

PRZEWODNICZĄCY RADY EUROPEJSKIEJ – OD ROTACJI DO WYBORÓW

1. Wprowadzenie

Rada Europejska jest obecnie jedną z kluczowych instytucji Unii Europejskiej, mającą kompetencje zarówno do określania strategicznych kierunków rozwoju całej organizacji międzynarodowej, jak też stanowiska wobec ważnych, wrażliwych kwestii unijnych polityk. Rada Europejska jest jednocześnie jednym z najciekawszych elementów systemu organizacyjnego obecnej Unii Europejskiej, bowiem instytucja ta powstała w drodze zwyczajowych spotkań przedstawicieli państw członkowskich, dopiero z czasem praktyka ta została usankcjonowana w traktatach prawa pierwotnego (po raz pierwszy w Jednolitym Akcie Europejskim¹).

Dotychczasowe reformy traktatów założycielskich obecnej Unii Europejskiej obejmowały wiele aspektów działalności Rady Europejskiej. Jedną z istotnych kwestii była m.in. modyfikacja organizacyjnego systemu koordynacji działań tej instytucji. W pierwotnym kształcie Radzie Europejskiej na zasadzie rotacyjnej przewodniczył szef państwa lub rządu państwa członkowskiego, które sprawowało półroczne rotacyjne przewodnictwo w Radzie UE (Prezydencję).² Po ostatniej reformie dokonanej na mocy Traktatu z Lizbony³ wprowadzono stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na dwupółletnią kadencję.

W kontekście wprowadzonych nowelizacji, celem niniejszego artykułu jest po pierwsze analiza obowiązujących zasad wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej na tle zmieniających się warunków prawnych. Po drugie zaś – wskazanie potencjalnego wpływu zmodyfikowanych reguł jego funkcjonowania na sposób i efektywność działania w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.

1 Jednolity Akt Europejski, podpisany 17 i 28 lutego 1986 r., wszedł w życie z dniem 1 lipca 1987 r. (Dz.U. WE L 169 z 29.06.1987 r.).

2 Zasada taka została wprowadzona w pierwotnej wersji Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie z dniem 1 listopada 1993 r. (Dz.U. WE C 191 z 29.7.1992 r.).

3 Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2009 r. (Dz.U. UE C 306 z 17.12.2007 r.).

2. Ewolucja zasad pełnienia funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej

Ustanowienie funkcji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej dokonane zostało na mocy postanowień Traktatu z Lizbony – ostatniego traktatu reformującego traktaty założycielskie. Koncepcja ta nie była nowa, bowiem pojawiła się już w latach 70-tych ubiegłego wieku, natomiast gotowe propozycje zmian traktatowych w tym zakresie wypracowane zostały przez Konwent Europejski, opracowujący tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.⁴ Nowe regulacje odnoszące się do funkcjonowania Rady Europejskiej były częścią projektu systemowej reformy Unii Europejskiej, która miała w zamyśle stanowić odpowiedź na problem skuteczności działania unijnej struktury organizacyjnej. Wśród jej przyczyn wskazywano m.in. nieefektywny model prezydencji – zarówno w odniesieniu do praktyki funkcjonowania Rady Unii Europejskiej, jak i Rady Europejskiej. Jako konsekwencję wskazywano najczęściej niewystarczającą zdolność Rady Europejskiej do wytyczania ogólnych kierunków i niezbędnych impulsów do rozwoju Unii Europejskiej, co wpływało na kryzys przywództwa w całej Unii Europejskiej.⁵

Dotychczasowe rotacyjne przewodnictwo w Radzie Europejskiej jednego z państw członkowskich (zmieniające się co pół roku) nie sprzyjało spójnemu funkcjonowaniu Rady Europejskiej. Zwłaszcza, że to przewodnictwo krajowe było w znacznym stopniu obciążone obowiązkami związanymi z jednoczesnym sprawowaniem prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, a co za tym idzie – także przewodniczeniem organom doradczym Rady. Dotychczasowa praktyka rotacyjnego połączonego przewodnictwa w dwóch kluczowych instytucjach Unii Europejskiej niewątpliwie wpływała negatywnie na jego efektywność.⁶ Koncepcja reformy tego modelu funkcjonowania Rady Europejskiej (i Rady) uzasadniana była również nowymi wyzwaniami, związanymi z bliską perspektywą rozszerzenia ówczesnej Unii Europejskiej o 10 nowych państw członkowskich oraz narastającą potrzebą zwiększenia efektywności przywództwa w całej Unii Europejskiej.

