

Beata Przybylska-Maszner

Przewodniczący Rady Europejskiej – między strategią polityczną a rutyną pracy urzędnika

Rocznik Integracji Europejskiej nr 6, 125-142

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER

Poznań

Przewodniczący Rady Europejskiej – między strategią polityczną a rutyną pracy urzędnika

Wprowadzenie

Formuła przewodniczenia obradom Rady Europejskiej (RE) funkcjonowała już u jej początków. Wykształcił się zwyczaj rotacyjnego, półrocznego przewodnictwa zmieniającego się z dniem 1 stycznia i 1 lipca. Prowadzenie roli wiodącej w procesach kształtowania decyzji politycznej powierzono przywódcy państwa, które sprawowało przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej (RUE, Radzie). To sprzyjało spójności działań prowadzonych przez Radę Europejską i Radę na rzecz realizacji polityk w wytyczonym, przez tą pierwszą instytucję, kierunku. Stworzony system przewodniczenia był krytykowany z uwagi na wzrastającą, wraz z rozszerzaniem Unii, niewydolność organizacyjną i małą efektywność w prowadzeniu długoterminowej polityki. Nawet formuła zmiennej trójprezencji (państwo, które prezydencję prowadziło, prowadzi i będzie prowadziło) nie przyniosła rezultatów, z uwagi na rozbieżności lub sprzeczności w interesach poszczególnych państw.

Po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim Rada Europejska wybiera większość kwalifikowaną swojego stałego przewodniczącego. Nazywany *primus inter pares*, pierwszy Przewodniczący Rady Europejskiej budował swoją funkcję samodzielnie, kształtując ją w oczach tych, których oczekiwania sytuowały go w wielu odsłonach wykonywania zadań, takich jak przywódca, lider, strateg polityczny, broker czy też kolejny unijny urzędnik. Interpretacja jego roli określonej w postanowieniach traktatowych wymaga analizy całego, wykreowanego po wprowadzonych zmianach układu instytucjonalnego, w szczególności jego sieci powiązań międzyinstytucjonalnych. Po traktacie stworzono nowe pole gry międzyinstytucjonalnej, na której wzmocnione zostały w swoich funkcjach niektóre instytucje, w szczególności Rada Europejska, która może w przyszłości stanowić realne centrum polityczne Unii Europejskiej. Na jej czele postawiono stałego przewodniczącego, którego możliwości zależą od trzech elementów: woli państw członkowskich, wydolności systemu, zdolności pełniącego funkcję.

Wymiar kompetencji powierzonych Przewodniczącemu RE nie został precyzyjnie przez traktat określony. Impuls traktatowy dał szansę na rozpoczęcie procesu adaptacji nowej funkcji do określonych zadań. Kształtuje się nowa polizbońska praktyka funkcjonowania systemu instytucjonalnego, jak i formy Rady Europejskiej, w którym kluczową rolę pełni jej przewodniczący. Celem artykułu jest ukazanie uwarunkowań związanych z wprowadzeniem funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej, a także analiza zakresu jego zadań. Powyższe rozważania pozwolą na przedstawienie wniosków dotyczących oceny teoretycznych i praktycznych możliwości prowadzenia działań

przez Przewodniczącego Rady Europejskiej podczas sprawowania przez niego funkcji w pierwszej i na początku drugiej kadencji.

Uwarunkowania wprowadzenia stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej

Początków decyzji o wprowadzeniu stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej należy upatrywać już w okresie przyjmowania traktatu nicejskiego, gdy pojawiły się pierwsze inicjatywy mające na celu zreformowanie systemu rotacyjnej prezydencji. Szczyt nicejski z grudnia 2000, który prowadził do reformy na rzecz poszerzenia i pogłębienia procesów integracyjnych nie zaowocował wprowadzeniem niezbędnych poprawek do treści kolejnego traktatu rewizyjnego. Przyjęty Traktat nie odpowiadał żadnej ze stron, a jego treść postanowiono zmienić zanim wszedł w życie¹. Do dyskusji na temat przywództwa jednej z kluczowych instytucji powrócono podczas prac Konwentu europejskiego pod przewodnictwem Valéry Giscard d'Estaing'a. Znalazło to odzwierciedlenie w treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy². Valéry Giscard d'Estaing Przewodniczący Konwentu, odpowiadając na pytanie czego potrzebują Europejczycy na początku XXI wieku twierdził, że o sile Europy będzie decydować jej moc polityczna³. Debata nad przewodniczącym Rady Europejskiej, bądź w pierwotnej wersji postanowień „jej prezydentem”, została wpisana w szerszy dyskurs dotyczący roli Unii jako aktora stosunków międzynarodowych. Siłę Unii rozpoczęto łączyć z jej możliwościami w obszarze polityki zagranicznej. Nowa formuła funkcjonowania RE wraz z jej Przewodniczącym nie spotkała się z dużym poparciem podczas prac Konwentu. Holenderka Hanja Maij-Weggen, posłanka do PE, wskazała Przewodniczącemu Konwentu, który zabiegał o wprowadzenie stosownych zapisów dotyczących nowej roli Rady Europejskiej, iż według jej obliczeń wśród 91 osób występujących w tej sprawie członków Konwentu 64 było przeciwko wyborowi Przewodniczącego RE, 12 za tą propozycją, a 15 jeszcze się wahało⁴.

¹ Na szczycie w Laeken w 2001 roku Rada Europejska przyjęła Deklarację dotyczącą zorganizowania konwentu w sprawie przyszłości Europy. Projekt pierwszego w historii europejskiego traktatu konstytucyjnego został przedstawiony Radzie Europejskiej przez konwent w lipcu 2003. Stanowiło to początek prac konferencji międzyrządowej zwołanej w październiku 2003 roku.

² Odnosnie zadań i struktury zawarto następujące zmiany w TKE: uczestnictwo ministra spraw zagranicznych w obradach Rady Europejskiej, spotkania Rady Europejskiej przynajmniej dwa razy w półroczu, wprowadzenie Przewodniczącego Rady Europejskiej wybieranego większością kwalifikowaną na 2,5-letnią kadencję z możliwością jednokrotnej reelekcji. W traktacie zawarto zapis potwierdzający brak możliwości stanowienia prawa przez Radę Europejską. Na temat reformy przygotowanej w ramach tego traktatu szerzej patrz: A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej*, w: *Przyszły Traktat Konstytucyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 344–356; A. Bielawska, J. Wiśniewski, K. Żoźdź, *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w porównaniu z konstytucjami państw członkowskich Unii Europejskiej. Wybrane aspekty*, Poznań 2006; J. W. Tkaczyński, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy a suwerenność państw-sygnatariuszy*, „*Politeja*” 2005, nr 1(3), s. 185–194.

³ F. Deloche-Gaudez, *La présidence de la convention européenne*, „*Annuaire Français des Relations Internationales*”, Bruylant, Vol. 4, s. 400.

⁴ *Ibidem*, s. 402.

Funkcja, jak i nazwa szefa Rady Europejskiej, budziła kontrowersje zarówno podczas prac konwentu, jak i konferencji międzyrządowej poprzedzającej przyjęcie tego i kolejnego traktatu lizbońskiego. Wydźwięk nazwy zaproponowanej podczas konwentu, a później promowanej medialnie „prezydent Unii Europejskiej” byłby z pewnością inny niż nazwa Przewodniczący Rady Europejskiej. Warto zauważyć różnicę między prezydentem Unii a prezydentem/przewodniczącym jednej z instytucji Unii. Spory nomenklaturalne nie przysłoniły głównej osi podziału, która dotyczyła zakresu kompetencji przypisanych do nowej funkcji na unijnej arenie instytucjonalnej. Główne obawy wiązały się z realną władzą, którą miałyby nowa postać na tej scenie. Idea ta była kontrowersyjna dla małych i eurosceptycznych państw. Z jednej strony, przywódcy dużych państw nie chcieli mieć konkurenta politycznego, ograniczającego ich wpływ na proces integracji. Z drugiej strony, małe państwa sądziły, że Przewodniczący będzie marionetką w rękach głównych liderów europejskich. Biorąc pod uwagę głosy obu stron, władza Przewodniczącego miała zostać ograniczona, wiązać się przede wszystkim z rolą koordynującego pracę Rady Europejskiej (administratora europejskiego). Już w okresie poprzedzającym wejście w życie nowego traktatu jego przyszła aktywność na scenie europejskiej i jako reprezentanta zewnętrznego była kwestionowana.

