

Adam Jaskulski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej¹

W kontekście przygotowań Polski do prezydencji w Radzie UE oraz w związku z kampanią informacyjną związaną z tym wydarzeniem, konieczne wydaje się opisanie czym jest prezydencja, jakie są modele jej sprawowania i przede wszystkim jakie są jej funkcje – zadania.

Z racji zachodzących procesów integracji, także prezydencja uległa określone mu przeobrażeniu od początku lat 50-tych XX wieku, głównie uległo wzrostowi jej znaczenie. Jako przyczyny tego faktu wskazuje się: rozwój Rady Europejskiej, zwiększenie zaangażowania międzynarodowego UE, przede wszystkim dynamiczny rozwój w ostatnich latach WPZiB, zwiększenie znaczenia trilogu oraz współpracy w ramach komitetu koncyliacyjnego².

Przyjęta w niniejszym artykule koncepcja podziału i nazwy funkcji, nie jest jedyna ani najlepsza, jednakże głównym powodem przyjęcia tego podziału jest jego klarowność.

Pojęcie prezydencji

Punktem do właściwego (dobrego) wykonywania funkcji prezydencji jest określenie rzeczywistego celu, jaki prezydencja ma spełniać dla danego państwa członkowskiego, gdyż to rzutuje na wykonywanie wszystkich funkcji w czasie przewodnictwa. Biorąc przykład prezydencji fińskiej z 1999 r., która za cel obrała wzmocnienie obrazu Finlandii jako odpowiedzialnego partnera w sprawach europejskich, automatycznie rzutowało na sposób wykonywania poszczególnych funkcji, gdzie najważniejszymi stały się funkcje bezstronnego mediatora, dobrego zarządzającego procesem decyzyjnym z bardzo ograniczonymi próbami promowania swoich własnych interesów narodowych. Tym samym już liczba fińskich priorytetów była mniejsza w porównaniu do innych państw członkowskich³.

¹ Artykuł ten powstał w dużej części na bazie wiedzy, informacji pozyskanych podczas uczestnictwa w dwóch seminariach „How to manage a presidency?”, które odbyły się w Berlinie w styczniu 2008 roku i kwietniu 2009 roku. Ponieważ w wielu miejscach korzystam z wiedzy tam uzyskanej, ale bez możliwości dokładnego odniesienia się do tego źródła, pozwałam sobie stworzyć ten oto przypis generalny na samym początku.

² B. Bjurulf, *How did Sweden Manage the European Union?*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung Center for European Integration Studies Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, „Discussion Paper”, C 96/2001, s. 2.

³ R. Bengtsson, O. Elgström, J. Tallberg, *Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, No. 3, s. 317.

Przyjmując jako punkt wyjściowy konieczność zdefiniowania pojęcia prezydencji, należy jednakże na wstępie odnieść się do pojęć używanych w TWE oraz TL, a także Regulaminie Wewnętrznym Rady⁴. W TUE pojęcie prezydencji pojawia się kilkakrotnie, natomiast tylko raz używa się go w TWE. W art. 4 TUE jest także mowa o „szefie państwa lub rządu Państwa Członkowskiego, które przewodniczy Radzie”. Można przyjąć, iż prezydencja jest swego rodzaju instytucją, natomiast przewodnictwo czy konkretniej przewodniczenie, jest jej stroną wykonawczą i techniczną. Prezydencja jest podmiotem bardziej ogólnym, natomiast jeśli mowa o przewodnictwie albo przewodniczącym zawsze jest to odniesione do Rady. Prezydencję można przypisać bardziej państwu członkowskiemu, natomiast przewodnictwo konkretnej osobie. Dopiero w decyzji z 1 stycznia 2007 r. (5/2007 WE/Euratom) ustanawiającej porządek sprawowania prezydencji, zostaje dodany określniki iż jest to prezydencja Rady.

Sytuacja zmienia się diametralnie w TL. Wtedy pojęciem prezydencji zostaje nazwana grupa trzech państw kierujących pracami Rady z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, łącznie przez 18 miesięcy. Natomiast pojęcie przewodnictwa zostaje przypisane kierowaniu przez dane państwo pracami Rady przez okres 6 miesięcy. Następuje odejście od używania słowa prezydencja samodzielnie i dołączone zostają określniki: Prezydencja Rady czy Prezydencja Rady Europejskiej.

