

DIALOGI POLITYCZNE

Polityka · Filozofia · Społeczeństwo · Prawo



Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

MARCIN KLEINOWSKI

Wydział Humanistyczny UMK

Sprawowanie przewodnictwa w Unii Europejskiej. Możliwość wykorzystania prezydencji dla partykularnego interesu państwa

Wprowadzenie

Sprawowanie prezydencji może być jednym z czynników kształtujących siłę państw w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno kraju aktualnie obejmującego przewodnictwo, jak również pozostałych państw członkowskich, co związane jest z relatywnym charakterem siły. Stawiana w artykule teza zakłada, że podmiot sprawujący prezydencję może wykorzystać związane z tym możliwości oddziaływania na proces decyzyjny w celu realizacji własnych partykularnych interesów. Guy de Bassompierre celnie zauważa, że każda prezydencja „może w najlepszym wypadku wpłynąć na 5–10% procedowanych zagadnień”¹ – trzeba pamiętać, że zazwyczaj są to kwestie najważniejsze z punktu widzenia interesu danego państwa członkowskiego.

Celem tego artykułu będzie jedynie zasygnalizowanie najistotniejszych z wielu możliwości wywierania wpływu na wynik procesu decyzyjnego, jakimi dysponuje prezydencja, wraz z wybranymi uwarunkowaniami oddziałującymi na ich skuteczność.

¹ G. de Bassompierre, *Changing the Guard In Brussels: An Insider's View of the Presidency*, New York 1988, s. 103.

Źródła wpływu prezydencji

Możliwości oddziaływania prezydencji wypływają z czterech głównych źródeł: posiadanych uprawnień formalnych, nieformalnych reguł procedowania, roli, jaką państwa członkowskie przypisują prezydencji, oraz przewagi informacyjnej. Kompetencje formalne wynikają przede wszystkim z zapisów Regulaminu Rady i porozumień międzyinstytucjonalnych, w mniejszym zaś stopniu bezpośrednio z samych traktatów. Jako przykład może posłużyć tu uprawnienie do zarządzania głosowaniem², określenia czasu przewidywanego na negocjowanie poszczególnych zagadnień³, reprezentowania Rady jako całości w negocjacjach międzyinstytucjonalnych lub z podmiotami trzecimi⁴.

Nieformalne uprawnienia prezydencji wypływają głównie z niemających podstawy prawnej, ale zinstytucjonalizowanych sposobów procedowania, jak np. nieformalne spotkania organizowane przez prezydencję na różnych szczeblach czy prawo do wprowadzania innowacyjnych metod pracy.

Duże znaczenie odgrywa tu również rola, jaką państwa członkowskie przypisują prezydencji. Jako „uczciwy pośrednik” ma ona nie tylko nadzorować właściwe przestrzeganie zasad prac Rady UE oraz organów pomocniczych, udzielać głosu przy stole obrad, ale także tworzyć efekt dodany w procesie decyzyjnym, a więc zwiększać jego efektywność i skuteczność. Jeśli pominiemy w analizie rolę prezydencji, to niemożliwe okaże się racjonalne wytłumaczenie pewnych zachowań lub działań państw na forum instytucji Unii Europejskiej. Za przykład może posłużyć tu procedowanie nad dyrektywą w sprawie recyklingu samochodów.

Berlin, obejmując przewodnictwo w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 1999 roku, „odziedziczył” tę dyrektywę po prezydencji austriackiej. Porozumienie co do jej przyjęcia zostało wypracowane już w grudniu 1998 roku⁵. W trakcie posiedzenia Rady ds. środowiska, które odbyło się w dniach 11–12 marca, Niemcy wycofały swoje poparcie dla dyrektywy, ulegając lob-

² Regulamin wewnętrzny Rady, art. 11 ust. 1, Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009.

³ Tamże, art. 20 ust. 1c; tamże, Aneks V. Metody pracy Rady, pkt 8.

⁴ Regulamin wewnętrzny Rady, art. 26.

⁵ Komunikat po spotkaniu Rady zawierał stwierdzenie: „Prezydencja odnotowała, że wszystkie państwa członkowskie mogą zgodzić się z zasadniczymi elementami zawartymi w tekście kompromisu Prezydencji. Jak tylko opinia Parlamentu stanie się dostępna, Rada przeanalizuje ją wspólnie z propozycjami poprawek Komisji i zajmie ostateczne stanowisko”. Council of the European Union, Press Release 14134/98, Luxembourg 20–21.12.1998.

bingowi przemysłu motoryzacyjnego⁶, zaś wykorzystując swoje przewodnictwo – zaproponowały odłożenie decyzji o 3 miesiące⁷. Choć każde z państw mogło zażądać przystąpienia do głosowania – wymaga to poparcia jedynie większości członków Rady – nikt nie zdecydował się na sprawienie tej nieprzyjemności aktualnej prezydencji. Byłoby to bowiem silne podważenie roli przypisywanej tej instytucji, nawet pomimo faktu, że sprawujące przewodnictwo Niemcy postąpiły niezgodnie z zasadą uczciwego, neutralnego zachowania prezydencji w trakcie toczonych prac. Uzyskany w ten sposób czas został przeznaczony na zmontowanie koalicji blokującej. W efekcie udało się Berlinowi wynegocjować kompromis zgodny z interesem niemieckich koncernów motoryzacyjnych.

Uprawnienia formalne, nieformalne oraz przypisywana prezydencji rola łącznie składają się na jej możliwość asymetrycznej kontroli nad szeroko rozumianą procedurą⁸.

Szczególne rola przypada Radzie Europejskiej, gdyż dzięki możliwości wypracowywania na jej forum rozwiązań pakietowych, łączących różne obszary polityk Unii, stwarzała szansę zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego i – co za tym idzie – postępu integracji. W efekcie „główna rola mediatora przesunęła się z Komisji w stronę prezydencji”⁹. Stąd też wprowadzenie w traktacie lizbońskim stałego przewodniczącego Rady Europejskiej¹⁰ wywrze wpływ na siłę krajów członkowskich.

