

Marcin Kleinowski

WPLYW SPRAWOWANIA PREZYDENCJI NA KSZTAŁTOWANIE SIŁY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Wprowadzenie

Sprawowanie Prezydencji może być jednym z czynników kształtujących siłę państw w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno kraju członkowskiego aktualnie obejmującego przewodnictwo w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, jak również pozostałych członków tych instytucji, 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. 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”¹, to trzeba pamiętać, że zazwyczaj są to kwestie najważniejsze z punktu widzenia

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

interes danego państwa członkowskiego, przesądzające o sukcesie Prezydencji, ocenianym z wewnątrz krajowego punktu widzenia.

Celem tej pracy będzie jedynie zasygnalizowanie- ze względu na ograniczenia jakim podlega artykuł- najistotniejszych, z szerokiego wachlarza możliwości wywierania wpływu na wynik procesu decyzyjnego, jakimi dysponuje Prezydencja, wraz z wybranymi uwarunkowaniami oddziałującymi na ich skuteczność.

Siła państwa w stosunkach międzynarodowych jako kategoria politologiczna

Już Platon wskazał, że trudno jest toczyć jakąkolwiek dyskusję, bez uprzedniego zdefiniowania pojęć, wokół których prowadzona jest debata. Stąd też uznaje za właściwe zdefiniowanie kategorii siły państwa, tym bardziej że w literaturze przedmiotu ujmuje się ją bardzo odmiennie, a nierzadko w sprzeczny sposób². Niekiedy także, jest ona traktowana zamiennie przede wszystkim z takimi kategoriami jak potęga, czy potencjał. Poniekąd może to wynikać z faktu, że istotą zarówno siły, jak i potęgi jest wola, a przede wszystkim możliwość jej realizacji. Wola pojmowana jest jako „zdolność do świadomego, zamierzonego i pozbawionego zewnętrznego przymusu wykonywania pewnych czynności oraz powstrzymania się od innych”³. Niekiedy badacze traktują „siłę” i „potęgę” jako pojęcia tożsame⁴. Przy dokonywaniu rozróżnienia pomiędzy kategorią siły i potęgi dominuje utożsamianie jedno z tych pojęć z działaniem, zaś drugie z pewnymi zasobami lub możliwościami wynikającymi z posiadania tychże zasobów⁵. Trudno jednak doszukiwać się tu jakiegoś wspólnego podejścia, gdyż dla jednych badaczy siła będzie rozumiana jako dysponowanie określonymi zasobami⁶, dla innych z działaniami jakie w oparciu o nie można podejmować⁷. Skutkiem tego jest częste utożsamianie siły lub potęgi z kategorią potencjału.

² Zauważa to m. in. Dariusz Milczarek. Zob. Milczarek D., *Pozycja i Rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 133-134.

³ *Słownik psychologiczny*, red. Szewczuk W., Warszawa 1985, s. 345.

⁴ Za przykład może posłużyć Mirosław Sułek, który uważa, że „potęga (siła, moc) jednostek politycznych, to zsyntetyzowane możliwości gospodarcze, polityczne, militarne i duchowe, określające ich pozycję i rolę na arenie międzynarodowej”. Sułek M., *Metody i techniki badania stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004, s. 8.

⁵ Singer M. S., *Weak states in a World of Powers*, Free Press, New York 1972, s. 52; Aron R., *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1995, s. 69; Stoessinger J. G., *The Might of Nations*, New York 1965, s. 24-27.

⁶ Aron R., dz. cyt., s. 70; Ruehl L., *Der Nutzen militärischer Macht in Europa. Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben*, Frankfurt a/Mein 1977, cyt. za: Milczarek D., *Geopolityczne czynniki kształtujące międzynarodową pozycję Unii Europejskiej – wyznaczniki geograficzne i ekonomiczne (część 1)*, „Studia Europejskie”, 2001, nr 4, s. 32.

⁷ Singer M. S., dz. cyt., s. 52; Stoessinger J. G., dz. cyt., s. 27; Morgenthau H., *Politics Among Nations: The struggle of Power and Pace*, 7th ed., Boston 2006, s. 11; Nye J. S., *Power in Global Information Age. From*

Stąd też niezbędnym jest ponowne ich zdefiniowanie. Podsumowując dotychczas prowadzone w literaturze przedmiotu rozważania nad definicjami pojęcia potęgi i siły, możemy wskazać kilka elementów wspólnych konstytuujących i jednocześnie upodabniających obie te kategorie do siebie. Zaliczyć możemy tu przede wszystkim:

- wolę, a zwłaszcza możliwość jej przeprowadzenia, gdyż jest ona przedmiotem obu tych pojęć;
- zasoby, jako element bierny i jednocześnie obiektywnie istniejący atrybut uczestnika stosunków międzynarodowych, będący podstawą umożliwiającą podjęcie działań, których celem jest przeprowadzenie swej woli;
- relatywny charakter zarówno potęgi jak i siły, gdyż w przeciwieństwie do obiektywnie istniejących zasobów, można wyznaczyć omawiane kategorie dla określonego państwa, jedynie w relacji, stosunku do potęgi czy też siły innego uczestnika stosunków międzynarodowych.

