

Bogusława Bednarczyk

WPROWADZENIE

Unia Europejska pozostaje projektem w fazie tworzenia. Wewnętrzne zmiany w Unii oraz konieczność uwzględnienia zmieniających się okoliczności poza wspólnotą, wymagają lepszej koordynacji działań, silniejszego poczucia wspólnoty interesów, a także nowych instrumentów ich realizacji. Z takiej perspektywy należy spojrzeć na rozwiązania, które zaproponowała Polska i przeprowadziła w trakcie swojej prezydencji w Radzie UE, często wbrew wielu niesprzyjającym okolicznościom zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i pozaeuropejskiej.

Polska prezydencja była kolejną, czwartą prezydencją po wejściu w życie traktatu z Lizbony, wprowadzającego nową organizację Unii Europejskiej, która istotnie zmieniła sposób sprawowania przewodnictwa w Radzie Europejskiej. Swoistym *novum* jest unormowana traktatowo współpraca trzech państw członkowskich kolejno sprawujących prezydencję, czyli tzw. trio, które objęło Polskę, Danię i Cypr. Należy podkreślić, że zmiany wprowadzone przez traktat lizboński spowodowały zmianę charakteru rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Obecny kształt prezydencji w mniejszym stopniu kreuje ją na wydarzenie polityczne, jest to raczej przedsięwzięcie organizacyjne, w które angażują się władze, administracja centralna, parlament, samorządy i wiele instytucji i organizacji pozarządowych.

Prezydencja Rady UE to mechanizm, który pozwala państwom członkowskim kierować pracami Unii. W trakcie półrocznej kadencji dane państwo członkowskie przewodniczy posiedzeniom Rady Unii Europejskiej, wypracowuje kompromisy, organizuje spotkania ministerialne i szczyty z państwami trzecimi. Do

wejścia w życie w grudniu 2009 r. traktatu lizbońskiego premier lub prezydent kraju sprawującego prezydencję był przewodniczącym Rady Europejskiej i reprezentował Unię poza jej granicami¹. W tej płaszczyźnie doszło do najistotniejszych zmian: obecnie UE ma stałego przewodniczącego Rady i wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych, którzy przejęli wiele prestiżowych obowiązków prezydencji². Początkowo funkcję stałego przewodniczącego Rady Europejskiej nazywano potocznie prezydentem Unii. Nazwa ta jednak się nie przyjęła. Pojawienie się przewodniczącego odebrało część kompetencji państwu sprawującemu prezydencję³. Przygotowywanie tzw. wniosków końcowych było do tej pory jednym z ważniejszych zadań każdej prezydencji. Do obowiązków państwa przewodniczącego UE należało przygotowanie programu kolejnego szczytu i uzgodnienie stanowisk poszczególnych państw członkowskich. Mimo zmian traktatowych podstawowe reguły gry nie uległy zmianie. Do jego obowiązków nadal należy prowadzenie niezliczonej ilości spraw, spotkań i przede wszystkim radzenie sobie z nieprzewidywalnymi wydarzeniami w samej Unii i poza nią.

Czas polskiej prezydencji zbiegł się z ogromem wyzwań natury ekonomicznej, społecznej i politycznej, przed którymi, w następstwie kryzysu światowego, stanęła Unia Europejska. Skala problemów, z którymi zmagają się współczesny świat i Europa przekłada się na wewnętrzne problemy samej Unii, która w obliczu nękającego Grecję kryzysu gospodarczego i groźby podobnych zjawisk w części państw członkowskich, usiłuje zachować jedność i solidarność. Polska wypełniając obowiązki wynikające z funkcji przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej czyniła to zarówno w kontekście zmodyfikowanej traktatem lizbońskim roli prezydencji, jak i z uwzględnieniem uwarunkowań ekonomicznych, które zdeterminowały czas polskiego przewodnictwa.

Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” ma ukazać wielowątkowość i złożoność uwarunkowań polskiej prezydencji, które determinują zdolność do wypełniania obowiązków zeń wynikających, ale zarazem wskazują na charakter i skalę problemów, z którymi boryka się współcześnie Unia Europejska. Intencją autorów jest ukazanie prezydencji jako wyzwania dla Polski oraz szansy promocji jej interesów w Unii Europejskiej. Tak postawiony problem badawczy wpisuje się w trwającą dyskusję o roli prezydencji jako takiej, która z założenia ma realizować interes ponadnarodowy, a nie narodowy. Zarazem jed-

¹ Przykładowo, w 2008 r., zaraz po rozpoczęciu francuskiej prezydencji, doszło do wojny w Gruzji. Prezydent Francji Nicolas Sarkozy negocjował w Moskwie i Tbilisi zawieszenie broni.