Jego kierunek oraz wielkość będzie zależał od rzeczywistych możliwości oddziaływania na pracę państw członkowskich, jakie uzyska stały przewodniczący. Jeśli w praktyce urząd ten okaże się słaby, to zwiększy się siła przede wszystkim dużych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej – w przypadku jej większego zaangażowania. Będzie to wynikać z praktyczne-

⁶ R. K. W. Wurzel, *Flying into Unexpected Turbulence: The German EU Presidency in the Environmental Field*, „German Politics” 2000, nr 3, s. 30–31.

⁷ Komunikat prasowy po posiedzeniu Rady stwierdzał: „Delegacja niemiecka, podczas gdy rewidowała swoje poparcie dla dyrektywy, zażądała przełożenia decyzji nad wspólnym stanowiskiem o 3 miesiące; zapewni to czas na wyjaśnienia w drodze rozmów z operatorami ekonomicznymi zainteresowanymi dyrektywą i pozwoli podjąć decyzję nad obecnym tekstem w czerwcu”. Council of the European Union, Press Release 6546/99, Luxembourg 24–25.06.1999.

⁸ W literaturze przedmiotu wskazuje się kontrolę nad procedurą jako jedno ze źródeł wpływu prezydencji na wynik procesu decyzyjnego, ale najczęściej pomija się tam znaczenie roli przypisywanej tej instytucji – lub nie docenia się go – koncentrując się wyłącznie na posiadanych formalnych i nieformalnych uprawnieniach, co uznaję za niepełne podejście. Zob. J. A. Wall, A. Lynn, *Mediation: A Current Overview*, „Journal of Conflict Resolution” 1993, nr 1, s. 160–194; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, New York 2006, s. 29–31.

⁹ J. Werts, *The European Council*, Amsterdam 1992, s. 95.

¹⁰ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, art. 15 ust. 5, 6, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

go przejęcia przez te podmioty ról mediatora i ośrodka kreowania rozwiązań kompromisowych. Z kolei sprawne funkcjonowanie nowego urzędu zwiększy znaczenie umiejętności prezentowania interesów narodowych jako ogólnoeuropejskich oraz definiowania pojęcia wspólnego interesu wewnątrz Unii, gdyż to właśnie na rzecz tego ostatniego będzie działał silny przewodniczący.

Drugim, generalnym zasobem siły prezydencji jest asymetryczny dostęp do informacji¹¹. Przewaga informacyjna prezydencji wynika z faktu, że ma ona dostęp do unikalnej wiedzy na temat przebiegu procedury oraz preferencji pozostałych aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym.

W skomplikowanej sieci interesów, preferencji, wielopoziomowych negocjacji pomiędzy różnymi aktorami, podmiot sprawujący przewodnictwo w Unii Europejskiej zajmuje kluczową pozycję, gdyż wszystkie „drogi” prowadzą do niego. Przybiera on postać węzła informacji, w którym zbiegają się najważniejsze dane od wszystkich zaangażowanych w proces uczestników. Z kolei jednak decyzja o tym, jakie wiadomości trafią do nich zwrotnie, w dużej mierze zależy od prezydencji. Co więcej, wyposażona jest ona w pamięć instytucjonalną w postaci Sekretariatu Rady. Organ ten jest zobowiązany do wspierania jej prac¹². Służy on nie tylko doradztwem prawnym, ale również oferuje analizy (raporty) przedstawiające stan prac nad poszczególnymi zagadnieniami, punkty w dossier, w których występują trudności, informacje na temat właściwej procedury. Przede wszystkim jednak przygotowuje „wytyczne dla prezydencji” – inaczej określane jako tzw. notes au Président – pozostające wyłącznie do jej wiadomości. Przekazują one wiedzę na temat szerszego tła oraz istoty podejmowanej problematyki, wszelkich wiadomości mogących być istotnymi dla toczonych negocjacji, oceny politycznych i technicznych trudności, które należy przezwyciężyć w celu zawarcia porozumienia. Dostarczają one także taktycznych porad, jak obchodzić się z daną kwestią, by najbardziej skutecznie i efektywnie doprowadzić do podjęcia decyzji. W tym celu informuje o preferencjach innych zaangażowanych aktorów oraz możliwym, rzeczywistym polu zawarcia kompromisu¹³.

Analizy przygotowywane przez Sekretariat Rady są zazwyczaj bardzo wysoko oceniane przez ustępującą prezydencję, wskazujące, jak cennym dodatkowym zasobem jest wsparcie tego organu dla państwa sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej. Jak zauważył jeden z belgijskich dypl-

¹¹ T. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge 1960, s. 144; D. Metcalfe, *Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council*, „International Negotiation” 1998, nr 3, s. 425–426; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation...*, s. 29–31.

¹² Regulamin wewnętrzny Rady, art. 23, ust. 3.

¹³ General Secretariat of the Council, *Council Guide*, t. VI, *Guide for Producing Documents for the Council and Its Preparatory Bodies*, Luxembourg 2006, s. 7–17.

matów, ulga związana z oddaniem ciężaru pracy prezydencji łączy się z „nutką ubolewania, że już dłużej [...] nie możesz cieszyć się wyłącznym przywilejem dostępu do doskonałych materiałów informacyjnych prezydencji”¹⁴.

Prezydencja cieszy się możliwością sięgnięcia do obszernego katalogu metod w celu zebrania informacji o rzeczywistych preferencjach krajów członkowskich oraz sondowania ich dolnej granicy ustępstw. Należą do nich przede wszystkim: „tours des capitales” („objazdy stolic”), „confessionals” („konfesjonały”), kwestionariusze. Zdobyte w ten sposób informacje o preferencjach państw członkowskich oraz możliwym polu uzyskania porozumienia, będą bardzo ważne dla przedstawienia tzw. kompromisu prezydencji¹⁵.

Wpływanie na proces decyzyjny przez formowanie agendy

1. Uwagi ogólne

Agendę rozumiemy jako „zbiór zagadnień (kwestii), które są poważnie rozpatrywane w przestrzeni politycznej”¹⁶. Pod pojęciem tym będziemy więc dostrzegać nie tylko ustalony porządek obrad, ale przede wszystkim szeroko rozumiane modelowanie przedmiotu procesu decyzyjnego oraz sposobu jego przebiegu. Stąd też zdolność do kształtowania agendy będzie stwarzała podmiotom możliwości oddziaływania na końcową postać przyjmowanych decyzji w sytuacji, gdy nie są one same w stanie przesądzać o ich ostatecznym podjęciu.

