Rady Unii to 8,37 proc. ludności UE.

Rada Unii w szczególnych przypadkach stosuje wzmocnioną większość kwalifikowaną (72 proc. krajów obejmujących 65 proc. ludności Unii), gdy głosowane są wnioski niepocho- dzące od Komisji Europejskiej bądź szefa unijnej dyplomacji, czyli np. w kwestiach współpracy policyjnej. Natomiast w kwestiach czysto proceduralnych, np. związanych z porządkiem obrad Rady Unii, możliwe jest głosowanie większością zwykłą, czyli większością 14 z 27 państw UE.

Akceptowanie wieloletniego budżetu UE, czyli „wieloletnich ram finansowych”, to przykład specjalnej procedury decyzyjnej, w której w Radzie Unii wymagana jest jednomyślność, a Parlament Europejski może powiedzieć wyłącznie „tak” bądź „nie” bez prawa wprowadzania poprawek. Natomiast budżety roczne, których projekty również przedstawia Komisja, są przyjmowane przez Radę Unii większością kwalifikowaną oraz uzgadniane z PE w zwykły sposób, czyli z prawem do negocjowania poprawek przez europosłów.

Oprócz wieloletnich ram finansowych, Rada Unii decyduje jednomyślnie m.in. w kwestiach polityki zagranicznej, w tym nakładania sankcji (europarlament nie uczestniczy w tych decyzjach), podatków (np. harmonizacja niektórych reguł VAT), części przepisów z dziedziny wymiaru sprawiedliwości.

Jak traktat lizboński osłabił Radę Unii

Traktat lizboński, który wszedł w życie w grudniu 2009 r., oficjalnie przyznał Radzie Europejskiej status instytucji UE, i w ten sposób ostatecznie potwierdził jej odrębność od Rady Unii. **Członkami Rady Europejskiej są przywódcy krajów UE** (szefowie rządów lub prezydenci w zależności od porządku konstytucyjnego poszczególnych państw) oraz – bez prawa głosu w bardzo rzadkich głosowaniach – **przewodniczący Komisji oraz stały przewodniczący tejże Rady**. Do końca listopada 2024 r. to Belg Charles Michel, bezpośredni następcza Donalda Tuska na tym brukselskim urzędzie, który został stworzony przez traktat lizboński, bo wcześniej szczytom UE (czyli posiedzeniom Rady Europejskiej) przewodniczył przywódca kraju sprawującego półroczną prezydencję rotacyjną. Pełne instytucjonalne wyodrębnienie Rady Europejskiej z jej stałym przewodniczącym (powoływanym na 2,5-letnią kadencję z możliwością jednokrotnego odnowienia) dokonało się zatem kosztem Rady Unii, ograniczając jej wpływy polityczne, uprawnienia oraz prestiż.

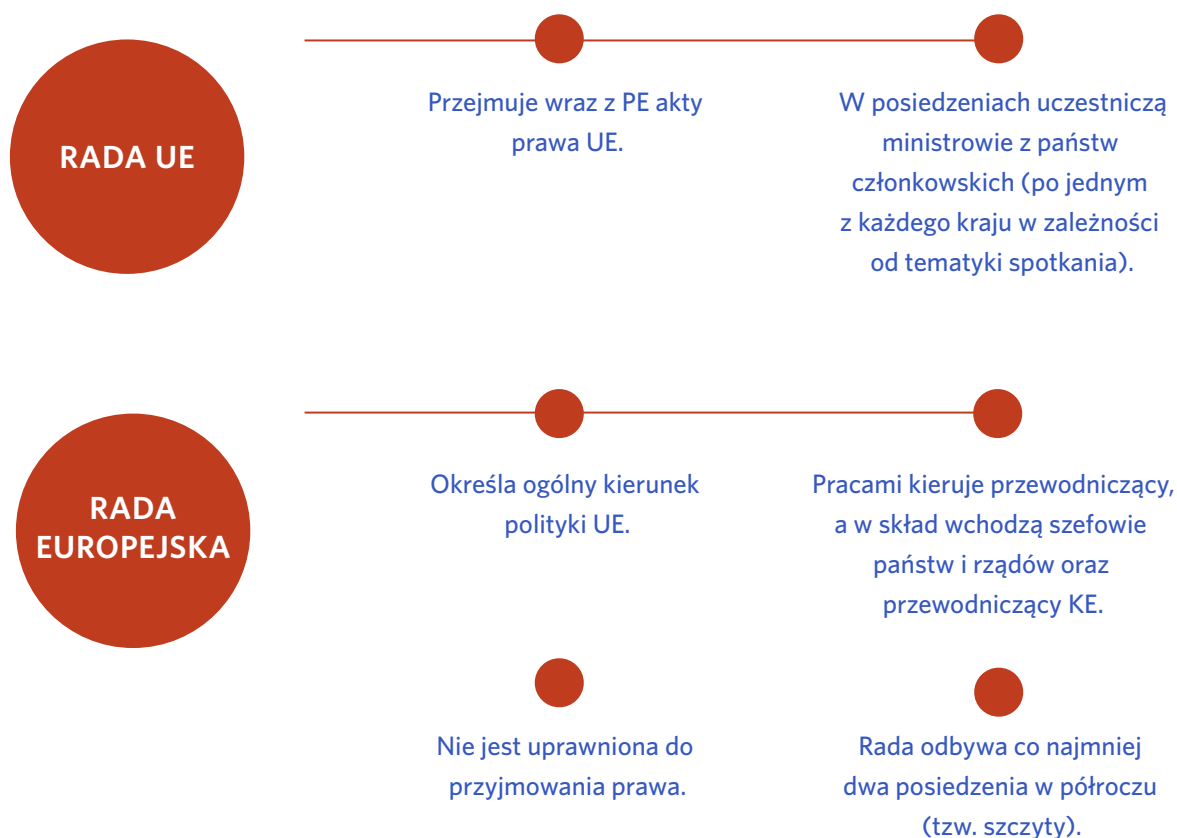


Charles Michel – stały przewodniczący Rady Europejskiej w latach 2019-2024

Rada Europejska jest młodą instytucją UE, ale **w rzeczywistości przywódcy krajów UE w kwestii zarządzania integrującą się Europą zawsze odgrywali rolę większą niż zapisana w kolejnych traktatach.** Rada ta wyrosła z nieformalnych spotkań premierów i prezydentów w latach 60. XX w. poświęconych w dużej mierze przewycięzaniu blokad w Radzie Unii, którą u początków eurointegracji nazywano Specjalną Radą Ministrów. Następnie ta praktyka została częściowo sformalizowana w połowie lat 70., kiedy ustalono harmonogram dwóch szczytów przywódców rocznie, czyli po jednym za każdej kolejnej rotacyjnej prezydencji „Rady”, która była wówczas połączeniem dzisiejszej prezydencji Rady Unii z przewodnictwem Radzie Europejskiej. Ale dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r. po raz pierwszy wspominał o Radzie Europejskiej w tekście zrewidowanych wtedy traktatów rzymskich.

Traktat lizboński potwierdził kluczową rolę Rady Europejskiej w dużej mierze poprzez skodyfikowanie ugruntowanej wcześniej praktyki politycznej. A ponadto stworzył funkcję wysokiego przedstawiciela UE do spraw polityki zagranicznej i obronnej, który przewodniczy Radzie Unii ds. Zagranicznych, Radzie Unii oraz jej prezydencji pozostawiono odpowiedzialność za postępy w pracach nad legislacją UE, ciągłość realizacji jej programu, uporządkowane procesy ustawodawcze i zapewnienie współpracy między państwami członkowskimi. Natomiast traktatowym zadaniem Rady Europejskiej uczyniono udzielanie wskazówek strategicznych, do czego w praktyce doszło zarządzanie kryzysowe oraz podejmowanie decyzji w sytuacjach szczególnie trudnych dla UE.

