

Redakcja

Tomasz Husak, Filip Jasiński

Prezydencja w Unii Europejskiej

Perspektywa praktyczna



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Prezydencja w Unii Europejskiej

Perspektywa praktyczna

Redakcja: Tomasz Husak, Filip Jasiński

Współautorzy: Anna Piesiak, Richard Szostak

Słowo wstępne: Ambasador Jan Tombiński

Warszawa 2010

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-84-5

Printed in Poland
by KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

Jan TOMBIŃSKI

Słowo wstępne 5

Od autorów 7

Tomasz HUSAK

Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony 9

1. Postanowienia traktatowe 10

2. Od podejścia *bottom up* do podejścia *top down* 13

3. Wzrost znaczenia Sekretariatu Generalnego
Rady Unii Europejskiej 15

4. Spotkania trójstronne 16

5. Triumf nieformalnej dyskusji 17

6. Prezydencja wobec obszaru wspólnej polityki zagranicznej
i bezpieczeństwa 18

Podsumowanie 20

Anna PIĘSIĄK

Zwykła procedura prawodawcza 22

1. Przygotowanie projektu aktu prawnego 23

2. Przekazanie wniosku legislacyjnego
Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu 24

3. Jednoczesne prace w Radzie i w Parlamencie Europejskim 24

4. Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim 25

5. Ewentualna zmiana wniosku legislacyjnego przez Komisję Europejską	26
6. Pierwsze czytanie w Radzie	27
7. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wspólnego stanowiska Rady Unii Europejskiej	28
8. Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim	29
9. Opinia Komisji Europejskiej w sprawie poprawek Parlamentu Europejskiego w drugim czytaniu	30
10. Drugie czytanie w Radzie Unii Europejskiej	30
11. Procedura pojednawcza	30
12. Podpisanie aktu prawnego i publikacja	32
 <i>Richard SZOSTAK</i>	
Rola Prezydencji w ramach zwykłej procedury prawodawczej	35
1. Aktorzy procedury	35
2. Pierwsze czytanie - faza biurokratyczna	38
3. Drugie czytanie - faza polityczna	40
4. Procedura pojednawcza - trzecie czytanie	42
Podsumowanie	43
 <i>Filip JASIŃSKI</i>	
Uczestnictwo w posiedzeniach w trakcie Prezydencji	45
1. Wstępne przygotowania - pomoc internetowa	45
2. Przygotowania strategiczne i taktyczne	46
3. Najważniejsze zadania związane z Prezydencją:	47
4. Organizowanie i prowadzenie posiedzeń grup roboczych Rady Unii Europejskiej	48
5. Wskazówki dla mówców podczas posiedzeń	51
6. „Chlebak Prezydencji”, czyli lista zadań do wykonania przed udaniem się na posiedzenie	53
7. Zamiast podsumowania	55
8. Jak widzą nas inni	57
O autorach	59

Słowo wstępne

Siedem lat po przystąpieniu do Unii Europejskiej, w drugiej połowie 2011 roku, Polska będzie sprawować przez sześć miesięcy przewodnictwo w Radzie UE. Traktat z Lizbony w istotny sposób zmienił zakres i charakter narodowych Prezydencji, wprowadzając instytucję stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także znacznie rozszerzając pole współdecyzji Parlamentu Europejskiego. Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. postanowień Traktatu z Lizbony spowodowało konieczność dostosowania przez kolejne państwa sprawujące przewodnictwo rotacyjne metod pracy do nowych ram instytucjonalnych, nie zdjęło z nich jednak przy tym odpowiedzialności za kierowanie pracami w większości dziedzin składających się na wspólne działania Unii Europejskiej.

Przygotowania do przewodniczenia Unii Europejskiej to okres szczególnie ciekawy. Poznanie najdrobniejszych szczegółów procedur decyzyjnych, przyporządkowanie prowadzonych spraw konkretnym ekspertom w ministerstwach i urzędach centralnych, rozpoznanie stanowisk wszystkich państw członkowskich oraz instytucji unijnych, wreszcie udział w kursach merytorycznych i językowych, to tylko niektóre z zadań czekających polskich urzędników i dyplomatów. Przygotowania do przewodnictwa trzeba przy tym łączyć z ciągłymi obowiązkami wynikającymi z bieżącej pracy UE i z prezentowaniem polskiego stanowiska w odniesieniu do omawianych aktów prawnych, czy decyzji politycznych. Tak intensywny okres pracy powinien długoterminowo zaowocować lepszym przygotowaniem polskiej administracji do wykorzystania szansy, jaka wynika dla rozwoju Polski z członkostwa w Unii Europejskiej.

Mam wielką nadzieję, że prezentowana Państwu publikacja, autorstwa trojga pracowników Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE oraz pracownika Sekretariatu Generalnego Rady UE, okaże się przydatnym materiałem informacyjnym, dydaktycznym i pogładowym, stanowiącym cenne uzupełnienie zajęć warsztatowych i wykładów, prowa-

dzonych od października 2009 r. do końca roku 2010 w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w ramach szkoleń centralnych, oferowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP ponad tysiącu przedstawicielom krajowej administracji publicznej w związku z przygotowaniem do polskiej Prezydencji.

Prezentowany materiał powstał na podstawie licznych rozmów i wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami instytucji unijnych oraz z osobami z państw członkowskich, zaangażowanymi w prowadzenie wcześniejszych Prezydencji. Zebrano w nim zarówno praktyczne wskazówki jak i wyjaśnienia prawne i proceduralne, które mogą okazać się pomocne w przygotowaniu do prowadzenia grup roboczych Rady Unii Europejskiej, a także w trakcie negocjowania aktów prawnych w Parlamencie Europejskim. W niniejszym opracowaniu został uwzględniony także szczególny kontekst zmian jakie dla codziennego funkcjonowania Unii Europejskiej przyniosło wprowadzenie Traktatu z Lizbony.

Życzę Państwu aby przebieg polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej przyniósł ogromną satysfakcję zawodową. To wydarzenie historyczne, którego wszyscy jesteśmy ważnymi uczestnikami i - warto o tym pamiętać zarówno podczas przygotowań jak i w trakcie naszego Przewodnictwa. Następna Prezydencja Polski w UE już za około czternaście lat!

*Ambasador Jan Tombiński
Stały Przedstawiciel RP przy UE*

Od autorów

**Tomasz Husak, Filip Jasiński,
Anna Piesiak, Richard Szostak**

Niniejsza publikacja zawiera informacje zebrane w ostatnich kilku latach w trakcie rozmów z licznymi ekspertami instytucji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich, którzy pracowali w ramach ówczesnych Prezydencji. W żadnej mierze nie stanowią one formalnego stanowiska polskiego rządu, ani któregokolwiek z ministerstw lub urzędów centralnych, nie powinny też być traktowane jako oficjalne wytyczne dotyczące realizacji zadań związanych z przygotowaniem oraz z prowadzeniem prezydencji Polski w UE. Są jednak swoistym katalogiem dobrych i złych praktyk potwierdzonych doświadczeniem wielu naszych kolegów, z którymi mieliśmy okazję i przyjemność współpracować, a którzy zgodzili się anonimowo podzielić się nimi. Dziękujemy im za okazaną pomoc.

Naszym głównym celem jest zwrócenie uwagi na kontekst instytucjonalno-prawny związany z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, który ma wpływ na formułę funkcjonowania Prezydencji, na kwestie organizacyjne dotyczące prowadzenia posiedzeń oraz na negocjowanie aktów prawnych i dokumentów politycznych w relacjach z instytucjami UE i z państwami członkowskimi, a także przypomnienie kluczowych elementów procedur decyzyjnych - tak z punktu widzenia doświadczeń zdobywanych podczas pracy w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej, jak i uwzględniając kontekst Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej przy Unii Europejskiej w Brukseli (stąd też pewne celowe skróty myślowe, powtórzenia, przypomnienia oraz terminologia fachowa codziennie wykorzystywana przez urzędników zaangażowanych w proces europejski).

Z własnego doświadczenia wiemy, jak wiele zależy od dobrego przygotowania ekspertów do udziału w posiedzeniach nie tylko z merytorycznego punktu widzenia, lecz również organizacyjnego, w tym zarządzania czasem, dostępu do informacji oraz możliwości terminowego skonsultowania stanowiska ze „stolicą”. Zebrane przez nas uwagi mogą tym samym okazać się przydatne ekspertom, którzy w drugiej połowie 2011 roku będą brać udział w pracach polskiej Prezydencji. Wydaje się nam jednocześnie, że wiele z tych dobrych praktyk będzie mogło śmiało znaleźć zastosowanie w codziennej praktyce administracji krajowej również po okresie przewodniczenia pracom Unii Europejskiej.

Formuła naszej publikacji pozostaje otwarta: tabele i schematy mają na celu możliwie przejrzyste przekazanie Czytelnikom licznych uwag. Unikamy tym samym zbytniego teoretyzowania, zakładając, że część skrótów i nazw jest już bardzo dobrze znana osobom zaangażowanym, często od dawna, w proces integracji europejskiej. Mamy nadzieję, że takie pragmatyczne podejście do tematu zainteresuje Czytelników.

Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony

dr Tomasz HUSAK

W grudniu 2009 r. strona internetowa euractiv.com prowokacyjnie zatytułowała swój artykuł *Time to Abolish the EU's Rotating Presidency*¹. Czy jest to właściwe określenie w sytuacji, gdy przedstawiciele Prezydencji rotacyjnej nadal będą przewodniczyć dziewięciu formacjom Rady Unii Europejskiej i blisko 270 komitetom i grupom roboczym? Czy polska prezydencja w 2011 r. nie będzie miała większej roli do spełnienia w Unii Europejskiej?

Analiza warunków, w jakich wykonywane będzie polskie przewodnictwo w drugiej połowie 2011 r. musi brać pod uwagę fakt, że proces implementacji postanowień Traktatu z Lizbony nadal trwa. W okresie prezydencji hiszpańskiej zakończył się pierwszy etap dostosowywania często niejednoznacznych postanowień Traktatu do rzeczywistości brukselskiej, która oprócz implementacji przepisów prawnych opiera się na wielu niepisanych i nieformalnych zasadach. Prezydencja hiszpańska przedstawiła odpowiedzi na wiele nurtujących nas pytań, ale należy zgodzić się z twierdzeniem, szeroko promowanym w kuluarach brukselskich, że to Prezydencja belgijska pozostawi po sobie mocno ugruntowane zasady dalszego funkcjonowania. Jednak już dzisiaj można zauważyć kilka kształtujących się wyraźnych trendów.

Po pierwsze, ustanowienie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

¹ Zob. www.euractiv.com/en/future-eu/time-abolish-eu-rotating-presidency/article-110129.

stwa zmieniają tryb funkcjonowania UE w wielu aspektach. Po drugie, pojawiają się zmiany organizacyjne wynikające z nowego podziału ról w ramach dotychczasowej trojki (Prezydencja rotacyjna, przewodniczący KE i wysoki przedstawiciel), ale również między Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i Radą UE. Można więc postawić tezę, że realizacja zadań Prezydencji będzie w dużo większej mierze uzależniona od ukształtowanych powiązań pragmatycznych między poszczególnymi aktorami, na każdym szczeblu zarządzania. Strona nieformalna zyska dzięki temu dużo większe znaczenie.

W naszym opracowaniu dokonamy analizy roli Prezydencji rotacyjnej w postanowieniach traktatowych. Pokażemy również, jakie czytelne zmiany w funkcjonowaniu UE przyniosły pierwsze miesiące prac w ramach obowiązującego Traktatu z Lizbony. W naszej opinii należy przede wszystkim skupić się na następujących trendach:

- ◆ kształtującej się nowej roli Rady Europejskiej;
- ◆ wzroście znaczenia pozycji Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej;
- ◆ częstszego wykorzystywania instrumentu rozmów trójstronnych z Parlamentem Europejskim;
- ◆ powodzeniu nieformalnych ustaleń;
- ◆ zmianie systemu przewodnictwa w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).

Każdą z tych zmian przeanalizujemy pod kątem skutków dla prac polskiej Prezydencji. Powyższy katalog nie jest na pewno wyczerpujący. Rywalizacja pomiędzy poszczególnymi instytucjami nadal trwa i bardzo możliwe jest, że do lipca 2011 r. pojawią się nowe zjawiska wpływające mniej lub bardziej na rolę Prezydencji rotacyjnej.

1. Postanowienia traktatowe

Traktat z Lizbony ustanowił nowy system przewodnictwa w: Radzie Europejskiej, Radzie do spraw Zagranicznych, Radzie do spraw Ogólnych, w innych formacjach Rady, a także w większości grup roboczych Rady Unii Europejskiej.

Rada Europejska. Prezydencja rotacyjna została zastąpiona przez wybieranego na 2,5 roku stałego przewodniczącego, z możliwością ponownego jednokrotnego wyboru (zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r. został nim belgijski premier Herman Van Rompuy). Przewodniczący odpowiada za prowadzenie prac Rady Europejskiej i za zapewnienie

przygotowań oraz kontynuacji jej prac, a także *zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, zgodnie z art. 15 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady Europejskiej, przyjętym na mocy decyzji Rady Europejskiej 2009/882/UE z 1 grudnia 2009 r. na przewodniczącym ciąży obowiązek ścisłej współpracy z Prezydencją rotacyjną w następujących kwestiach:

- ◆ nie później niż rok przed rozpoczęciem danego półrocza, na podaniu do wiadomości przewidywanych dat posiedzeń Rady Europejskiej w tym półroczu;
- ◆ przedłożeniu Radzie do spraw Ogólnych projektu porządku obrad z uwagami;
- ◆ przygotowaniu wstępnych wytycznych do konkluzji Rady Europejskiej i, w stosownych przypadkach, projektu konkluzji i projektów decyzji Rady Europejskiej, które są przedmiotem debaty na forum Rady do spraw Ogólnych.

Ponadto regulamin nakłada na Prezydencję rotacyjną następujące obowiązki:

- ◆ zdawanie Radzie Europejskiej sprawozdania z prac Rady;
- ◆ zastępowanie przewodniczącego Rady Europejskiej w razie jego śmierci lub pozbawienia go mandatu;
- ◆ przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu priorytetów prezydencji i wyników osiągniętych w danym półroczu.

Rada do spraw Zagranicznych (ang. *Foreign Affairs Council* - FAC) - ta formacja Rady powstała w wyniku podziału Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) na dwie odrębne formacje - Radę do spraw Ogólnych (GAC) i Radę do spraw Zagranicznych (FAC). Przewodniczy jej wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zgodnie z decyzją Rady Europejskiej nr 2009/880/UE z 1 grudnia 2009 r., podjętą za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, została nią dotychczasowa komisarz ds. handlu, Brytyjka Catherine Ashton). Wysoki przedstawiciel pełni jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (HR/VP). Warto podkreślić, że w kwestii przewodnictwa FAC, zgodnie z art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady (decyzja Rady 2009/937/UE z 1 grudnia 2009 r.) Wysokiego przedstawiciela *może w razie potrzeby zastąpić członek tego składu reprezentujący państwo członkowskie sprawujące półroczną Prezydencję w Radzie*. Istotny jest również

art. 26, który wskazuje, że przed Parlamentem Europejskim, *w razie potrzeby może go zastąpić członek tej Rady, reprezentujący państwo członkowskie, które sprawuje półroczną Prezydencję Rady.*

Ważny z punktu widzenia Prezydencji rotacyjnej jest ponadto przypis 3 w regulaminie prac Rady, który mówi, że *w przypadku, gdy Rada do spraw Zagranicznych jest zwoływana w celu omawiania kwestii wspólnej polityki handlowej, jej przewodniczącemu zastępuje półroczna Prezydencja, zgodnie z art. 2 ust. 5 akapit drugi.*

Rada do spraw Ogólnych (ang. *General Affairs Council - GAC*) i pozostałe formacje Rady. Zgodnie z zasadami wypracowanymi przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony - z wyłączeniem Rady do spraw Zagranicznych - przewodniczyć im będą przedstawiciele Prezydencji rotacyjnej. Rada do spraw Ogólnych zyskuje szczególną rolę. *Rada do spraw Ogólnych zapewnia spójność prac różnych składów Rady. Przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich ciągłość, w powiązaniu z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją. Jest odpowiedzialna za ogólną koordynację kierunków działania, zagadnień instytucjonalnych i administracyjnych, spraw horyzontalnych, które wywierają wpływ na różne kierunki działania Unii Europejskiej, takich jak wieloletnie ramy finansowe i rozszerzenie, oraz wszelkich spraw powierzonych Radzie przez Radę Europejską, z uwzględnieniem zasad działania unii gospodarczej i walutowej.*

Istotnym elementem wprowadzanym przez Traktat z Lizbony do regulaminu prac Rady jest koncepcja przewodnictwa grupy trzech państw członkowskich wchodzących w skład 18-miesięcznego trio (Polska znajduje się w trio z Danią i Cyprem). Teoretycznie możliwe jest więc ustalenie w ramach tego samego trio, że jedno państwo może przewodniczyć danemu komitetowi/grupie przez 18 miesięcy.