Jednakże w praktyce sprawowanie prezydencji nie jest ograniczone tylko i wyłącznie do RUE, ale dotyczy całego pionu międzyrządowego w ramach, przede wszystkim procesu decyzyjnego, w Unii Europejskiej. Dlatego jest ona sprawowana także na poziomie Rady Europejskiej, COREPERU, Grup Antici i Mertens oraz grup roboczych Rady UE. Obejmuje ona także wszelkie Komitety o podobnym charakterze, jak np. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa czy Komitet art. 36. Należy mieć świadomość, iż nawet obecnie pewne grupy robocze, o bardzo technicznym charakterze jak Grupa Robocza ds. Legislacji i Kodyfikacji są wyłączone spod systemu prezydencji, a przewodniczenie ich obradom zostało przekazane do Sekretariatu Generalnego RUE. Regulamin wewnętrzny wprowadza pewne szczególne uregulowania dotyczące współpracy pomiędzy prezydencjami, mające na celu lepszą koordynację przede wszystkim pracy w grupach roboczych polegające na możliwości albo obowiązku przewodniczenia niektórym komitetom (poza COREPER) albo grupom roboczym przez prezydencję, która będzie kończyła dane dossier albo w przypadku posiedzenia Rady, które wychodzi poza okres sprawowania ówczesnej prezydencji⁵.

Rada ustalając kalendarz prezydencji, kierowała się dwiema podstawowymi zasadami. Pierwsza mówi o tym, że w ramach prezydencji grupowej państwo rozpoczynające prezydencję powinno być państwem dużym, jednakże zasada ta doznaje wyjątków, ponieważ trio presidencyjne jest obecnie dziewięć, a państw dużych mamy tylko sześć. Uzupełnieniem tej zasady jest, że w sytuacji gdy nie rozpoczyna trio presidencyjne państwo duże, musi to być państwo „starej Unii” (czyli któreś z państw, które było w UE przed 1 maja 2004 r.). Druga zasada mówi o tym, iż prezydencję na przemian powinno sprawować państwo „starej Unii” z państwem „nowej Unii” (te kraje, które wstąpiły do UE po 30 kwietnia 2004 roku). Jednakże i ta zasada posiada pewne wyjątki związane po pierwsze z większą liczbą państw „starej

⁴ Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom), Dziennik Urzędowy L 285, 16/10/2006 P. 0047–0071.

⁵ Ibidem.

Unii” oraz koniecznością uwzględnienia kalendarza wyborczego w państwach członkowskich, tak aby wybory nie odbywały się w przeddzień lub w czasie trwania przewodnictwa.

Modele sprawowania prezydencji

Powszechnie można mówić o różnych modelach sprawowania prezydencji. Dokonując typologii, można wskazać na kilka podziałów. Pierwszy to prezydencja brukselska i prezydencja „ze stolicy” czyli krajowa. Drugi to prezydencja scentralizowana i zdecentralizowana. Oczywiście owe wyróżniki mają charakter typów idealnych, w praktyce poszczególne prezydencje są mieszanką tych modeli. Dlatego też podane poniżej wyjaśnienia tych pojęć mają przede wszystkim wskazać, nawet poprzez celowe wyostrenie pewnych elementów, definicje jak najmocniej ukazujące cechy poszczególnych modeli.

Prezydencja brukselska (Brussels based Presidency) oznacza, iż główna odpowiedzialność za prowadzenie prezydencji od strony techniczno-administracyjno-zarządzającej spoczywa na Stałym Przedstawicielstwie danego państwa członkowskiego w Brukseli. Także ma ono ogromny wpływ na merytoryczny przebieg prac, gdyż rząd danego państwa zakreśla tylko ogólne ramy sprawowania prezydencji, natomiast jej treść pozostawia do wypełnienia swojemu Stałemu Przedstawicielstwu. W związku z tym w ogromnym stopniu zostaje wzmocnione osobowo SP państwa sprawującego prezydencję i z założenia są tam wysyłane osoby o najlepszym przygotowaniu merytorycznym. Model prezydencji krajowej⁶ (capital based presidency) oznacza, iż ośrodek odpowiedzialny z przygotowanie, kierowanie prezydencją od strony organizacyjno-logistycznej, ale co najważniejsze także w pełni od strony merytorycznej umiejscowiony jest w stolic państwa sprawującego prezydencję, a rola Stałego Przedstawicielstwa sprowadzona zostaje do wykonywania decyzji podjętych w stolicy oraz dostarczania informacji koniecznych dla decydentów w państwie prezydencji.