Podmiot sprawujący przewodnictwo w Unii Europejskiej może wpływać na proces decyzyjny w drodze formowania agendy na trzy sposoby¹⁷:

- ustalanie agendy (agenda-setting), a więc możliwość wprowadzenia do niej nowych zagadnień;
- wykluczenie z agendy (agenda exclusion), czyli usunięcia lub niedopuszczenia do dyskusji nad pewnymi zagadnieniami z jej treści;
- strukturalizację agendy (agenda-structuring), polegającą na preferowaniu lub de-faworyzowaniu niektórych zagadnień już znajdujących się w agendzie.

¹⁴ Cyt. za : G. de Bassompierre, *Changing the Guard...*, s. 107.

¹⁵ M. Westlake, *The Council of the European Union*, London 1995, s. 383; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation...*, s. 59.

¹⁶ S. Princen, *Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research*, „Journal of European Public Policy” 2007, nr 1, s. 28.

¹⁷ J. Tallberg, *Agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” 2003, nr 1, s. 5.

2. Ustalanie agendy

Pod pojęciem ustalenia agendy rozumiemy „zdolność danego aktora do inicjacji propozycji polityki w celu jej rozpatrzenia przez grupę legislatorów”¹⁸.

W obowiązujących traktatach na próżno byłoby szukać zapisu pozwalającego prezydencji formalnie inicjować proces decyzyjny w obszarze polityk Unii Europejskiej. Stąd też państwo obejmujące przewodnictwo w Unii Europejskiej musi uzgadniać jej program z programami prac Komisji. Ponadto agenda prac Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej jest w zdecydowanej większości predeterminowana przez wcześniejsze ustalenia, roczne i wieloletnie programy działania oraz bieżące, ważne wydarzenia polityczne¹⁹. Pomimo tych ograniczeń, sprawując rezydencję, państwa członkowskie mogą skutecznie wykorzystywać kształtowanie agendy do realizacji własnych interesów.

Każde państwo przed objęciem prezydencji musi przedstawić jej program, na który składają się deklaracja polityczna, wskazująca jej najważniejsze priorytety, harmonogram wszystkich spotkań Rady²⁰ oraz wskazania agend tych posiedzeń²¹, z podziałem na zagadnienia do dyskusji oraz możliwe do podjęcia decyzje (punkty A posiedzenia). Znaczenie tego uprawnienia podkreśla Göran Persson, stwierdzając, że „jako przewodniczący posiedzenia kontrolujesz agendę. Ty jesteś tym, który realizuje potencjał do ustalenia agendy, która wpływa na rozwój. Wtedy nie musisz dominować posiedzenia, gdyż to jest zagadnienie, które sam umieściłeś w agendzie, która jest dyskutowana. [...] Jeśli masz mieć jakąś szansę na zarządzanie spotkaniem, musisz decydować o zawartości agendy”²². Wykorzystując te uprawnienia, członek obejmujący przewodnictwo w Radzie może z łatwością wprowadzać nowe zagadnienia do debaty prowadzonej na poziomie Unii Europejskiej, zwięk-

¹⁸ A. M. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford 2003, s. 24.

¹⁹ D. Neligan, *Organising the Presidency: The Council Perspective*, referat zaprezentowany w trakcie konferencji „The Presidency of the European Union 1998”, s. 7; M. Westlake, *The Council...*, s. 63–65; A. Guggenbühl, *Cook Book of the Presidency of the European Union*, [w:] *Negotiating European Union*, red. P. W. Meerts, F. Cede, New York 2004, s. 174–176; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 52.

²⁰ Regulamin wewnętrzny Rady, art. 1 ust. 2.

²¹ Tamże, art. 3.

²² Nieopublikowany wywiad przeprowadzony przez Jonasa Tallberga z Göranem Perssonem, ówczesnym premierem Szwecji, 25 stycznia 2005 r. (tłumaczenie na język angielski: Jonas Tallberg).

szając świadomość występowania problemu²³, *de facto* ciesząc się „prerogatywą formułowania problemu”²⁴.

Ponadto kraj sprawujący przewodnictwo tradycyjnie może zorganizować nieformalne spotkania państw członkowskich na różnych szczeblach, których agendy formułuje, ciesząc się bardzo dużą swobodą w tym zakresie. Stwarza to dogodne warunki do forsowania narodowych priorytetów. Oczywiście na posiedzeniach nieformalnych nie można podejmować wiążących prawnie decyzji, ale wobec osiągnięcia porozumienia ich późniejsze usankcjonowanie jest już tylko formalnością.

Skuteczne umieszczenie w agendzie zagadnień, na których szczególnie zależy prezydencji, wymaga w praktyce podjęcia o wiele wcześniejszych starań, które należy rozpocząć od około dwóch do dwóch i pół roku przed przejściem przewodnictwa w Unii. Czas ten należy poświęcić na zapewnienie poparcia dla inicjatywy.

Podkreśla się, że skuteczne wpływanie na agendę można wyrzucić przede wszystkim w fazie przygotowań prezydencji²⁵. Związane jest to z koniecznością uwzględnienia długości przebiegu procesu decyzyjnego od jego inicjacji do powzięcia decyzji oraz chęcią uniknięcia oskarżeń o wykorzystywanie sprawowanej funkcji dla realizacji partykularnych interesów. Przyjęcie aktu prawnego w toku procedury współdecydowania trwa zwykle około dwóch lat²⁶, dwóch i pół roku²⁷, zaś samo pierwsze czytanie aktu projektu w Radzie zajmuje przeciętnie piętnaście miesięcy²⁸. Pozwala to finalizować przyjęcie konkretnego aktu prawnego w trakcie sprawowania prezydencji, co stwarza warunki do szczególnego kontrolowania kształtu ostatecznie przyjmowanego rozstrzygnięcia. Kluczowa dla skutecznego poszerzania agendy o nowe zagadnienia jest właściwa identyfikacja preferencji aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Należy bowiem składać takie projekty propozycji, które nie będą wywoływać sprzeciwu silnego na tyle, by nie tylko skutecznie je blokować, ale również znacząco odsuwać ich rozstrzygnięcie w czasie²⁹.