Kluczowym bodźcem ku wprowadzeniu zmian była nieefektywność dotychczasowej formuły przewodnictwa, która sprawdzała się przy wspólnocie 6, później stopniowo rozszerzonej do 15 państw Unii. Jej zasadność po rozszerzeniu do 25, w obliczu pewności kolejnych akcesji, była kontestowana. Przewodnictwo sprawowane raz na 12 lat straciło rację bytu politycznego. Nakładały się na to trudności organizacyjne, którym musiały sprostać państwa sprawujące przewodnictwo. Sprawowanie przewodnictwa było bardzo trudne, zwłaszcza dla małych państw. Jedną z pierwszych zmian mających zaradzić trudnościom organizacyjnym było przeniesienie miejsca zwyczajnych spotkań RE do Brukseli, co nastąpiło na mocy traktatu nicejskiego⁵.

Funkcja Przewodniczącego Rady Europejskiej

Sprawowanie funkcji przez Przewodniczącego Rady Europejskiej określa art. 15 TUE oraz regulamin wewnętrzny⁶. Kadencja Przewodniczącego trwa 2,5 roku i jest jednokrotnie odnawialna. W przypadku choroby, śmierci lub pozbawienia mandatu⁷ Przewodniczącego zastąpić może, do czasu wyboru następcy, przedstawiciel państwa, które sprawuje przewodnictwo w Radzie UE prezydencję. Przewodniczący Rady Euro-

⁵ W grudniu 2000 roku Rada Europejska zdecydowała, że jej posiedzenia będą się odbywać w Brukseli. Decyzja ta została podjęta z uwagi na efektywność organizacyjną, potrzebę ograniczenia kosztów, a także właściwe zapewnienie bezpieczeństwa. Rozszerzenie, którego konsekwencją było poszerzenie składu członków Rady Europejskiej i liczby osób obsługujących spotkania, a także zmiany instytucjonalne wzmacniające kontekst oddziaływania politycznego tej instytucji wpłynęły na kolejną decyzję o dostosowaniu siedziby Rady Europejskiej.

⁶ Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE), L 315/51, Dz.U. UE z 2.12.2009.

⁷ Rada Europejska może pozbawić mandatu jej Przewodniczącego w przypadku poważnego uchybienia.

pejskiej przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace. To on jest odpowiedzialny za zwoływanie szczytów, w szczególności określanie ich terminów. Zgodnie z art. 15 ust. 6 TUE zadaniem Przewodniczącego jest zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych, która przygotowuje posiedzenia. To w jego rękach spoczywa odpowiedzialność za osiągnięcie „spójności i konsensu” w Radzie Europejskiej. Przewodniczący powinien ustanowić ścisłą współpracę z prezydencją Rady i Przewodniczącym Komisji Europejskiej. Po każdym spotkaniu Rady Europejskiej przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z jej przebiegu i osiągnięć. Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Podsumowując można stwierdzić, iż po traktacie lizbońskim Przewodniczący Rady Europejskiej pełni funkcje zarówno administracyjną, jak i polityczną. W zakresie zadań administracyjnych możemy określić zadania typowo koordynacyjne i operacyjne w wymiarze międzyinstytucjonalnym i międzyrządowym. Przewodniczący w obszarze zadań administracyjnych m.in. przygotowuje agendę spotkań⁸, określa ich harmonogram, zwołuje spotkania nadzwyczajne, zapewnia sprawozdawczość, nadzoruje politykę informacyjną⁹ ukierunkowaną na kontakty z mediami i obywatelami. W zakresie zadań politycznych kluczowe stają się jego funkcje: reprezentacyjna (na arenie międzynarodowej) i negocjacyjna (na arenie międzyrządowej).

Przewodniczący reprezentuje Unię na forum międzynarodowym, dzieląc się tym zadaniem z Przewodniczącym Komisji Europejskiej (podwójna reprezentacja), bądź Wysokim Przedstawicielem. Przewodniczący uczestniczy w szczytach G-8, G-20, szczytach UE–państwa trzecie, a także przedstawia unijne oświadczenia na forum ONZ lub innych organizacji międzynarodowych. To on przyjmuje szefów i głowy państw trzecich w Brukseli, jak i składa oficjalne wizyty w państwach trzecich. W zakresie reprezentacji dochodziło do wielu problematycznych sytuacji, gdzie trudno było określić właściwego przedstawiciela Unii na arenie międzynarodowej. Zwyczajowo, podział w zakresie spotkań jest następujący: Przewodniczący RE przyjmuje głowy państw, a Wysoki Przedstawiciel ministrów spraw zagranicznych. W uproszczeniu, obszar relacji gospodarczych przypisany jest Przewodniczącemu Komisji Europejskiej, obszar relacji politycznych Przewodniczącemu RE i Wysokiemu Przedstawicielowi w zakresie umownego kompetencyjnego podziału. Przedstawiony powyżej podział ma charakter ogólny i niepełny. Praktyka wskazuje na wiele wyjątków, które rodzą przekonanie, iż nie ma jednej utartej reguły reprezentacji, a w przypadkach niejasności reprezentacja przyjmuje postać co najmniej dwugłową. W wielu sprawach nie można

⁸ Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Przewodniczący Rady Europejskiej podaje do wiadomości przewidywane daty posiedzeń Rady Europejskiej w danym półroczu nie później niż rok przed rozpoczęciem danego półroczu i w ścisłej współpracy z państwem członkowskim, które będzie sprawowało prezydencję w danym półroczu.

⁹ Podczas dwóch kadencji biuro Przewodniczącego prowadziło intensywne działania informacyjne. Profil Van Rompuya pojawił się na facebooku i twitterze (81 570 obserwujących na dzień 1.11.2012).

oddzielić kwestii politycznych od gospodarczych. Przykładem sytuacji, w której z dużą trudnością podjęto decyzję o reprezentacji może być kwestia odebrania przyznanej Unii Pokojowej Nagrody Nobla w roku 2012. Wątpliwości dotyczące delegacji, która odbierze nagrodę rozwiały postanowienia szczytu październikowego, gdzie postanowiono, że po nagrodę pojadą trzej przewodniczący RE, KE i PE, a przemówienie wygłoszą przewodniczący RE i KE¹⁰.

Przewodniczący Rady Europejskiej jest osobą odpowiedzialną w dużej mierze za przebieg spotkań. To on jest gospodarzem i moderatorem tych posiedzeń, co potwierdza w momencie przemówienia, które otwiera każde posiedzenie. Jego działania wykraczają poza formułę cyklicznych spotkań. W celu osiągnięcia konsensusu wymagana jest jego aktywność w okresie poprzedzającym szczyt, co często wiąże się z wizytami w państwach członkowskich, zwłaszcza tych, które mają objąć przewodnictwo w Radzie UE. To on ma być głównym rozgrywającym podczas szczytów, prowadząc do przyjęcia akceptowalnych dla wszystkich postanowień odzwierciedlonych później w konkluzjach RE. Przygotowanie posiedzeń RE, wymaga podejścia strategicznego. Wyznaczanie kierunków rozwoju Unii wiąże się z kreowaniem pewnej wizji jej rozwoju. Wydaje się stosownym uznać, że pod zadaniami administracyjnymi Przewodniczącego jest ukryta jego funkcja stratega politycznego. Mogłaby ona być uwypuklona w momencie przejścia stanowiska Przewodniczącego przez osobę, która chciałaby prowadzić politykę w oparciu o własny program polityczny. Odkrycie tej funkcji wymaga przede wszystkim czasu potrzebnego do adaptacji instytucjonalnych rozwiązań systemowych. Proces brukselizacji, przejawiający się w nadinterpretacji materii traktatowej oraz wzmocnieniu instytucji przy jednoczesnym ich oderwaniu od zaplecza narodowego, w przyszłości może także dotknąć Radę Europejską poprzez usamodzielnienie jej Przewodniczącego w działaniach na rzecz budowy strategii rozwoju Unii. Akceptacja i wdrażanie tej strategii zależałoby od członków Rady Europejskiej. Sprawny polityk, przywódca Unii, mógłby pokierować liderów państw do realizacji przygotowanych przez niego postulatów.

Przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczy również szczytom państw strefy euro, co sprawia że odgrywa on wiodącą rolę w zarządzaniu tą strefą. Przynajmniej raz w miesiącu omawia kwestie związane ze strefą euro z przewodniczącym Komisji. Razem określają kierunki działania w zakresie strategii gospodarczych i zwiększenia konwergencji w strefie euro. Przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczy szczytom strefy euro organizowanym co najmniej dwa razy w roku, informuje państwa członkowskie nienależące do strefy euro o przygotowaniach do szczytów i o ich efektach, powiadamia Parlament Europejski o wynikach szczytów. Van Rompuy przygotował bogatą dokumentację będącą podstawą dalszych negocjacji między państwami¹¹.

¹⁰ Pojawily się także propozycje uczestnictwa w uroczystości wszystkich przywódców państw członkowskich, a także towarzyszących im dzieci pochodzących z tych państw.

¹¹ Por. „*W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*” – sprawozdanie okresowe (październik 2012), Dokument o unii gospodarczej i walutowej – Herman Van Rompuy (wrzesień 2012); „*W kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej*” – sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy (czerwiec 2012); „*Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE*” – sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego dla Rady Europejskiej (październik 2010).

Można uznać, że przejmuje on inicjatywę w wyznaczaniu kierunków i strategicznych priorytetów, a także kreśleniu scenariuszy rozwoju wydarzeń.

Przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować żadnej krajowej funkcji publicznej. W pracy wspiera go zaplecze administracyjne skupione w ramach biura, w którym zatrudnionych jest około 20 osób. Stanowi ono swoisty gabinet doradców. Van Rompuy jako szefa swojego gabinetu (*chef de cabinet*) wybrał barona Fransa Van Daele¹², byłego belgijskiego ambasadora w Stanach Zjednoczonych, ONZ, UE, NATO, szefa gabinetu kilku belgijskich ministrów spraw zagranicznych. Jego doświadczenie, wiedza, charyzma i dyplomatyczny zmysł były podwaliną każdego sukcesu Przewodniczącego. Ich znajomość z Van Rompuy'em rozpoczęła się już podczas studiów w latach 60. Van Daele to postać niezwykła, która stojąc w cieniu Van Rompuy'a przyczyniła się do większości jego sukcesów. To on był inicjatorem wielu działań i pomysłodawcą ustalonych kompromisów. W jego pierwszym gabinecie znaleźli się także Węgier Zoltan Martinusz (były ambasador przy NATO), Brytyjczyk Richard Corbett, Odile Renaud-Basso (były przewodniczący KES). We wrześniu 2012 r. nastąpiła reorganizacja jego gabinetu. Z uwagi na odejście na emeryturę, szefa gabinetu zastąpił Belg Didier Seeuws. Radę Europejską z jej Przewodniczącym wspiera Sekretariat Generalny Rady. W szczególności dotyczy to personelu w ramach dyrekcji do ogólnych spraw politycznych, służby prawnej, służby tłumaczeniowej, służby protokołarnej. Do wykonania zadań Przewodniczącego pozostaje także Biuro Prasowe. Od momentu mianowania do otwarcia nowej siedziby RE (przypuszczalnie w roku 2013) Przewodniczący ma biuro w budynku Rady „Justus Lipsius”¹³. Biorąc pod uwagę zapisy traktatu lizbońskiego, Rada Europejska stała się niezależną instytucją Unii. Instytucją, która nie została wyposażona we własny aparat administracyjny, dlatego korzysta z zaplecza Rady. Takie rozwiązanie to więź instytucjonalna, która sprzyja spójności podejmowanych działań przez poszczególne składy Rady, które przygotowują stosowne propozycję zawarte w dokumentacji na spotkania Rady Europejskiej, bądź prowadzą aktywność na rzecz realizacji zadań wyznaczonych przez Radę Europejską.

Wysokość wynagrodzenia i dodatków związanych z wykonywaniem funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej ustalono podczas negocjacji budżetu Unii na rok 2009, w kwietniu 2008. Wysokość wynagrodzenia Przewodniczącego jest równa wynagrodzeniu Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Kwestia wynagrodzenia Przewodniczącego miała znaczenie symboliczne. Biorąc pod uwagę zasadę „ten kto zarabia najwięcej sprawuje najważniejszą funkcję” ustalono tożsame uposażenie Przewodniczącego RE w porównaniu do Przewodniczącego KE. Jego pensja to 138% najwyższej pensji funkcjonariusza publicznego UE, co wynosi około 25 tysięcy euro miesięcznie. Szczegółowe warunki jego zatrudnienia określono w odrębnej decyzji Rady¹⁴. Przewodniczący korzysta ze specjalnej formuły zakwaterowania, ale nie mieszka w oficjalnym

¹² O karierze zawodowej F. Van Daele por. E. Samym, *Behind-the-scenes fixer*, „European Voice”, 27.09.2012, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/behind-the-scenes-fixer/75237.aspx>.

¹³ Dla H. Van Rompuy'a była to przeprowadzka do biura znajdującego się na tej samej ulicy co budynki rządu belgijskiego.

¹⁴ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. *ustanawiająca warunki zatrudnienia Przewodniczącego Rady Europejskiej* (2009/909/EU), Dz. U. UE L 322/35, 9.12.2009.

budynku na wzór rezydencji prezydenckiej. Do jego dyspozycji pozostają osobiści szoferzy, ale odrzucono możliwość korzystania z własnego środka transportu lotniczego.

Wybór pierwszego Przewodniczącego Rady Europejskiej

Pierwszym w historii Przewodniczącym Rady Europejskiej został Herman Achille Van Rompuy. Jego postać była mało znana na politycznej scenie Unii. Tekę premiera Belgii objął w roku 2008 i pełnił ją zaledwie przez 10 miesięcy. Jego wybór na premiera, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenie¹⁵ i dokonania, a także wiek, był zaskoczeniem dla mediów, a także dla niego samego co podkreślał w wielu wywiadach. U końca swej kariery politycznej, w wieku 62 lat, będąc wcześniej przez 8 lat niewyróżniającym się posłem opozycji, nie sprawując funkcji w ramach swej partii, zostaje desygnowany na stanowisko premiera w czasach wewnętrznego kryzysu politycznego. Jego rządy przechodzą do historii, w kontekście porozumienia między pięcioma partnerami belgijskiej federalnej koalicji, co zażegnało wieloletni kryzys polityczny. „Metoda Van Rompuy’a” doprowadziła do przyjęcia budżetu i porozumienia w kluczowej dla kompromisu sprawie imigracji i azylu.

Wybór na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej, zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego, zbiegł się z wyborem Wysokiego Przedstawiciela. Początkowo duże szanse na objęcie tego stanowiska miał Tony Blair. Jego kandydaturę popierał prezydent Francji Nicolas Sarkozy, pomimo tego, że reprezentował przeciwległe skrzydło polityczne. Podczas jednego z przemówień określił go mianem „...inteligentny, odważny, oddany przyjaciel i socjalista. Taki socjalista zawsze znalazłby miejsce we francuskim rządzie”. Pod urokiem osobistym T. Blaira był także premier Włoch Silvio Berlusconi. Jednakże dotychczasowa kariera polityczna Blaira przysporzyła mu zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Kluczowe znaczenie w rozpatrywaniu kandydatury miała jego decyzja dotycząca zaangażowania brytyjskiego w Iraku w roku 2003. Kwestia iracka dobitnie pokazała linie podziału między państwami Unii i nazaczyła Blaira odpowiedzialnością za brak porozumienia na płaszczyźnie unijnej. Jego wybór kojarzono jako wytyczenie określonej drogi rozwoju Unii Europejskiej. Powszechne było przekonanie, że przewodnictwo T. Blaira byłoby trudne do przewidzenia, a jego decyzje pozbawione politycznej kontroli. Ważnym elementem, przesądającym o skali poparcia politycznego dla przyszłego Przewodniczącego, było także, zaskakujące dla wielu, negowanie kandydatury Blaira przez grupę Socjalistów w Parlamencie Europejskim. Przewodniczący grupy Martin Schultz¹⁶, jak i kilku lewicowych premierów, nie akceptowało przeszłych decyzji Blaira, a także jego aktualnych sojuszy politycznych.

¹⁵ Kariere polityczną rozpoczął po ukończeniu studiów z ekonomii stosowanej w katolickim Uniwersytecie w Leuven jako wiceprzewodniczący krajowej młodzieżówki Chrześcijańskiej Partii Ludowej. Od 1995 roku deputowany w Izbie Reprezentantów z ramienia partii Chrześcijańskich Demokratów i Flamandów. W roku 2004 został ministrem stanu, a w 2007 marszałkiem Izby Reprezentantów i królewskim mediatorem.