Prezydencje brukselskie można by określić jako bardziej techniczne niż polityczne. Najczęściej ten model wybierany jest przez mniejsze państwa członkowskie o ograniczonych zasobach ludzkich i finansowych. Jako główną korzyść tego modelu wskazuje się przeniesienie centrum decyzyjnego do miejsca, w którym w rzeczywistości toczy się prezydencja. Dzięki temu łączy się merytoryczną trafność decyzji z ich szybkością. Przyjmuje się także, iż ten model prowadzi do ograniczenia kosztów, gdyż część stanowisk w SP nie jest dublowana przez odpowiedniki w kraju, do których należy decyzja, którą osoba w Brukseli ma wykonać. Oprócz tego przez fakt obecności na miejscu i jednocześnie podejmowania wiążących decyzji, mogą być one także najbardziej optymalne gdyż osoby te mają bezpośredni dostęp do źródeł informacji mniej czy bardziej formalnych, a więc nie zachodzi niebezpieczeństwo szumu informacyjnego i wąskich gardeł, jak w przypadku konieczności konsultowania się ze stolicą. Krajowy model prezydencji pozwala zachować większą kontrolę polityczną nad jej przebiegiem. Zważywszy na znaczenie większe zaplecze merytoryczne w państwie członkowskim, ma możliwość podejmowania z tego powodu trafniejszych decyzji. W ocenie osób zaangażowanych w realizację prezydencji

⁶ Pomimo, że jak wskazano wyżej i zgodnie z tłumaczeniem z języka angielskiego powinno mówić się o prezydencji kierowanej ze stolicy, zaproponowane pojęcie „model prezydencji krajowej” jest bardziej gramatyczne niż próba tworzenia odpowiednika tej nazwy w języku polskim na podstawie słowa „stolica”.

brukselski model jest jednak modelem bardziej efektywnym. Jednak nigdy politycy z racji choćby spotkań Rad i Rady Europejskiej nie dadzą w pełni „carte blanche” swojemu Stałemu Przedstawicielstwu, a więc zawsze powstaje pytanie o zakres jego swobody, a z drugiej strony zakres nadzoru ze strony rządu.

O prezydencji zdecentralizowanej mówimy, gdy poszczególne ministerstwa mają dużą swobodę w kształtowaniu swojego programu sektorowego, a także podczas trwania prezydencji mają sporą autonomię w zakresie przygotowywania poszczególnych spotkań, polityki informacyjnej czy prawa do podejmowania decyzji w kluczowych kwestiach dla danego obszaru. Także sama prezydencja nie jest kierowana z jednego ośrodka decyzyjnego, ale jest wypadkową współpracy kilku aktorów, choć z możliwością wskazania tego wiodącego. W sensie szerokim o prezydencji zdecentralizowanej możemy mówić w sytuacji mocnego włączenia regionów w przeprowadzenie prezydencji.

Przeciwieństwem modelu prezydencji opisanego powyżej jest prezydencja scentralizowana, która charakteryzuje się występowaniem jednego głównego ośrodka decyzyjno-koordynującego. Poszczególne ministerstwa mają możliwość tylko proponowania głównych założeń swego programu, natomiast to rząd lub inna jednostka powołana do organizacji i przeprowadzenia przewodnictwa, decyduje o wszelkich priorytetach danego państwa. Polityka informacyjna jest prowadzona przez główną jednostkę, a wszelkie wystąpienia poszczególnych ministrów muszą być konsultowane z centrum decyzyjnym. Podobnie zarządzanie stroną internetową, bardzo ważnym narzędziem komunikacji, następuje przez jeden podmiot, bez prawa samodzielnego umieszczania materiałów przez poszczególne ministerstwa.

Jak zostało podniesione na początku, są to typy idealne, które w praktyce nie występują. Rzeczywisty model prezydencji jest mieszanką dwóch wyróżnionych typologii, a jego głównym determinantem jest porządek konstytucyjny danego państwa członkowskiego i model prowadzenia polityki europejskiej stosowany w danym państwie na co dzień.

Funkcja ustalania agendy (agenda-shaping)

Prezydencja z racji długości okresu jej trwania nie ma możliwości wyznaczenia celów w perspektywie średniookresowej, jednakże w ramach codziennego funkcjonowania UE odgrywa ogromną rolę w przebiegu i efekcie końcowym procesu decyzyjnego⁷.

Należy w pełni pamiętać o ograniczeniach systemowych prezydencji, w których jednym z podstawowych jest wspomniana już długość okresu jej sprawowania. W tym okresie można zainicjować pewne propozycje legislacyjne (w bliskiej współpracy z KE, która musi w ramach I filaru je przedłożyć), kontynuować pracę swoich poprzedników w zakresie pewnych dossier, czy w niektórych przypadkach zakończyć sprawy, które są na agendzie od roku albo półtora.

