

ГОЛОВУВАННЯ В РАДІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (порівняльний аналіз продуктивності головування великих та малих країн)

Здійснено порівняльний аналіз особливостей головування малих держав і тих, які вважаються потужними європейськими країнами, в Раді Європейського Союзу; акцентовано на пріоритетних напрямках їхньої діяльності й ефективності її реалізації.

Ключові слова: Європейський Союз, Рада Європейського Союзу, політика сусідства, інтеграційне об'єднання.

Осуществлен сравнительный анализ особенностей председательства малых государств и тех, которые считаются мощными европейскими странами, в Совете Европейского Союза; акцентировано на приоритетных направлениях их деятельности и эффективности ее реализации.

Ключевые слова: Европейский Союз, Совет Европейского Союза, политика соседства, интеграционное объединение

The comparative analysis of the peculiarities of the Presidency of the Council of the European Union by small countries and those which are considered as powerful European countries is done; the accent is made on the priority ways of their activity and efficiency of its implementation.

Key words: European Union, the Council of the European Union, Neighbourhood Policy, integration union.

Dokonując rozważań dotyczących tematyki prezydencji w Radzie UE, warto zwrócić uwagę, iż podobnie jak cała instytucja Unii Europejskiej dokonywała przeobrażeń z punktu widzenia poszerzenia integracji, podobnie prezydencja ulegała ewolucji już od samych początków istnienia UE, głównie zyskując na znaczeniu. Aby w pewien sposób dokonać zdefiniowania tego pojęcia należy odnieść się do dokumentów źródłowych jakimi są TWE i TL. Traktat Lizboński i załączenia do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. Deklaracja nr 9 stanowią, iż prezydencję w poszczególnych formacjach Rady, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych, sprawować będą na zasadzie równej rotacji przedstawiciele trzech państw członkowskich przez okres osiemnastu miesięcy, przy czym każdy z nich przez sześć miesięcy powinien przewodniczyć wszystkim formacjom Rady. Pozostali członkowie grupy powinni wspierać kraj przewodniczący we wszystkich jego obowiązkach na podstawie wspólnego programu. Natomiast przewodnictwo w Radzie do Spraw Zagranicznych ma na stałe pełnić wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa [15]. Traktat Lizboński zmienia dotychczasowe reguły sprawowania prezydencji co owocuje następujące innowacje:

1. Jej uprawnienia podzielone są między przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz przedstawicieli trzech państw członkowskich sprawujących przez okres 18 miesięcy rotacyjne przewodnictwo w Radzie.

2. Rotacyjna prezydencja odnosi się do Rady ds. Ogólnych lub innych jej formacji a także COREPER I,

COREPER II a także komitetów i grup roboczych.

3. Ograniczona zostaje funkcja planistyczna, koordynacyjna i reprezentacyjna, lecz nie podlegają jej funkcje mediacyjna i administracyjna [16].

W praktycznym aspekcie działania prezydencji możemy wyróżnić jej pięć podstawowych funkcji:

1. planistyczna

Funkcję tą zasadniczo ograniczyły zmiany wprowadzone przez traktat dzieląc odpowiedzialność za nią na funkcje powstałe w wyniku zmian traktatowych. Brak rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Europejskiej powoduje, iż wszystkie dotychczasowe jej uprawnienia przejmuje Rada Europejska lub jej przewodniczący, w szczególności dotyczące planowania strategicznego oraz nadając impulsy, priorytety i określając kierunki polityczne Unii. Prezydencja natomiast sprowadzona jest do wypełnienia przez państwa ją sprawujące 18 miesięcznego planu działania, zawierającego podstawowe cele i priorytety działań na jej czas, który zatwierdzi Rada.

2. administracyjna

Ten zakres działań, nie został ograniczony. Polega ona na sporządzeniu kalendarza Rady, jej porządku obrad i jego realizacji a także COREPER I, COREPER II oraz 250 komitetach i grupach roboczych

3. koordynacyjna

W tym przypadku wiele ograniczeń spowodowanych jest powodami tak jak w przypadku funkcji planistycznej, szczególnie na rzecz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Najważniejszym celem tej funkcji będzie zapewnienie ciągłości i spójności prac różnych składów Rady w ramach wieloletnich programów

działania. Po drugie prowadzenie dyskusji, zabieganie o osiągnięcie konsensusu na forum Rady i podporządkowanych jej gremiach międzynarodowych a także zapewnienie im sprawności i spójności. Po trzecie występowanie przed Parlamentem Europejskim, podczas których przedkłada bilans i program swej działalności. Po czwarte uczestnictwo w Trilogu, czyli Rady, Parlamentu i Komisji w sprawach legislacyjnych. Po piąte zwoływanie komitetów pojednawczych. Po szóste zwoływanie konferencji międzyrządowych w celu rewizji traktatów. Po siódme inicjowanie oraz działanie na rzecz osiągnięcia porozumienia w ramach mechanizmu z Joaniny.