Mógł występować jako mediator, przede wszystkim dlatego, że reprezentował całą Unię.

² Zgodnie z traktatem lizbońskim, w stosunkach z zagranicą, Unię reprezentuje wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (obecnie brytyjska baronessa Catherine Ashton). To do niej należy przewodniczenie spotkaniom unijnych szefów ASZ i ona przedstawia stanowisko Unii w sprawach międzynarodowych (np. podczas wydarzeń, które miały miejsce w Afryce Północnej).

³ Państwo sprawujące prezydencję nadal zwołuje szczyty (decyduje o terminie i o tym, czy potrzebny jest np. dodatkowy szczyt), ale już nie ono spisuje wnioski ze szczytu, czyli przesłania szefów państw i rządów.

nak zauważyć należy, że zdefiniowane cele ponadnarodowe wcale nie muszą kolidować z celami narodowymi – wręcz przeciwnie, to, co określa się mianem interesu narodowego, nierzadko jest uzależnione od realizacji celów zdefiniowanych jako cele wspólnotowe.

Zamieszczone w niniejszej publikacji artykuły mają charakter interdyscyplinarny i ukazują analizowany problem z różnych perspektyw badawczych. Pozwala to na szerszą analizę pozbawioną jednorodnego, a tym samym zawężonego spojrzenia. Autorzy reprezentujący różne środowiska, zarówno akademickie, jak i pozaakademickie, w swoich refleksjach oscylują wokół takich zagadnień, jak: rola prezydencji w świetle traktatu lizbońskiego, uwarunkowania polskiej prezydencji, wyzwania i priorytety polskiej prezydencji, ocena przygotowań do polskiej prezydencji, rola i pozycja Polski w UE w kontekście sprawowania prezydencji, polityczne, społeczne, gospodarcze i kulturowe wyzwania Unii Europejskiej.

Partnerstwo Wschodnie uplasowało się wysoko wśród priorytetów polskiej prezydencji i problematyce tej poświęcony jest artykuł Karoliny Szwarz. Polskie władze przygotowały umiarkowany ambitny program, który koncentrował się przede wszystkim na sprawach całej Unii, choć z pewnym wskazaniem na polsko-szwedzkie Partnerstwo Wschodnie, czyli program współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE. Zakładano również, że pod koniec września 2011 r. uda się skutecznie zorganizować szczyt Partnerstwa Wschodniego, który pierwotnie mieli zorganizować Węgrzy. Sukces tego wydarzenia świadczyłby, że Polska prezydencja była udana. Planowano również, że gdyby się udało podpisać umowę stowarzyszeniową oraz umowę o wolnym handlu z Ukrainą (co już na początku prezydencji z racji skomplikowanych negocjacji było trudne), przewodnictwo w Radzie można byłoby uznać za sukces.

Opozycja, podkreślając fiasko prezydencji, wskazywała przede wszystkim na nie do końca udany wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego i oddalenie się rządzonej przez Wiktora Janukowycza Ukrainy od UE. Niemniej sama idea Partnerstwa nie została skreślona z programu politycznego UE. Ukraina i Białoruś będą się zmieniać, a grunt pod dalsze kontakty z Unią został przygotowany właśnie w trakcie polskiej prezydencji. Umowa stowarzyszeniowa z Unią dla obecnych władz Ukrainy jest na drugim planie. Jej wdrożenie, oprócz zysków, to także koszty, a Ukraina nie jest obecnie chętna do reform. I właśnie plusem było i jest zaangażowanie Polski na rzecz rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Nie ma wątpliwości, że Polska oczekiwała znacznego postępu tego programu. Represje polityczne, jakim było aresztowanie byłej premier Julii Tymoszenko, spowodowały niepodpisanie umowy o stowarzyszeniu Ukrainy z Unią. Partnerstwo Wschodnie jest nadal ofertą Unii dla Wschodu, a to właśnie Polska odegrała główną rolę w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej.

