

*Katarzyna Witkowska-Chrzczonek**

Kilka uwag o statusie prawnym i praktyce funkcjonowania Przewodniczącego Rady Europejskiej

I. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Radzie Europejskiej przewodniczył każdorazowo szef państwa lub rządu, które aktualnie sprawowało prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, a zatem do 1 grudnia 2009 r. przewodnictwo w Radzie było ściśle powiązane z działaniem Rady Europejskiej. Wprowadzenie stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej stanowi jedną z najistotniejszych zmian instytucjonalnych na gruncie rozwiązań przyjętych najpierw w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE), a potem przeniesionych do Traktatu z Lizbony. Wypada podkreślić, że na utworzenie tego stanowiska wpłynęło przede wszystkim narastające niezadowolenie z mało efektywnego rozwiązania, jakim było dotychczas rotacyjne przewodnictwo w Radzie Europejskiej oraz perspektywa istotnego doposażenia kompetencyjnego Rady Europejskiej, dla której w nowym kształcie rotacyjne przewodnictwo okazałoby się niewystarczające.

461

II. Jeśli chodzi o akty prawne, które regulują status i wyposażają w konkretne kompetencje Przewodniczącego Rady Europejskiej, to po wejściu w życie Traktatu z Lizbony są to przede wszystkim traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej, tj. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). O Przewodniczącym Rady Europejskiej stanowi art. 15 TUE, przy czym art. 15 ust. 2 wymienia go w składzie Rady Europejskiej, a art. 15 ust. 3 TUE ustanawia zasadę, że zarówno zwyczajne, jak i nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej jest zwoływane przez jej Przewodniczącego. Kluczowe dla pozycji Przewodniczącego Rady Europejskiej są postanowienia zawarte

* Dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

w art. 15 ust. 5 TUE, który ustanawia zasady jego wyboru przez Radę Europejską oraz art. 15 ust. 6 TUE, który określa jego najważniejsze kompetencje. Ponadto, inne kompetencje Przewodniczącego Rady Europejskiej reguluje także art. 26 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 48 ust. 3 akapit pierwszy TUE. Jeśli chodzi o TFUE, to o Przewodniczącym Rady Europejskiej mowa jest w art. 235 ust. 1 akapit drugi TFUE, który wyłącza możliwość udziału Przewodniczącego w głosowaniu, w sytuacji, kiedy Rada Europejska właśnie w taki sposób podejmuje decyzję. Kolejnym aktem regulującym status Przewodniczącego Rady Europejskiej jest Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej¹.

Kolejnym dokumentem, istotnym z punktu widzenia wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, jest Deklaracja odnosząca się do art. 15 ust. 5 i 6, art. 17 ust. 6 i 7 oraz art. 18 Traktatu o Unii Europejskiej², która stanowi, że „Przy wyborze osób na stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa należy uwzględnić, w należyty sposób, konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej Państw Członkowskich”.

Szczegółowo funkcjonowanie Rady Europejskiej, a także jej Przewodniczącego określa Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej³, a postanowienia zawarte w tym Regulaminie, które dotyczą współpracy Rady Europejskiej i jej Przewodniczącego z Radą UE oraz z prezydencją, mają swoje dokładne odpowiedniki w Regulaminie wewnętrznym Rady⁴. Także Regulamin Parlamentu Europejskiego⁵ zawiera postanowienia dotyczące Przewodniczącego Rady Europejskiej. Dla każdego kolejnego Przewodniczącego Rady Europejskiej kluczowa będzie zawsze decyzja o jego wyborze. W przypadku H. Van Rompuy'a była to decyzja Rady Europej-

¹ Zob. Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 30 III 2010 r., C 83, s. 269–271.

² Zob. Deklaracja odnosząca się do artykułu 15 ustępy 5 i 6, artykułu 17 ustępy 6 i 7 oraz artykułu 18 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 30 III 2010 r., C 83, s. 338.

³ Zob. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, (2009/882/UE), Dz.Urz. UE z 2 XII 2009 r., L 315, s. 51–55.

⁴ Zob. Decyzja Rady 2009/937 z 1 XII 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz.Urz. UE z 11 XII 2009 r., L 325, s. 35 oraz Załącznik-Regulamin Rady. Zob. w szczególności art. 2 i 23 tego Regulaminu.

⁵ Regulamin Parlamentu Europejskiego w swym zasadniczym kształcie pochodzi z 1993 r., następnie był wielokrotnie zmieniany. Ostatnie gruntowne zmiany pochodzą z roku 2009 i zostały wprowadzone decyzją z 25 XI 2009 r. w sprawie dostosowania Regulaminu PE do Traktatu z Lizbony. Obecnie obowiązuje wersja Regulaminu Parlamentu Europejskiego z kwietnia 2015 r., zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150428+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (dostęp 01.10.2015).

skiej z 1 grudnia 2009 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej⁶. Natomiast w marcu 2012 r. Rada Europejska zdecydowała o przedłużeniu jego kadencji na kolejne dwa i pół roku⁷.