4. mediacyjna

Polega ona na zabieganiu o osiągnięcie kompromisu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi we wszystkich sprawach. Sprowadza się ona do sondowania stanowisk poszczególnych państw członkowskich, Parlamentu czy Komisji a niekiedy także państw trzecich oraz zabiegania o pozytywny klimat konsultacji, pełnienia roli mediatora. Należy odnotować, że prezydencja w tym punkcie ma możliwość przeforsowania własnych interesów narodowych. Jak to zazwyczaj bywa większe państwa mają szersze pole manewru w tej dziedzinie, natomiast małe i średnie kraje muszą szukać sojuszników w związku z przyjętym systemem głosowania większością kwalifikowaną. Należy zwrócić jednak uwagę, iż z większą estymą traktowane jest wnoszenie się ponad partykularne interesy własne na rzecz dobra wspólnego podczas sprawowania przewodnictwa w gremiach europejskich.

5. reprezentacyjna

Funkcja ta ulega ograniczeniu w związku z powołaniem stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, który przejął uprawnienia w zakresie reprezentacji UE w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o prezydencję to w zakresie reprezentacji wewnętrznej zadania te dotyczą uczestnictwa w posiedzeniach plenarnych PE, wydawania deklaracji w imieniu Rady, uczestniczy w posiedzeniach Trilogu. Funkcja wewnętrzna zawiera także promowanie działalności prezydencji wobec opinii publicznej państw członkowskich UE. W zakresie reprezentacji zewnętrznej to polega ona na reprezentowaniu UE wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych, a także reprezentowanie Unii w konfederacjach międzynarodowych [16].

W związku z supranarodowym charakterem organizacji UE gdzie stery na krótki czas przejmuje jeden z jej członków prezydencję możemy sprawować na dwa podstawowe sposoby. Mianowicie wyróżnić można model brukselski oraz krajowy. W pierwszym z przypadków oznacza to, iż większość zadań i odpowiedzialności administracyjno-technicznych bazuje na działalności Stałego Przedstawicielstwa państwa w Brukseli. Rząd nakreśla jedynie ramy działalności natomiast resztę pozostawia profesjonalnie przygotowanej grupie urzędników wcześniej wyselekcjonowanych do najlepszych zadań, by je wypełnić treścią. Z drugiej strony mamy prezydencję krajową, gdzie to stolica państwa jest centrum odpowiedzialnym za sprawy organizacyjno-logistyczne, a przede wszystkim ścisłym ośrodkiem decyzyjnym i merytorycznym, w którym Stałe Przedstawicielstwo dostarcza zaledwie informacji niezbędnych do zarządzania. Wariant brukselski charakteryzuje się większym stopniem przygotowania merytorycznego niż politykierstwa.

Zaryzykowałabym stwierdzenie technokratyczny, gdzie uzyskujemy większą mobilność i trafność decyzji, gdyż znajdujemy się w miejscu gdzie toczy się europejska polityka i unikamy zatorów informacyjnych lub ich sprzęgania. Model ten preferowany jest przez mniejsze kraje, które nie są na tyle zasobne by inwestować w prezydencję i kapitał ludzki. Z kolei model krajowy daje większą władzę polityczną, a także możliwość korzystania z całego bogactwa administracji krajowej i zasobów ludzkich. Doświadczenie pokazuje, że model brukselski jest bardziej preferowany, z tym że politycy zawsze chcą mieć ostateczny wpływ na główne spotkania, szczególnie Rady i Rady Europejskiej [7].

Ustalanie agendy z punktu widzenia czasu, w jakim każde z państw piastuje przewodnictwo powoduje pewne ograniczenia tego, jakich zadań można się podjąć. Posługując się poglądem J. Tallberga możemy wyróżnić trzy etapy jej tworzenia. Mianowicie agenda setting dotyczy wprowadzenia autorskich pomysłów, jakie państwa chcą zrealizować podczas swojej prezydencji, natomiast zaledwie sześć miesięcy jaki obowiązuje powoduje, że kraj często «dziedziczy» rozwiązania po poprzedniku i zmusza go do kontynuacji projektu lub jego blokowania co nazywamy agenda structuring. Na zakończenie pozostają sprawy, których kraje zupełnie nie chcą dalej podejmować usuwając je aktywnie z agendy co nazywamy agenda exclusion [14]. Wpływ danego państwa na agendę nie jest jednak tak duży jakby mogło się wydawać, ponieważ znaczna część pracy prezydencji zdeterminowana jest przez wcześniejsze prezydencje, oraz normalny tryb pracy UE. Taka sytuacja znacznie ogranicza możliwość kreowania rzeczywistości lub zrewolucjonizowania struktur i działań UE przez dane państwo.

Dokonanie własnych priorytetów powinno nastąpić ok. 6 miesięcy przed objęciem prezydencji. Aby praca była płynna, powinno dokonać się oceny poszczególnych elementów z punktu widzenia kontrowersyjności, poziomu skomplikowania, oceny czasu niezbędnego do ich przeprowadzenia biorąc pod uwagę proces decyzyjny i etapy konsultacji. Na każdym z państw będącym pierwszym z trio ciąży odpowiedzialność prowadzenia programu 18-miesięcznego, tak by na pierwszym, największym państwie z trójga spoczywało większe zobowiązanie realizacji największej części programu.