RADA UNII A RADA EUROPEJSKA



Źródło: Opracowanie własne na podstawie infografiki Parlamentu Europejskiego.

Celem traktatu lizbońskiego było zwiększenie skuteczności instytucji UE poprzez jasne określenie ich uprawnień w procesie legislacyjnym oraz ich demokratyzacja, bo nowy traktat rozszerzył zakres dziedzin objętych zwykłą procedurą prawodawczą, czyli ze współdecydowaniem przez Radę Unii i Parlamentu Europejskiego. Jednak relacje ustrojowe pomiędzy Radami – Europejską i Unii, budowane od wejścia traktatu lizbońskiego w życie w 2009 r., okazały się jednym z najsłabiej zdefiniowanych obszarów współdziałania instytucji UE. **Mimo że przesłanką dla reformy traktatowej definitywnie rozdzielającej Radę Europejską od Rady Unii było wyodrębnienie i usprawnienie działań tej ostatniej w procesie legislacyjnym UE, to ostatnie kilkanaście lat pokazało ambicje tej pierwszej do szczegółowego ingerowania w proces legislacyjny, co przyćmiewało Radę Unii.**

Rada Europejska, jak podkreśla Traktat o UE, nie pełni funkcji prawodawczej (w przeciwieństwie do Komisji, Rady Unii oraz Parlamentu Europejskiego), lecz „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju oraz określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”. **Pisemne wnioski z jej posiedzeń** (szczytów UE), czyli „konkluzje Rady Europejskiej”, nie są wiążące prawnie, lecz z racji swej rangi (to porozumienie przywódców 27 państw Unii) **są traktowane jako polityczne wytyczne dla Rady Unii**. I często są formułowane bez rzeczywistej koordynacyjnej roli rotacyjnej prezydencji Rady Unii. Wprawdzie ważną częścią przygotowań do szczytów UE są – poprzedzające je o maksymalnie pięć dni – posiedzenia Rady Unii ds. Ogólnych (ministrowie ds. UE bądź szefowie dyplomacji z tych krajów, gdzie funkcja szefa dyplomacji jest łączona z odpowiedzialnością za UE) oraz narady COREPER-u. Ale jednocześnie projekt konkluzji jest negocjowany również przez szeryfów (negocjatorów z ramienia rządów 27 państw UE) z przedstawicielami stałego przewodniczącego Rady Europejskiej.

Odpowiedzialnością Rady Europejskiej, wedle promotorów traktatu lizbońskiego, miało być ustalanie strategicznych kierunków rozwoju i reform UE, a także – choć tego traktat nie ujmuje na piśmie – **nadzwyczajne interwencje w razie klinczów negocjacyjnych** w Radzie Unii albo nawet w relacjach Rady Unii z PE. Jednak od wejścia w życie traktatu lizbońskiego porządek ustrojowy UE znalazł się pod – ograniczającą rzeczywistą rolę Rady Unii – presją kolejnych kryzysów, które wymagały szybkiego podejmowania decyzji oraz przywództwa na najwyższym szczeblu politycznym, nierzadko, jak w przypadku kryzysu zadłużeniowego strefy euro, wykraczającego poza traktatowe uprawnienia UE. W ciągu ostatnich piętnastu lat to Rada Europejska, a nie Rada Unii, znalazła się w centrum decyzji związanych z zarządzaniem gospodarczym (kryzys euro), polityką migracyjną (kryzys uchodźczy), brexitem, polityką zdrowotną (pandemia) oraz wojną w Ukrainie. Standardowe procesy decyzyjne w UE zajmowałyby dużo czasu w licznych rundach negocjacyjnych Rady Unii, ale kolejne przesilenia wymagały decyzji podejmowanych nawet w ciągu jednonocnych obrad szczytów UE. Zobowiązania w imieniu swoich krajów na szczytach UE podejmują premierzy i prezydenci, a nie ministrowie w Radzie Unii muszący prosić swe stolice o mandat negocjacyjny.

Negocjacje wieloletnich budżetów UE, które potem są formalnie zatwierdzane przez Radę Unii (z wymogiem jednomyślności), to oczywiście **domena szczytów UE. I tylko przywódcy w Radzie Europejskiej mogli podjąć w 2020 r. precedensową decyzję o stworzeniu Funduszu Odbudowy opartego na wspólnym zadłużeniu UE**, bo – jak we wszystkich dużych zobowiązaniach finansowych – to przywódcy muszą potem przeprowadzać ratyfikacje tych decyzji w swych krajach. Jednocześnie bez jednoznacznej odpowiedzi pozostają pytania, do jakiego poziomu

szczegółowości to Rada Europejska (konkluzje przyjmowane na drodze konsensusu), a nie Rada Unii (zasada większości kwalifikowanej) powinna zajmować się np. kwestiami polityki klimatyczno-energetycznej. I o ile przyjęcie ogólnego celu neutralności klimatycznej UE w 2050 r. bez wątplenia można uznać na decyzję strategiczną (domena Rady Europejskiej), to nie ma jasnych kryteriów określających, czy np. cel pośredni redukcji CO₂ na 2030 r. i inne szczegółowe zapisy reform energetycznych powinny być – jak mówi się w żargonie brukselskim – „podnoszone” z poziomu Rady Unii na poziom Rady Europejskiej decydującej przez konsensus.

Kolejne kryzysy ostatnich 15 lat – strefy euro, migracyjny, brexitowy czy pandemiczny – wymagały szybkiego podejmowania decyzji zwiększając tym samym faktyczne znaczenie Rady Europejskiej.

W kwestiach „podnoszenia” poszczególnych tematów na poziom szczytu, czyli na poziom Rady Europejskiej nie ma procedur, nie ma jasnych wskazówek, a Trybunał Sprawiedliwości UE nie wypracował orzecznictwa. Decyduje zatem w dużej mierze dynamika polityczna Brukseli zależna od rangi zainteresowanych krajów oraz od ich realnych wpływów w UE. A chwytem negocjacyjnym podczas szczytów UE bywa groźba wobec wetujących przywódców, że „jeśli się nie porozumiemy, to spór trafi do zwykłego procesu legislacyjnego”, czyli w ręce Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii, w której można przegłosować odporne kraje. Takie negocjacyjne balansowanie między szczytami UE oraz zwykłym procesem legislacyjnym odbywało się np. przy rokowaniach przywódców UE nad pakietami klimatyczno-energetycznymi.

Zawarte w konkluzjach UE dość szczegółowe instrukcje w sprawie decyzji, które formalnie przynależą Radzie Unii, mogą mocno zawęzić pole negocjacyjne w zwykłym procesie legislacyjnym. Czołowym przykładem chwiejnej pozycji Rady Unii była reforma migracyjno-azyłowa, która – zgodnie z porządkiem traktatowym – podlega zwykłej procedurze prawodawczej ze współdecyzją PE oraz Rady Unii głosującej na zasadzie większości kwalifikowanej. Jednak polityczna toksyczność tej reformy, a zwłaszcza „obowiązkowej solidarności” (w tym relokacji), sprawiła, że jej projekt został „podniesiony na poziom Rady Europejskiej”, gdzie tkwił zamrożony w latach 2016–2022 z racji zasady konsensusu, czyli prawa weta dla każdego pojedynczego kraju UE. Dopiero szwedzka prezydencja w Radzie Unii postanowiła – wskutek politycznych, lecz zarazem mało przejrzystych decyzji kluczowych państw UE – o zajęciu się projektem tej reformy w standardowym trybie przewidzianym traktatami. I w czerwcu 2023 r. Szwecja przeprowadziła głosowanie w Radzie Unii w kwestii reformy azyłowo-migracyjnej, w którym przeciwne jej Polska i Węgry nie miały szans na zbudowanie mniejszości blokującej wobec decyzji wymagającej większości 15 z 27 krajów Unii reprezentujących 65 proc. mieszkańców UE.