Komitety przygotowawcze/grupy robocze Rady. Komitetowi Stałych Przedstawicieli (COREPER II i COREPER I), który jest odpowiedzialny za przygotowywanie prac Rady, przewodniczyć będzie przedstawiciel państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie do spraw Ogólnych, tj. Prezydencji rotacyjnej (w przypadku COREPER II - stały przedstawiciel przy UE, a COREPER I - z-ca stałego przedstawiciela).

Prace Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, który jest odpowiedzialny za wszystkie kwestie z zakresu WPZiB, będzie prowadzić stały przedstawiciel HR/VP. To samo dotyczy większości grup roboczych z obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Pozostałe grupy robocze i komitety będą nadal prowadzone przez Prezydencję rotacyjną.

Z punktu widzenia analizy prawnej Traktatu wiele dotychczasowych zadań sześciomiesięcznej Prezydencji rotacyjnej pozostanie bez zmian.

Będzie ona nadal odgrywać istotną rolę w nowej unijnej architekturze instytucjonalnej. W szczególności będzie przewodniczyć Radzie do spraw Ogólnych i COREPER, które będą nadal mieć znaczący udział w kreowaniu decyzji.

Rada do spraw Ogólnych nie tylko zapewnia spójność działań wszystkich formacji Rady, ale odgrywa również znaczącą rolę w przygotowaniach do Rady Europejskiej, gdyż zgodnie z art. 15 ust. 6 pkt b) przewodniczący RE *zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do spraw Ogólnych*. W konsekwencji GAC i inne formacje Rady nadal będą w szerokim zakresie odpowiedzialne za przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej.

Rola Prezydencji rotacyjnej nie ogranicza się jedynie do Rady Europejskiej, Rady do spraw Ogólnych oraz poszczególnych formacji Rady. Będzie ona przede wszystkim nadal wywierać wpływ w obszarze stosunków zewnętrznych, biorąc pod uwagę fakt, że COREPER nadal pozostanie odpowiedzialny za przygotowywanie posiedzeń FAC. Bardzo prawdopodobne jest, że minister spraw zagranicznych państwa pełniącego funkcję przewodnictwa będzie zastępował HR/VP w niektórych *dossier*. Zakres i forma odpowiedzialności Prezydencji rotacyjnej za kwestie dotyczące polityki zewnętrznej stanowią wciąż przedmiot pewnych kontrowersji i pogłębionych dyskusji.

2. Od podejścia *bottom up* do podejścia *top down*

Pierwsze miesiące funkcjonowania Traktatu z Lizbony stanęły pod znakiem prób wzmocnienia swojej pozycji przez przewodniczącego RE Van Rompuya. Wykorzystując sytuację kryzysu gospodarczego oraz rozpoczynające się prace nad strategią UE 2020, postanowił on odwrócić dotychczasową praktykę relacji na linii Rada Europejska - Rada Unii Europejskiej, co zostało przez ekspertów nazwane *zmianą podejścia z „bottom up” do „top down”*. Funkcjonujący do tej pory układ „bottom up” zakładał, że to Prezydencja rotacyjna miała bezpośredni wpływ na realizację zarówno swoich priorytetów, jak i zadań wynikających z agendy bieżącej. Działalność legislacyjna rozpoczynała się od dyskusji w ramach grup roboczych Rady. Wyniki tych prac były przyjmowane przez Rady sektorowe, a ewentualny finał skomplikowanych negocjacji następował, jeżeli była taka konieczność, na posiedzeniu Rady Europejskiej (jednym z bardziej emblematicznych przykładów podejścia „bottom up” były negocjacje nad pakietem energetyczno-klimatycznym w październiku 2008 r.). Tymczasem w pierwszych tygodniach swojego funkcjonowania przewodniczący Rady Europejskiej

dał do zrozumienia, że Rada Europejska nie powinna być miejscem szczególnej dyskusji nad poszczególnymi zapisami konkluzji².

Według koncepcji Van Rompuy'a to z Rady Europejskiej powinny wypływać zadania dla Rady Unii Europejskiej, a potem powinna być ewentualnie przeprowadzona ocena ich realizacji i wskazanie dalszych prac. System *top down* został w pełni zastosowany przy pracach nad strategią UE 2020 oraz w kwestii europejskiego zarządzania gospodarczego. W tym ostatnim wypadku Van Rompuy pokusił się nawet o stworzenie dodatkowej specjalnej grupy zadaniowej, składającej się głównie z ministrów finansów państw członkowskich, tzw. Task Force, która ma doprowadzić do przyjęcia konkretnych rozwiązań w październiku 2010 r.

System *top down* doskonale ilustruje pkt. 13 wniosków Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r.: *Rada Europejska zwraca się do grupy zadaniowej oraz do Komisji, by szybko prowadziły dalsze prace nad tymi wytycznymi i przygotowały ich wdrożenie. Rada Europejska oczekuje otrzymania na posiedzeniu w październiku 2010 roku sprawozdania końcowego grupy zadaniowej obejmującego cały zakres jej mandatu.*

Kolejnym krokiem przewodniczącego Van Rompuy'a, mającym na celu konsolidację zasady *top down*, jest z góry ustanowienie głównych tematów dla poszczególnych posiedzeń Rady Europejskiej. W każdym roku planowane jest pięć posiedzeń formalnych. Każde z nich poświęcone będzie następującym tematom:

- ◆ wrzesień 2010 r., z udziałem ministrów spraw zagranicznych, głównie na temat relacji UE z najważniejszymi partnerami na świecie;
- ◆ październik 2010 r., bieżące sprawy (obecnie Task Force) i przygotowania do konferencji na temat zmian klimatu w Cancún;
- ◆ grudzień 2010 r., problematyka innowacyjności;
- ◆ luty/marzec 2011 r., kwestie energetyczne oraz gospodarczo-finansowe³.

Dokładne określenie głównych tematów dla poszczególnych posiedzeń Rady Europejskiej może de facto oznaczać dalsze próby narzucania systemu *top down*. Jest to jeden z aktualnie najważniejszych procesów dostrzegalnych w instytucjonalnej walce po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. W trakcie polskiej Prezydencji należy oczekiwać, że część zadań legislacyjnych będzie nadal realizowana według podejścia *bottom up*, niektó-

² Zob. „The Economist”, 11.03.2010 r.

³ Zob. „L'Express”, 30.06.2010 r.

re tematy, w szczególności z obszaru polityki gospodarczej, w której przewodniczący Van Rompuy ewidentnie dąży do odgrywania czołowej roli, przede wszystkim podejmowane będą przez Radę Europejską i z niej wypływać będą zadania dla Rady Unii Europejskiej, i jednocześnie dla komitetów oraz grup roboczych.

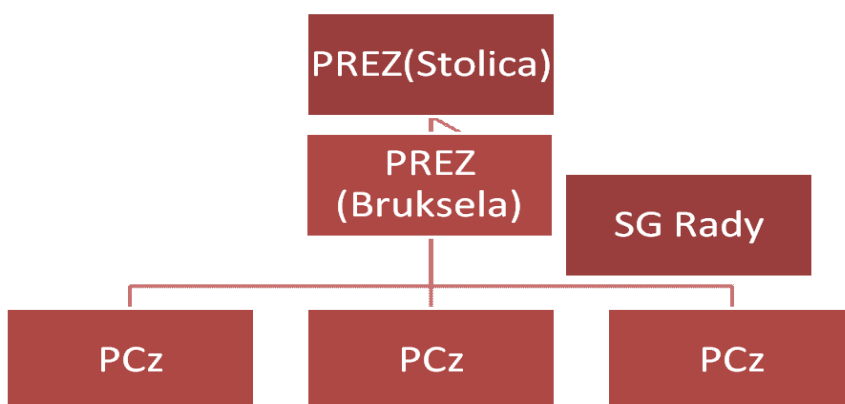
3. Wzrost znaczenia Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej

Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia stałego przewodnictwa Rady Europejskiej jest zmiana równowagi między aktorami wpływającymi na bezpośrednie przygotowania do Rady Europejskiej, w zarządzanie jej agendą i znajomość występujących marginesów negocjacyjnych. Prezydencja z głównego brokera ostatecznych decyzji stała się jedynie jednym z uczestników tego procesu.

W systemie prelizbońskim wszelkie kierunki postępowania (ang. *political guidelines*) na szczyty europejskie ustalane były przez szefa państwa/rządu kraju pełniącego funkcję Prezydencji rotacyjnej. Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej owszem, technicznie wspomagał, tak jak i na pozostałych szczeblach, Prezydencję rotacyjną, ale kluczowe decyzje zapadały na linii stolica - Prezydencja w COREPER II (patrz. rys. 1).

Rys 1.

Rola Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej w procesie przygotowań do Rady Europejskiej w systemie nicejskim

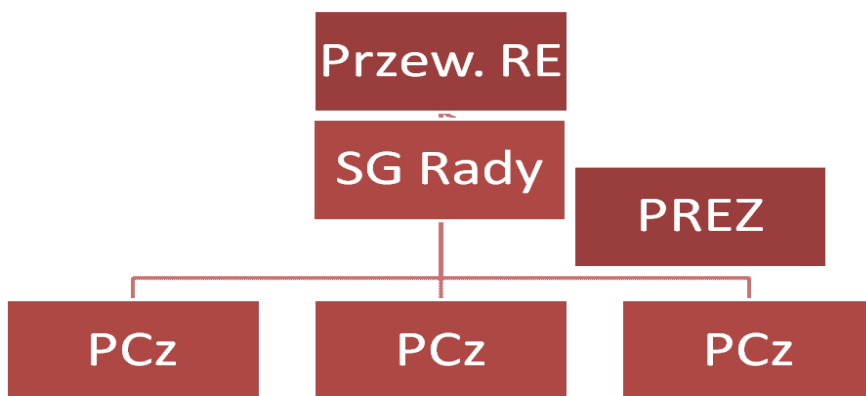


W nowej rzeczywistości instytucjonalnej główna inicjatywa w formułowaniu linii i agendy Rady Europejskiej leży po stronie przewodniczą-

cego Rady Europejskiej, który przecież traktatowo „ściśle współpracuje” z Prezydencją rotacyjną, ale codzienna praca wpływająca na dynamikę przygotowań do szczytu jest realizowana przez gabinet przewodniczącego Rady Europejskiej i Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej. Prezydencja rotacyjna utrzymuje oczywiście uprzywilejowaną pozycję względem pozostałych państw członkowskich, ale należy również do grupy „pentów”, jeżeli chodzi o ostateczną treść konkluzji. Wydaje się, że jest to jedna z najistotniejszych pośrednich zmian wynikających z nowego Traktatu (patrz rys. 2).

Rys. 2.

Rola Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej w procesie przygotowań Rady Europejskiej w systemie lizbońskim



Dla Prezydencji rotacyjnej nowa sytuacja ponownie zależeć będzie od pragmatycznych relacji personalnych. Poprzednie Prezydencje w różny sposób współpracowały z Sekretariatem Generalnym Rady Unii Europejskiej. Regułą było, że duże i doświadczone kraje bardzo mocno ograniczały jego wpływ na proces decyzyjny, sprowadzając go do funkcji technicznych. Z kolei mniejsze, niedoświadczone państwa członkowskie korzystały z szerokich zasobów ludzkich oraz wiedzy prawno-instytucjonalnej Sekretariatu. W nowym kontekście instytucjonalnym Prezydencja rotacyjna właściwie nie ma wyboru i musi być jego „przyjacielem”.

4. Spotkania trójstronne

Traktat z Lizbony modyfikuje klasyczną procedurę współdecydowania, wprowadzając na jej miejsce zwykłą procedurę prawodawczą, która

polega na tym, że Komisja Europejska wnioskuje, a Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski wspólnie przyjmują dany akt prawny (rozporządzenie, dyrektywę, decyzję).

Procedura współdecyzji jest nadal stosowana w wypadku wszystkich wcześniejszych obszarów takich jak, w szczególności: ochrona środowiska naturalnego, transport, rynek wewnętrzny i dotyczące go cztery zasady swobodnego przepływu (towarów, usług, kapitału i osób), polityka zatrudnienia i polityka społeczna, edukacja i szkolenie, zdrowie publiczne i ochrona konsumentów, niektóre obszary wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto zakres procedury współdecyzji został obecnie rozszerzony o znaczną liczbę istotnych obszarów działania, w których poprzednio Parlamentowi Europejskiemu przysługiwało jedynie prawo do konsultacji. Wśród nich są w szczególności rolnictwo i rybołówstwo, współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, liberalizacja usług w określonych sektorach, a także współpraca z krajami trzecimi.

Dla Prezydencji rotacyjnej, na każdym szczeblu oznacza to konieczność częstszych spotkań w tzw. trilogach⁴ z Parlamentem Europejskim. Spotkania te mają na celu wynegocjowanie tekstów kompromisowych i znalezienie porozumienia w sprawie propozycji aktów legislacyjnych. Praktyka prowadzenia trilogów nie została skodyfikowana i zmienia się z prezydencji na Prezydencję. Wspólna deklaracja Rady i Parlamentu na temat praktycznych zasad procedury współdecyzji z 13 czerwca 2007 r. przewiduje, że trilogi mają z reguły charakter nieformalny. Mogą odbywać się na każdym etapie procedury, na każdym szczeblu reprezentacji, w zależności od rodzaju sprawy i oczekiwanego wyniku dyskusji. Należy zwrócić uwagę, że przewodniczący grupy roboczej Rady Unii Europejskiej, albo przewodniczący COREPER, rozpoczyna swój udział w trilogu tylko w sytuacji uzyskania mandatu od pozostałych państw członkowskich.

5. Triumf nieformalnej dyskusji

Już w prelizbońskiej rzeczywistości rozmowy nieformalne stanowiły bardzo ważny element procesu wpływania na ostateczne decyzje w Unii Europejskiej. Często niewymagające większej sprawozdawczości, ograniczające się do ogólnych komunikatów niemających wartości prawnej, stanowiły bardzo kuszący sposób rozwiązywania problemów UE, bez wnikliwej oceny opinii publicznej. System częstych nieformalnych Rad Eu-

⁴ Rozmowy trójstronne nazywane są w codziennym języku w Brukseli „trilogami”, niemniej faktem jest, że wyraz taki nie istnieje w *Słowniku Języka Polskiego*, a w niniejszej publikacji używany jest jedynie dla usprawnienia lektury oraz posługiwania się terminem tożsamym w innych językach.

ropejskich był znacząco nadużywany w momencie wybuchu kryzysu finansowego pod koniec 2008 r. Proces ten kontynuowały Prezydencje czeska i szwedzka w 2009 r.