Dwie ostatnie prezydencje musiały się zmierzyć z sytuacjami kryzysowymi. Dla Niemiec, Portugalii i Słowenii najistotniejsze było uspokojenie nastrojów i przejście przez pat instytucjonalny po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego. Współpraca tych trzech państw zaowocowała podpisaniem traktatu lizbońskiego. Kryzys gospodarczy i finansowy spotkał trio Francja, Czechy, Szwecja. W tym przypadku nie było pozytywnej współpracy pomiędzy Francją a Czechami. Przywódcy toczyli publicznie spory krytykując się wzajemnie. W przeciwieństwie do Francji, Szwedom i Czechom współpraca układała się owocnie szczególnie w sprawach organizacyjno-technicznych.

Na podstawie badanego źródła, trzeba skupić się na analizie prezydencji poszczególnych państw Unii Europejskiej od 2007 roku. Należy zacząć od przebadania prezydencji niemieckiej, która obejmując urząd jako pierwsza z grupy, przyjęła założenie o konieczności

wyprowadzenia Unii Europejskiej z kryzysu reformy instytucjonalnej, wiążąc ją z kontynuacją procesu rozszerzenia Unii. Dodatkowo uznana za ważne, aby stać się przez swój okres pełnienia obowiązku prezydencji, bezstronnym arbitrem, który w sposób harmonijny połączy interesy wszystkich członków Unii Europejskiej.

Kryzys instytucjonalny spowodowany nieprzyjęciem konstytucji, spowodował, że Rada Europejska w 2006 roku zobowiązała prezydentkę niemiecką do przeprowadzenia konsultacji z państwami członkowskimi. Warto dodać, że przed przyjęciem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, przywódcy niemieccy powstrzymywali się od składania daleko idących obietnic, starając się ograniczyć skalę oczekiwań, tym samym ograniczyć pole ewentualnej porażki.

Wracając do kwestii konstytucyjnej, trzeba zaznaczyć, że Republika Federalna Niemiec chciała doprowadzić do zachowania ważności ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w państwach, które to dotychczas uczyniły, jednocześnie umożliwiając Francji i Holandii ponowne przeprowadzenie referendum. Dodatkowo Niemcy niechętnie widziały postulowaną przez Francję koncepcję dotyczącą minitraktatu, czyli wyłączenie z traktatu konstytucyjnego pewnej części jego postanowień.

Już w okresie pełnienia prezydencji, Niemcy przyjęły, że należy wprowadzić odpowiednie założenia dotyczące wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych. W tym celu instrumentem konsultacji byli specjalnie mianowani przedstawiciele przywódców tzw. szerpowie. Takie prowadzenie negocjacji spotkało się z krytyką niektórych państw i Komisji, ale trzeba zaznaczyć, że okazało się skuteczne. Niemiecka dyplomacja postulowała kompromis polegający na tym, żeby wprowadzić traktat reformujący.

Ważną oraz istotną rolę odegrała w tym względzie Angela Merkel. Kanclerz Niemiec włożyła w to spore zaangażowanie, polegające na tym, że między innymi wielokrotnie podróżowała i rozmawiała z przywódcami Unii Europejskiej, jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji a także w jej trakcie. Spowodowało to, że znacząco wzmocniła swój wizerunek sprawnego negocjatora oraz uzyskała uznanie jako wybitny polityk [7]. Omawiając prezydentkę sprawowaną przez RFN, nie można zapomnieć o wschodnim wymiarze polityki zagranicznej UE w okresie sprawowania prezydencji niemieckiej w 2007 roku.

Jednym z ważniejszych obszarów tematycznych z zakresu WPZiB w czasie przewodnictwa RFN miała być polityka wschodnia UE. Do głównych celów jej prezydencji, można wliczyć pogłębienie strategicznego partnerstwa z Rosją, wypracowanie strategii wobec Azji Centralnej czy rozbudowę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Założenia w okresie niemieckiej prezydencji zostały przybliżone przez Ministra Spraw Zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera m.in. na łamach miesięcznika «Internationale Politik». Szef niemieckiej dyplomacji podkreślił na pierwszym miejscu intensyfikację Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Zaznaczył również, że wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie ma na celu rozniecenia dyskusji na temat ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej objętych nią państw. Jak pisał minister, «naszym wschodnim partnerom – Ukrainie, Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanowi, a także Białorusi, jeśli

