

JAROSŁAW SOZAŃSKI

LIZBOŃSKA REFORMA RADY EUROPEJSKIEJ
I JEJ SKUTKI DLA UNII

Zarówno w zachodniej, jak i w polskiej literaturze przedmiotu nowemu kształtowi i roli Rady Europejskiej poświęcono dotąd niezbyt wiele uwagi, ograniczając się głównie do odnotowania przepisów traktatowych oraz utworzenia nowych stanowisk i zmian w składzie Rady¹. A tymczasem dokonana reforma wydaje się o wiele bardziej głęboka oraz wywołuje istotne skutki dla Unii. Zwłaszcza, że działania stałego przewodniczącego stopniowo przekształcały tę Radę w instytucję o odmiennym niż uprzednio charakterze. Dlatego też zagadnienie zasługuje na uwagę, zważywszy w tym nasze członkostwo w Unii Europejskiej. Jednak, żeby uwypuklić istotę dokonanych zmian, konieczne jest przedstawienie dawnego, wysoce niesformalizowanego charakteru Rady Europejskiej oraz skonfrontowanie tego z sytuacją po przyjęciu Regulaminu wewnętrznego i umocnieniu pozycji przewodniczącego. Z kolei, prezentując dokonane zmiany, warto zadać pytania o ich skutki. Czy Rada Europejska, pozbawiona nieformalnego charakteru i uroczystej ceremonialności, nie została zwyczajnie zbiurokratyzowana? A także, czy dokonana reforma przyniosła efekty stosowne do założeń oraz czy są one korzystne dla Unii i wszystkich państw członkowskich?

1. Powstanie i ewolucja Rady

Termin Rada Europejska, po raz pierwszy użyto oficjalnie na konferencji prasowej po paryskim spotkaniu szefów państw i szefów rządów EWG 10 grudnia

¹ Por.: G. Davis, G. Monti, *European Union Law*, 2nd ed. Cambridge University Press 2010, s. 51 5 n.; J. Fainhurst, *Law of the European Union*, 7th ed. Longmans 2010, s. 93 i n.; E. Wyatt, A. Dashwood, *European Union Law*, 6th ed. Hart Publ., London 2011, s. 39 i n.; K-D.Borchardt, *The ABC of European Union law*, Brussels 2011, ed. EU OP. W literaturze zachodniej autorzy ograniczają się do prezentacji regulacji traktatowych, pomijając regulacje wewnętrzne i wpływ H. Van Rompuy'a. Zob. też A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, KUL, Lublin 2010, s. 47 i n. oraz publikacje J. Barcza.

1974 r.², na którym postanowiono, że sesje takie będą odbywać się regularnie, co najmniej dwa razy w roku na szczycie najwyższych szefów władzy wykonawczej, którym towarzyszyć będą ministrowie spraw zagranicznych. Miały to być zarazem spotkania nieformalne dające możliwość poufnej i swobodnej dyskusji służącej rozwiązywaniu najistotniejszych problemów. Z propozycją utworzenia tego ciała wystąpił V. Giscard d'Estaing. Choć niektórzy autorzy prawozoru takich spotkań dopatrują się już w szczycie haskim z 1969 r. lub wcześniej³. Lecz autorstwo samej idei utworzenia Rady Europejskiej L. Tindemans przypisuje J. Monnet⁴, co znajduje pewne potwierdzenie w listach i pamiętnikach tego współtwórcy struktur integracji europejskiej⁵.

Kompetencje wspomnianej Rady po raz pierwszy sformułowano w deklaracji londyńskiej z 30.06.1977 r. Natomiast konstytucyjnie nazwę „Rada Europejska” po raz pierwszy wymieniono w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE), choć w części nie wchodzącej do traktatów założycielskich do których instytucję tę (jako główną i nadrzędną instytucję Unii) wprowadził dopiero Traktat z Maastricht, umieszczając ją w przepisie art. D TUE (zmienionym po Amsterdamie na art. 4 TUE).

Należy zaznaczyć, że instytucja ta rozwijała się wraz z tworzeniem mechanizmów *współpracy politycznej WE*⁶. W związku z powyższym nieformalne spotkania ministrów spraw zagranicznych, rundę Davignona, Komitet Polityczny, wspólnotowych korespondentów w MSZ i *stały sekretariat współpracy politycznej*⁷ w Brukseli możemy uważać za etapy budowy tej formy współpracy, której najwyższą formą i strukturą była Rada Europejska. Jednakże ze względu na skład Rada ta odgrywała nie tylko istotne znaczenie w programowaniu współpracy w II i III filarze, ale także nadawała istotne impulsy Wspólnotom i Unii, wytyczała kierunki ich rozwoju oraz usuwała trudności w funkcjonowaniu.

W tamtym okresie Radę Europejską możemy określić jako instytucję nadrzędną, międzyrządową, niekadencyjną, nie mającą struktur administracyjnych i siedziby, a podejmującą w sposób niesformalizowany najważniejsze decyzje ogólne i polityczne oraz rozwiązującą ważne problemy, choć bez kompetencji przyjmowania aktów prawnych. Przy jej niesformalizowanym kształcie (nie miała

² Prezydent Francji V. Giscard d'Estaing użył zwrotu «*Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen*». Por. L. Tindemans, *Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions*, http://www.cvce.eu/content/publication/2001/8/3/e2fc171f-35cf-4223-8bca-4c9e377f1691/publishable_fr.pdf (1.03.2012).

³ Dla przykładu na początku lat 1960, choć J. Rideau, *Droit de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, s. 215 i n. dopatruje się tego nawet w spotkaniu z 1957 r. Zob. też J. Werts, *The European Council*, North-Holland 1991. Por. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, PiPG, Warszawa 2006, s. 97 i n.

⁴ L. Tindemans, op. cit., s. 2 i n.

⁵ Por. J. Monnet: *Memoirs*, London 1978.

⁶ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 129 i n. oraz J. Werts, op. cit. s. 51 i n.

⁷ Proces ten ewoluował od lat siedemdziesiątych XX w. (runda Davignona) do 1983 r. (sekretariat). Natomiast Rada nie posiadała sekretariatu aż do wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

ona własnego sekretariatu, regulaminu i władz) istniał tylko kadencyjny Urząd szefa Prezydencji oraz najwyżsi reprezentanci państw członkowskich o kompetencjach wykonawczych, którzy decydowali o działaniach i efektach Rady.

Skład Rady Europejskiej miał w swoim założeniu zapewniać głowom państw (przy „15” państwach jedynymi byli prezydenci Francji i Finlandii) lub szefom rządów, stosownie do reżimów ustrojowych krajów członkowskich, możliwość jak najbardziej swobodnej konsultacji i wymiany poglądów. Stąd w założeniu uczestnictwo innych osób w posiedzeniach Rady miało być ograniczone do minimum. Jednak minimum to rozszerzało się. Obejmowało ono stopniowo, poza szefami państw i rządów, przewodniczącego Komisji i członka (na ogół jest nim wiceprzewodniczący Komisji), jak również towarzyszących im każdorazowo ministrów spraw zagranicznych. W myśl Deklaracji nr 4 do Aktu Końcowego Konferencji z Maastricht, przewodniczący Rady Europejskiej powinien zapraszać na jej spotkania również ministrów gospodarki i finansów wtedy, gdy poruszane były kwestie unii gospodarczej i walutowej². Do udziału w spotkaniu zapraszany był także odpowiedni członek Komisji³. Wobec konieczności włączenia do prowadzonych dyskusji ministra innego niż członek Rady Europejskiej mógł on zastąpić przy stole obrad ministra spraw zagranicznych. Podobne rozwiązanie dotyczyło właściwego członka Komisji Europejskiej. Spotykane wyjątkowo zwiększenie liczby miejsc stanowiło odstępstwo od obowiązującej w Radzie Europejskiej zasady, że dla każdego z uczestników Rady są tylko dwa miejsca.

Zasada ta była przedmiotem kontrowersji w sprawie składu reprezentacji Francji w okresie koabitacji (*cohabitation*) między prezydentem (F. Mitterand z Partii Socjalistycznej) a premierem reprezentującym prawicową opozycję (J. Chirac), która w II kadencji doszła do władzy. W rezultacie tej sytuacji miejsce w Radzie utracił na rzecz premiera minister spraw zagranicznych. Ilekroć natomiast zdanie tego ostatniego było w danej kwestii niezbędne, mógł on uczestniczyć w obradach jedynie pod warunkiem, iż jeden z pozostałych przedstawicieli Francji opuści miejsce na jego rzecz. Wraz z końcem okresu *cohabitation* francuski minister spraw zagranicznych odzyskał swoje miejsce w Radzie Europejskiej⁸.