Od nominacji Van Rompuy na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej, w prasie pojawiło się wiele spekulacji, że Rada Europejska mogłaby spotykać się co miesiąc, głównie w ramach nieformalnych spotkań. Jak wskazaliśmy powyżej, nie zdecydowano się na ten krok, faworyzując czytelny i z góry ustalony kalendarz szczytów tematycznych. Należy jednak pamiętać, że nawet formalne szczyty pozwalają na wypracowanie decyzji w nieformalnych warunkach. Może być to śniadanie, kolacja szefów państw i rządów albo inne spotkanie dwustronne, trójstronne, czterostronne itd.

Pod hasłem triumfu nieformalnej dyskusji nie należy więc rozumieć zwielokrotnienia tego rodzaju spotkań, ale raczej przeniesienie funkcji decyzyjnej z obszaru, gdzie wypowiada się 27 państw członkowskich, do obszaru, gdzie zapraszani są główni zainteresowani. Proces ten już dziś przez badaczy zajmujących się Unią Europejską określany jest jako nowe zjawisko w negocjacjach unijnych, choć tak naprawdę opiera się na klasycznych rozwiązaniach bilateralnej dyplomacji międzynarodowej.

W kontekście polskiej Prezydencji świadomość powyższego faktu oznacza konieczność stworzenia jak najszerszej bazy kontaktów w potencjalnych miejscach „decyzyjnych”, jak gabinety przewodniczącego Komisji Europejskiej, poszczególnych komisarzy, przewodniczącego Rady Europejskiej, dyrekcje Komisji Europejskiej, dyrekcje Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej itp. Jest niezwykle ważne, aby mieć możliwość zwoływania tego rodzaju spotkań i bycia na nie zapraszonym, pamiętając, że często formalne posiedzenia przyjmują to, co już wcześniej zostało wypracowane „na korytarzu” albo w zaciszu czyjegoś gabinetu. Konieczne jest również wypracowanie skutecznych zasad testowania różnego rodzaju inicjatyw pozwalających na odczytywanie rzeczywistych interesów poszczególnych aktorów i na budowę skutecznej strategii negocjacyjnej.

6. Prezydencja wobec obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Istotne konsekwencje dla wykonywania zadań Prezydencji rotacyjnej będzie miał jednak obszar wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Wszystkie kwestie związane z europejską polityką bezpieczeństwa i obrony przechodzą do kompetencji HR/VP. Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa przewodniczyć będzie przedstawiciel desygn-

wany przez HR/VP. To samo dotyczyć będzie grup roboczych Rady Unii Europejskiej takich, jak: PMG, CIVCOM, COARM oraz innych formacji horyzontalnych, jak: Nicolaidis, COHOM, COSCE, CONUN, COADM, CODUN i COARM, zgodnie z decyzją 2009/908 Rady Unii Europejskiej z 1 grudnia 2009 r.

Przedstawiciele HR/VP będą również przewodniczyć grupom geograficznym takim, jak: MAMA, COEST, COWEB, COMME/MOG, COASI, COLAT, COTRA i COAFR. W gestii wysokiego przedstawiciela leżeć będzie nominacja przewodniczących poszczególnych grup. Komitetowi Wojskowemu nadal będzie przewodniczyć, według aktualnych zasad, generał wybrany na trzy lata przez pozostałe państwa członkowskie.

Należy jednak podkreślić, że załącznik II do wyżej wymienionej decyzji Rady nakłada obowiązek ścisłej współpracy HR/VP z sześciomiesięczną Prezydencją rotacyjną w celu zapewnienia spójności działań wszystkich organów przygotowawczych Rady do spraw Zagranicznych.

W gestii Prezydencji rotacyjnej pozostanie przewodnictwo w grupach roboczych Rady Unii Europejskiej: RELEX, COTER, COCON, COJUR i COMAR. Prezydencja rotacyjna będzie również przewodniczyć grupom z zakresu handlu i polityki rozwojowej.

Wysoki przedstawiciel Ashton będzie ponadto dysponować niezwykle silnym zapleczem w postaci tworzonej obecnie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), zgodnie z decyzją Rady 2010/427/UE z 26 lipca 2010 r. Trudno dziś określić, w jakim stanie znajdzie się ta służba w 2011 r., ale na pewno osiągnie ona wówczas wystarczające możliwości działania, aby być konkurencyjną wobec wielu służb dyplomatycznych świata. Możliwość pozyskiwania informacji z ponad 130 delegacji UE na całym świecie oraz ich analiza przez ok. 1500 urzędników dają sporą przewagę względem Prezydencji rotacyjnej w zarządzaniu bieżącym stanowiskiem UE w kwestiach międzynarodowych.

Sytuacja ta stwarza szczególną sytuację dla przedstawicieli prezydencji rotacyjnej, którzy nie przewodniczą obradom, ale nadal muszą wypowiadać się w imieniu Prezydencji. Praktyka w tym zakresie zostanie wypracowana w drugiej połowie 2010 r., kiedy to zostanie powołana większość „stałych przewodniczących”. Można pokusić się o stwierdzenie, że zadania dla Prezydencji rotacyjnej w drugiej połowie 2011 r. mogą zawierać następujące elementy:

- ♦ zapewnienie roli łącznika między państwem członkowskim a HR/VP oraz ESDZ: de facto podjęcie się tej samej roli co niegdyś między państwem członkowskim a własnym ministerstwem spraw zagranicznych;

- ♦ dbanie o zgodność debaty na danej grupie z priorytetami prezydencji i działaniami podejmowanymi na innych grupach/szczeblach, gdzie przewodniczy Prezydencja;
- ♦ aktywne włączanie się w poszukiwanie kompromisu między państwami członkowskimi (od Prezydencji rotacyjnej na pewno będzie wymagać się więcej w tym zakresie niż od innych państw członkowskich UE);
- ♦ stała nieformalna wymiana informacji i propozycji między przewodniczącym grupy roboczej Rady Unii Europejskiej a przedstawicielem Prezydencji;
- ♦ zastępstwo na wypadek niemożności prowadzenia obrad przez stałego przewodniczącego (konieczność znajomości *dossier* i gotowość do takiego przewodniczenia).

Z powyższego wynika, że wiele będzie zależeć od przedstawicieli Prezydencji rotacyjnej, od tego, jaką wyrobią sobie pozycję i jaką rolę będą odgrywać w ramach prac danej grupy roboczej Rady. Nie należy się spodziewać, że do połowy 2011 r. wytworzy się spójna praktyka w tym zakresie, biorąc pod uwagę to, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych nadal znajdować się będzie w procesie tworzenia.

Podsumowanie

Wejście w życie Traktatu z Lizbony wywołało wiele komentarzy zwiastujących kres przewodnictwa rotacyjnego. Z pewnością nowa architektura instytucjonalna stanowi poważne wyzwanie dla państw członkowskich pełniących tę funkcję, niemniej Prezydencja rotacyjna nadal pozostaje istotnym elementem tej architektury, chociaż w innej formie. Przewodniczy nadal dziewięciu formacjom Rady i ponad 270 komitetom i grupom roboczym. Zeszła natomiast na drugi plan w prowadzeniu obrad Rady Europejskiej i Rady do spraw Zagranicznych, organów, w których podejmowane są przecież kluczowe decyzje. Oznacza to konieczność przystosowania się do nowej sytuacji i de facto podjęcia walki o właściwą pozycję w równowadze międzyinstytucjonalnej. Dzisiaj wiele pytań o miejsce prezydencji rotacyjnej w nowej architekturze instytucjonalnej pozostaje bez odpowiedzi. Analizując jednak wypowiedzi przedstawicieli belgijskiego rządu, można odnieść wrażenie, że w trakcie Prezydencji belgijskiej zarówno Van Rompuy, jak i Ashton uzyskają bardzo duży zakres autonomii, który będzie już bardzo trudno ograniczyć. Kreowanie przewodniczącego Rady Europejskiej na faktycznego menedżera oraz skutecznego wizjonera nie będzie zatem bardzo trudne. Jednocześnie oznacza to, że realizacja krajowych priorytetów Prezydencji będzie trudniejsza, niż przed wejściem

w życie Traktatu z Lizbony, bo następuje po stronie państw członkowskich częściowa utrata bezpośredniej kontroli nad procesem legislacyjnym.

Chociaż w ramach WPZiB w większości obszarów zostanie ustanowione przewodnictwo stałe, nie oznacza to, że Prezydencja rotacyjna nie będzie już odgrywać ważnej roli.

- ♦ Po pierwsze, w ramach Rady do spraw Zagranicznych nadal będzie przewodniczyć tej formacji w imieniu HR/VP w sprawach handlowych. Prawdopodobne jest również zastępowanie przez ministra spraw zagranicznych wysokiej przedstawiciel w prowadzeniu dialogu politycznego z krajami trzecimi, w przewodniczeniu obradom FAC (rzadziej) oraz występując przed Parlamentem Europejskim (sporadycznie).
- ♦ Po drugie, w jej gestii pozostaje przewodnictwo grupom roboczym RELEX, COTER, COCON, COJUR i COMAR. Trudno też przesądzić, czy do połowy 2011 r. zostaną wybrani wszyscy stali przewodniczący grup roboczych. Będzie to zależec od dynamiki kształtowania ESDZ.
- ♦ Po trzecie, Prezydencja rotacyjna na szczeblu brukselskim będzie musiała przyjąć rolę pośrednika między ESDZ a pozostałymi państwami członkowskimi przez stałe konsultacje i pomoc w poszukiwaniu kompromisu. Będzie ponadto musiała dbać o zgodność prac w zakresie WPZiB z ogółem priorytetów Prezydencji. Szczególnym miejscem w tym zakresie będzie więc COREPER II.

W sytuacji gdy Rada Europejska będzie coraz częściej pracować w systemie *top down*, a prowadzona przez HR/VP Rada do spraw Zagranicznych będzie w coraz szerszym stopniu opierać się na analizie dostarczanej przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, wzrośnie znaczenie nieformalnych działań Prezydencji rotacyjnej. Dużym wyzwaniem stanie się zapewnienie spójności prac z priorytetami Prezydencji. Nieformalne ustalenia z przewodnictwem stałym i z innymi kluczowymi aktorami będą kluczowe dla właściwego wpływu na procesy legislacyjne. Prezydencja rotacyjna znalazła się w sytuacji, w której nie decyduje o trybie dochodzenia do konsensusu, ale musi wpływać na to, aby jej propozycje się w nim znalazły. Wpływ ten musi być realizowany na każdym szczeblu, od szefa rządu i poszczególnych ministrów, stałego przedstawiciela przy Unii Europejskiej, na ekspertach resortowych kończąc. Kontakty w gabinetach przewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady Europejskiej, w Sekretariacie Generalnym Rady Europejskiej i dyrekcjach KE zyskają zatem jeszcze ważniejszy wymiar, niż przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony.

Zwykła procedura prawodawcza

Anna PIESIAK

Traktat z Lizbony uczynił procedurę współdecyzji, której pierwotny kształt został określony Traktatem z Maastricht, a zakres zastosowania stopniowo rozszerzany, zwykłą procedurą prawodawczą. Obecnie zwykła procedura prawodawcza ma zastosowanie w przeszło 80 obszarach¹. Przebieg zwykłej procedury prawodawczej określa art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Przewiduje działanie Parlamentu Europejskiego i Rady na wniosek Komisji Europejskiej. Traktat dopuszcza jednak w kilku wypadkach inicjatywę prawodawczą grupy państw członkowskich oraz rozpoczęcie procedury legislacyjnej na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości UE². Wówczas innego charakteru nabiera rola Komisji Europejskiej, która staje się instytucją opiniodawczą.

Należy także pamiętać, że obok współdecyzji przewidującej równorzędny udział w procesie legislacyjnym Rady i Parlamentu Europejskiego, Traktat przewiduje wiele procedur specjalnych, w których współlegislatorzy nie cieszą się równoważnym udziałem.

¹ Por. http://ec.europa.eu/codecision/docs/Legal_bases.pdf.

² Art. 76 TFUE przewiduje inicjatywę prawodawczą państw członkowskich w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Art. 129 TFUE umożliwia Radzie stanowienie w zwykłej procedurze prawodawczej na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego, zaś art. 257 i 281 TFUE dotyczy działania na wniosek Trybunału Sprawiedliwości UE.

1. Przygotowanie projektu aktu prawnego

Obszary priorytetowe dla Komisji Europejskiej danej kadencji określają wytyczne polityczne jej przewodniczącego, które następnie znajdują odzwierciedlenie w rocznych programach pracy Komisji Europejskiej. Program pracy na 2010 r. przedstawia również zobowiązania, które zamierza ona podjąć w kolejnych latach swojej kadencji. Dla zwiększenia przejrzystości jej działań i ich przewidywalności do programu pracy dołączono wykaz inicjatyw strategicznych oraz planowanych wniosków prawodawczych. Ścisłą informację o planowanych przez Komisję Europejską inicjatywach prawodawczych można znaleźć w poświęconej danej tematyce białej księdze lub w komunikacie Komisji. Jej podjęcie może też wynikać z obowiązującego aktu prawnego zawierającego klauzulę przeglądową.

Kształt projektu aktu prawnego jest wynikiem konsultacji Komisji Europejskiej z grupami interesu oraz z administracjami państw członkowskich. Zaangażowanie grup interesu widać nie tylko w ich udziale w konsultacjach dotyczących zielonych i białych ksiąg, w uczestnictwie w debatach otwartych dla administracji rządowych i samorządowych czy partnerów społecznych i gospodarczych, ale także w działalności lobbingowej. Na początkowym etapie prac nad projektem aktu prawnego lobbingowi poddawani są przede wszystkim urzędnicy Komisji Europejskiej, lecz w dalszych fazach procesu legislacyjnego lobbyści kontaktują się też z przedstawicielami państw członkowskich. Ponadto dla urzędników Komisji Europejskiej pochodzących z niektórych państw członkowskich, prawdziwa jest teza, że są oni lojalni przede wszystkim wobec własnego państwa i pozostają gotowi współpracować ze swoimi administracjami krajowymi. W szczególności w okresie Prezydencji istotna jest otwartość na nieformalną wymianę opinii z urzędnikami Komisji Europejskiej, co pozwala jeśli nie wpłynąć na tekst projektu, to zasięgnąć wcześniejszej o nim informacji.

W Komisji Europejskiej projekt powstaje w drodze konsultacji właściwej merytorycznie dyrekcji generalnej, mającej rolę koordynacyjną, z innymi zaangażowanymi dyrekcjami generalnymi oraz służbami prawnymi KE. Gotowy projekt jest przekazywany gabinetowi właściwego komisarza, który ponosi zań odpowiedzialność. Końcowym etapem procesu jest akceptacja projektu przez kolegium komisarzy.

2. Przekazanie wniosku legislacyjnego Radzie Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego

Komisja Europejska przekazuje projekt aktu prawnego opatrzonego uzasadnieniem jednocześnie do Rady i do Parlamentu Europejskiego. Gdy Traktat przewiduje konsultacje z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym lub z Komitetem Regionów, przesyła projekt aktu prawnego również im. Komisja Europejska, Rada i Parlament Europejski mogą wyznaczyć komitetem termin na wydanie opinii, lecz niedopełnienie tego obowiązku nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań.

Traktat z Lizbony wzmocnił rolę parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym. Komisja Europejska, przekazując projekt aktu prawnego Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu, jest zobowiązana jednocześnie przekazać go parlamentom narodowym, które w terminie ośmiu tygodni mogą wypowiedzieć się co do jego zgodności z zasadą subsydiarności. Mechanizm „żółtej kartki” przewiduje, że jeśli opinie o niezgodności projektu z zasadą subsydiarności reprezentują jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, KE poddaje projekt ponownej analizie. Następnie może ona postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. „Pomarańczowa kartka”, czyli opinie o braku zgodności projektu aktu prawnego z zasadą subsydiarności w liczbie reprezentującej zwykłą większość głosów parlamentów narodowych, zobowiązuje KE do dokonania ponownej analizy i, w razie podtrzymania projektu, przedstawienia uzasadnionej opinii zarysowującej przyczyny swojej decyzji. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski są wówczas zobowiązane rozpatrzyć zgodność wniosku legislacyjnego z zasadą subsydiarności podczas pierwszego czytania. Co więcej, jeżeli większością głosów, wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów w Parlamencie Europejskim legislator stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek ustawodawczy nie będzie dalej analizowany.