spełni ona odpowiednie warunki – to Europejska Polityka Sąsiedztwa oferuje wyciągniętą dłoń do udziału w budowie Europy pokoju i dobrobytu». Osobne miejsce Steinmeier poświęcił Rosji. Wyraził nadzieje, że rosyjskie elity pragną związać się bliżej z Unią. Kluczowym celem Unii Europejskiej powinno być wysyłanie impulsów zachęcających Rosję do współpracy oraz zaznaczył, że Rosja odgrywa istotne i ważne znaczenie jako strategicznego partnera, bez którego nie można rozwiązywać problemów związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym w najbliższym otoczeniu Unii Europejskiej. Podkreślił, że istotnym zadaniem jest wynegocjowanie nowego układu o handlu i współpracy między UE a Rosją oraz podkreślił silną potrzebę pogłębiania partnerstwa energetycznego, głównie w zakresie gazu. Niewielu wie, że Rosja w 80 % swojego eksportu gazu uzależniona jest od importu UE. W dalszej części Steinmeier zaakcentował konieczność wypracowania odpowiedniej polityki wobec Azji Centralnej co wiązało się z tym, że uznał ten region za ważny ze względu na surowce energetyczne oraz sąsiedztwo z niespokojnym Afganistanem. Nie wykluczył też wsparcia dla kazachstańskich dążeń do przewodnictwa w OBWE w 2009 roku. Warto wspomnieć, że w relacjach z państwami wschodnimi uwaga Unii Europejskiej skupiona była również na Mołdawii.

Reasumując, można stwierdzić, iż ocena sprawowanej, niemieckiej prezydencji w odniesieniu do wschodniego wymiaru WPZiB była raczej pozytywna. Autor badanego tekstu wskazuje, że prezydencja niemiecka wykazała znaczącą aktywność w sferze polityki wschodniej, dowodząc żywego zainteresowania Niemiec rozwijaniem stosunków z tym obszarem [10].

Kolejnym państwem sprawującym prezydentkę była Portugalia. Jej okres pełnienia przewodnictwa przypadł na czerwiec-grudzień 2007 roku.

Portugalia obawiała się, że nierozwiązana przed rozpoczęciem jej prezydencji sprawa reformy instytucjonalnej może niekorzystnie wpłynąć na inne, istotne z jej punktu widzenia tematy, czyli na stosunki UE – Afryka i basen Morza Śródziemnego. Warto podkreślić, iż ta prezydencja odgrywała znaczącą rolę w kwestii dotyczącej rozwiązywania problemów czyli żądań Włoch i Polski. Porozumienie w sprawie kompromisu z Joany, odnosząc się sposobu podejmowania decyzji przez Radę UE, zostało wypracowane na podstawie propozycji prezydencji [8].

W styczniu 2008 roku Słowenia jako pierwsze z pośród nowych państw członkowskich rozpoczęła przewodnictwo w Radzie UE. W centrum zainteresowań prezydencji słoweńskiej, znalazły się sprawy wynikające z agendy wspólnotowej: energia i klimat, jak również bliska jej problematyka Bałkanów Zachodnich [13].

Na ten okres przypadły także zawirowania dyplomatyczne związane ze sporem dotyczącym walki Kosowa o niepodległość. Problem polegał na trudności w osiągnięciu wspólnego stanowiska państw członkowskich. Niestety mimo usilnych starań słoweńskiej dyplomacji jak i WPZiB Javiera Solany nie udało się osiągnąć sukcesu w tej sprawie. Rada przyjęła kompromisową deklarację, w której stwierdzono fakt uzyskania przez Kosowo niepodległości, natomiast każde z państw miało się do tego indywidualnie ustosunkować i zdecydować o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych. Kolejnym niepowodzeniem

w czasie tej prezydencji okazały się rozmowy dotyczące pakietu klimatyczno-energetycznego. Powodem tego, były zbyt daleko idące rozbieżności interesów państw członkowskich. Sytuację tą można uważać za porażkę, ponieważ nie udało się jej sformułować propozycji akceptowalnych dla wszystkich państw UE. Z drugiej jednak strony Słoweńcy nie stymulowali zbyt wygórowanych oczekiwań w tych sprawach, co nie skończyło się dla tej prezydencji falą niekorzystnych opinii. Podczas sprawowania przewodnictwa UE kontynuowała negocjacje akcesyjne Chorwacji do UE. W tym przypadku zadecydowały niezbyt przyjazne wzajemne relacje obu państw, co skutkowało ogromnym spowolnieniem negocjacji i w ostateczności zamknięto jedynie jej dwa rozdziały. Ta sytuacja spowodowała, że Słowenia naruszyła zasady dobrych praktyk, które mówią o tym, iż w trakcie pełnienia przewodnictwa należy unikać forsowania własnych partykularnych interesów i zachowania neutralności [7].

Kolejne trio rozpoczęła prezydencja Francji, która obfitowała w wiele wszelkiego rodzaju kryzysów, począwszy od instytucjonalnych UE, po wojnę w Gruzji. Pierwszym dużym wyzwaniem była przyszłość reformy instytucjonalnej, którą zrewolucjonizowały głosy sprzeciwu płynące z referendalnego odrzucenia traktatu konstytucyjnego przez Holendrów i Francuzów, a potem w trakcie tworzenia nowej wizji Europy zaskakujące nie wypowiedziane przez Irlandczyków dla traktatu lizbońskiego. Jakby tego było mało ogromnym zaskoczeniem dla międzynarodowej opinii publicznej okazała się wojna między Rosją a Gruzją, szczególnie że miało to miejsce w trakcie trwających Igrzysk Olimpijskich w Pekinie. Gdyby tego było mało doszedł jeszcze światowy kryzys gospodarczy, spowodowany pęknięciem deweloperskiej bańki spekulacyjnej.