Obowiązki państwa sprawującego prezydencję

Pierwszorzędnym zadaniem rotacyjnej prezydencji Rady Unii jest podejmowanie – za pomocą jej sekretariatu generalnego Rad Unii – **wszelkich niezbędnych kroków dla organizacji sprawnego przebiegu prac, przewodniczenie tym pracom na poziomie ministrów, ambasadorów przy UE** („stałych przedstawicieli” i ich zastępców) na forum COREPER-u oraz na poziomie grup roboczych, a **także negocjowanie kompromisów i zarządzanie głosami**. Ponadto, reprezentowanie Rady Unii na posiedzeniach Parlamentu Europejskiego. Politycznym postulatem wobec każdej prezydencji w Radzie Unii jest **rola neutralnego pośrednika** („honest broker”) działającego poza interesami swego kraju, a nawet powstrzymującego się w głosowaniach Rady Unii od decyzji, które przechylałyby szalę na rzecz zwolenników bądź przeciwników przyjmowanego projektu. Jednak to jest ideał oparty na dobrym obyczaju, a nie na twardych zapisach, który nie zawsze jest realizowany przez wszystkie prezydencje rotacyjne. Dużym wyzwaniem dla roli neutralnego pośrednika był projekt rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych. Choć Szwecja była mu przeciwna, to - jako prezydencja w Radzie Unii - wypracowała propozycję kompromisu i poddała ją w czerwcu 2023 r. pod wstępne głosowanie. Szwecja zagłosowała przeciw, co zagrażało przepadnięciem projektu, ale ostatecznie projekt przeszedł jednym głosem. Jednak potem belgijska prezydencja w pierwszym półroczu 2024 r. spędziła kilka miesięcy na budowaniu większości w Radzie Unii za tym samym rozporządzeniem, ale już w nowej wersji uzgodnionej z Parlamentem. Gdyby Belgowie - dla zachowania neutralności - na początku zapowiedzieli swe wstrzymanie się od głosu i zarządzili głosowanie, projekt by przepadł. Ale przeprowadzili głosowanie dopiero pod sam koniec swej prezydencji po przekonaniu wystarczającej liczby krajów do poparcia nowych przepisów. I wtedy już sami mogli się wstrzymać od głosu.

Od każdej prezydencji
oczekuje się realizacji roli
neutralnego pośrednika
działającego poza
interesami swojego kraju.
W praktyce nie zawsze
udaje się to jednak osiągnąć.

W zwykłej procedurze prawodawczej, która jest stosowana wobec około 80 proc. prawa UE, zadaniem prezydencji jest wynegocjowanie stanowiska Rady Unii wobec konkretnego projektu, co w praktyce najczęściej dokonuje się – przed formalnym pierwszym czytaniem projektu

w Radzie Unii – poprzez przyjęcie „podejścia ogólnego” Rady Unii, za którym stoi wymagana większość krajów UE. Potem **zadaniem prezydencji jest uzgodnienie kompromisowej wersji projektu z Parlamentem Europejskim** (przy pośrednictwie Komisji) w ciągłych konsultacjach z członkami Rady Unii co do dopuszczalnych granic ustępstw. A następnie **doprowadzenie do oficjalnego i wiążącego prawnie zatwierdzenia tego kompromisu**. Część tego procesu – zwykle w kwestii „podejścia ogólnego” – dokonuje się na poziomie ministrów, czyli np. minister rolnictwa prowadzi posiedzenia Rady Unii ds. Rolnych i Rybołówstwa (AGRIFISH). A część – na poziomie COREPER-u, którego decyzje są następnie potwierdzane przez ministrów podczas ich posiedzeń Rady Unii, w niektórych przypadkach – w procedurze pisemnej. W codziennej praktyce UE maszyna negocjacyjna, a zatem również prezydencja pracuje na najwyższych obrotach właśnie na poziomie COREPER-u. Jego pracom m.in. w kwestiach finansowych i gospodarczych (COREPER II) przewodniczy ambasador (stały przedstawiciel) kraju sprawującego prezydencję, a m.in. w kwestiach rolnictwa, energii, transportu (COREPER I) pracami kieruje zastępca ambasadora kraju sprawującego prezydencję w Radzie Unii.

Szczególną rolę prezydencja pełni w Radzie Unii ds. Ogólnych (GAC), w której obradują ministrowie ds. UE (to sfera odpowiedzialności ambasadorów z COREPER-u ID), która – wspólnie z Komisją – jest odpowiedzialna za spójność i ciągłość prac UE. Ponadto stały przewodniczący Rady Europejskiej zapoznaje GAC z planowanym porządkiem obrad szczytów UE, co do pewnego stopnia włącza prezydencję rotacyjną do przygotowań szczytów UE. W dodatku premier bądź prezydent kraju sprawującego prezydencję jest czasem proszony podczas szczytów UE o relację z postępów (i szczególnie trudnych problemów) w określonych pracach legislacyjnych.

Prezydencja przedstawia projekt porządku obrad dla każdej tematycznej formacji Rady Unii (poza FAC), co daje jej wpływ na poruszane tematy oraz tempo prac na poszczególnymi projektami. Dyscyplinującą rolę dla prezydencji odgrywają wewnętrzne regulacje instytucji UE narzucające pewne terminy w pracach legislacyjnych, choć nie ma żadnych terminów końcowych dla pierwszego czytania projektów Komisji Europejskiej. **W razie uporczywego sabotowania poszczególnych tematów przez któryś z rządów sprawujących prezydencję możliwe jest przeprowadzenie głosowania proceduralnego w Radzie Unii i wprowadzenie pod obrady lub głosowanie któregoś z punktów wbrew intencjom prezydencji.** To jednak się nie zdarza, więc prezydencja Rady Unii – mimo znacznego osłabienia przez traktat lizboński – nie ogranicza się do zwykłego administrowania negocjacjami. Przeciwnie, prezydencja w Radzie Unii zachowała pewien wpływ na kształtowanie agendy prac UE, bo może to robić poprzez wprowadzanie nowych zagadnień pod obrady, konstruowanie porządku obrad (kolejność, czas przeznaczony na dyskusję), przewlekanie bądź wykluczanie tematów z porządku obrad. A także poprzez organizowanie dodatkowych posiedzeń Rady Unii poświęconych tematom szczególnie spornym, trudnym, nagłym. Ponadto zdarza się, że dyskusje nad tematem bliskim prezydencji są wszczynane wskutek zamówienia przez nią ekspertyzy u służby prawnej Rady Unii i rozdystrybuowania jej pomiędzy krajami UE.

Prezydencja zachowuje wpływ na kształtowanie agendy prac UE poprzez możliwość wprowadzania nowych zagadnień pod obrady i konstruowanie ich porządku.

Losy konkretnych kompromisów w Radzie Unii zależą nie tylko od technicznej sprawności negocjacyjnej prezydencji, ale też do pewnego stopnia od jej własnych celów przy identyfikowaniu głównych problemów negocjacyjnych i ustalaniu wspólnego mianownika w rokowaniach Rady Unii. Te rozmowy bywają prowadzone nie tylko w Brukseli i Luksemburgu, ale również – to zdarza się przy kluczowych projektach – bezpośrednio pomiędzy stolicami czy wręcz na poziomie premierów czy prezydentów kluczowych krajów, które mają szczególnie skonfliktowane bądź wyraziste interesy w negocjowanej dziedzinie.

