

Prerogativa de planificare a Președinției Consiliului UE

Frank M. Hage, „The Scheduling Power of the EU Council Presidency”, în *Journal of European Public Policy*, 24:5, 2017, pp. 695-713

Întrebarea la care încearcă autorul să ofere un răspuns este dacă Președinția Consiliului Uniunii Europene (UE) reușește să influențeze, în cele șase luni de conducere rotativă, agenda Consiliului Uniunii, fie prin capacitatea de a determina rezultatul deciziei, fie prin abilitatea de a promova anumite subiecte/politici în detrimentul altora. Cu alte cuvinte, acest tip de conducere rotativă a Consiliului are o putere reală sau este doar una simbolică, decorativă?

Răspunsul la întrebare este dat cu ajutorul unei cercetări empirice care inventariază reuniunile și grupurile de lucru ale Consiliului, în perioada 1995-2014. Analiza, care se concentrează doar pe prerogativa de planificare a Consiliului (cealaltă dimensiune a puterii acestei instituții, identificată de literatura de specialitate, este prerogativa de propunere), va arăta că Președinția rotativă are un rol semnificativ în influențarea agendei acestei instituții, determinând ce subiecte/politici sunt discutate, când sunt discutate și cât de mult sunt discutate la nivelul UE.

Autorul își structurează cercetarea plecând de la distincția dintre *scheduling power* (putere de planificare) vs. *proposal-making power* (putere de a face propuneri), făcând un inventar al prerogativelor formale și informale ale Consiliului, în funcție de cele două dimensiuni ale puterii. Se continuă apoi cu detalierea

metodologiei analizei empirice și cu analizarea datelor.

Titlul ar putea sugera faptul că, dintre cele două dimensiuni asociate puterii Consiliului, autorul pledează pentru cea privind capacitatea de planificare. Autorul precizează însă că studiul se apleacă doar asupra dimensiunii de *scheduling power*, pentru simplul motiv că literatura de specialitate a scris foarte puțin pe această zonă.

Scheduling power vs. proposal-making power. **Prerogativele Președinției Consiliului UE**

Studiile de specialitate care au scris despre acest subiect au făcut distincția între două tipuri diferite de puteri de agenda setting ale instituției Președinției Consiliului Uniunii Europene: *scheduling power* (prerogativa de planificare) exprimă capacitatea Președinției de a influența ce subiecte sunt puse pe ordinea de zi și de a decide asupra momentului și duratei alocate diverselor reuniuni formale și informale; *proposal-making power* (prerogativa de a propune) se referă la capacitatea Președinției Consiliului de a influența rezultatele deciziilor luate la nivelul Consiliului UE.

Autorii care au scris pe acest subiect fac deosebire între cele două

dimensiuni ale puterii Președinției, precizând că distincția este necesară atâta timp cât cele două prerogative au surse de autoritate diferite, precum și mijloace și scopuri diferite. În acest fel, prerogativa de planificare are ca sursă de autoritate reguli de planificare formale (tratate) și informale (practica reuniunilor), ca scop – influențarea subiectelor de pe agenda Consiliului și ca mijloace – alocarea de timp și spațiu unor anumite subiecte. La rândul său, prerogativa de propunere își are sursa de autoritate în regulile informale, care îi dau Președinției posibilitatea de a amenda propunerile Comisiei Europene, având ca scop influențarea rezultatului deciziei și ca mijloace – posibilitatea de a face propuneri care să vizeze compromisul între statele membre.

Fiecare dintre cele două dimensiuni ale puterii își are originea atât în reguli legale (formale) cât și în diverse practici (informale). Însă nici tratatele, nici practicile nu oferă uneia sau alteia dintre puteri prerogative exclusive, astfel încât să se poată spune clar că influența Președinției asupra agendei Consiliului este una clară.