Przygotowania do prezydencji wszczęto dość późno, a dokładnie na rok przed jej rozpoczęciem. Dopiero po objęciu w władzy przez Nicolasa Sarkozy'ego w maju 2007 roku. Głównymi zadaniami prezydencji miały być porozumienie w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego i aktualizacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz projekt Unii dla Morza Śródziemnego [11].

Kryzys ratyfikacyjny traktatu lizbońskiego spowodował, że od początku prezydencji nieoczekiwanym celem stało się zapobieżenie przekształceniu negatywnego wyniku referendum w Irlandii w ogólnie ujemny kryzys polityczny. Rada Europejska postanowiła, że to Irlandia miała przedstawić drogę wyjścia ze złej sytuacji. Natomiast prezydencja zabiegała, żeby proces był kontynuowany w pozostałych państwach. Francja, której prezydent wykazywał nadmierną aktywność w tej dziedzinie spotkała się z zarzutami co do zachowania neutralności i braku nacisku na partnerów europejskich. Przykładem tego były ostre słowa Sarkozy'ego pod adresem prezydentów Kaczyńskiego i Klausea, wzywające do podpisania traktatu. Połowa okresu prezydencji przyniosła kolejne zawirowanie na scenie międzynarodowej zmuszając Francję do zmiany planów, których przyczyną był rozpoczynający się globalny kryzys finansowy. W tym celu zwołano szczyt państw strefy euro w Paryżu, a także liderzy europejskich gospodarek optowali za zwołaniem międzynarodowej konferencji, która miałaby

stać się podstawą do stworzenia nowego systemu finansowego na świecie. Dopiero po tych ustaleniach, Francja zwołała posiedzenia Rady Europejskiej, której konkluzje były zbieżne ze spotkaniem w Paryżu a pozostali członkowie Rady występowali w roli jedynie zatwierdzających wcześniejsze ustalenia.

Ta procedura wywołała krytykę, wytykając Francuzom dbanie o interesy jedynie niektórych państw, zwracając mniejszą uwagę na problemy krajów z poza strefę euro. Istotny był też fakt, że dawał o sobie znać brak współpracy z pozostałymi członkami grupowej prezydencji [2].

Kolejnym kryzysem na jaki natknęli się Francuzi, była wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008.

Prezydent Sarkozy w imieniu Unii Europejskiej wybrał się wówczas do Moskwy w roli mediatora. Mimo, iż nie miał formalnego mandatu, który by go do tego uprawniał. Jego działanie zakończyło się zawieszeniem broni oraz uznaniem przez Rosję suwerenności Gruzji. Mimo dalszych działań na terenie Abchazji i Osetii Południowej. Prezydent okazał się aktywnym mediatorem a Unia Europejska stała się ważnym aktorem w rozwiązaniu tego sporu wobec nie włączenia się innych, potencjalnych graczy: USA, NATO, ONZ. Oprócz zarządzania kryzysowego, podobnie jak wszystkie państwa Francja także dysponowała własnymi priorytetami określonymi w programie prezydencji. Wśród nich znalazły się między innymi; przyjęcie pakietu klimatyczno-energetycznego, uchwalenie Europejskiego Paktu Imigracyjnego, pogłębienie polityki obronnej oraz najważniejszy projekt do prezydenta Sarkozy'ego a mianowicie powołanie Unii dla Śródziemnomorza. Ten ostatni zakończył się sukcesem na szczycie w Paryżu, który odbył się z udziałem państw Europy, Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Kontrowersje jakie wzbudzał ten projekt nie wróżyły finalnego sukcesu, jednak francuska dyplomacja osiągnęła ogromny sukces. Do projektu włączone zostały wszystkie państwa Unii Europejskiej nie tylko te z dostępem do Morza Śródziemnego na czym najbardziej zależało Angeli Merkel.

Nicolas Sarkozy jako emblemat francuskiej prezydencji, był niezwykle aktywny. Co odbiło się szerokim echem, zarówno w sferze dyplomatycznej jak i powszechnej, do czego przyczyniły się media. Nie odbyło się jednak bez krytyki, która dotyczyła między innymi nie przestrzegania przez prezydenta protokołu, a także postawa wobec prezydencji czeskiej, powodem tego były spekulacje, iż prezydent chce odebrać inicjatywę mniejszym Czechom, pozostając nadal aktywnym graczem mimo, że zakończył swoją misję a ster po nim przejęli Czesi. Prezydent Nicolas Sarkozy pokazał jak Unii Europejskiej bardzo potrzebne jest silne przywództwo i w jaki sposób może działać, jeśli taki przywódca stoi na jej czele [5].