III. Przewodniczący Rady Europejskiej jest organem⁸. W teorii prawa administracyjnego, którą jednak chyba można próbować odnosić do systemu instytucjonalnego Unii, organ jest charakteryzowany jako pewien „element struktury organizacyjnej podmiotu, posiadający swój substrat osobowy”⁹, którego działania lub zaniechania można przypisać określonemu podmiotowi (np. państwu) jako dokonywane w jego imieniu i na jego rzecz¹⁰. Niewątpliwie, Przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje „na swoim poziomie” i „w zakresie swojej właściwości” Unię Europejską w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹¹, a dodatkowo ten fakt wzmacnia zakaz łączenia przez niego stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej z jakąkolwiek krajową funkcją publiczną¹².

Przewodniczący Rady Europejskiej jest w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego funkcjonariuszem międzynarodowym, zwłaszcza że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony bez wątpienia można nazwać Unię Europejską organizacją międzynarodową.

W myśl art. 15 ust. 5 TUE w brzmieniu przewidzianym przez Traktat z Lizbony Przewodniczący Rady Europejskiej wybierany jest przez samą Radę Europejską większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku. Oznacza to, że sytuacja ta stanowi wyjątek od zasady, że Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu¹³. Do wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej dochodzi drogą głosowania większością kwalifikowaną, a zatem zgodnie z art. 235 ust. 1 akapit drugi TFUE, w takiej sytuacji ani jej Przewodniczący (w praktyce można

463

⁶ Zob. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 XII 2009 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, Dz.Urz. UE z 2 XII 2009 r., L 315, s. 48.

⁷ Por. M. Górka, *Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 119. Zob. Decyzja Rady Europejskiej 2012/151/UE z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, Dz.Urz. UE z 16 III 2012 r., L 77, s. 17.

⁸ Por. np. A. Doliwa-Klepcka, Z.M. Doliwa-Klepcki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 71.

⁹ D. Kijowski, *Hasło: Organ administracji publicznej*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 591.

¹⁰ Por. *ibidem*, s. 591.

¹¹ Zob. art. 15 ust. 6 akapit drugi TUE.

¹² Zob. *ibidem*, akapit trzeci.

¹³ Zob. art. 16 ust. 4 TUE.

mówić o dotychczasowym Przewodniczącym), ani Przewodniczący Komisji Europejskiej nie biorą udziału w głosowaniu. Tymczasem głosowanie większością kwalifikowaną odbywa się na podstawie przepisów dotyczących głosowania w Radzie, gdyż art. 235 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze odsyła w tym zakresie do art. 238 ust. 2 TFUE, który określa w takim przypadku większość kwalifikowaną jako co najmniej 72% członków Rady reprezentujących Państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE. Zatem za podstawę prawną wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej należy przyjąć art. 15 ust. 5 zdanie pierwsze TUE w zw. z art. 235 ust. 1 akapit 2 TFUE oraz w zw. z art. 238 ust. 2 TFUE. Zauważyć przy tym wypada, że większość kwalifikowana, która w tym przypadku musi być osiągnięta, stanowi wyjątek od zasady, że większość ta wynosi 55% członków Rady reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych państw. Należy jednak zauważyć, że od strony politycznej w praktyce oczekuje się, że wybrany kandydat zostanie zaaprobowany przez wszystkich członków Rady Europejskiej bez zastrzeżeń¹⁴.

464 Należy także wspomnieć o możliwości odnowienia mandatu Przewodniczącego Rady Europejskiej, którą statuuje art. 15 ust. 5 zd. pierwsze TUE. Powoływany tutaj przepis art. 15 ust. 5 zd. pierwsze TUE nie precyzuje, jak np. w przypadku komisarzy, jakie warunki musi spełniać kandydat na Przewodniczącego Rady Europejskiej. Przepis ten nie stanowi także, że Rada Europejska może wybierać tylko osoby ze swojego grona, bądź takie, które były w przeszłości jej członkami. Właściwie jedynym warunkiem formalnym jest zakaz sprawowania krajowej funkcji publicznej, wyrażony w art. 15 ust. 6 *in fine* TUE w brzmieniu przewidzianym przez Traktat z Lizbony.