²³ J. Tallberg, *Agenda-shaping powers...*, s. 6.

²⁴ A.-C. Svensson, *In the service of the European Union. The role of the Presidency in negotiating the Amsterdam Treaty 1995-1997*, Uppsala 2000, s. 24.

²⁵ J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, Stockholm 2007, s. 24.

²⁶ J. Golub, *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*, „International Organization” 1999, nr 4, s. 739-740.

²⁷ *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka, Warszawa 2005, s. 201.

²⁸ Tamże, s. 208.

²⁹ Ważne są tu również sposób głosowania nad projektem w Radzie oraz możliwości jego blokowania przez inne instytucje UE (zwłaszcza Parlament Europejski i Komisję), organ ustawodawczy kraju członkowskiego lub jego społeczeństwo w procesie referendum.

Przykładem bardzo skutecznego ustalenia agendy była Inicjatywa Wymiaru Północnego (NDI), forsowana przez Finlandię. Miała ona prowadzić do wzmocnienia współpracy w regionie w zakresie „miękkiego” bezpieczeństwa, gospodarki i komunikacji oraz ułożenia relacji z Rosją – oczywiście zapewniając jednocześnie realizację interesów Helsinek³⁰.

3. Wykluczenie z agendy

Już na początku lat sześćdziesiątych Peter Bachrach i Morton Baratz zauważyli, że siła związana jest nie tylko z aktywnym działaniem, ale również z zaniechaniem działania. Rozumieli to jako praktykę polegającą na „limitowaniu zakresu aktualnego podejmowania decyzji w celu «obrony zagadnienia» przez manipulowanie obowiązującymi wartościami wspólnoty, mitami, politycznymi instytucjami oraz procedurami”³¹.

Celem wykluczenia z agendy pewnych zagadnień będzie całkowite usunięcie tej problematyki z jej treści lub praktyczne uniemożliwienie prowadzenia prac nad danym zagadnieniem. Zdolności prezydencji w tym zakresie związane są przede wszystkim z wykorzystaniem posiadanych przez nią uprawnień formalnych, lecz także i z możliwością zaniechania podjęcia pewnych działań, gdy pozostaje to w wyłącznej decyzji państwa aktualnie sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej.

Teoretycznie prezydencja mogłaby samodzielnie decyzją wykluczyć z agendy pewne zagadnienie – i to na różnych szczeblach: Rady, komitetów i grup roboczych – choć niesłoby to ze sobą znaczne koszty polityczne. Ten sam efekt można jednak uzyskać przez faktyczne zablokowanie prac nad danym zagadnieniem, jednocześnie nie ponosząc wysokiej ceny tego postępowania. Z drugiej strony prezydencja jest w stanie skutecznie uniemożliwić włączenie do agendy zupełnie nowych inicjatyw, zgłaszanych przez inne podmioty. Po pierwsze może zwyczajnie odmówić ich uwzględnienia w programie prac – na różnych poziomach – wykorzystując swoje prawo do formowania problemu. Po drugie, wprowadzając takie zagadnienie do agendy, nadaje mu bardzo niski priorytet, *de facto* zamrażając wszelkie prace nad nową inicjatywą.

Co ciekawe, nierzadko już samo zasygnalizowanie negatywnego nastawienia prezydencji do nowej propozycji powoduje, że wychodzący z nią

³⁰ Interesy te dotyczyły przede wszystkim uzyskania wsparcia ze środków funduszy pomocowych dla niektórych regionów Finlandii, współpracy z Rosją, kwestii bezpieczeństwa w regionie oraz podniesienia jego znaczenia w relacjach wewnątrzunijnych. Zob. D. Arter, *Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Annual Review, s. 682–685.

³¹ P. Bachrach, M. Baratz, *Decisions and nondecisions: an analytical framework*, „American Political Science Review” 1962, vol. 57, s. 632.

podmiot odsuwa jej wprowadzenie na czas późniejszy. Jest bowiem świadomy, że bez przychylności tej instytucji szansa na skuteczne promowanie inicjatywy jest niewielka. Jak przykładowo zauważa Rüdiger Würzel, „Komisja nie jest chętna do wydatkowania cennych zasobów na propozycję, jeśli nadchodząca prezydencja sygnalizuje, że przypisze niski priorytet do danego dossier”³².

Możliwość wykluczenia zagadnienia z agendy w drodze przypisania mu niskiego priorytetu zasada się na posiadanych przez prezydencję uprawnieniach zapewniających jej kontrolę nad przebiegiem procedury. Jeśli nie może pewnych zagadnień pominąć w agendach prac, to będzie starała się uwzględnić tę problematykę w minimalnym zakresie.

W niektórych przypadkach będzie również zdolna do usunięcia zagadnienia z porządku obrad w konsekwencji niewystarczającego przygotowania danej kwestii w Komitecie lub grupie roboczej³³. Zarówno w Radzie, jak i Komitecie Stałych Przedstawicieli państwo sprawujące przewodnictwo w Unii Europejskiej decyduje o kolejności dyskusowania punktów posiedzenia oraz przeznaczonym czasie na omówienie każdego z nich. W sytuacji braku odpowiedniego „opracowania” danej kwestii nie trafia ona na posiedzenie COREPER.

Prezydencja decyduje także o przydzielaniu sal³⁴ oraz tłumaczy dla organów przygotowujących decyzje. Przyznaje ona pierwszeństwo jednym przed drugimi, mając na uwadze stawiane przez siebie priorytety. Co więcej, może zadecydować, w przypadku przedłużania się prac grupy roboczej, o przydzieleniu jej tłumaczy, którzy pierwotnie mieli obsługiwać inne ciało przygotowawcze³⁵.

³² R. K. W. Würzel, *The Role of the Presidency In the Environmental Field: Does It Make a Difference Which Member State Runs the Presidency?*, „Journal of European Public Policy” 1996, nr 2, s. 227.