Wielu zwróciło uwagę na to, że nie tylko umowy i traktaty stanowią o sukcesie działań, ale także skuteczny lider. W tym kontekście pojawiło się mnóstwo refleksji nad tym, jaką rolę powinno odgrywać prezydent Unii Europejskiej [6].

1 stycznia 2009 roku zainaugurowała prezydencja Czech. Wiele problemów polityki wewnętrznej oraz splot nieszczęśliwych okoliczności zewnętrznych przyczyniły się do słabości prezydencji czeskiej. Wszystkie problemy, z którymi borykała się jej poprzedniczka Francja, a także gazowy spór na linii Rosja-Ukraina oraz konflikt w

Strefie Gazy sprawiły, że Republika Czeska zmuszona została do weryfikacji własnego programu prezydencji. Dochodzący do tego upadek rządu Mirka Topolanka, pozbawił ich kapitału politycznego, niezbędnego do działań na arenie międzynarodowej. Bezsprzecznie winę za to, ponoszą elity państwowe, dla których zbyt dużym wyzwaniem okazało się wyjście poza partykularne interesy polityczne. Poza tym, przedstawiciele tego kraju musieli stawić czoła odnoszeniu się niektórych państw członkowskich z dużą rezerwą co do zdolności piastowania przez Republikę Czeską przewodnictwa w RUE. Nie bez znaczenia na wizerunek były wewnętrzne kontrowersje wokół traktatu lizbońskiego a zwłaszcza prezydenta Vaclava Klause. Zaskakująca także dla prezydencji była konfliktowa sytuacja w Strefie Gazy o czym świadczyły początkowo nieprzemyślane wystąpienia. Mogło to być wynikiem braku przygotowania przez Czechy listy ewentualnych sytuacji kryzysowych i scenariuszy działań. Świadczyć o tym może fakt, iż misja mediacyjna czeskiego ministra spraw zagranicznych nie przyniosła rezultatu. Natomiast interwencja prezydencji Sarkozy'ego w niedługim czasie podwyższyła znaczenie prezydencji. Kiedy odnosimy się do konfliktu dotyczącego dostaw gazu pomiędzy Rosją a Ukrainą, czeska administracja początkowo zlekceważyła tą sytuację, uważając ją za problem obu państw, w dodatku nie będących członkami Unii Europejskiej. Jednakże kiedy okazało się, że w jego wyniku zagrożone są także dostawy gazu do krajów Unii Europejskiej, dopiero wtedy podjęto bardziej zaawansowane działania. Finalnie spór został zażegnany przy wydatnej pomocy Komisji Europejskiej. Prezydencji czeskiej nie udało się reagować w wystarczający sposób na zmienną sytuację międzynarodową a także popadła w zasadniczy spór w Francję jako jednym z dużych państw europejskich i partnerem w prezydencji grupowej. Poza tym nie zapewniła sobie wystarczającego wsparcia pod względem programowym i politycznym a także eksperckim i administracyjno-dyplomatycznym.

Ostatnią w prezentowanej trójce, jest prezydencja Szwecji, która rozpoczęła się w czerwcu 2009 roku. Jej zadania zostały zdeterminowane przez charakter kryzysu finansowego a także ratyfikację traktatu lizbońskiego. Brak poważniejszych sporów czy kontrowersji wokół działań dyplomatycznych wskazywały na uspokojenie prac Unii po burzliwym przewodnictwie Czechów. Rząd Szwedzki aktywnie wspierał Komisję Europejską w jej pracach legislacyjnych dotyczących nowego europejskiego nadzoru finansowego. Ponadto zawarto porozumienie w celu monitorowania stabilności całego systemu finansowego, powołując Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Kolejnym elementem istotnym dla funkcjonowania całej Unii Europejskiej, przypadający na ten okres był pozytywny wynik drugiego referendum w Irlandii. Postawił on przed Szwedami zadanie pilotowania ratyfikacji traktatu przez pozostałe państwa. Za sukces w tej dziedzinie można uznać przekonanie prezydenta Czech do podpisania tego traktatu. Administracja szwedzka skutecznie wypracowała również porozumienie w sprawie powołania na nowe stanowiska w Unii Europejskiej Hermana Van Rompuy'a na przewodniczącego Rady Europejskiej i Katherine Ashton na stanowisko wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wybór wyżej wymienionych, był

ogromnym zaskoczeniem dla opinii publicznej i samych zainteresowanych państw. Odpierając krytykę premier Szwecji tłumaczył, iż dążył do tego by wybór odbył się na zasadach konsensusu a głosowanie poprzedziły konsultacje szefów państw i rządów. Poza tym, Rada Europejska zatwierdziła wskazówki prezydencji dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych [4].

Szwedzka prezydencja skuteczna była także w dziedzinie rozszerzenia Unii Europejskiej, co zaowocowało złożeniem wniosku akcesyjnego przez Islandię a także przyczyniła się do rozwiązania problemu granicznego między Słowenią a Chorwacją, co tym drugim otworzyło drogę do akcesji. Nie bez znaczenia był też fakt, iż otwarto nowy rozdział negocjacji z Turcją.