3. Jednoczesne prace w Radzie UE i w Parlamencie Europejskim

Sekretariat Generalny Rady UE, w porozumieniu z Prezydencją kieruje projekt do grupy roboczej właściwej ze względu na przedmiot regulacji. W praktyce zdarza się, że pilna potrzeba osiągnięcia porozumienia skłania Prezydencję do skierowania projektu grupie o charakterze bardziej politycznym, niż eksperckim, bądź też bezpośrednio na forum COREPER. Decyzje takie spotykają się czasem z krytyką państw członkowskich, ponie-

waż ich konsekwencją bywa przyjęcie aktu prawnego nieodpowiadającego wymogom techniki legislacyjnej i zasadom lepszego prawodawstwa. Wybór grupy roboczej stanowi silne narzędzie wpływu Prezydencji na harmonogram i dynamikę negocjacji.

Niekiedy, zwłaszcza w razie napiętego kalendarza prac, Komisja Europejska przedstawia wcześniej właściwej grupie roboczej Rady projekt w formie *non paperu* lub ustnie prezentuje projekt, zarysowując główne jego założenia. Pozwala to delegacjom rozpocząć wstępne prace nad stanowiskiem. Nie jest za to oczywiste przekazanie przez Komisję Europejską z wyprzedzeniem projektu aktu prawnego Prezydencji. Wiele w tym wypadku zależy od osobistych kontaktów Prezydencji z urzędnikami prowadzącymi w Komisji Europejskiej dane *dossier*.

Traktat nie określa terminu przyjęcia przez - odpowiednio - Parlament Europejski i Radę stanowisk w pierwszym czytaniu. W praktyce osiągnięcie porozumienia w pierwszym czytaniu następuje średnio po 15 miesiącach. Po pierwsze, w interesie Prezydencji leży doprowadzenie do porozumienia w pierwszym czytaniu, ponieważ jego ramy są zdecydowanie bardziej elastyczne niż w wypadku kolejnych etapów procedury. Po drugie, skuteczność działania Prezydencji jest często mierzona liczbą zamkniętych *dossier*.

4. Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego kieruje przekazany przez Komisję Europejską projekt do właściwej merytorycznie komisji parlamentarnej, która wybiera spośród swoich członków i stałych zastępców sprawozdawcę do danego wniosku Komisji Europejskiej. Poseł sprawozdawca odpowiada za przygotowanie sprawozdania obejmującego projekt rezolucji legislacyjnej zalecającej przyjęcie, zmianę lub odrzucenie wniosku Komisji Europejskiej oraz ewentualne projekty poprawek w formie tabeli. Komisja główna może zasięgnąć opinii innych komisji, które to opinie są załączane do sprawozdania. Poprawki mogą pochodzić nie tylko od komisji głównej i opiniodawczych, ale również od grupy politycznej lub 40 deputowanych. Projekt sprawozdania stanowi przedmiot debaty i głosowania w komisji parlamentarnej, aby następnie stać się podstawą dyskusji i głosowania Parlamentu Europejskiego na sesji plenarnej. Zarówno dana komisja, jak i Parlament Europejski na sesji plenarnej, głosują zwykłą większością. Gdy w komisji sprawozdanie zostało przyjęte przy mniej, niż 1/10 członków głosujących przeciw, co do zasady punkt zostaje wpisany do porządku dziennego obrad Parlamentu Europejskiego w celu przyjęcia bez debaty. Tekst wniosku w brzmieniu przyjętym przez Parlament wraz z re-

zoluacją, jego przewodniczący przekazuje Radzie i Komisji Europejskiej jako stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Ponieważ prace nad wnioskiem legislacyjnym Komisji Europejskiej toczą się równolegle we właściwej grupie roboczej Rady Unii Europejskiej, istotne jest bieżące informowanie Parlamentu Europejskiego o ich postępach. Pewne mechanizmy współpracy przewiduje regulamin Parlamentu Europejskiego. Na przykład kiedy Komisja Europejska, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem przyjętym przez komisję parlamentarną informuje, że nie zamierza przyjąć wszystkich poprawek Parlamentu, sprawozdawca może wnioskować do niego o zawieszenie debaty i ponowne skierowanie wniosku do komisji. Na tym etapie prac dopuszczalne są wyłącznie poprawki mające na celu osiągnięcie kompromisu z Komisją Europejską. Platformę wymiany opinii stanowią też trójstronne spotkania (trilogi) jej przedstawicieli, przewodniczącego grupy roboczej Rady Unii Europejskiej oraz posła sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego.

W razie osiągnięcia porozumienia w nieformalnych negocjacjach w ramach posiedzeń trójstronnych przewodniczący COREPER przekazuje w piśmie skierowanym do przewodniczącego właściwej komisji parlamentarnej informację, że Rada Unii Europejskiej jest gotowa przyjąć tekst w uzgodnionym brzmieniu pod warunkiem jego zatwierdzenia w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym Parlamentu. Działania Prezydencji, pozostającej w kontakcie z posłem sprawozdawcą oraz z deputowanymi prowadzącymi temat w innych grupach politycznych niż sprawozdawca (tzw. *shadow rapporteurs*), są w tym kontekście nie do przecenienia.

5. Ewentualna zmiana wniosku legislacyjnego przez Komisję Europejską

Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji, przyjęta w 2007 r., jeszcze w odniesieniu do ówczesnego art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nakładała na Komisję Europejską zobowiązanie konstruktywnego wykorzystania prawa do inicjatywy prawodawczej tak, aby umożliwić legislatorowi szybkie porozumienie. Komisja może zatem, w następstwie opinii wydanej przez Parlament w pierwszym czytaniu, dokonać w swoim projekcie aktu prawnego zmian tak, aby uwzględnić poprawki zaproponowane przez Parlament, które czynią bardziej prawdopodobną akceptację projektu przez Radę Unii Europejskiej.

6. Pierwsze czytanie w Radzie

Jednocześnie z pracami w Parlamencie Europejskim toczy się dyskusja w Radzie, jednak może ona przyjąć stanowisko dopiero po uzyskaniu opinii Parlamentu. Jeśli akceptuje akt prawny w pierwotnym brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Europejską, do którego Parlament nie zgłosił poprawek lub z uwzględnieniem wszystkich poprawek Parlamentu, przyjmuje akt prawny i procedura legislacyjna się kończy. W przeciwnym razie Rada przyjmuje wspólne stanowisko w pierwszym czytaniu, które przekazuje Parlamentowi wraz z uzasadnieniem.

Decyzję Rady o przyjęciu aktu prawnego lub wspólnego stanowiska poprzedzają negocjacje w grupie roboczej. Niekiedy dyskusje w ramach grupy roboczej są ukierunkowane wytycznymi przyjętymi przez COREPER lub Radę. Prezydencja może zdecydować o włączeniu projektu do agendy COREPER lub Rady już na początkowym etapie procesu legislacyjnego. Formuła obrad może przyjąć formę wymiany poglądów jeśli stanowi pierwszą wstępną reakcję na projekt Komisji Europejskiej, bądź też debaty kierunkowej, jeśli jej celem jest rozstrzygnięcie kwestii postrzeganych jako kontrowersyjne oraz ukierunkowanie prac grupy roboczej Rady Unii Europejskiej. Rolą Prezydencji jest zapewnienie obradom właściwych ram, dzięki sformułowaniu punktów lub pytań do dyskusji. Państwo sprawujące Prezydencję nierzadko wykorzystuje tę rolę moderatora do realizacji własnych interesów politycznych. Grupa robocza Rady Unii Europejskiej przekazuje projekt na szczebel COREPER także wówczas, gdy tekst został już uzgodniony, lub gdy pozostały do uzgodnienia jedynie kwestie wymagające porozumienia politycznego. W razie osiągnięcia takiego porozumienia, COREPER może ponownie skierować projekt na szczebel grupy roboczej lub zdecydować o przedłożeniu projektu, uzgodnionego lub wymagającego dalszych negocjacji, Radzie Unii Europejskiej.

Prace przygotowawcze w Radzie Unii Europejskiej, które mogą obejmować wielokrotne przekazywanie projektu między poziomami grupy roboczej, COREPER i Rady Unii Europejskiej, zmierzają do przyjęcia uzgodnienia politycznego (ang. *political agreement*), które określa ogólne ramy wspólnego stanowiska (ang. *common position*). Gdy w Radzie porozumienie nastąpi przed wydaniem opinii przez Parlament Europejski, uzgodnienie polityczne poprzedza tzw. ogólne podejście (ang. *general approach*). Ogólne podejście często uwzględnia kompromisowe poprawki uzgodnione w ramach nieformalnych posiedzeń trójstronnych. W razie osiągnięcia porozumienia na tym etapie przewodniczący właściwej komisji parlamentarnej w piśmie skierowanym do przewodniczącego COREPER przedstawia swoje zalecenie na posiedzenie plenarne Parlamentu akceptacji wspólnego

stanowiska Rady Unii Europejskiej bez wnoszenia poprawek, z zastrzeżeniem potwierdzenia wspólnego stanowiska przez nią, umożliwiając wczesne porozumienie w drugim czytaniu. Rada przyjmuje wspólne stanowisko, jako punkt „A” (niepodlegający dyskusji) lub punkt „B” (gdy odbywa się jeszcze debata). Wspólne stanowisko jest następnie przekazywane Parlamentowi Europejskiemu.

W ramach zwykłej procedury prawodawczej Rada Unii Europejskiej głosuje większością kwalifikowaną z wyjątkiem wypadków, kiedy stanowi w sprawie poprawek, które są przedmiotem negatywnej opinii Komisji Europejskiej, kiedy wymagana jest jednomyślność. Traktat z Lizbony na nowo określił system głosowania większością kwalifikowaną, lecz znajdzie on zastosowanie dopiero od 1 listopada 2014 r.

Do 31 października 2014 r. pozostaje system głosów ważonych, gdzie większość kwalifikowaną stanowi 255 głosów oddanych przez większość państw członkowskich w wypadku uchwał przyjmowanych na wniosek Komisji Europejskiej. Od 1 listopada 2014 r. zastosowanie będzie miała zasada podwójnej większości – 55% członków Rady Unii Europejskiej oddanych przez państwa reprezentujące 65% ludności w wypadku uchwał podejmowanych na wniosek Komisji Europejskiej. Do 31 marca 2017 r. członek Rady Unii Europejskiej będzie mógł zażądać głosowania systemem głosów ważonych.

Jednakże do głosowania dochodzi niezwykle rzadko. Przewodniczący ocenia stanowiska państw członkowskich jedynie przez wypowiedzi ich przedstawicieli. Kulturę konsensusu uzasadniają czynniki historyczne, a zwłaszcza tzw. kompromis luksemburski oraz ciągłe negocjacje wśród tych samych partnerów. Prowadząc wiele negocjacji w różnych dziedzinach jednocześnie, są gotowi łączyć je w pakiety i ustąpić w sprawach dla nich mniej istotnych, aby uzyskać poparcie w innych.

7. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wspólnego stanowiska Rady Unii Europejskiej

Komisja Europejska w formie komunikatu informuje Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej o swojej opinii wobec wspólnego stanowiska Rady. Przedstawia również opinię w odniesieniu do stanowiska Rady wobec poprawek Parlamentu, co do których wypowiedziała się pozytywnie.

8. Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim

Parlament jest informowany o wspólnym stanowisku Rady Unii Europejskiej podczas pierwszej sesji plenarnej po jego przyjęciu. Wówczas rozpoczyna się bieg trzymiesięcznego terminu przewidzianego w art. 294 ust. 7 TFUE na wydanie przez Parlament opinii w drugim czytaniu. Traktat dopuszcza przedłużenie tego terminu o miesiąc, lecz, w świetle deklaracji 34 dołączonej do Traktatu Amsterdamskiego, powinno to następować wyłącznie wtedy, gdy jest niezbędnie konieczne.

Procedura w drugim czytaniu powieli mechanizmy pierwszego czytania, z tą różnicą, że przedmiotem analizy właściwej komisji parlamentarnej nie jest projekt Komisji Europejskiej, ale wspólne stanowisko Rady Unii Europejskiej. Zadaniem posła sprawozdawcy (co do zasady tego samego, który odpowiadał za projekt w pierwszym czytaniu) i komisji parlamentarnej jest przygotowanie zalecenia do drugiego czytania, proponującego przyjęcie, zmianę lub odrzucenie stanowiska przyjętego przez Radę.

Gdy Parlament w głosowaniu większością bezwzględną przyjmie wspólne stanowisko Rady lub nie podejmie decyzji w terminie, akt prawny uważa się za przyjęty w brzmieniu zaproponowanym przez Radę we wspólnym stanowisku i procedura legislacyjna się kończy. Możliwe jest wczesne porozumienie w drugim czytaniu wtedy, gdy Parlament na wcześniejszym etapie zobowiązał się listem przewodniczącego właściwej komisji parlamentarnej przyjąć wspólne stanowisko Rady w brzmieniu uzgodnionym w ramach spotkań trójstronnych. Także w razie odrzucenia przez Parlament wspólnego stanowiska Rady, proces prawodawczy jest zakończony (w praktyce sytuacja taka nigdy się nie zdarzyła).

Parlament może także zaproponować poprawki do wspólnego stanowiska Rady, przyjmowane większością zwykłą we właściwej komisji parlamentarnej i większością bezwzględną na posiedzeniu plenarnym. Poprawki zawarte w zaleceniu do drugiego czytania lub przedłożone na posiedzeniu plenarnym przez grupę polityczną lub 40 posłów, muszą mieć na celu utrzymanie projektu aktu prawnego w formie proponowanej przez Parlament w pierwszym czytaniu lub osiągnięcie kompromisu z Radą, albo też odnosić się do tych elementów stanowiska Rady, które nie były przedmiotem pierwszego czytania w Parlamencie. Ponownie kluczowe znaczenie dla osiągnięcia porozumienia mają nieformalne spotkania trójstronne. Jak w pierwszym czytaniu, Rada listem przewodniczącego COREPER do przewodniczącego głównej komisji parlamentarnej może zobowiązać się do przyjęcia uzgodnionego nieformalnie tekstu pod warunkiem jego akceptacji w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym. Ze strony Parlamentu poprawki podpisuje wówczas poseł sprawozdawca oraz tzw. *shadow rap-*

porteurs dla zagwarantowania wystarczającej większości na posiedzeniu plenarnym. Po głosowaniu na posiedzeniu plenarnym, w którym Parlament przyjął poprawki w kompromisowej wersji, Rada przyjmuje akt prawny i procedura legislacyjna się kończy.

Wspólne stanowisko Rady z poprawkami Parlamentu stanowi jego opinię w drugim czytaniu i jest przekazywane Radzie i Komisji Europejskiej.

9. Opinia Komisji Europejskiej w sprawie poprawek Parlamentu Europejskiego w drugim czytaniu

Art. 294 ust. 7 lit. c) TFUE nakłada na Komisję Europejską zobowiązanie przyjęcie opinii w sprawie poprawek Parlamentu w drugim czytaniu. Opinia Komisji, będąca w praktyce zapisem poprzedzającej głosowanie na sesji plenarnej wypowiedzi właściwego komisarza, ma decydujące znaczenie dla trybu głosowania w Radzie poprawek Parlamentu. Gdy Komisja Europejska oceni negatywnie choć jedną z poprawek, Rada będzie głosować jednomyślnie.

10. Drugie czytanie w Radzie Unii Europejskiej

Drugie czytanie w Radzie powiela scenariusz pierwszego czytania, z tym, że decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu poprawek Parlamentu do wspólnego stanowiska musi zapaść w terminie trzech miesięcy. Podobnie jak dzieje się to w wypadku drugiego czytania w Parlamencie, termin trzymiesięczny może ulec w nadzwyczajnych okolicznościach przedłużeniu o miesiąc. Zmienione wspólne stanowisko znów przygotowuje właściwa grupa robocza, aby następnie przekazać je do decyzji COREPER i Radzie.