Traktaty praktycznie milczą o kwalifikacjach wymaganych od kandydata na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej i tym samym pozostawiają, jak się wydaje, zbyt dużo „pola manewru” politykom europejskim. Takie rozwiązanie niezbyt pozytywnie świadczy o Unii Europejskiej, której reprezentant, potocznie (niesłusznie zresztą, ale jednak) nazywany przez dziennikarzy i publicystów wręcz „Prezydentem Unii”, praktycznie nie musi spełnić żadnych szczególnych kryteriów, by być wybranym do piastowania tej zaszczytnej funkcji.

Jeżeli porównamy ten brak wymagań z wymogami stawianymi członkom Komisji, czy sędziom Trybunału Sprawiedliwości, sytuacja

¹⁴ Por. M. Pawłowska, *Rada Europejska*, [w:] A.A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 14.

taka zdaje się wręcz „kłuć w oczy”. Przypomnijmy, że kandydat na zwykłego, „szeregowego” członka Komisji musi, zgodnie z art. 17 ust. 3 akapit 2 TUE, posiadać „ogólne kwalifikacje”, być osobą „zaangażowaną w sprawy europejskie” i legitymować się „niekwestionowaną niezależnością”. Tymczasem kandydat na sędziego Trybunału Sprawiedliwości musi, zgodnie z art. 19 TUE ust. 2 w zw. z art. 253 akapit 1 TFUE, być „osobą o niekwestionowanej niezależności”, „mającą kwalifikacje wymagane w swoich państwach członkowskich do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych” lub być „prawnikami o uznanej kompetencji”. Można mnożyć przykłady mniej lub bardziej, ale jednak często wyśrubowanych wymagań, które muszą zgodnie z przepisami traktatowymi spełniać kandydaci na rozmaite stanowiska w strukturze instytucji i organów UE.

Na tym tle zdecydowanie negatywnie należy ocenić brak jakichkolwiek wymagań, stawianych jasno i precyzyjnie kandydatowi na tak eksponowane stanowisko jak Przewodniczący Rady Europejskiej. Wydaje się wręcz, że brak takiej regulacji stwarza pole do nadużyć i do całkowicie skrytych przed oczami europejskiej opinii publicznej kuluarowych rozgrywek, które mają wyłonić nie najbardziej fachowego, ale najwygodniejszego politycznie dla większości przywódców państw UE Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że mandat Przewodniczącego Rady Europejskiej wygasa poprzez jego śmierć, dobrowolną rezygnację oraz upływ kadencji. Mandat wygasa także wówczas, kiedy Rada Europejska pozbawi go Przewodniczącego Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 5 zd. drugie TUE, Rada Europejska może pozbawić Przewodniczącego mandatu, działając na podstawie takiej samej procedury, jaką posługuje się dla jego wyboru – w sytuacji zaistnienia przeszkody lub poważnego uchybienia. Należy zwrócić tutaj uwagę, że odpowiedzialność Przewodniczącego Rady Europejskiej realizowana jest w praktyce jedynie przed szefami państw lub rządów państw członkowskich. W żaden sposób nie odpowiada on przed unijnym organem o charakterze przedstawicielskim, jakim jest Parlament Europejski. Podobnie, Trybunał Sprawiedliwości nie może go – na takich zasadach jak członków Komisji na podstawie art. 245 TFUE w zw. z art. 247 TFUE – zdymisjonować.

Wydaje się, że skoro w art. 15 ust. 5 zd. drugie TFUE nie ma mowy o tym, kto z członków Rady Europejskiej może zainicjować pozbawienie Przewodniczącego mandatu, można przypuszczać, że uprawniony do wystąpienia do Rady Europejskiej z takim wnioskiem jest każdy członek Rady Europejskiej mający prawo głosu. Rada Europejska może podjąć decyzję o pozbawieniu Przewodniczącego Rady Europejskiej w dwóch przypadkach: przeszkody lub poważnego uchybienia.

IV. Traktaty nigdzie nie posługują się pojęciem „funkcji” Przewodniczącego Rady Europejskiej, przypisując funkcje raczej konkretnym instytucjom uznanym w art. 13 ust. 1 TUE za „instytucje Unii Europejskiej”. Przykładowo, art. 16 ust. 1 stanowi, że „Rada pełni, wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcję prawodawczą i budżetową”, a art. 17 ust. 1 zdanie 5 (który dotyczy Komisji Europejskiej): „Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające”. W przypadku natomiast Przewodniczącego Rady Europejskiej, który nie jest organem UE, lecz Rady Europejskiej, w przepisach traktatowych nie przypisuje się jemu konkretnych funkcji, natomiast funkcje te można wyodrębnić, analizując poszczególne kompetencje Przewodniczącego, a następnie próbując pogrupować je w pewne zbiory i na tej podstawie sformułować własne wnioski dotyczące funkcji tego organu¹⁵. Wśród funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej można wyróżnić: funkcję organizacyjno-zarządzającą, funkcję mediacyjną, funkcję współpracy z innymi instytucjami Unii Europejskiej oraz z prezydencją. Kolejną funkcją Przewodniczącego Rady Europejskiej jest funkcja reprezentacyjna, przy czym można ją podzielić na funkcję reprezentowania Rady Europejskiej wobec innych instytucji Unii Europejskiej oraz na funkcję reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz.