Powszechnie mówiąc o funkcjach prezydencji związanych z agendą używa się pojęcia agenda setting. J. Tallberg stoi na stanowisku, iż właściwszym pojęciem, zważywszy na realny wpływ prezydencji na agendę, jest pojęcie agenda shaping, w ramach którego możemy wyróżnić: agenda setting, agenda structuring, agenda exclusion. W ocenie

⁷ D. Metcalfe, *Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council*, „International Negotiation”, 3/1998, s. 414.

J. Tallberga ujmowanie działalności związanej z agendą tylko poprzez pryzmat wprowadzania nowych inicjatyw jest zbyt wąskie. Takiemu stanowisku należy przyznać rację. Pierwsze najbardziej ogólne z tych pojęć należy rozumieć jako „formowanie” agendy, co ma wskazywać na pewne ograniczenie związane z wpływem prezydencji na agendę wynikające przede wszystkim z rolling agenda. Wchodząc w bardziej szczegółowe klasyfikacje należy stwierdzić, iż drugie pojęcie oznacza ustalanie agendy, czyli wprowadzanie nowych spraw (dossier) nie podnoszonych przez wcześniejsze prezydencje. Drugi element agenda shaping, czyli agenda structuring oznacza zdolność do kierowania dossier, które już w momencie obejmowania przez dane państwo przewodnictwa są na stole negocjacyjnym, polegające albo na przyspieszaniu prac nad daną kwestią albo na ich spowalnianiu. Ostatnie oznacza możliwość blokowania poszczególnych dossier, a przede wszystkim ich aktywnego usuwania z agendy, jeśli się na niej już znajdują⁸.

Wzrost znaczenia prezydencji jako agenda shaping związany jest w znacznym stopniu z osłabieniem roli KE w systemie UE, co także skutkowało w praktyce odebraniu przez prezydencję Komisji jej funkcji mediacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi⁹.

Tak jak w przeszłości mówiło się, iż prezydencja to „responsabilité sans pouvoir” (odpowiedzialność bez władzy), co obecnie już nie jest stwierdzeniem aktualnym tak podobnie, nie do końca można się zgodzić ze stwierdzeniem, iż „nie prezydencja kreuje agendę, ale agenda prezydencję”, o czym poniżej¹⁰.

Prezydencja decyduje o włączeniu danych spraw do agendy poszczególnych spotkań (wraz z KE), ile czasu zostanie przeznaczony na przedyskutowanie poszczególnych kwestii, o kolejności spraw na agendzie oraz o momencie przeprowadzenia głosowania. Oczywiście ustalanie agendy w zasadniczym stopniu zdeterminowane jest przez działalność wcześniejszych prezydencji, a więc normalny tryb pracy UE, dlatego w rzeczywistości wpływ danego państwa sprawującego prezydencję na agendę jest mocno ograniczony (rolling agenda). Dotyczy to przede wszystkim aktywności w ramach I filaru, gdyż tutaj decydem odpowiedzialnym za przygotowywanie projektów aktów prawnych jest KE, a do tego przyjmowane są one w przeważającej większości w długotrwałej procedurze współdecydowania. Inaczej sytuacja ma się w ramach II i III filaru, gdzie państwo może samodzielnie przedłożyć propozycję aktu normatywnego, a decyzja choć w przeważającej większości przypadków jednomyślna, podejmowana jest tylko w gronie państw członkowskich¹¹.

W ramach agenda setting, program to jedno, ale np. prezydencja samodzielnie ustala tematy spotkań nieformalnych ministrów, co pozwala jej na położenie nacisku na punkty szczególnie ją interesujące¹².

Istnieją jednak pewne instrumenty umożliwiające prezydencji wpływanie na agendę poprzez jej „zamrażanie”. Po pierwsze, prezydencja może w przypadkach nowych propozycji przedkładanych przez Komisję nie wpisywać ich do porządku obrad, co wcale nie

⁸ J. Tallberg, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” vol. 10, Issue 1, February 2003, s. 1–2, 4–5.

⁹ Ibidem, s. 15.

¹⁰ B. Bjurulf, op. cit., s. 24.

¹¹ Por. H. Vos, E. Baillieul, *The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung Center for European Integration Studies Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, „Discussion Paper”, C 102/2002, s. 5–6.