Szwedzka prezydencja wniosła też wkład w rozwój regionu Bałtyckiego finalizując przyjęcie strategii dla Morza Bałtyckiego, w celu ochrony środowiska i zwiększenia konkurencyjności państw regionu. Pochwały zebrane przez Szwedów po zakończeniu prezydencji dotyczyły ocen dobrej organizacji i logistyki o czym świadczyła mnogość spotkań na różnych szczeblach europejskich pomimo niezbyt wysokiego budżetu. Poza tym Szwedzi wykazali się skutecznością prowadzenia negocjacji i budowania koalicji czego doskonałą egzemplifikacją jest obsadzenie nowych stanowisk w Unii Europejskiej [9].

Reasumując i dokonując porównań omawianych prezydencji za wymienionymi źródłami, możemy dokonać podziału z uwagi na styl i warunki: prezydencje krajów dużych oraz krajów mniejszych, które relatywnie niedawno wstąpiły do Unii Europejskiej. Charakterystyczne dla dużych państw, a w szczególności dla Niemiec i Francji była pokaźna aktywność przywódców a także istotna zdolność do rozdzielania interesów własnych i europejskich [8].

Dla prezydencji niemieckiej, najważniejszym egzaminem jej skutecznego zarządzania okazały się negocjacje traktatu lizbońskiego. Użyte przez administracje instrumenty, a mianowicie konsultacje, szereg spotkań merytorycznych a także wykorzystanie szerpów czyli specjalnych przedstawicieli przywódców państw były instrumentami, które przyniosły duży sukces. Niemcy starały się uważnie podchodzić do postulatów innych państw, starały się negocjować przyszły kompromis lub odpowiednio wcześniej w rozmowach bilateralnych naciskały na porzucenie partykularnych interesów. Były gotowe do ustępstw w nieistotnych kwestiach, by sukces odnotować w sprawach strategicznych. Kanclerz Merkel bardzo często podróżowała w krajach europejskich a także stała się przedstawicielem w Unii Europejskiej dysponował szerokim mandatem negocjacyjnym, szczególnie w kwestiach prawnych. W odróżnieniu do Niemiec, Francja nie kryła się z poglądami, że interesy narodowe są istotnym elementem jej działania co można było zauważyć w reakcji na opinię publiczną, gdzie Francja liczyła się bardziej z głosem płynącym z krajowych środków przekazu. Nie była dla niej istotna opinia wygłaszana przez środki przekazu innych państw członkowskich. Dla Francji przysporzeniem kłopotów była, szczególnie praca z grupowymi partnerami prezydencji.

Duży wpływ na ocenę francuską, odgrywała jakość przywództwa Nicolasa Sarkozy'ego, którego niewątpliwym atutem był dynamizm w działaniu, natomiast wadą był brak zdolności koncyliacyjnych.

Wiele z działań obliczonych było na wzmocnienie jego wizerunku w kraju lub zaledwie wzmocnienie pozycji Francji w strukturach Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o pierwszy aspekt to Sarkozy uzyskał zamierzony cel, natomiast z punktu widzenia międzynarodowego, jego działalność odbierana była bardziej krytycznie. Porównując aktywność kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy'ego widoczne są dysproporcje, ponieważ Niemcy odbyli aż 74 spotkania z różnego rodzaju przedstawicielami, zarówno z państw członkowskich, państw trzecich jak i organizacji międzynarodowych. W tym samym okresie czasu, prezydent Francji odbył 41 spotkań, które w szczególności dotyczyły Unii dla Morza Śródziemnego oraz rozejmu Rosji i Gruzji. W tym zestawieniu finalnie to kanclerz Merkel wzmocniła swój wizerunek męża stanu na arenie międzynarodowej, będąc niemal dwukrotnie bardziej aktywna niż Nicolas Sarkozy.

Na przeciwstawnym biegunie mamy rodzaj prezydencji, prowadzony przez państwa małe i nowe w Unii Europejskiej. Brak doświadczenia a także ograniczenia personalne charakterystyczne dla małych państw powodują, że ten pozornie krótki okres staje się dużym przedsięwzięciem organizacyjnym. Nie inaczej prezentowała się sytuacja Słowenii, lecz trzyletnie przygotowania prowadzone ze wsparciem Komisji Europejskiej, Niemiec i Portugalii a także porozumienie z Francją przyczyniły się do tego, iż Słowenia sprawnie poradziła sobie z kierowaniem pracami Rady. Poza tym udało im się zawrzeć szerokie porozumienie polityczne pomiędzy wszystkimi graczami polityki wewnętrznej w celu uniknięcia niepotrzebnych konfliktów. Strony zobowiązały się do zachowania powściągliwości politycznej. Dzięki temu podczas tych sześciu miesięcy nie dochodziło do większych sporów a także nie prowadzono kampanii wyborczej mimo zbliżających się

wyborów. Takie zachowanie wpłynęło pozytywnie na wizerunek Słowenii na arenie międzynarodowej jako kraju o wysokiej kulturze politycznej [13].

