

**Marcin Kleinowski**

## **WPŁYW ZDOLNOŚCI PREZYDENCJI DO KSZTAŁTOWANIA AGENDY NA SIŁĘ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ**

Sprawowanie Prezydencji może być jednym z czynników kształtujących siłę państw w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Podobne możliwości oddziaływania ma również stały przewodniczący Rady Europejskiej oraz po części wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który pełni funkcję stałego przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych, powoływani na mocy Traktatu Lizbońskiego.<sup>1</sup>

Dynamiczny rozwój EWG, objawiający się nie tylko pogłębianiem, ale również rozszerzaniem integracji na kolejne obszary, skutkującej powstaniem nowych konfiguracji Rady Unii Europejskiej, komitetów oraz grup roboczych, stworzył poważne wyzwanie, a jednocześnie zagrożenie dla właściwej koordynacji prac Rady. W efekcie w latach siedemdziesiątych „Rada Ministrów stała się postępująco coraz mniej zdolna do koordynowania rozwoju polityki w całym spektrum aktywności Wspólnoty Gospodarczej”<sup>2</sup>. Jak stwierdza Martin Westlake „agendy Rady były przepełnione i źle zorganizowane, (...) zaś władza Rady była osłabiana przez rosnącą autonomię rad sektorowych oraz ich ciał przygotowawczych”<sup>3</sup>.

Rozwój kompetencji Prezydencji, a co za tym idzie, możliwości oddziaływania na wynik procesu decyzyjnego, następował wraz z rozwojem procesu integracji europejskiej.

Te same możliwości oddziaływania Prezydencji, które służą osiągnięciu powyższego celu, mogą także zostać wykorzystane dla realizacji partykularnych interesów podmiotu aktualnie sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej. Jak

---

<sup>1</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 15 ust. 5 i 6, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

<sup>2</sup> S. Blumer, W. Wessels, op.cit., s. 19.

<sup>3</sup> M. Westlake, *The Council of the European Union*, 2en edn., London 1999, s. 40.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

słusznie zauważa Jonas Tallberg „te same zasoby siły, mogą równie dobrze zostać wyzyskane do przeforsowania własnych preferencji (...) stwarzając aktorowi, sprawującemu urząd [Prezydencji], okazję do zmiany rozdziału zysków na swą własną korzyść”<sup>4</sup>.

Generalnie zasoby tej siły czerpią z dwóch źródeł<sup>5</sup>: asymetrycznego dostępu do informacji<sup>6</sup> oraz asymetrycznej kontroli nad szeroko rozumianą procedurą<sup>7</sup>.

Stawiana w artykule teza zakłada, że podmiot sprawujący prezydencję, może wykorzystać związaną z tym możliwości oddziaływania na proces decyzyjny, poprzez formowanie agendy, w celu realizacji własnych partykularnych interesów. Oczywiście należy mieć na względzie, że zdolność ta ma ograniczony charakter i jest determinowana przez występowanie w danej sytuacji innych czynników. Guy de Bassompierre celnie zauważa, że każda prezydencja „może w najlepszym wypadku wpłynąć na 5-10% procedowanych zagadnień”<sup>8</sup>, to trzeba pamiętać, że zazwyczaj są to kwestie najważniejsze z punktu widzenia interes danego państwa członkowskiego.

Celem artykułu jest wskazanie możliwości oddziaływania na wynik procesu decyzyjnego w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, jakie posiada podmiot sprawujący w nich przewodnictwo, dzięki prawu do kształtowania agendy. Dodatkowo zostaną one zobrazowane przykładami dotyczącymi sprawowanych Prezydencji.

---

<sup>4</sup> J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, New York 2006, s. 31-32.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> J. A. Wall, A. Lynn, *Mediation: A Current Overview*, „Journal of Conflict Resolution”, 1993, vol. 37, nr 1, s. 160-194.

<sup>8</sup> Bassompierre G., *Changing the Guard In Brussels: An Insider's View of the Presidency*, Praeger, New York 1988, s. 103.

## **WPLYWANIE NA PROCES DECYZYJNY PRZEZ KSZTAŁTOWANIE AGENDY**

Agendę rozumiemy jako „zbiór zagadnień (kwestii), które są poważnie rozpatrywane w organizacji politycznej”<sup>9</sup>. 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 podmiotom stwarzała 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 sposoby<sup>10</sup>:

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

Zdolność do kształtowania agendy (ang. agenda-shaping), pozwala porównać rolę Prezydencji do ogrodnika politycznej agendy „który przycina i pielęgnuje, usuwa chwasty, sadi nowe nasiona oraz dostarcza dodatkowych odżywek, które pozwalają wybranym roślinom w pełni rozkwitnąć”<sup>11</sup>. Należy pamiętać, że podmiot sprawujący Prezydencję obejmuje nie tylko przewodnictwo Rady Unii Europejskiej, lecz również większości podległych im organów pomocniczych i doradczych oraz grup roboczych.

---

<sup>9</sup> S. Princen, *Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research*, „Journal of European Public Policy”, 2007, vol. 14, nr 1, s. 28.

<sup>10</sup> J. Tallberg, *Agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy”, 2003, vol. 10, nr 1, s. 5.

<sup>11</sup> Idem, *Leadership and Negotiation...*, s. 24.

## USTALANIE AGENDY

Pod pojęciem ustalenia agendy rozumiemy „zdolność danego aktora do inicjacji propozycji polityki, w celu jej rozpatrzenia przez grupę legislatorów”<sup>12</sup>. W obowiązujących traktatach na próżno byłoby szukać zapisu, pozwalającego Prezydencji formalnie inicjować proces decyzyjny w obszarze polityk Unii Europejskiej. W ramach tzw. pierwszego filara, kompetencja ta pozostaje w praktyce zmonopolizowana przez Komisję Europejską, powierzając jej prerogatywy w zakresie składania nowych propozycji. Stąd też państwo obejmujące przewodnictwo w Unii Europejskiej musi uzgadniać jej program z programami prac Komisji. Jak zauważył jeden z funkcjonariuszy Komisji regularnie uczestniczący w tych konsultacjach: „Sprytna Prezydencja posiada sześć własnych priorytetów, licząc że cztery z nich przejdą. Komisja akceptuje trzy i dodaje jeden od siebie”<sup>13</sup>.