¹⁶ Warto zauważyć, że Martinowi Schulzowi trudno było popierać kandydata, który był faworytem premiera Berlusconiego.

Ponadto, na liście kandydatów pojawiały się także inne nazwiska: Jan Peter Balkenende, Jean-Claude Juncker, Bertie Ahern¹⁷, Toomas Hendrik Ilves, Anders Fogh Rasmussen, Angel Moratinos, Felipe González, Elizabeth Guigou, Vaira Vike-Freiberga¹⁸. Brokerem w negocjacjach, z uwagi na przewodnictwo, stał się szwedzki premier Fredrik Reinfeld. Nie miał łatwego zadania z uwagi na różne wyobrażenia funkcji przyszłego Przewodniczącego. To on faktycznie nadzorował przebieg niejawną kampanii wyborczej, prowadzonej wśród przywódców państw Unii. Z uwagi na ograniczony wybór kandydatów ważne były założone kryteria wyboru. Wśród nich to, że miała to być osoba mająca doświadczenie w pełnieniu obowiązków szefa rządu lub głowy państwa członkowskiego, przedstawiciel małego państwa i członek prawej strony sceny politycznej. Podkreślono także znajomość języka francuskiego przez kandydata. Istotne stało się także to, aby pierwszy Przewodniczący został wybrany jednomyślnie, co symbolizowałoby jedność przywódców państw członkowskich. Polska zabiegała, aby kandydaci na nowe stanowiska zaprezentowali swój program na kolacji przywódców. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podkreślał, że „Nie mówimy o żadnym castingu, nie chcemy występów publicznych. Tylko rozmowy o priorytetach w zamkniętym gronie przywódców”¹⁹. Propozycja nie spotkała się z poparciem. Kandydaci, wśród nich urzędujący szefowie rządów nie chcieli przedstawiać stanowiska, które mogłoby wzbudzić kontrowersje w ich państwach. W ostatniej fazie negocjacji wybór ograniczył się do trzech premierów państw Beneluxu. Premier Jan Peter Balkenende był niepopularny w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i nie znał francuskiego. Premier Jean-Claude Juncker nie uzyskał poparcia francuskiego prezydenta, który zawiódł się na nim podczas pierwszego etapu kryzysu finansowego.

To zaufanie do kandydata było elementem determinującym poparcie kandydatury. O ile głównym rozgrywającym był szwedzki premier, to decydującym był tandem francusko-niemieckiego przywództwa, który ostatecznie wskazał na mało znanego premiera Belgii. Dla złagodzenia sprzeciwu brytyjskiego i zrównoważenia układu sił kandydatką na Wysokiego Przedstawiciela została Brytyjka. Herman Van Rompuy nie miał przeszłości politycznej, która mogłaby mu zaszkodzić. Bardziej znana była jego twórczość haiku²⁰ niż jego wcześniejsze decyzje i deklaracje na scenie międzynarodowej.

¹⁷ Formalnego poparcia B. Ahernowi udzielił Donal Tusk, uznając go za „męża stanu wysokiej klasy i poważanego”. Por. C. Farrell, *Poland backs Ahern for EU president*, „The Irish World”, 13 mars 2008. B. Ahern zrezygnował ze starań o wybór w obliczu podejrzeń związanych z aferą korupcyjną.

¹⁸ Lista kandydatów była długa, gdyż szwedzka prezydencja na czele z Fredrikiem Reinfeldtem dzwoniła do wszystkich państw, prosząc ich o zgłaszanie kandydatów.

¹⁹ A. Słojewska, *Prezydent UE z małego kraju?*, „Rzeczpospolita”, 19.11.2009, <http://www.rp.pl/artykul/393925-Prezydent-UE-z-malego-kraju.html>.

²⁰ Van Rompuy wydaje tomiki swoich wierszy. Dotychczas ukazały się: w roku 1979 *Zmiana czasu*, w roku 2004 *Pamiętnik pięćdziesięciolatka*, w roku 2010 *Haiku*. W jednym ze swoich wierszy napisał „Jestem politykiem i poetą haiku”. Van Rompuy w swoich przemówieniach nie stroni od metafor. Przykłady tego znajdują się w dokumentacji Rady Europejskiej w jego licznych oświadczeniach. 1 marca 2012 r. mówiąc o Unii w czasie kryzysu twierdzi, że „musieliśmy naprawić okręt w trakcie szkwału”. W przemówieniu wygłoszonym w maju 2012 r. w Londynie w Chatham House użył metafor teatralnych, by zwrócić uwagę na całkowitą zmianę światowego pejzażu i wskazał tego trzy główne tendencje: „Po pierwsze: na scenie robi się coraz tłoczniej. Po drugie: publiczność coraz

wej²¹. Stanowił polityczną *carte blanche*. To on, przedstawiciel małego państwa, chrześcijański demokrat, mało znany ze swej dotychczasowej kariery politycznej na arenie europejskiej i międzynarodowej, przez media europejskie nierozpoznawalny, miał spełnić marzenie o europejskiej reprezentacji, jednym głosem Unii. Nawiązując do słów Kissingera to Rompuy miał być tą postacią, która odbierze telefon w sprawach istotnych dla Unii od światowych przywódców. Chyba, że wcześniej uprzedzi, go Wysoki Przedstawiciel odpowiedzialny za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, bądź Przewodniczący Komisji Europejskiej odpowiedzialny za sprawy gospodarcze. Pomimo sprzeciwu Rompuya, który dwukrotnie odmówił przyjęcia nowej funkcji i poprosił o skreślenie z listy kandydatów, premier Szwecji po raz kolejny występuje z propozycją, podkreślając, że jego kandydatura ma poparcie 26 przywódców państw²². To przekonuje Rompuya do zgody na kandydowanie. 19 listopada 2009 r. podczas szczytu w Brukseli powierzono Hermanowi Van Rompuy pełnienie funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Wyboru dokonano bardzo szybko, pomimo wcześniejszych zapowiedzi wielogodzinnych obrad. Już przy kolacji przywódców państw do dziennikarzy dotarły informacje o porozumieniu. Na tempo obrad wpływ miało zorganizowane przed szczytem spotkanie w austriackiej ambasadzie socjaldemokratycznych premierów Austrii, Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Słowenii, Wielkiej Brytanii, Węgier, gdzie uzgodniono Catherine Ashton jako kandydatkę na Wysokiego Przedstawiciela w opozycji do chadeckiego Rompuya proponowanego na Przewodniczącego Rady Europejskiej. Formalną decyzję powołującą go na urząd Rada Europejska podjęła 1 grudnia 2009 roku, z dniem wejścia w życie traktatu lizbońskiego²³. Co istotne, zastosowano formułę konsensusu, a nie głosowania, co określał Traktat. Przewodniczący rozpoczął pełnić swoje obowiązki z dniem 1 stycznia 2010 roku. Pierwszy miesiąc po wejściu w życie traktatu przewodnictwo nadal pozostawało w rękach premiera Frederika Reinfeldta (prezydentka szwedzka).

Wybór Hermana Van Rompuya na Przewodniczącego RE wzbudził mieszane reakcje zarówno wśród mediów²⁴, jak i na scenie politycznej. Dla wielu jego wybór uznany

bardziej zbliża się do sceny, a nierzadko sama na niej staje. Po trzeciej: zmienia się charakter sztuki”. Rozpoczynając pierwsze posiedzenie drugiej kadencji nawiązuje do językowych konotacji stwierdzając, że „Na obecnym posiedzeniu Rady Europejskiej mamy do omówienia wiele spraw. Dziwnym trafem wszystkie one zaczynają się na literę «s». Dzisiaj: europejski semestr, Serbia, Schengen. Jutro: Syria, sąsiedzi z południa, stabilność. Nie zapominajmy też o stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej, które – decyzją 2 przywódców – zachowam na drugą kadencję”.

²¹ Wątpliwość budziła jedynie jego postawa wobec akcesji Turcji do UE. Wyrażając sprzeciw wobec członkostwa Turcji w UE słowami „Turcja nie jest Europą i nigdy nie będzie Europą” ostatecznie przysporzył sobie większe grono zwolenników niż przeciwników wśród przywódców państw członkowskich.