Elementami, które odróżniają kategorie potęgi i siły od siebie są:

- pełnia zasobów potęgi- przy kalkulacji potęgi uczestnika stosunków międzynarodowych uwzględnia się wszystkie pozostające do jego dyspozycji zasoby;
- oparcie siły o zmobilizowane zasoby- przy kalkulacji siły uczestnika stosunków międzynarodowych uwzględnia się jedynie zasoby, które można uaktywnić w określonym czasie i okolicznościach;
- hipotetyczność potęgi - polega na teoretycznej zdolności danego uczestnika stosunków międzynarodowych do przeprowadzenia swojej woli w oparciu o pełnie posiadanych zasoby w bliżej niesprecyzowanym czasie i okolicznościach, jest więc potencjalną możliwością oddziaływania na zachowanie innych uczestników stosunków międzynarodowych;
- kinestetyczność siły- polega na możliwości stosowania potęgi przy wykorzystaniu zasobów możliwych do zmobilizowania w danych, określonych okolicznościach i czasie, czyli wymiernym oddziaływaniu na zachowanie innych uczestników stosunków międzynarodowych w dokładnie sprecyzowanych uwarunkowaniach.

Uwzględniając powyższe, konstytuujące elementy kategorii potęgi i siły, zarówno te dla nich wspólne, jak i świadczące o ich odmienności, moglibyśmy zdefiniować potęgę jako hipotetyczną zdolność uczestnika stosunków międzynarodowych do użycia swoich

Realism to Globalization, London, New York 2004, s. 5; Łoś-Nowak T., *Stosunki Międzynarodowe. Teorie-systemy-uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 145; Freeman Ch. W., *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy*, Washington 1997, s. 3, 15; Griffiths M., O'Callaghan T., *International Relations: The Key Concepts*, London, New York 2002, s. 253.

materialnych i pozamaterialnych zasobów, w celu wykonania własnej woli, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych uczestników. Z kolei siłę moglibyśmy określić jako użycie przez uczestnika stosunków międzynarodowych, zmobilizowanych w określonych uwarunkowaniach zasobów materialnych i pozamaterialnych, w celu wykonania własnej woli w ramach danych stosunków międzynarodowych, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych ich uczestników.

Te same materialne i niematerialne zasoby stanowią fundament dla kształtowania się zarówno wielkości potęgi, jak i siły państwa. Różnica polega na tym, że na określenie poziomu siły uczestnika stosunków międzynarodowych wpływają tylko te zasoby, które będą przydatne oraz możliwe do zmobilizowania w danej, ściśle uwarunkowanej sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej. Stąd też nie ma państwa, którego siła równałaby się jego potędze. Ponadto nie tylko sprzeciw, ale również współdziałanie innych uczestników stosunków międzynarodowych, będzie wpływało na możliwość przeprowadzenia własnej woli. Paradoksalnie przy tym, nie każdy sprzeciw musi stanowić utrudnienia, a współdziałanie ułatwienie dla jej zrealizowania.

Próba zdławienia Solidarności, na początku lat osiemdziesiątych, siłą przy udziale wojsk Układu Warszawskiego, mogłaby okazać się trudniejsza dla ówczesnych władz PRL niż w sytuacji, gdy próbę opanowania sytuacji podjęto środkami krajowymi. Można również zaryzykować stwierdzenie, że odrzucenie 30 sierpnia 1954 roku, przez Parlament Republiki Francuskiej traktatu powołującego Europejską Wspólnotę Obronną, ułatwiło odrodzenie armii niemieckiej z własnym dowództwem oraz włączenia jej na równych prawach do NATO.

Właściwością wszelkich sojuszy jest to, że zwiększając potencjał i siłę państwa w realizacji jednych celów, mogą jednocześnie ograniczać jego możliwości w zakresie osiągnięcia innych celów.

Funkcjonalne zapotrzebowanie na Prezydencję

Rozwój kompetencji Prezydencji, a co za tym idzie, możliwości oddziaływania na wynik procesu decyzyjnego, następował wraz z postępowaniem procesu integracji europejskiej. Pierwotnie, po wejściu w życie Traktatów Rzymskich, jej rola była bardzo ograniczona i obejmowała przede wszystkim dopilnowanie przestrzegania właściwych zasad procedowania. Rada na mocy artykułu 151 Traktatu Rzymskiego⁸, miała prawo do ustalenia

⁸ Artykuł 151 stanowił: „Rada uchwała swój regulamin wewnętrzny. Taki regulamin może przewidywać utworzenie komitetu złożonego z przedstawicieli Państw Członkowskich. Rada ustala zadania i kompetencje tego komitetu”. *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, art. 151, Rzym 1957.

własnego regulaminu wewnętrznego⁹, który został wprowadzony w 1958 roku i funkcjonował przez ponad 20 lat, nie będąc nigdy oficjalnie opublikowanym.

Do czasu tzw. „kryzysu pustego krzesła” oraz jego rozwiązania w drodze kompromisu luksemburskiego w 1966 roku, agenda prac Rady była w dużym stopniu determinowana przez działania Komisji. Nie istniała również znacząca potrzeba reprezentowania państw członkowskich, jako kolektywnego ciała, względem innych podmiotów.¹⁰ Kompromis luksemburski nałożył na strażniczkę traktatów konieczność konsultowania z krajami członkowskimi propozycji, przed jej umieszczenie w agendzie Rady¹¹. Był jednak przede wszystkim punktem zwrotnym, który palmę pierwszeństwa w dalszym procesie integracji przekazał państwom członkowskim reprezentowanym w Radzie, ograniczając tym samym rolę Komisji.