Z kolei w obszarze kooperacji międzyrządowej, obejmującym wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, pierwotnie uprawnienie to należało wyłącznie do krajów członkowskich, zaś obecnie w szerokim zakresie posiada je również Komisja. 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 polityczne.<sup>14</sup> Pomimo tych ograniczeń sprawując Prezydencję państwa członkowskie mogą skutecznie wykorzystywać kształtowanie agendy dla realizacji własnych interesów.

Każde państwo przed objęciem Prezydencji musi na podstawie 18-miesięcznego programu działań i po odpowiednich konsultacjach przedstawić harmonogram wszystkich spotkań Rady<sup>15</sup> oraz wskazania agend tych posiedzeń<sup>16</sup>, z podziałem na zagadnienia do dyskusji oraz możliwe do podjęcia decyzje (punkty A posiedzenia).

---

<sup>12</sup>A. M. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford 2003, s. 24.

<sup>13</sup>Cyt. za: J. Tallberg, *Agenda-shaping powers...*, s. 8.

<sup>14</sup>D. Neligan, *Organising the Presidency: The Council Perspective*, referat zaprezentowany w trakcie konferencji *The Presidency of the European Union 1998*, s. 7; M. Westlake, op.cit., London 1995, s. 63-65; A. Guggenbühl, *Cook Book of the Presidency of the European Union* [w:] *Negotiating European Union*, P. W. Meerts, F. Cede eds., Basingstoke, Hampshire, Houndmills, New York, 2004, s. 174-176; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, London, New York 2006, s. 52.

<sup>15</sup>*Regulamin Wewnętrzny Rady*, art. 1 ust. 2, *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009.

<sup>16</sup>*Ibidem*, art. 2 ust. 7.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

Znaczenie tego uprawnienia podkreśla Göran Persson stwierdzając, że „jako przewodniczący posiedzenia kontrolujesz agendę. Jesteś tym, kto realizuje potencjał do ustalenia agendy, która wpływa na rozwój [polityki Unii Europejskiej]. 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”<sup>17</sup>. Wykorzystując te uprawnienia członek obejmujący przewodnictwo w Radzie, może z łatwością wprowadzać nowe zagadnienia do debaty prowadzonej na poziomie Unii Europejskiej, zwiększając świadomość występowania problemu<sup>18</sup>, de facto ciesząc się „prerogatywą formułowania problemu”<sup>19</sup>.

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. Służą one zazwyczaj omawianiu nowych inicjatyw oraz dyskusji nad głównymi przeszkodami i problemami pojawiającymi się we współpracy, pomagając wypracowywać porozumienia na forum Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej.

Liczba tych spotkań Rady w 1988 r. została ograniczona do siedmiu ze względów budżetowych. Ponadto Komisja i Parlament Europejski były nieprzychylnie nadmiernej ilości nieformalnych posiedzeń, obawiając się zbytniego odsunięcia miejsca podejmowania decyzji z Brukseli.<sup>20</sup> W rzeczywistości prezydencję przekraczają ten limit<sup>21</sup>, jednak muszą pokryć samodzielnie koszty ich zorganizowania. Możliwości te są więc związane z posiadanymi przez państwo strukturalnymi zasobami siły. Całkowita ilość spotkań nieformalnych, odbywających się na różnych szczeblach, może dochodzić nawet do około 100, a przykładowo Prezydencja Szwedzka w 2001 roku zorganizowała ich mniej więcej 80. Oczywiście na posiedzeniach nieformalnych nie

---

<sup>17</sup> Wywiad przeprowadzony przez J. Tallberga z Göranem Perssonem, ówczesną premierem Szwecji, Szwecja 25 styczeń 2005.

<sup>18</sup> J. Tallberg, *Agenda-shaping powers...*, s. 6.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> R. K.W. Wurzel, *The EU Presidency: ‘Honest Broker’ or Driving Seat? An Anglo-German comparison in the environmental policy field*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, October 2004, s. 5.

<sup>21</sup> Przykładowo w trakcie Prezydencji Fińskiej, w drugiej połowie 1999 roku, zorganizowano 14 spotkań w tym kraju na szczeblu miniserialnym. T. Tiilikainen, *The Finnish Presidency of 1999...*, s. 122.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

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 około dwa, dwa i pół roku przed przejściem przewodnictwa w Unii. Czas ten należy poświęcić na uzyskanie poparcia dla inicjatywy.

Uczestnicy Rady Europejskiej często podkreślają, że skuteczne wpływanie na agendę można wyrzucić przede wszystkim w fazie przygotowań Prezydencji.<sup>22</sup> 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 dwa<sup>23</sup>, dwa i pół roku<sup>24</sup>, zaś samo pierwsze czytanie aktu projektu w Radzie zajmuje przeciętnie piętnaście miesięcy<sup>25</sup>. Należy również pamiętać, że wcześniej trzeba zainteresować pozostałych aktorów procesu decyzyjnego problemem oraz doprowadzić do rozpoczęcia dyskusji na jego temat. Pozwala to finalizować przyjęcie konkretnego aktu prawnego w trakcie sprawowania Prezydencji, co stwarza warunki do szczególnego kontrolowania kształtu ostatecznie przyjmowanego rozstrzygnięcia.

W obszarze wspólnotowego podejmowania decyzji zainteresowany kraj członkowski musi w praktyce skłonić Komisję, by ta skorzystała z prawa inicjatywy legislacyjnej i przedstawiła odpowiedni projekt. Prezydencja jest tu w uprzywilejowanej sytuacji, gdyż jak stwierdził jeden z urzędników Komisji, były dyplomata francuski, „wszystkie kraje starają się wpłynąć na Komisję, nie tylko Prezydencja, ale istnieje specjalna relacja z Prezydencją”<sup>26</sup>. Jest ona pierwsza między równymi w ustalaniu agendy.<sup>27</sup> Wsparcie tej instytucji jest wymagane także w fazie implementacji decyzji.

O ile bardzo trudno jest z sukcesem wprowadzić do agendy zagadnienie, bez uprzedniego dobrego przygotowania, to Prezydencja może skutecznie blokować inne

---

<sup>22</sup>J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, Swedish Institute for European Policy Studies Report, Stockholm 2007, s. 24.