¹² J. Tallberg, *The agenda-shaping*, op. cit., s. 6–7.

jest czymś bardzo rzadkim. KE posiada formalnie instrument, jakim jest skarga na bezczynność instytucji, aby zapobiegać tego typu działalności, jednakże zważywszy na długotrwały czas oczekiwania na rozstrzygnięcia ETS, jest to środek bardzo mało efektywny. Po drugie, jak zostało wcześniej wskazane, prezydencja decyduje o czasie przeznaczonym na rozpatrywanie poszczególnych spraw oraz momencie głosowania nad nimi. Jeśli chce spowolnić procedowanie nad daną sprawą, która już znajduje się na agendzie, może prowokować tego typu sytuacje, które potencjalnie mogą prowadzić do niezadowolonych delegacji. Po trzecie, w sytuacjach, gdy reprezentant któregoś z państw członkowskich poprosi o konsultacje ze swoją stolicą, automatycznie działalność nad taką sprawą jest zawieszona. Oczekiwanie na odpowiedź, a potem ponowne umieszczenie danej sprawy na agendzie, pozwala prezydencji po raz kolejny na zamrożenie procesu decyzyjnego, nawet jeśli państwa występujące o konsultacje w danym momencie nie posiadają mniejszości blokującej¹³. Pewne możliwości wpływania na szybkość rozpatrywania spraw oraz ich ostateczny kształt w procedurze współdecydowania dają prezydencji kontakty z PE. Zważywszy na mniejsze zainteresowanie KE kontaktami pomiędzy współlegislatorami, prezydencja posiada najlepszy dostęp do informacji o preferencjach PE, a z drugiej strony ona przekazuje najczęściej właściwej komisji PE informacje o możliwych kompromisach ze strony Rady. Jednakże należy mieć świadomość, iż stosowanie tych środków możliwe jest w praktyce tylko w wypadkach bardzo ważnych interesów danego państwa, gdyż zbyt częste posługiwanie się tymi technikami bez wątplenia wpłynie negatywnie na odbiór danego państwa wśród partnerów¹⁴.

Należy pamiętać, iż zdarzają się sytuacje, które w bardzo mocnym stopniu wpływają na agendę prac UE. Najlepszym tego przykładem były ataki z 11 września 2001 r. dokonane w USA oraz wojna w Afganistanie jako konsekwencja tych wydarzeń¹⁵.

Funkcja zarządzająca (administracyjno-koordynująca)

Wydaje się, że w funkcja administracyjno-koordynująca, choć najmniej widoczna dla zwykłych obywateli, jest najważniejszą funkcją sprawowaną przez prezydencję. Właściwe realizowanie tej funkcji wymaga bardzo wysokiej umiejętności organizacyjnych i wysokiego stopnia znajomości sposobu funkcjonowania UE¹⁶. Wydaje się, że najważniejszą funkcją prezydencji jest zarządzanie (menagment) pracami RUE oraz podmiotów jej podległych. Od właściwego wykonywania tej funkcji zależy codzienna praca UE, w szczególności jej międzyrządowych struktur. Prezydencja odpowiedzialna jest za zwołanie posiedzenia danego gremium, za jego prowadzenie, za przyznawanie głosu i jego odbieranie poszczególnym delegacjom, za ustalanie porządku obrad, za decydowanie o zamknięciu dyskusji nad daną kwestią, za decydowanie o przejściu do głosowania, za dokonywanie podsumowań osiągniętych porozumień czy podniesionych głosów, za podpisywanie protokołu spotkania czy na szczeblu Rady za podpisywanie dokumentów w jej imieniu.

¹³ J. M. M. Sierra, *The Spanish Presidency Buying more than it can choose?*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Boon, „Discussion Paper” 112/2002, s. 8–9.

¹⁴ Ibidem, s. 10–11.

¹⁵ H. Vos, E. Baillieul, op. cit., s. 7.

¹⁶ G. Pagoulatos, S. Blavoukos, D. Bourantonis, *Continuity and Change in the post-Constitution EU Presidency: A New Actor in Town?*, EUSA Ninth Biennial International Conference March 31–April 2, 2005 Austin, Texas, s. 14.

Prezydencja odpowiedzialna jest także za przygotowanie logistyczne spotkań, tych odbywających się w Brukseli i Luksemburgu we współpracy z Sekretariatem Generalnym RUE, a tych odbywających się w państwie członkowskim przede wszystkim samodzielnie. Na pomoc w tym zakresie może liczyć prezydencja przede wszystkim w obszarze obsługi tłumaczeniowej.

Dodatkowo Rada Europejska bardzo często w swoich konkluzjach wyznacza obowiązki prezydencji, polegające najczęściej na przygotowaniu określonego raportu, sprawozdania itp. Stąd dochodzi kolejny element poszerzający faktyczną władzę państwa przewodniczącego RUE¹⁷.