Dynamiczny rozwój EWG, objawiający się nie tylko pogłębianiem, ale również rozszerzaniem integracji na kolejne obszary, skutkującej powstaniem nowych konfiguracji Rady, komitetów oraz grup roboczych, stworzył poważne wyzwanie, a jednocześnie zagrożenie dla właściwej koordynacji prac Rady, zaś przede wszystkim jej efektywności. Był to problem tym większy, że omawianym procesom towarzyszyło ograniczenie roli Komisji. W efekcie w latach siedemdziesiątych „Rada Ministrów stała się postępująco coraz mniej zdolna do koordynowania rozwoju polityki w całym spektrum aktywności Wspólnoty Gospodarczej”¹². 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”¹³. Coraz szersze spektrum zagadnień przeznaczonych do wspólnego

⁹ *The Provisional Rules of Procedure of the Council of Ministers of the European Economic Community* [w:] Westlake M., *The Council of the European Union*, London 1995, s. 130-133.

¹⁰ Blumer S., Wessels W., *The European Council. Decision-Making in European Politics*, Basingstoke, Hampshire, Houndmills, London 1987, s. 18-19. *Preparing for 1996 and Larger European Union: Principles and Priorities*, Ludlow P. (ed.), CEPS Special Report No 6, Brussels 1995, s. 145; Hayes-Renshaw F., Wallace H., *The Council of Ministers*, London, New York 2006, s. 134; Sherrington P., *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, London, New York 2000, s. 18; Westlake M., *dz. cyt.*, London 1995, s. 37-38.

¹¹ Pierwsze dwa punkty kompromisu luksemburskiego, w części odnoszącej się do Komisji, stanowiły:

1) Przed przyjęciem propozycji, mającej szczególne znaczenie, pożądane jest, aby Komisja weszła we właściwe kontakty z rządami państw członkowskich za pośrednictwem Stałych Przedstawicieli, co nie może godzić w prawo inicjatywy, jakie przysługuje Komisji na podstawie traktatu.

2) Propozycje i inne oficjalne akty, które Komisja kieruje do Rady i do państw członkowskich, nie mogą być publicznie ogłaszane, zanim nie zostaną przez nią formalnie przyjęte do rozpatrzenia i znajdują się w ich posiadaniu.

Dziennik urzędowy powinien być tak zreorganizowany, aby osobno ukazywały się w nim akty mające moc obowiązującą. Zasady publikacji tych aktów powinny być ustalone podczas prac nad reorganizacją tego dziennika.

Communauté Économique Européenne Commission, *Note pour Messieurs les membres de la Commission*, Secrétariat exécutif, G/33(66), Strasbourg, 19.01.1966.

¹² Blumer S., Wessels W., *dz. cyt.*, s. 19.

¹³ Westlake M., *The Council of the European Union*, 2nd edn., London 1999, s. 40.

procedowania oraz rosnące zróżnicowanie preferencji pomiędzy krajami członkowskimi, postępujące wraz z każdym kolejnym rozszerzeniem, stało się przeszkodą utrudniającą wypracowywanie kompromisów na forum Rady. Jednocześnie musiała ona sprostać prowadzeniu negocjacji międzyinstytucjonalnych- zwłaszcza wobec systematycznie umacniającej się roli Parlamentu Europejskiego- oraz rozmów z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi.

Funkcjonalnym rozwiązaniem tego problemu, było zwiększenie roli Prezydencji w zakresie kształtowania agendy, pośrednictwa w procesie negocjacji oraz reprezentowania vis-a-vis innych podmiotów¹⁴. Stanowiło więc to odpowiedź na wyzwania związane z pogłębianiem integracji europejskiej oraz akcesją nowych krajów członkowskich. Procesy te zrodziły bowiem szereg kwestii, poważnie zagrażających sprawnemu działaniu i dalszemu rozwojowi Wspólnot.

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 bezpośrednio z samych traktatów. Jako przykład może posłużyć tu uprawnienie do zarządzania głosowaniem¹⁵, określenia czasu przewidywanego na negocjowanie poszczególnych zagadnień¹⁶, reprezentowania Rady jako całości w negocjacjach międzyinstytucjonalnych lub z podmiotami trzecimi¹⁷.

Nieformalne uprawnienia Prezydencji wypływają głównie z nieposiadających 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 również rola, jaką państwa członkowskie przypisują Prezydencji. Jako „uczciwy pośrednik” ma ona nie tylko nadzorować właściwe przestrzeganie

¹⁴ Tallberg J., *Leadership and Negotiation in the European Union*, New York 2006, s. 43-81.

¹⁵ *Council Decision of 6 December 2006 adopting the Council's Rules of Procedure*, art. 11 ust. 1, “Official Journal of the European Union”, L 304, 10.12.1993.

¹⁶ Tamże, art. 20 ust. 1c; Sekretariat Generalny, *Zasady organizacji obrad Rady Europejskiej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, punkt 8, Luksemburg 2007.

¹⁷ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 18 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 321, 29.12.2006; *Council Decision of 6 December 2006 ...*, art. 26.

zasad prac Rady Europejskiej, 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 Wspólnot i 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” tą dyrektywę po Prezydencji Austriackiej. Porozumienie co do jej przyjęcia zostało wypracowane już w grudniu 1998 roku.¹⁸ W trakcie posiedzenia Rady ds. środowiska, 11-12 marca, Niemcy wycofały swoje poparcie dla dyrektywy, ulegając lobbingsowi przemysłu motoryzacyjnego¹⁹, zaś wykorzystując swoje przewodnictwo zaproponowały odłożenie decyzji o 3 miesiące²⁰. 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.