466

V. Od długiego czasu przy okazji wielu dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej mówi się o deficycie demokracji także w kontekście Przewodniczącego Rady Europejskiej. Z jednej strony jasne jest, że UE jako organizacja międzynarodowa, a nie państwo (czy „superpaństwo”), nie może pozwolić sobie na całkowite przejęcie ustrojowej struktury państw demokratycznych, gdyż to – wobec braku narodu europejskiego, a więc suwerena – jest na obecnym etapie niemożliwe. Z drugiej jednak strony państwa członkowskie w coraz bardziej znaczącym zakresie upoważniają organy UE do wykonywania zarezerwowanych dla siebie dotychczas kompetencji zwierzchnich. W efekcie obywatele Unii, inne osoby fizyczne i prawne podlegają w coraz większym stopniu decyzjom będącym skutkami procedur, których „demokratyczność” często pozostawia wiele do życzenia. Zatem wydaje się, że tam, gdzie można, należy w sposób rzeczywisty, a nie tylko fasadowy, umiejscawiać rozwiązania bardziej demokratyzujące UE.

Niestety, jak się wydaje, stwierdzenie, że UE boryka się z problemem deficytu demokracji nabiera obecnie szczególnego znaczenia. Kryzys finansowy, który od kilku lat stanowi główny problem do przezwyciężenia

¹⁵ Jest to klasyfikacja funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej zaproponowana przez autorkę niniejszego opracowania. Por. K.M. Witkowska-Chrzczonec, *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2014, s. 273 i n.

dla państw integrujących się w ramach Unii Europejskiej, oraz ostatnio formułowane postulaty jego przewyższenia nie idą w kierunku demokratyzowania UE, zwłaszcza jeśli prezydent Francji czy kanclerz Niemiec deklaruje – zamiast żmudnych, ale zakładających równość państw członkowskich procedur zmian traktatowych – zastosowanie innych, „obchodzących” traktaty procedur unijnych, które mają być szybkim i skutecznym (ale już w dalszej kolejności demokratycznym) sposobem na uporanie się z problemami gospodarczymi strefy euro. Ten przykład pokazuje, że coraz częściej w UE w imię efektywności, przywódcy państw członkowskich są w stanie nie tylko „naciągać”, ale wręcz „poświęcać” kluczowe zasady współpracy państw w ramach UE. Podobnie rzecz się ma z obecnie palącym dla Europy problemem napływu uchodźców czy też imigrantów z terytoriów Syrii, ale także innych państw Bliskiego Wschodu.

Z założenia Przewodniczący Rady Europejskiej miał być wprowadzić efektywniejszy w działaniu niż sześciomiesięczna prezydencja, ale nikt nie pomyślał o tym, by obywatele UE się z nim w choć minimalnym stopniu identyfikowali lub – niestety – pomyślał o takiej możliwości ze zgrozą, gdyż to mogłoby stworzyć w UE zbyt silne przywództwo, zagrażające politycznej pozycji przywódców takich państw jak Niemcy czy Francja. Jak się później okazało, w obecnej sytuacji takie silne, zdecydowane przywództwo oparte na międzynarodowym autorytecie prawdziwie zaangażowanej w sprawy europejskie osobowości, a nie jedynie wystarczająco kompetentnego urzędnika, byłoby dziś na wagę złota.

Rada Europejska na mocy postanowień Traktatu z Lizbony zyskała silniejszą pozycję, kolejne nowe, istotne kompetencje oraz szerszy niż dotychczas wpływ na podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej. Z uprawnień, które w Traktacie z Lizbony przyznano Przewodniczącemu Rady Europejskiej, wynika, że uzyskał on stosunkowo mocną pozycję prawną w unijnym systemie instytucjonalnym. Jednak bardzo wiele zależy od jego otoczenia politycznego i instytucjonalnego, a także – chyba zbyt wiele – od osobowości, ambicji i charakteru.