<sup>23</sup>J. Golub, *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*, „International Organization”, 1999, vol. 53, nr 4, s. 739-740.

<sup>24</sup>*Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A. Ambroziaka, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka, UKIE-Warszawa 2005, s. 201.

<sup>25</sup>Ibidem, s. 208.

<sup>26</sup>Cyt. za: J. Tallberg, *Agenda-shaping powers of the Council Presidency [w:] European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, O. Elgström ed., London 2003, s. 24.

<sup>27</sup>Ibidem, s. 24.

inicjatywy. Efektywność wcześniej podejmowanych przez państwo działań, musi być oceniana z punktu widzenia tego, w jakim stopniu udało się dzięki nim wprowadzić daną kwestię do agendy. Optymalnym rozwiązaniem jest, gdy zostanie ona uwzględniona w programie prac wcześniejszych oraz następnych prezydencji, programie prac legislacyjnych Komisji, planach działania, a także w wieloletnich programach strategicznych<sup>28</sup> Unii Europejskiej- zwłaszcza gdy obliguje on do podjęcia określonych działań w ściśle określonym terminie, wywierając na aktorów procesu decyzyjnego presję czasu. Osiągnięcie tego celu, pozwoli przedstawiać propozycję jako „europejską”, której aktualna Prezydencja jedynie nadaje wysoki priorytet. Umożliwia więc zachowanie pozorów pełnienia roli „uczciwego pośrednika”, przez państwo sprawujące aktualne przewodnictwo w Unii Europejskiej.

Łatwiej będzie również skłonić Komisję Europejską do podjęcia prac- zwłaszcza na etapie inicjacji oraz implementacji- koniecznych dla sprawnego wprowadzenia inicjatywy w życie. Należy więc znaleźć sojuszników wśród krajów członkowskich obejmujących przewodnictwo przed nami oraz sprawujących Prezydencję w niedalekiej przyszłości po nas. Ci pierwsi powinni włączyć zagadnienie do debaty politycznej oraz umieścić je w agendzie. Szczególnie korzystne będzie uzyskanie wspólnego zobowiązania krajów członkowskich, wyznaczającego ostateczny termin powzięcia decyzji. Z kolei drudzy mają dopilnować właściwej implementacji podjętych decyzji.

Trudno jest zakładać, że wśród państw sprawujących przewodnictwo, w czasie bliskim Prezydencji zainteresowanego kraju, znajdą się takie o interesach zbieżnych z jego interesami. Zawsze jednak można dokonać wymiany usług, nawzajem wspierając swoje inicjatywy, przeciw kierownictwo w Unii obejmuje się po kimś i przekazuje następnemu członkowi Rady. Sam regulamin procedowania tej instytucji nakłada na państwa, sprawujące prezydencję w danym okresie, obowiązek składania 18-miesięcznego wspólnego programu działań<sup>29</sup> i ścisłej współpracy w ramach tzw. Prezydencji zbiorowej, co stwarza dogodną sytuację dla takiej wymiany.<sup>30</sup> Osiemnastomiesięczny program Rady jest dokumentem bardzo ogólnym, stanowiącym zarys zagadnień, które będą przedmiotem prac w tym okresie. Wskazuje kwestie

---

<sup>28</sup> Pierwszy taki program został przyjęty w grudniu 2003 roku na okres 2004-2007, kolejny lata 2008-2010.

<sup>29</sup> *Regulamin Wewnętrzny Rady*, art. 2 ust. 6, *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009.

<sup>30</sup> Oczywiście celem wprowadzenia tej zasady była chęć przeciwdziałania dyskontynuacji prac Rady.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

priorytetowe oraz przypomina wcześniejsze zobowiązania państw członkowskich co do ostatecznych terminów rozwiązania niektórych z nich.

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 rozstrzygnięcie w czasie. Trudno bowiem zakładać, że kolejne Prezydencje będą przykładały równie wysokie znaczenie do tych kwestii, gdyż posiadając zazwyczaj odmienne interesy, mają własne priorytety.

W takiej sytuacji jest prawdopodobne, że projekt „utknie” w poczekalni na bardzo długo. W przypadku wymiany usług można liczyć na dopilnowanie implementacji już podjętych decyzji, ale wątpliwe jest, by kraj członkowski chciał marnować cenne zasoby, dla forsowania nie swoich interesów.

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 Tallina<sup>31</sup>.

Wskazuje się, że „Prezydencja Fińska była jedną z najbardziej gruntownie przygotowanych prezydencji w historii Unii Europejskiej”<sup>32</sup>. Prace nad promocją nowej inicjatywy rozpoczęto odpowiednio wcześniej, gdyż już we wrześniu 1997 roku<sup>33</sup>, wobec terminu sprawowania Prezydencji przypadającego na drugą połowę 1999 roku.<sup>34</sup> W związku z tym, że inicjatywa była związana z WPZiB, konieczne było zabezpieczenie jednomyślnego poparcia państw członkowskich. Również przychyłność Komisji Europejskiej pomogłaby w jej skutecznej realizacji. Podjęto więc szereg spotkań na różnych szczeblach, w tym objazd stolic europejskich przez Premiera

---

<sup>31</sup> 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”, vol. 38, nr 5, s. 682-685.

<sup>32</sup> A. Stubb, *The Finnish Presidency*, „Journal of Common Market Studies”, 2000, vol. 38, Annual Review, s. 49.

<sup>33</sup> Już w marcu 1993 roku Minister Finansów Finlandii stworzył specjalny budżet dla Prezydencji.

<sup>34</sup> 15 września 1997 Premier Paavo Lipponen, wygłosił - w trakcie konferencji „The Barents Region Today” odbywającej się w Rovaniemi- przemówienie „The European Union Needs a Northern Dimension”.