³³ Artykuł 21 Regulaminu wewnętrznego Rady stanowi: „Niezależnie od innych przepisów niniejszego regulaminu wewnętrznego, prezydencja organizuje posiedzenia różnych komitetów i grup roboczych w taki sposób, aby ich sprawozdania były dostępne przed posiedzeniem Komitetu Stałych Przedstawicieli, na którym mają być one rozpatrywane. O ile nie zachodzi nagle potrzeba, by postąpić inaczej, prezydencja – co najmniej pięć dni roboczych przed posiedzeniem Komitetu Stałych Przedstawicieli – odkłada na kolejne posiedzenie Komitetu Stałych Przedstawicieli punkty dotyczące aktów ustawodawczych, nad którymi komitet lub grupa robocza nie ukończyły swoich dyskusji”. Regulamin wewnętrzny Rady, art. 21.

³⁴ W budynku Justusa Lipsiusa – będącego siedzibą Rady oraz Sekretariatu Generalnego – dostępne są: 16 pokoi spotkań, jeden hol mogący pomieścić 400 osób oraz dwa pokoje jadalne dla ministrów, gdzie odbywają się robocze lunchy i obiady.

³⁵ Trzeba bowiem uwzględnić ograniczenia w dozwolonym czasie pracy tłumaczy. Zob. *Main Points of the protocol on interpreters' working conditions*, [w:] General Secretariat of the Council, *Council Guide*, t. III, *Delegates Handbook*, Annex II, Luxembourg 1996, s. 19.

Prezydencja, rezygnując z pełnienia roli facylitatora w negocjacjach pomiędzy krajami członkowskimi, *de facto* uniemożliwia osiągnięcie porozumienia. Stwierdza, że istnieje mniejszość zdolna do zablokowania propozycji, po czym zaprzestaje poszukiwania konsensusu.

Strukturyzacja agendy

Duża część uprawnień, pozwalających prezydencji wykluczyć z agendy pewne zagadnienia, może jednocześnie posłużyć jej strukturyzacji w celu promowania niektórych kwestii kosztem innych. Przykładowo, ustalając program prac, a przede wszystkim agendy formalnych i nieformalnych posiedzeń Rady Europejskiej, Rady oraz komitetów i grup roboczych, uwzględnia w nich te zagadnienia, które traktuje priorytetowo. Tematy te będą planowane do poruszenia wielokrotnie w czasie przewodnictwa danego kraju w Unii Europejskiej, a niektóre posiedzenia instytucji oraz organów pomocniczych zostają poświęcone głównie tym zagadnieniom, nierzadko spychając inną problematykę na dalszy plan. Objawiać się to będzie większą liczbą i w konsekwencji częstotliwością zebrań instytucji oraz organów pomocniczych o właśnie tej tematyce.

Na przykład w trakcie prezydencji francuskiej w 2000 roku wzmocniona współpraca znalazła się wysoko wśród jej priorytetów. Stąd też pięć z ośmiu pierwszych spotkań zorganizowanych przez prezydencję poruszało to zagadnienie³⁶. W efekcie kwestii tej podczas szczytu w Nicei poświęcono zaledwie piętnaście minut³⁷, co świadczyło o dobrym przygotowaniu tego tematu, znacznie lepszym od pozostałych trzech omawianych obszarów³⁸.

Zdolność kształtowania przebiegu negocjacji

Zdolność prezydencji do wpływania na wynik procesu decyzyjnego zgodnie z własnymi preferencjami znajduje również swoje źródła w możliwości kształtowania przebiegu negocjacji pomiędzy krajami członkowskimi. Jej źródła wypływają z przewagi informacyjnej, jaką dysponuje, oraz posiadanych uprawnień, wynikających wprost z zapisów formalnych lub długoletniej praktyki.

Szczególne znaczenie trzeba tu przypisać możliwości formułowania tzw. kompromisu prezydencji, co ma służyć efektywnemu wypracowywaniu

³⁶ A. Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Hampshire 2002, s. 115.

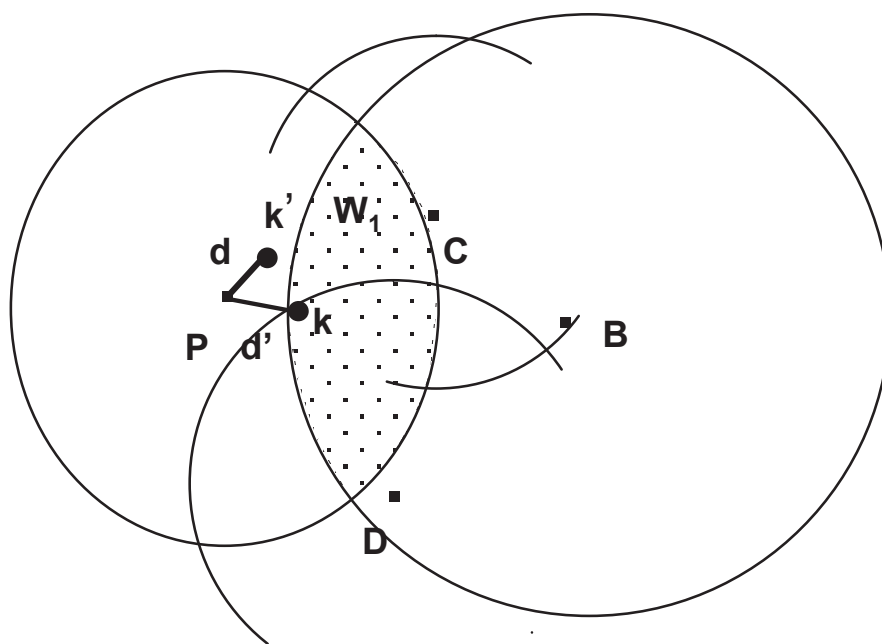
³⁷ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 239–240.

³⁸ S. Parzymies, *Reformy instytucjonalne w Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 4, s. 25.

porozumień pomiędzy krajami członkowskimi³⁹. Efekt ten można również wzmocnić, procedując w oparciu o metodę negocjowania jednolitego tekstu, gdzie prawo do jego modyfikowania ma wyłącznie prezydencja. Uwzględniając preferencje państw członkowskich, decyduje ona, w którym miejscu oraz w jakim zakresie zaproponować dokonanie zmiany, przedstawiając tym samym kolejną wersję kompromisu prezydencji. Stwarza więc to dla niej możliwość manewru w zakresie wyboru punktu zawarcia porozumienia, w istniejącym polu negocjacji, zgodnie z własnymi preferencjami. Zasadę działania tej zależności obrazuje wykres 1.