Z punktu widzenia Czech, wielu ekspertów sądziło, że podobnie tak jak inne państwa o mniejszym potencjale szczególnie zewnętrznym, a w przypadku Czech jeszcze z problemami spowodowanymi zawirowaniami w polityce krajowej skoncentrują się na sprawnym administrowaniu agendy przyjętej przez silniejszych poprzedników. Było to sygnalizowane przez premiera Topolanka.

Rzeczywistość jednak okazała się inna i Czesi odeszli od swoich założeń forsując między innymi liberalne koncepcje gospodarcze, które nie dla wszystkich państw Unii były korzystne. Poza tym na słabe oceny opinii publicznej tej prezydencji w przeciwieństwie do Słowenii wpłynęła niestabilność w polityce wewnętrznej, zwłaszcza po dymisji gabinetu premiera Topolanka co wyraźnie osłabiło pozycję Czech w kontaktach z innymi państwami [1].

Doświadczenia powyższych państw wskazują, że aby osiągnąć sukces w sprawowaniu przewodnictwa to jednym z najistotniejszych warunków, jest stworzenie systemu mobilnej koordynacji działań [12]. Współpracę taką, należy podjąć na długo przed objęciem tej funkcji by już na samym starcie mieć zapewnione poparcie szerokiej koalicji i przygotowane zasoby kreatywnych urzędników. Nie bez znaczenia jest także uzyskanie politycznego wsparcia największych państw Unii, ponieważ mają one najwięcej interesów, ale także najwięcej możliwości, które mogą rozwiązywać problemy. Tak między innymi działała prezydencja Słoweńska korzystając z ogromnej pomocy dyplomacji niemieckiej, sekretariatu generalnego Rady i Komisji Europejskiej. Taki schemat nie powiódł się prezydencji Czeskiej z uwagi na napięte relacje pomiędzy nimi a Francją.

LITERATURA

1. Biuletyn Europe Direct. – Poznań, 2009.
2. Czachór Z. Teoretyczne wyznaczniki zmiany i rozwoju UE na przykładzie analizy programu prezydencji Francji / Z. Czachór // Rocznik Integracji Europejskiej. – Poznań, 2008.
3. Górnicz E. Etapy reformy traktatowej 2001-2008. Przebieg i ocena / E. Górnicz // Biuletyn Analiz UKIE. – 2008. – № 20. – S. 29.
4. Górnicz E. Etapy Reformy Traktatowej 2001-2008. Przebieg i ocena / E. Górnicz. – S. 14.
5. Grzelczyk M. Przywództwo polityczne podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Angela Merkel i Nicolas Sarkozy-analiza porównawcza / M. Grzelczyk, E. Maślak // Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej-doświadczenia parterów, propozycje dla Polski / [red. Z. Czachóra, M. Tomaszka]. – Poznań, 2009. – S. 125–126.
6. Ibidem S. 127.
7. Jaskulski A. Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej / A. Jaskulski // Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej» / [red. Z. Czachóra, M. J. Tomaszka]. – Poznań : Wydawnictwo Naukowe WNPiD, 2009.
8. Jesień L. Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji Unii Europejskiej / L. Jesień // Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia / [red. K. Szczerskiego]. – Kraków, 2009. – S. 20.
9. Jesień L. Prezydencja Grupowa UE: Doświadczenia z lat 2007-2009 // L. Jesień, R. Kołatek // Polski Przegląd Dyplomatyczny. – 2000. – № 3 (55). – S. 43–44.
10. Kosman M. Wschodni wymiar polityki zagranicznej UE w okresie prezydencji niemieckiej / M. Kosman // Rocznik Integracji Europejskiej. – Bydgoszcz, 2009.
11. Kreczmańska A. Perspektywy prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej / A. Kreczmańska, M. Koczor // Biuletyn (PISM). – 2008. – № 498.
12. Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej / [red. K. A. Wojtaszczyka]. – Warszawa, 2010.
13. Program prezydencji słoweńskiej [Zasob elektroniczny]. – Tryb dostępu : www.eu2008.si (15.03.2010).
14. Tallberg J. The agenda-shaping powers of the UE Council Presidency / J. Tallberg. – 2003. – February.
15. Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. – Bruksela. – 2008. – 15 kwietnia.
16. Węc J. Nowy model prezydencji w UE po zmianach zaproponowanych w TL / J. Węc // Rocznik Integracji Europejskiej. – Kraków, 2008.

Рецензенти: Іванов М. С., д. політ. н., професор;
Бобіна О. В., к. і. н., доцент;
Лушагіна Т. В., к. політ. н., ст. викладач.

© Людвіцький Т., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2014 р.

ЛЮДВІЦЬКИЙ Томаш – магістрант відділу політичних наук і журналістики Університету ім. Адама Міцкевича в Познані, м. Познань, Польща.

Коло наукових інтересів: політика Європейського Союзу, особливості головування в Раді Європи.