



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Biuro Analiz

BIULETYN

nr 44 (148) • 6 sierpnia 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 3. 90~~

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wicelawa Łach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Przewodniczący Rady Europejskiej w pracach nad Traktatem Konstytucyjnym UE

Małgorzata Krystyniak

W związku ze zbliżającym się rozszerzeniem Unii Europejskiej trwają prace nad reformą instytucjonalną, która ma uczynić funkcjonowanie UE bardziej przejrzystym, demokratycznym i efektywnym. Jednym z zagadnień budzących największe kontrowersje jest przewodnictwo w Radzie Europejskiej (RE).

Koncepcja stałego przewodniczącego RE wybieranego spoza jej grona¹ została sformułowana jeszcze przed rozpoczęciem obrad Konwentu Europejskiego przez przywódców największych państw członkowskich UE: Francji, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Ideę tę poparli również premier Włoch i kanclerz RFN.

W styczniu 2003 r. koncepcję reformy instytucjonalnej UE przedstawili na forum Konwentu ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec. Według nich, przewodniczący (wybierany przez Radę Europejską na okres 5, bądź 2,5 lat z możliwością reelekcji) powinien przygotowywać, przewodniczyć i kierować pracami RE, a także czuwać nad wykonywaniem jej postanowień. Miałby również reprezentować UE w stosunkach zewnętrznych, z poszanowaniem kompetencji Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego oraz z zastrzeżeniem, że prowadzenie polityki zagranicznej UE należy do ministra spraw zagranicznych UE. Koncepcja reformy instytucjonalnej UE zaprezentowana nieco później przez przedstawicieli rządów Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, jeśli chodzi o funkcje przewodniczącego Rady Europejskiej, zbliżona jest do propozycji francusko-niemieckiej.

Podczas prac Konwentu pojawiały się także dalej idące pomysły powołania wspólnego przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji². Wybierany wspólnie przez RE i Parlament Europejski sprawowałby najwyższą władzę wykonawczą UE, nie mógłby natomiast przewodniczyć Radzie Europejskiej, kiedy realizowałaby funkcje prawodawcze.

¹ Obecnie przewodnictwo w RE i Radzie UE pełnione jest według wcześniej ustalonego kalendarza kolejno przez każdy kraj członkowski, przez 6 miesięcy.

² Zob. koncepcja reformy instytucjonalnej UE zgłoszona przez Andrew Duffa i Lamberto Diniego.

Duże państwa członkowskie opowiadały się za pozostawieniem rotacyjnego przewodnictwa jedynie w przypadku niektórych formacji Rady UE. Natomiast większość małych państw (i niemal wszystkie przystępujące) poparły reformę systemu przewodnictwa, jedynie pod warunkiem zachowania zasady rotacji i bez tworzenia stałych instytucji, czyli *de facto* sprzeciwiły się powołaniu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej.

Przygotowany przez Prezydium Konwentu projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy będzie przedmiotem prac Konferencji Międzyrządowej jesienią 2003 r. Ostateczna wersja Traktatu przyjęta jednogłośnie przez państwa UE może więc różnić się od tego projektu. Ma on jednak stanowić „podstawę do dyskusji” podczas obrad Konferencji Międzyrządowej, co w znacznym stopniu ograniczy zakres możliwych zmian.

W świetle przepisów projektu Traktatu funkcje przewodniczącego (wybieranego przez RE większością kwalifikowaną na okres 2,5 roku z możliwością jednorazowej reelekcji) to kierowanie pracami Rady Europejskiej, dążenie do większej spójności i konsensusu, przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań z każdego posiedzenia RE. Ponadto w sytuacji, która tego wymaga przewodniczący może zwołać nadzwyczajne posiedzenie RE. Kompetencje przewodniczącego w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) sprowadzają się do funkcji reprezentacyjnych, prowadzeniem tej polityki ma zajmować się minister spraw zagranicznych UE. Przewodnictwo wszystkich formacji Rady UE, oprócz Rady ds. Spraw Zagranicznych ma być sprawowane rotacyjnie, w okresie nie krótszym niż rok, przez poszczególne państwa członkowskie.