Wymienieni w Traktacie z Maastricht członkowie Rady Europejskiej to nie jedyni uczestnicy jej posiedzeń. Od 1983 roku (spotkanie w Atenach, 4–6.12) prawo wstępu do pomieszczenia, w którym odbywa się spotkanie Rady Europejskiej przysługuje także Sekretarzowi Generalnemu Komisji, który posiadał wtedy, w przeciwieństwie do uczestniczącego również w posiedzeniu Sekretarza Generalnego Rady UE, prawo brania udziału w rozmowach. Istotne wyróżnienie uczynione pod adresem tego ostatniego wynika z faktu szczególnej roli, jaka została przypisana mu na mocy Traktatu z Amsterdamu. Zgodnie ze zmienio-

⁸ W literaturze zachodniej opisuje się też casus polski z lat 2007–2009, związany z uczestnictwem premiera i prezydenta różniących się między sobą koncepcją polityki zagranicznej. Por. np. E. Wyatt, A. Dashwood, op. cit.

nym na jego podstawie art. 151 TWE, Sekretarz Generalny Rady UE pełnił funkcję Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie zajmował się natomiast zarządzaniem pracami Sekretariatu. Ta funkcja przypadła w udziale, na mocy wspomnianego już artykułu, jego zastępcy, dla którego zresztą także przewidziane było miejsce przy stole obrad Rady. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada Europejska posiadała szerokie kompetencje, stąd niezwykle ważnym z jej punktu widzenia jest czynne uczestnictwo Sekretarza – WP ds. WPZiB w toczących się obradach. Poza wspomnianymi już osobami, na sali obrad obecni też byli inni wyżsi urzędnicy, jednak zadania należące do większości z nich mają charakter pozamerytoryczny. Spełniali oni między innymi funkcje związane z prowadzeniem notatek z przebiegu spotkania, lecz dokonywane przez nich zapiski nie przyjmowały nigdy postaci oficjalnych protokołów. Obawiano się bowiem wtedy, że w przeciwnym razie powstawałyby długotrwałe spory i negocjacje, w celu uzgodnienia, a następnie przyjęcia akceptowanego przez wszystkich protokołu ze spotkania. Zadanie roboczego protokołowania przydzielano funkcjonariuszom Sekretariatu Rady UE oraz urzędnikom wyznaczonym przez Prezydencję. Ponadto, na sali obrad konieczna była obecność tłumaczy, chociaż członkowie Rady Europejskiej unikali ich świadczeń ilekroć było to tylko możliwe. Pozostali uczestnicy posiedzeń Rady wywodzili się z aparatu urzędniczego państwa Prezydencji, a ich obecność na sali obrad miała charakter pomocniczy wobec jej Przewodniczącego⁹.

Z najwyższymi przedstawicielami państw członkowskich na spotkania Rady przybywały także towarzyszące im delegacje narodowe. Delegacje narodowe lokowano zawsze obok sali obrad Rady Europejskiej. Liczebność delegacji towarzyszących szefom państw i rządów oraz ministrom spraw zagranicznych jest ograniczana do poziomu 10–15 przedstawicieli¹⁵. Skład delegacji wynikał przede wszystkim ze spraw, które miały być poruszone. W praktyce obejmował on specjalistów szczebla rządowego oraz doradców, odpowiednich z punktu widzenia diskutowanych zagadnień, osobę odpowiedzialną za kontakty z prasą, oraz stałych przedstawicieli. Obok MSZ, resortami najczęściej delegującymi tu swoich reprezentantów były ministerstwa finansów, gospodarki oraz rolnictwa. Limitowanie liczebności delegacji narodowych wiązało się z aspektem finansowym¹⁰.

Poza przypadkami wygórowanej liczby przedstawicieli państw zdarzały się też sytuacje, w których skład delegacji okazywał się niewystarczającym gremium do podjęcia konkretnej decyzji. Przydatne wtedy były techniki komunikacyjne,

⁹ Zob. J.A. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1996, s. 24 i n.

¹⁰ Dowodem na co, mogą być doświadczenia Wielkiej Brytanii, której delegacja na szczyt w Wenecji w czerwcu 1980 r., składała się z 44 członków; sam koszt jej zakwaterowania przekroczył osiem tysięcy funtów. Por. A. Błaszczak, *Rada Europejska*, ZT „Wiek XXI”, nr 3/2004, s. 89 i n.

umożliwiający dodatkowe konsultacje, czy też uzyskanie bardziej precyzyjnych informacji. Tęgo rodzaju awaryjne sytuacje należały jednak do rzadkości.

Wykształcił się wówczas pewien standard organizacji obrad. W budynku gdzie odbywała się Rada Europejska wydzielano trzy położone obok siebie strefy. W strefie „zero”, przy owalnym stole, debatowali szefowie państw lub rządów. Strefa czerwona stanowiła rodzaj *sluzy*. W strefie niebieskiej zaś były stoły dla delegacji narodowych. Przed każdą delegacją na stole Rady, były dwa przyciski, służące do przekazywania sygnałów do jej stolika narodowego w strefie niebieskiej oraz do grupy Anticiego. Do tych stref dziennikarze nie mieli dostępu; dla nich urządzano specjalny *Press-room* zwykle z innym wejściem i oddalony od głównego miejsca obrad.

2. Klasyczny model przygotowania spotkań Rady

Przygotowania spotkań Rady Europejskiej koncentrowały się na ustaleniu nieoficjalnego porządku obrad. Porządek ten nie przybierał jednak przedtem (do grudnia 2009 r.) charakteru formalnej agendy ze względu na fakt, że znajdowałoby się to w opozycji do nieformalnej i konsultatywnej istoty obrad Rady Europejskiej. Odpowiedzialność za taką formę przygotowań spoczywała dotąd głównie, chociaż nie wyłącznie, na państwie sprawującym Prezydencję oraz na Radzie UE i jej Sekretariacie. Rada Europejska nie była bowiem wyposażona we własny sekretariat. Koncepcja jego utworzenia (w tym w projekcie traktatu z 1985 r.) była wielokrotnie podnoszona, choć nie spotkała się nigdy z pełną akceptacją¹¹.

Przygotowania do sesji Rady Europejskiej były inicjowane przez list wysyłany w imieniu Przewodniczącego, czyli szefa państwa lub rządu sprawującego prezydencję (a obecnie wybranego prezydenta), do najwyższych przedstawicieli państw członkowskich oraz Przewodniczącego Komisji, zawierający propozycje tematów do prowadzonych podczas sesji dyskusji. Tematy te zasadniczo uwzględniały następujące rodzaje spraw: a) te, co do których nie osiągnięto porozumienia podczas poprzedniego spotkania Rady Europejskiej, b) kwestie, stanowiące przedmiot ciągłego zainteresowania rządów państw członkowskich, c) ważne sprawy bieżące o charakterze unijnym, jak i związane z rozwojem sytuacji międzynarodowej, d) wynikające z priorytetów danej Prezydencji (obecnie tylko w Radzie UE)¹².

Dawniej, na początku sześciomiesięcznej Prezydencji, Przewodniczący Rady UE, a więc minister spraw zagranicznych, prezentował Parlamentowi Europej-

¹¹ Także po Lizbonie przyjęto, że te funkcje przejmie Sekretariat Generalny Rady UE, co może sprawiać wrażenie rozwiązania roboczego.

¹² Zob. J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, PiPG, Warszawa 2006, s. 109 i n. Por. J.M. Hoscheit, W. Wessels (eds), *The European Council 1974–1986: Evaluation and Prospects*, EIPA, Maastricht 1998, s. 67 i n. oraz J. Werts, op. cit., s. 55 i n.

skiemu i kolegom z UE jej priorytety. Były to często kwestie niemożliwe do osiągnięcia w poprzedniej Prezydencji oraz sprawy będące w zainteresowaniu państw członkowskich, a ponadto cele uważane za najważniejsze przez państwo prezydencji. Wśród priorytetów każdej Prezydencji znajdowały się też nowe problemy, rozwiązanie których uważano za istotne z punktu widzenia dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej.

W odpowiedzi na ten list, jago adresaci ustosunkowywali się do proponowanych kwestii, mając jednocześnie możliwość dodania własnych punktów. Warto w tym miejscu zauważyć, że szefowie państw i rządów mogli rozszerzyć agendę o dodatkowe problemy, na każdym etapie przygotowań do sesji, jak również w jej trakcie, jeśli tylko uznają to za stosowne. Następnie, biorąc pod uwagę wszystkie powyższe propozycje, nieco bardziej konkretny, chociaż nadal niesformalizowany, kształt nadawany był agendzie podczas spotkań COREPER oraz Rady ds. Ogólnych, poprzedzających posiedzenie Rady Europejskiej. Dyskusje, toczone się podczas tych spotkań, miały na celu zredukowanie z jednej strony liczby wysuniętych przedtem kwestii, z drugiej zaś – narosłych wokół nich różnic w stanowiskach państw członkowskich tak, aby umożliwić osiągnięcie kompromisu w trakcie posiedzenia Rady. Pomimo tendencji do formalizowania porządku obrad, powyższe mechanizmy w większości nadal funkcjonują.

Rada ds. Ogólnych, obradująca zasadniczo raz w miesiącu, w zależności od wytycznych udzielonych jej przez Prezydencję, poświęcała kolejne swoje posiedzenia w całości lub tylko częściowo, kwestiom związanym z przygotowaniem Rady Europejskiej. Im bliższą była data posiedzenia Rady, tym więcej uwagi poświęcano temu zagadnieniu. Prezydencja wyznaczała ponadto na kilka dni przed spotkaniem Rady Europejskiej także nieformalne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych, zwane „konklawe”. Podstawowym celem tych spotkań było ustalenie agendy oraz możliwie jak największe zawężenie różnic w stanowiskach państw członkowskich, odnoszących się do poszczególnych jej punktów. Było to niezmiernie istotne z punktu widzenia powodzenia przyszłej Rady Europejskiej; zbyt wielkie niezgodności w podejściu do danych kwestii mogą skazać kompromis lub wypracowanie tzw. *package deals* na niepowodzenie.

Posiedzenia Rady ds. Ogólnych, w tym także związane ze zbliżającą się Radą Europejską, przygotowywane były, i nadal są, przez Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER I. Jeśli charakter poruszanego problemu tego wymagał, prace Komitetu były też wspomagane przez stałe lub ustanawiane *ad hoc* grupy robocze.