Przeгляд działań rotacyjnych prezydencji z ostatnich kilkunastu lat pokazuje wpływ położenia geograficznego, wielkości PKB, rządzącej opcji politycznej oraz rangi tematyki UE w debacie wewnątrz krajowej na oficjalne priorytety prezydencji. A to w pewnym stopniu przekłada się na agendę prac Rady Unii, a co najmniej na komunikacyjną oprawę towarzyszącą półrocznemu kierowaniu pracami tej instytucji UE. Rządy lewicowe zwykły przywiązywać większą wagę do kwestii społecznych i środowiskowych, a prawicowe – do polityki gospodarczej i bezpieczeństwa. Kraje będące beneficjentami budżetu UE (w ujęciu netto) także w roli prezydencji Rady Unii kładły większy nacisk na politykę redystrybucyjną UE. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej przywiązywały większą wagę do obszarów polityki bezpieczeństwa (tak było również przed wojną w Ukrainie), a bogate kraje Europy Północno-Zachodniej do praworządności, praw obywatelskich, ochrony środowiska, liberalizacji handlu. Gdy u władzy są partie eurosceptyczne (choćby tylko w roli koalicjanta rządowego), to prezydencje w Radzie Unii sprawowane przez takie państwa zwykły szczególnie akcentować w swych programach – umocowaną w traktatach unijnych – zasadę pomocniczości, czyli niewtrącania się instytucji UE w kwestie rozwiązywalne na poziomie krajowym.

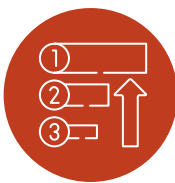
Wpływ kraju, który sprawuje prezydencję Rady Unii, na agendę oraz przebieg negocjacji unijnych zależy od wielkości, sprawności i wyszkolenia aparatu dyplomatycznego i administracyjnego – zarówno w Brukseli, jak i w ministerstwach odpowiedzialnych za poszczególne formaty tematyczne Rady Unii. Jeśli prezydencja nie jest w stanie przepracować ekspercko i politycznie tematów, które ma negocjować, to ster całkowicie przejmuje sekretariat generalny Rady Unii, a czasem w mniej formalny sposób – Komisja uczestnicząca w negocjacjach trójstronnych z Radą Unii oraz Parlament Europejski. Natomiast kraje duże, a także dysponujące administracją świetnie obeznaną ze sprawami unijnymi, potrafią w Brukseli – w ramach wykonywania obowiązków prezydencji – zyskać wpływ większy, niż wynikałoby z formalnych ograniczeń przewodnictwa w Radzie Unii.

Półroczne prezydencje bywają dla krajów UE okresem politycznej mobilizacji, którą ich rządy wykorzystują do promowania swego przesłania, priorytetów i postulatów zarówno w polityce wewnętrznej, jak i w relacjach z innymi państwami na poziomie unijnym (a nawet poza UE). **Władze zabiegają, aby przynajmniej w sferze**

Wpływ państwa, który sprawuje prezydencję, na agendę i przebieg negocjacji zależy od wielkości i sprawności aparatu dyplomatycznego i administracyjnego – zarówno w Brukseli, jak i w kraju.

symbolicznej móg pod koniec swej prezydencji pochwalić się określonym sukcesem lub znaczącym zwiększeniem wpływu na decyzje UE. Posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się w Brukseli, ale od kilku lat kraje sprawujące prezydencję w Radzie Unii bywają – to nie jest żelazna zasada – są gospodarzami nadzwyczajnych lub nieformalnych posiedzeń Rady Europejskiej („nieformalnych szczytów UE”) urządzanych czasem przy okazji innych zjazdów międzynarodowych z udziałem wszystkich krajów Unii (np. szczyt Europejskiej Wspólnoty Politycznej w Pradze). Takie szczyty urządzane poza Brukselą, które w praktyce współorganizuje prezydencja rotacyjna oraz stały przewodniczący Rady Europejskiej, pomagają promować tematy UE w oczach swej opinii publicznej, ustalać porządek obrad przywódców na szczytach pozabrukselskich, a tym samym promować zagadnienia bliskie krajowi sprawującemu prezydencję.

JAKIE MOŻLIWOŚCI DAJE PREZYDENCJA



Wpływ na program prac Rady Unii co do tempa oraz kolejności projektów rozpatrywanych przez ministrów, stałych przedstawicieli przy UE (ambasadorów) i przez grupy robocze. To daje pewną możliwość dawania priorytetu projektom kraju sprawującego prezydencję.



Inicjatywa w formułowaniu kompromisów w Radzie Unii co do projektów negocjowanych przez kraje Unii. To pozwala na sprawniejsze monitowanie i proponowanie poprawek istotnych z punktu widzenia kraju sprawującego prezydencję.



Reprezentowanie Rady Unii w negocjacjach legislacyjnych z Parlamentem Europejskim, czyli możliwość współkształtowania ostatecznych wersji zapisów uzgadnianych przez obu unijnych „współprawodawców”.



Reprezentowanie Rady Unii na niektórych posiedzeniach plenarnych Parlamentu Europejskiego, co daje polityczną możliwość wpływania na debaty europosłów.



Wspomaganie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej przy przygotowywaniu programu obrad szczytów UE, co przy dynamicznej prezydencji Rady Unii bywa szansą na – wprawdzie niewielki – wpływ na przebieg szczytów.

Planowanie prezydencji

Program prac poszczególnych prezydencji w Radzie Unii jest ściśle powiązany z cyklem legislacyjnym UE, który z kolei zależy od daty wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz od czasu sformowania Komisji Europejskiej mającej wyłączność na inicjatywę prawodawczą w UE. Prezydencja węgierska, która bezpośrednio poprzedzi polską, będzie dość jałowa legislacyjnie, bo na jej okres (drugie półrocze 2024 r.) przypadnie dopiero tworzenie i zatwierdzanie nowej KE oraz jednocześnie konstytuowanie się komisji europoselskich w Parlamencie. **Wedle stanu na 1 kwietnia 2024 r. w unijnych instytucjach było około 190 otwartych dossier legislacyjnych, do których może wrócić nowy Parlament** (nie ma zasady dyskontynuacji legislacyjnej z końcem kadencji) już za polskiej prezydencji. I to przełoży się na wznowienie negocjacji PE z Radą Unii. O ile nie dojdzie do wielkich opóźnień w tworzeniu nowej Komisji, która przed pięciu laty rozpoczęła urzędowanie 1 grudnia, to za polskiej prezydencji mogą pojawić się jej pierwsze nowe inicjatywy. Prowadzone będą także intensywne konsultacje w sprawie pierwszego projektu budżetu wieloletniego UE (na okres po 2027 r.). Powinien on zostać przedłożony przez Komisję około połowy 2025 r., ale nie ma pewności, czy projekt zostanie sfinalizowany przed końcem polskiej prezydencji.

NEGOCJACJE JAKICH PROJEKTÓW MOGĄ BYĆ KONTYNUOWANE PODCZAS POLSKIEJ PREZYDENCJI



rozporządzenie o zwalczaniu opóźnień w płatnościach



pakiet farmaceutyczny (dyrektywa i rozporządzenie)



rozporządzenie ws. roślin uzyskanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych



zmiany w rozporządzeniu ws. usług płatniczych na rynku wewnętrznym



zmiany w dyrektywie ws. odpadów



zmiany w ramowej dyrektywie wodnej, dyrektywie ws. wód gruntowych, dyrektywie ws. norm jakości środowiska (w wodach powierzchniowych)



rozporządzenie ws.
bezpieczeństwa zabawek



zmiany w rozporządzeniu
o koordynacji systemów
zabezpieczenia
socialnego

POZOSTAŁE INICJATYWY



Konsultacje w sprawie
nowego budżetu
wieloletniego po 2027 r.