Stały przewodniczący Rady Europejskiej postrzegany był jako skuteczniejsze rozwiązanie w obszarze promocji i realizacji interesów Unii Europejskiej, zarówno wewnątrz, jak na zewnątrz tej organizacji. Zmiana mechanizmu przewodniczenia Radzie Europejskiej nie była traktowana jako cel *stricte* doktrynalny, teoretyczny,

4 K. Wojtowicz, Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy — podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 32; Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (CONV 850/03), 18.07.2003, wersja ostateczna – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U. C 310 z 16.12.2004 r.).

5 Zob. w szczególności C. Grant, Restoring leadership to the European Council, „Center for Euroean Reform Bulletin” z 1.04.2002 r., zob. tekst <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2002/restoring-leadership-european-council> (data dostępu: 26.01.2015 r.), A. Szczerba-Zawada, Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, Warszawa 2013, s. 96, K.M. Witkowska-Chrzczonek, Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, Toruń 2014, s. 132-135.

6 A. Szczerba-Zawada, Przewodniczący Rady Europejskiej, czyli o postlizbońskiej formule przewodnictwa w Radzie Europejskiej, „Przegląd Sejmowy”, 2014, nr 4(123), s. 245.

ale jako pomysł na zwiększenie niezbędnej zdolności do skutecznego funkcjonowania w strukturze Unii Europejskiej w przededniu największego historycznie rozszerzenia tej organizacji.

Pomimo szerokiego konsensusu w kwestii samej potrzeby reformy modelu funkcjonowania Rady Europejskiej wypracowanie kompromisu co do istoty i formuły przewodnictwa w tej instytucji okazało się dość skomplikowane. W ramach Konwentu zarysowały się różnice zdań przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich. Jedną z koncepcji, popieranych w szczególności przez Niemcy i Francję, było wprowadzenie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. W silnej opozycji do tej koncepcji byli przedstawiciele mniejszych państw członkowskich, zwolennicy metody wspólnotowej, optujący za pozostawieniem dotychczasowego rotacyjnego modelu przewodnictwa, skorygowanego tylko o niezbędne elementy poprawiające efektywność w praktyce. Podnosili oni, z jednej strony, że wprowadzenie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na określoną kadencję, a tym samym niepodlegającego odpowiedniej kontroli ze strony państw członkowskich, może obniżać legitymację demokratyczną Unii. Z drugiej zaś wskazywano, że odejście od systemu rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Europejskiej sprzyjać będzie nadmiernej koncentracji władzy w rękach największych państw członkowskich Unii Europejskiej.⁷ Oponenti wobec koncepcji wprowadzenia nowego modelu stałego, kadencyjnego przewodniczącego Rady Europejskiej wskazywali także, że tego rodzaju zmiana w systemie instytucjonalnym Unii może zaburzyć funkcjonowanie ugruntowanego dotychczas modelu równowagi instytucjonalnej oraz współpracy i koordynacji w ramach unijnych procedur decyzyjnych.⁸

Ostatecznie w sprawie przewodnictwa w Radzie Europejskiej wypracowany został kompromis, stanowiący wypadkową stanowisk dwu głównych grup państw członkowskich. Idea instytucjonalizacji stałego przewodnictwa w Radzie Europejskiej powiązana została z enumeratywnym wskazaniem kompetencji tego przewodniczącego. W ten sposób rola stałego przewodniczącego Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii została określona niemal analogicznie do dotychczasowego rotacyjnego przewodnictwa krajowego.