²² Wywiad z H. Rompuyem, film dokumentalny *Prezydent mimo woli* (Praesidenten), Dania 2011.

²³ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, 2009/879/UE, Dz. U. UE L 315 z dnia 2 grudnia 2009, s. 48.

²⁴ M. Ramirez, *Dos desconocidos sin experiencia representarán a la Unión ante el mundo*, „El Mundo”, 20.11.2009, http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/19/union_europea/1258655093.html; N. Von Busse, *Herman Van Rompuy und Catherine Ashton bilden EU-Spitze*, „Frankfurter Allgemeine Politik”, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/ratspraesident-und-aussenministerin-herman-van-rompuy-und-catherine-ashton-bilden-eu-spitze-1884010.html>; G. Parker, T. Barber, J. Chaf-

został za żart, wynik dziwnego kompromisu, wydarzenie niepojęte i surrealistyczne. Podkreślano, że wybór stanowić będzie swoisty eksperyment europejski na mocy mikstury, która zapisana została w traktacie lizbońskim. Przewodniczący miał zostać „budowniczym kompromisu”²⁵. Donald Tusk określił jego wybór jako „mało ambitny, ale dla Polski bezpieczny”²⁶. Herman Van Rompuy nie był postrzegany jako przywódca z własną wizją Europy, co mu sprzyjało przy wyborze, gdyż nie stanowił zagrożenia dla liderów największych unijnych państw, ale przeszkadzało w podjęciu pierwszych działań w kierunku budowy swojego wizerunku, jak i rangi funkcji, którą pełnił.

Pierwsza kadencja Hermana Van Rompuya

Zarówno przed powołaniem, jak i w pierwszych miesiącach po wyborze Van Rompuy nie przedstawił spójnego programu uwzględniającego założenia związane z jego działaniami, a obejmującego okres trwania całej kadencji. Konsekwencją tego było w pierwszym okresie pełnienia swych obowiązków uznanie go jako moderatora, negocjatora, brokera, co prowadziło do przypisania mu etykiety urzędnika Unii Europejskiej, kolejnego europejskiego technokraty. W pierwszych miesiącach swojego urzędowania Van Rompuy odwiedził większość stolic europejskich i zorganizował nieformalne spotkanie 11 lutego 2010 roku w Bibliotece Solvay w Brukseli. Tematyka spotkania dotyczyła przyszłych kierunków rozwoju gospodarki UE w obliczu sytuacji kryzysowej, konsekwencji konferencji kopenhaskiej i możliwości reakcji na sytuację kryzysową po trzęsieniu ziemi, które dotknęło Haiti. Herman Van Rompuy, za namową szefa swojego gabinetu, w pierwszych miesiącach po objęciu funkcji proponował spotkania RE raz w miesiącu. Jego pomysł nie uzyskał aprobaty przedstawicieli państw, gdyż uznano go jako próbę przekształcenia RE w rodzaj rządu gabinetowego.

Pierwsza kadencja Van Rompuya upłynęła pod hasłem reakcji Unii na kryzys. Można uznać, że był on współtwórcą nowego modelu zarządzania kryzysowego w obliczu wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych. Pierwszy obszar dotyczył kryzysu bankowego, finansowego, greckiego, strefy euro. Pod nadzorem państw, uwzględniając rolę wiodącą Niemiec, a dopiero w drugiej kolejności Francji prowadził spotkania Rady Europejskiej w pełnym gronie i spotkania przywódców państw strefy euro, co doprowadziło do przyjęcia Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej w maju 2010 r. Na jego podstawie można było uruchomić pożyczki dla Grecji, a później Irlan-

fin, *Van Rompuy takes EU presidency*, „Financial Times”, <http://www.ft.com>; I. Traynor, N. Watt, *EU gets Belgian president and British foreign minister as Blair bows out*, „Guardian”, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/19/eu-president-foreign-minister-ashton1>; *La presse européenne doute du choix de Bruxelles*, „Le Figaro”, 20.11.2009, w internecie: <http://www.lefigaro.fr/international/2009/11/20/01003-20091120ARTFIG00432-la-presse-europeenne-decue-par-le-choix-de-bruxelles-.php>.

²⁵ J. J. Mevel, *Herman Van Rompuy, le nouveau visage de l'Europe*, „Le Figaro”, 19 november 2009, <http://www.lefigaro.fr/international/2009/11/19/01003-20091119ARTFIG00013-van-rompuy-l-horloger-des-compromis-impossibles-.php>.

²⁶ *Herman Van Rompuy został pierwszym prezydentem UE*, „Gazeta Wyborcza” z 19 listopada 2009 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7272961,Herman_Van_Rompuy_zostal_pierwszym_prezydentem_UE.html (1.05.2012).

dii, Portugalii. Van Rompuy zwołał nadzwyczajne posiedzenie głów państw i szefów rządów strefy euro w czerwcu 2011 r., gdzie określono pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji, a także kolejne nadzwyczajne spotkanie poświęcone kryzysowi finansów w październiku 2011 r. (posiedzenie łączone z RE w pełnym składzie). Tematyka gospodarcza zdominowała szczyty lat 2010–2011. Jak mantrę odmieniano przez przypadki w konkluzjach szczytów zwyczajnych i nadzwyczajnych słowo kryzys. To Rompuy był mediatorem rozmów o wzmocnieniu makroekonomicznej koordynacji, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach Paktu o Stabilności i Wzroście i znalazło potwierdzenie w propozycjach zawartych w tzw. sześciopak. Pomimo głośzonych deklaracji Van Rompuy nie zapobiegł jednak niebezpiecznemu podziałowi Unii, na państwa strefy euro (uczestniczące na pełnych prawach w szczytach euro) i pozostałe państwa poza strefą²⁷. Podział na gruncie kryzysu gospodarczego bardzo szybko przeniósł się na sferę politycznej współpracy.

Jego pierwsza kadencja to także żmudna praca dyplomatyczna na rzecz tworzenia pozycji Unii jako istotnego aktora w relacjach międzynarodowych. Van Rompuy uczestniczył w szczytach G-8 (25–26.06.2010, 26–27.05.2011), G-20 (26–27.06.2010, 11–12.11.2010, 3–4.11.2011), i szczytach bilateralnych UE–Brazylia, UE–Rosja, UE–Japonia, UE–Indie, UE–Rosja, Afryka–UE, UE–Ukraina, UE–USA, UE–Republika Korei, UE–Brazylia, UE–Pakistan. Szczególne znaczenie należy przypisać spotkaniom z władzami Chin (szczyt UE–Chiny 5–6.10.2010, 14.02.2012). Reprezentował także UE na spotkaniach OBWE i na sesjach ONZ. Został on także zobowiązany do zwołania nadzwyczajnego szczytu poświęconego sytuacji w Libii w roku 2011. Kwestia wydarzeń związanych z arabską wiosną zdominowała ten rok jego przewodnictwa.

Obserwując pierwszą kadencję Przewodniczącego Rady Europejskiej zauważyć można było niejednoznaczności w interpretacji przepisów traktatu dotyczących podziału kompetencji między Przewodniczącym Komisji Europejskiej a Przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem. Niepewność co do zastosowania treści traktatu sprawiła, że charakter dwóch powstałych funkcji ścierał się w praktyce z ugruntowaną pozycją pełniącego obowiązki i mającego duże doświadczenie po pierwszej kadencji Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Działania Przewodniczącego Rady Europejskiej muszą być prowadzone we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych. Osiąganie spójności i konsensusu wymagało wypracowania praktyki kontaktów. Międzyinstytucjonalne więzi tych dwóch stanowisk spłoty ich w tandem realizujący zadania wspólnie. Początkowo widoczna była silna rywalizacja, podsycana przez media. Stopniowo relacje nabrały rutyny na gruncie wypracowanych praktyk, często w drodze doświadczeń, swoistych