Należy jednak pamiętać, iż każda decyzja proceduralna podjęta przez prezydencję podczas prac Rady może zostać zmieniona zwykłą większością głosów członków RUE. Także każdy dokument czy list wyrażający stanowisko Rady, wydawany przez prezydencję musi podlegać wcześniejszemu zatwierdzeniu przez Radę albo COREPER¹⁸.

Funkcja mediacyjna (honest broker)

Funkcja mediacyjna (honest broker-brokering) jest bardzo istotna dla uzyskiwania akceptacji państw członkowskich dla przyjmowanych przez Radę dossier. Przyjmuje się, że rolę jaką spełnia w tym czasie prezydencja powinna być wykonywana w oderwaniu od swoich interesów narodowych. Członek delegacji prezydencji powinien kierować się interesem Unii Europejskiej, a jego celem powinno być osiągnięcie konsensu pomiędzy państwami członkowskimi. Oczywiście jest, iż prezydencja posiada nadal swoje interesy, jednakże powinna być zdolna „poświęcić” je w imię osiągnięcia konsensu, a nie być przyczynkiem do zaostrzania sporu. Zdarzały się sytuacje na posiedzeniach poszczególnych gremiów, gdy to państwo, które w ocenie części pozostałych państw członkowskich przedkładając propozycję faktycznie dążyło do promowania swojego interesu wbrew większości państw członkowskich, zostało poproszone o przekazanie przewodnictwa danego gremium innemu państwu członkowskiemu, o bardziej neutralnej postawie w zakresie rozpatrywanej sprawy. Jest to swoiste wotum nieufności dla przedstawiciela prezydencji, choć takie sytuacje nieczęsto mają miejsce.

Mogłoby się wydawać, iż z racji wprowadzania reżimu stosowania QMV do coraz większej liczby obszarów prawa wspólnotowego, funkcja ta, nawet pomimo zwiększania liczby państw członkowskich powinna być łatwiejszą. Jednak ponieważ decyzyjność Rady nawet w wypadkach, gdzie można wykorzystywać QMV jest oparta na konsensusie, tzn. próbie znalezienia takiego stanowiska, które zadowoli wszystkie państwa członkowskie, dlatego też do realnego głosowania dochodzi bardzo rzadko, tylko w około 10–12% procedowanych spraw. Dodatkowo w wielu sytuacjach dochodzi do tego nie dlatego, iż nie udało się osiągnąć porozumienia, ale choćby dla celów wewnętrznych – rząd danego państwa, chce pokazać krajowej opinii publicznej swój sprzeciw w danej kwestii, gdyż takie jest zapotrzebowanie polityczne, nawet w sytuacji akceptowalności przyjętych rozwiązań.

Należy mieć świadomość obecności przy stole negocjacyjnym dwóch delegacji państwa sprawującego prezydencję, jednej która przewodniczy obradom, drugiej będącej de-

¹⁷ H. Vos, E. Baillieul, op. cit., s. 6.

¹⁸ Rada Unii Europejskiej, *Council Guide. Presidency Handbook*, Luty 2006, s. 16.

legacją narodową, czyli mającą w normalny sposób reprezentować interesy tego państwa, które aktualnie sprawuje prezydencję. W tej sytuacji powstaje pytanie o stosunek tych dwóch delegacji do siebie. Najbardziej neutralne zachowanie w ramach tego duetu polega na popieraniu przez delegację narodową stanowiska prezydencji.

Promowanie własnych specyficznych interesów oraz właściwe wykonywanie funkcji „honest broker” i bezstronnego mediatora nie stoją w całkowitej opozycji. Jeśli chodzi o pierwszy element to dotyczy on priorytetów danego państwa członkowskiego w czasie prezydencji, które stara się promować, ale oczywiście w interesie całej UE. Natomiast drugi element odnosi się przede wszystkim do rozwiązywania poszczególnych problemów czy przebiegu procesu decyzyjnego. A więc stawianie tych postaw w opozycji do siebie nie jest zasadne.