Wypracowana w traktacie Konstytucja dla Europy, kompromisowa koncepcja stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, została ostatecznie wprowadzona w życie na mocy postanowień Traktatu z Lizbony.⁹ Kompetencje przewodniczącego

7 Zob. szerzej: J. Tallbegr, *Bargaining Power in the European Council*, "Journal of Common Market Studies", 2008, vol. 46, No 3, s. 689-690.

8 Zob. szerzej np. I. Pernice, *Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union*, (w:) J.M. Beneyto Pérez, I. Pernice (red.), *The Government of Europe: Which Institution Design for the European Union*, Baden-Baden 2004, s. 36-44.

9 Zob. P. Craig, *The President of the European Council*, (w:) J.M. Beneyto, I. Pernice (red.), *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts. Lisbon and Beyond*, Baden-Baden 2011, s. 208-212.

Rady Europejskiej ujęte zostały w art. 15 ust. 6 skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej.

3. Procedura wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej

Stały przewodniczący Rady Europejskiej wybierany jest, zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 5 skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej, przez samą Radę Europejską (kwalifikowaną większością głosów) na okres dwóch i pół roku. Jego mandat może być jednokrotnie odnawialny. Inne instytucje, w tym m.in. Parlament Europejski, nie mają żadnych uprawnień (odmiennie niż np. w przypadku przewodniczącego Komisji Europejskiej) w procedurze wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej, który uosabia międzyrządowy, a nie wspólnotowy wymiar integracji w ramach Unii Europejskiej.

Decyzja Rady Europejskiej w sprawie wyboru jej przewodniczącego podejmowana jest kwalifikowaną większością głosów, a zatem zgodnie z postanowieniami art. 235 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie TFUE. Oznacza to, że w głosowaniu biorą udział wyłącznie szefowie państw lub rządów, reprezentujący państwa członkowskie Unii. Inni członkowie Rady Europejskiej (przewodniczący Komisji Europejskiej oraz ewentualnie – dotychczasowy przewodniczący Rady Europejskiej) nie uczestniczą w głosowaniu. Uchwała Rady Europejskiej podejmowana jest przy zastosowaniu zasad, określonych w artykule 16 ustęp 4 TUE i artykule 238 ustęp 2 TFU. Dotychczasowe decyzje w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej podejmowane były zgodnie z zasadami tzw. systemu nicejskiego (obowiązywał do dnia 31 października 2014 r.).

W odniesieniu do głosowania w Radzie Europejskiej kwalifikowaną większością głosów stosowane są odpowiednio zasady przyjęte w Radzie Unii Europejskiej. Stosowane do 31 października 2014 r. zasady głosowania większością kwalifikowaną oparte były o tzw. „ważenie głosów”, którego istota sprowadzała się do tego, że poszczególnym państwom przypisana była różna liczba głosów.¹⁰ Podział głosów następował podczas negocjacji na konferencjach międzynarodowych – dokonywany był względnie proporcjonalnie, z uwzględnieniem takich czynników, jak potencjał gospodarczy państw członkowskich oraz liczba ludności i wielkość ich terytorium, przy korzystniejszym traktowaniu małych państw. Dla podjęcia wszystkich dotychczasowych decyzji Rady Europejskiej w sprawie wyboru jej stałego przewodniczącego (zarówno Hermana von Rompuy’a w pierwszej kadencji – 1 grudnia 2009 r. i przy reelekcji – 1 marca 2012 r., jak też Donalda Tuska – 30 sierpnia 2014 r.) większość kwalifikowana wymagała co najmniej 255 głosów „za”, oddanych przez co

10 Szerzej na temat głosowania ważnego w organizacjach międzynarodowych patrz: Z.M. Doliwa-Klepcka, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1999, s. 217-222; H.G. Schermers, *International Institutional Law*, Vol. 2, *Functioning and Legal Order*, Leiden 1972, s. 331-335.

najmniej dwie trzecie państw członkowskich w Radzie Europejskiej (przesłanki określone dla uchwał, które nie były przyjmowane na wniosek Komisji).