Jeśli w wyniku spotkań trójstronnych Rada i Parlament zdołały wypracować tekst kompromisowy, przyjęty następnie przez Parlament w drugim czytaniu, Rada zgodnie ze zobowiązaniem podjętym w liście przewodniczącego COREPER przyjmuje akt prawny i procedura legislacyjna się kończy. W przeciwnym razie przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu zwołuje, w ciągu sześciu lub ośmiu tygodni, posiedzenie komitetu pojednawczego.

11. Procedura pojednawcza

Komitet pojednawczy zwołują przewodniczący Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w ciągu sześciu tygodni od zakończenia drugiego czytania w radzie. Termin może w szczególnych okolicznościach

zostać przedłużony do ośmiu tygodni. W skład komitetu wchodzi członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz przedstawiciele Parlamentu w takiej samej liczbie. Delegacja Parlamentu liczy trzech stałych członków wybieranych na dwanaście miesięcy spośród wiceprzewodniczących. W pozostałej części, aby odzwierciedlała polityczny skład Parlamentu, jej członkowie powoływani są każdorazowo przez grupy polityczne w liczbie określonej przez konferencję przewodniczących. W posiedzeniach komitetu pojednawczego uczestniczy też właściwy komisarz. Przewodnictwo w komitecie zapewniają wspólnie przewodniczący Rady i przewodniczący Parlamentu, sprawując je na przemian podczas kolejnych posiedzeń.

Komitet jest zobowiązany osiągnąć porozumienie w sześć tygodni, aby dany akt prawny mógł zostać przyjęty. Ponieważ złożoność spraw często nie pozwalałaby na dochowanie tak krótkiego terminu, przygotowanie procedury pojednawczej rozpoczyna się już podczas drugiego czytania w Radzie, kiedy staje się jasne, że osiągnięcie porozumienia nie będzie możliwe. Odbywa się w czasie spotkań trójstronnych szczebla politycznego lub technicznego. W pierwszym wypadku, Radę reprezentuje przewodniczący COREPER lub właściwy minister, podczas gdy Parlament jest reprezentowany przez przewodniczącego delegacji do komitetu pojednawczego, przewodniczącego właściwej komisji parlamentarnej oraz sprawozdawcę. W obu delegacjach znajdują się najczęściej przedstawiciele właściwych SG i służb prawnych. Komisję Europejską reprezentuje dyrektor generalny właściwej merytorycznie dyrekcji generalnej lub komisarz. Uczestnicy spotkań trójstronnych negocjują na podstawie instrukcji otrzymanych od swoich delegacji, którym również sprawozdają z postępów prac. Celem tych spotkań jest uzyskanie wspólnego tekstu, który następnie zostanie przedłożony komitetowi pojednawczemu. Ma on najczęściej formułę tabeli, w której wskazane jest stanowisko Rady z pierwszego czytania, poprawki Parlamentu przyjęte w drugim czytaniu, kompromisowe propozycje Rady i opinia delegacji Parlamentu do tych ostatnich.

Delegacje w komitecie pojednawczym podejmują decyzję w sprawie wspólnego tekstu odpowiednio większością kwalifikowaną w Radzie i większością zwykłą w delegacji reprezentującej Parlament. Jeśli w terminie sześciu tygodni od jego zwołania komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, dany akt uważa się za nieprzyjęty. Jeżeli w tym terminie komitet zatwierdzi wspólny projekt, Parlament i Rada mają sześć tygodni na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem, przy czym Parlament stanowi większością zwykłą, a Rada większością kwalifikowaną. Jeżeli to nie nastąpi, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty.

12. Podpisanie aktu prawnego i publikacja

Akty prawodawcze przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczących Parlamentu i Rady. Następnie są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w przypadku jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

Nad poprawnością językową i terminologiczną wszystkich wersji językowych czuwa grupa prawników-lingwistów (ang. *jurist-linguists*), złożona z ekspertów Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Ta grupa, przed przyjęciem danego aktu prawnego przez COREPER i Radę, sprawdza tekst w języku negocjacji, a następnie zapewnia zgodność pozostałych wersji. Szczególnie istotna jest obecność na posiedzeniu grupy prawników-lingwistów przewodniczącego właściwej grupy roboczej Rady Unii Europejskiej, który najlepiej zna uzgodniony tekst aktu. Pozwala to zapobiec ewentualnym rozbieżnościom między tekstem wynegocjowanym a przyjętym przez prawników-lingwistów.

Interesujący przykład stanowi dyrektywa o zamówieniach publicznych w dziedzinie obronności, negocjowana podczas Prezydencji francuskiej w drugiej połowie 2008 r. Tekst w wersji francuskiej otrzymany po pierwszym czytaniu z Parlamentu odbiegał nieznacznie od przyjętego przez COREPER w ramach ogólnego podejścia. Zapisy dyrektywy były przedmiotem trudnych negocjacji, a brak ich precyzji zamierzonym efektem. Zmiany dokonane przez prawników-lingwistów, choć wynikające z zasad techniki legislacyjnej lub o charakterze czysto językowym, niosły zasadnicze zmiany w równowadze uzgodnionego tekstu. Obecność byłego francuskiego przewodniczącego grupy roboczej ds. zamówień publicznych na posiedzeniu grupy prawników-lingwistów zapewniła powrót do pierwotnych uzgodnień.

Podsumowanie

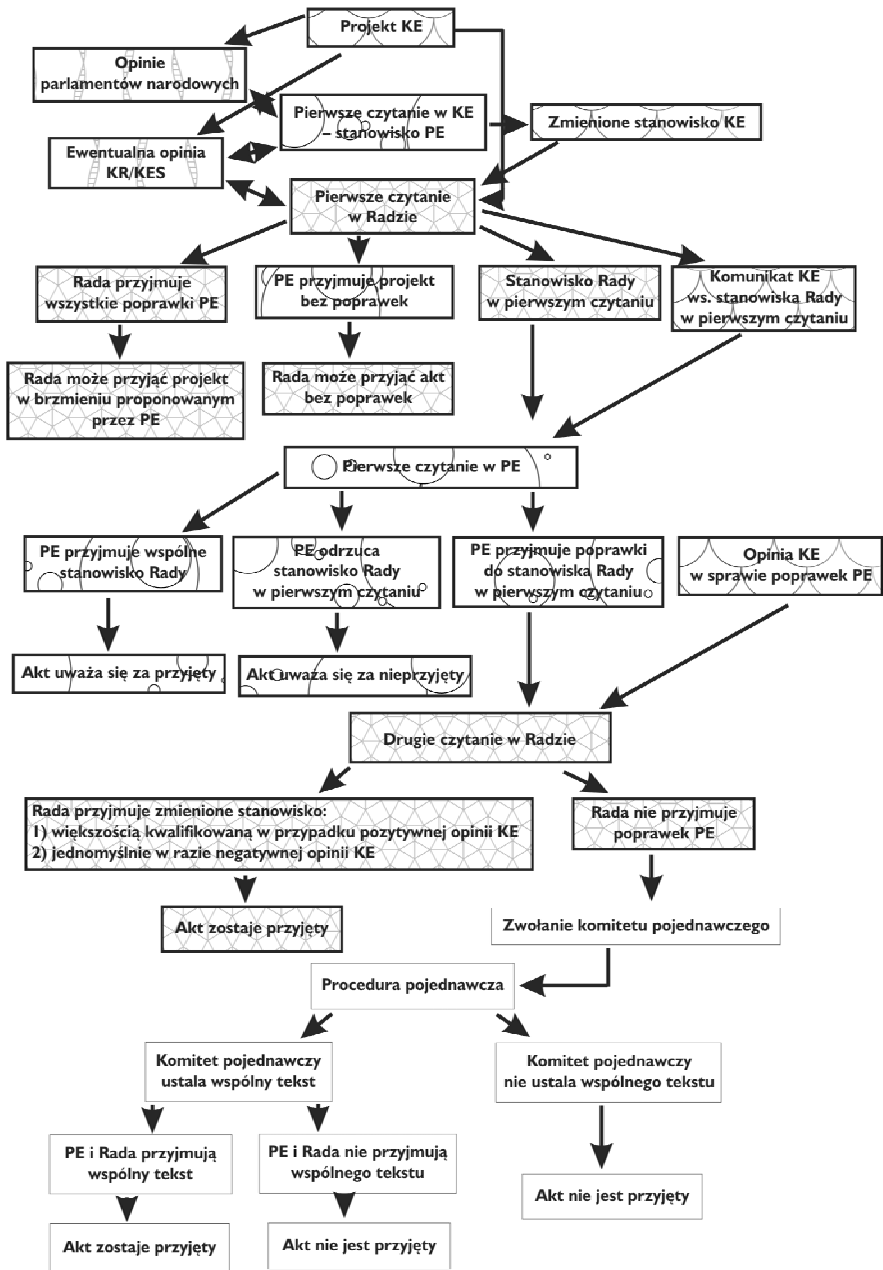
Proces legislacyjny (por. rys. 3), w formule zwykłej procedury prawodawczej lub jednej z procedur specjalnych, kończy się publikacją aktu prawnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Państwo członkowskie kształtuje akt prawny podczas negocjacji w grupie roboczej oraz na poziomie COREPER i Rady Unii Europejskiej. Może także nieformalnie oddziaływać na deputowanych, aby wsparli stanowisko swojego rządu w Parlamencie Europejskim. Narzędzia Prezydencji są daleko silniejsze. Prezydencja kierunkuje debatę w Radzie, określa jej dynamikę oraz repre-

zентuje Radę w spotkaniach trójstronnych. Daje to możliwość rozłożenia akcentów zgodnie z priorytetami określonymi przez daną Prezydencję i przez trio, w którym się znajduje.

Należy również pamiętać o fazie wykonawczej do aktów prawodawczych. System komitetów, złożonych z ekspertów państw członkowskich i wspomagających Komisję Europejską w tym procesie, obowiązujący na podstawie art. 202 TWE zostanie zastąpiony nowym, opierającym się na art. 291 TFUE. Negocjacom podlega nadal forma kontroli państw członkowskich nad działalnością wykonawczą Komisji Europejskiej i rola Prezydencji w tym procesie.

Rys 3.

Schemat procedury decyzyjnej w Unii Europejskiej



Rola Prezydencji w ramach zwykłej procedury prawodawczej

dr Richard SZOSTAK

1. Aktorzy procedury

Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej

Wspiera działania Rady oraz prace Prezydencji. Sekretariat obejmuje:

- ♦ Osiem dyrekcji generalnych. Ekspertsi pracujący w Sekretariacie mają utrwalone, kolektywne doświadczenie. Wspierają prezydencję w kwestiach dotyczących poszczególnych stanowisk państw członkowskich, możliwości politycznych, taktyki negocjacyjnej, a także formalnych procedur Rady.
- ♦ Jednostkę w gabinecie Sekretarza Generalnego odpowiedzialną za kwestie dotyczące zwykłej procedury prawodawczej (tzw. *Co-Decision Unit*). Urzędnicy tej jednostki mają wiedzę dotyczącą Parlamentu Europejskiego i zwykłej procedury prawodawczej. Podczas etapu komitetu pojednawczego przejmuje ona rolę ekspertów Sekretariatu - ma bezpośredni udział związany z doradztwem w zakresie prowadzenia pojednania.
- ♦ Służbę prawną odpowiedzialną za wszelkie pytania prawne, także proceduralne, pojawiające się w trakcie zwykłej procedury prawodawczej. W skład służby prawnej wchodzi również

zespół prawników-lingwistów (tzw. *Directorate for the Quality of Legislation*), którzy sprawdzają poprawność formalną i lingwistyczną projektów przyjmowanych przez Radę.

Komisja Europejska

W Traktacie z Lizbony inicjatywa prawodawcza w zasadzie przysługuje wyłącznie Komisji Europejskiej. Jednak w niektórych ściśle określonych wypadkach Traktat upoważnia inne instytucje lub państwa członkowskie do wystąpienia z projektem aktu prawnego (art. 76, 129, 257, 281 TFUE).

Wyłączność inicjatywy prawodawczej Komisji wiąże się z ważną formalną rolą tej instytucji podczas negocjacji zwykłej procedury prawodawczej:

- ♦ Zasada głosowania Rady Unii Europejskiej zależy od opinii Komisji. Podczas pierwszego czytania Rada przyjmuje jednomyślnie stanowisko które stało się przedmiotem negatywnej opinii Komisji. Podczas drugiego czytania Rada przyjmuje jednomyślnie poprawki, które były przedmiotem negatywnej opinii Komisji (por. art. 293 ust. 1 oraz art. 294 ust. 9 TFUE).
- ♦ Istnieje spór między Komisją Europejską a Radą Unii Europejskiej w sprawie możliwości Komisji wycofania swojej propozycji. Według Komisji prawo do wycofania propozycji wiąże się bezpośrednio z prawem do wystąpienia z propozycją. Według Rady Komisja nie ma prawa wycofania propozycji, gdyż prawo takie ograniczyłoby możliwość Rady oraz Parlamentu do modyfikowania propozycji. Trybunał Sprawiedliwości UE nie miał okazji odpowiedzieć na to pytanie.

Komisja Europejska odgrywa istotną nieformalną rolę w procedurze:

- ♦ Komisja ma ekspertów w każdej dziedzinie polityki i prawa Unii. Ekspertyza ta powinna być wykorzystywana przez prezydencje.
- ♦ Komisja utrzymuje stałe kontakty z posłami do Parlamentu oraz z Sekretariatem Generalnym Parlamentu Europejskiego.

Biorąc pod uwagę kluczową rolę Komisji Europejskiej w procedurze, stanowiska Prezydencji i Komisji powinny być - o ile jest to możliwe - identyczne. Różnice w stanowiskach zostaną bowiem wykorzystane przez państwa członkowskie lub Parlament:

- ◆ Regularne, nieformalne kontakty Prezydencji z urzędnikami Komisji Europejskiej okazują się niezbędne.
- ◆ Koordynacja wystąpień Prezydencji i Komisji Europejskiej w grupach roboczych Rady Unii Europejskiej jest bardzo ważna. Stanowiska i sugestie możliwych kompromisów z Parlamentem powinny zostać uzgodnione przez Prezydencję i Komisję przed spotkaniem. W niektórych przypadkach celowe jest wyjaśnienie sobie możliwych rozbieżności.
- ◆ Między posiedzeniami grup roboczych warto organizować spotkania redakcyjne z Komisją Europejską, aby przygotować kolejne wersje dokumentów. Przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej i służby prawnej powinni zostać na nie zaproszeni. Każda Prezydencja ma własny tryb (z mniejszym lub większym udziałem Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady) przygotowywania projektów.

Parlament Europejski

W zwykłej procedurze prawodawczej zakresy udziału Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej są równe:

- ◆ W każdej sprawie do rozpatrzenia Parlament wybiera posła sprawozdawcę (ang. *rapporteur*) mającego za zadanie przygotowanie raportu i przedstawienie poprawek. Będzie on głównym kontaktem Prezydencji w Parlamencie. Dobre wzajemne stosunki są niezbędne, zwłaszcza dla tej Prezydencji, której rola ograniczona jest czasem. Niektórzy posłowie akceptują spotkania organizowane tylko na poziomie politycznym (z właściwym ministrem lub z ambasadorem przy UE), dlatego wysyłają swoich asystentów na spotkania techniczne i eksperckie. Do podjęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych potrzebne są, zgodnie z art. 70 ust. 2. regulaminu Parlamentu, zgoda właściwej komisji oraz określenie mandatu do negocjacji.
- ◆ Tzw. sprawozdawcy-cienie (ang. *shadow rapporteurs*) przedstawiają inne, niż mające największe znaczenie w danej sprawie ugrupowania polityczne Parlamentu. Bezpośrednie negocjacje z nimi bez zgody głównego sprawozdawcy są możliwe. Związane z nimi ryzyko polityczne jest proporcjonalne do liczby głosów frakcji parlamentarnej.
- ◆ Przewodniczący właściwej komisji parlamentarnej sprawuje ogólne kierownictwo polityczne nad projektem.