Bez wątpienia konieczność wyważenia działalności prezydencji pomiędzy własnymi interesami a interesami poszczególnych państw członkowskich, czyli właściwym wykonywaniem funkcji honest broker, zawsze będzie przedmiotem dyskusji. Nie ma wątpiwości, co zostało już wcześniej wskazane, iż akceptowalne jest przez państwa niesprawujące w danym momencie prezydencji, promowanie własnych interesów narodowych przez kraj prezydencji, ale tylko w określonych granicach. Przekroczenie tej granicy powoduje sprzeciw ze strony państw członkowskich. Zachowania polegające na faworyzowaniu swoich interesów przez prezydencję jest akceptowane przez inne państwa członkowskie, gdyż mają one świadomość, iż same za jakiś czas znajdą się na tym miejscu i będą chciały działać w ten sam sposób. Do 2004 roku okres oczekiwania na sprawowanie kolejnej prezydencji wynosił ok. 6 lat. Zważywszy na wydłużenie tego okresu – obecnie do ok. 13 lat – można przypuszczać, iż margines akceptacji, dla propagowania przez prezydencję jej interesów narodowych, ze strony pozostałych państw zostanie zwiększony.

Styl prezydencji nie może być całkowicie nastawiony na poszukiwanie konsensusu, jeśli chodzi o rolę mediatora. Prezydencja musi mieć możliwość i przekonanie o konieczności narzucania niektórych rozwiązań, w przypadkach zbyt długich dyskusji i znacznych rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi¹⁹.

Istotną rolę w realizacji funkcji mediacyjnej prezydencji odgrywa SG RUE, ponieważ z racji permanentnej współpracy ze wszystkimi państwami posiada świetną orientację w interesach poszczególnych członków UE, a tym samym informacje konieczne do zaproponowania przez prezydencję porozumienia satysfakcjonującego wszystkich członków Rady²⁰.

Funkcja Reprezentacyjna

Można wyróżnić dwa rodzaje tej funkcji, zewnętrzna tzn. w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz wewnętrzna związana z reprezentowaniem interesów Rady w kontaktach z instytucjami i organami UE.

W ramach II filaru prezydencja jest odpowiedzialna za reprezentowanie Unii w stosunkach zewnętrznych, wprowadzanie w życie przyjętych decyzji, przedstawianie stanowiska UE na forach konferencji międzynarodowych oraz organizacji międzynarodowych. Trak-

¹⁹ B. Bjurulf, op. cit., s. 7.

²⁰ Por. R. Bengtsson, O. Elgström, J. Tallberg, op. cit., s. 16.

tat amsterdamski nałożył na prezydencję obowiązek negocjowania umów zawieranych przez UE w ramach II i III filaru. W ramach tych dwóch filarów, z powodu wyłączenia KE oraz konieczności podejmowania większości decyzji jednomyślnie, państwo sprawujące przewodnictwo ma dużo większą możliwość ustalania agendy prac²¹.

W przypadku funkcji reprezentacji zewnętrznej prawo do ustalania priorytetów pozwala na wybór państw czy obszarów zainteresowań według preferencji każdej z prezydencji²². Inną już kwestią pozostaje spójność takiej polityki w perspektywie średniookresowej i długookresowej, jak to dzieje się obecnie, gdy w zależności od państwa sprawującego prezydencję następują przeskoki z basenu Morza Śródziemnego na Bałkany czy Europę Wschodnią i Kaukaz.

Prezydencja w ramach funkcji reprezentacyjnej zewnętrznej odpowiedzialna jest m.in. za przewodniczenie wszystkim spotkaniom odbywanym w ramach negocjacji z państwami chcącymi przystąpić do UE, chyba że na podstawie decyzji Rady, zostanie do tego upoważniona KE.

W ramach funkcji wewnętrznej reprezentacji można wyróżnić wśród najważniejszych, kontakty z: Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

Oficjalne kontakty każdej prezydencji z PE rozpoczynają się i kończą wystąpieniem szefa rządu lub państwa na jego sesji oraz w pierwszym przypadku, przedstawieniem programu prezydencji a w drugim jej osiągnięć. Nad owymi wystąpieniami odbywa się debata. Prezydencja odpowiedzialna jest także za kontakty z PE w związku ze współpracą legislacyjną, co jest niezmiernie istotne dla przebiegu procesu decyzyjnego w I filarze. Prócz tego, w ramach prawa PE z występowaniem z zapytaniem do Rady oraz zapraszaniem poszczególnych jej przedstawicieli na posiedzenia PE albo jego Komisji, prezydencja odpowiedzialna jest za kontakty z PE także w tym zakresie²³. Zgodnie z TUE prezydencja zdaje sprawozdanie PE po każdym spotkaniu Rady Europejskiej oraz raz w roku z postępów poczynionych w rozwoju UE. Parlament ma także być prawo informowany o działaniach podejmowanych w ramach II i III filaru, podobnie jak w innych kwestiach powyżej omówionych, ten obowiązek ciąży na prezydencji.

