

JÓZEF M. FISZER (RED.)
PREZYDENCJA POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN
WARSZAWA 2012, s. 465

1 lipca 2011 roku Polska po raz pierwszy objęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej i rozpoczęła realizację założonych priorytetów. Wydarzenie to ze względu na swoją rangę stało się symbolem powrotu Polski do Europy i potwierdzeniem jej demokratycznego charakteru. Ponadto wobec przyjętego traktatu lizbońskiego i wdrażanych na jego mocy reformach, znalazła się w centrum rywalizacji, trwającej pomiędzy Komisją a Radą o miano najważniejszej instytucji Unii Europejskiej. Polska stała się świadomym, lecz *de facto* losowo wybranym państwem, które musiało odnaleźć się w nowej rzeczywistości traktatowej i ukształtować od podstaw rolę i zakres odpowiedzialności prezydencji. To trudne zadanie sprawiło, że nasze państwo nie tylko potwierdzało swoją europejskość, ale przede wszystkim wykazywało, że jest zdolne do włączenia się do europejskiej dyskusji o kształcie i charakterze Unii Europejskiej. Znaczenie tego wydarzenia przejawiało się nie tylko w priorytetach, strategiach i podejmowanych działaniach, lecz także w zdolnościach organizacyjnych i administracyjnych oraz umiejętności negocjowania i przekonywania do swoich racji, a właściwie do racji wspólnotowych. Niebagatelny stał się również fakt pełnienia „prezydencji” w Radzie Unii Europejskiej w trakcie najcięższego od lat trzydziestych dwudziestego wieku kryzysu finansowego, znajdującego się wówczas w fazie przekształcania się w kryzys gospodarczy oraz wobec faktu gwałtownych i strukturalnych zmian kształtu ładu międzynarodowego. Polska prezydencja musiała więc od dnia inauguracji swojej funkcji wypracować model funkcjonowania, w ramach którego łączyłaby swoje zdolności z możliwościami działania i kreowania nowej rzeczywistości.

Ze względu na tak ważne zadania stojące wówczas przed Polską naukowcy, politycy i dziennikarze podjęli dyskusję najpierw nad przygotowaniem naszego kraju do pełnienia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, po czym zajęli się jej przebiegiem i podsumowaniem. Rozliczne konferencje, dyskusje i debaty na ten temat znalazły odzwierciedlenie w licznych, mniej lub bardziej naukowych i rzeczowych publikacjach, które wręcz zalały księgarnie i biblioteki. Potwierdzało to tylko znaczenie tego wydarzenia dla naszego kraju i wskazywało na istniejące liczne wizje, a nawet metodologie postrzegania Unii Europejskiej, jej mechanizmów, instrumentów, jakości funkcjonowania oraz znaczenia w tych procesach Polski. Na półce z literaturą dotyczącą polskiej prezydencji pojawiła się w 2012 roku publikacja wydana przez Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk na temat „Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej”. Książka została opublikowana pod redakcją prof. zw. dr hab. Józefa M. Fiszera w ramach serii Zakładu Europeistyki ISP PAN zatytułowanej: „Unia Europejska w świetle” i jest obszerną monografią naukową składającą się z trzech części i dwudziestu rozdziałów. Autorzy tejże publikacji reprezentują różnorodne polskie ośrodki naukowo-badawcze i wyrażają wiele ciekawych poglądów, które składają się na pełny i wartościowy obraz polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, prowadząc czytelnika chronologicznie od okresu przygotowań do zakończenia pełnienia tej funkcji oraz problemowo – od aspektów instytucjonalno-prawnych do realnych działań i ich skutków.