Kluczowym aspektem prezydencji była nowa architektura instytucjonalna Unii Europejskiej. Analizę polityczno-prawnych aspektów prezydencji Polski przeprowadziła Magdalena Balczyk. Zmiany architektury instytucjonalnej zjed-

noczonej Europy po przyjęciu traktatu lizbońskiego doprowadziły do modyfikacji roli przewodnictwa państw w Radzie UE. Powołanie nowych funkcji: stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa skutkowało utratą szeregu kompetencji przez prezydencję w ramach zjednoczonej Europy. Prezentowane zmiany doprowadziły do zmniejszenia politycznego oraz medialnego znaczenia przewodnictwa państw w obrębie UE. Zmiany instytucjonalne UE prowadziły do zawężenia spraw zarządzanych przez prezydencję na płaszczyźnie organizacyjnej i merytorycznej. Problematyka ta była także przedmiotem rozważań Pauliny Habas.

Najważniejsze osiągnięcia prezydencji w zakresie poprawy bezpieczeństwa energetycznego UE to doprowadzenie do przyjęcia przez kraje UE konkluzji dotyczących współpracy energetycznej na posiedzeniu Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE). Pozwoli to na realne zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii w Europie. Zagadnienia energetyczne w polskiej prezydencji poruszyli Anna Piziak-Rapacz i Tomasz Młynarski. Polska objęła przewodnictwo w czasie, gdy polityka energetyczna stała się przedmiotem powszechnej uwagi. W świetle postanowień traktatu lizbońskiego zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego stało się jednym z głównych celów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Przyjęta pod koniec prezydencji, w listopadzie 2011 r. deklaracja warszawska wyznaczyła działania, których realizacja ma zapewnić Europie bezpieczeństwo energetyczne.

Ważnym obszarem dla przewodnictwa Rzeczypospolitej w Radzie UE było zagadnienie ochrony środowiska oraz zmiany klimatyczne. Obszar zmian klimatycznych badała Sandra Fiałek. Jednym z celów prezydencji było wypracowanie na forum Rady UE jednolitego stanowiska Unii w zakresie skutecznego działania na rzecz ochrony klimatu oraz dążenie do osiągnięcia prawnie wiążącego nowego porozumienia w czasie konferencji stron Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Durbanie w Republice Afryki Południowej. Przyjęty plan działania ma doprowadzić, najpóźniej do 2015 r., do stworzenia nowego prawnie wiążącego porozumienia prawnego, które obejmie wszystkie kraje Konwencji klimatycznej i 100 proc. emisji gazów cieplarnianych w tej grupie. Dotychczas obowiązujący protokół z Kioto nakładał bowiem obowiązki redukcyjne tylko na grupę krajów rozwiniętych. Podczas szczytu zapadła też decyzja, że Unia Europejska przyjmie drugi okres protokołu z Kioto – po roku 2012.

Wśród priorytetów programu wymienianych przez polskich polityków przed objęciem prezydencji wymieniano dążenie do pogłębienia integracji unijnego rynku, uzasadniając to tym, że te działania powinny przyspieszyć wzrost gospodarczy. O znaczeniu inicjatyw i działań podejmowanych w czasie polskiej prezydencji w zakresie autonomicznej i traktatowej polityki handlowej pisała Małgorzata Czermińska. Prezydencja położyła nacisk na dalsze otwieranie rynku europejskiego na kontakty handlowe z partnerami zewnętrznymi. Wspierała inicjatywy Komisji Europejskiej w zakresie ułatwiania dostępu do rynków kapitałowych oraz funduszy wysokiego ryzyka małym i średnim przedsiębiorstwom.

Mając na uwadze dotychczasowy rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prezydencja skupiła swoje wysiłki na skutecznym wdrażaniu inicjatyw o zasadniczym znaczeniu dla realizacji programu sztokholmskiego. Polska prowadziła działania mające na celu dalsze wdrażanie i opracowywanie mechanizmów zapewniających ochronę praw i wolności obywateli Unii Europejskiej. Przedmiotem artykułu Bogusławy Bednarczyk jest próba analizy i oceny polskiej prezydencji w ramach „prezydenckiego trio”, pod kątem zaangażowania w wielopłaszczyznową reformę europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Na tle wielu innych zadań, które stanęły przed prezydencją po wejściu w życie traktatu z Lizbony nie było w tej dziedzinie spektakularnych osiągnięć, co nie zmienia faktu, że każdy krok do przodu był ważny, ponieważ problematyka ochrony i gwarancji praw człowieka stanowi we współczesnym świecie problem niełatwy do rozwiązania. Do analizy zostały wybrane tylko niektóre kwestie, zdaniem autorki, najistotniejsze do stworzenia spójnego i jednolitego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Systemu, który zapewni bezpieczeństwo prawne i będzie chronił jednostkę przed naruszeniami nie tylko ze strony państwa, ale także instytucji wspólnotowych, co ma niebagatelne znaczenie wobec wzrostu kompetencji Unii w niemal wszystkich dziedzinach życia.