Traktat z Lizbony w istotny sposób zmienił docelowy (tj. obowiązujący od dnia 1 listopada 2014 r.) tryb podejmowania decyzji kwalifikowaną większością w Radzie UE, który stosowany jest odpowiednio przy podejmowaniu decyzji kwalifikowaną większością w Radzie Europejskiej (jak w przypadku wyboru jej przewodniczącego). Wprowadzony został wymóg podwójnej większości, tj. liczby państw i liczby ludności, bez określenia liczby głosów. W myśl postanowień wspomnianego już art. 238 ust. 2 TFUE, stosowanego do przypadków podejmowania decyzji przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów, podjęcie uchwały wymaga poparcia jej przez co najmniej 72% członków Rady Europejskiej reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Wymóg taki będzie obowiązywał dla podjęcia przyszłych decyzji w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej.¹¹

Regulacja traktatowa w kwestii wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej jest bardzo lakoniczna, jednak celem doprecyzowania tej procedury przyjęto deklarację nr 6 dołączoną do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.¹² Przedstawiciele państw członkowskich uczestniczący w pracach nad traktatem reformującym postanowili, że przy wyborze osoby na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej należy uwzględnić, w należyty sposób, konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej państw członkowskich (co ma zapewniać odpowiedni balans sił politycznych i wpływów).¹³

W Traktacie o Unii Europejskiej nie uwzględniono żadnych szczegółowych wymogów, jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Jedyne traktatowe zastrzeżenie odnosi się do zakazu sprawowania przez przewodniczącego Rady Europejskiej (a zatem – już po wyborze na to stanowisko) krajowej funkcji publicznej (art. 15 ust. 6 TUE).¹⁴ Wprowadzony wymóg *incompatibilitas* wydaje się uzasadniony względami praktycznymi. Podkreśla także odejście od dotychczasowego modelu rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Europejskiej przez szefa państwa lub rządu tego państwa członkowskiego, które

11 Szerzej na temat zasad podejmowania uchwał kwalifikowaną większością głosów – zob. A. Doliwa-Klepacka, Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej, Warszawa-Białystok 2014, s. 48-51 i cytowana tam literatura.

12 Deklaracja odnosząca się do artykułu 15 ustępy 5 i 6, artykułu 17 ustępy 6 i 7 oraz artykułu 18 Traktatu o Unii Europejskiej, zob. tekst deklaracji http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14434&Itemid=431#6 (data dostępu: 26.01.2015 r.).

13 Analogiczne wymogi przy wyborze przewodniczącego Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Zob. w tym zakresie ciekawe rozważania A. Gostyńskiej, Learning from Herman: A handbook for the European Council president, "Center for European Reform Bulletin" z 21.08.2014 r. zob. tekst <http://www.cer.org.uk/insights/learning-herman-handbook-european-council-president#sthash.1Kuy3MVQ.dpuf> (data dostępu: 30.01.2015 r.).

14 Zob. też uwagi J. Barcza, Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej, Warszawa 2010, s. 188.

w danym półroczu sprawuje prezydencję. Niepołączalność stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej z funkcją krajową sprzyjać będzie większej koncentracji działań na rzecz realizacji kompetencji Rady Europejskiej, ale też wzmocnieniu autorytetu urzędu, którego sprawowanie nie będzie musiało być godzone z lojalnością wobec piastowanej funkcji krajowej.