Część pierwsza pracy składa się z pięciu rozdziałów traktujących o uwarunkowaniach polskiej prezydencji i analizujących przyjęte do realizacji priorytety w odniesieniu do możliwości ich realizacji. Rozdział I, przygotowany przez Józefa M. Fiszera, w zwięzły i rzeczowy sposób przedstawia nie tylko samą prezydencję jako instytucję, czy też funkcję, lecz jednocześnie analizuje negatywne i pozytywne przesłanki polskiej prezydencji. Autor nie tylko ukazuje duże znaczenie polskiej prezydencji dla jej pozycji na arenie międzynarodowej, lecz także sięga znacznie głębiej do aspektów politycznych, ekonomicznych, naukowych, społecznych a nawet kulturowych. Publikacja ta stanowi niezwykle wartościowe i unikatowe opracowanie wskazujące na tak duży wpływ tego wydarzenia na stosunki wewnątrzpaństwowe przy jednoczesnym omówieniu skomplikowanej i złożonej implikacji tego przewodnictwa. Ponadto w artykule znajdujemy bilans pozytywnych i negatywnych aspektów prezydencji zakończony wynikowym podsumowaniem świadczącym o ogólnie dobrej ocenie polskiej działalności. W kolejnym artykule Janusz Węc rozważa osiągnięcia polskiej prezydencji dotyczące realizacji priorytetu na temat „Europy korzystającej na otwartości”. Autor podkreślił, że Polska zrealizowała w tym zakresie wszystkie założone cele operacyjne, prezentując i analizując jednocześnie przede

wszystkim wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i zwracając uwagę na szczególne w tym zakresie osiągnięcia związane ze wzmocnieniem polityki wschodniej i podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, co wskazuje na realizację przez Polskę nie tylko priorytetu prezydencji, lecz także jej żywotnych interesów strategicznych. Podkreśla także polski sukces związany z wypracowaniem wspólnego stanowiska wobec akcesji Rosji do Światowej Organizacji Handlu. W trzecim rozdziale tej części Tomasz Grosse podjął się skomplikowanego zadania związanego z przeanalizowaniem szans wzmocnienia systemu polityki zagranicznej w Polsce w perspektywie jej polityki europejskiej. Ta złożona analiza wykazała, że Polska nie w pełni wykorzystała szansę na wzmocnienie systemu i przeprowadzenie w nim niezbędnych zmian. Dlatego też rozdział ten jest niewątpliwie swoistego rodzaju *novum* na polu badań nad tym zagadnieniem. W kolejnym rozdziale Beata Piskorska dokonała szczegółowej analizy okresu przygotowań do prezydencji i jej przebiegu, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów zewnętrznych, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na proces kształtowania i modyfikowania polskich priorytetów. Artykuł w tym zakresie jest kompleksowym źródłem wiedzy na temat implikacji zachodzących procesów decyzyjnych i pozwala zrozumieć czytelnikowi złożoność podejmowanych działań. W ostatnim rozdziale tej części Agnieszka Legucka wskazuje na najważniejsze zmiany, jakie zaszły w roli i funkcji prezydencji na mocy traktatu z Lizbony, oraz na wpływ tych zmian nie tylko na polską prezydencję, lecz także na prezydencję w ogóle. Autorka słusznie podkreśla, że Polska poradziła sobie z nowym wyzwaniem, nie walcząc o wzmocnienie pozycji i roli prezydencji, lecz prowadząc negocjacje i doprowadzając do konsensusu, co w tak szczególnej sytuacji reform traktatowych miało ogromne znaczenie dla całego systemu funkcjonowania Unii Europejskiej.

Część druga to analiza znaczenia polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W pierwszym rozdziale tej części Łukasz Goczek przeprowadza analizę przyczyn kryzysu fiskalnego w Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji. Autor słusznie zauważa zależność między funkcjonowaniem Polski poza strefą Euro a jej relatywnie nikłym wpływem nawet w czasie pełnienia prezydencji na decyzje dotyczące regulowania rynków i walki z kryzysem, choć można by oczekiwać bardziej pogłębionych wniosków w tym zakresie. Wojciech Gizicki, przeprowadzając analizę porównawczą trzech z czterech państw Grupy Wyszehradzkiej, które do tej pory pełniły funkcję prezydencji, rozważa nie tylko ich priorytety i realne działania, lecz przede wszystkim bada je w perspektywie czynników warunkujących i sprawczych, uwzględniając „wyszehradzką” perspektywę działań i możliwości wykorzystania tak ważnej funkcji w Unii Europejskiej dla potrzeb ściślejszej integracji państw Grupy. Słusznie zauważa