- ♦ Sekretariat Generalny Parlamentu Europejskiego: ponieważ niektórzy posłowie zainteresowani są tylko głównymi kwestiami politycznymi, urzędnicy Sekretariatu, przydzieleni do poszczególnych komisji parlamentarnych, często mają wpływ na brzmienie innych przepisów. Sekretariat ma własny zespół prawników-lingwistów (tzw. *Directorate for Legislative Acts*), którzy sprawdzają poprawność poprawek do projektów.

Warto zauważyć, że zasady pracy Rady i Parlamentu różnią się w znaczący sposób. Organizacja wewnętrzna Rady i jej grup przygotowawczych służy znalezieniu porozumienia między państwami członkowskimi (głosowania są rzadkie). Praca Parlamentu jest bardziej konfrontacyjna. W praktyce, rola posła sprawozdawcy polega na znalezieniu odpowiedniej większości popierającej poprawki i do zapewnienia szybkiego głosowania nad projektem.

Parlamente narodowe

Rola parlamentów narodowych określona jest w art. 12 TUE oraz protokołach 1 i 2 do Traktatu. Projekty aktów legislacyjnych są przekazywane parlamentom narodowym. Komisja odpowiedzialna jest za przekazanie swoich projektów parlamentom narodowym. Termin między przekazaniem parlamentom narodowym a możliwym przyjęciem aktu prawnego przez Radę wynosi osiem tygodni. Krótszy termin jest możliwy w pilnych, uzasadnionych sytuacjach. Parlamente narodowe czuwają nad stosowaniem zasady subsydiarności.

2. Pierwsze czytanie - faza biurokratyczna

Komisja Europejska przesyła projekt aktu prawnego jednocześnie do Rady Unii Europejskiej i do Parlamentu Europejskiego. Obydwie instytucje pracują nad nim jednocześnie. Traktat nie przewiduje ograniczenia czasowego pierwszego czytania.

Z formalnego punktu widzenia Parlament kontroluje projekt proponując poprawki zatwierdzone większością posłów obecnych podczas sesji plenarnej. Procedura kończy się pomyślnie, jeżeli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu w *brzmieniu, które odpowiada stanowisku Parlamentu Europejskiego* (art. 294 ust. 4 TFUE).

W praktyce Rada i Parlament negocjują podczas spotkań trójstronnych (trilogów) delegacji Parlamentu Europejskiego (poseł sprawozdawca, asystent, doradca polityczny frakcji politycznej, przedstawiciel Sekretariatu Generalnego), Komisji Europejskiej (urzędnicy) oraz Rady UE (pre-

wodniczący właściwej grupy roboczej lub ambasador przy UE, przedstawiciel Sekretariatu Generalnego Rady, członek *Co-Decision Unit*). Strony sondują swoje stanowiska i przedstawiają listy życzeń. Komisja broni swojego projektu i szuka możliwych porozumień Rady z Parlamentem.

Rola Prezydencji polega na pośrednictwie między państwami członkowskimi a Parlamentem: przedstawia stanowisko Parlamentu państwu członkowskim podczas spotkania grupy roboczej oraz stanowisko państw członkowskich (bez rozróżnienia między stanowiskami poszczególnych delegacji) posłowi sprawozdawczemu podczas spotkań trójstronnych. Wraz z Komisją, Prezydencja poszukuje możliwych porozumień między instytucjami.

Pierwsze czytanie jest w zasadzie biurokratyczne. Z punktu widzenia zwykłego obywatela Unii procedura wydaje się jednak mało przejrzysta. Przed uzgodnieniem ostatecznej wersji projektu nie ma formalnego głosowania ani w Radzie, ani na plenarnej sesji Parlamentu. Dlatego też zasady postępowania Parlamentu podczas zwykłej procedury prawodawczej wskazują, że widoczność negocjacji nad projektem powinna odzwierciedlać wagę polityczną dyskutowanej kwestii (por. regulamin Parlamentu Europejskiego, załącznik XX: Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury prawodawczej). Tym samym porozumienie podczas pierwszego czytania bez debaty w sesji plenarnej Parlamentu jest mało prawdopodobne w sprawach politycznie znaczących. Niemniej, w latach 2004–2009, aż 72% postępowań zakończyło się pomyślnie na etapie pierwszego czytania¹.

Jeżeli Rada i Parlament osiągnęły porozumienie stosuje się następującą procedurę:

- ◆ Przewodniczący COREPER wysyła list przewodniczącemu właściwej komisji parlamentarnej potwierdzając możliwość porozumienia.
- ◆ Porozumienie zależy od weryfikacji formalno-lingwistycznej całości projektu przez prawników-lingwistów Rady i Parlamentu. Podczas weryfikacji rozmówcami Prezydencji są prawnicy-lingwiści Sekretariatu Generalnego Rady. Proces ten trwa ok. 7 tygodni.
- ◆ Parlament głosuje podczas sesji plenarnej. Procedury nie pozwalają na szybkie formalne przyjęcie aktu prawnego. Według art. 70 regulaminu Parlamentu po osiągnięciu porozumienia z Radą tekst musi zostać ponownie przedyskutowany przez

¹ Por. dokładne statystyki: http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index_en.htm.

właściwą komisję parlamentarną. Konferencja przewodniczących Parlamentu postanowiła, że musi upłynąć miesiąc między ostatecznym głosowaniem we właściwej komisji parlamentarnej a głosowaniem na sesji plenarnej (tzw. *cooling-off period*).

- ◆ *Co-Decision Unit* przygotowuje formalne przyjęcie aktu przez Radę.

Średni czas trwania zwykłej procedury prawodawczej wynosi 2 lata. Należy zatem dostosować ambicje sześciomiesięcznej Prezydencji do tej rzeczywistości. Warto ograniczyć cele Prezydencji np. do osiągnięcia porozumienia politycznego w danej sprawie bez formalnego przyjęcia aktu prawnego, które często przechodzi i tak bez echa.

Procedura nie kończy się pomyślnie, jeżeli Rada nie zatwierdzi stanowiska w pierwszym czytaniu Parlamentu:

- ◆ Parlament zatwierdza stanowisko w pierwszym czytaniu (art. 294 ust. 3 TFUE).
- ◆ Rada najpierw uzgadnia polityczne porozumienie w sprawie projektu.
- ◆ Porozumienie polityczne podlega weryfikacji formalno-lingwistycznej (7 tygodni).
- ◆ Rada przyjmuje własne stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Parlamentowi (art. 294 ust. 5 TFUE).
- ◆ Rada wyczerpująco informuje Parlament o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia stanowiska (art. 294 ust. 6 TFUE).
- ◆ Rozpoczyna się drugie czytanie.

3. Drugie czytanie – faza polityczna

Istnieją dwie możliwości osiągnięcia porozumienia podczas drugiego czytania: tzw. wczesne porozumienie oraz tzw. normalne porozumienie. W latach 2004-2009 ok. 8% postępowań zakończyło się pomyślnie na etapie wczesnego drugiego czytania, a 15% na etapie normalnego drugiego czytania.

Wczesne porozumienia w drugim czytaniu polegają na negocjowaniu między Prezydencją a Parlamentem przyszłego stanowiska Rady w pierwszym czytaniu. Prezydencja angażuje się w negocjacje po negatywnym głosowaniu na plenarnej sesji parlamentu, ale jeszcze przed przyjęciem przez Radę swojego stanowiska w pierwszym czytaniu. Celem Prezydencji jest za-

twierdzenie przez Parlament bez zmian stanowiska Rady w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Rady (art. 294 ust. 7 pkt a) TFUE).

Po zakończeniu negocjacji z PE:

- ◆ Przewodniczący COREPER wysłał list przewodniczącemu właściwej komisji parlamentarnej potwierdzając możliwość porozumienia.
- ◆ Porozumienie zależy od weryfikacji formalno-lingwistycznej całości projektu przez prawników-lingwistów Rady.
- ◆ Parlament zatwierdza stanowisko Rady w pierwszym czytaniu bez poprawek, ani zmian.

Wczesne porozumienia w drugim czytaniu są rzadkie. Pojawiają się w sytuacjach szczególnych, np. podczas zmiany Prezydencji lub rozpoczęcia nowej kadencji Parlamentu Europejskiego. W normalnym porozumieniu w drugim czytaniu parlament proponuje poprawki do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu (art. 294 ust. 7 pkt c) TFUE). Procedura kończy się pomyślnie, jeżeli Rada przyjmie wszystkie te poprawki (art. 294 ust. 8 pkt a) TFUE). Porozumienia podczas drugiego czytania są trudniejsze do osiągnięcia niż porozumienia w pierwszym czytaniu.

Działania Rady i Parlamentu ograniczone są terminami. Parlament musi zaproponować swoje poprawki w terminie trzech miesięcy od chwili przekazania przez Radę swojego stanowiska. Rada dysponuje trzema miesiącami, aby zaaprobować poprawki Parlamentu. Istnieje spór między Radą a Parlamentem w sprawie chwili rozpoczęcia pierwszego terminu trzech miesięcy. Rada uważa, że okres zaczyna się od momentu przekazania przez Radę swojego stanowiska w pierwszym czytaniu. Parlament sądzi natomiast, że pierwszym dniem terminu jest sesja plenarna, w obradach której zostało odnotowane stanowisko Rady. Trybunał Sprawiedliwości UE nie miał okazji odpowiedzieć na to pytanie. Terminy trzech miesięcy mogą zostać przedłużone najwyżej o miesiąc z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady Unii Europejskiej (art. 294 ust. 14 TFUE).

Podczas drugiego czytania Parlament głosuje większością głosów wchodzących w jego skład członków (art. 294 ust. 7 pkt c) TFUE). Większość w Parlamencie jest trudniejsza do osiągnięcia, niż podczas pierwszego czytania. Komisja opiniuje poprawki Parlamentu i może wydać negatywną opinię wobec poszczególnych poprawek. Traktat wskazuje, że Rada stanowi jednomyślnie w sprawie poprawek, które stały się przedmiotem negatywnej opinii Komisji Europejskiej (art. 294 ust. 9) TFUE). Z tego powodu jednomyślność w Radzie jest trudniejsza do osiągnięcia. Jednak Ko-

misja, która występuje w roli mediatora między dwoma instytucjami prawodawczymi, rzadko wydaje negatywne opinie.

4. Procedura pojednawcza – trzecie czytanie

Jeśli Rada nie przyjmie wszystkich poprawek Parlamentu, przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, zwołuje w terminie sześciu tygodni tzw. komitet pojednawczy (art. 294 ust. 8 b) TFUE). Pozostały czas drugiego czytania zostaje wykorzystany do przygotowania prac komitetu pojednawczego. Celem komitetu jest doprowadzenie do porozumienia między Radą a Parlamentem w ciągu kolejnych sześciu tygodni (art. 294 ust. 10 TFUE). Możliwość znalezienia porozumienia komitetu jest nieograniczona do poprzednio proponowanych poprawek: *Brzmienie art. 251 TWE nie zawiera samo w sobie żadnego ograniczenia co do środków, za pomocą których komitet może dążyć do osiągnięcia porozumienia w sprawie wspólnego projektu* (por. sprawę C-344/04 IATA ust. 57). Komitet składa się z delegacji Rady i Parlamentu mających takie same liczby członków (27 + 27). Na ogół w pracach uczestniczą stali przedstawiciele przy UE lub ich zastępcy). W latach 2004–2009 5% postępowań zakończyło się pomyślnie na etapie trzeciego czytania.

W praktyce, negocjacje prowadzone są w formie rozmów trójstronnych; różni się tylko poziom przedstawicieli.

- ◆ Szefem delegacji Rady powinien co do zasady być minister. W skład jego zespołu wchodzi właściwy dyrektor generalny Sekretariatu Generalnego Rady i członek *Co-Decision Unit*.
- ◆ Szefem delegacji Parlamentu jest jego wiceprzewodniczący, w skład delegacji wchodzi: poseł sprawozdawca, przewodniczący właściwej komisji parlamentarnej oraz przedstawiciele każdej grupy politycznej.
- ◆ Komisarz przedstawia Komisję.
- ◆ Przedstawiciele państw członkowskich czekają w pobliżu.
- ◆ Zadaniem Prezydencji są negocjacje z Parlamentem oraz regularne informowanie państw członkowskich, aby zapewnić, że porozumienie osiągnięte z Parlamentem nie zostanie odrzucone przez Radę. Rolą Komisji pozostaje zbliżenie stanowisk Parlamentu i Rady (art. 294 ust. 11 TFUE).

Po stwierdzeniu osiągnięcia porozumienia politycznego przez negocjatorów oficjalny komitet pojednawczy (27 + 27) spotyka się i głosuje większością kwalifikowaną członków Rady oraz większością głosów repre-

zientujących Parlament. Po zatwierdzeniu tekstu przez komitet, Parlament i Rada dysponują terminem sześciu tygodni na przyjęcie aktu prawnego na podstawie uzgodnionego tekstu (art. 295 ust. 15 TFUE). W praktyce cztery tygodnie są potrzebne na wspólną weryfikację formalną i lingwistyczną. Terminy sześciotygodniowe mogą zostać przedłużone najwyżej o dwa tygodnie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady (art. 294 ust. 14 TFUE).

Mimo krótkich terminów oraz relatywnie zakorzenionych pozycji negocjacyjnych negocjatorów komitety pojednawcze okazują się skuteczne w doprowadzeniu do porozumienia. Negocjacje w komitecie pojednawczym są ostatnią szansą na pomyślne zakończenie procedury. Jednak szybkie tempo działania komitetów nie zawsze pozwala na dogłębną analizę poprawek.

Podsumowanie

Zwykła procedura prawodawcza jest długa, stąd też zmieszczenie całego postępowania w sześciomiesięcznej Prezydencji jest mało prawdopodobne:

- ◆ Pierwsze czytanie: bez ograniczenia czasowego.
- ◆ Drugie czytanie: 3+1 miesiące na poprawki Parlamentu, 3+1 miesiące na odpowiedź Rady na poprawki Parlamentu.
- ◆ Komitet pojednawczy: 6+2 tygodnie na zwołanie, 6+2 tygodnie na doprowadzenie do porozumienia, 6+2 tygodnie na formalne przyjęcie aktu.

Zwykła procedura prawodawcza jest złożona, ale skuteczna. Rzadko kończy się niepomyślnie (3 przypadki, ostatnio dyrektywa w sprawie czasu pracy). Należy podkreślić, że:

- ◆ Rola Prezydencji polega na pośrednictwie między państwami członkowskimi a Parlamentem Europejskim.
- ◆ Ponieważ Komisja Europejska jest zobowiązana do podejmowania wszelkich inicjatyw na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu i Rady, jest ona naturalnym sojusznikiem Prezydencji. Niemniej możliwe jest pojawienie się „ukrytych” relacji między Komisją Europejską a Parlamentem.
- ◆ Skuteczna praca Prezydencji polega na skutecznej współpracy z Komisją oraz utrzymaniem dobrych stosunków z Parlamentem i zwłaszcza z posłem sprawozdawcą.

- ◆ Sekretariat Generalny Rady wspiera Prezydencję, warto wykorzystać związane z tym możliwości współpracy.