Wstępne konsultacje
w sprawie reformy
polityki spójności
i wspólnej polityki rolnej



Pomoc w koordynowaniu
polityki sankcyjnej
wobec Rosji

Każda prezydencja w Radzie Unii działa na podstawie – wypracowanych wspólnie z Sekretariatem Generalnym Rady Unii oraz Komisją Europejską – **dwóch programów wpisanych w unijny cykl legislacyjny**. Ich podstawą jest harmonogram obrad Rady Unii w Brukseli i Luksemburgu, a także plan jej nieformalnych posiedzeń w kraju prezydencji. Pierwszy i bardziej szczegółowy program obejmuje sześć miesięcy prezydencji rotacyjnej, a drugi to rozpisany na półtora roku **program trójki prezydencji (nazwanej również „trio”), czyli w polskim przypadku – Polski, Danii oraz Cypru** (podobnie było przy okazji pierwszej polskiej prezydencji w latach 2011–2012). Trójki prezydencji to grupy krajów, które – zgodnie z traktatami unijnymi – mają uwzględniać „różnorodność i równowagę geograficzną” w ramach Unii. Miały być forami ścisłej współpracy trzech prezydencji rotacyjnych, ale ten pomysł dotychczas się nie sprawdził – współpraca wewnątrz trójek jest zwykle bardzo skromna i głównie proceduralna.

Polska dyplomacja przy okazji poprzedniej prezydencji w Radzie Unii chwaliła sobie, w kontekście swej trójki, niektóre dyskusje polityczne z Duńczykami, np. na temat polityki klimatycznej, ale nie miała żadnych istotnych dodatkowych kontaktów z Cypryjczykami, które wynikałyby z przynależności do trójki. **Jednak to do Polski, z racji chronologicznie pierwszego miejsca w trójce, należy inicjatywa i główna urzędnicza odpowiedzialność za sporządzenie i doprowadzenie do zatwierdzenia przez Radę Unii ds. Ogólnych (GAC) półtorarocznego programu trójki prezydencji** (w ostatnich tygodniach 2024 r.). Jego celem jest zapewnienie spójnej kontynuacji w pracach legislacyjnych, które przeciętnie w sprawie jednego projektu zajmują po stronie Rady Unii zajmują ponad 20 miesięcy.

Ponadto każda prezydencja przyjmuje też swoje polityczne priorytety, które zamierza promować przy okazji kierowania pracami Rady Unii, a także do pewnego stopnia – na ile pozwala na to rola „neutralnego pośrednika” – poprzez kształtowanie agendy prac Rady Unii. Ich rzeczywiste znaczenie dla sprawowania prezydencji zazwyczaj nie jest duże, ale bywają istotne dla komunikacyjno-politycznej oprawy prezydencji. Rząd Mateusza Morawieckiego w listopadzie 2023 r. przyjął „listę priorytetów dla prac Rady UE pod przewodnictwem Polski”, którymi są:

- **zacieśnienie współpracy UE z USA,**
- **rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie,**
- **udział UE w odbudowie Ukrainy,**
- **zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE z poszanowaniem zasad sprawiedliwej transformacji energetycznej.**

Natomiast rząd Donalda Tuska sygnalizuje, że zamierza zmodyfikować listę priorytetów prezydencji do listopada 2024 r.

W Polsce sporny jest sam wymóg konsultowania priorytetów prezydencji Rady Unii z prezydentem, który wynika z „ustawy kompetencyjnej” z września 2023 r. nadającej prezydentowi uprawnienia w polityce unijnej, co – w interpretacji obecnego rządu – jest sprzeczne z konstytucją. Podobnie jest z zapisaną w tej samej ustawie zasadą, że podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii prezydent „bierze udział w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem UE, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich”. To potencjalne zarzewie sporów, bo Trybunał Konstytucyjny orzekł w 2009 r., że prezydent może brać udział w szczytach Rady Europejskiej, ale ma współpracować z premierem, który przewodzi delegacji. Jednak to wyrok wydany przez TK jeszcze przed instytucjonalizacją Rady Europejskiej na mocy traktatu lizbońskiego, w którym ustalono, że **kraje członkowskie w Radzie Europejskiej są reprezentowane przez jedną osobę** (szefa rządu albo prezydenta). A w rzadkich przypadkach Rada ta może podjąć decyzję, by każdemu przywódcy mógł towarzyszyć jeden minister. A zatem zgodnie z traktatem lizbońskim w obradach Rady Europejskiej nie może uczestniczyć zarówno premier, jak i prezydent, choć to w gestii kraju członkowskiego pozostaje wybór, kto go reprezentuje na szczycie UE.

Zasadniczą rolę w wyborze priorytetów prezydencji, a zwłaszcza należytego rozplanowania formalnych i nieformalnych prac Rady Unii ma **Stałe Przedstawicielstwo przy UE potocznie nazywane ambasadą przy UE. To swoista delegatura kraju członkowskiego w Brukseli, w której pracują m.in. urzędnicy delegowani przez różne ministerstwa**. Ta ambasada ma najbliższy kontakt z Komisją Europejską oraz Sekretariatem Generalnym Rady Unii, a także bieżący wgląd w stan spraw procedowanych w instytucjach UE. To pozwala Stałemu Przedstawicielstwu na realistyczne ustalenie zakresu spraw, jakimi państwo sprawujące prezydencję w Radzie Unii będzie zajmować się podczas swego półrocznego przewodnictwa.

Polska w związku z prezydencją w Radzie Unii planuje zwiększenie zatrudnienia w swym Stałym Przedstawicielstwie przy UE o około sto osób, czyli łącznie do około trzystu osób (podobnie było w 2011 r.). Tą **polską placówką w Brukseli kieruje Piotr Serafin**, który wrócił do polskiej dyplomacji ze stanowiska dyrektorskiego w Sekretariacie Generalnym Rady Unii. Serafin, to zaufany współpracownik Donalda Tuska, a jego bardzo mocna rola w prowadzeniu polityki unijnej



od lewej:
Piotr Serafin,
p.o. stałyprzedstawiciel
RP przy UE

Arkadiusz Pluciński,
przedstawiciel RP
w COREPER I

Agnieszka Bartol-Saurel,
sekretarz stanu, KPRM

od lewej:

Adam Szłapka,
minister ds. UE

Magdalena Sobkowiak-
Czarnecka,
podsekretarz stanu,
KPRM

Polski znacznie wykracza poza standardowe obowiązki ambasadorów przy UE. Merytorycznie to właśnie na Serafinie będzie spoczywać główny ciężar sprawowania prezydencji w Brukseli, a także okresu przygotowawczego do przewodnictwa. Serafin był szefem gabinetu Tuska, gdy ten sprawował urząd przewodniczącego Rady Europejskiej (2014–2019), w latach 2012–2014 był ministrem ds. UE w rządzie Tuska, a wcześniej zastępcą szefa gabinetu Janusza Lewandowskiego jako komisarza UE ds. budżetu. **Zastępcą Serafina jest Arkadiusz Pluciński**, który z ramienia prezydencji będzie kierował obradami zastępców Stałych Przedstawicieli w COREPER I, gdzie przygotowywane są posiedzenia i decyzje Rady Unii m.in. w kwestiach energii, rolnictwa, transportu. Pluciński jest zastępcą Stałego Przedstawiciela od 2019 r., a w latach 2014–2019 kierował Wydziałem Spraw Prawnych i Instytucjonalnych w tej placówce.