M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

Lipponena, służących upowszechnieniu projektu oraz uzyskania niezbędnego poparcia.<sup>35</sup>

Pierwotnie przedstawiano bardzo ogólnikowy zarys Północnego Wymiaru UE<sup>36</sup>, decydując się na wypełnienie go konkretną treścią, gdy uzyskają właściwe rozpoznanie sytuacji oraz wiedzę jakie rozwiązania mają realną szansę na uzyskanie akceptacji. Zabiegi te zakończyły się sukcesem, gdyż Rada Europejska w Luksemburgu, w grudniu 1997 roku, poprosiła Komisję o przedstawienie w następnym roku wstępnego raportu w tej sprawie<sup>37</sup>, zapoczątkowując tym samym formalne prace nad inicjatywą. Został on przedstawiony podczas spotkania szefów państw i rządów w Wiedniu, podkreślając jego wartość dodaną dla prowadzonej przez Unię polityki wewnętrznej i relacji międzynarodowych<sup>38</sup>. Finom pozostającym w stałych konsultacjach z Komisją, w toku prac nad raportem udało się przekonać komisarzy do pomysłu Północnego Wymiaru Unii, podkreślając w wielu obszarach jego bliskość i komplementarność z priorytetami oraz działaniami podejmowanymi przez Komisję.<sup>39</sup> Podjęto decyzję o prowadzeniu dalszych prac nad tą propozycją oraz zorganizowaniu poświęconej temu problemowi konferencji podczas prezydencji Fińskiej.<sup>40</sup> Gwarantowało to Tallinowi czas na przygotowanie projektu i wypracowania konsensusu w gronie państw członkowskich oraz jego przyjęcia w trakcie własnego przewodnictwa, co stwarzało dogodne warunki dla kontrolowania kształtu jaki ostatecznie on przybierze.

W wyniku prowadzonych prac Rada UE przyjęła wytyczne dla inicjatywy.<sup>41</sup> Było to zasługą niezwykle mądrego przedstawienia przez Finów swojej propozycji. Nadali jej bowiem taki kształt, wobec którego żaden z podmiotów, uczestniczących w procesie decyzyjnym, nie posiadał na tyle wielkich obiekcji, aby silnie przeciwstawiać się ustanowieniu tej współpracy. Jest to szczególnie istotne, gdy decyzję należy podjąć jednomyślnie. Wynikało to z właściwego rozpoznania preferencji krajów członkowskich, a przede wszystkim głównych obiekcji, jakie były gotowe zgłaszać. Stąd też zaprezentowano inicjatywę jako projekt Europejski, obiecujący szerokie

---

<sup>35</sup> T. Tiilikainen, *The Finnish Presidency of 1999: Pragmatism and the Promotion of Finland's position in Europe* [w:] *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, O. Elgström ed., London 2003, s. 110; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation...*, s. 94.

<sup>36</sup> T. Tiilikainen, *The Finnish Presidency of 1999...*, s. 109.

<sup>37</sup> *Presidency Conclusion*, Luxembourg European Council, 12-13 December 1997, SN 400/97, punkt 68.

<sup>38</sup> Commission communication, *A Northern dimension for the policies of the Union*, 13768/98.

<sup>39</sup> D. Arter, op.cit., s. 685-690; N. Catellani, op.cit., s. 12.

<sup>40</sup> *Presidency Conclusion*, Vienna European Council, 11-12 December 1998, SN 300/98, punkt 109.

<sup>41</sup> General Affairs Council, *Conclusions of the 2186th Council meeting*, Brussels 31.05.1999, PRES/99/171.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

kolektywne korzyści dla członków UE, przynoszącą wartość dodaną przez lepszą koordynację już realizowanych projektów oraz komplementarność względem nich. Unikano krytyki już realizowanych programów. Nade wszystko jednak przedstawiano inicjatywę, jako nie wymagającą tworzenia nowych instytucji ani wydatkowania dodatkowych środków.

Ten ostatni aspekt pozwalał uzyskać przychylność państw zaangażowanych w politykę śródziemnomorską UE, gdyż uznały, że fiński „projekt” nie koliduje z ich interesami. W przeciwnym wypadku dążyły by one do zablokowania inicjatywy.<sup>42</sup> Hiszpania otwarcie sprzeciwiała się przekazaniu funduszy na NDI, a Francja oraz Włochy odnosiły się do tego co najmniej sceptycznie.<sup>43</sup> Poza inicjatywą musiały pozostać Stany Zjednoczone i Kanada, gdyż ich zaangażowaniu sprzeciwiał się Paryż.<sup>44</sup> Był to również ważny czynnik w uzyskaniu silnego poparcia dla tej inicjatywy ze strony Komisji Europejskiej- wzrost efektywności i skuteczności bez ponoszenia większych wydatków<sup>45</sup>.

Finom udało się również włączyć promowaną przez siebie inicjatywę w realne prace Prezydencji Niemieckiej, w pierwszym półroczu 1999 roku. W efekcie spotkania Rady Europejskiej w Kolonii, zaznaczono, że po szczycie poświęconym NDI, „możliwość przygotowania Planu Działania powinna być rozważona” oraz doprowadzić do bliższego zaangażowania państw z poza Unii Europejskiej.<sup>46</sup>

Można stwierdzić, że wysiłki Tallina podejmowane w okresie przed objęciem Prezydencji, służyły umieszczeniu w konkluzjach kolejnych Prezydencji stwierdzeń, „które można by wykorzystać jako „haki” dla podejmowania przyszłych kroków”<sup>47</sup>. W efekcie okres sprawowania Prezydencji przez to państwo, mógł zostać poświęcony wyłącznie instytucjonalizacji NDI. Było to istotne w świetle bardzo napiętej agendy na koniec milenium, zwłaszcza w perspektywie przyjęcia 10-12 nowych państw członkowskich. W takich okolicznościach trudno byłoby Finlandii intensywnie

---

<sup>42</sup> D. Arter, *op.cit.*, s. 689; N. Catellani, *Short And Long- Term Dynamics in the Eu's Northern Dimension*, “COPRI Working Paper” 2001, nr 41, s. 16-18; H. Ojanen, *How to Customize Your Union: Finland and the "Northern Dimension of the EU"*, [w:] *Northern Dimensions. The Yearbook of the Finnish Institute for International Affairs 1999*, Helsinki 1999, s. 16-17.

<sup>43</sup> N. Catellani, *op.cit.*, s. 17.

<sup>44</sup> Finnish Ministry of Foreign Affairs, *Foreign Ministers Conference on the Northern Dimension*, 11-12 November 1999, Finnish MFA, Helsinki 2000.

<sup>45</sup> Ch. S. Browning, *The Construction of Europe in the Northern Dimension*, “COPRI Working Paper” 2001, nr 39, s. 19.