Nowe rozwiązanie traktatowe (powierzenie autonomicznego prawa wyboru przewodniczącego członkom Rady Europejskiej) niewątpliwie zwiększa też odpowiedzialność członków Rady Europejskiej za podejmowane decyzje personalne. Wprawdzie nie ma w tym względzie wyraźnych rozstrzygnięć proceduralnych, jednak wydaje się, że kluczowym kryterium, które powinno być brane pod uwagę przy wyborze przewodniczącego Rady Europejskiej jest doświadczenie w praktyce funkcjonowania Rady Europejskiej. Kryterium rangi kandydata, odpowiadającej statusowi członka Rady Europejskiej (tj. pełnienie funkcji prezydenta lub premiera) postulowane było np. przez państwa Beneluksu jeszcze na etapie prac nad tekstem traktatu reformującego.¹⁵ Formalnie nie znalazło się w odpowiednich przepisach traktatowych, jednak wydaje się być pragmatycznie uzasadnione z uwagi na zapewnienie sprawnego funkcjonowania Rady Europejskiej, oddziałującego w konsekwencji na skuteczność całej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej. Wymóg sprawnego funkcjonowania Rady Europejskiej determinuje niewątpliwie argumenty, które powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wyborze kandydata na przewodniczącego Rady Europejskiej. Podstawowe znaczenie powinny mieć względy merytoryczne (w tym np. doświadczenie w pracy w ramach Rady Europejskiej) i zdolności administracyjne kandydata.

Dotychczasowa praktyka wydaje się być potwierdzeniem takiego podejścia. Pierwszym Przewodniczącym Rady Europejskiej wybranym przez szefów państw i rządów był Herman von Rompuy (w momencie dokonania wyboru – premier Belgii).¹⁶ Jego kadencja rozpoczęła się dnia 1 grudnia 2009 r. (do 31 maja 2012 r.). Po ponownym wyborze na to stanowisko¹⁷ pełnił swoją funkcję od 1 czerwca 2012 r. do 30 listopada 2014 r. Drugim w historii wybranym przewodniczącym jest Donald Tusk (w momencie dokonania wyboru – premier RP), który rozpoczął swoją kadencję w dniu 1 grudnia 2014 r. (do 31 maja 2017 r.).¹⁸ Według doniesień prasowych, pod uwagę brano czterech poważnych kandydatów: Donalda Tuska, premier Danii – Helle Thorning-Schmidt, dotychczasowego przewodniczącego Komisji Europej-

15 Zob. J.W. Sap, *The European President*, "European Competition Law Review", 2005, nr 1, s. 49, C. Closa, *Institutional Innovation in the EU: The 'Permanent' Presidency of the European Council*, (w:) F. Laursen (red.), *The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and Implementation*, Farnham 2012, s. 123-124.

16 Decyzja Rady Europejskiej (2009/879/UE) z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej (Dz.U. UE L 315 z 2.12.2009 r.).

17 Decyzja Rady Europejskiej (2012/151/UE) z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej (Dz.U. UE L 77 z 16.03.2012 r.).

18 Decyzja Rady Europejskiej (2014/638/UE) z dnia 30 sierpnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej (Dz.U. UE L 262 z 2.9.2014 r.).

skiej – Jose Manuela Barroso oraz premiera Łotwy – Valdisa Dombrovskisa.¹⁹ Jak widać, każdy z kandydatów miał niezbędne doświadczenie praktyczne w ramach funkcjonowania Rady Europejskiej.

Bardzo ważną modyfikacją „przedlizbońskiego” systemu przewodnictwa w Radzie Europejskiej jest także wydłużenie okresu sprawowania tej funkcji z półrocznego – w przypadku poprzedniego przewodnictwa połączonego z prezydencją w Radzie – do dwuipółletniego – w przypadku obecnego stałego przewodniczącego. Jak wspomniano, mandat przewodniczącego może być jednokrotnie odnowiony. Zmiana w tym zakresie również powinna pozytywnie wpływać na efektywność działań, podejmowanych w ramach Rady Europejskiej, dając możliwość realizacji nie tylko celów krótkoterminowych, ale także przewidzianych na dłuższy okres. Powinno to także ułatwić koordynację współpracy z innymi instytucjami Unii Europejskiej, a w konsekwencji – wzmocnić pozycję Rady Europejskiej w systemie organizacyjnym Unii.