Po stronie Warszawy merytorycznie kluczowa w kwestiach polityki unijnej, również w sprawach prezydencji w Radzie Unii, jest **Agnieszka Bartol-Saurel, sekretarz stanu ds. Unii w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**. Jako szerpka polskiego rządu w UE i jako pierwsza zastępczyni **ministra Adama Szłapki** koncentruje się na bieżących kwestiach unijnych. Przeszła do rządu Tuska z dyrektorskiego stanowiska w Sekretariacie Generalnym Rady Unii, w którym pracowała 20 lat. Natomiast nadzór nad Departamentem Przygotowania i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii (w KPRM) sprawuje **Magdalena Sobkowiak-Czarnecka, podsekretarz stanu ds. Unii w KPRM**, która zajmuje się przede wszystkim kwestiami organizacyjno-koordynacyjnymi. To była dziennikarka telewizyjna, w tym była korespondentka TVP w Brukseli. W Kancelarii Premiera powołano też koordynacyjną grupę wiceministrów z wszystkich resortów, którzy są odpowiedzialni za sprawy prezydencji w swych dziedzinach, w tym w ramach różnych formacji tematycznych Rady Unii. Ponadto ministerstwo kultury odpowiada za program promocji kulturalnej, który towarzyszy prezydencji, a ministerstwo spraw wewnętrznych i administracji za bezpieczeństwo około trzystu wydarzeń w Polsce związanych z prezydencją.

Jak wyglądała polska prezydencja w 2011 r.

Pierwszą polską prezydencję w Radzie Unii traktowano jako finał politycznej aklimatyzacji Polski w UE, co przy – nieprzystających do porządku ustrojowego Unii – hasłach „Polska przejmuje stery w Europie”, „Polska pokieruje UE” prowadziło do wyolbrzymiania roli prezydencji również przez część mediów. Sprzyjała temu silna obecność tematu prezydencji w kampanii przed wyborami parlamentarnym z października 2011 r. „Prezydencja” została wybrana słowem roku w plebiscycie organizowanym przez Instytut Języka Polskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Jednak taka przesada związana z pierwszym sprawowaniem prezydencji w Radzie Unii to zjawisko standardowe dla większości krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później. Przewodnictwu debutantów zwykle towarzyszyły – tak było również w przypadku Polski – **mocno rozbudowane programy promocji kulturalnej**. Polski program objął prawie 4 tys. koncertów, wystaw i innych wydarzeń artystycznych w Polsce i za granicą.

Przy okazji pierwszej prezydencji Polska postawiła na szeroką promocję kultury – program objął prawie 4 tys. wydarzeń w kraju i za granicą.

Polski rząd pod koniec maja 2011 r. przyjął „Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r.”, deklarując, że jej głównym zadaniem ma być wprowadzenie UE na tory szybkiego wzrostu gospodarczego i wzmocnienie jej siły politycznej. W tym celu polska prezydencja miała się skupić na trzech podstawowych priorytetach:

- 1 **„Integracji europejskiej jako źródle wzrostu”** (w tym kontekście wymieniano m.in. finalizację prac nad stworzeniem unijnego systemu patentowego),
- 2 **„Bezpiecznej Europie”** (chodziło m.in. o stworzenie zrębów zewnętrznej polityki energetycznej UE, reformę polityki rolnej, bezpieczeństwo granic UE, wzmocnienie zdolności wojskowych i cywilnych UE),
- 3 **„Europie korzystającej na otwartości”**, co oznaczało promowanie dalszego rozszerzania Unii, budowę stref wolnego handlu z państwami Partnerstwa Wschodniego, wynegocjowanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą.

Polskie władze już u progu prezydencji jako potencjalne główne ograniczenie dla jej prac zidentyfikowały kryzys gospodarczy dominujący w agendzie europejskiej oraz – wówczas dość świeże – zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim w grudniu 2009 r. Było wiadomo, że ten

traktat ograniczał znaczenie prezydencji, ale jeszcze niecałkowicie rozpoznano jego praktyczny wpływ na działania kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii. Silnym uwarunkowaniem prezydencji, które wynikało z cyklu legislacyjnego UE, były wstępne – rozpisane na czas kilku prezydencji – negocjacje wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020 oraz powiązana z tym dyskusja o kształcie wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności.

Kryzys strefy euro, zgodnie z obawami, przyćmił polską prezydencję, ale ministerstwo finansów – choć negocjacyjnie osłabione tym, że Polska jest poza unią walutową – miało swój wkład w wynegocjowanie „sześciopaku”, **czyli sześciu aktów prawnych wzmacniających koordynację gospodarczą i budżetową** (zwłaszcza krajów euro). Porozumienie ministrów finansów na nieformalnym posiedzeniu Rady Unii we Wrocławiu próbowano nawet nazywać „porozumieniem wrocławskim”, ale nazwa się nie przyjęła. A kryzys pchał Unię do kolejnych uzgodnień, które wtedy wydawały się wielu obserwatorom przełomowe, jak np. „pakt fiskalny”, o którego sporządzeniu zdecydowano na szczycie UE w grudniu 2011 r. Rada Europejska wskutek sprzeciwu Wielkiej Brytanii nie porozumiała się wówczas co do umieszczenia w traktatach unijnych przepisów zaostrzających egzekwowanie dyscypliny budżetowej, co sprawiło, że kraje strefy euro – pod naciskiem Berlina – zdecydowały na wynegocjowanie odrębnego „paktu fiskalnego”.

Polsce, zarówno w roli prezydencji w Radzie Unii, jak i największego kraju UE – przynajmniej oficjalnie – aspirującego wówczas do euro (w przeciwieństwie do Brytyjczyków) pozostawały gorączkowe zabiegi, by „pakt fiskalny” jak najmniej zwiększał ryzyko dodatkowych barier między unijnymi „dwoma prędkościami”, czyli strefą euro i resztą Unii. Negocjacje sfinalizowano już miesiąc po zakończeniu prezydencji, ale „pakt fiskalny” – **choć pozostał groźnym precedensem dla odrębnych traktatów dla mniejszych klubów wewnątrz Unii – w sporej mierze pod wpływem Polski podpisano w formie otwartej dla krajów spoza strefy euro.**

Polska prezydencja kontynuowała **negocjacje nad projektami związanymi z bezpieczeństwem energetycznym UE w tempie, które w Brukseli uznawano wówczas za poprawne**. Natomiast postępy w negocjacjach Rady Unii co do jednolitej ochrony patentowej i jednolitego sądu patentowego, które najpierw przedstawiano w Polsce jako wielki sukces prezydencji, okazały się potem kontrowersyjne w samej Polsce, która w efekcie nie zdecydowała się na pełne wejście do tego unijnego systemu. Podczas prezyden-

cji Forum Jednolitego Rynku przyjęło „**deklarację krakowską**”, która wzywała do usuwania barier i pogłębiania integracji na rynku UE. Przekazano ją Radzie Unii, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji, co było **przykładem pozalegislacyjnych prób kształtowania agendy UE przez prezydencję**. Ta inicjatywa raczej nie przyniosła wtedy znaczących rezultatów, bo wymóg działań ratunkowych w kryzysie euro odbierał Unii przestrzeń na spokojne debaty o gospodarce.

75 proc. ankietowanych z gabinetów komisarzy UE i unijnych instytucji wskazało, że pierwsza polska prezydencja w 2011 r. była „w sumie dobra”.

Dużym wydarzeniem, które zaplanowano na polską prezydencję, był **Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie**, nad którym – to było niezależne od prezydencji – zawisła sprawa sporów krajów tego Partnerstwa o politykę wobec Białorusi oraz kontrowersja wokół uwięzienia Julii Tymoszenko w Ukrainie. Ponadto sprzeciw Holandii uniemożliwił decyzje o wejściu Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, ale **za polskiej prezydencji podpisano traktat akcesyjny UE z Chorwacją**. Niemal w całości wynegocjowano także umowę stowarzyszeniową UE–Ukraina (wraz z handlowo-inwestycyjną częścią DCFTA), ale – choć tego symbolicznego gestu chciała polska prezydencja – parafowano ją dopiero w 2012 r. W czasie prezydencji Ministerstwo Spraw Zagranicznych zgłosiło pomysł powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy) w Brukseli w celu wspierania demokracji w krajach sąsiedztwa UE. Fundusz powstał w 2013 r. i do teraz korzysta ze wsparcia finansowego Komisji oraz niemal wszystkich krajów członkowskich Unii.