Niebagatelną rolę w procesie przygotowań do sesji Rady Europejskiej odgrywała także (zwl. do 2009 r.) tzw. Grupa Anticiego¹³, powstała w 1975 r. i związana ze sprawowaną wówczas Prezydencją włoską. Nazwa tego ciała pochodzi

¹³ Od nazwiska inicjatora i twórcy, stałego przedstawiciela Włoch – Paolo Massimo Anticiego (1924–2003).

od nazwiska ówczesnego stałego przedstawiciela Włoch, P.M. Anticiego. W jej skład wchodził (i nadal wchodzi) przedstawiciele państw członkowskich, którymi byli średniej rangi urzędnicy ministerstw spraw zagranicznych, jak również reprezentant Komisji i Sekretariatu Generalnego Rady UE w podobnej randze (są to *de facto* asystenci szefów misji oraz przewodniczącego Komisji i Sekretarza Generalnego Rady)¹⁴. Podstawowym zadaniem Grupy Anticiego było przygotowanie technicznych aspektów sesji Rady Europejskiej i wzajemna wymiana informacji, a następnie obsługa przebiegu obrad. Do jej funkcji należała m.in. dystrybucja nieformalnej agendy do wszystkich uczestników szczytu w tygodniu poprzedzającym jego odbycie się. W ten sposób są oni informowani o postępie w odbytych negocjacjach i sposobie, w jaki Prezydencja planuje przeprowadzić dany szczyt. Poza tym Grupa Anticiego ma za zadanie przygotowywanie każdorazowych spotkań COREPER I poświęconych zbliżającemu się posiedzeniu Rady Europejskiej¹⁵.

Niejednokrotnie w przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej włączane były także tzw. *Rady specjalistyczne* Rady UE. Miało to miejsce wówczas, gdy zaproponowana do rozpatrzenia kwestia wymaga szczegółowej wiedzy i musi zostać opracowana jeszcze w fazie przygotowawczej, na wysokim szczeblu, np. ministrów rolnictwa lub gospodarki. Część prac przygotowawczych realizowana jest na podstawie dokumentów, analiz czy raportów dostarczanych przez Komisję Europejską. Niektóre z nich wykonywane są zgodnie z wytycznymi, jakie otrzymała ona podczas poprzedniej sesji Rady Europejskiej w tzw. konkluzjach Prezydencji. Regularnie przygotowanym przez Komisję dokumentem, stanowiącym zwykle pierwszy punkt agendy, jest raport o stanie gospodarczym Unii.

Główny ciężar przygotowania do Rady Europejskiej spoczywał wówczas na państwie sprawującym Prezydencję. Było ono wspomagane (oprócz własnego MSZ, gdzie wyodrębniano sekretariat ds. prezydencji) głównie przez aparat urzędniczy Sekretariatu Rady UE. Jednak ze względu na szczególną rolę Prezydencji, posiadała ona dodatkowe kompetencje. Otóż w polu jej działania leżała także – już po ustaleniu agendy, ale jeszcze przed jej rozesłaniem przez Grupę Anticiego do wszystkich uczestników spotkania – możliwość zaprezentowania Radzie Europejskiej skali proponowanych rozwiązań, które zostały uzgodnione podczas odbywanych na różnych szczeblach negocjacji przygotowawczych oraz w zakresie poszczególnych problemów; taka propozycja była podstawą do późniejszej dyskusji, prowadzonej już na forum Rady Europejskiej. Obecnie ta funkcja Prezydencji przestała być aktualna, ponieważ rotacyjne przewodnictwo nie odnosi się już do rady Europejskiej¹⁶.

¹⁴ Przewodniczył jej zawsze asystent szefa misji państwa prezydencji, którego telefon udostępniano grupie.

¹⁵ K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2002, s. 79 i n.

¹⁶ Ibidem. Por. E. Wyatt, A. Dashwood, op. cit., s. 101 i n.

Działania powyższe miały w zasadzie pewne skryształizowane procedury. Pomimo tego nie prowadziły one do stworzenia formalnej agendy, a jedynie jej propozycji, która w każdej chwili w trakcie samego spotkania mogła ulec modyfikacji (np. na skutek dodatkowych kwestii pojawiających się w toku dyskusji). Zaś określone wyżej działania przygotowawcze instytucji i struktur Wspólnot i Unii można było określać jako robocze lub „quasi oficjalne”.

Poza powyższymi przygotowaniem do sesji Rady Europejskiej, przed każdym spotkaniem tego ciała czynione były także zabiegi nieformalne. Polegały one na nieoficjalnych kontaktach pomiędzy szefami państw i rządów UE, dających możliwość dojścia do porozumienia jeszcze przed sesją, a poniekąd także swą próbą sił. Tego typu nieoficjalne spotkania na najwyższym szczeblu pozwalały bowiem także na wypracowanie wspólnego stanowiska, a gdy nie było to możliwe, przynajmniej na poznanie stanowiska partnerów i marginesu ustępstw, jakie byli oni w stanie poczynić. Mogło to również zaowocować propozycjami, nad którymi dyskusja w szerszym kręgu powinna być podjęta podczas samej Rady Europejskiej, a które nie wchodziły w skład porządku obrad. Nieoficjalne kontakty przed sesjami Rady Europejskiej stały się typowymi dla państw Beneluksu, a niekiedy pomiędzy nimi a innymi krajami członkowskimi. Bardzo istotne były również nieoficjalne spotkania najwyższych przedstawicieli Francji i Niemiec, podczas których, niejednokrotnie osiągnięty kompromis okazywał się bardzo ważny. Takim kamieniem milowym było między innymi porozumienie, które osiągnęli przywódcy przed sesją Rady Europejskiej w Brukseli (24–25 października 2002 r.) w sprawie dotacji rolnych Unii Europejskiej dla nowych członków³⁹. Ewentualny brak kompromisu w tej sprawie mógł wtedy grozić fiaskiem Rady.

Ponadto, ilekroć w przygotowanej agendzie widniały punkty drażliwe dla poszczególnych państw członkowskich, mogące stanowić poważną przeszkodę w powodzeniu całego szczytu, to z inicjatywy szefa państwa sprawującego Prezydencję oraz Przewodniczącego Komisji dochodziło również do kontaktów nieoficjalnych. W ramach prowadzonej tzw. „dyplomacji wahałkowej” odwiedzali oni stolice zainteresowanych państw w celu uzgodnienia stanowiska w danej kwestii bądź też w celu podjęcia próby wypracowania stanowiska kompromisowego albo zgody na rezygnację ze stawiania drażliwego problemu na Radzie. Takie działania skierowane były na wyeliminowanie możliwości pojawienia się impasu w toku dyskusji już na forum samej Rady Europejskiej.

Przebieg sesji Rady Europejskiej – już w 1974 r. ustalono, że posiedzenia Rady Europejskiej będą odbywały się co najmniej dwa razy w roku, co do Maastricht wprowadził art. D, (potem 4) TUE. W praktyce natomiast oficjalne sesje Rady były na ogół organizowane dwa razy w ciągu Prezydencji (zwykle w końcu marca i czerwca oraz w końcu września i grudnia). Odbywały się one zasadniczo w państwie, które w danym półroczu sprawowało przewodnictwo w Unii Europejskiej, raz w stolicy, a drugi raz w innym wybranym mieście. Na mocy Deklaracji 22,

stanowiącej załącznik do Traktatu z Nicei, począwszy od 2002 roku jedno z tych posiedzeń miało miejsce w Brukseli, a ponadto ustalono, że wraz z rozszerzeniem będą tam organizowane wszystkie sesje Rady Europejskiej¹⁷. Tak też się stało i od drugiej połowy 2004 roku sesje Rady organizowane są w Brukseli.

Spotkania formalnych Rad Europejskich trwały zwykle dwa dni. Zdarzały się jednak wyjątki – np. nicejska sesja Rady przedłużyła się praktycznie do czterech dni. Zgodnie z oficjalnymi informacjami UE, „rodzinna fotografia” (*family photo*) wykonywana była rano przed sesją plenarną drugiego dnia obrad.

Przemówienie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego tradycyjnie inaugurowało pierwszy dzień spotkania. Przewodniczący przedstawiał głównie stanowisko reprezentowanej instytucji, odnoszące się zazwyczaj do punktów przygotowanej agendy Rady. Praktyka ta została po raz pierwszy zastosowana w 1987 roku, a jej znaczenie jest jedynie symboliczne, bo zaprezentowane przez Parlament stanowisko nie ma większego wpływu na przebieg sesji Rady Europejskiej. Ponadto Przewodniczący Parlamentu nie bierze udziału w dalszych pracach. Natomiast w konkluzjach zwykle odnotowywano, że po jego przemówieniu następowała wymiana poglądów¹⁸.

Pierwszym punktem programu właściwych już obrad dnia pierwszego był lunch, a po nim następowała sesja plenarna. W obu tych spotkaniach brali udział wszyscy członkowie Rady Europejskiej, jak również Sekretarze Generalni Komisji i Rady UE. Przy stole obrad przedstawiciele państw zajmowali miejsca zgodnie z sekwencją rotacji Prezydencji. Po *tour de table* rozpoczynali wspólną debatę nad kolejnymi punktami agendy. Charakter prowadzonych rozmów po 2004 r. stawał się coraz bardziej uporządkowany – ustalony i zorganizowany.

Stopniowe powiększanie składu Rady Europejskiej groziło brakiem ładu w prezentowaniu stanowisk narodowych przez przedstawicieli państw członkowskich. Poza tym dyskusje toczące się na forum Rady dotyczyły kwestii coraz bardziej szczegółowych, których omówienie i uzgodnienie kompromisowego stanowiska, wymagało przygotowanej precyzji. Stąd też ustalono, że podczas krótkich prezentacji punktów widzenia na poszczególne sprawy, co odbywa się w ramach tzw. *tour de table*, członkowie Rady posiłkować się mają notatkami. Nie wyklucza to możliwości prowadzenia otwartej dyskusji, jednak ze względów proceduralnych i czasowych nie dotyczy ona zwykle *tour de table*.