<sup>46</sup> *Presidency Conclusion*, Cologne European Council, 3-4 June 1999, SN 150/99, punkt 92.

<sup>47</sup> J. Tallberg, *Agenda-shaping powers...*, s. 99.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

forsować tę inicjatywę, poświęcając jej wiele czasu w trakcie prac Rady UE, Rady Europejskiej oraz komitetów i grup roboczych. Ponadto silne promowanie rozwiązań mocno związanych z interesem państwa sprawującego prezydencję, nie jest dobrze widziane, gdyż kłóci się z rolą neutralnego i uczciwego pośrednika jaką powinno pełnić.

Początek sprawowania Prezydencji przez Finlandię został bardzo dobrze odebrany przez pozostałych aktorów procesu decyzyjnego. Było to ważne zwłaszcza w kontekście obaw, czy mały oraz niedawno przyjęty do Unii Europejskiej kraj członkowski, podoła sprawowaniu przewodnictwa w tak złożonej sytuacji, gdy na państwie obejmującym przewodnictwo trzeba polegać bardziej niż zazwyczaj. Harmonogramy i agendy spotkań komitetów, grup roboczych, Rady UE oraz Rady Europejskiej były przejrzyste i spójne. Po raz pierwszy szeroko wykorzystano internet, a zwłaszcza stronę internetową Prezydencji do dystrybucji informacji.<sup>48</sup>

Sama Inicjatywa Wymiaru Północnego w programie prezydencji nie została bardzo silnie wyeksponowana. Nie przedstawiono jej jako jednego z siedmiu priorytetowych tematów, a tylko istotne zadanie do zrealizowania w ramach tytułu „A Globally Active and Influential Union”.<sup>49</sup> Nie musiało się to jednak oczywiście przekładać na wagę jaką przypisywano temu zagadnieniu. Co ciekawe sam zapis wskazywał w tym obszarze na wspieranie przez Prezydencję prac Komisji Europejskiej oraz realizację wcześniejszych ustaleń Rady Europejskiej<sup>50</sup>, a więc prezentował projekt jako inicjatywę europejską. Przeprowadzono szereg spotkań nieformalnych, odbywających się na różnych szczeblach, poświęconych konsultacjom i promowaniu NDI. W trakcie całej Prezydencji zorganizowano około 200 nieoficjalnych zebrań w Finlandii<sup>51</sup>.

Na drodze do pełnej realizacji zamierzeń w zakresie Inicjatywy Wymiaru Północnego, stanęły Prezydencji Fińskiej bieżące wydarzenia polityczne. Jak zawsze mogą one sprzyjać lub stawać na przeszkodzie promowaniu własnych interesów. Kryzys finansowy w Rosji w sierpniu 1998 roku, konflikt w Kosowie, wybuch drugiej

---

<sup>48</sup> A. Stubb, *op.cit.*, s. 52-53.

<sup>49</sup> Finish Presidency, *Programme for the Finnish Presidency of the European Union*, 1999, SN 2940/2/99 Rev 2.

<sup>50</sup> Program prezydencji stwierdzał: „Podczas Prezydencji Fińskiej, zostanie udzielone aktywne wsparcie pracom Komisji, aby uczynić koncepcję Wymiaru Północnego bardziej konkretną i implementować komunikat Komisji oraz rekomendacje Rady. W zgodzie z Konkluzjami Prezydencji Rady Europejskiej w Kolonii, Rada Europejska w Helsinkach zbada możliwość nakreślenia Planu Działania”. Ibidem, s. 37.

<sup>51</sup> T. Raunio, T. Tiilikainen, *op.cit.*, s. 114.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

wojny w Czeczeni i wzrost jej intensywności we wrześniu 1999 roku sprawiło, że Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych, która odbyła się 11- 12 listopada, została zdominowana przez inne zagadnienia niż NDI.<sup>52</sup> De facto zdołano jedynie ustalić, że Rada Europejska w Helsinkach powinna zdecydować o przygotowaniu projektu Planu Działania w tej sprawie. Takie też postanowienie w trakcie jej posiedzenia w Helsinkach zostało podjęte. Co więcej miał on zostać przedstawiony do aprobaty Radzie UE w Feira w czerwcu 2000 roku.

Ponadto zdołano uzyskać poparcie Szwecji dla właściwej implementacji NDI, gdyż Sztokholm zobowiązał się do przeprowadzenia podczas swej Prezydencji- przypadającej na pierwsze półrocze 2001 roku- konferencji na wysokim szczeblu, poświęconej realizacji tej inicjatywy.<sup>53</sup> Gwarantowało to wysoką intensywność prac nad wprowadzeniem w życie NDI. Przygotowany przez Komisję Europejską Plan Działania<sup>54</sup> został przyjęty zgodnie z pierwotnymi ustaleniami<sup>55</sup>. Co więcej, również Dania zdecydowała się zorganizować trzecią konferencję poświęconą NDI, w trakcie swojego przewodnictwa w drugiej połowie 2002 roku.

Prezydencja Fińska, pełniona w drugim półroczu 1999 roku, jest przykładem na to, jak skutecznie wykorzystać cały wachlarz możliwości w zakresie ustalania agendy, w związku ze sprawowaniem przewodnictwa w Unii Europejskiej, aby skutecznie promować realizację własnych interesów. Jak celnie zauważa Nicola Catellani „Finlandia, będąc promotorem Wymiaru Północnego, zajmowała kluczową rolę w kształtowaniu treści (istoty) inicjatywy”<sup>56</sup>.

## WYKLUCZENIE Z AGENDY

Już na początku lat sześćdziesiątych Peter Bachrach and Morton Baratz zauważyli, że siła związana jest nie tylko z aktywnym działaniem, ale również zaniechaniem działania. Rozumieli przez to praktykę polegającą na” limitowaniu

---

<sup>52</sup>H. Haukkala, *The Role of the Northern Dimension in Tackling the Challenges of a Growing EU Presence in Northern Europe*, Geneva Center of Security Policy, “Occasional Paper Series”, 2002, nr 36, s. 8.

<sup>53</sup> *Presidency Conclusion*, Helsinki European Council, 10-11 December 1999, SN 300/99, punkt 62.

<sup>54</sup> Commission of the European Communities, *A Northern Dimension for the Policies of the Union*, Brussels 25.11.1998, COM (1998) 589 Final.