Polska prezydencja w kwestii sprawności negocjacyjnej w Radzie Unii na poziomie ministrów, COREPER-u, grup roboczych była oceniana w Brukseli jako poprawna czy też dobra. W ciągu półrocznego przewodnictwa w Polsce odbyły się 452 spotkania, w tym 20 posiedzeń ministrów z 27 krajów UE, 30 konferencji na poziomie ministerialnym oraz ponad 300 spotkań eksperckich. MSZ we współpracy z agencją konsultingową Burson-Marsteller rozesłało w styczniu 2012 r. kwestionariusze online do gabinetów komisarzy UE oraz ponad 2 tys. Polaków zatrudnionych w instytucjach UE z pytaniami o postrzeganie polskiej prezydencji w Radzie Unii. Ankietowani w ponad 75 proc. wybrali odpowiedź „to była w sumie dobra prezydencja”, chwając dobrą komunikację, przywództwo i współpracę z instytucjami UE (dane za rządowym raportem o prezydencji).

Natomiast analiza mediów europejskich (również we współpracy z Burson-Marsteller) wykazała **małe zainteresowanie tematem mediów narodowych** (poza głównie angielsko- i francuskojęzycznymi mediami specjalizującymi się w UE). A wśród najczęściej komentowanych wątków powiązanych z UE w okresie polskiego przewodnictwa w Radzie Unii znalazł się kryzys w strefie euro, kwestia Ukrainy w powiązaniu z aresztowaniem Julii Tymoszenko, Partnerstwo Wschodnie, „sześciopak”, szczyt klimatyczny w Durbanie oraz przemówienia ówczesnego premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim i ówczesnego szefa dyplomacji Radosława Sikorskiego w Berlinie.

Porównanie przekazów prezydencji, które dotyczyły jej priorytetów, ze skutecznością dotarcia do mediów oraz opinii publicznej poza Polską potwierdziła ograniczoną rolę prezydencji po traktacie lizbońskim. O ile Tusk i jego ministrowie byli chętnie cytowani, to media rzadko odnosiły się bezpośrednio do prezydencji. A tematyka UE, również w przekazach medialnych, była mocno zdominowana przez kryzys gospodarczy.

Trio Francja-Czechy-Szwecja: studium przypadku

Pierwotnie naczelnym celem trójki prezydencji Francji, Czech oraz Szwecji, które kolejno kierowały pracami Rady Unii od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r., miała być – jak głosił ich wspólny program przyjęty w grudniu 2021 r. – **odpowiedź na kryzys wywołany przez pandemię oraz „przewyciężenie wstrząsu gospodarczego i społecznego” spowodowanego przez covid**. Jednak pełnoskalowa

napaść Rosji na Ukrainę z lutego 2022 r. wywróciła wcześniejsze plany. Wówczas zwłaszcza Francja (prezydencja w pierwszym półroczu 2022 r.) stanęła wobec konieczności doraźnego łączenia zadań związanych z reakcją Unii Europejskiej na wojnę (w tym wynegocjowania pierwszych sześciu pakietów sankcji przeciw Rosji) ze zwykłym porządkiem prac legislacyjnych pilotowanych przez prezydencję w Radzie Unii.

Pierwotny cel trójki prezydencji Francji-Czech-Szwecji musiał zostać zweryfikowany na skutek napaści Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r.

Francja

Jedną z zadeklarowanych ambicji francuskiej prezydencji na początku 2022 r. było promowanie „bardziej suwerennej Europy” przede wszystkim poprzez **przeprowadzenie reformy strefy Schengen**. Za sprawą wojny w Ukrainie hasło zwiększenia suwerenności UE zaczęło jednak oznaczać głównie zabiegi o szybkie zmniejszenie, a następnie zakończenie zależności energetycznej od Rosji. A także odświeżenie – tradycyjnie pielęgnowanego przez Paryż – tematu roli UE we **wzmacnianiu zdolności obronnych Europy poprzez instrumenty regulacyjne oraz finansowe na rzecz przemysłu obronnego**.

Unijny szczyt w Wersalu (marzec 2022 r.) stał się dla Francuzów sposobnością do połączenia ich instytucjonalnej roli prezydencji w Radzie Unii z politycznymi wpływami jednego z dwóch – obok Niemiec – najznacniejszych państw UE. Przyjęta wówczas **„deklaracja wersalska” zawiera**

m.in. zobowiązanie przywódców 27 państw UE do wzmocnienia europejskich zdolności obronnych, znacznego zwiększenia wydatków na obronę, rozwijania wspólnych projektów obronnych z różnych państw członkowskich oraz systemu wspólnych zamówień na broń i sprzęt wojskowy. Rozwijanie „unii obronnej”, które ma przez kilka kolejnych lat być sukcesywnie przekładane na akty prawne (i nowe źródła finansowania), to nie tylko program odziedziczony przez parę kolejnych prezydencji Rady Unii, lecz również wyznaczający kierunek Brukseli w nowym cyklu instytucjonalnym 2024–2029.

Część krajów UE spodziewała się spowolnienia zwykłych prac legislacyjnych Rady Unii wskutek dociążenia Brukseli sprawami wojny w Ukrainie (i kwestami kończącej się pandemii), ale stało się przeciwnie. Rozbudowana i zaprawiona w unijnych negocjacjach administracja oraz dyplomacja francuska zwiększyły ogólną liczbę sesji negocjacyjnych w Brukseli, przyspieszyły rokowania, nie rezygnowały z podejmowania trudnych rozmów, np. o reformie azylowo-migracyjnej. **Uznaniu dla takiej skuteczności Paryża towarzyszyły w Brukseli narzekania, że nie wszystkie państwa UE mają aparat administracyjny przygotowany do nadażenia za takim tempem, a zatem niezdolny do satysfakcjonującej analizy stanowisk negocjacyjnych.**

Francja doprowadziła do wynegocjowania w Radzie Unii m.in. przepisów o „opłacie węglowej” na granicach UE (CBAM), która zacznie być ściągana od 2026 r., a także wynegocjowała wstępne porozumienia z Parlamentem Europejskim co do dyrektywy o zasadach ustalania płacy minimalnej oraz w sprawie dwóch aktów prawnych regulujących rynek cyfrowy (DMA) oraz usług cyfrowych (DSA). Francuzi przeprowadzili przez Radę Unii także część przepisów z pakietu klimatyczno-energetycznego „Fit-For-55”. To były reformy zgodne z programem politycznym prezydenta Francji Emmanuela Macrona, co spotykało się w Brukseli z krytyką, że presja na ich bardzo szybkie rokowania była kalendarzowo związana z wyborami prezydenta oraz nowego parlamentu, które odbyły się w czasie francuskiej prezydencji w Radzie Unii. Z drugiej strony chronologiczne umiejscowienie francuskiej prezydencji w cyklu legislacyjnym UE (na dwa lata przed końcem kadencji Parlamentu Europejskiego) sprawiło, że scedowanie niektórych trudnych uzgodnień m.in. w sprawie reformy systemu zezwoleń na emisje ETS na kolejne prezydencje nie mogło być okrzyknięte porażką Rady Unii. Rokowania były po prostu kontynuowane przez kolejne miesiące po zakończeniu prezydencji francuskiej.