W grze decyzyjnej, w której uczestniczą gracze P, B, C, D, gdzie decyzja musi zostać podjęta jednomyślnie, gracz P sprawuje przewodnictwo. Negocjacja porozumienia odbywa się w oparciu o metodę jednolitego tekstu, a prawo do zgłaszania kolejnych wersji kompromisu ma uczestnik P. Jeżeli właściwie rozpoznał on preferencje pozostałych graczy, to zaproponuje zawarcie porozumienia w punkcie k, a więc rozwiązanie – możliwe do przyjęcia – które jest najbliższe pełnej realizacji jego interesów. Wykorzysta więc rolę przewodniczącego do przeforsowania własnych preferencji, mimo że pole potencjalnego porozumienia obejmuje cały podzbiór W_1 .

³⁹ Wpływ, jaki może wywierać prezydencja na punkt zawarcia kompromisu, będzie większy, jeśli jej stanowisko jest bliskie *status quo*, a podjęcie decyzji wymaga jednomyślności. Zależność ta jest prawdziwa dla sytuacji, w której zmierza ona do utrzymania obecnie prowadzonej polityki. Z drugiej strony, kiedy kraj przewodniczący Unii Europejskiej dąży do wprowadzenia zmiany, jego zdolność kształtowania ostatecznego rozstrzygnięcia wzrośnie, gdy dla akceptacji propozycji wymagana będzie kwalifikowana większość głosów, a preferencje prezydencji są usytuowane w centrum rozkładu preferencji państw członkowskich w Radzie. Skuteczne oddziaływanie na wynik procesu decyzyjnego przez formowanie kompromisu prezydencji jest więc w bardzo dużym stopniu zależne od zidentyfikowania interesów podmiotów w nim uczestniczących oraz granic pola negocjacji.



Wykres 1. Możliwość wpływu prezydencji na punkt zawarcia porozumienia⁴⁰
 Źródło: opracowanie własne

Jako skuteczny przykład wykorzystania tej zależności możemy wskazać zachowanie Francji podczas pamiętnego szczytu w Nicei w dniach 8–11 grudnia 2000 roku. Sprawując prezydencję, dzięki zastosowaniu metody jednolitego negocjowanego tekstu, zapewniła ona sobie, że ostateczne rozstrzygnięcia – w zakresie ważenia głosów w Radzie UE – były zgodne z jej narodowym stanowiskiem. Paryż nie dopuścił bowiem, aby w oficjalnie branych pod uwagę wariantach kompromisu pojawiła się propozycja sprzeczna z interesem tego kraju⁴¹. Jak celnie stwierdzili Mark Stubb i Alexander Gray, „wydaje się, że końcowy układ był korzystny dla kilku, a doprowadził do szalu wielu. [...] Zdziwiająco ostateczny rezultat nie różnił się dramatycznie od pierwszej propozycji przedstawionej przez Francję w Nicei”⁴².

⁴⁰ Granice kręgów oznaczają granicę rozwiązań możliwych do zaakceptowania dla określonego gracza. Środek okręgu wskazuje rozstrzygnięcie najbardziej pożądane przez danego gracza – uważane za optymalne z punktu widzenia realizacji jego interesów.

⁴¹ W efekcie, zgodnie z narodowym stanowiskiem Francji, określając wagę głosów państw w Radzie, silniej uwzględniono kryterium populacji. Jednocześnie liczba głosów ważonych przyznanych Paryżowi była równa liczbie głosów przyznanych Berlinowi, co sprawiało wrażenie równego statusu tych dwóch krajów członkowskich. W rzeczywistości jednak waga głosu Niemiec była większa niż Francji w wyniku wprowadzenia fakultatywnego kryterium liczby ludności, dla którego próg decyzyjny określono na poziomie 62%.

⁴² M. Gray, A. Stubb, *The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, s. 15.

W przypadku jednomyślności zdolność wpływania prezydencji na punkt ostatecznego rozstrzygnięcia jest mniejsza niż w sytuacji, gdy wymagane jest uzyskanie większości kwalifikowanej (pod warunkiem, że jej celem nie jest utrzymanie *status quo*)⁴³. W tej drugiej sytuacji może ona bowiem pominąć te interesy krajów członkowskich, które są najbardziej oddalone od preferowanego przez prezydencję ostatecznego kształtu porozumienia, jeśli państwa te nie są konieczne dla stworzenia koalicji wygrywającej (lub, dokładniej mówiąc, nie będą w stanie stworzyć koalicji blokującej). Jak wskazuje to wykres 1, gdyby w tej grze decyzyjnej do przyjęcia propozycji była potrzebna większość kwalifikowana, przewodniczący P zaproponowałby kompromis w punkcie k' , który jest bliższy optymalnej realizacji jego interesów, gdyż odcinek $d < d'$ ⁴⁴.

Prezydencja może również oddziaływać na wynik procesu decyzyjnego w Radzie przez zdolność do kształtowania przebiegu negocjacji. Określa ona przede wszystkim ich czas oraz sekwencję, a więc co, kiedy i w jakiej kolejności będzie procedowane. Jest to zagadnienie niezwykle istotne, gdyż przesądza, jakie warianty wymiany ustępstw pozostają w grze na poszczególnych etapach negocjacji. Wpływa na wielkość pola manewru, jakim dysponuje prezydencja, przy składaniu propozycji pakietowych.

Oddziaływanie na proces decyzyjny przez korzystanie z prawa do reprezentacji wobec innych instytucji

Zapotrzebowanie członków Rady na wspólną reprezentację wobec podmiotów zewnętrznych rosło wraz z rozwojem Wspólnot Europejskich. Rolę legitymowanego przedstawiciela powierzono prezydencji. W zakresie kontaktów z podmiotami zewnętrznymi (zwłaszcza państwami, organizacjami międzynarodowymi) podstawą tych prerogatyw było prawo pierwot-

⁴³ Zależność ta wynika z wpływu większości koniecznej do przyjęcia propozycji na sposób dokonywania selekcji oraz agregacji interesów. Na możliwość kształtowania ostatecznego wyniku procesu decyzyjnego przez prezydencję, dzięki prawu do proponowania kompromisu, zwracają również uwagę: J. Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2004, nr 5, s. 1005–1006; R. Thomson, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, „Journal of Common Market Studies” 2008, nr 3, s. 599.