<sup>55</sup> Council of the European Union, *Action Plan for the Northern Dimension With External and Cross-Border Policies of the European Union 2000-2003*, Brussels 14.06.2000, 9401/00.

<sup>56</sup> N. Catellani, op.cit., s. 12.

zakresu aktualnego podejmowania decyzji w celu „obrony” zagadnienia,” przez manipulowanie obowiązującymi wartościami wspólnoty, mitami, politycznymi instytucjami oraz procedurami”<sup>57</sup>. Zlekceważenie tego, to pominięcie jednego oblicza siły.<sup>58</sup>

Celem wykluczenia z agendy pewnych zagadnień, będzie całkowite usunięcie tej problematyki z jej treści, lub uniemożliwienie w praktyce prowadzenia prac nad danym zagadnieniem- przynajmniej w okresie sprawowania przewodnictwa w Unii Europejskiej. Zdolności Prezydencji w tym zakresie związane są przede wszystkim z wykorzystaniem posiadanych przez nią uprawnień formalnych, lecz także możliwości zaniechania podjęcia pewnych działań, gdy pozostaje to w wyłącznej decyzji państwa aktualnie sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej. Najczęściej polega to na odstąpieniu od zastosowania metod i środków, jakie pozostają do dyspozycji Prezydencji, dla promowania uzyskania porozumienia w gronie państw członkowskich oraz podnoszenia efektywności procesu decyzyjnego.

Teoretycznie Prezydencja mogłaby samodzielnie decyzją wykluczyć z agendy pewne zagadnienie- i to na różnych szczeblach: Rady, komitetów i grup roboczych- choć odebrano by to za złamanie nieformalnych reguł związanych z pełnieniem tej funkcji. Ponadto należy pamiętać, że agenda jest w dużej mierze predeterminowana przez różnego rodzaju programy pracy, wcześniej podjęte zobowiązania, bieżące wydarzenia. Działanie takie byłoby więc politycznie kosztowne i utrudniało dalsze sprawowanie przewodnictwa w Unii Europejskiej. Można jednak odnaleźć przykłady podejmowania i takich działań z sukcesem.

W 1999 roku Prezydencja Niemiecka schowała do szuflady, przygotowaną przez Komisję propozycję zwiększenia praw pracowników w zakresie konsultacji, stwierdzając, że nie należy ona do jej priorytetów. Ten sam efekt można jednak uzyskać przez faktyczne zablokowanie prac nad danym zagadnieniem, jednocześnie nie ponosząc wysokiej ceny takiego postępowania.

Z drugiej strony Prezydencja posiada narzędzia by 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, jednak

---

<sup>57</sup> P. Bachrach, M. Baratz, *Decisions and nondecisions: an analytical framework*, “American Political Science Review”, 1962, nr 57, s. 632.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 632.

nie w każdych okolicznościach rozwiązanie takie będzie optymalne, ze względu na generowane koszty polityczne. Wraz z ustanowieniem stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, możliwości Prezydencji w tym zakresie zostały ograniczone.

Po drugie, wprowadzając takie zagadnienie do agendy, nadaje mu bardzo niski priorytet, de facto zamrażając wszelkie prace nad taką inicjatywą. Przykładowo Prezydencja Brytyjska w drugiej połowie 2005 roku, miała wypracować porozumienie co do perspektywy finansowej Unii na lata 2007-2013. Londyn posiadał w tym obszarze ważne własne interesy.<sup>59</sup> Rząd Tonego Blaira postawił na odwlekanie decyzji w czasie. Zdawano sobie sprawę, że w toku negocjacji na Wielką Brytanię będzie wywierana presja, by zwiększyła swoje wpłaty do wspólnego budżetu. Stąd też agenda nieformalnego posiedzenia szefów państw i rządów, poświęconego nowej perspektywie finansowej była niezwykle ograniczona<sup>60</sup>, a pierwsze konkretne propozycje Prezydencja złożyła w tym zakresie dopiero 5 grudnia, czyli na zaledwie 10 dni przed ostatnim posiedzeniem Rady Europejskiej w tym półroczu. Miało to służyć wywarceniu presji na pozostałe państwa członkowskie.

Zabiegi rządu brytyjskiego nie zakończyły się jednak powodzeniem. Trudno im bowiem było blokować porozumienie, jednocześnie pełniąc rolę przewodniczącego, a więc podmiotu, którego zadaniem jest promowanie wypracowania konsensusu pomiędzy krajami członkowskimi. Ponadto omawiana kwestia była zbyt istotna dla przyszłości całej Unii, więc wiązała się ona z silną presją i daleko idącymi negatywnymi, politycznymi konsekwencjami, w przypadku ewentualnego załamania się negocjacji. Chyba również Londyn nie do końca dobrze rozpoznał preferencje pozostałych uczestników Rady Europejskiej. Tony Blair pozbawiony sojuszników, wobec silnej zjednoczonej obrony przez Francję i Polskę kształtu WPR oraz solidarnościowej postawy Niemiec, pod silną presją musiał zrezygnować z obrony partykularnego interesu Wielkiej Brytanii, pozwalając na ograniczenie wysokości rabatu.

---

<sup>59</sup> Przyjęcie nowych państw członkowskich oznaczało konieczność wyasygnowania środków pomocowych dla tych krajów. Wielka Brytania dążyła do jak najmniejszego wzrostu wielkości wspólnego budżetu, zachowania na jak najwyższym poziomie rabatu wpłat do unijnej kasy, osiągnięcia oszczędności kosztem Wspólnej Polityki Rolnej. Zakładała również ułatwienie świeżo przyjętym członkom zasad wykorzystywania funduszy unijnych, w zamian za ograniczenie wydatków na ten cel. Zob.: R. Whitman, *The UK Presidency: In the Hot Seat*, „Journal of Common Market Studies”, 2006, vol. 44, Annual Review, s. 61-62.

<sup>60</sup> Jak już wskazywałem, kraj sprawujący Prezydencję, cieszy się bardzo dużą swobodą ustalania agendy nieformalnych posiedzeń instytucji i organów pomocniczych.