Nie zawsze jednak podczas sesji plenarnej poruszane były wszystkie uprzednio zaplanowane elementy porządku dziennego, a kolejność dyskusji nad nimi bywała również dowolna. Nie rzadko pewne składniki agendy były całkowicie pomijane w związku z pojawieniem się w toku rozmów nowych, jakichś bardziej istotnych kwestii. To z kolei rodziło często potrzebę przeprowadzenia dodatkowych konsultacji bądź też zasięgnięcia bardziej szczegółowych informacji od

¹⁷ K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 79 oraz A. Błaszczak, op. cit.

¹⁸ Por. Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji, 29–30.10.2009 r., Bruksela.

członków delegacji narodowych, którzy formalnie nie posiadają prawa uczestnictwa w obradach. W takich sytuacjach na wyraźne życzenie szefa państwa lub rządu, a także ministra spraw zagranicznych, jeden z przedstawicieli Grupy Antyciego mógł kontaktować się z członkami Rady oraz delegacji narodowych bądź w celu bezpośredniego udzielenia pożądaných informacji, jeśli był w tym zakresie kompetentny, bądź też, aby za swoim pośrednictwem przekazać wiadomość lub prośbę (o konkretną informację delegacji narodowej). Stąd osoby z Grupy Antyciego nazywane były często *agents de liaisons*. Owi „agents” – co istotne – po spełnieniu swojej misji zwykle opuszczali salę obrad. Do komunikacji służyły też przyciski (czerwony i niebieski), znajdujące się na sali obrad przed każdą delegacją, do przywołania bądź przedstawiciela grupy Antyciego, bądź członka delegacji narodowej.

Z tym też wiążą się wspomniane już tzw. strefy dostępu. Miejscem, w którym w czasie spotkania Rady Europejskiej przebywali członkowie Grupy Antyciego była tzw. „strefa czerwona”. Natomiast delegacje narodowe, nie mające do tego obszaru dostępu, przebywały w tzw. „strefie niebieskiej”.

Członkowie delegacji narodowych nie byli pozostawieni w zupełnej niewiedzy co do przebiegu prac Rady Europejskiej. Opracowano specjalny system przekazywania informacji, polegający na tym, że średnio raz na trzydzieści minut jeden urzędnik Sekretariatu Generalnego Rady UE, sporządzający notatki ze spotkania, był zastępowany przez kolegę. Po opuszczeniu sali obrad zdawał ustną relację członkom Grupy Antyciego, którzy następnie przekazywali otrzymane informacje przedstawicielom delegacji narodowych. Nie ulega wątpliwości, że system ten był niedoskonały. Zanim relacja z przebiegu spotkania dotarła do właściwego adresata mijało około pół godziny. Informacja ta mogła zostać też zniekształcona kilkakrotnie ze względu na dużą liczbę osób ją relacjonujących. Pierwszy, chociaż w pewnym sensie złożony jego etap zachodził jeszcze na sali obrad, ponieważ osoba odpowiedzialna za sporządzanie notatek dokonywała zapisu przebiegu rozmów – toczących się często w kilku językach – w swoim języku ojczystym. Zanotowane przez nią fakty były następnie przekazywane Grupie Antyciego, której członkowie dokonywali ponownego ich tłumaczenia. Prawdopodobieństwo wystąpienia niezamierzonego przekłamania, przy tak intensywnym operowaniu wiadomościami, było bez wątpienia wysokie, lecz dzięki temu członkowie delegacji narodowych, także z pomocą nieformalnej agendy, mogli śledzić ogólny tok obrad.

Tak niedoskonały system informacji nie miałby racji bytu, gdyby nie to, że w zasadzie odpowiadał on członkom Rady Europejskiej i był dla nich wystarczający. Dzięki temu można było obradować jakby z dala od wszelkich, nie zawsze pożądaných uwag i komentarzy członków swoich delegacji narodowych. Była to też w pewnym sensie realizacja założenia leżącego u podstaw stworzenia takiego forum dyskusji, jakim jest właśnie Rada Europejska, mającego zapewnić możliwość szczerą, otwartą i nieskrępowaną wymiany poglądów między uczestni-

kami. Prowizoryczny system przekazywania informacji na zewnątrz takie właśnie warunki zapewniał¹⁹.

Wspólny, oficjalny lunch i sesja plenarna nie były jedynymi spotkaniami, które miały miejsce pierwszego dnia Rady Europejskiej, chociaż przejście do kolejnych punktów programu stwarzało nieraz problemy. W zależności od czasu trwania sesji plenarnej pierwszego dnia, kolacja i „rozmowy przy kominku” mogły rozpocząć się o późnej porze, a zakończyć nawet we wczesnych godzinach rannych (co niejednokrotnie miało też miejsce). Ministrowie spraw zagranicznych, nie uczestniczyli zwykle w tych spotkaniach wieczornych, ale mogli – lub musieli – przyłączyć się do grupy urzędników państwa prezydencji i Sekretariatu Rady UE, którzy redagowali projekt tekstu konkluzji wydawanych każdorazowo na zakończenie posiedzenia Rady. Zwłaszcza minister kraju podnoszącego jakieś problemy lub zyskującego ustalenia czy koncesje miał obowiązek zapisania tego w konkluzjach²⁰.

Drugi dzień obrad rozpoczynał się roboczym śniadaniem. Stwarzało to możliwość przedyskutowania ewentualnych rozbieżności stanowisk, a także wypracowania strategii działania na forum Rady Europejskiej. Jako przykład służyć tu mogą tradycyjne wspólne śniadania francusko-niemieckie czy też spotkania przedstawicieli państw Beneluksu²¹. Sesja plenarna poświęcona była głównie kontynuowaniu prac podjętych poprzedniego dnia oraz doprecyzowaniu projektu konkluzji. Chociaż przewidywano się, iż obrady winny się zakończyć w porze lunchu, znane były przypadki ich przedłużenia nawet do późnych godzin wieczornych lub dnia następnego. Miało to miejsce między innymi w grudniu 1991 r. w Maastricht, a także w czerwcu 1997 r. w Amsterdamie i w grudniu 2000 r. w Nicei.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. powstał zwyczaj, związany z drugim dniem sesji, zapraszania w tym dniu przedstawicieli państw kandydujących do UE na lunch i krótką wspólną sesję. Zapoczątkowano to w grudniu 1994 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen i miało to wymiar jedynie symboliczny. Za wyjątek uznać można sesję w Goeteborgu w 2001 r., podczas której obecność przedstawicieli państw kandydujących doprowadziła podobno do podjęcia decyzji o przyspieszeniu harmonogramu rozszerzenia Unii Europejskiej²².

Wydarzeniem wieńczącym dwudniowe spotkanie Rady Europejskiej była konferencja prasowa, podczas której Przewodniczący Rady Europejskiej oraz

¹⁹ Por. K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 91 oraz J. Werts, op. cit., s. 55 i n.

²⁰ Zdarzyło się jednak (przed ponad 4 laty), że w podobnej sytuacji jeden z ministrów nie znał tej procedury i był bardzo zdziwiony, brakiem odnotowania ustępstw na rzecz jego kraju w konkluzjach. Co więcej, na drugi dzień wobec dziennikarzy oskarżył państwo prezydencji „co najmniej o zaniechanie”.

²¹ Po śniadaniu, a przed sesją plenarną robione było zwykle „family photo”, do którego „ustawiano” członków Rady na specjalnych schodach, mocując na nich w tym celu specjalne „wizytówki”.

²² Odnosić tu trzeba, że państwa Europy Środkowej od 1990 r. naciskały na pilne przyjęcie do Unii, a wiele państw członkowskich (zwłaszcza Francja) wielokrotnie obiecywało im to, w istocie działając na rzecz odwołania samej decyzji.

Przewodniczący Komisji dokonują podsumowania całego posiedzenia. Wówczas ogłaszane były również wstępnie i w roboczej (nieoficjalnej) formie dokumenty wypracowane podczas sesji. Były to zwykle konkluzje i oświadczenia lub stanowiska. Ich oficjalna forma przekazywana była uczestnikom z tygodniowym co najmniej opóźnieniem, po uprzednim zgłoszeniu uwag i naniesieniu poprawek. Konferencja prasowa w pewnym okresie miała charakter briefingu, z ograniczeniem liczby dziennikarzy i bez prawa zadawania pytań, od czego jednak odstąpiono, rozszerzając w ostatnich latach jej czas i dostęp dziennikarzy. Konferencję prowadził przewodniczący Rady, a przewodniczący Komisji zabierał głos tylko na jego prośbę, głównie w sprawach wykonawczych.

Poza regularnymi spotkaniami Rady Europejskiej, zgodnie z art. 4 TUE, zwoływano także posiedzenia nieformalne, choć stosunkowo rzadko i zwykle w nagłych sytuacjach kryzysowych. Spotkania takie odbywały się jednak w bardziej poufnej atmosferze i w mniejszym gronie, z reguły bowiem w spotkaniach tego typu nie uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych. Były one też zdecydowanie krótsze, często z brakiem podsumowujących je konkluzji (co miało zwiększać swobodę dyskusji). Pierwsze nieformalne spotkanie Rady Europejskiej zostało zwołane w czasie Prezydencji hiszpańskiej we wrześniu 1995 r. i odbyło się w Fermentor, a spotkania takie odbywały się potem zwykle raz, dwa razy w czasie Prezydencji.

Innym typem spotkań Rady były posiedzenia o charakterze tematycznym, poświęcone w całości rozważaniom nad konkretnymi kwestiami. Stanowiły one odzwierciedlenie tendencji Rady Europejskiej do angażowania się w coraz bardziej szczegółowe problemy związane z poszczególnymi politykami Unii. Przykładem tego typu spotkania może być posiedzenie zorganizowane w październiku 1999 r. w Tempere, podczas którego dyskutowano nad problemami z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czy też sesja w Lizbonie w 2000 r. poświęcona gospodarce i sprawom społecznym²³.