Zauważmy jednak, że niestety ten ważny podmiot europejskiej sceny politycznej nawet w najmniejszym stopniu nie jest wybierany w procedurach demokratycznych. Do jego wyboru Traktat z Lizbony nie angażuje nawet minimalnie Parlamentu Europejskiego ani parlamentów narodowych państw członkowskich, o obywatelach Unii Europejskiej nawet nie wspominając¹⁶. Jego wybór zależy jedynie od szefów państw i rządów

¹⁶ Por. L. Ortega, *The institutional reform in the Draft Treaty of the European Constitution*, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario” 2004, no 5, s. 1201. Por. także R. Cangelosi, M. Peronaci, *La geografia istituzionale post – Lisbona e la posizione dell’Italia*, „Studi sull’integrazione europea” 2009, no 1, s. 68.

państw członkowskich zasiadających w Radzie Europejskiej, a więc mamy tu do czynienia zasadniczo jedynie z legitymacją pośrednią (w niektórych przypadkach zasiadający w Radzie Europejskiej prezydenci są wybierani w wyborach powszechnych, jak np. prezydent Francji). Co interesujące, już podczas prac Konwentu nad TKE niektórzy jego członkowie podnosili wątpliwości w tym zakresie, kwestionując właśnie legitymację demokratyczną nowego Przewodniczącego Rady Europejskiej¹⁷. Austriacki poseł do Parlamentu Europejskiego Johannes Voggenhuber zauważył w tym kontekście podczas jednej z debat, że „Europa nie czeka na nowego Napoleona”¹⁸. Praktyka pokazuje, że słusznie przewidywał – i jak się wydaje może zbyt jaskrawo, ale trafnie skomentował – M. Magierowski, że „nazwisko prezydenta zostanie ogłoszone na konferencji prasowej po jednym ze szczytów UE. Trzeba przyznać, że Władimir Putin, namaszczając swojego następcę Dmitrija Miedwiediewa, był nieco bardziej finezyjny”¹⁹.

Przewodniczący Rady Europejskiej ponadto pozostaje praktycznie poza wszelkimi procedurami i mechanizmami tego, co nazywamy demokratyczną kontrolą czy odpowiedzialnością polityczną (gdyby miała ona tutaj zaistnieć musiałaby funkcjonować na poziomie europejskim). Nie odpowiada przed Parlamentem Europejskim, tylko Rada Europejska jest władna w ściśle określonych sytuacjach zakończyć jego kadencję.

468

Wprowadzone przez TL kryteria wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, jak i sam sposób jego wyboru, budzą spore wątpliwości. Jeśli chodzi o skromną, ale jednak istniejącą już dotychczasową praktykę, można zauważyć, że od początku do końca – tak przy wyborze H. van Rompuy, jak i D. Tuska – proces ten miał charakter ściśle poufny, a obywatele UE do dziś nie do końca wiedzą (mogą się jedynie domyślać), jakimi kryteriami kierowano się przy dokonywaniu wyboru H. van Rompuy²⁰ czy D. Tuska.

¹⁷ Zob. Convention doc. 508/03.

¹⁸ Por. J. Werts, *The European Council*, London 2008, s. 153.

¹⁹ M. Magierowski, *UE, czyli Uprowadzenie Europy*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 245, s. A 16.

²⁰ „Kim Pan jest? Nigdy o Panu nie słyszałem. Nikt w Europie o Panu nie słyszał. Kto na Pana głosował?” – takimi ostrymi słowami odezwał się do H. van Rompuy brytyjski poseł do Parlamentu Europejskiego z Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa Nigel Farage podczas posiedzenia PE w dniu 25 II 2010 r. Zob. <http://www.tvn24.pl/0,1645035,0,1,ma-pan-charyzme-mokrej-scierki,wiadomosc.html> (dostęp 27.06.2015). „Ma pan charyzmę ofiary losu i przypomina trzeciorzędnego urzędnicy. Pana celem jest zduszenie demokracji w Europie” – te skandaliczne słowa padły także z ust wspomnianego Nigela Farage’a podczas posiedzenia Parlamentu Europejskiego. Wyrażają one rozczarowanie faktem, że długo oczekiwanym „Prezydentem UE” nie został ktoś szeroko rozpoznawany w Europie ze znaczącym dorobkiem politycznym. Zob. M. Rybarczyk, *Mister No*, „Newsweek”, 13–19 V 2013, s. 67.

Szefowie państw i rządów nie ukrywali zarówno za pierwszym, jak i za drugim razem, że muszą podjąć decyzję, która polega na tym, by ustalić, czy „unijny prezydent będzie silnym i charyzmatycznym liderem”, czy „jedynie politykiem organizującym pracę UE i pomagającym w osiągnięciu porozumienia” – jak powiedział przed wyborem Przewodniczącego Rady Europejskiej jesienią 2009 r. Nicolas Sarkozy²¹.