Dyskrecjonalna kompetencja Rady Europejskiej w zakresie podjęcia decyzji w sprawie wyboru kandydata na przewodniczącego Rady Europejskiej rozciąga się także na prawo do pozbawienia przewodniczącego mandatu w przypadku przeszkody lub poważnego uchybienia (art. 15 ust. 5 TUE). Odwołanie następuje zgodnie z taką samą procedurą jak powołanie. Przepisy traktatowe wyraźnie wskazują, że Rada Europejska nie jest zobligowana do podjęcia działań zmierzających do odwołania przewodniczącego nawet w sytuacji spełnienia się którejś z przewidzianych przesłanek. Przepis traktatowy wyraźnie przewiduje możliwość, a nie obowiązek, podjęcia decyzji o odwołaniu przewodniczącego, pozostawiając Radzie Europejskiej autonomię w ocenie zaistniałej sytuacji. Niemniej jednak należy uznać tę modyfikację dotychczasowych reguł, odnoszących się do przewodniczącego Rady Europejskiej za istotne narzędzie kontroli politycznej.²⁰ Najbardziej dotkliwym w swym charakterze instrumentem byłoby oczywiście pozbawienie przewodniczącego mandatu, podobnie jednak należałoby oceniać brak reelekcji – jako może mniej radykalną, ale jednak istotną konsekwencję negatywnej oceny dotychczasowego funkcjonowania przewodniczącego.

19 "Kto pokieruje sprawami Unii? Przedstawiamy sylwetki kandydatów", 31.08.2014 r., zob. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate/2/kto-pokieruje-sprawami-unii-przedstawiamy-sylwetki-kandydatow,463315.html> (data dostępu: 29.01.2015 r.), Ch. Bremner, „Zdecydowała wolta Camerona. Kulisy wyboru Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej” z 1.09.2014 r., <http://www.polskatimes.pl/artukul/3558577,zdecydowala-wolta-camerona-kulisy-wyboru-tuska-na-przewodniczacgo-rady-europejskiej,id,t.html?cookie=1> (data dostępu: 29.01.2015 r.).

20 Zob. szerzej K. M. Witkowska-Chrzczonek, *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Toruń 2014, s. 173-177.

4. Modyfikacja zasad powoływania przewodniczącego Rady Europejskiej a praktyka realizacji jego kompetencji

Ustanowiony w Traktacie z Lizbony przewodniczący Rady Europejskiej w zamyśle politycznym (przedstawianym jako taki opinii publicznej) miał być symbolicznym przywódcą Unii Europejskiej. Jego powołanie można obrazowo określić jako swoistą odpowiedź na pytanie amerykańskiego sekretarza stanu Henry'ego Kissingera sprzed 40 lat „Czy Europa ma swój numer telefonu?”. Od początku jednak zwracano uwagę, że faktyczna pozycja przewodniczącego Rady Europejskiej jako lidera Unii zależeć będzie od dwóch głównych czynników. Z jednej strony – od charyzmy, autorytetu i umiejętności dyplomatycznych polityka, wybranego do pełnienia tej funkcji. Z drugiej – od woli państw członkowskich i ich decyzji, na ile sprawowanie realnej władzy wiązać się będzie z wykonywaniem ramowych postanowień traktatowych.

Do aktualnych kompetencji przewodniczącego Rady Europejskiej należy przede wszystkim kierowanie pracami Rady Europejskiej przy określaniu strategicznego kierunku polityki i priorytetów Unii Europejskiej. Prerogatywa ta realizowana jest we współpracy z Komisją Europejską, a w szczególności – jej przewodniczącym. Zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej realizowane jest przez przewodniczącego Rady Europejskiej na podstawie prac Rady do spraw Ogólnych. Zastrzeżenie to wyraźnie wskazuje, że mimo teoretycznie większego umocowania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej najważniejszym ośrodkiem władzy są nadal stolice państw członkowskich.²¹ W konsekwencji głównym zadaniem przewodniczącego jest w zasadzie koordynacja i sprzyjanie osiągnięciu kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi, poprawa spójności i skuteczności działań prowadzonych przez Radę Europejską. W tym zakresie przewodniczy on Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace, zapewnia przygotowanie i ciągłość prac tej instytucji, wspomaga osiągnięcie konsensusu w Radzie Europejskiej. Można przyjąć, iż w tym zakresie kluczowe są umiejętności mediacyjne przewodniczącego oraz regularne bieżące kontakty z szefami państw lub rządów państw członkowskich, także poza siedzibą Rady Europejskiej w Brukseli.