3. Konkluzje Prezydencji a jej decyzje

Efektem obrad Rady Europejskiej były i pozostają wydawane po każdym regularnym spotkaniu konkluzje, zwane też konkluzjami często, choć niezbyt trafnie prezydencji (są one konkluzjami Rady), będące odzwierciedleniem dyskusji i ustaleń. Do publicznej wiadomości trafiały one na zakończenie sesji; ogłaszane były i rozdawane były dziennikarzom podczas konferencji prasowej. Przygotowaniem tekstu konkluzji zajmowali się przedtem urzędnicy wywodzący się z administracji państwa prezydencji, razem z funkcjonariuszami Sekretariatu

²³ Por. M.M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, wyd. 3, CH. Beck 2008, s. 71 i n.

Rady UE i Sekretariatu Komisji. Pracę rozpoczynano wieczorem pierwszego dnia po sesji plenarnej. Wówczas większość (dążono by było to $\frac{3}{4}$) spraw była już zwykle przedyskutowana, osiągnięto w nich porozumienie. Prace nad projektem konkluzji prowadzono od początku na podstawie ich wstępnego tekstu, przygotowanego przed rozpoczęciem Rady przez Sekretariat Rady UE. Odnosił się on w przeważającej mierze jedynie do tych punktów, których uwzględnienie było konieczne bez względu na wynik dyskusji²⁴. Ów wstępny tekst musiał być uzupełniony w oparciu o postanowienia pierwszego dnia obrad Rady Europejskiej tak, aby jego prawie ostateczna wersja była gotowa rankiem drugiego dnia. Wtedy ten wstępny i częściowy projekt konkluzji przekazywany był delegacjom narodowym, które wraz ze swoimi przewodniczącymi miały czas na ich rozważenie, także w trakcie śniadania. Doprecyzowaniu i stworzeniu oficjalnej, końcowej już wersji konkluzji poświęcona była także sesja plenarna dnia drugiego, a zwłaszcza czas po jej zakończeniu. Pewnym utrudnieniem związanym z przygotowaniem tekstu konkluzji był brak oficjalnego protokołu z obrad Rady Europejskiej²⁵. Osoby odpowiedzialne polegały na własnych nieformalnych zapiskach, co sprawiało, że zadanie im powierzone było trudne i odpowiedzialne.

Wola uczestników Rady Europejskiej wyrażana za pośrednictwem konkluzji mogła przybierać różną formę. J. Galster i C. Mik odnotowali m.in. „oświadczenia programujące rozwój instytucjonalny Wspólnot”, przykładem których było np. postanowienie podjęte podczas szczytu w Strasburgu w 1989 r., dotyczące utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Poza tym Rada Europejska mogła określać „wytyczne formułujące cele i zasady integracji”, bądź też podejmować decyzje o charakterze merytorycznym, takie jak wprowadzenie zasady bezpośredniości i powszechności w wyborach do Parlamentu Europejskiego, co miało miejsce w Kopenhadze w 1978 r.²⁶ W wyniku dyskusji prowadzonych w czasie posiedzeń Rady Europejskiej w ramach podsumowujących je konkluzji wydawane mogły być również „deklaracje intencji” lub stanowiska, dotyczące szeregu różnego rodzaju kwestii. Przykładem tego typu oświadczeń woli członków Rady Europejskiej były konkluzje wydane po szczycie w Edynburgu w 1992 roku, odnoszące się do stosunków z Rosją. Poza konkluzjami Rada Europejska wydawała także inne dokumenty. Bardzo często przyjmowane były deklaracje, oświadczenia i rezolucje, odnoszące się zazwyczaj do kwestii związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Ze względu na fakt, iż Rada Europejska była dotąd instytucją wysoce niesformalizowaną, dokumenty przez nią wydawane były jedynie aktami politycznymi, stanowiącymi wytyczne do działania dla insty-

²⁴ Wyjątek w tej mierze stanowiła Rada z 1983 r. w Atenach; ze względu na całkowity brak porozumienia pomiędzy jego uczestnikami niemożliwym było również opracowanie konkluzji.

²⁵ Teraz, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, przewidującego możliwość głosowania w trakcie obrad Rady, obywanie się bez protokołów byłoby bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe.

²⁶ J. Galster, C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zarys wykładu*, Toruń 1998, Wyd. Comer, s. 191 i n.

tucji Unii, głównie dla Rady UE i Komisji. Bardzo często wytyczne przeznaczone dla Komisji i dla Rady UE formułowane były także w sposób bezpośredni, ale nie przybierały nigdy postaci nakazu. Rada UE i Komisja były jednak „zapraszane” do danego działania, a także „podkreślano potrzebę” przedsięwzięcia kroków. Bezpośrednie „żądania” kierowane do tych instytucji odnosiły się raczej do konieczności opracowania przez nie raportów czy podjęcia, bądź też zakończenia, prac nad aktami prawnymi. Rada podejmowała również istotne decyzje, w tym aprobujące strategię działania, rozwój (rynek, unia monetarna) lub rozszerzenie Unii Europejskiej.

Pomimo że postanowienia Rady Europejskiej nie miały mocy wiążącej, to formalnie obligowały jednak instytucje, a zwłaszcza Radę UE, do zgodnego z nimi działania. Jednocześnie nie wykluczało się możliwości, aby w czasie sesji podejmowane były ustalenia posiadające moc wiążącą, a nawet moc prawną. Do tego rodzaju postanowień należało między innymi określenie statusu Danii w nowej strukturze Unii Europejskiej, które nastąpiło podczas sesji w Edynburgu w grudniu 1992 r. Poza tym, jeśli stanowiły tak przepisy traktatów założycielskich, Rada Europejska mogła podejmować także decyzje prawnie wiążące. Tak np. dawny TUE w art. 7 umożliwiał jej „stosowanie sankcji organizacyjnych wobec państw członkowskich, które w sposób poważny i trwały naruszają zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa”²⁷, a przepis ten zmodyfikowano i utrzymano. Rada Europejska mogła też wydać niektóre decyzje z zakresu Unii Gospodarczej i Monetarniej.

Rada Europejska w konkluzjach nierzadko wyrażała swoje stanowisko wobec istotnych wydarzeń na arenie międzynarodowej. Taki charakter miał między innymi zapis w konkluzjach w Cannes, w czerwcu 1995 roku. Uczestnicy spotkania przedstawili w nich swój stosunek wobec sytuacji w byłej Jugosławii.

Reasumując, postanowienia Rady Europejskiej miały zawsze duże, czasem kluczowe znaczenie dla rozwoju Wspólnot i Unii Europejskiej oraz realizacji ich interesów. Przybierały one formę konkluzji, z dołączonymi zwykle aneksami, którymi czasem były programy strategiczne i agendy.

4. Korekty Rady Europejskiej od Nicei do Lizbony

W grudniu 2001 r. Rada Europejska podjęła decyzję, że jej sesje, zwłaszcza po rozszerzeniu, będą się odbywały w Brukseli²⁸. Stąd też w czerwcu 2002 r. rząd belgijski zaproponował, iż przekaże Unii *Residence Palace*, zabytkowy

²⁷ Obecny artykuł 7 TUE ma tę samą treść, jedynie nieco inną redakcję.

²⁸ Jednym z wysuwanych argumentów była obawa, że nowe państwa nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa członkom Rady.

budynek przylegający do gmachu Rady UE – „Justus Lipsius”²⁹, położony także w pobliżu innego budynku Rady UE – „Lex”. Zaproponowano zarazem poddanie *Residence Palace* konserwacji i restrukturyzacji. Na sesji w marcu 2004 r. Rada Europejska zaakceptowała propozycję Belgii. Rozpoczęto prace nad odnowieniem i przebudową budynku (konkurs na projekt, przetarg na realizację), które powinny się zakończyć w 2013 r.

Spśród propozycji reformowania Rady Europejskiej w ostatnich latach, należy wskazać na dwie tendencje: francuską i niemiecką. Pierwsza próbuje uplasować Radę w systemie konfederacyjnym, druga – federacyjnym. Konferencja Międzyrządowa w 2004 r. rozstrzygała ten problem także w kontekście projektu Konstytucji dla Europy, przyjmując uzgodniony wcześniej wariant pośredni. Wspomniana Konstytucja przewidywała pewien stopień instytucjonalizacji Rady Europejskiej, zrealizowany przez Traktat z Lizbony. Konstytucja dla Europy zakładała ponadto, że Rada zostanie „odchudzona” (zmniejszy się liczba funkcjonariuszy *biorących udział*), ale pojawiają się tu nowe urzędy (stały przewodniczący i minister SZ, który zyska dodatkowe kompetencje). Jednak wydaje się, że najistotniejsze znaczenie, obok postanowień Traktatu z Lizbony, miały działania pierwszego Przewodniczącego Rady.

Od rozszerzenia Unii w 2004 r. Rada Europejska zbiera się w Brukseli, co miało zapewnić lepsze warunki bezpieczeństwa, oraz wyższy komfort organizacyjny, niż w przypadku ciągłej zmiany miejsca obrad i urzędowania ich w różnych mniejszych miejscowościach. Odciążono też z tego rodzaju prac organizacyjnych Prezydencję, a główny ciężar przygotowań przeniesiono na Radę UE, zwłaszcza jej Sekretariat i Radę ds. Ogólnych. W szerszym zakresie w przygotowania będą mogły się włączać również inne instytucje UE, a głównie Komisja³⁰.