Uczestnictwo w posiedzeniach w trakcie Prezydencji

dr Filip JASIŃSKI

1. Wstępne przygotowania – pomoc internetowa

Obok przyswajania sobie treści regulaminów prac poszczególnych instytucji i zawartości Traktatów warto skorzystać z materiałów internetowych. Wybrane przydatne informacje dla delegatów, dotyczące zadań prezydencji, prowadzenia wypowiedzi publicznych oraz realizacji procedur decyzyjnych, dostępne są na następujących stronach internetowych:

- ♦ [http://czso.cz/csu/eu.nsf/i/co_decision_guide/\\$File/Co-decision%20Guide.pdf](http://czso.cz/csu/eu.nsf/i/co_decision_guide/$File/Co-decision%20Guide.pdf),
- ♦ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:EN:PDF>,
- ♦ www.europarl.europa.eu/code/information/guide_pl.pdf,
- ♦ www.consilium.europa.eu/App/calculette/default.aspx?lang=en&cmsid=1690 (kalkulator do obliczania większości kwalifikowanej),
- ♦ www.calliope-interpreters.org/en/call_movie_uk.htm (warto jest ćwiczyć wystąpienia publiczne także w domu!).

Cenne mogą okazać się namiary teleadresowe na pracowników Komisji Europejskiej, Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz posłów do Parlamentu Europejskiego i ich asystentów:

- ♦ http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_tel.display_search?p-Lang=EN,
- ♦ <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?lang=en>
- ♦ www.europarl.europa.eu/members/expert/alphaOrder.do?language=EN,
- ♦ www.europarl.europa.eu/members/expert/assistantAlphaOrder.do?language=EN,

Częstą lekturą winny być ponadto komunikaty Komisji Europejskiej, „otwarte” dokumenty z Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej:

- ♦ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/recherche.cfm?CL=en>,
- ♦ <http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?typ=&page=Simple&lang=EN&cmsid=638>,
- ♦ <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=en>.

2. Przygotowania strategiczne i taktyczne

W kontekście przygotowań strategicznych kluczowe znaczenie ma plan działań na 18 miesięcy trwania Prezydencji, który będzie dotyczyć wszystkich sektorów. Należy zachować spójność priorytetów narodowych oraz trzymać tak w ramach programu ogólnego, jak i w poszczególnych obszarach zadaniowych. W ramach planowania własnych działań należy pamiętać, że nic nie następuje zawsze o czasie, a opóźnienia dotyczące np. agendy Komisji Europejskiej wynoszą nierzadko 6 miesięcy.

Współpraca z PE zależeć będzie w znacznej mierze od konkretnych osób w Parlamencie będących sprawozdawcami lub tzw. sprawozdawcami-cieniami (ang. *rapporteurs/shadow-rapporteurs*) – będzie bardzo wiele pracy dla pracowników Stałego Przedstawicielstwa, liczne będą kontakty z posłami do Parlamentu oraz koordynatorami grup politycznych.

Pytania ze strony posłów do ministrów – o których obecność posłowie nagminnie apelują – mogą być wszelkiego rodzaju: merytoryczne lub nie, filozoficzne, personalne, cyniczne, ale także wspierające i dziękujące za współpracę. Istotne znaczenie odgrywać będzie współpraca z sekretariatem konkretnego komitetu parlamentarnego. Zdarza się, że posłowie mogą konfrontować ministrów z tematami, które nie leżą w ich kompetencjach, ale na których zależy posłom (spojrzenie pakietowe – ang. *hostage to another*).

Dobłą wiadomoŝc jest to, że Sekretariat Generalny Rady oferuje wsparcie paŃstwom członkowskim sprawującym Prezydencję w zakresie przygotowywania dokumentów (ang. *outcomes of proceedings, reports, references to acquis, briefs for Council and COREPER*) na poszczególne spotkania. PaŃstwa członkowskie mogå część z tych zadaŃ realizować samodzielnie, jeŝli majå na to ochotę. Jednocześnie trzeba pamiętać, że nasi partnerzy z instytucji UE mogå się „obrazić”, jeŝli nie będziemy z nimi współpracować w sposób otwarty i przyjazny. Takie rozwiązanie jest bardzo niekorzystne dla Prezydencji, gdy nie wykorzysta się potencjału współpracy z Sekretariatem.

3. Najwaŝniejsze zadania zwiåzane z Prezydencją:

- ♦ Prowadzenie posiedzeŃ w grupach roboczych Rady (ale nie we wszystkich przypadkach, gdyż w niektórych prowadzenie przejmie Europejska Służba DziałaŃ Zewnętrznych, część grup zostanie zlikwidowana, a część - teoretycznie - może być prowadzona przez inne paŃstwo członkowskie w ramach tria) - por. dok. nr 5869/1/10 REV (pl), czyli bieżący wykaz organów przygotowawczych Rady.
- ♦ Reprezentowanie wewnętrzne UE (współdzielone np. w rozmowach trójstronnych, realne w kontekście uczestnictwa w innych spotkaniach organizowanych m.in. z Parlamentem) oraz zewnętrzne (w przyszłości w ograniczonym zakresie na rzecz ESDZ).
- ♦ Nadawanie kierunku pracom tria PRES: szczególna rola bycia „pierwszym z trzech”. Uwzględnianie tematów i zadaŃ zgłaszanych przez inne paŃstwa członkowskie i Komisję Europejską - trzymanie stałości tematycznej oraz nieunikanie partnerów w procesie negocjacji. Zresztą agenda prac nie leży wyłącznie w rękach tria, ale zależy od tego, co przejmie się od poprzedników oraz od tego, co pochodzić będzie z innych instytucji poza Radą Unii Europejskiej (KE/PE) oraz ewentualnie Rady Europejskiej (nawet z czerwca 2011 r.!).
- ♦ Realny wpływ na agendę posiedzeŃ i tematów podnoszonych w relacjach z instytucjami UE, ale też branie na siebie czasowej odpowiedzialności za kierunek i skuteczność działalności całej Unii.
- ♦ Odgrywanie roli pierwszego (domniemanego) punktu kontaktowego w UE dla partnerów trzecich i organizacji międzynarodowych

dowych. Realne zwiększenie zainteresowania ze strony licznych instytucji biznesowych i lobbingowych, a także mediów i środowiska akademickiego.

- ◆ Promocja Prezydencji oraz swojego państwa członkowskiego (szczególna rola i osobista odpowiedzialność ciężąca na każdym delegacie). Historyczny kontekst nadchodzącego zadania oraz potrzeba sprostania nadziejom, które wiązać mogą z nim politycy w stolicy.
- ◆ Opracowywanie fiszek informacyjnych (tzw. *Battleplans* do każdego *dossier*) – planów dalszych działań, w tym uwzględniających m.in. kwestie terminarowe oraz wskazujące odpowiedzialnych ekspertów (jednorazowy wysiłek przydatny na długo).

4. Organizowanie i prowadzenie posiedzeń grup roboczych Rady Unii Europejskiej:

- ◆ Długość spotkań to zazwyczaj 1-3 dni, przy czym zmiana sal obrad oraz terminów posiedzeń są bardzo źle widziane i kosztowne, m.in. ze względu na poczynione wcześniej ustalenia z tłumaczami. W razie choroby przewodniczącego szuka się pilnie zastępstwa, chociażby w Stałym Przedstawicielstwie (zasada ogólna to zakaz „pustego” krzesła Prezydencji).
- ◆ Spotkania poprzedzane są briefingami z Komisją Europejską i z Sekretariatem Generalnym Rady Unii Europejskiej w celu przedstawienia głównych zarysów dyskusji oraz ewentualnego kierunku osiągnięcia kompromisu w danej kwestii, spotkania takie odbywają się zazwyczaj po południu w dniu poprzedzającym grupę roboczą, bądź też rano przed posiedzeniem („dobry” briefing trwa ok. 30-45 minut, nie dłużej). Niekiedy organizowane są również debriefingi, głównie wtedy, gdy praca dotyczyła dokumentów pisemnych, które będą zmieniane, chociaż nie jest to regułą.
- ◆ Każde spotkanie – w dowolnej instytucji UE – może być zawsze przerwane z powodu alarmu przeciwpożarowego, z czym wiąże się konieczność sprawnego przeprowadzenia procedur ewakuacyjnych. Może też pojawić się potrzeba zmiany sali obrad z powodów różnych trudności logistycznych po stronie Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego.

- ◆ W imieniu Prezydencji powinny wypowiadać się maksymalnie dwie osoby, czyli przewodniczący oraz ekspert (jeśli wymaga tego poruszany temat); większa liczba mówców zaciemnia obraz w opinii innych państw członkowskich. Tempo prac zależy od potrzeb politycznych: wolno/szybko, lecz także od charyzmy i stylu przewodniczącego - inne delegacje szybko zorientują się, czy przewodniczący ma coś interesującego do powiedzenia, czy nie (czasami lepiej jest milczeć i tylko odnotowywać stanowiska partnerów). Nie powinno się ponadto zadawać państwom członkowskim zbyt wielu pytań jednocześnie, ponieważ prowadzi to do chaosu w dyskusji.
- ◆ Od czasu rozszerzenia UE w 2004 r. unika się co do zasady czasochłonnego poznawania opinii wszystkich obecnych państw członkowskich w ramach *tour de table*, zgodnie z zasadą, że milczenie oznacza poparcie. Nie ogranicza to przy tym liczby delegatów/ekspertów, którzy mogą przybyć z kraju na posiedzenie. Nota bene konieczne jest utrzymywanie obecności delegata polskiego (nie za stołem Prezydencji), którego ewentualne wystąpienia winny odnosić się do stanowiska krajowego, a nie być opinią Prezydencji (zasada neutralności).
- ◆ Jednym wyjątkiem od zasady noszenia poważnego i eleganckiego ubrania podczas obrad są spotkania nieformalne, gdzie można wprowadzać pewne elementy stroju swobodnego.
- ◆ Konieczne jest odczytanie na początku posiedzenia informacji o reżimie tłumaczeniowym, zgodnie z danymi przekazanymi przez służby tłumaczeniowe SCIC - nie powinno się wdawać w polemikę z państwami członkowskimi, które - w razie braku przekładu z/na ich język narodowy - mogą częstokroć nerwowo i burzliwie reagować na dyskryminujące traktowanie ich delegacji.
- ◆ W ramach udzielania głosu mówcom na sali można rozważyć posługiwanie się ich imionami (wcześniej wynotowanymi, których wymowę uprzednio przećwiczyliśmy), ewentualnie podawać tylko nazwy krajów. Chociaż to Sekretariat Generalny Rady odnotowuje, kto zgłasza się do wypowiedzi, to decyzja o udzieleniu głosu konkretnej osobie należy tylko do przewodniczącego po stronie Prezydencji.
- ◆ Jeśli w agendzie naszych prac pojawia się - wprowadzony np. przez Komisję Europejską, trudny do wewnętrznego powstrzy-

mania komunikat legislacyjny - niechciany przez nas temat, można:

- zapowiedzieć, że zostanie on poprowadzony przez kolejną Prezydencję (nie może być to jednak dla niej niespodzianka);
 - zorganizować ograniczoną liczbę posiedzeń lub skrócić ich długość (jest to jednak ryzykowny ruch z uwagi na opinie państw członkowskich oraz poszczególnych instytucji UE);
 - rozpocząć jednocześnie szczegółową dyskusję o wielu aspektach tego samego tematu (co jest czasochłonne i mało konkluzywne), ewentualnie sprowadzić rozmowy wyłącznie do oceny ogólnej, politycznej, sygnałnej (przenieść kolejne kwestie do agendy dalszych posiedzeń);
 - zdecydować o przeniesieniu (czasowo lub na stałe) dyskusji nad danym zagadnieniem na forum innej grupy roboczej (może to jednak wymagać uprzedniej konsultacji z partnerami z takiego gremium);
 - skupić się na tematach zastępczych, rozwinąć (sztucznie) listę punktów AOB, organizować częste przerwy na kawę lub wydłużyć przerwę na lunch (minimum 1,5 godziny);
 - „zasłonić” się zdecydowanym negatywnym stanowiskiem ministerialnym lub parlamentarnym, które wskazuje, że nie wyrażamy zgody na dany projekt w takim kształcie - ewentualnie zapowiedzieć, że dany temat musi być dysktutowany na wyższym szczeblu politycznym (COREPER).
- ◆ Równie ważne, jak otwarcie posiedzenia (przypomnienie głównych punktów agendy, poprzedzone np. rozesłaniem przed spotkaniem tzw. *annotated agenda*), jest jego podsumowanie: uzależnione od szczegółowości debaty, jednak co do zasady krótkie i klarowne, ewentualnie wsparte dodatkową informacją e-mailową rozesłaną po spotkaniu do delegatów (szczególnie, jeśli w grę wchodzi konkretne terminy - ang. *deadlines*). Zawsze przydatne jest przypomnienie dat następnych posiedzeń, zwłaszcza gdy następują ewentualne zmiany.
 - ◆ Sprawozdając, warto pamiętać o oficjalnych skrótach państw członkowskich (nota bene inne skróty są używane w Radzie, a inne w parlamencie). Sekretariat Generalny Rady wspiera Prezydencję w wypracowywaniu raportów po obradach grup

roboczych, raportów dla wyższego szczebla politycznego, raportów ze spotkań z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, dokumentów roboczych (ang. *working documents*) oraz notatek (ang. *notes* oraz *briefs*).

- ◆ Dokumenty Prezydencji nie są luksusem, ale warunkiem i wymogiem efektywnego procesu decyzyjnego – do decyzji prezydencji należy, czy będzie ich dużo/moło i jaki mają mieć charakter (opisowy, sprawozdawczy, tezewy, polityczny). Należy mieć na uwadze, aby nie nadużywać logo UE w dokumentach przygotowywanych w kraju. Ponadto najbezpieczniejszym i najszybszym kanałem przekazywania informacji do państw członkowskich i do Komisji Europejskiej jest kanał Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Każde *dossier* winno być klarowne, pisane prostym językiem (Sekretariat służy ewentualnym wsparciem dla Prezydencji w ramach *proof-reading*) – ich celem jest identyfikacja głównych problemów i zadanie pytań dotyczących dalszych kroków (ang. *outstanding questions*). Warto przekazywać do Sekretariatu dokumenty przygotowane od razu w języku angielskim, bowiem tłumaczenie z języka polskiego jest zawsze czasochłonne.
- ◆ Na szczeblu Rady osobną kwestią pozostają relacje z mediami. Dziennikarze wymagają spotkania z głównym ministrem oraz odpowiedzi na stawiane pytania, co oznacza konieczność posiadania aktualnych fiszek informacyjnych i ewentualnych *speaking points* (możliwa jest wypowiedź w języku narodowym). Nieobecność na *debriefingach* prasowych może być bardzo źle odebrana przez media i w konsekwencji prowadzić do niewygodnej dla Prezydencji dezinformacji.

5. Wskazówki dla mówców podczas posiedzeń (bardzo istotne uwagi SCIC)

- ◆ Mów wprost do mikrofonu, odkładając słuchawkę jak najdalej. Ustaw mikrofon wprost przed sobą, żeby uniknąć nagłaśniania niepotrzebnych hałasów: rozmów sąsiadów, szelestu kartek, stukotu klawiatury sąsiada. Jeśli słuchawka znajduje się zbyt blisko włączonego mikrofonu, może spowodować sprzężenie zagłuszające twoją wypowiedź.
- ◆ Wypowiadaj się w swoim języku ojczystym, bo najpłynniej i najswobodniej się w nim wypowiadamy. Praca tłumaczy kon-

ferencyjnych zapewnią wszystkim uczestnikom posiedzeń równe traktowanie, jako że umożliwia im posługiwanie się własnym językiem ojczystym.