⁴⁴ Oczywiście założenia te są właściwe dla przypadków, w których nie występują wypłaty uboczne (dodatkowe korzyści oferowane uczestnikowi negocjacji, niezwiązane z ich przedmiotem) oraz porozumienia pakietowe, gdyż ich pojawienie się będzie modyfikować granice rozwiązań możliwych do przyjęcia przez graczy w danej, odosobnionej kwestii.

ne⁴⁵, zaś wobec Parlamentu Europejskiego znajduje swoje uzasadnienie głównie w Regulaminie Rady⁴⁶.

Prezydencja, mając reprezentować Radę wobec innych instytucji i podmiotów, musi znać jej stanowisko w danej sprawie. Korzystając z dostępnej jej i nierzadko ekskluzywnej wiedzy, posiadanego wpływu na kształt agendy oraz kontroli nad procesem negocjacji, może oddziaływać na postać wspólnego stanowiska państw członkowskich. Sam proces negocjacji międzyinstytucjonalnych przybiera daleką od pełnej przejrzystości formę trialogu⁴⁷. Przewodniczący, reprezentując Radę, otrzymuje pewien margines negocjacyjny, który jest niezbędny, aby zawrzeć porozumienie – zwłaszcza z Parlamentem Europejskim. W połączeniu z małą transparentnością dla wszystkich niezaangażowanych bezpośrednio w rozmowy aktorów⁴⁸ stwarza to wyjątkową szansę oddziaływania na ostateczny punkt jego zawarcia.

Dzięki negocjacjom w trialogach możliwe jest szybsze wypracowanie porozumienia i co za tym idzie – podniesienie efektywności procesu decyzyjnego. Stwarza to prezydencji szansę do korzystania z tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej. Nadając wysoki priorytet określonym zagadnieniom, w trakcie negocjacji w trialogach i na forum Rady ma możliwość doprowadzenia do przyjęcia rozstrzygnięcia już po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim, jednocześnie uzyskując znaczące zdolności oddziaływania na wynik procesu decyzyjnego. Tym samym ogranicza w nim wpływy innych podmiotów. Z drugiej strony posiada zdolność do uniemożliwienia zawarcia szybkiego porozumienia między Radą a Parlamentem Europejskim, co najmniej poważnie przeciągając procedowanie nad projektem. Zjawisko to celnie konkludują Henry Farrell i Adrienne Héritier, stwierdzając:

Kiedy [trialogi] działają udanie, Parlament oraz Rada robią niewiele więcej niż składanie podpisu na porozumieniu, które uprzednio zostało wynegocjowane między małą grupą aktorów. [...] Po stronie Rady siła oraz wpływ prezydencji są wyraźnie wzmocnione. COREPER może zostać zmarginalizo-

⁴⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, art. 18 ust. 1, 2, art. 24 ust. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 321, 29.12.2006.

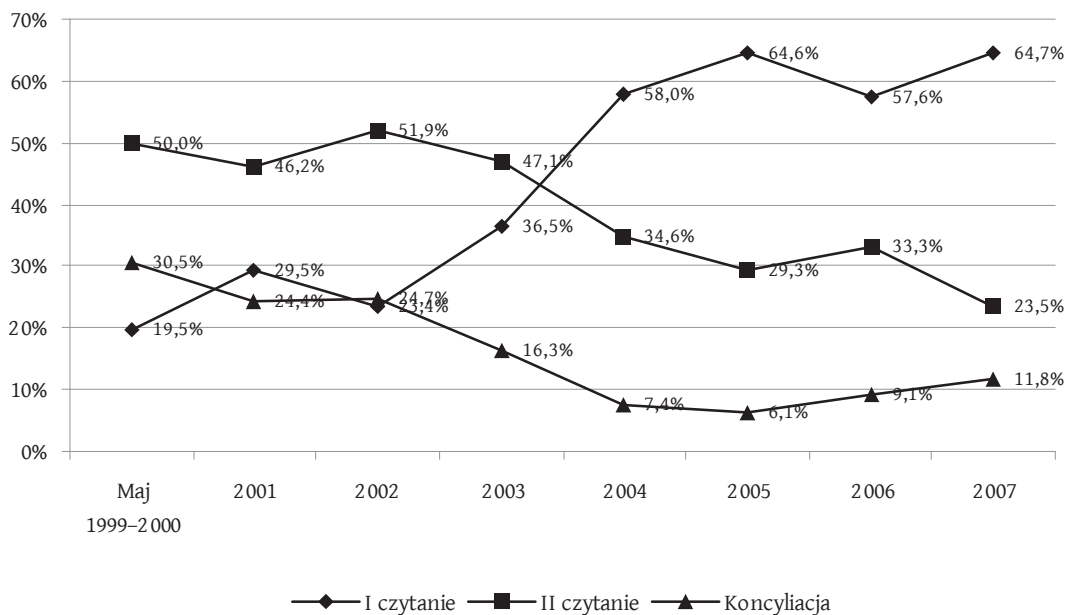
⁴⁶ Regulamin wewnętrzny Rady, art. 26.

⁴⁷ Negocjacje międzyinstytucjonalne przyjmują formę trialogu (ang. „trialogue” lub „trilogue”), a więc spotkania przedstawicieli Parlamentu, prezydencji oraz Komisji. W celu maksymalnego podniesienia efektywności prac rozmowy bardzo często toczą się w wąskim gronie reprezentanta prezydencji (przewodniczącego COREPER I lub II), przewodniczącego delegacji Parlamentu Europejskiego (posła sprawozdawcy lub przewodniczącego właściwej komisji) oraz przedstawiciela właściwej dyrekcji generalnej Komisji (zazwyczaj na szczeblu dyrektora generalnego lub dyrektora odpowiedzialnego za projekt aktu legislacyjnego).