Istotne zmiany zaszyły też w dniach tygodnia wybieranych na sesje Rady. Przed rozszerzeniem były to zwykle sobota i niedziela, co miało swe uzasadnienie w mniejszym w te dni obciążeniu obowiązkami szefów państw i rządów. Jednak kolidowało to z ustalonymi od dawna zasadami protokołu dyplomatycznego Unii, wykluczającymi weekendy z wydarzeń oficjalnych (ograniczono je do dni roboczych). Przyjęto więc, że posiedzenia Rady będą odbywały się w czwartek i piątek. Zwiększyła się też ilość nieformalnych spotkań Rady Europejskiej, jednodniowych, które przybrały dwie formy; roboczą i tematyczną. Często spotkanie takie kończy *zdjęcie rodzinne* i konferencja prasowa. Po roboczych spotkaniach nie wydaje się konkluzji, ale są zwykle publikowane komunikaty, czy oświadczenia, lub inne dokumenty.

Zmiany w składzie i funkcjonowaniu Rady Europejskiej wprowadził Traktat Lizboński. Pracami tej Rady kieruje stały przewodniczący, wybierany przez nią

²⁹ *Residence Palace* zbudowany w latach 1922–1927 według planów szwajcarskiego architekta Michela Polaka był luksusową rezydencją, potem częściowo zamienioną na biurowiec.

³⁰ M.M. Kenig-Witkowska, op. cit., s. 73.

na 2,5 roku większością kwalifikowaną, z kadencją jednokrotnie odnawialną. Do jego kompetencji należy zwoływanie sesji Rady oraz kierowanie jej pracami.

W art. 15 ust. 1 TUE postanowiono, że: *Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej.* Przepis ten jest odwzorowaniem dotychczasowej regulacji, a więc zadania Rady pozostają w zasadzie niezmiennione. Zmienił się natomiast skład Rady – został on ograniczony do szefów państw lub rządów państw członkowskich, przewodniczącego Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Jednak: *Jeżeli wymaga tego porządek obrad, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu (z szefów państw lub rządu) towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji.* Przewidziano też możliwość zapraszania przewodniczącego Parlamentu (zwykle na otwarcie obrad), „w celu jego wysłuchania” oraz – w razie potrzeby – Prezesa EBC. Zmieniona została traktatowa częstotliwość posiedzeń Rady (przewidziano dwie sesje regularne na 6 miesięcy) oraz przewidziano zwoływanie jej sesji nadzwyczajnych. W Traktacie wprowadzono też wybór stałego przewodniczącego większością kwalifikowaną przez Radę Europejską³¹, z mandatem jednokrotnie odnawialnym ustalając, że ma on następujące obowiązki:

- a) *przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace;*
- b) *zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych;*
- c) *wspomaga osiągnięcie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej;*
- d) *przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej*³².

Cytowany przepis zapewnia prezydentowi ponadto reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla praw wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przewodniczący Rady Europejskiej (prezydent) nie może sprawować krajowej funkcji publicznej, prowadzić działalności zarobkowej, ani pozostawać w konflikcie interesów.

W Radzie Europejskiej, pomimo utrzymania zasady konsensusu, dopuszczono też podejmowanie decyzji drogą głosowania większością kwalifikowaną, przyjętą dla Rady UE. W przypadku takiego głosowania każdy członek Rady Europejskiej może otrzymać pełnomocnictwo tylko od jednego z pozostałych członków Rady (art. 235 TFUE)³³. Zwykłą większością Rada Europejska stanowi w kwestiach proceduralnych oraz w sprawie przyjęcia swojego regulaminu wewnętrznego. Jej

³¹ Pierwszego wyboru Przewodniczącego (prezydenta) na 2,5 letnią kadencję dokonano w listopadzie 2009 r. Został nim Herman Van Rompuy. Na posiedzeniu Rady 1.03.2012 r. wybrano go na drugą kadencję.

³² Zob. Dz.Urz. UE L 2010, 83/16.

³³ Ibidem.

przewodniczący oraz przewodniczący Komisji nie biorą udziału w głosowaniach. Wstrzymanie się od głosu przez członków lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały Rady Europejskiej wymagającej jednomyślności. Obligatoryjnie Rada Europejska przyjmuje większością kwalifikowaną: a) decyzję ustanawiającą wykaz składów Rady innych niż Rady do Spraw Ogólnych i Rady do Spraw Zagranicznych, zgodnie z art.16 ust. 6 TUE; b) decyzję dotyczącą prezydencji składów Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, zgodnie z art.16 ust. 9 TUE, a jednomyślnie – decyzję co do liczby mandatów państw członkowskich do Parlamentu Europejskiego³⁴. Rada Europejska ma obowiązek składania sprawozdań Parlamentowi po każdym posiedzeniu oraz corocznie.

Sekretariat Generalny Rady UE został zobligowany do administracyjnej obsługi Rady Europejskiej. Oprócz stałego przewodniczącego, innym przejawem dążenia instytucjonalizacji tej Rady jest obserwowana od co najmniej pięciu lat tendencja do przerzucania na nią (z Rady UE) większości trudnych i ważnych decyzji. Jednakże ma to określone granice, gdyż Traktat wyraźnie stanowi, że Rada Europejska nie bierze udziału w przyjmowaniu aktów prawnych.

5. Nowa Rada Europejska po Lizbonie a jej regulamin i przewodniczący

Wybrany przewodniczący Rady Europejskiej – H. Van Rompuy³⁵, uznał (chyba w sposób niezbyt trafny³⁶), że w Lizbonie „Radę Europejską przekształcono w instytucję Unii”. Stąd, w pierwszym dniu urzędowania, po raz pierwszy w historii Rady Europejskiej, doprowadził do przyjęcia przez Radę jej Regulaminu wewnętrznego³⁷, stosując po raz pierwszy również w tej instytucji procedurę pisemną³⁸. Powołał także gabinet przewodniczącego³⁹, podkreślając zarazem, że Rada nie ma własnej administracji. Gabinet (prywatny) przewodniczącego składa się z szefa (dyrektora) i 5 bliskich doradców oraz kilkunastu pracowników technicznych. Szefem gabinetu został baron Frans van Daele, były ambasador Belgii w USA, ONZ i NATO i dyrektor generalny belgijskiego MSZ. Wśród doradców są także: Richard Corbett – były labourzystowski poseł bry-

³⁴ Zob. pierwotny tekst Traktatu z Lizbony – Dz.Urz. UE C 2007, 303/1 oraz tekst zmieniony (aktualny) – Dz.Urz. UE 2010 83/13.

³⁵ Premier Belgii, który złożył dymisję z urzędu, aby objąć nowe stanowisko w Unii. Spotkał się on z zarzutami niektórych eurodeputowanych, że jest politykiem nieznanym i bez charyzmy. Jednak okazał się sprawnym i zręcznym organizatorem, a jego pierwsza kadencja została wysoko oceniona.

³⁶ Bo Rada Europejska była instytucją Unii już od 1993 r.

³⁷ Został on opublikowany dzień później – Dz.Urz. UE L 315/52 z 2.12.2009 r.

³⁸ Oznaczało to uzyskanie „korespondencyjnej zgody” szefów państw i rządów na przyjęcie takiego regulaminu.

³⁹ Wzorem gabinetów istniejących w Komisji Europejskiej, a przewidzianych dla Komisarzy. Ustalenie składu gabinetu należy do decyzji własnej Komisarza.

tyjski, Zoltan Martinusz – były ambasador Węgier przy NATO, Odile Renaud-Basso, była szefowa komitetu finansowego UE oraz Dirk De Backer – rzecznik prasowy prezydenta.

Podczas obu kadencji przewodniczącego H. Van Rompuy, zwiększyła się liczba posiedzeń Rady Europejskiej, zwłaszcza tematycznych i roboczych⁴⁰. Przewodniczący jest bowiem zwolennikiem krótkich, jednodniowych i dobrze zorganizowanych spotkań Rady. Wszystkie spotkania odbywały się w wąskim składzie, tym niemniej odnotować należy, że w 2011 r. zorganizowano jedną sesję Rady z udziałem ministrów spraw zagranicznych i finansów (skład trzyosobowy).

Reasumując, w latach 2010–2011 ponad 60% posiedzeń Rady Europejskiej stanowiły jednodniowe posiedzenia nieformalne. Po nich zwykle (zamiast konkluzji, typowych dla Rad formalnych) wydawano oświadczenia lub komunikaty, często z załącznikami (zwykle stanowiska lub programy). Z rocznych prac Rady, oprócz sprawozdań dla PE, tworzono publikację (w językach Unii) rozpowszechnianą przez wydawnictwo oficjalne UE. Mimo odformalizowania prac Rady, nigdy nie zapominano, nawet przy posiedzeniach roboczych i tematycznych, o *family photo*. Ukształtował się też zwyczaj zapraszania przewodniczącego PE na posiedzenia Rady oraz występowania przewodniczącego Rady Europejskiej na posiedzeniach Parlamentu po każdej oficjalnej sesji Rady.

6. Regulamin wewnętrzny Rady i jego znaczenie⁴¹

Powołując się na art. 235 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Rada Europejska przyjęła, decyzją z 1.12.2009 r., swój regulamin wewnętrzny, orzekając zarazem, że staje się ona natychmiast skuteczna⁴².

Ustalono w nim, że Rada Europejska zbiera się dwa razy w ciągu półrocza i jest zwoływana przez jej przewodniczącego. Nie później niż rok przed rozpoczęciem danego półrocza i w ścisłej współpracy z państwem członkowskim, które będzie sprawowało prezydencję w danym półroczu, Przewodniczący Rady Europejskiej podaje do wiadomości przewidywane daty posiedzeń Rady Europejskiej w tym półroczu. Jeżeli sytuacja tego wymaga, przewodniczący zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej⁴³.

Posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się w Brukseli, a w wyjątkowych okolicznościach Przewodniczący Rady Europejskiej, za jednogłówną zgodą Rady do Spraw Ogólnych lub Komitetu Stałych Przedstawicieli, może zadecydować o innym miejscu posiedzenia Rady Europejskiej (art. 1).

⁴⁰ Zob. *The European Council 2011*, Brussels 2012, OP UE.

⁴¹ Decyzja Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. nr 2009/882/UE. Dz.Urz. UE L 315/52 z 2.12.2009 r.

⁴² Zasadą aktów prawnych Unii jest ich wchodzenie w życie 20 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym UE.

⁴³ Ten akapit regulaminu, to samo brzmienie co art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze i ostatnie TUE.

Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych (która powinna współpracować z Przewodniczącym i KE)⁴⁴, a także we współpracy i koordynacji z prezydencją Rady UE.

Jeśli przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować funkcji z powodu choroby, w przypadku jego śmierci lub w przypadku pozbawienia go mandatu zgodnie z art. 15 ust. 5 TUE, zastępuje go, w stosownym przypadku do czasu wyboru jego następcy, członek Rady Europejskiej reprezentujący państwo członkowskie, które sprawuje półroczną prezydencję Rady (art. 2).

W trakcie przygotowań, co najmniej cztery tygodnie przed zwykłym posiedzeniem Rady Europejskiej, przewodniczący – w ścisłej współpracy z członkiem Rady Europejskiej reprezentującym państwo sprawujące półroczną prezydencję Rady UE oraz z Przewodniczącym Komisji – przedkłada Radzie do spraw Ogólnych projekt porządku obrad z uwagami. Wkłady pozostałych składów Rady w prace Rady Europejskiej są przekazywane Radzie ds. Ogólnych nie później niż na dwa tygodnie przed posiedzeniem Rady Europejskiej. W ramach podobnej współpracy, przewodniczący opracowuje projekt wytycznych do konkluzji Rady Europejskiej, a jeśli potrzeba, projekty konkluzji i projekty decyzji Rady Europejskiej, które stają się przedmiotem debaty Rady ds. Ogólnych. Po posiedzeniu Rady ds. Ogólnych na pięć dni przed posiedzeniem Rady Europejskiej, jej przewodniczący ustala wstępny porządek obrad (art. 3 ust. 1).

Z wyjątkiem przypadków nagłych, żaden inny skład Rady ani żaden z jej organów przygotowawczych nie może debatować nad kwestią przedłożoną Radzie Europejskiej w okresie między posiedzeniem Rady ds. Ogólnych, po którym ustala się wstępny porządek obrad Rady Europejskiej, a posiedzeniem Rady Europejskiej. Rada Europejska przyjmuje swój porządek obrad na początku posiedzenia. Kwestie wpisane do porządku obrad powinny być przeanalizowane wcześniej (art. 3 ust. 2 i 3).

Każde zwykłe posiedzenie Rady Europejskiej trwa maksymalnie dwa dni, chyba że Rada Europejska z inicjatywy jej przewodniczącego lub Rada ds. Ogólnych postanowi inaczej. Członek Rady Europejskiej reprezentujący państwo członkowskie sprawujące prezydencję w Radzie UE zdaje Radzie Europejskiej, w porozumieniu z jej przewodniczącym, sprawozdanie z prac Rady UE.

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego może zostać zaproszony przez Radę Europejską w celu jego wysłuchania⁴⁵. Taka wymiana poglądów odbywa się na początku posiedzenia Rady Europejskiej, chyba że Rada Europejska jednomyślnie postanowi inaczej.

Spotkania przy okazji posiedzenia Rady Europejskiej z przedstawicielami państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, lub z innymi osobistościami

⁴⁴ Ten ustęp regulaminu ma to samo brzmienie co art. 15 ust. 6 lit. b) TUE.

⁴⁵ Akapit ten ma to samo brzmienie co art. 235 ust. 2 TUE.

mogą się odbywać jedynie w sytuacjach wyjątkowych i po uzyskaniu uprzedniej zgody Rady Europejskiej stanowiącej jednomyślnie, z inicjatywy jej przewodniczącego.

Posiedzenia Rady Europejskiej nie są jawne. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jeżeli wymaga tego porządek obrad, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu z nich towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji⁴⁶. Całkowitą liczbę osób wchodzących w skład delegacji, które otrzymały zezwolenie na wstęp do budynku, w którym odbywa się posiedzenie Rady Europejskiej, ogranicza się do dwudziestu osób z każdego państwa członkowskiego i z Komisji oraz do pięciu osób dla Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. ZiPB. Liczba ta nie obejmuje personelu technicznego, któremu przydzielono zadania szczególne w dziedzinie bezpieczeństwa lub wsparcia logistycznego. Nazwiska i funkcje członków delegacji podawane są wcześniej do wiadomości Sekretariatu Generalnego Rady UE. Przewodniczący zapewnia stosowanie niniejszego regulaminu wewnętrznego i czuwa nad sprawnym przebiegiem obrad (art. 4).

Radę Europejską w Parlamencie Europejskim reprezentuje jej przewodniczący, który przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego jej posiedzenia⁴⁷. Członek Rady Europejskiej reprezentujący państwo sprawujące prezydencję w Radzie przedstawia Parlamentowi priorytety swej prezydencji i wyniki osiągnięte w danym półroczu.

O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu⁴⁸. Jeśli Rada Europejska na mocy Traktatów przyjmie decyzję o głosowaniu, odbywa się ono z inicjatywy jej przewodniczącego. Przewodniczący jest też zobowiązany rozpocząć procedurę głosowania z inicjatywy członka Rady Europejskiej, pod warunkiem że postanowi tak większość jej członków. Aby można było przystąpić do głosowania, wymagana jest obecność dwóch trzecich członków Rady Europejskiej. W momencie głosowania przewodniczący sprawdza, czy kworum zostało osiągnięte, nie uwzględniając siebie i Przewodniczącego Komisji przy obliczaniu kworum. Wówczas każdy członek Rady Europejskiej może otrzymać pełnomocnictwo tylko od jednego z pozostałych członków. Przewodniczący oraz Przewodniczący Komisji nie biorą udziału w głosowaniu⁴⁹. Decyzje proceduralne przyjmowane przez Radę Europejską na mocy niniejszego regulaminu wewnętrznego wymagają zwykłej większości.

⁴⁶ Akapit ten ma to samo brzmienie co art. 15 ust. 2 i 3 TUE.

⁴⁷ Akapit ten ma to samo brzmienie co art. 15 ust. 3 i 4 TUE.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ten akapit regulaminu ma to samo brzmienie co art. 235 ust. 1 i 3 TFUE.

Novum – to procedura pisemna. Decyzje Rady Europejskiej dotyczące pilnej kwestii mogą być przyjmowane w drodze głosowania pisemnego w przypadku, gdy jej przewodniczący zaproponuje skorzystanie z takiej procedury. Głosowanie pisemne można przeprowadzić, jeżeli wszyscy członkowie Rady Europejskiej, którym przysługuje prawo głosu, wyrażą na to zgodę. Sekretariat Generalny Rady UE przygotowuje okresowe zestawienie aktów przyjętych w drodze procedury pisemnej (art. 7).

Innym *novum* jest protokół. Z każdego posiedzenia sporządzany jest protokół, którego projekt przygotowuje Sekretariat Generalny Rady UE w terminie piętnastu dni. Projekt ten przedkłada się Radzie Europejskiej do zatwierdzenia; następnie jest on podpisywany przez Sekretarza Generalnego Rady. Protokół zawiera: tytuły dokumentów przedłożonych Radzie Europejskiej; informację o zatwierdzonych konkluzjach; podjęte decyzje; oświadczenia Rady Europejskiej oraz oświadczenia, o których włączenie wniosł członek Rady Europejskiej (art. 8). Widzimy więc, że jest to raczej zestawienie istotnych decyzji niż realny protokół.

Obrady oraz decyzje podejmowane są na podstawie dokumentów i projektów sporządzonych w językach określonych w przepisach dotyczących systemu językowego. O ile Rada Europejska jednomyślnie nie postanowi inaczej ze względu na pilną potrzebę, obraduje ona i podejmuje decyzje jedynie na podstawie dokumentów i projektów sporządzonych w językach określonych w obowiązujących przepisach dotyczących systemu językowego. Każdy członek Rady Europejskiej może sprzeciwić się przeprowadzeniu dyskusji, jeśli tekst ewentualnych zmian nie jest sporządzony we wskazanych przez niego językach (art. 9).

W przypadkach gdy Rada Europejska przyjmuje decyzję może też postanowić o podaniu do publicznej wiadomości wyników głosowań, jak również oświadczeń włączonych do protokołu Rady Europejskiej i punktów w tym protokole odnoszących się do przyjęcia tej decyzji. Jeżeli wyniki głosowania zostają podane do wiadomości publicznej, to objaśnienie głosów oddanych podczas głosowania również zostaje podane do wiadomości publicznej na wniosek zainteresowanego członka Rady Europejskiej, z należyтым uwzględnieniem przepisów regulaminu wewnętrznego, pewności prawa i interesów Rady Europejskiej. Przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady UE stosuje się odpowiednio do dokumentów Rady Europejskiej (art. 10).

Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących publicznego dostępu do dokumentów, treść obrad Rady Europejskiej jest chroniona zobowiązaniem do zachowania tajemnicy, o ile Rada Europejska nie postanowi inaczej. Rada Europejska może zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady Europejskiej, także tych, które nie zostały upublicznione zgodnie z art. 10.