Musimy pamiętać, że w latach siedemdziesiątych możemy wyróżnić trzy Prezydencje: Rady oraz -poza porządkiem wspólnotowym -w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej²¹, a przede wszystkim Rady Europejskiej²². Szczególna rola przypadła tej ostatniej, gdyż dzięki możliwości wypracowywania na jej forum rozwiązań pakietowych,

¹⁸ Komunikat po spotkaniu Rady zawierała 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 je wspólnie z propozycjami poprawek Komisji i zajmie ostateczne stanowisko. Council of the European Union, *Press Release 14134/98*, Environment Council, 20-21.12.1998.

¹⁹ Wurzel R.K.W., *Flying into Unexpected Turbulence: The German EU Presidency in the Environmental Field*, „German Politics”, 2000, vol. 9, nr 3, s. 30-31.

²⁰ 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*, Environment Council, Luxembourg 24-25.06.1999.

²¹ Raport Luksemburski określał rolę jaką ma pełnić Prezydencja. Zob. Foreign Ministers of the European Community, *Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification*, Luxembourg 1970.

²² Tzw. Komunikat Paryski przewidywał, że Prezydencję będzie pełnił premier lub prezydent tego państwa członkowskiego, które sprawuje w danym okresie Prezydencję w EWG. Zob. *Communiqué from Meeting of the Heads of Government of the Community*, Paris 9-10 December 1974.

łączących różne obszary polityk Wspólnot, stwarzała szansę zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego, a co za tym idzie postępu integracji. W efekcie „główna rola mediatora przesunęła się z Komisji- pierwotnie główny architekt rozwiązań kompromisowych- w stronę Prezydencji”²³. Jak zauważa Philippa Sherrington „Prezydent jest często postrzegany jako preferowany mediator, przez państwa członkowskie spotykające się w Radzie”²⁴. Stąd też, planowane w Traktacie Lizbońskim wprowadzenie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej²⁵, wywrze wpływ na siłę krajów członkowskich.

Jego kierunek oraz wielkość będzie zależęć 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 praktycznego przejęcia przez te podmioty roli 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.

Uprawnienia formalne, nieformalne oraz przypisywana Prezydencji rola, łącznie składają się na jej możliwość asymetrycznej kontroli nad szeroko rozumianą procedurą²⁶. Drugim, generalnym zasobem siły Prezydencji jest asymetryczny dostęp do informacji²⁷.

Przewaga informacyjna Prezydencji, wynika z faktu, że ma ona dostęp - do nierzadko unikalnej wiedzy- na temat przebiegu procedury oraz preferencji pozostałych aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym, która jest bardzo trudna do uzyskania dla pozostałych członków Rady.

W skomplikowanej sieci interesów, preferencji, wielopoziomowych negocjacji pomiędzy różnymi aktorami, podmiot sprawujący przewodnictwo w Unii Europejskiej, zajmuje kluczową pozycję, gdyż wszystkie „drogi” prowadzą do Prezydencji. Przybiera ona

²³ Werts J., *The European Council*, Amsterdam 1992, s. 95.

²⁴ Sherrington P., *The Presidency in Context*, referat zaprezentowany w trakcie konferencji *The Presidency of the European Union*, Dublin 15-16 październik 1998, s. 4.

²⁵ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, art. 9b ust. 5, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.

²⁶ W literaturze przedmiotu wskazuje się kontrolę nad procedurą jako jedno ze źródeł wpływu Prezydencji na wynik procesu decyzyjnego, ale najczęściej pomija się tam lub niedocenia znaczenia roli przypisywanej tej instytucji, koncentrując się wyłącznie na posiadanych formalnych i nieformalnych uprawnieniach, co uznają za niepełne podejście. Zob. Wall J. A., Lynn A., *Mediation: A Current Overview*, „*Journal of Conflict Resolution*”, 1993, vol. 37, nr 1, s. 160-194; Tallberg J., *Leadership and Negotiation...*, s. 29-31.

²⁷ Schelling T. C., *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge 1960, s. 144; Metcalfe D., *Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council*, „*International Negotiation*”, 1998, nr 3, s. 425-426; Tallberg J., *Leadership and Negotiation...*, s. 29-31.

postać węzła informacji, w którym zbiegają się najważniejsze dane od wszystkich zaangażowanych w proces uczestników. Z kolei jednak decyzja o tym jakie wiadomości trafiają

do nich zwrrotnie, 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 prac.²⁸ 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 Prèзидент”- 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 kompromisu.²⁹

Analizy przygotowywane przez Sekretariat Rady są zazwyczaj bardzo wysoko oceniane przez ustępujące Prezydencje, wskazując jak cennym, dodatkowym zasobem jest wsparcie tego organu dla państwa sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej. Jak zauważył jeden z Belgijskich dyplomatów, 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”³⁰. Szczególne ważne wsparcie Sekretariatu jest dla krajów mniejszych, nie dysponujących olbrzymim potencjałem administracyjnym oraz szerokim zapleczem eksperckim, a także nowoprzyjętych członków Unii Europejskiej. Chęć lub konieczność korzystania z szerokiej pomocy tego organu, rodzi jednak niebezpieczeństwo, że wykorzysta on tą sytuację dla promowania własnych interesów.