- ♦ Mów naturalnie, w rozsądnym tempie, nie przyspieszaj nawet, gdy czas cię goni. Trudno obiektywnie ocenić tempo, w jakim mówimy. Staraj się zachować spokojne tempo nawet wówczas, gdy masz wrażenie, że mówisz wolno. Aby zostać dobrze zrozumianym, pamiętaj, żeby podkreślić najważniejsze elementy wypowiedzi stosowną intonacją. Na zakończenie dłuższej wypowiedzi powtórz najważniejsze tezy.
- ♦ Unikaj czytania. Jeśli nie masz wyboru, przekaz tekst tłumaczom odpowiednio wcześniej. Jeśli przygotowałeś wystąpienie na piśmie, prześlij je pod adres e-mailowy polskich tłumaczy, a także przekaz tekst tłumaczom do kabiny przed rozpoczęciem spotkania. Język tekstu pisanego różni się znacznie od języka wypowiedzi ustnej, stąd tłumaczom bardzo pomaga wcześniejsze przejrzenie odczytywanego tekstu. Najlepiej w ogóle unikać czytania i formułować wypowiedź swobodnie, w miarę prosto, unikając dygresji i zdań wielokrotnie złożonych.
- ♦ Nazwy własne, liczby, skróty i nazwiska wymawiaj wyraźnie, najlepiej dwukrotnie. Uwadze słuchaczy często one umykają. Czasami wystarczy podać liczbę w przybliżeniu, np. około 10% zamiast 9,873%. Jeśli zamierzasz przedstawić wiele liczb, nazwisk czy nazw własnych, podaj je słuchaczom na piśmie, przekazując kopie tłumaczom.
- ♦ Wyjaśniaj skróty i rzadko stosowane terminy. Pamiętaj, że dobrze ci znane akronimy i terminy specjalistyczne mogą być obce twoim słuchaczom i tłumaczom. Pamiętaj o wyjaśnieniu ich, kiedy posługujesz się nimi po raz pierwszy.
- ♦ Jeśli w trakcie wypowiedzi chcesz zmienić język, zrób pauzę i powiedz, że przechodzisz na inny. Gdy mówca przechodzi na inny język, często zmieniają się jego tłumacze. Krótka pauza mówcy przy zmianie języka zapewni płynną kontynuację tłumaczenia na wszystkie języki.
- ♦ Odnosząc się do konkretnego dokumentu, podaj jego nazwę, numer, artykuł, ustęp itp. Poszczególne wersje językowe tego samego dokumentu mają często różną numerację stron. Jeśli podasz numer artykułu i ustępu, zamiast numeru strony, słu-

chacze łatwiej odnajdą właściwy fragment i będą mogli nadać za twoją wypowiedzią.

- ◆ Udostępnij tłumaczom materiały. Na ile to możliwe, powiedz tłumaczom, na jaki temat będziesz się wypowiadał, nawet, jeśli nie zamierzasz odczytywać swojego wystąpienia. Znajomość kluczowych terminów, faktów, liczb itp. pomoże tłumaczom lepiej przełożyć twoją wypowiedź. Dokumenty można przesyłać e-mailem do kabiny polskiej. Zapraszamy też do kabiny przed rozpoczęciem spotkania.
- ◆ Zdaj się na tłumaczy. Tłumaczenie umożliwia sprawną komunikację przedstawicielom różnych języków i kultur. Tłumacze są wykształconymi specjalistami w dziedzinie komunikacji wielojęzycznej i wielokulturowej. Obowiązuje ich tajemnica zawodowa. Współpracując z nimi, ułatwiasz odbiór swojej wypowiedzi słuchaczom posługującym się innymi językami niż twój własny.

6. „Chlebak Prezydencji”, czyli lista zadań do wykonania przed udaniem się na posiedzenie

Część z poniższych kwestii wydaje się mówić sama za siebie – zabranie parasola, przepustki (ang. *badge’a*), dokumentów, biletu lotniczego. Jednakże prawie codziennie do biura polskiej delegacji na 70. piętrze w Sekretariacie Generalnym Rady przychodzą różni zapominalscy, którym trzeba pilnie pomóc. Aby uniknąć podobnych sytuacji w kluczowym dla nas roku 2011, warto sprawdzić, czy poniższe sprawy zostały załatwione, a rzeczy zabrane ze sobą w podróż do Brukseli lub do innego miejsca, gdzie odbywają się obrady – stąd właśnie koncepcja praktycznego „chlebaka prezydencji”.

- ◆ Zapewnienie sobie dobrej fotografii (z uśmiechem) w tradycyjnym prostokątnym informatorze o Prezydencji, który będzie szeroko dystrybuowany przed rozpoczęciem przewodnictwa.
- ◆ Sprawdzenie ważności przepustek do Sekretariatu Generalnego Rady. Nowe przepustki ponownie mają roczną ważność – warto zaktualizować je z wyprzedzeniem. Wsparcie w tej mierze świadczą pracownicy Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli. Poza przepustką warto też mieć ze sobą paszport lub dowód osobisty oraz wydrukowaną agendę posiedzenia, gdyby przepustka została unieważniona, zniszczona lub zagubiona.

- ◆ Stworzenie oraz stałe aktualizowanie listy adresatów e-mailowych (wraz z numerami telefonów komórkowych do głównych partnerów z Sekretariatu Rady i z Komisji Europejskiej; posłów sprawozdawców i *shadows* w Parlamencie, tria Prezydencji, Stałego Przedstawicielstwa przy UE oraz biura podróży i hotelu). Pozwoli to na sprawne pozostawanie w kontakcie przed i po posiedzeniach, od czego zależą w znacznej mierze przygotowania dokumentów oraz stanowisk politycznych w kraju.
- ◆ W kontekście spotkań trójstronnych wyprzedzające „rozpoznanie przeciwnika”: zdobycie szczegółów o posłach, ich zainteresowaniach i aktywności legislacyjnej; lektura ich wypowiedzi na forum parlamentu oraz poznanie aktualnych stanowisk grup politycznych (konieczne jest pozostawanie w stałym kontakcie z posłami oraz ich asystentami – możliwe jest ponadto, że sprawozdawcą w danym wypadku będzie poseł niezrzeszony, co zmieni charakter kontaktów z grupami politycznymi w parlamencie).
- ◆ Zabranie ze sobą traktatów w wersjach polskiej, angielskiej i ewentualnie francuskiej (pełne teksty); regulaminu rady; ewentualnie także informacji o najważniejszych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości UE oraz wynikach komitologii; tekstów istotnych uchwał parlamentu; poprzedniego *dossier* wraz z ewentualnym *dossier* powiązanim (często wystarczy w wersji elektronicznej), jak również materiałów do rozdania podczas posiedzenia, *speaking notes* oraz fiszek tematycznych.
- ◆ Wzięcie laptopów z naładowanymi bateriami i wyciszonych telefonów komórkowych (w razie bezwzględnej potrzeby nawiązania połączenia podczas posiedzenia telefony mogą odbierać wiceprzewodniczący lub asystenci, ale nie przewodniczący) i przenośnych dysków USB.
- ◆ Przydatne mogą okazać się też takie rzeczy, jak ulubiona woda mineralna, parasol (pogoda w drugiej połowie roku jest bardzo zmienna w Brukseli), krawat lub apaszka Prezydencji, mapa Brukseli i pasta do butów.
- ◆ Warto podejmować działania na rzecz zdobywania informacji mających także mniej formalne znaczenie dla przygotowań do posiedzeń: tekstów komunikatów Komisji Europejskiej przed ich opublikowaniem, informacji o stanowiskach hierarchii politycznej w instytucjach unijnych (w tym w sekretariatach generalnych oraz gabinetach), treści planów pracy instytucji na

kolejny rok (które mogą ulegać zmianom), a także szczegółów planowanych konferencji i seminariów, które mogą być istotne dla prac Prezydencji.

7. Zamiast podsumowania

Powyższe z pewnością nie wyczerpuje szerokiego zakresu zadań, jakie będą podejmowane w związku z Prezydencją. Każde ministerstwo i urząd centralny podejmują przecież zadania wyspecjalizowane dla swojego obszaru zadaniowego. Niemniej, wypoczęty (warto często brać urlop) oraz dostępny dla innych ekspert (unikanie kontaktu z partnerami to wątpliwa metoda działania) jest bardziej przydatny, niż osoba zmęczona i niechętna kontaktom z ludźmi z różnych państw członkowskich.

W drodze podsumowania jeszcze kilka dodatkowych uwag i sugestii do wzięcia pod uwagę w kontekście przygotowań do prowadzenia posiedzeń grup roboczych Rady Unii Europejskiej i innych spotkań w ramach Prezydencji:

- ◆ szczerze przyznawanie się do tremy (każdy ją będzie miał); uśmiech, poczucie humoru; spokój (nigdy za dużo), elegancja (ale bez ostentacji);
- ◆ zrozumienie dla cudzych „dziwactw narodowych” i problemów (co nie oznacza akceptacji), zakaz „kopania przeciwnika”, brak cynizmu w wypowiedziach oraz „wycieczek personalnych”;
- ◆ posiadanie numeru „telefonu do przyjaciela”, czyli dyrektora lub ministra (gdy jest coś bardzo pilnego do uzgodnienia);
- ◆ organizowanie spotkań nieformalnych, obiadów i kolacji roboczych; częste spotkania przy kawie tak z „przyjacielem”, jak i z „wrogiem”;
- ◆ ciągle aktualizowanie kalendarza planowanych spotkań w kraju i w UE; wyprzedzające informowanie o terminach i dalszym trybie postępowania Prezydencji (np. kiedy dane *dossier* trafi pod obrady COREPER), także e-mailem; uwzględniając również wszelkie nieprzewidziane sprawy, które mogą poważnie wpłynąć na kierunek pracy Prezydencji (zamach terrorystyczny, kryzys ekonomiczny lub humanitarny, wybuch konfliktu zbrojnego itp.) oraz w razie kłopotów zaangażowanie natychmiast przewodniczącego UE Van Rompuy’a i HR/VP Ashton;
- ◆ istotna jest także rola oficerów łącznikowych podczas nieformalnych spotkań ministrów organizowanych w kraju Prezy-

dencji, „łącznicy” ci koordynują wizyty delegacji danego państwa członkowskiego zajmując się aspektami logistycznymi i technicznymi;

- ♦ unikanie konotacji politycznej „prawica-lewica” podczas prezentowania stanowiska Prezydencji; staranie się, aby każdorazowo w wystąpieniu Prezydencji najwyraźniej brzmiał interes unijny (zasada neutralności);
- ♦ stałe monitorowanie Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i agend innych grup roboczych oraz spotkań i konferencji organizowanych poza instytucjami UE, zgodnie z niepisaną zasadą „Prezydencja musi być obecna wszędzie”;
- ♦ dyskretne i ciche porozumiewanie się w gronie delegacji (wszelkie nieporozumienia interpersonalne lub wyraźny brak zrozumienia toku dyskusji są bardzo widoczne i następnie komentowane w kularach);
- ♦ asertywność - jak odpowiadać grzecznie, ale negatywnie (powtórzenie pytania, sugestia ponownego rozważenia, etc.), aby budować komunikację oraz unikać pasywności (przyjmowania cudzych opinii); używać jak najmniej zwrotu „ja”, lecz raczej „my” lub „Prezydencja” (implikacja neutralności);
- ♦ warto zadawać innym uczestnikom posiedzeń jak najwięcej pytań, aby precyzyjnie poznać rozkład opinii państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej lub Parlamentu (nota bene zdaniem specjalistów od komunikacji przekaz niebezpośredni lepiej dociera do słuchaczy, niż bezpośredni);
- ♦ świadomość, że każdy, nawet najlepszy „przyjaciel”, może w każdej chwili zmienić front polityczny (decyzja krajowa, a nie personalna); ponadto każda, nawet przypadkowa, obietnica, będzie precyzyjnie odnotowana przez inne delegacje - nasz strach i złość oraz wszelkie błędy merytoryczne także;
- ♦ nikt nie będzie nas żałował, że mamy tak dużo pracy (może za wyjątkiem Danii i Cypru - nota bene wspólne stanowisko tria zawsze wzmacnia wymowę opinii Prezydencji); z kolei wszystko co powiemy na posiedzeniu, może być wykorzystane przeciwko nam (w UE i w kraju);
- ♦ Służby prawne Rady Unii Europejskiej mogą być poważnym sprzymierzeńcem Prezydencji - ich opinia może np. ograniczyć krytykę części państw członkowskich, trzeba zatem z wy-

przedzeniem poznać kolegów prawników i uzgadniać z nimi kwestie mające charakter prawny (nie ma głupich pytań). Trzeba jednak brać pod uwagę to, że wniosek o pisemne stanowisko służb prawnych jest swego rodzaju ostatecznością – wiąże on formalnie Sekretariat Generalny Rady i musi być przedmiotem długotrwałej analizy.

8. Jak widzą nas inni

Podczas kontaktów z Sekretariatem Generalnym Rady otrzymaliśmy w zaufaniu następującą tabelę (po angielsku), w której w żartobliwy sposób zamieszczono główne grzechy delegatów widziane z perspektywy instytucji unijnej. Nie dotyczy one co prawda wyłącznie polskich ekspertów, zestawienie to opracowano już wiele lat temu, niemniej warto przyjrzeć się, czy przypadkiem nasi delegaci sami nie popełniają takich grzechów.

No.	Sin	Examples of what the officials do...
1.	Pride (pycha)	<ol style="list-style-type: none"> 1. They do not make friends with other officials and avoid corridor talks. 2. They present their views only in their own language (and very fast) irrespective of how important it is that others understand them.
2.	Avarice (chciwość)	<ol style="list-style-type: none"> 1. They confuse strong position with rejection of compromise! 2. They avoid inter-ministerial consultations!
3.	Lust (nieczystość)	<ol style="list-style-type: none"> 1. They still confuse EU institutions and applicable procedural steps. 2. They lack knowledge of the division of ministerial competencies at national level. 3. They usually do not know who is in charge of a particular dossier. 4. They are not aware of the ECJ/EP agenda. 5. They cannot speedily consult the capitals, wait for days to get the 'green light'!
4.	Envy (zazdrość)	<ol style="list-style-type: none"> 1. They keep information to themselves, rarely sharing it with others. 2. They do not share written non-papers with their positions with other Member States (one has to guess what they meant).

		3. They do not at all, or only at a very late stage, provide instructions/reports for/after a meetings!
5.	Gluttony (obżarstwo)	4. They take part in numerous external meetings (conferences, seminars) and do not provide any coherent follow-up afterwards!
6.	Wrath (gniew)	1. They are susceptible, taking others' opinions personalny. 2. They dislike being advised on what to do!
7.	Sloth (lenistwo)	1. They leave the meetings before they end, sometimes prolong the coffee breaks. 2. They avoid contact with their PermRep, or - on the contrary - leave all the work to it. 3. They have different working hours than others and do not care about delivering dossier late.

O autorach

Tomasz HUSAK: doktor nauk ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, doktor nauk politycznych Uniwersytetu Paryż Wschód. Antici w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Odpowiada za koordynację kwestii związanych z funkcjonowaniem Rady Europejskiej, Rady do spraw Ogólnych, Rady do spraw Zagranicznych i COREPER II. Specjalizuje się w sprawach bieżącej polityki europejskiej i ewolucji instytucjonalnej UE. Prowadzi badania na temat roli instytucji państwa w dzisiejszych czasach, upadłości i odbudowy państw.

Filip JASIŃSKI: magister stosunków międzynarodowych i doktor nauk prawnych (Uniwersytet Warszawski). Absolwent podyplomowych studiów z zakresu integracji europejskiej MATRA oraz Podyplomowego Studium Bezpieczeństwa Narodowego. Stypendysta Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji oraz Uniwersytetu Cambridge. Od 1996 r. związany z administracją rządową w zakresie integracji europejskiej, pracował w UKIE. Od 2006 r. pracuje w Wydziale JHA Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli.

Anna PIESIAK: absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego oraz College of Europe w Natolinie. Ma też dyplom Międzynarodowego Wydziału Prawa Porównawczego przy Uniwersytecie R. Schumanna w Strasburgu. Wcześniej prowadziła zajęcia w Centrum Kształcenia Międzynarodowego (IFE) Politechniki Łódzkiej. Od 2005 r. pracownik MSZ. Obecnie pracuje w Wydziale Spraw Instytucjonalnych i Prawnych Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli.

Richard SZOSTAK: absolwent King's College London, Sorbony oraz Uniwersytetu Cambridge, doktor stosunków międzynarodowych. W latach 2005-2009 przedstawiciel służby prawnej Rady Unii Europejskiej w ramach grup roboczych JHA, obecnie w grupie roboczej RELEX. Wykładowca nauk politycznych na Uniwersytecie w Liège.