W ramach działalności sprawozdawczej przewodniczący Rady Europejskiej przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym jej posiedzeniu. Nie oznacza to jednak politycznej odpowiedzialności przed tą instytucją.

Przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje Unię Europejską na zewnątrz w sprawach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (bez uszczerbku dla kompetencji wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa). Przewodniczący Rady Europejskiej w ramach swoich funkcji

²¹ Warte podkreślenia jest przy tym, że w Radzie – podstawowej instytucji prawodawczej UE nadal obowiązuje system rotacyjnej prezydencji, a jedyną zmianą w tym zakresie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony było formalne umocowanie zbiorowej prezydencji trio państw członkowskich.

dypomatycznych ma umacniać obecność Unii Europejskiej w środowisku międzynarodowym. Wydaje się jednak, że traktatowe ograniczenie ram wykonywania tych zadań przez Przewodniczącego Rady Europejskiej („bez naruszania kompetencji wysokiego przedstawiciela”) wskazuje, iż wysoki przedstawiciel pełni ważniejszą funkcję w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przewodniczący Rady Europejskiej pełni w tym zakresie raczej funkcje reprezentacyjne. W praktyce reprezentuje Unię Europejską na międzynarodowych szczytach (zwykle wspólnie z przewodniczącym Komisji Europejskiej), takich jak coroczne szczyty G8 i G20, jak również szczyty UE-Chiny, UE-USA, UE-Japonia, czy UE-Rosja. W ramach funkcji dyplomatycznych Przewodniczący Rady Europejskiej podejmuje także przywódców państw trzecich.

5. Podsumowanie

Dokonana na mocy Traktatu z Lizbony reforma zasad funkcjonowania Rady Europejskiej jest przykładem strukturalnej zmiany w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Oprócz rozszerzenia zakresu szczegółowych kompetencji Rady Europejskiej, najbardziej znacząca modyfikacja dotyczyła ustanowienia jej stałego przewodniczącego, powoływanego na dwupółletnią kadencję w drodze wyboru dokonanego przez szefów państw lub rządów państw członkowskich. Odejście od dotychczasowego rotacyjnego przywództwa szefa państwa lub rządu państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE jest niewątpliwie przejawem większej rozdzielności obu instytucji oraz wzmocnienia politycznego znaczenia i samodzielności Rady Europejskiej.

Pozycja prawna przewodniczącego Rady Europejskiej jest stosunkowo silna, jednak praktyczna efektywność traktatowo przypisanych mu kompetencji zależy w dużej mierze od stylu pracy i osobowości. Instytucjonalizacja stałego przewodnictwa w Radzie Europejskiej i wydłużenie dotychczasowego okresu sprawowania tej funkcji powinny pozytywnie wpłynąć na skuteczność działań przewodniczącego. Trzeba przy tym pamiętać, że Rada Europejska została wyposażona w kompetencję do kontroli prawidłowości podejmowanych przez jej przewodniczącego działań. Jest to istotna zmiana w stosunku do poprzedniej formuły rotacyjnego przewodnictwa krajowego.