²⁷ Potwierdzenie możliwości zwoływania odrębnego spotkania, potocznie zwanego „Radą Europejską strefy euro” (szczyt państw strefy euro) zostało zawarte w Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z 2 marca 2012 r. Jej skład stanowią szefowie państw lub rządów strefy euro (17 państw w roku 2012) oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. W nieformalnych posiedzeniach szczytu państw strefy euro bierze udział Prezes Europejskiego Banku Centralnego. Traktat wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2013 roku pod warunkiem, że dwanaście państw, których walutą jest euro, złoży dokumenty ratyfikacyjne, lub pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez stronę traktatu, której walutą jest euro, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

eksperymentów, gdzie wypełniano luki w zapisach traktatu, które nieprecyzyjnie określili ich funkcje. *De facto* traktat w dużej mierze nałożył na siebie ich zakres obowiązków. Widoczne jest to zwłaszcza podczas spotkań bilateralnych i szczytów z państwami trzecimi. Wypracowany mechanizm dwugłowej reprezentacji wymaga ścisłej koordynacji w oparciu o zaufanie między dwoma urzędnikami Unii. P. Świeboda wskazuje, iż „tego rodzaju zestaw zakresu odpowiedzialności stałego przewodniczącego oznacza, że mamy tutaj do czynienia z rzeczywistą funkcją polityczną, wykraczającą poza rolę gospodarza i moderatora dyskusji. Intencją Traktatu z Lizbony jest wyposażenie przewodniczącego Rady Europejskiej w kompetencje pozwalające na autentyczne kierowanie politycznym sztabem Unii Europejskiej. Z drugiej strony, Traktat zawiera gwarancje zachowania równowagi instytucjonalnej poprzez wymóg współpracy z Komisją Europejską oraz «działanie na podstawie» prac Rady ds. Ogólnych»²⁸. Pomimo cotygodniowych wspólnych śniadań rywalizacja o prymat, prestiż i uznanie wśród przywódców państw członkowskich dwóch urzędów była i jest widoczna. Van Rompuy korzysta z polizbońskiego transferu władzy ze strony Komisji do Rady Europejskiej. Przewodniczący Komisji ma ogromne zaplecze administracyjne, władzę w obrębie szeroko określonych kompetencji, ale nie ma wystarczającego prestiżu, zwłaszcza na arenie międzynarodowej. Przewodniczący Rady Europejskiej ma prestiż, ale jego kompetencje i możliwości działania są bardzo ograniczone. Dwa przykłady ograniczenia roli przewodniczącego Komisji przez Przewodniczącego Rady Europejskiej to:

- praktyka reprezentacji podwójnej na szczytach z państwami trzecimi (podwójnie kosztowna);
- przejście przez Van Rompuy'a pozycji lidera negocjacyjnego, „stratega” w sprawach kryzysu gospodarczego (rola Barroso sprowadza się do opracowania – wykonania szczegółowych programów).

Wzmocnienie roli Przewodniczącego Rady Europejskiej wynikało w dużym stopniu z założeń jej członków. Przywódcy państw obdarzyli zaufaniem i odpowiedzialnością za wykonanie różnych zadań szefa RE, a nie szefa KE.

Traktat nie ogranicza możliwości łączenia funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej z funkcją Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Radosław Sikorski w swoim berlińskim przemówieniu proponował, aby „...połączyć stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Kanclerz Angela Merkel sugeruje nawet, aby taka osoba była wybierana w bezpośrednich wyborach przez lud europejski”²⁹. Głównym niemieckim orędownikiem tej koncepcji był Wolfgang Schäuble, niemiecki minister spraw wewnętrznych. Takie rozwiązania proponowane przez polityków i teoretyków wydaje się jednak w bliższej perspektywie niemożliwe do zastosowania³⁰. Z jednej strony mamy zatem wątpliwości, gdyż Przewodniczący nie ma mandatu de-

²⁸ P. Świeboda, *Przewodniczący Rady Europejskiej – polityk czy urzędnik?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080627_pl.htm (1.05.2012).

²⁹ R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28 listopada 2011 r., http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf.

³⁰ Inne stanowisko na temat por. m.in. A. Duff, *Who is Herman Van Rompuy?*, „FT.com”, 23 février 2010, <http://andrewduff.eu/en/article/2010/042378/who-is-herman-van-rompuy> (1.05.2012).

mokratycznego do pełnienia funkcji, z drugiej strony silniejsza jest obawa, iż taki mandat da podstawę do nieoczekiwanych zmian systemowych. Jednym z potencjalnych scenariuszy byłoby przekształcenie prowadzące do tworzenia gabinetu rządowego na czele z wybieralnym Przewodniczącym. Legitymizacja z jednoczesnym wzmocnieniem jego prerogatyw miałyby bardzo duże znaczenie, nie tylko w postrzeganiu jego funkcji przez obywateli, ale także przez szefów państw i rządów. Demokratyczny mandat dla Przewodniczącego będzie sygnałem dalszego rozwoju podstaw systemu politycznego UE. Punkt ciężkości decyzyjnej w tym systemie przenosi się z linii RUE–PE na linię interakcji RE–RUE.

Równie trudne co z Przewodniczącym Komisji Europejskiej były pierwsze starcia Przewodniczącego Rady Europejskiej z członkami Parlamentu Europejskiego. Przewodniczący przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej³¹. Van Rompuy wielokrotnie stał się celem ataków eurosceptycznych posłów. Do historii parlamentaryzmu europejskiego przeszło przemówienie posła Nigela Farage, przewodniczącego Grupy Europy Wolności i Demokracji, który ostro zaatakował go po jego, pierwszym oficjalnym przemówieniu w Parlamencie³². Parlament Europejski może wywierać pośredni wpływ na decyzje Rady Europejskiej w związku z obecnością Przewodniczącego na jej posiedzeniach. Ten wpływ wyrażony może zostać w sytuacji, w której Parlament przyjmuje rezolucje w sprawach będących w porządku obrad RE, w sprawie sprawozdań składanych przez Radę Europejską i jej konkluzji. W relacjach pierwszego Przewodniczącego RE z PE widoczne było to, że jest on świadomy braku kontroli politycznej jego funkcji sprawowanej przez PE, czego przykładem może być brak odpowiedzi na pisemne pytania parlamentarne kierowane pod jego adresem.

Warte zaznaczenia są trudności w efektywnym wdrożeniu stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej w związku z mieszanym systemem Prezydencji przyjętym w traktacie³³. Jest to rozwiązanie kompromisowe, łączące elementy przewodnictwa stałego w Radzie Europejskiej i Radzie ds. Zagranicznych i rotacyjnego w pozostałych składach Rady. Efektywność systemu jest pochodną dobrej współpracy między stałym Przewodniczącym, Wysokim Przedstawicielem a prezydencją sprawowaną kolejno przez państwa członkowskie. Pierwsze, polizbońskie prezydencje hiszpańska i belgij-

³¹ Por. wystąpienia Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy przed Parlamentem Europejskim, m.in.: 13 marca 2012 r. (EUCO 41/12); 1 lutego 2012 r. (EUCO 17/12); 13 grudnia 2011 r. (EUCO 158/11); 9 grudnia 2011 r. (EUCO 157/11), 23 czerwca 2010 r. (PCE 135/10).

³² Nigel Farage w swoim wystąpieniu z 24 lutego 2010 roku stwierdził, że „...ma Pan charyzmę mokrego mopa, wygląd niskiej rangi urzędnika bankowego. Pytanie, które chce Panu zadać i które zadają sobie wszyscy to – Kim Pan jest? Ja o Panu nie słyszałem. Kto na Pana głosował? Jaki, demokratycznie określony mechanizm pozwoli Pana usunąć? Wyczuwam, że jest Pan zdolny, kompetentny i niebezpieczny... Pana intencją jest bycie cichym zabójcą europejskiej demokracji i europejskich państw narodowych. Może dlatego, że pochodzi Pan z Belgii, która tak naprawdę jako państwo nie istnieje. Pańska praca nie ma legitymizacji. Im szybciej usuną Pana z pracy tym lepiej”. Za swoje słowa N. Farage został ukarany karą w wysokości 2980 euro.