Prezydencja cieszy się możliwością sięgnięcia do szerokiego katalogu metod w celu zebrania informacji o rzeczywistych preferencjach krajów członkowskich oraz sondowania ich dolnej granicy ustępstw. Należy tu przede wszystkim: *tours des capitales* (objazdy stolic), *confessionals* (tłumacząc z ang. konfesjonały), kwestionariusze. Zdobyte w ten sposób

²⁸ *Council Decision of 6 December 2006...*, art. 23, ust. 3.

²⁹ 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.

³⁰ Cyt. za : Bassompierre G., *dz. cyt.*, s. 107.

informacje o preferencjach państw członkowskim oraz możliwym polu uzyskania porozumienia, będą bardzo ważne dla przedstawienia tzw. kompromisu Prezydencji³¹.

Zwiększenie znaczenia i uprawnień Prezydencji, a także dalsze jej umacnianie wraz z postępującym rozwojem wspólnot i Unii Europejskiej, stanowiło odpowiedź zmierzającą do rozwiązania problemów wspólnego działania w ramach struktur integracyjnych oraz podniesienia jego efektywności i skuteczności. Jednakże 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 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”³².

Wpływanie na proces decyzyjny przez formowanie agendy

Agendę rozumiemy jako „zbiór zagadnień (kwestii), które są poważnie rozpatrywane w przestrzeni politycznej”³³. 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 stwarzało 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 sposoby³⁴:

- 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.

³¹ Westlake M., *dz. cyt.*, s. 383; Tallberg J., *Leadership and Negotiation...*, s. 59;

³² Tallberg J., *Leadership and Negotiation...*, s. 31-32.

³³ Princen S., *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.

³⁴ Tallberg J., *Agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy”, 2003, vol. 10, nr 1, s. 5.

Ustalanie agendy

Pod pojęciem ustalenia agendy rozumiemy „zdolność danego aktora do inicjacji propozycji polityki w celu jej rozpatrzenia przez grupę legislatorów”³⁵.

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 i Rady Unii Europejskiej jest w zdecydowanej większości predeterminowana przez wcześniejsze ustalenia, roczne i wieloletnie programy działania oraz bieżące ważne wydarzenia polityczne.³⁶ Pomimo tych ograniczeń sprawując Prezydencję państwa członkowskie mogą skutecznie wykorzystywać kształtowanie agendy dla realizacji własnych interesów.

Każde państwo przed objęciem Prezydencji musi przedstawić jej program, na który składa się deklaracja polityczna, wskazująca jej najważniejsze priorytety, harmonogram wszystkich spotkań Rady³⁷ oraz wskazania agend tych posiedzeń³⁸, 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. To jest tym, kto 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”³⁹. Wykorzystując te uprawnienia członek obejmujący przewodnictwo w Radzie, może z łatwością wprowadzać nowe zagadnienia do debaty prowadzonej na poziomie Unii Europejskiej, zwiększając świadomość występowania problemu⁴⁰, de facto ciesząc się „prerogatywą formułowania problemu”⁴¹.

³⁵ Pollack A. M., *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford 2003, s. 24.

³⁶ Neligan D., *Organising the Presidency: The Council Perspective*, referat zaprezentowany w trakcie konferencji *The Presidency of the European Union 1998*, s. 7; Westlake M., *dz. cyt.*, London 1995, s. 63-65; Guggenbühl A., *Cook Book of the Presidency of the European Union [w:] Negotiating European Union*, Meerts P. W., Cede F. (eds.), Basingstoke, Hampshire, Houndmills, New York, 2004, s. 174-176; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *dz. cyt.*, s. 52.

³⁷ *Council Decision of 6 December 2006...*, art. 1 ust. 2.

³⁸ Tamże, art. 4. ust. 2.

³⁹ Wywiad przeprowadzony przez Jonasa Tallberg z Göranem Perssonem, ówczesnym premierem Szwecji, Szwecja 25 stycznia 2005.

⁴⁰ Tallberg J., *Agenda-shaping powers...*, s. 6.

⁴¹ Svensson A.-C., *In the service of the European Union. The role of the Presidency in negotiating the Amsterdam Treaty 1995–1997*, Ph.D. dissertation, Uppsala University 2000, s. 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 około dwa, dwa i pół roku przed przejściem przewodnictwa w Unii. Czas ten należy poświęcić na zapewnienie poparcia dla inicjatywy.

Uczestnicy Rady Europejskiej często podkreślają, że skuteczne wpływanie na agendę można wywrzeć przede wszystkim w fazie przygotowań Prezydencji.⁴² 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 dwa⁴³, dwa i pół roku⁴⁴, zaś samo pierwsze czytanie aktu projektu w Radzie zajmuje przeciętnie piętnaście miesięcy⁴⁵. 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 skutecznie nie tylko je blokować, ale również znacząco odsuwać rozstrzygnięcie w czasie.

Ważny jest tu również sposób głosowania nad projektem w Radzie lub Radzie Unii Europejskiej oraz możliwości jego blokowania przez inne instytucje UE (zwłaszcza Parlament Europejski i Komisję), organ ustawodawczy kraju członkowskiego, lub jego społeczność w procesie referendum. Gdy dla przyjęcia propozycji potrzebna jest jednomyślność, konieczne będzie uwzględnienie preferencji wszystkich państw członkowskich, gotowych do zablokowania decyzji, lub zaproponowania np. wypłat ubocznych. Z kolei w przypadku głosowania większością kwalifikowaną można pominąć te

⁴²Tallberg J., *Bargaining Power in the European Council*, Stockholm 2007, s. 24.