i podkreśla różnorodny porządek prawny, w którym funkcjonowały Czechy, Węgry i Polska, właściwie i obiektywnie wykazując, że najtrudniejszym okresem w tym względzie był ten przypadający na czas polskiej prezydencji, która mimo to osiągnęła większość zakładanych celów i wykazała się największą aktywnością, asertywnością i skutecznością. Agnieszka Cianciara przeprowadziła natomiast unikatową jak na dotychczas występujące prace, analizę i ocenę polskiej prezydencji w aspekcie dyskursów medialnych prowadzonych na ten temat w Niemczech i Francji. Niewątpliwie artykuł ten stanowi novum wśród licznych analiz polskiej prezydencji, wskazując na jej wartość dodaną wynikającą z wykreowania pozytywnego wizerunku Polski na arenie europejskiej. Autorka wskazała na wzrost zainteresowania Polską i zdecydowane podniesienie wartości oceny naszego państwa w Europie Zachodniej. W czwartym rozdziale drugiej części Mikołaj Tomaszuk podjął się próby całościowej oceny przewodnictwa Polski w Unii Europejskiej, zastrzegając jednak, że taka pełna ocena będzie w pełni możliwa dopiero po upływie więcej niż kilku miesięcy po zakończeniu sprawowanej funkcji. Autor zauważa, że Polska w ramach pełnionej funkcji nie doprowadziła do znaczącej zmiany funkcji prezydencji ani jej pozycji względem Komisji i Parlamentu, wskazując jednocześnie podstawowe zasady działania tak zwanej dobrej prezydencji. Zalicza do nich wiele elementów składających się na ogólne oczekiwanie wobec państwa obejmującego przewodnictwo do pełnienia przez nie roli „dobrego menedżera interesów Rady”. Jens Boysen w swoim rozdziale charakteryzuje polskie przewodnictwo w perspektywie wzrostu znaczenia naszego kraju w polityce niemieckiej i umocnienia Polski jako tak zwanego „niezawodnego partnera Niemiec”. Autor głębiej niż w sam aspekt prezydencji wchodzi w kwestie polityki wewnętrznej w Polsce, podkreślając zmianę wizerunku naszego państwa w Niemczech wraz ze zmianą polityczną po wyborach parlamentarnych.

W trzeciej części autorzy skupili się przede wszystkim na rozważaniach na temat wybranych priorytetów polskiej prezydencji, realnych zdolności i możliwości ich realizacji. Pierwszy rozdział tej części autorstwa Adriana Chojana dotyczy oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w perspektywie polskiej prezydencji i przyjętych przez nią priorytetów. Autor po przeprowadzeniu dogłębnej analizy słusznie zauważa, że realizacja priorytetów w wyżej wymienionym zakresie była umiarkowanym sukcesem Polski. Rezultaty jednak w tym wymiarze nie mogły być inne, w szczególności wobec samoistnego zamknięcia się Unii Europejskiej do wewnątrz i jej ogromnego skupienia na problemach wewnętrznych wynikających z kryzysu gospodarczego. Niemniej jednak Adrian Chojan przytacza także osiągnięcia