Decyzje przyjęte przez Radę Europejską są podpisywane przez jej przewodniczącego oraz przez Sekretarza Generalnego Rady UE. Jeżeli nie wskazano

w nich adresata, decyzje te publikuje się w Dzienniku Urzędowym UE. Jeżeli wskazano w nich adresata, są one notyfikowane adresatowi przez Sekretarza Generalnego Rady UE. Przepisy dotyczące formy aktów Rady UE stosuje się odpowiednio do decyzji Rady Europejskiej (art. 11 i 12).

Radę Europejską i jej przewodniczącego wspomaga Sekretariat Generalny Rady UE⁵⁰.

Sekretarz Generalny Rady uczestniczy w posiedzeniach Rady Europejskiej. Podejmuje on wszelkie środki konieczne dla organizacji prac. Ponosi też pełną odpowiedzialność za zarządzanie środkami finansowymi z budżetu UE dla Rady Europejskiej i Rady oraz podejmuje wszelkie działania niezbędne do zapewnienia należytego zarządzania tym budżetem. Wykorzystuje te środki zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu Unii.

Przepisy dotyczące bezpieczeństwa obowiązujące w Radzie UE stosuje się odpowiednio do Rady Europejskiej (art. 13)⁵¹.

Regulacje wprowadzone powyższymi przepisami mają duże znaczenie dla kształtu i charakteru samej Rady Europejskiej. Ograniczają one swobodę i brak formalizmu rady, wprowadzając elementy dyscypliny, porządku i sterowania, co oznacza zarazem umocnienie pozycji przewodniczącego w stosunku do pozostałych członków Rady. Pozycję, którą umacniana stosowanie klauzuli elastyczności. Można powiedzieć, że dwa lata stosowania Regulaminu wewnętrznego oraz egzekwowania uprawnień przewodniczącego zmieniły charakter Rady.

7. Uwagi końcowe

Nie sposób nie zauważyć, że – bazując na postanowieniach Traktatu – dopiero po Lizbonie nastąpiła istotna reforma Rady Europejskiej. Weszła ona do jednolitego, hierarchicznego systemu instytucjonalnego (na drugie miejsce po PE) oraz została ‘wyposażona’ w stałego przewodniczącego. Jej skład został ograniczony, podobnie jak swoboda i prawa członków, a także poddane większej (niż wynikałoby to z TUE) władzy przewodniczącego. Została pozbawiona niemal wszystkich cech i aspektów braku formalizmu oraz nieskrępowanych i poufnych dialogów, a także poddana regulaminowi wewnętrznemu, a tym samym i organizacji, systematyzacji oraz dyscyplinie. Wyposażono ją w prawo decyzji oraz możliwość głosowania, w tym większością kwalifikowaną. Wprowadzono porządek obrad i jego dokładne przygotowanie, w co zostały zaangażowane ist-

⁵⁰ Korespondencja do Rady Europejskiej kierowana jest do jej przewodniczącego – adres: Rada Europejska, rue de la Loi, 175; B-1048 Bruksela.

⁵¹ Por. P. Craig, G. de Burca (red.), *The Evolution of EU Law*, 2nd ed., Oxford University Press 2011, s. 79 i n. Zaś z pracy K.-D. Borchardta, op. cit., wydawanej corocznie przez UE w językach oficjalnych, niewiele się dowiemy o obecnej Radzie Europejskiej.

niejące już (choć nieco zmodyfikowane) struktury instytucjonalne. Dopuszczono też wstępne przygotowanie projektów konkluzji, załączników do nich oraz sprawozdań, które dodatkowo wzmacniają pozycję przewodniczącego. Dopuszczono procedurę pisemną, też z inicjatywy przewodniczącego, wzmacniającą jego władzę. Ograniczono skład Rady, choć przewodniczący może zapraszać niektóre osoby (zwłaszcza przewodniczącego PE i prezesa EBC). Pozycję obecnego przewodniczącego wzmocniła nowa praktyka – odbywania Rad Europejskich strefy euro po normalnych obradach Rady. Rada Europejska straciła więc specyficzny kształt oraz wiele cech, którymi wyróżniała się w latach 1974–2009 (mimo że zachowano nieco dawnej tradycji). Jednocześnie zaczęła się zbierać częściej i to głównie na posiedzeniach roboczych lub tematycznych. Utrata swobody dialogu i jego nieformalności jest niekorzystna dla państw średnich i małych (zwłaszcza dla Hiszpanii i Polski), bo największe państwa nadal zachowują wszystkie instrumenty oddziaływania na politykę i decyzje Rady Europejskiej (z możliwością ich wzmocnienia).

Przebieg pierwszej kadencji przewodniczącego H. van Rompuy'a wskazuje, że Rada stała się łatwiej sterowalna, bardziej sprawna i skuteczna. Co więcej, możliwość wydawania przez przewodniczącego poleceń odpowiedniej komórce Sekretariatu generalnego Rady UE, wzmacnia dodatkowo jego pozycję. Z kolei wysoka pozycja pozwala na oddziaływania na przewodniczącego Rady Ogólnej i samą Radę. Jest też Rada Europejska dużo silniej związana współpracą i koordynacją z innymi instytucjami, a zwłaszcza Radą UE i Komisją oraz z państwem prezydenckim. W Radzie Europejskiej nadal dominuje konsensus, choć przewodniczący zawsze może zamienić go na większość kwalifikowaną. Pozycję przewodniczącego wzmacnia też zasada elastyczności (i rola Rady w niej), a także stosowanie procedury kładki (*passarelle, footbridge*). Choć Rada Europejska nadal nie ma uprawnień legislacyjnych, to w nieporównywalnie większym zakresie może podejmować decyzje oraz wiążące stanowiska i z możliwości tych efektywnie korzysta. Natomiast – mimo wprowadzenie regulaminu i usprawnienia organizacji pracy – są wątpliwości, czy można mówić o pełnym zbiurokratyzowaniu Rady Europejskiej (może poza prywatnym *gabinetem* przewodniczącego, wzorowanym na *gabinetach komisarzy*). Natomiast dalsze usamodzielnienie tej instytucji, po przeprowadzce do nowej siedziby, w połączeniu z efektywną władzą przewodniczącego, może do tego prowadzić.

Można stwierdzić, że choć lizbońskie założenia reformy zostały osiągnięte, to zmiana kształtu Rady Europejskiej podczas dwóch kadencji stałego przewodniczącego istotnie zmieniła jej profil, w sposób przyjazny dla mocarstw, choć niezbyt korzystny dla większości państw. Choć sentymentalnie żal dawnych obyczajów Rady Europejskiej, to wydaje się, że teraz jest ona lepiej przystosowana do wyzwań współczesności oraz realizacji interesów Unii. Zgodnie z typową dla integracji regułą *spill over* można zakładać, że jest to kolejny etap w rozwoju instytucjonalnym Unii. Szkoda więc, że literatura zachodnia, tak chętnie opisu-

jąca dawny kształt Rady, o współczesnym jej charakterze raczej milczy, ograniczając się głównie do analiz formalnoprawnych przepisów traktatowych⁵².

Reasumując, po Lizbonie wzmocniono instytucjonalność Rady Europejskiej, która – chociaż nadal nie posiada uprawnień legislacyjnych – nadaje Unii Europejskiej niezbędne impulsy, wytycza strategię i kierunki działań oraz podejmuje decyzje o ilości składów Rady UE, kandydaturze na przewodniczącego Komisji, zmianach liczebności PE, w sprawie zmian traktatów założycielskich (w tym w procedurze kładki) oraz rozszerzenia UE, a także stosowania zasady elastyczności (zmiana procedur i rodzaju większości). Ponadto wybiera swojego przewodniczącego oraz wysokiego przedstawiciela Unii. Może również przyjmować projekty ważnych umów międzynarodowych (np. pakt fiskalny z 2012 r.) oraz zbierać się w składzie reprezentującym strefę euro. Sformalizowanie i zdyscyplinowanie prac Rady wzmacnia pozycję jej przewodniczącego i rolę największych państw UE. Jednocześnie – pomimo umieszczenia jej hierarchicznie na drugiej pozycji wśród instytucji UE – zyskała ona na znaczeniu w procesie podejmowania najistotniejszych decyzji w Unii (obecnie odgrywa tu centralną rolę).

STRESZCZENIE

Rada Europejska przez blisko 40 lat była instytucją opartą na nieformalnych i nieskrępowanych spotkaniach najwyższych przywódców państw Wspólnot i Unii. Dokonana przez Traktat z Lizbony reforma wydaje się o wiele bardziej głęboka, niżby to wynikało z samych postanowień Traktatu, a także wywołująca o wiele ważniejsze skutki dla Unii. Żeby zrozumieć istotę i głębię zmian wprowadzonych przez pierwszego stałego przewodniczącego, konieczne jest porównanie struktur i funkcjonowania tej instytucji przed i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, kiedy instytucja ta stała się zdyscyplinowaną, sprawną i zbiurokratyzowaną, ale pozbawioną swobody strukturą, z możliwością umacniania pozycji jej przewodniczącego. Na jej aktualny kształt duży wpływ wywarł H. Van Rompuy, wpływ, który można by także nazwać *reformą polizbońską* Rady.

SUMMARY

For almost 40 years, the Council of Europe has been an institution founded on informal and relaxed meetings of the European Union countries' leaders. The reform introduced by the Treaty of Lisbon seems to be much deeper than what might result from the Treaty provisions themselves. Its consequences for the Union are also much more important. In order to understand the essence and extent of changes

⁵² Zob. J. Werts, *The European Council*, John Harper Publishing 2008, s. 37 i n.

introduced by the first full-time President of the European Council it is necessary to compare the structures and functioning of this institution before and after the Treaty of Lisbon came into force. It became an orderly, efficient, bureaucratic institution but also a structure that is deprived of freedom and creates opportunities for the President to strengthen his position. H. Van Rompuy exerted a lot of influence on the Council's present shape; the influence that can be called a *post-Lisbon reform* of the Council.