³³ Szerzej na ten temat patrz: B. Przybylska-Maszner, *Polska prezydencja w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwarunkowania. Mechanizm działania, założenia*, w: *Priorytety polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. Szymczyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 187–194.

ska pokazały jak różne może być podejście do korelacji zamierzeń państwa sprawującego przewodnictwo z działaniami Przewodniczącego RE. Zapatero uniemożliwił Przewodniczącemu RE granie pierwszych skrzypiec, m.in. na spotkaniu UE–USA z udziałem Baracka Obamy. Całkowicie inna formuła obowiązywała podczas spotkania z amerykańskim prezydentem w listopadzie 2010 podczas kolejnego szczytu UE–USA. Zgodnie z art. 15 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej przewodniczący zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Regulacja powyższa pozostawia swobodę praktycznej interpretacji. Działanie „w zakresie właściwości” Przewodniczącego Rady Europejskiej może oznaczać obszar spraw objętych konkluzjami Rady Europejskiej (wymiar stosunków zewnętrznych UE). Traktat lizboński nie określa podziału zadań i kompetencji pomiędzy Wysokim Przedstawicielem a Przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym KE w obszarze polityki zagranicznej UE. Stały Przewodniczący ma także zapewniać reprezentację zewnętrzną UE „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości”. Jednakże w porównaniu z Wysokim Przedstawicielem Przewodniczący RE nie ma określonych szczegółowych kompetencji i obowiązków w tym zakresie. Pełni zatem funkcję o charakterze reprezentacyjnym. Można uznać, że Przewodniczący Rady Europejskiej angażuje się w wymiarze politycznym w obszar zewnętrznej reprezentacji Unii Europejskiej. Możliwe jest wkraczanie w ramy tej funkcji przez Wysokiego Przedstawiciela, gdy nie odczyta on swojej funkcji w operacyjny/wykonawczy sposób i będzie chciał pełnić rolę kolejnego przedstawiciela UE w stosunkach zewnętrznych.

Druga kadencja Przewodniczącego Rady Europejskiej

W roku 2012 Herman Van Rompuy został ponownie wybrany, aby pełnić powierzono mu wcześniej funkcje. Decyzja o tym zapadła podczas marcowego szczytu Rady Europejskiej. Został on także mianowany na Przewodniczącego szczytów państw strefy euro w tej samej kadencji. W praktyce, już od marca 2010 r. przewodniczył on posiedzeniom państw strefy euro³⁴. Zgodnie z podpisanym Paktem Stabilności, kadencje szefa Rady Europejskiej i szefa posiedzeń przywódców państw należących do strefy euro pokrywają się w czasie. Funkcji tych nie musi pełnić ta sama osoba. Jednakże przywódcy państw podjęli decyzję o wyborze Van Rompuy’a do pełnienia obu funkcji. Żadne z państw nie zgłosiło innego kandydata. Wybór 1 marca 2012 r. zaaprobowano, podobnie jak wcześniej w roku 2009, w drodze konsensusu. Druga i ostatnia kadencja Hermana Van Rompuy rozpoczęła się 1 czerwca 2012 roku i potrwa do 30 listopada 2014 roku (traktat ogranicza możliwość sprawowania funkcji dłużej niż dwie kadencje). Reakcja na jego wybór w mediach była stonowana. Dominowały głosy o jego sukcesach na drodze do kompromisu podczas kryzysu finansowego w odniesieniu do

³⁴ W październiku 2011 roku szefowie państw i rządów uzgodnili, że dla lepszego zarządzania strefą euro, takie posiedzenia będą się odbywały regularnie, co najmniej dwa razy w roku.

po głębiającego się kryzysu przywództwa w Unii Europejskiej. Minister ds. europejskich Mikołaj Dowgielewicz w oficjalnym oświadczeniu stwierdził, że obecne władze Polski poparły Van Rompuy, bo to „dojrzały i żarliwy Europejczyk ...rozumie polskie argumenty i dba o jedność UE”³⁵.

Po wyborze Van Rompuy w oświadczeniu, w którym podsumował swoje dokonania pierwszej kadencji i wyznaczył priorytety przyszłych działań stwierdził „W pewnym sensie odgrywam rolę strażnika zaufania: mam wzmacniać wzajemne zrozumienie przy tym stole, mając na uwadze, że naszym wspólnym zadaniem jest utrzymanie zaufania obywateli do Unii Europejskiej... Jako strażnik jedności 27 państw członkowskich nieustannie zabiegałem o to, aby wszystkie one były zaangażowane”³⁶.

Kontynuując swoją pracę na rzecz konsensusu podczas spotkań Rady Europejskiej i na arenie międzynarodowej, Van Rompuy przygotował i przedstawił „Priorytety Rady Europejskiej do roku 2014”. Dokument został przekazany szefom państw lub rządów przez Hermana Van Rompuy na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. Przewodniczący przedstawione priorytety uznał za element tworzenia „pozytywnego programu, który wskaże kierunek budowania silnej i dynamicznej Unii”. Przedstawione priorytety, które mają być zrealizowane w okresie kolejnych dwóch i pół roku dotyczą następujących zagadnień: wieloletnie ramy finansowe, UGW, Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, europejski semestr, Strategia „Europa 2020”, rynek wewnętrzny, handel, agenda cyfrowa i polityka innowacyjna, konkurencyjność przemysłu, energia, rozszerzenie, kluczowi partnerzy i regiony, sąsiedztwo, „wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, konflikty regionalne i sytuacje kryzysowe, sprawy obronne i idea europejska³⁷.

Działania Van Rompuy od roku 2010 przyczyniły się do uznania jego funkcji. To przełożyło się na lepszy start jego drugiej kadencji. Nie musiał on od nowa budować podstaw zaufania. Można uznać, że pierwsza kadencja była swoistym okresem próbnym. Jego ponowny wybór oznaczał, że przyjęte metody i tryb pracy zadowolili przywódców państw więc powinny być kontynuowane. W ocenie jego dotychczasowej działalności dominują pozytywne elementy. Polityk-poeta zebrał sporą pulę nagród za swoją działalność³⁸. Pomimo wieku, nadal postanowił znaczącą część swojej pracy spędzać w podróży podczas oficjalnych wizyt i na bilateralnych szczytach. Od marca

³⁵ *Van Rompuy wciąż będzie szefem Rady Europejskiej*, „Wprost”, 1.03.2012, <http://www.wprost.pl/ar/308664/Van-Rompuy-wciaz-bedzie-szefem-Rady-Europejskiej>.

³⁶ *Przemówienie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy z okazji reelekcji*, Bruksela, 1 marca 2012, EUCO 36/12.

³⁷ Przedstawiając listę priorytetów Van Rompuy zakończył ją słowami „Na koniec nuta osobista – chciałbym, abyśmy w trakcie jednego z ostatnich posiedzeń Rady Europejskiej pod moim przewodnictwem poświęcili chwilę czasu na wspólną refleksję nad przyszłością idei europejskiej. Ostatecznie przecież nasza pozycja zależy od publicznego poparcia dla działań Unii Europejskiej”.

³⁸ Herman Van Rompuy w trakcie pełnienia swej funkcji został wielokrotnie wyróżniany, m.in. nagrodą Ottona von der Gablentza (Haga, 18 kwietnia 2012 r.), nagrodą *BeNeLux Europa Prize* (Breda, 12 czerwca 2010 r.), orderem zasługi przyznany przez Fundację *Mérite Européen* (Luksemburg, 25 listopada 2010 r.), nagrodą *Forum Nueva Economia* (Madryt, 10 grudnia 2010 r.). Otrzymał także tytuły doktora *honoris causa* Katolickiego Uniwersytetu w Leuven (2 lutego 2010 r.), doktorat honorowy Uniwersytetu w Kobe (4 marca 2011 r.), doktorat honorowy Uniwersytetu w Gandawie (18 marca 2011 r.).

2012 roku jego działalność międzynarodowa skupiła się na następujących spotkaniach: szczyt Bezpieczeństwa Nuklearnego w Seulu 26–27.03; szczyt UE–Republika Korei, szczyt G-8 18–19.05; szczyt UE–Rosja 3–4.06; szczyt UE–Meksyk 17.06; szczyt G-20 18–19.06; szczyt UE–Południowa Afryka 18.09; szczyt UE–Chiny 20.09. 5 listopada rozpoczęła się jego kolejna zagraniczna podróż, podczas której odwiedzi Wietnam i Laos. Praca w Brukseli to także z uwagi na wzrastającą liczbę spotkań Rady Europejskiej, czas wyłożonych przygotowań do negocjacji. W drugiej kadencji widoczne jest także to, że Van Rompuy postanowił zmienić ramy polityki informacyjnej RE. Widoczna jest jego aktywność przy użyciu nowych technologii. H. Van Rompuy ma swój profil na kilku portalach społecznościowych. Tworzona jest bogata wideoteka jego wystąpień. Ocieplają jego polityczny wizerunek i kreują medialnie jego postać liczne spotkania, m.in. z laureatką nagrody trzeciego konkursu Haiku w języku angielskim Japonia–UE (4.10.2012), liderem zespołu muzycznego U2, Bono (10.10.2012). W swoich zadaniach Van Rompuy efektywnie balansuje, w oparciu o istniejący układ instytucjonalny, między interesami małych państw, które z uwagi na pochodzenie dobrze rozumie, a tandemem francusko-niemieckim.