Przepisy te są efektem kompromisu między stanowiskami dużych i małych państw. Choć sama idea stałego przewodniczącego jest zgodna z wolą państw dużych, jego pozycja w systemie instytucjonalnym jest w projekcie Traktatu znacznie słabsza, niż chcieli tego przywódcy dużych państw, czy przewodniczący Prezydium Konwentu. Przewodniczący RE ma pełnić zadania właściwie wyłącznie organizacyjne, w przygotowywaniu prac RE mają go wspierać przewodniczący Komisji i Rada UE ds. Ogólnych, której przewodnictwo sprawowane byłoby rotacyjnie.

Jeżeli ostateczna wersja Traktatu będzie zbliżona do projektu Konwentu, a jest to najbardziej prawdopodobny scenariusz, przepisy dotyczące stanowiska stałego przewodniczącego RE nie będą dawały mu silnej pozycji w systemie instytucjonalnym UE. Sama Rada Europejska w świetle przepisów projektu Traktatu nie zyskała silniejszej niż obecnie pozycji – nie posiada kompetencji prawodawczych, jej zadania to nadawanie impulsu i definiowanie najważniejszych kierunków i priorytetów politycznych rozwoju UE. Rola stałego przewodniczącego RE będzie bardzo zbliżona do roli obecnego rotacyjnego przewodniczącego. W stosunkach zewnętrznych będzie reprezentował UE opierając się na ogólnych wytycznych zdefiniowanych przez RE, bądź na jasno sprecyzowanym mandacie nadanym mu przez Radę ds. Zagranicznych. Realizacja tych zadań może jednak zyskać nową jakość, co będzie zależało w dużym stopniu od osobistych predyspozycji osoby pełniącej w przyszłości tę funkcję.

Podstawową zaletą takiego rozwiązania może być zapewnienie większej ciągłości i przejrzystości w pracach RE. Stały przewodniczący będzie czuwał, aby Rada zajmowała się długofalowymi priorytetami, a nie (tak jak obecnie) skupiała się co 6 miesięcy na kwestiach lansowanych przez aktualnie przewodniczące jej państwo. Będzie miał więcej czasu na przygotowanie posiedzeń, będzie miał również większe możliwości, by zrozumieć interesy poszczególnych państw, poznać osobowości polityków, których pracom będzie przewodniczył. To doświadczenie przyda się w trudnym procesie dochodzenia do kompromisu w gronie przywódców 25 państw członkowskich. Zachowanie zasady rotacji w przypadku Rady UE (oprócz Rady ds. Zagranicznych) wychodzi naprzeciw oczekiwaniom mniejszych państw członkowskich i umożliwi wykorzystanie zalet aktualnie istniejącego systemu przewodnicze-

nia. Rozwiązanie to jednak może wiązać się z trudnościami w koordynacji działań między RE a poszczególnymi formacjami Rady UE.

Odmienne konsekwencje dla funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE miałyby przyjęcie przepisów gwarantujących silną pozycję przewodniczącego RE. Uprawnienia przewodniczącego powinny być wówczas uzupełnione np. o: prawo wyboru Sekretarza Rady UE i kontrolę nad jego działalnością, także na poziomie poszczególnych formacji Rady UE; zwierzchnictwo nad ministrem spraw zagranicznych UE; kompetencje do nadzorowania i egzekwowania realizacji postanowień RE.