Nierzadko już samo zasygnalizowanie negatywnego nastawienia Prezydencji do nowej propozycji, powoduje, że wychodzący z nią podmiot, odsuwa jej wprowadzenie na czas późniejszy. Jest bowiem świadomy, że bez przychylności tej instytucji, szansa na jej skuteczne promowanie jest niewielka. Jak przykładowo zauważa Rdiger Würzel, „Komisja nie jest chętna do wydatkowania cennych zasobów na propozycję, jeśli nadchodząca Prezydencja sygnalizuje, że przypisze niski priorytet do danego dossier”<sup>61</sup>. Możliwość wykluczenia zagadnienia z agendy w drodze przypisania mu niskiego priorytetu zasada się na posiadanych przez Prezydencję uprawnieniach zapewniających jej kontrolę nad przebiegiem procedury. Każdy kraj obejmujący przewodnictwo w Unii Europejskiej, musi przedstawić wstępne agendy posiedzeń Rady<sup>62</sup>. Jeśli nie może pewnych zagadnień pominąć w agendach tych spotkań, np. w konsekwencji wcześniejszych zobowiązań podjętych przez Radę, to będzie starała się uwzględnić tą problematykę w minimalnym zakresie w planowanych porządkach Rady oraz komitetów i grup roboczych.

W niektórych przypadkach Prezydencja będzie również zdolna do rzucenia zagadnienia z porządku obrad, w konsekwencji niewystarczającego przygotowania danej kwestii w Komitecie lub grupie roboczej, a w efekcie braku możliwości jej rozpatrzenia na posiedzeniu Coreperu.<sup>63</sup> Zarówno w Radzie, jak i Komitecie Stałych Przedstawicieli państwo sprawujące przewodnictwo w Unii Europejskiej, decyduje o kolejności dyskusji punktów posiedzenia oraz przeznaczonym czasie na omówienie każdego z nich.<sup>64</sup>

Prezydencja decyduje o przydzielaniu sal<sup>65</sup> oraz tłumaczy dla organów przygotowujących decyzje. Przyznaje ona pierwszeństwo jednym przed drugimi, mając na uwadze stawiane przez siebie priorytety. Stąd też, nie przydzielając tych zasobów komitetom i grupom roboczym, lub udostępniając je na czas niewystarczający do zakończenia prac, wyklucza dane zagadnienie z porządku obrad Rady. Co więcej,

---

<sup>61</sup> 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, vol. 3, nr 2, s. 227.

<sup>62</sup> *Regulamin Wewnętrzny Rady*, art. 2 ust. 7, *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009.

<sup>63</sup> *Zob.: Council Decision of 6 December 2006 adopting the Council's Rules of Procedure*, art. 21, „Official Journal of the European Union”, L 304, 10.12.1993.

<sup>64</sup> *Council Decision of 6 December 2006 adopting the Council's Rules of Procedure*, art. 20, „Official Journal of the European Union”, L 304, 10.12.1993.

<sup>65</sup> W budynku Justusa Lipsiusa- będącego siedzibą Rady oraz Sekretariatu Generalnego- jest dostępnych 16 pokoi spotkań, jeden holl mogący pomieścić 400 osób, oraz dwa pokoje jadalne dla ministrów, gdzie odbywają się robocze lunchy i obiady.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

Prezydencja może zdecydować w przypadku przedłużania się prac priorytetowej grupy roboczej, o przydzieleniu jej tłumaczy, którzy pierwotnie mieli obsługiwać inne ciało przygotowawcze.<sup>66</sup>

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, pozostawiając kwestię następnej Prezydencji. Taką metodę postępowania zastosowała Prezydencja Niemiecka w pierwszej połowie 1999 roku, w stosunku do dyrektywy nakładającej na zakłady motoryzacyjne obowiązek ponoszenia kosztów recyklingu wycofanych z ruchu samochodów.

Również wypracowywanie porozumień w oparciu o metodę wspólnego tekstu, w którym aktualny przewodniczący proponuje rozwiązania kompromisowe, stwarza możliwość utrzymywania na stole projektu- nawet pomimo dokonywanych w trakcie przez samą Prezydencję korekt- który będzie nie do przyjęcia dla przedstawicieli państw członkowskich. Należy jednak pamiętać, że w takim przypadku musi ona być zdolna do przewycięzanie presji politycznej, jakiej może być poddawana.

Ponadto prawo do formułowania konkluzji ułatwia pominięcie w agendzie pewnych zagadnień. Jeśli Rada Unii Europejskiej lub Rada Europejska dyskutuje również o tym jakie tematy mają zostać poruszone na następnych posiedzeniach tych instytucji, konkluzje mogą precyzować, jakie szczegółowe kwestie powinny być poddane debacie, tym samym przesądzając z kolei, które tematy będą z niej wykluczone. Możliwość skorzystania z tego rozwiązania jest jednak ograniczona w przypadku konieczności jednogólnego przyjęcia konkluzji przez Radę Europejską.

Przewodniczący Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, od momentu objęcia swej funkcji starał się zmienić relacje pomiędzy Radą Unii Europejskiej a Radą Europejską. Dążył do wprowadzenia tzw. podejścia top down, zgodnie z którym Rada Europejska powinna stawiać zadania Radzie Unii Europejskiej, a następnie oceniać ich wykonanie – nie stanowiąc jak dotychczas jedynie forum poszukiwania kompromisu, w kwestiach budzących największe polityczne kontrowersje. W tym celu Hermana van Rompuy wprowadził zasadę ustalania z góry głównych tematów planowanych

---

<sup>66</sup> Trzeba bowiem uwzględnić ograniczenia w dozwolonym czasie pracy tłumaczy . Zob. *Main Points of the protocol on interpreters' working conditions* [w:] General Sekretariat, *Council Guide, t. III, Delegates Handbook*, Annex II, Luxembourg 1996 s. 19.



M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

posiedzeń Rady Europejskiej w danym roku.<sup>67</sup> Jego działania prowadzą do częściowego ograniczenia roli rotacyjnej Prezydencji i tym samym wzmocnienia własnych kompetencji.