Warto przypomnieć, że kiedy na „giełdzie nazwisk” była mowa o sporych szansach na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej premiera Luksemburga Jeana Claudea Junckera, publicyści z przekąsem pisali, że „głową Unii będzie polityk [...] znany jedynie Luksemburczynom, brukselskim elitom i garstce europejskich dziennikarzy”²². Mimo tego, że ostatecznie wybrano inną osobę, uwaga poczyniona jeszcze przed wyborami jest słuszna, tyle tylko, że J.C. Juncker miał być znany Luksemburczynom, a H. Van Rompuy w chwili wyboru (ale i chyba w dużym stopniu także obecnie) jest znany przede wszystkim Belgom. Niemniej jednak w piśmiennictwie pojawiają się głosy, że to, iż H. Van Rompuy był praktycznie nieznany europejskiej opinii publicznej, nie było jego wadą, gdyż gdyby było inaczej, zacząłby zapewne pełnić swoją funkcję z dużym obciążeniem związanym z oczekiwaniami formułowanymi wobec politycznego „celebryty”²³. Wybór nieznanego szerszej europejskiej opinii publicznej belgijskiego polityka był na rękę czołowym politykom państw UE, gdyż nie stanowił on nigdy dla nich jakiegokolwiek konkurencji, a premier Donald Tusk określił wówczas szczerze (i chyba trafnie) jego wybór jako „mało ambitny, ale dla Polski bezpieczny”²⁴. Wydaje się więc, że można nawet postawić tezę, że pod hasłem przewyższania deficytu demokracji w Unii Europejskiej, poprzez np. szersze włączanie parlamentów narodowych w unijne procedury decyzyjne, pogłębia się go z drugiej strony na innym obszarze, jakim jest Rada Europejska.

Wybór pierwszego w historii Przewodniczącego Rady Europejskiej był o tyle istotny, że to po nim powszechnie spodziewano się wyznaczenia przyszłych standardów funkcjonowania tego stanowiska na europejskiej scenie politycznej. To od niego oczekiwano zademonstrowania w praktyce, jak wyobraża sobie współpracę z Przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz Wysokim Przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych

²¹ Cyt. za: M. Magierowski, *UE, czyli...*, s. A 16.

²² Por. *ibidem*.

²³ Por. F. Riccardi, *Some of the Lisbon Treaty's Institutional Shake – Ups are Clear but Others Require Explanation*, [w:] *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy-Makers, Academics and Journalists*, Luxembourg 2011, s. 108–109.

²⁴ Por. B. Przybylska-Maszner, *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 173.

i polityki bezpieczeństwa w warunkach braku doprecyzowania przez traktaty podziału kompetencji pomiędzy nimi²⁵. Poszukiwano więc raczej kogoś z odpowiednio długim doświadczeniem politycznym, lecz jednocześnie o usposobieniu raczej koncyliacyjnym, mediacyjnym, kogoś, kto potrafiłby wsłuchać się w potrzeby i oczekiwania wszystkich państw członkowskich i umiejętnie prowadzić je do kompromisu w razie potrzeby. Zdaniem większości szefów państw i rządów państw członkowskich UE, warunki te spełniał H. Van Rompuy. Wydaje się jednak, że obywatele UE nie byli o tym do końca przekonani, a i niestety żadnemu europejskiemu ważnemu politykowi niespecjalnie leżało na sercu to, by w sposób należyty uzasadnić opinii publicznej wybór tego konkretnego kandydata. Z kolei Donald Tusk został wybrany przede wszystkim w kontekście określonej sytuacji politycznej na Wschodzie Europy, pasował także do skomplikowanych „puzzli geograficzno-demograficzno-genderowych”, które wymagają zrównoważenia reprezentacji na trzech najbardziej eksponowanych unijnych stanowiskach małych i dużych, tzw. nowych i starych, położonych w różnych częściach UE państw członkowskich, a także obecności kobiet i mężczyzn

470

W piśmiennictwie postuluje się, żeby w przyszłości podjąć próbę wprowadzenia wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej przez obywateli albo przez Parlament Europejski, gdyż takie rozwiązanie – mimo tego, że obarczone pewnym ryzykiem i ograniczeniami – byłoby sygnałem, że Unii Europejskiej leży na sercu demokratyzacja jej procedur, a jej system instytucjonalny i tak od dawna stanowi rodzaj „naturalnego laboratorium” demokracji²⁶.

VI. Poprzez wprowadzenie stanowiska stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej doszło na mocy postanowień TL z jednej strony do wzmocnienia Rady Europejskiej, ale z drugiej strony – do istotnej marginalizacji prezydencji, zwłaszcza w sferze o charakterze reprezentacyjnym. Z dotychczasowego modelu wyodrębniono co najmniej trzy kategorie: 18-miesięczną prezydencję w Radzie UE, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i polityki Bezpieczeństwa i wreszcie interesujące nas stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej. Ten ostatni organ przejął praktycznie wszystkie dotychczasowe obowiązki i kompetencje prezydencji w obszarze działania Rady Europejskiej. W piśmiennictwie zauważa się, że stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej utworzono nie tylko po to, by zwiększyć efektywność tej instytucji, lecz także

²⁵ D. Ćosić, *Prezydent Europy bez teki*, „Wprost” 2009, nr 32/33, s. 75.