Silny przewodniczący Rady Europejskiej mógłby przyczynić się istotnie do zwiększenia jej efektywności i skuteczniejszej realizacji zadań deklarowanych przez przywódców państw członkowskich, szczególnie w dziedzinach współpracy o charakterze międzyrządowym, jak WPZiB, czy współpraca sądowa w sprawach karnych. Działalność przewodniczącego mogłaby uczynić UE spójnym i silniejszym podmiotem w relacjach ze światem zewnętrznym. Silny przewodniczący mógłby przyczynić się również do szybszej realizacji założeń tzw. strategii lizbońskiej (najważniejszego programu społeczno-gospodarczego UE). Sytuacja taka mogłaby jednak wiązać się z licznymi konfliktami, czy swoistą „rywalizacją” zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania nowego traktatu konstytucyjnego, szczególnie na linii przewodniczący Rady – przewodniczący Komisji. Sprzeciw budziłby także ewentualny brak kontroli demokratycznej nad funkcją Przewodniczącego RE ze strony Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Decyzja o takim umocowaniu przewodniczącego RE oznaczałaby zdecydowane opowiedzenie się za „międzyrządowym” kierunkiem rozwoju Unii, uniemożliwiłaby przekształcenie jej w federację, gdzie funkcje egzekutywy powinna pełnić wyłącznie Komisja Europejska. Jest mało prawdopodobne, aby takie rozwiązanie zostało przeforsowane przez duże państwa podczas najbliższych prac nad reformą UE.

Pozycja przewodniczącego będzie zależeć nie tylko od przepisów traktatowych, ale również od jego osobowości i umiejętności wykorzystania nawet bardzo ograniczonych kompetencji. Kierując pracami Rady i dbając o osiąganie konsensusu, przewodniczący może aspirować do rzeczywistego „przywództwa” w Radzie. Również jego aktywna postawa w kwestiach związanych ze stosunkami zewnętrznymi UE, może ograniczyć potrzebę unilateralnych działań, czy pozatraktatowej współpracy państw członkowskich i w efekcie przyczynić się do wzmocnienia WPZiB. Ważne jest jednak jasne określenie i podział kompetencji między przewodniczącym Rady, a przewodniczącym Komisji i ministrem spraw zagranicznych UE, aby uniknąć ewentualnych sporów i konfliktów. Nie można również wykluczyć problemów związanych z postawą niektórych (szczególnie mniejszych) państw członkowskich nastawionych negatywnie do samej idei stałego przewodniczącego. Pojawienie się i rozmiar takich problemów będą jednak zależały od postawy osoby sprawującej ten urząd (nie ma podstaw, by zakładać, że będzie pochodził/a z dużego kraju i że nie będzie wrażliwy/a na obawy małych państw UE).

Ostatnia możliwość to zachowanie rotacyjnej formy przewodniczenia w Radzie Europejskiej. Dążenie małych państw do zagwarantowania zasady równości w kwestii przewodniczenia RE ma jednak mniejsze znaczenie w sytuacji, kiedy rotacyjne przewodnictwo ma być sprawowane w niemal wszystkich formacjach Rady UE, w tym Radzie ds. Ogólnych. Według zwolenników przewodnictwa rotacyjnego reforma obecnego systemu (np. wsparcie prac rotacyjnego przewodniczącego przez Sekretarza Rady UE oraz ministra spraw zagranicznych UE, przygotowywanie i realizowanie długofalowych strategii prac RE) mogłaby również wzmocnić efektywność RE, a nie wywoływałaby zarzutów o naruszenie równowagi instytucjonalnej UE. Wywalczenie takiego rozwiązania podczas Konferencji Międzyrządowej, tym razem przez małe państwa członkowskie, jest jednak również mało prawdopodobne.

OGŁOSZENIA

Czasopisma wydawane przez
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

„POLSKI PRZEGLĄD DYPLMATYCZNY”

Dwumiesięcznik zawierający oryginalne artykuły, recenzje, dokumenty archiwalne oraz polską kronikę dyplomatyczną.

ISSN 1642-4069

“THE POLISH FOREIGN AFFAIRS DIGEST”

Kwartalnik poświęcony sprawom międzynarodowym, zawiera angielskojęzyczne wersje artykułów opublikowanych w „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym” oraz w innych czasopismach wydawanych w Polsce.

ISSN 1643-0379

„ЕВРОПА”

Rosyjskojęzyczny kwartalnik poświęcony problematyce europejskiej, zawiera oryginalne artykuły i recenzje.

ISSN 1643-0360

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa,
Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*