Wnioski

Zgodnie z art. 13 TUE Rada Europejska jest częścią „jednolitych ram instytucjonalnych”. Stanowi źródło postanowień politycznych, a nie typowy organ decyzyjny. Jedyne w wyjątkowych przypadkach podejmuje decyzje niosące skutki prawne. Rada Europejska podlega wszystkim zasadom i regulacjom odnoszącym się do pozostałych instytucji. Zanikł jej nieformalny charakter. Biorąc pod uwagę potrzebę wprowadzenia zmian, Rada Europejska jest instytucją, która na mocy traktatu lizbońskiego uległa największym modyfikacjom w zakresie składu, formuły działania, organizacji pracy i zakresu kompetencji. Od dnia wejścia w życie nowego traktatu ustanowiony został nowy porządek instytucjonalno-prawny, w którym rolę wiodącą ma Rada Europejska. To ona odpowiada za sprostanie wyzwaniom wewnętrznym (kryzys gospodarczy), jak i międzynarodowym. Przyszłość Unii Europejskiej jest w dużej mierze uzależniona od efektywności wykorzystania przez Radę Europejską jej podkreślonej traktatowo roli strategicznej.

Ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej jest jednym z wyzwań, które niesie traktat lizboński. Hermanowi Van Rompuy nie brak determinacji do nadawania politycznych impulsów pracom UE w celu realizacji bieżącej, kryzysowej agendy politycznej. Uznaje się go także jako sprawnego urzędnika zdolnego do wypracowania kompromisów, współodpowiedzialnego za projekty europejskie. Przyłgnęło do niego określenie „mistrz kompromisu”³⁹. Główną barierą jego działań jest niewielki gabinet, ograniczony liczebnie personel, małe zaplecze merytoryczne wspomagające jego pracę. Jego działania opierają się głównie na wsparciu służb Sekretariatu Generalnego

³⁹ Warto zestawić to ze stwierdzeniem Guy’a Verhofstadta belgijskiego premiera, który twierdził, że „prawdziwy belgijski kompromis, to kompromis, którego nikt nie rozumie”.

Rady UE, które są odpowiedzialne np. za współpracę z prezydencją w sprawach związanych z konkluzjami Rady Europejskiej.

Przewodniczący Rady Europejskiej sprawnie zarządza agendą Unii. Jest dobrze przygotowany do zagadnień gospodarczych. Ponadto wybrał sobie dobry gabinet doradców z dużym doświadczeniem na arenie międzynarodowej. Jego kadencja to zmiana metod pracy RE. Podkreśla się jego pracowitość, zwłaszcza w odniesieniu do licznych wizyt zagranicznych. Jego skłonność do kompromisu przysporzyła mu grono akceptujących jego działania polityków. Jego technokratyczna poza budzi szacunek mediów, które jako słabość określają głównie jego zamiłowanie do poezji. Można uznać go za mistrza metafor i obrazów politycznych malowanych słowem. Dla krytyków stanowi to podstawę do oskarżeń o oderwanie od rzeczywistości gospodarczo-społecznej Unii. Priorytety swojego zaangażowania skupił na polu gospodarczym. W tej dziedzinie stał się ojcem małych sukcesów RE. Uznaje się, że za klęskę spotkań odpowiedzialność ponoszą przywódcy państw, a nie eurokratyczne zaplecze z Przewodniczącym. Van Rompuy dobrze wykreował swój wizerunek. Stojąc w cieniu polityki znalazł się w centrum wydarzeń, które będą przesądzać o kształcie Unii kolejnych dekad. Ambicje Van Rompuy'a zderzyły się jednak z rzeczywistością europejską. Wyzwania kryzysowe, przed którymi stanęła Unia wstrząsnęły jej posadami. Szukanie rozwiązań w takich czasach zbiegło się z budową nowego postlizbońskiego ładu instytucjonalnego, w którym Przewodniczący RE zajął jedynie symboliczną pozycję. Niewątpliwie czasy trudności gospodarczych sprawiły, że oczy obserwatorów europejskich zwrócone zostały w kierunku przywódców Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, a także radzących sobie z kryzysem finansów publicznych Grecji, Portugalii i Hiszpanii. To odwróciło uwagę od pozycji uznanego za element technokratycznej maszyny instytucjonalnej Przewodniczącego RE.

Herman Van Rompuy, pełniąc swoją funkcję lawiruje między rolą urzędnika europejskiego, realizatora woli państw członkowskich, a rolą stratega pretendującego do roli przywódcy europejskiego. Jest to z pewnością euroentuzjasta, promotor idei europejskiej i orędownik jej rozwoju. Skupiony na kwestiach gospodarczych, gdzie wykazuje sporą wiedzę, w swoich wystąpieniach przedstawia także wizję Unii jako wspólnoty politycznej⁴⁰. Zwracając uwagę na całkowitą zmianę światowego pejzażu podkreśla, że „Europa ma do odegrania ważną rolę: polityczną, gospodarczą, ale także militarną. A kraje Europy zwykle radzą sobie lepiej, kiedy działają wspólnie. W Unii nie chodzi o rezygnowanie ze swojej roli. Nie. Chodzi o podwajanie siły poprzez zbliżanie stanowisk, łączenie zasobów, działanie razem w świecie – coraz bardziej jako zespół. Choć Unia Europejska nie ma własnej armii i – jak się sądzi – używa głównie miękkich środków, osiąga całkiem realne cele”⁴¹.

Dwie kwestie w sposób znaczący wpłynęły na wykonywanie funkcji przez Przewodniczącego RE: niedookreślone traktatowo, wielogłowe przywództwo oraz ograni-

⁴⁰ Podobny wydźwięk miały także jego wystąpienia „Dlaczego Europa potrzebna jest dzisiaj”, Kopenhaga 11.05.2012; „Ekonomiczne i polityczne wyzwanie dla Europy”, Fiesole 11.11.2011, „Budując przyszłość”, Dublin 17.06.2011; „Siłą idei”, Budapeszt 21.12.2010.

⁴¹ Przemówienie Hermana Van Rompuy'a, „Europa na światowej scenie”, Chatham House, Londyn, 31 maja 2012 r., EUCO 107/1/12 REV 1.

czona wola państw nie tylko w odniesieniu do kolejnych etapów integracyjnych, ale wykonania już powziętych zobowiązań traktatowych. Niewątpliwie istniejący układ instytucjonalny będzie podlegał reformom. O ich kierunku przesądzą przywódcy państw. Rozważana będzie zmiana prowadząca do zmniejszenia ilości reprezentantów UE na arenie międzynarodowej, poprzez połączenie funkcji. Niezbędne jest także rozważenie możliwości demokratycznej legitymizacji sprawowania funkcji przez Przewodniczącego RE. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w jej dzisiejszym kształcie nie gwarantuje możliwości wypracowania jednolitego stanowiska i efektywnego wdrażania przyjętych założeń.

Nowy Przewodniczący miał zapewnić ciągłość prac Rady Europejskiej, co wymuszało konieczność efektywnego systemu komunikacji z Komisją Europejską oraz państwami sprawującymi prezydencję. Pierwszy Przewodniczący zdawał sobie sprawę, że stąpa po nowym gruncie traktatowym. Jego praca, zdobyte doświadczenie praktyki współpracy międzyinstytucjonalnej wpłyną na charakter wykonywania funkcji przez jego następców. Praktyka, której on jest twórcą konkretyzuje szczegóły wykonywania zadań Przewodniczącego Rady Europejskiej w przyszłości.

Summary

The President of the European Council – between political strategy and official routine

Following the changes introduced by the Lisbon Treaty, the European Council elects its permanent president by a qualified majority. The first President of the European Council developed his office on his own, watched by those whose expectations envisaged him performing various tasks, such as leader, political strategist, broker, or just another EU official. The Treaty did not precisely define the range of powers conferred upon the President of the European Council but it provided a stimulus to start the adaptation of this new position to specific tasks. There is emerging a new, post-Lisbon practice of the new institutional system's operation, as well as the new form of the European Council, with a key role played by its President. The objective of this paper is to present the circumstances under which the office of President of the European Council was established, as well as an analysis of the scope of his responsibilities. These considerations are concluded with the evaluation of the theoretical and practical powers exercised by the President of the European Council during the first, and at the beginning of the second term.