Czechy

Czeska prezydencja (druga połowa 2022 r.) startowała niecałe dziewięć miesięcy po wyborach i zmianie rządu w Pradze, co wiązało się z opóźnieniami w przygotowaniach administracji, a nawet w zmianach kadrowych skrojonych pod kierowanie Radą Unii. **Czesi ostatecznie postawili na dużą autonomię negocjacyjną swoich dyplomatów oraz ekspertów pracujących w Brukseli** (wobec urzędników w Pradze), co sprawdziło się nieźle podczas kolejnego unijnego półrocza zdominowanego przez Ukrainę oraz kwestie energetyczne związane zarówno z wojną, jak i popandemicznymi turbulencjami cenowymi na światowych rynkach energii. Nowe władze Czech w przesłaniu politycznym, które zawarto w oficjalnych priorytetach sformułowanych na nowo po napaści Rosji na Ukrainę, postawiły na ścisłą współpracę w ramach UE oraz pomiędzy

Unią a NATO. **Porzucenie eurosceptycznej retoryki rządu Andreja Babiša przysporzyło Czechom politycznego kapitału, który jeszcze bardziej zwiększało postawienie spraw Ukrainy w centrum politycznej narracji prezydencji.**

Czesi prowadzili negocjacje w sprawie kolejnych trzech pakietów sankcji wobec Rosji oraz zawieszenia umowy o ułatwieniach wizowych z Rosją. A także poczynili duże negocjacyjne postępy w sprawie bardzo trudnych elementów pakietu „Fit-for-55” (m.in. reforma systemu ETS). Zdobyli uznanie podczas nadzwyczajnych posiedzeń Rady UE o kryzysowych oszczędnościach zużycia gazu, a także w kwestii limitu cenowego na hurtowe ceny gazu. Bluzy z napisami „Zarządzimy tak wiele [posiedzeń] Rady UE ds. Energii, ile potrzeba”, w których pokazywali się czescy ministrowie i dyplomaci, stały się w Brukseli symbolem uporów, ale i zręczności negocjacyjnej Czechów. **Niewystarczająco duży aparat administracyjno-dyplomatyczny zmuszał ich do korzystania z pomocy ekspertów od energii z innych krajów (w tym z Polski), ale Praga nie miała z tym problemów ambicjonalnych.**

Szwecja

Szwedzka prezydencja, choć postawiła na spektakularną inaugurację w Kirunie około 200 km za kręgiem polarnym, potem w Brukseli powzięła **strategię mrówczej pracy – już bez rozgłosu, lecz z wykorzystaniem długiego doświadczenia swego korpusu dyplomatycznego.** Szwedzi wynegocjowali dwa kolejne pakiety sankcji przeciw Rosji, a także resztę najbardziej spornych przepisów z pakietu „Fit-for-55”, bazując na postępach poczynionych wcześniej przez Francuzów i Czechów. Jednocześnie Szwedzi byli oskarżani przez aktywistów prośrodowiskowych o odwołanie od roli neutralnego pośrednika w negocjacjach dotyczących gospodarki leśnej, w której Szwecja ma swe wyraziste interesy krajowe.

Wojna w Ukrainie, popandemiczne problemy Europy i negocjacje pakietu „Fit-For-55”, które były wspólnym zadaniem trójki Francja–Czechy–Szwecja, na długo przyćmiły – zapomniane przez opinię publiczną bądź spisywane na straty – **rokowania w kwestii reformy azyłowej i migracyjnej rozpoczęte w 2016 r. Tymczasem Francja zdołała wznowić te rozmowy, Czesi wypromowali zmodyfikowany pomysł „elastycznej solidarności” (obowiązkowej, lecz z możliwością wykupienia się od relokacji), a Szwedzi – za przyzwoleniem kluczowych graczy w Brukseli – odeszli od politycznego porozumienia, że kraje UE będą w tych kwestiach poszukiwać konsensusu.** W rezultacie szwedzka prezydencja doprowadziła do standardowego głosowania Rady Unii (zgodnego z przepisami UE), które przegrała Polska i Węgry. To utarło drogę do zaskakująco nagłego finału rokowań o „pakiecie migracyjnym”, który został formalnie potwierdzony przez UE w 2024 r. po ugodzie Rady Unii z Parlamentem Europejskim.

Wnioski na przyszłość

Doświadczenie trójki prezydencji Francja–Czechy–Szwecja wskazuje na wymóg ogromnej elastyczności w ponownym szybkim formułowaniu nowych priorytetów (przeniesienie głównego akcentu z działań popandemicznych na sprawy wojny) pod wpływem wydarzeń. A także na potrzebę nieco naddatkowego przygotowania administracji na dociążenie niespodziewanymi wydarzeniami, które wymuszają dodatkowe rokowania UE. Negocjacyjna sprawność Czechów, a także ewidentna zbieżność ich politycznych priorytetów z agendą unijną (sprawy wojny w Ukrainie), usytuowała ich prezydencję

Czeska prezydencja, dzięki negocjacyjnej sprawności oraz zbieżności politycznych priorytetów z agendą unijną, oceniana jest lepiej niż wynikałoby z ich gospodarczo-demograficznego potencjału w UE.

wyżej niż wynikałoby z ich gospodarczo-demograficznego potencjału w UE. A choć prezydencja Rady Unii powinna być neutralnym negocjatorem, to przypadek Szwecji w kwestiach polityki leśnej pokazuje, że krajom z poprawną reputacją w Brukseli uchodzą odstępstwa od tego ideału.

Unijny potencjał Polski jest znacznie mniejszy od potencjału Francji, ale jednocześnie wystarczająco duży, by **Warszawa próbowała wykorzystać swoją prezydencję w Radzie Unii** nie tylko jako administracyjne zadanie brukselskie do poprawnego wykonania, ale **również „po francusku” – czyli jako narzędzie w promowaniu swych priorytetów krajowych lub priorytetów regionu, najlepiej umiejętnie wpisywanych w kontekst unijny (jak polityka obronna)**. Pod tym względem Polska, zwłaszcza z racji swej wielkości oraz bliskości wobec wojny w Ukrainie, może mierzyć znacznie wyżej niż Czechy i Szwecja.

Podsumowanie

Sprawowanie prezydencji w Radzie Unii po zmianach, które wprowadził traktat lizboński, stało się zadaniem przede wszystkim dyplomatyczno-administracyjnym. Stan jego wykonania niełatwo ocenić opinii publicznej oraz tym interesariuszom i politykom, którzy pozostają poza brukselską maszyną negocjacyjną. Pomimo to **prezydencja w Radzie Unii, zwłaszcza dla większych krajów Unii, może stać się dodatkowym instrumentem w promowaniu swoich priorytetów politycznych**, a także – choć w niezbyt dużym stopniu – **w kształtowaniu agendy unijnej**. Aby to osiągnąć, władze krajowe muszą zręcznie zastosować miks standardowych obowiązków prezydencji z – wykraczającą poza zadania, a nawet poza uprawnienia przewodnictwa w Radzie Unii – komunikacyjną sprawnością czy nawet ofensywnością przywódców i rządów. Do tego trzeba przychylności unijnej Brukseli łącznie z Parlamentem Europejskim.

Czas w cyklu instytucjonalnym UE, na który przypada polska prezydencja (kilka miesięcy po eurowyborach), sprawia, że nie będzie okresem finalizowania kluczowych negocjacji w UE, lecz raczej **momentem konsultowania nowych projektów przygotowywanych przez Komisję**. Wydarzenia ostatnich lat, głównie pandemia oraz wojna w Ukrainie, mocno zmieniły przygotowywane dużo wcześniej plany kilku prezydencji w Radzie Unii. Ale dostatecznie wyszkoleni urzędnicy w Brukseli – zarówno unijni, jak i krajowi – zwykle nie mają problemów z szybkim przesuwaniem głównego ciężaru negocjacyjnego na nowe i pilne priorytety. **Sprawowanie prezydencji w Radzie Unii pozostaje, nawet dla krajów z długą historią w UE, cenną sposobnością do oswojenia dodatkowych kadr z brukselskimi mechanizmami negocjacyjnymi.**