związane z wymiarem wschodnim podkreślając, że takie rezultaty nie tyle nie osiągnęły poziomu przyjętych założeń, a raczej nie były tak spektakularne i znaczące jak polityczno-społeczne oczekiwania w tym zakresie. Agnieszka Cianciara w rozdziale zatytułowanym „Partnerstwo Wschodnie i polska prezydencja – zawiedzione nadzieje?” dokonała analizy celów, działań i skutków realizacji założeń polskiej prezydencji wobec państw ujętych oddziaływaniem Wymiaru Wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Agnieszka Cianciara odmiennie od autorów pozostałych rozdziałów negatywnie ocenia działania Polski w tym zakresie, wskazując specyficzne uwarunkowania wewnętrzne Unii i zewnętrzne, które wpłynęły na realny kształt i zakres realizacji przyjętych zadań oraz rozbieżne oczekiwania Unii Europejskiej i państw tego obszaru. Słusznie zauważa, że Polska wobec fiaska realizacji polityki wschodniej, szczególnie w czasie pełnionej prezydencji zaczęła przesuwać swoją politykę zewnętrzną do wewnątrz Unii, skupiając się przede wszystkim na politykach unijnych. Kolejny rozdział traktujący o tej samej tematyce jest prezentacją, odmienną od poprzedniego, oceny wschodniego sąsiedztwa i działań polskiej prezydencji w tym zakresie. Szczególnie zwraca uwagę część dotycząca osiągnięć polskiej prezydencji, w której jej autorki, Krystyna Gomółka i Izabela Borucińska-Dereszkiewicz, wbrew powszechnym ocenom rezultatów zorganizowanego w Warszawie szczytu Partnerstwa Wschodniego, stwierdzają, że „skuteczność organizacyjną można ocenić bardzo dobrze, choć merytorycznie program mógłby być ambitniejszy”, podkreślając jednocześnie sukces związany z zawarciem pomiędzy państwami dwóch deklaracji. Pozytywna ocena sformułowanych priorytetów i rezultatów polskiej prezydencji wobec partnerstwa wschodniego, w aspekcie organizacyjnym i koncepcyjnym została przez autorki zestawiona z negatywną opinią wyrażoną w zakończeniu artykułu, gdzie napisały: „sztandarowe wydarzenie, czyli szczyt Partnerstwa Wschodniego, nie przyniosło oczekiwanych rozwiązań, nie było żadnym przełomem, ale nadało pewien impuls rozwojowy inicjatywie.” Autorki zaznaczają także, że Polska nie podjęła wszystkich niezbędnych działań w celu realizacji założonego priorytetu, w szczególności nie aktywizując „wszystkich regionalnych inicjatyw wschodnich (...)”. Takie dualistyczne zestawienie oceny działania Polski w wymiarze wschodnim jest niezmiernie ciekawe i daje czytelnikowi asumpt do przeprowadzenia pogłębionych studiów nad tym zagadnieniem. Niezmiernie ciekawym i wartościowym merytorycznie jest rozdział Krzysztofa Żęgoty, który prezentuje mały, lecz niezwykle ważny wycinek działań polskiej prezydencji dotyczący obwodu kaliningradzkiego. Realizację zadań w tym zakresie ocenia umiarkowanie pozytywnie, podkreślając znaczenie uwarunkowań zewnętrznych, które miały wpływ na realizację przyjętych priorytetów. Autor zwraca uwagę czytelnika na szczególne wyzwanie dla Polski

i Europy, jakim jest region Kaliningradzki i jego znaczenie dla dalszych relacji unijno-rosyjskich i polsko-rosyjskich. Jakub Wódka w swoim opracowaniu omówił działania Polski podejmowane wobec przemian zachodzących na Bliskim Wschodzie, podkreślając jej starania zarówno o równowagę wymiarów południowego i wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jak i możliwości transpozycji polskich doświadczeń transformacyjnych do państw objętych arabską wiosną. Tekst zasługuje na uwagę także ze względu na rozszerzenie przez autora przeprowadzanej analizy o państwa Afryki Północnej i zaprezentowanie ich w porównaniu z państwami Bliskiego Wschodu. Jakub Wódka słusznie zadaje pytanie o zdolność Warszawy do utrwalenia wzmocnionych wpływów, uzyskanych podczas prezydentury. Jest to niezmiernie ważne nie tylko ze względu na potrzebę kontynuowania już podjętych działań, lecz także w aspekcie utrzymania i rozszerzenia znaczącej roli Polski w świecie. W ten sposób czytelnik jest inspirowany do podjęcia szerszych rozważań na temat oceny rezultatów prezydentury w tym wymiarze oraz do zastanowienia się, czy doświadczenia polskiej transformacji mogą zostać w jakikolwiek sposób przeniesione na grunt opisywanych państw. W kolejnym rozdziale Anna Umińska-Woroniecka podejmuje rozważania dotyczące takich obszarów, jak kultura, sprawy audiowizualne i prawa autorskie. Szeroko omawia program kulturalny polskiej prezydentury, który – jak zauważa – powinien zostać umieszczony w katalogu działań podejmowanych przez polską dyplomację publiczną, a jego realizacja powinna zostać w przyszłości skorelowana z założeniami polskiej polityki zagranicznej. W tym kontekście, Anna Umińska-Woroniecka poprawnie wskazuje na możliwości wykorzystania rezultatów prezydentury do dalszego wzmocnienia roli Polski w świecie. Z analizy, jaką przeprowadza, czytelnik nie tylko nabywa wiedzę na temat sukcesów polskiej prezydentury, lecz także dostrzega porażki, w tym tą związaną z podpisaniem ACTA. Autorka, podkreślając w konkluzji duży zakres haseł, idei i koncepcji dotyczących realizacji działań w opisywanym zakresie, jak i wynikające z tego problemy, słusznie wskazuje na jeden z największych mankamentów tego programu, a więc nikły w nim udział społeczeństwa polskiego, a także jego słabą identyfikację w Unii Europejskiej. Może to jednak być rezultatem przesunięcia punktu ciężkości związanego z jego promocją i oddziaływaniem społecznym na zewnątrz Polski, co jednak nie może stanowić w żadnym wypadku ani wyjaśnienia, ani rozgrzeszenia dla jego twórców. W tym też duchu znajduje się kolejny wartościowy rozdział autorstwa Zygmunta Janca, który przeanalizował promocyjny wymiar polskiego przewodnictwa i wykazał, że pomimo dużych środków przeznaczonych na jego realizację, efekty były znikome i niewspółmierne do kosztów. Proponując wprowadzenie promocji międzynarodowej do kanonu polityki zagranicznej, jako elementu przemian