Punktem wyjścia w zakresie kontaktów z KE jest porozumienie się z nią co do jej rocznego programu legislacyjnego, a w przypadku Polski, co jest obecnie możliwe, próba oddziaływania na 5-letni program KE przedstawiany PE wraz z wnioskiem o wotum zaufania dla nowej KE. Jest to konieczne, gdyż w innym wypadku w ramach I filaru rola prezydencji w ramach agenda setting zostanie ograniczona do biernego obserwatora. Tym samym zapisanie nawet dobrych i wzniosłych inicjatyw z zakresu działalności Wspólnot w programie prezydencji, będzie tylko i wyłącznie chwytem marketingowym, jeśli nie znajdziemy wcześniej poparcia KE dla tych idei.

Rada na podstawie art. 230 i 232 TWE może wnosić skargę na nieważność aktu wydanego przez KE, PE lub EBC; może wnosić skargi na bezczynność tych podmiotów; jednocześnie jej działanie lub bezczynność może być przedmiotem wskazanych skarg do ETS. Tym samym w przedstawionych przypadkach zachodzi konieczność reprezentowania Rady przed ETS, tę funkcję pełni prezydencja. W określonych przypadkach, gdy np. Rada

²¹ J. M. M. Sierra, op. cit. s. 15–16.

²² J. Tallberg, *The agenda-shaping*, op. cit., s. 7.

²³ Rada Unii Europejskiej, *Council...*, op. cit., s. 47.

skarży akt wydany przez KE, a w praktyce ów akt jest korzystny dla danego państwa członkowskiego, zachodzi problem, z którym mamy do czynienia także przy wykonywaniu funkcji honest broker, czyli z jednej strony konieczność reprezentowania interesu wspólnego, z drugiej interes partykularny danego państwa członkowskiego.

Funkcja symboliczna

Funkcja symboliczna, jest związana z określonym przekazem, jaki władze państwa sprawującego prezydencję chcą przekazać społeczności międzynarodowej oraz własnej opinii publicznej. Jest to funkcja istotna przede wszystkim dla polityków wysokiego szczebla, natomiast administracja przygotowująca prezydencję ma za zadanie właściwie przygotować teatr działań dla polityków. Dla rządu szczególnie istotne są spotkania Rady Europejskiej oraz nieformalne spotkania wysokiego szczebla na terenie państwa członkowskiego, a także szczyty UE z najważniejszymi państwami świata (USA, Chiny, Rosja, Brazylia, Indie, Japonia), gdzie prezydent czy szef rządu może pokazać się jako „przywódca Unii Europejskiej” u boku innych mężów stanu. Ważne jest także dla przywódców dokonanie pewnego przełomu podczas sprawowania prezydencji, np. w przypadku RFN można tu wskazać wznowienie procesu reform traktatowych, dla Francji zakończenie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego. Owe spotkania są tak organizowane oraz reżyserowane, aby przywódcę państwa prezydencji pokazać w jak najkorzystniejszym świetle. W przypadkach niektórych państw, mogą te działania wręcz wydawać się pompacyjne i egzaltowane. Celem tego typu zachowań jest wzmocnienie pozycji danego przywódcy w UE oraz w jego państwie, gdyż z samej racji sprawowania prezydencji, tak naprawdę niezależnie od osiągniętych sukcesów, przybywa kilkanaście procent popularności, a w kontekście permanentnej kampanii wyborczej w niektórych państwach, jest to bardzo ważne źródło popularności, z którego nie można nie skorzystać. Inne państwa członkowskie godzą się na tego typu działania, gdyż mają świadomość, iż za jakiś czas one znajdują się na tym miejscu i także będą chciały zbić kapitał polityczny na prezydencji w Radzie UE.

Podsumowanie

Artykuł miał na celu zaprezentowanie określonego spojrzenia na to czym jest prezydencja, jakie są możliwości jej sprawowania oraz przede wszystkim na jej funkcje. Dopiero od kilku lat można zauważyć większe zainteresowanie tą problematyką. Przegląd dokonany powyżej pokazuje, że obecnie niedocenywanie roli prezydencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej byłoby dużym błędem.

Poszczególne autorzy, analitycy mogą przypisywać określonym funkcjom mniejsze lub większe znaczenie. Jednakże tylko właściwe wywiązywanie się z nich wszystkich pozwoli osiągnąć główny cel, jaki stawia sobie każde państwo członkowskie, czyli przeprowadzenie dobrej prezydencji. Oczywiście nie są to jedyne elementy wpływające na to, ale bez wątpienia kluczowe.