15 grudnia 2011 r. Rada UE podjęła decyzję o podpisaniu umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA). Było to jedno z działań podjętych w okresie polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Dawno już żaden projekt aktu prawnego nie wzbudził takich emocji i protestów w Polsce. Marta Kolendowska-Matejczuk przeprowadziła wnikliwą analizę tego zjawiska i postawiła prowokujące pytanie: czy umowa ACTA była sukcesem polskiej prezydencji?

Brak unijnego systemu w zakresie ochrony patentowej stanowił do tej pory barierę dla prawidłowego i skutecznego funkcjonowania europejskich firm zarówno na rynku wewnętrznym UE, jak i na rynkach światowych. O znaczeniu prac prowadzonych w trakcie polskiej prezydencji nad finalizacją konstrukcji jednolitego systemu patentowego, taniego i łatwo dostępnego dla europejskich przedsiębiorców, pisała Anna Bogucka. Brak jednolitej ochrony patentowej na terenie Unii Europejskiej był zbyt kosztowny dla gospodarek państw Unii i dlatego uznano, że należy szybko zakończyć prace nad pakietem dokumentów w tym zakresie.

Zamierzenia, które były przygotowywane do wykonania podczas prezydencji, musiały zostać uzupełnione odpowiedzią na bieżące problemy. Wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie wywołały dodatkowe problemy i wyzwania. Zwiększenie zaufania do Europy, odbudowa wspólnego języka i wiary w europejską politykę, wymagały zręcznej strategii i oparcia się na zasadzie solidarności, która już wiele razy tworzyła przestrzeń porozumienia na kontynencie europejskim.

Spore zagrożenie dla prestiżu prezydencji znajdowało się także w kraju. Przypadająca w tym okresie kampania wyborcza sprawiła, że wielokrotnie forum

unijne było wykorzystywane dla artykułowania swoich racji przez partie polityczne. Faktem jest, że jeszcze przed wyborami opozycja ogłosiła prezydenturę za nieudaną. Jednak prezydencja została w pewnym sensie oceniona przez Polaków już w dniu wyborów: Polacy pozytywnie ocenili przewodniczenie Radzie Europejskiej pozostawiając PO przy władzy.

W Europie polską prezydenturę oceniano znacznie lepiej niż w kraju. Wbrew negatywnym opiniom polityków opozycji, w Europie dominowały głosy, że była to najlepsza prezydencja od czasu przyjęcia traktatu lizbońskiego. A trzeba pamiętać, że przewodnictwo przypadło w okresie następujących po sobie kryzysów. Na przestrzeni kilku lat Polska stała się jednym z liczących się państw w Unii i zainicjowała ważne nowe inicjatywy polityczne, gospodarcze i społeczne. Reakcje i opinie USA na polską prezydenturę przedstawiła Agnieszka Jarmuła.

Należy podkreślić, że kryzys zadłużeniowy w strefie euro najbardziej zaważył w minionym roku na stosunkach USA z Unią Europejską. Fakt, że Polska nie ma wspólnej waluty przyczynił się do tego, że jej prezydencja w Unii Europejskiej nie przyciągnęła wiele uwagi w Stanach Zjednoczonych. Uznano jednak, że prezydencja była skuteczna w takich sprawach, jak Partnerstwo Wschodnie, przystąpienie Chorwacji do UE, podtrzymywanie programu rozszerzenia Unii. Nacisk położony przez Polskę na sprawy bezpieczeństwa uznano za pozytywny w sytuacji szczupłego budżetu UE na zbrojenia.

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” powstał dzięki współpracy naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy współpracujących z naszą uczelnią od wielu lat. Tom zamykają recenzje najnowszych pozycji książkowych, tematycznie związanych ze współczesnymi stosunkami międzynarodowymi oraz sprawozdania z najważniejszych konferencji, które odbyły się w krakowskim środowisku naukowym w roku 2012. Istotnym wkładem związanym z problematyką niniejszego numeru jest sprawozdanie obserwatora OBWE Spasimira Domaradzkiego z przebiegu wyborów parlamentarnych na Ukrainie w listopadzie bieżącego roku.

Zapraszamy do współpracy i lektury.