globalizacyjnych, autor odniósł się jednocześnie do roli w tym procesie organizacji pozarządowych i profesjonalistów zajmujących się marketingiem i promocją. Zygmunt Janiec właściwie wskazuje na niedostatek promocji Polski podczas prezydentury przede wszystkim ze względu na realizację tego zadania poprzez urzędników państwowych, nieprzygotowanych do tego typu działań. W kolejnym rozdziale Agata Makowiec analizuje realizację polskich priorytetów w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych ze szczególnym uwzględnieniem rozporządzenia w sprawie dziedziczenia. Jest to niezwykle ciekawy tekst dotyczący skomplikowanej materii, która do tej pory nie znajdowała szerszego odzwierciedlenia w publikacjach wydawanych poza głównym nurtem nauk prawnych. Niemniej jednak jego wysoce użyteczny charakter powoduje, że każdy kto sięga po niniejszą monografię, z zaciekawieniem czyta ów rozdział. Rozdział dziewiąty trzeciej części monografii autorstwa Ilony Przybojewskiej jest analizą zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej Unii Europejskiej z uwzględnieniem działań polskiej prezydentury. Na uwagę zasługuje odmienne niż u innych autorów podejście do problemu unijnej współpracy energetycznej i rozważanie go nie na poziomie braku możliwości wypracowania wspólnego stanowiska, a na bazie różnic potencjałów państw członkowskich i delikatnej specyfiki potrzeb i relacji wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej. Ostatni rozdział tej części stanowi o miejscu Polski w Unii Europejskiej po zakończeniu pełnienia przez nią przewodniczenia w Radzie. Autorka, Izabela Babińska, w klarowny i rzeczowy sposób analizuje pozycję Polski po zakończeniu prezydentury, wskazując na możliwość pełnienia przez nią roli reprezentanta państw regionu i systematycznie wzmacniającego się gracza na arenie europejskiej.

Podsumowując, monografia „Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej” jest rzeczowym i kompleksowym opracowaniem traktującym o najważniejszych kwestiach związanych z realizacją polskiej prezydentury. Stanowi znaczący element w dyskusji nad miejscem Polski w Unii Europejskiej, jak i kształtem samej funkcji przewodniczącego Rady Unii Europejskiej. Tym samym ta niezmiernie interesująca i wartościowa publikacja może nie tylko stanowić materiał przydatny dla badaczy, lecz także dla osób zainteresowanych tą tematyką, a niezwiązanych z nauką.

Paweł Olszewski