Dotychczasowa praktyka pełnienia funkcji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wybranego przez szefów państwa lub rządów państw członkowskich, może skłaniać ku pewnym uogólnieniom w ocenie, na ile ważna jest ta funkcja i na ile oznacza realny wpływ na podejmowane strategiczne decyzje. Analiza zadań i struktury Rady Europejskiej prowadzi do wniosku, że przewodniczący jest przede wszystkim jej reprezentantem. Realny wpływ przewodniczącego Rady Europejskiej na innych członków Rady Europejskiej zależy w dużej mierze od jego autorytetu

i „politycznej zręczności”, wątpliwym jest jednak, by miał silniejszą pozycję i „moc decyzyjną” niż szefowie państw lub rządów. Należy przy tym pamiętać, że decyzje polityczne w strategicznych płaszczyznach koordynacji działań w Unii Europejskiej (np. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) zapadają w formule międzyrządowej. Najbardziej liczący się głos mają w tym zakresie największe i najsilniejsze gospodarczo państwa: Niemcy, Francja czy Wielka Brytania.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej, Warszawa 2010
- Bremner Ch., Zdecydowała wolta Camerona. Kulisy wyboru Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (1.09.2014 r.)
- <http://www.polskatimes.pl/artykul/3558577,zdecydowala-wolta-camerona-kulisy-wyboru-tuska-na-przewodniczacego-rady-europejskiej,id,t.html?cookie=1> [29.01.2015 r.]
- Closa C., Institutional Innovation in the EU: The ‘Permanent’ Presidency of the European Council (w:) F. Laursen (red.), The EU’s Lisbon Treaty. Institutional Choices and Implementation, Farnham 2012
- Craig P., The President of the European Council (w:) J.M. Beneyto, I. Pernice (red.), Europe’s Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law of National Constitutional Courts. Lisbon and Beyond, Baden-Baden 2011
- Doliwa-Klepcka A., Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej, Warszawa – Białystok 2014
- Doliwa-Klepcka Z. M., Encyklopedia organizacji międzynarodowych, Warszawa 1999
- Gostyńska A., Learning from Herman: A handbook for the European Council president, Center for European Reform, zob. tekst <http://www.cer.org.uk/insights/learning-herman-handbook-european-council-president#sthash.1Kuy3MVQ.dpuf> [30.01.2015 r.]
- Grant C., Restoring leadership to the European council, “Center of European Reform Bulletin” z 1.04.2002r., zob. tekst <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2002/restoring-leadership-european-council> [26.01.2015 r.]
- Kto pokieruje sprawami Unii? Przedstawiamy sylwetki kandydatów (31.08.2014 r.), zob. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/kto-pokieruje-sprawami-unii-przedstawiamy-sylwetki-kandydatow,463315.html> [29.01.2015 r.]
- Pernice I., Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union (w:) J.M. Beneyto Pérez, I. Pernice (red.), The Government of Europe: Which Institution Design for the European Union, Baden-Baden 2004
- Sap J.W., The European President, “European Competition Law Review”, 2005, no. 1
- Schermers H. G., International Institutional Law, Vol. 2, Functioning and Legal Order, Leiden 1972
- Szczerba-Zawada A., Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, Warszawa 2013

Przewodniczący Rady Europejskiej – od rotacji do wyborów

- Szczerba-Zawada A., Przewodniczący Rady Europejskiej, czyli o postlizbońskiej formule przewodnictwa w Radzie Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4(123)
- Tallberg J., Bargaining Power in the European Council, “Journal of Common Market Studies” 2008, Vol. 46. No 3
- Witkowska-Chrzczonek K.M., Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, Toruń 2014
- Wojtowicz K., Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2

THE PRESIDENT OF THE EUROPEAN COUNCIL – FROM ROTATION TO ELECTION

This article discusses the principles of election of the President of the European Council, modified by the Treaty of Lisbon. The current procedure for selecting a permanent president of the European Council is presented against the background of the original model of the rotating presidency of both the European Council and the Council. It is worth mentioning that the Council, although in a modified form, has, until now, been using the system of rotating presidency. Key issues discussed in the article relate to two essential points. The first concerns procedural aspects of the election of the European Council president (including qualification requirements, the rules of election and the validity of the principle of incompatibilitatis). The second refers to an analysis of the potential impact of changes in the method of determining the European Council president on the scope of his competences.

Keywords: European Council, President of the European Council, selection procedure

Słowa kluczowe: Rada Europejska, przewodniczący Rady Europejskiej, procedura wyboru