⁴⁸ Jest to ocena powszechnie wyrażana w literaturze przedmiotu, zob. np. H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Decidation: Problems of Democratic Legitimacy*, SIEPS Report No. 7, Stockholm 2003, s. 8–9, 22–24; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation...*, s. 145.

wany przez skuteczną próbę zdominowania przez prezydencję procesu tworzenia polityki w przeforsowywaniu wczesnych porozumień. Te ostatnie oferują jej wyjątkową możliwość, żeby realizować własną polityczną agendę w ciągu sześciu miesięcy⁴⁹.

Od czasu wprowadzenia zmiany w procedurze współdecydowania, na mocy traktatu amsterdamskiego, umożliwiającej przyjęcie projektu aktu prawnego w pierwszym czytaniu wzrosły wpływy, jakie uzyskują kraje członkowskie w związku ze sprawowaniem prezydencji.



Wykres 2. Odsetek aktów prawnych przyjętych w poszczególnych etapach procedury współdecydowania w okresie maj 1999–2007 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy aktów prawnych Pre-lex

Wykres 2 obrazuje tendencję, zgodnie z którą – pomijając małe fluktuacje w roku 2001 oraz 2005 – zaznacza się bardzo wyraźna tendencja zwiększania udziału projektów aktów prawnych, które uzyskują akceptację już w pierwszym czytaniu. W okresie od maja 1999 do końca 2006 roku mamy do czynienia z trzykrotną dynamiką wzrostu w tym obszarze. To właśnie kompromisy zawierane w pierwszym czytaniu procedury współdecydowania wzmacniają wpływ, jaki posiada prezydencja na kształtowanie wyniku procesu decyzyjnego, ze względu na rolę odgrywaną w trialogach. Mała transparentność takich rozmów, jak również praktyczny brak możliwości zweryfikowania szans zawarcia porozumienia w innym kształcie, stawia prezydencję w uprzywilejowanej pozycji. Stwarza szansę na realizację jej

⁴⁹ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, s. 24–25.

partykularnych interesów poprzez odpowiednie kształtowanie przebiegu negocjacji, tak aby osiągnięte porozumienie było bliskie preferencjom kraju sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej.

Kolejną możliwością wpływu prezydencji na wynik procesu decyzyjnego jest prezentowanie podejścia „fait accompli”. Polega ono na przedstawieniu wynegocjowanego porozumienia z inną instytucją Unii Europejskiej lub podmiotem na arenie międzynarodowej jako wypracowanego z wielkim trudem i możliwego do osiągnięcia wyłącznie w danym prezentowanym kształcie. W związku z tym członkowie Rady zostają postawieni przed prostym wyborem. Mogą zaakceptować takie porozumienie lub pogodzić się z faktem, że nie zostanie zawarte żadne. Należy zauważyć, że obydwie omówione możliwości nierzadko wzajemnie wzmacniają swoje oddziaływanie.

Prezydencja, wykorzystując prawo do kształtowania agendy, zdolność do oddziaływania na przebieg negocjacji oraz posługując się prawem do reprezentacji członków Rady wobec innych instytucji, bardzo często uzyskuje możliwość zakreślenia pola, w którym prawdopodobne jest zawarcie kompromisu pomiędzy krajami członkowskimi. Państwo sprawujące przewodnictwo w Unii Europejskiej co najmniej posiada zdolność do takiego określenia kierunku toczących się negocjacji, który oddala widmo przyjęcia rozstrzygnięcia najgorszego z punktu widzenia interesów tego kraju.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić prawdziwość postawionej na wstępie tezy. Nawet tak krótka analiza szans, jakie krajowi członkowskiemu stwarza objęcie przewodnictwa w Unii Europejskiej, prowadzi do konkluzji, że podmiot sprawujący prezydencję może wykorzystać związane z tym zdolności oddziaływania na proces decyzyjny w celu realizacji własnych partykularnych interesów. Wynikają one z uprawnień formalnych i nieformalnych, roli przypisywanej prezydencji oraz przewagi informacyjnej, a przejawiają się uzyskaniem wpływu na kształtowanie agendy oraz przebiegu negocjacji wewnątrz Rady i między tą instytucją a innymi podmiotami.

Szczególne znaczenie sprawowanie prezydencji będzie miało dla państw małych i średnich, których zasoby strukturalne oraz liczbę głosów ważonych w Radzie trudniej skutecznie wykorzystać do budowania siły. Fińska minister Errika Tuomioja uważa, że „prezydencja zawsze zajmuje silną pozycję. Nawet prezydencja małego kraju, jeśli odnosi sukcesy i odrabia swoją pracę domową, może posiadać wiele wpływu”⁵⁰.

M A R C I N K L E I N O W S K I

⁵⁰ Nieopublikowany wywiad przeprowadzony przez Jonasa Tallberga z Erriką Tuomioją, ówczesną minister spraw zagranicznych Finlandii, 27 maja 2005 r. (tłumaczenie na język angielski: Jonas Tallberg).

Abstract

The Presidency is without doubt an important arrangement in the governance of the European Union. Every six months a different Member State takes over the chair of the Council of the European Union and performs several noteworthy functions.

This article examines the extent to which Member States exercise influence on the timing and content of decision outcomes when they hold the presidency. The extent of the Council presidency's political influence is the subject of disagreement among both practitioners and researchers. Presidents' potential to use their position to advance their own interests is severely constrained by the brevity of the presidential term, only six months, and the limited extent to which they can select which issues should be on or off the agenda. Furthermore, presidents are said to abide by the normative principle that they should be 'neutral brokers' and refrain from using this position to further their own interests. Violation of this norm could result in criticism and retaliatory measures from other Member States.

Owing to its formal position, the Presidency possesses a set of informational and procedural resources that can be used for national gain, and typically exploit the position as broker to favour the outcomes they desire.

This article considers potential impact of the Presidency's influence on decision outcomes by using the agenda-shaping powers and the brokerage powers in bargaining between member states and interinstitutional negotiations. The main thesis is that a member state benefits from holding the Presidency. The competencies of the Presidency allow a Member State to exercise an extraordinary amount of influence, during its term in office, effecting positive changes on state power. It makes available for states a wide range of the brokerage and agenda-shaping instruments to influence outcomes in European Union policy-making.