⁴³Golub J., *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*, "International Organization", 1999, vol. 53, nr 4, s. 739-740.

⁴⁴*Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. Ambroziak A., Mielecka M., Ostrzyniewska K., Woicka I., Warszawa 2005, s. 201.

⁴⁵Tamże, s. 208.

kraje, które nie są konieczne do stworzenia koalicji wygrywającej. W sytuacji kiedy w proces decyzyjny lub implementację zaangażowane są inne podmioty, mogące je zastopować, także ich preferencje muszą być brane pod uwagę, w stopniu uzależnionym od kontekstu sytuacyjnego.

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 Tallina⁴⁶.

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 zakresu aktualnego podejmowania decyzji w celu „obrony zagadnienia”, przez manipulowanie obowiązującymi wartościami wspólnoty, mitami, politycznymi instytucjami oraz procedurami”⁴⁷.

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.

Teoretycznie Prezydencja mogłaby, samodzielnie decyzją, wykluczyć z agendy pewne zagadnienie i to na różnych szczeblach: Rady, komitetów i grup roboczych. 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

⁴⁶ 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. Arter D., *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.

⁴⁷ Bachrach P., Baratz M., *Decisions and nondecisions: an analytical framework*, "American Political Science Review", 1962, vol. 57, s. 632.

problemu. Po drugie, wprowadzając takie zagadnienie do agendy, nadaje mu bardzo niski priorytet, de facto zamrażając wszelkie prace nad taką inicjatywą.

Co ciekawe, 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 Rüdiger Würzel, „Komisja nie jest chętna do wydatkowania cennych zasobów na propozycję, jeśli nadchodząca Prezydencja sygnalizuje, że przypisze niski priorytet do danego dossier”⁴⁸.

Możliwość wykluczenia zagadnienia z agendy w drodze przypisania mu niskiego priorytetu zasadza się na posiadanych przez Prezydencję uprawnieniach zapewniających jej kontrolę nad przebiegiem procedury. Jeśli nie może pewnych zagadnień pominąć w agendach prac, np. w konsekwencji wcześniejszych zobowiązań podjętych przez Radę, to będzie starała się uwzględnić tą problematykę w minimalnym zakresie.

W niektórych przypadkach będzie również zdolna do rzucenia zagadnienia z porządku obrad, w konsekwencji niewystarczającego przygotowania danej kwestii w Komitecie lub grupie roboczej.⁴⁹ 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 sal⁵⁰ oraz tłumaczy dla organów przygotowujących decyzje. Przyznaje ona pierwszeństwo jednym przed drugimi, mając na uwadze stawiane przez siebie priorytety. Co więcej może zdecydować, w przypadku przedłużania się prac grupy roboczej, o przydzieleniu jej tłumaczy, którzy pierwotnie mieli obsługiwać inne ciało przygotowawcze.⁵¹

Prezydencja rezygnując z pełnienia roli facylitatora w negocjacjach pomiędzy krajami członkowskimi, de facto uniemożliwia osiągnięcie porozumienia. Stwierdza, że istnieje

⁴⁸ Würzel R.K.W., *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.

⁴⁹ Artykuł 21 Regulaminu Rady stanowi: Nie naruszając innych przepisów niniejszego regulaminu wewnętrznego, Prezydencja organizuje posiedzenia różnych komitetów i grup roboczych w taki sposób, aby ich sprawozdania były dostępne przed posiedzeniem Coreperu, na którym mają być one rozpatrywane. O ile nie ma nagłej potrzeby, Prezydencja – co najmniej pięć dni roboczych przed posiedzeniem Coreperu – odkłada na kolejne posiedzenie Coreperu punkty dotyczące aktów prawnych w rozumieniu art. 7, nad którymi komitet lub grupa robocza nie ukończyły swoich dyskusji. Council Decision of 6 December 2006..., art. 21.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

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, 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 zagadnienie⁵². W efekcie kwestii tej w trakcie szczytu w Nicei poświęcono zaledwie piętnaście minut⁵³, co świadczyło o dobrym przygotowaniu tego tematu, znacznie lepszym od pozostałych trzech omawianych obszarów⁵⁴.

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.

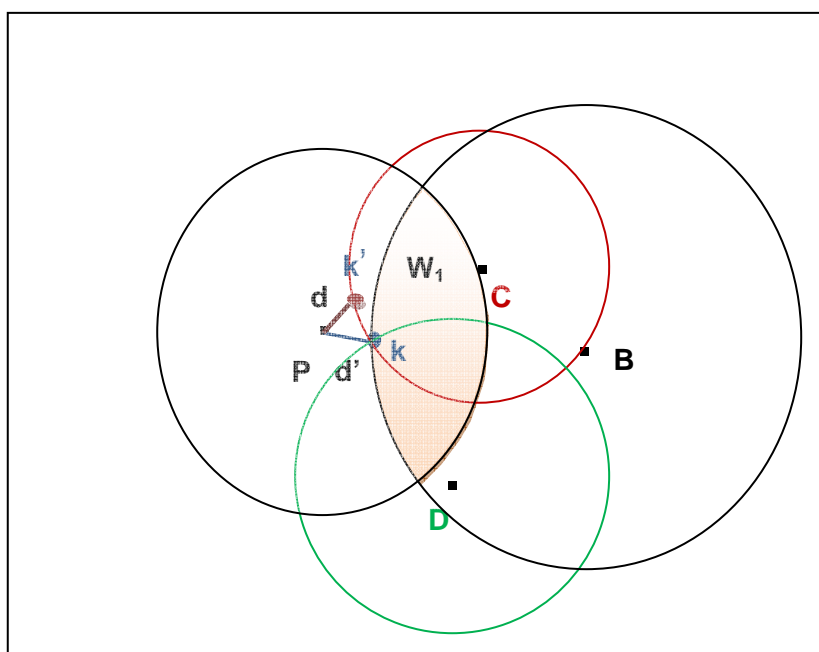
Szczególne znaczenie trzeba tu przypisać możliwości formułowania tzw. kompromisu Prezydencji, co ma służyć efektywnemu wypracowywaniu porozumień pomiędzy krajami

⁵² Stubb A., *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2002, s. 115.