Prezydencja posiada także możliwość wprowadzenia nowych rozwiązań proceduralnych, które w tym przypadku będą służyć zablokowaniu określonej inicjatywy lub wprowadzeniu zmiany. Przykładowo Prezydencja Francuska, podczas ostatecznej rundy negocjacji nad zapisami Traktatu Nicejskiego, stosując metodę jednolitego tekstu, przyjęła, że przedstawiony przez nią kompromis jest zaakceptowany we wszystkich nie kwestionowanych punktach. Z kolei w stosunku do zapisów budzących kontrowersje przerzuciła wysiłek przeforsowania zmian na zainteresowane delegacje, gdy inne Prezydencje szerzej uwzględniały odmienne opinie pozostałych państw członkowskich. Postępowanie takie spotkało się oczywiście z bardzo negatywną oceną.<sup>68</sup>

Powyższe możliwości oddziaływania Prezydencji, zwiększające jej siłę w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej, gdyż są zgodne z generalną zasadą, według której siła podmiotu formalnie ustalającego agendę będzie większa, kiedy jego propozycję łatwiej jest przyjąć niż zmienić<sup>69</sup>. Stąd też, wyjątkiem jest formowanie konkluzji, które muszą zostać jednomyślnie zaakceptowane. W takiej sytuacji możliwość wpływania, przez każdy kraj członkowski, na ich ostateczny kształt jest stosunkowo duża.

## **STRUKTURYZACJA AGENDY**

Duża część uprawnień, pozwalających Prezydencji wykluczyć z agendy pewne zagadnienia, może jednocześnie posłużyć jej strukturyzacji, w celu promowania niektórych kwestii kosztem innych.

Ustalając program prac, a przede wszystkim agendy formalnych i nieformalnych posiedzeń Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz komitetów i grup roboczych, uwzględnia w nich te zagadnienia, które traktuje priorytetowo. Tematy te będą planowane do poruszenia wielokrotnie w czasie przewodnictwa danego

---

<sup>67</sup> T. Husak, *Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony* [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, red. T. Husak, F. Jasiński, Warszawa 2010, s. 13-15.

<sup>68</sup> Powyższe działanie Prezydencji Francuskiej zostało przytoczone za: O. Costa, A. Couvidat, J.-P. Daloz, *The French Presidency of 2000. An arrogant leader?* [w:] *European Union Council Presidencies...*, s. 124.

<sup>69</sup> A. M. Pollack, *op.cit.*, s. 24.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

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, poświęconych właśnie tej tematyce.

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 zagadnienie<sup>70</sup>. W efekcie kwestii tej w trakcie szczytu w Nicei poświęcono zaledwie piętnaście minut<sup>71</sup>, co świadczyło o dobrym przygotowaniu tego tematu, znacznie lepszym od pozostałych trzech omawianych obszarów<sup>72</sup>.

Decydując o kolejności diskutowanych kwestii w Radzie i Komitecie Stałych Przedstawicieli oraz czasie przeznaczonym na omówienie każdego z punktów. Prezydencja swoje priorytety umieszcza na szczycie agendy, jednocześnie mogą poświęcić pracy nad tymi zagadnieniami najwięcej czasu. Ponadto w sposób uprzywilejowany może traktować komitety i grupy robocze debatujące nad zagadnieniami priorytetowymi, przyznając im pierwszeństwo w dostępie do sal oraz obsługi tłumaczy.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić prawdziwość postawionej na wstępie tezy. Podmiot sprawujący prezydencję, może wykorzystać prawo do szeroko rozumianego kształtowania agendy i związanej z tym możliwości oddziaływania na proces decyzyjny, w celu realizacji własnych partykularnych interesów. Wynika to z uprawnień formalnych Prezydencji oraz jej nieformalnego uprzywilejowania, jak również posiadanej przez nią przewagi informacyjnej. Piastowanie Prezydencji może więc stanowić zasób siły dla podmiotu, który ją sprawuje.

Wprowadzenie w Traktacie Lizbońskim urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>73</sup> oraz stałego przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych, którym

---

<sup>70</sup> A. Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2002, s. 115.

<sup>71</sup> R. Trzaskowski, *Dynamika reformy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 239-240.

<sup>72</sup> S. Parzymięs, *Reformy instytucjonalne w Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2000, nr 4, s. 25.

<sup>73</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 15 ust. 5 i 6, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

M. Kleinowski, *Wpływ zdolności Prezydencji do kształtowania agendy na siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 37, s. 91-110.

został wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>74</sup>, wywarło wpływ na siłę krajów członkowskich, zwłaszcza w okresie sprawowania przewodnictwa w Unii Europejskiej.

Kierunek oraz wielkość tej zmiany zależy od rzeczywistych możliwości oddziaływania na pracę państw członkowskich, jakie będą posiadać stali przewodniczący. Ich rola oraz znaczenie w istotny sposób jest i zapewne będzie warunkowana posiadaną przez nich osobistą charyzmą, uznaniem i zaufaniem jakim cieszą się wewnątrz Unii Europejskiej i na arenie międzynarodowej oraz indywidualnego postrzegania sposobu w jaki powinni sprawować swoje stanowisko. Jeśli w praktyce urzędy te okażą się słabe, a ich działanie ograniczy się do pełnienia funkcji administracyjnych, to zwiększy się siła przede wszystkim dużych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej - w przypadku jej większego zaangażowania. Będzie to wynikać z praktycznego przejęcia przez te podmioty roli mediatora i ośrodka kreowania rozwiązań kompromisowych. Z kolei sprawne funkcjonowanie dwóch nowych urzędów, przejęcie przez nich roli „uczciwego pośrednika” w negocjacjach pomiędzy państwami członkowskimi, zwiększy znaczenie umiejętności prezentowania interesów narodowych jako ogólnoeuropejskich oraz definiowania pojęcia wspólnego interesu wewnątrz Unii, gdyż to właśnie na rzecz tego ostatniego będą działać silni przewodniczący. Może to prowadzić do dalszego wzmocnienia tandemu niemiecko-francuskiego.

Dwukrotny wybór na przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy’a oraz na stałego przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych Catherine Ashton, wskazuje że państwa członkowskie nie oczekują, aby osoby sprawujące wyżej wymienione stanowiska aktywnie i samodzielnie kreowały przebieg procesów politycznych w Unii Europejskiej. Mają raczej pełnić rolę „uczciwego pośrednika” i działać na rzecz realizacji tzw. interesu europejskiego, który dotychczas wiązał się z pogłębianiem i rozszerzaniem procesu integracji europejskiej.

---

<sup>74</sup> Ibidem, art. 27, ust. 1.