²⁶ Por. R. Cangelosi, M. Peronaci, *La geografia...*, s. 69.

z powodów „wizerunkowych”²⁷. Konieczne okazało się wprowadzenie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej dla zapewnienia jak najlepszego przygotowania posiedzeń Rady Europejskiej i ciągłości jej prac²⁸.

Wydaje się, że nie jest przesadne stwierdzenie, że politycznie wybór kandydata na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej jest w jakimś sensie odzwierciedleniem tego, do jakiej Europy aspirują jej elity polityczne, które tego wyboru dokonują²⁹. Wybór H. Van Rompuy’a był nawet szokująco zachowawczy, raczej nastawiony na to, by nie zagroził on faktycznemu, ugruntowanemu niemiecko-francuskiemu przywództwu i wyborem politycznie obliczonym na spokojne „przetestowanie” nowego stanowiska w Radzie Europejskiej. Być może taki Przewodniczący sprawdziłby się w czasach prosperity i dobrych perspektyw dla pogłębiania integracji w ramach UE, natomiast w czasach kryzysu pozostawał on całkowicie niewidoczny, zapewne nie z powodu niedostatku kompetencji, o którym raczej trudno mówić, lecz z powodu osobowości i niewielkiej siły przebicia. Słuszne, choć bolesne dla UE jest stwierdzenie w kontekście jej rozwiązań instytucjonalnych, że „niełatwo zapewne znaleźć na świecie kraj, który określa konstytucyjną rolę głowy państwa w zależności od charakteru danego polityka. Jest za to kilka krajów, w których charakter przywódcy decyduje o ramach prawnych działalności państwa. Na przykład Zimbabwe”³⁰.

Wydaje się, że energia pierwszego Przewodniczącego kierowana była nie tam, gdzie trzeba, czyli na rywalizację z Przewodniczącym Komisji, której reforma lizbońska nie tylko nie zapobiegła, ale wręcz walnie się do niej przyczyniła. Zatem uwagę Przewodniczącego H. Van Rompuy’a zajmowała często szkodliwa dla UE rywalizacja Rady Europejskiej z Komisją³¹, spychając tę ostatnią w widoczny sposób z unijnej sceny politycznej albo chociaż zmieniając jej rolę z głównej na drugoplanową. Potwierdziło to wcześniejsze obawy małych państw członkowskich, które jeszcze na etapie prac nad TKE bały się utworzenia stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej, ze strachu, że takie rozwiązanie zmarginalizuje Komisję, którą tradycyjnie zawsze uznawały za swego protektora³² i gwaranta swoich interesów.

Podobnie jak Herman van Rompuy, także Donald Tusk, którego wybrano przede wszystkim chyba z powodów politycznych – chcąc dać

²⁷ Por. L. Daniele, *Le istituzioni politiche dell’Unione europea dopo di Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio*, „Studi sull’integrazione europea” 2009, no 1, s. 51.

²⁸ Por. J.P. Jacqué, *Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière*, „Revue trimestrielle de droit européen” 2008, no 3, s. 456.

²⁹ Por. R. Cangelosi, M. Peronaci, *La geografia...*, s. 63.

³⁰ M. Magierowski, *UE, czyli...*, s. A 16.

³¹ Por. J. Pawlicki, *Polska ustawia Unię*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 277, s. 1.

³² Por. A. Dashwood, *The Impact of Enlargement on the Union’s Institutions*, [w:] Ch. Hillion (ed.), *EU Enlargement. A Legal Approach*, Oxford–Portland 2004, s. 51.

Rosji czytelny sygnał, że UE solidaryzuje się z państwami dawnego bloku wschodniego, kiedy sytuacja na Wschodzie Ukrainy została zmarginalizowana przez kryzys migracyjny, stał się bardzo mało widoczny politycznie. Tymczasem w sprawie decyzji dotyczących przyjmowania napływających uchodźców i imigrantów wszystkie oczy zwrócone są na kanclerz Niemiec. Jest to tylko kolejnym potwierdzeniem tezy, że Niemcy i Francuzi tak skonstruowali przepisy dotyczące funkcjonowania Przewodniczącego Rady Europejskiej i w taki sposób dobierają kandydatów na to stanowisko, żeby w razie konieczności podejmowania kluczowych kroków nadal ten „tandem” miał decydujące znaczenie polityczne.