⁵³ Trzaskowski R., *Dynamika reformy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 239-240.

⁵⁴ Parzymięs S., *Reformy instytucjonalne w Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2000, nr 4, s. 25.

członkowskimi. Efekt ten można również wzmocnić procedując w oparciu o metodę negocjowania jednolitego tekstu, gdzie prawo do jego modyfikowania posiada 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 rys. 1.



Rys. 1. Możliwość wpływania Prezydencji na punkt zawarcia porozumienia. 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 realizacji jego interesów.

Źródło: Opracowanie własne.

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 posiada uczestnik **P**. Jeżeli właściwie rozpoznał on preferencje pozostałych graczy, to proponuje zawarcie porozumienia w punkcie **k**, a więc możliwe do przyjęcia rozwiązanie, 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 (obszar zacieniowany). 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 kraju.⁵⁵ Jak celnie stwierdzili Mark Stubb i Alexander Gray „wydaje się, że końcowy układ był korzystny dla kilku, a doprowadził do szału wielu. (...) Zdziwiająco ostateczny rezultat nie różnił się dramatycznie od pierwszej propozycji przedstawionej przez Francję w Nicei”⁵⁶.

W przypadku jednomyślności zdolność wpływania Prezydencji na punkt podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia jest oczywiście mniejsza, niż w sytuacji, gdy wymagane jest uzyskanie dla propozycji poparcia wyrażonego kwalifikowaną większością głosów (pod warunkiem, że jej celem nie jest utrzymanie status quo).⁵⁷ 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, dla przyjęcia propozycji byłaby potrzebna większość kwalifikowana, wówczas przewodniczący **P**, zaproponowałby kompromis w punkcie **k'**, który jest bliższy optymalnej realizacji jego interesów, gdyż odcinek $d < d'$. Oczywiście założenia te są właściwe dla przypadków, w których nie występują wypłaty uboczne oraz porozumienia pakietowe, gdyż ich pojawienie się będzie modyfikować granice rozwiązań możliwych do przyjęcia przez graczy w danej, odosobnionej kwestii. Gdyby w tej samej sytuacji Prezydencję sprawował gracz **C**, mógłby promować propozycję kompromisu leżącą w podzbiorze **W₁**, blisko optymalnego punktu realizacji jego interesów, a więc znacząco odbiegającego od punktu **k'**.

⁵⁵ W efekcie, zgodnie z narodowym stanowiskiem Francji, określając wagę głosów państw w Radzie, silnej uwzględniono kryterium populacji. Jednocześnie liczba głosów ważonych przyznanych Paryżowi, była równa Berlinowi, co sprawiało wrażenie równego statusu tych dwóch krajów członkowskich. W rzeczywistości jednak waga głosu Niemiec była większa od Francji, w wyniku wprowadzenia fakultatywnego kryterium liczby ludności, dla którego próg decyzyjny określono na poziomie 62%.

⁵⁶ Gray M., Stubb A., *The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?*, „Journal of Common Market Studies”, 2001, Vol. 39, Annual Review, s. 15.

⁵⁷ 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: Tallberg J., *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, 2004, vol. 42, nr 5, s. 1005-1006; Thomson R., *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, „Journal of Common Market Studies”, 2008, vol. 46, nr 3, s. 599.

Wielkość wpływu, 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. Stąd też przed przystąpieniem do głosowania „pozycja tych, którzy zachowują milczenie musi zostać zidentyfikowana i ukierunkowana”⁵⁸.

Prezydencja może również oddziaływać na wynik procesu decyzyjnego w Radzie oraz Radzie Europejskiej 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 wynik procesu decyzyjnego przez korzystanie z prawa do reprezentacji

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 jest prawo pierwotne⁵⁹, zaś wobec Parlamentu Europejskiego znajduje swoje uzasadnienie głównie w Regulaminie Rady⁶⁰.

⁵⁸ F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *dz. cyt.*, s. 52

⁵⁹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 18 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 321, 29.12.2006.

⁶⁰ *Council Decision of 6 December 2006...*, art. 26.

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 formę daleką od pełnej przejrzystości. Przewodniczący reprezentując Radę, otrzymuje pewien margines negocjacyjny, który jest niezbędny, aby zawrzeć porozumienie zwłaszcza z Parlamentem Europejskim. W połączeniu z małą transparentnością dla wszystkich nie zaangażowanych bezpośrednio w rozmowy aktorów⁶¹, stwarza to wyjątkową szansę oddziaływania na ostateczny punkt jego zawarcia.

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 COREPEAR I lub II), przewodniczącego delegacji Parlamentu Europejskiego (posła sprawozdawcę i/lub przewodniczącego właściwej komisji) oraz przedstawiciela właściwej dyrekcji generalnej Komisji (zazwyczaj na szczeblu Dyrektora Generalnego lub Dyrektora odpowiedzialnego za projekt aktu legislacyjnego).⁶²

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:

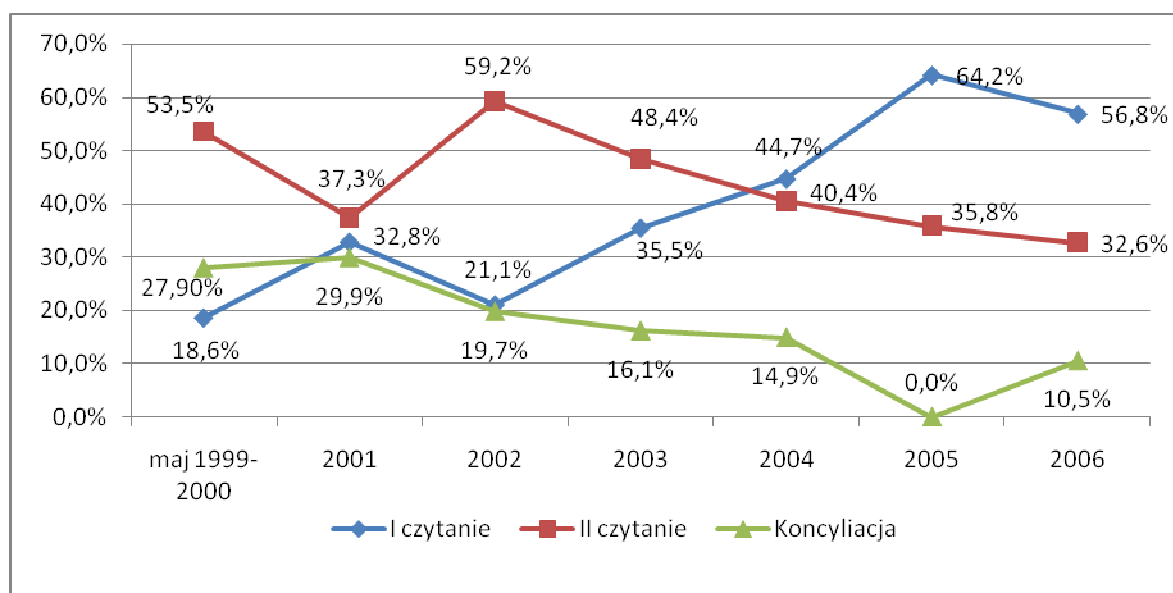
„Kiedy [trialogi] działają udanie, Parlament oraz Rada robią niewiele więcej niż składanie podpisu na porozumieniu, które uprzednio zostało wynegocjowane między małą grupą aktorów. (...) Po stronie Rady, siła oraz wpływ Prezydencji są wyraźnie wzmocnione. COREPER może zostać zmarginalizowany, przez skuteczną próbę zdominowania przez Prezydencję procesu tworzenia

⁶¹ Jest to ocena powszechnie wyrażana w literaturze przedmiotu np. zob.: Farrell H., Héritier A., *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, SIEPS Report No. 7, Stockholm 2003, s. 8-9, 22-24; Tallberg J., *Leadership and Negotiation...*, s. 145;

⁶²European Parliament, *Conciliations and Codecision. A Guide to how the Parliament co-legislates*, DV\684001EN, lipiec 2007, s. 15.

polityki w przeforsowywaniu wczesnych porozumień. Te ostatnie oferują jej wyjątkową możliwość, żeby realizować własną polityczną agendę w ciągu sześciu miesięcy”⁶³.

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.



Rys. 2. Odsetek rozporządzeń oraz dyrektyw przyjętych na poszczególnych etapach procedury współdecydowania w okresie maj 1999-2006.

Źródło: Na podstawie Komisja Europejska, *Codecision, May 1999 to December 2006, Some Statistical Data*, ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision_stat_en.pdf, s. 4, 03.01. 2009 r.

Rys. 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, wzmacnia wpływ, jaki posiada Prezydencja na kształtowanie wyniku procesu decyzyjnego, ze względu na rolę odgrywaną w dialogach. 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 partykularnych interesów, poprzez odpowiednie kształtowanie przebiegu negocjacji, tak aby osiągnięte porozumienie było bliskie preferencjom kraju sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej.

⁶³ Farrell H., Héritier A., *dz. cyt.*, s. 24-25.

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. Jak nie trudno zauważyć, obydwie omówione powyżej możliwości, mogą wzajemnie się wzmacniać.

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 możliwości 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, jaki i teź instytucji z innymi podmiotami.

Szczególne znaczenie sprawowanie Prezydencji będzie miało dla państw małych i średnich, których zasoby strukturalne oraz liczba głosów ważonych w Radzie trudniej skutecznie wykorzystać dla 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”⁶⁴. W podobnym tonie wypowiada się również Lena Hjelm-Wallén stwierdzając, że „przewodnictwo jest najważniejszym zasobem siły- trzymasz w rękach cugle”⁶⁵

⁶⁴ Wywiad przeprowadzony przez Jonasa Tallberga z Erriką Tuomioją, ówczesną Minister Spraw Zagranicznych Finlandii, Finlandia 27 maj 2005.

⁶⁵ Wywiad przeprowadzony przez Jonasa Tallberg z Leną Hjelm-Wallén, ówczesną Minister Spraw Zagranicznych Szwecji, Szwecja 28 wrzesień 2004.