W aspekcie prawnym rację ma Robert Grzeszczak, który uważa, że status prawno-ustrojowy Przewodniczącego Rady Europejskiej jest kolejnym przykładem tego, że traktaty przyjmują elementy rozmaitych modeli i powodują tym eklektyzm regulacji prawnej oraz jej niespójność, co odzwierciedlone jest w krzyżowaniu uprawnień nowych i dotychczasowych instytucji wykonawczych³³. Formułowanie kategorycznej oceny stosunkowo nowych rozwiązań w zakresie wprowadzenia stanowiska Przewodniczącego jest trudne, ponieważ zaledwie kilkuletnia praktyka jego funkcjonowania to zdecydowanie zbyt mało czasu, by odpowiedzialnie móc wysnuwać jakieś bardzo ogólne i daleko idące wnioski. Niewątpliwie rozwój praktyki³⁴ i kolejne lata obowiązywania „polizbońskiej” architektury instytucjonalnej pozwolą na większą konkluzywność w tym zakresie.

W sensie politycznym natomiast sam proces decyzyjny w rozszerzonej powyżej dwudziestu – dwudziestu kilku państw Unii Europejskiej przeszedł głębokie przeobrażenia. Wokół stołu Rady Europejskiej nie zasiadają już liderzy, osobowości, takie jak F. Mitterand czy H. Kohl., którzy w latach 90. byli akceptowanymi powszechnie i darzonymi szacunkiem politycznymi autorytetami. Dzisiaj takich liderów Europa nie ma. Zdecydowanie potrzebny jest ktoś, kto jeśli nawet niekoniecznie politycznie, to chociaż organizacyjnie, byłby w stanie skonsolidować Radę Europejską wewnątrz i jednocześnie miał na tyle mocny mandat, by reprezentować Unię na zewnątrz. I te warunki spełniał zarówno pierwszy przewodniczący w osobie H. van Rompuy, jak i spełnia je drugi Przewodniczący Rady Europejskiej w osobie Donalda Tuska. To jednak w dzisiejszych trudnych czasach trudno uznać za wystarczające. Unia Europejska potrzebuje liderów, prawdziwych przywódców, którzy mogliby skutecznie przyczynić się do przyjęcia optymalnych rozwiązań palących problemów. Postawienie na czele UE silnej, dobrze znanej politycznie europejskiej osobowości to wyzwanie, do którego państwa członkowskie, a zwłaszcza duże państwa członkowskie

³³ Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 188.

³⁴ Por. *ibidem*, s. 187.

muszą dojrzeć. Brzemie podejmowania kluczowych, nieszablonowych, lecz politycznie ważnych decyzji nie może spoczywać jedynie w praktyce w rękach kanclerza Niemiec i prezydenta Francji, czyniąc demokrację wewnątrzunijną zaledwie „fasadową”. Kolejny Przewodniczący Rady Europejskiej powinien być nie tylko „urzędnikiem”, lecz także faktycznym partnerem dla najważniejszych polityków europejskich.

Wykaz literatury

- Cangelosi R., Peronaci M., *La geografia istituzionale post – Lisbona e la posizione dell'Italia, „Studi sull'integrazione europea”* 2009, no 1.
- Ćosić D., *Prezydent Europy bez teki, „Wprost”* 2009, nr 32/33.
- Daniele L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo di Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio, „Studi sull'integrazione europea”* 2009, no 1.
- Dashwood A., *The Impact of Enlargement on the Union's Institutions*, [w:] Ch. Hillion (ed.), *EU Enlargement. A Legal Approach*, Oxford–Portland 2004.
- Doliwa-Klepacka A., Doliwa-Klepacki Z. M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009.
- Górka M., *Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- <http://www.tvn24.pl/0,1645035,0,1,ma-pan-charyzme-mokrej-scierki,wiadomosc.html> (dostęp 27.06.2015).
- Jacqué J.P., *Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière, „Revue trimestrielle de droit européen”* 2008, no 3.
- Kijowski D., *Hasło: Organ administracji publicznej*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Magierowski M., *UE, czyli Uprowadzenie Europy, „Rzeczpospolita”* 2009, nr 245.
- Ortega L., *The institutional reform in the Draft Treaty of the European Constitution, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”* 2004, no 5.
- Pawlicki J., *Polska ustawia Unię, „Gazeta Wyborcza”* 2011, nr 277.
- Pawłowska M., *Rada Europejska*, [w:] A.A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Przybylska-Maszner B., *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Riccardi F., *Some of the Lisbon Treaty's Institutional Shake – Ups are Clear but Others Require Explanation*, [w:] *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy-Makers, Academics and Journalists*, Luxembourg 2011.
- Rybarczyk M., *Mister No, „Newsweek”*, 13–19 V 2013.
- Werts J., *The European Council*, London 2008.
- Witkowska-Chrzczonek K.M., *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2014.