În sprijinul ideii de *scheduling power* vine prerogativa formală potrivit căreia Președinția poate convoca reuniunile formale sau informale, influențând agenda prin faptul că stabilește cine se întrunește, ce se discută și când se iau în discuție anumite subiecte sau politici. La o primă vedere, s-ar putea trage concluzia că influența asupra agendei este una semnificativă. Pe de altă parte însă, această prerogativă formală nu este una exclusivă, ea fiind limitată de prevederi ale tratatelor sau ale Regulamentelor de procedură care dau dreptul de a convoca reuniuni formale ale formațiunilor Consiliului și stateelor membre ale Uniunii Europene sau Comisiei. Mai mult, acești actori pot stabili și ce subiecte să fie incluse pe agendă. Și cele mai multe studii empirice scot în evidență limitările influenței Președinției asupra agendei, arătând că multe dintre obiectivele Președinției sunt preluate de la președințiile anterioare și marja

de manevră a Președinției în funcție devine mică. Tot analizele empirice arată că mare parte din activitatea Consiliului este ocupată de reacțiile la evenimentele internaționale urgente, astfel că Președinției îi mai rămâne puțin timp pentru a încerca să influențeze agenda.

Pe de altă parte, regulile de procedură la nivelul Consiliului nu stabilesc cine prezidează reuniunile. Cu toate acestea, practica arată că, informal, participanții la reuniuni acceptă unanim că această prerogativă îi revine Președinției rotative a Consiliului, având de-a face cu o sursă informală de autoritate pe dimensiunea *scheduling power*.

O altă regulă formală spune că Președinția Consiliului are obligația de a face cunoscut, cu 7 luni înainte de începerea președinției rotative, toate reuniunile formale, astfel încât ceilalți actori implicați acceptă, informal, această planificare pe termen mediu și lung făcută de Consiliu. Din nou, deși această regulă formală pare să fie constrângătoare pentru Președinția Consiliului, planificarea cu 7 luni înainte este flexibilă, Președinția putând oricând modifica data unei reuniuni sau anula una deja planificată.

În ceea ce privește prerogativele Președinției pe dimensiunea de *proposal-making*, nu există nicio prevedere legală care să îi ofere acesteia dreptul de a amenda propunerile Comisiei. Informal însă, o părghie importantă este considerată posibilitatea acesteia de a elabora, pe marginea reuniunilor formale, așa-numitele texte de compromis, pentru a se asigura că lucrările avansează în cadrul acestor întâlniri. În acele situații în care, diversele propuneri ale Comisiei ajung pe ordinea de zi a reuniunilor formale¹, fără să existe un consens prealabil în privința lor, Președinția

1 Primul stadiu legislativ în cadrul Consiliului îl reprezintă grupurile tehnice de lucru, al doilea stadiu legislativ este reprezentat de dezbaterile în Coreper, iar al treilea stadiu este dat de dezbaterile în cadrul reuniunilor formale ale Consiliului, în cadrul cărora se încearcă ajungerea la un compromis, pentru a se putea adopta o anumită decizie.

trebuie să formuleze niște texte de compromis care să reflecte concluziile unei anumite reuniuni formale. În abilitatea Președinției de a găsi un compromis rezonabil rezidă, practic, ceea ce se numește *proposal-making power*. Pentru a ajunge la consens, este nevoie ca Președinția să aibă o bună cunoaștere a pozițiilor tuturor statelor, astfel încât compromisul rezonabil să reflecte o poziție care să fie împărțită de cât mai multe state membre.

În plus, se consideră că, prin tipul de majoritate cu care se ia decizia în Consiliu – majoritatea calificată –, Președinția poate duce negocierile mai aproape de obiectivele sale, – dar în acord cu poziția majoritară a statelor –, putând, astfel, influența rezultatul deciziei.

Stadiul actual al cercetării în privința influenței Președinției asupra agendei

Autorul precizează că, per total, studiile arată o influență a unui stat membru asupra agendei Consiliului, atunci când deține președinția rotativă. Deși consecințele prerogativei *scheduling power* par a fi mai vizibile și mai clare, studiile recente scot în evidență, prin aplecarea asupra acestei dimensiuni, prerogativa *proposal-making*. În acest sens, autorii care s-au preocupat de *proposal-making power* au arătat că un stat care a deținut Președinția într-un moment în care s-a luat o anumită decizie, a crescut influența acelei țări asupra rezultatului deciziei.

Puțini autori au studiat însă gradul în care Președinția are capacitatea de a impune subiecte pe agenda reuniunilor sau de a face anumite subiecte mai puțin vizibile. Autori precum P. Alexandrovna și A. Timmermans (2013) au studiat, de exemplu, influența Președinției Consiliului UE asupra agendei Consiliului European și au constatat că nu există nicio influență.

Un alt autor, A. Warntjen (2008), care a studiat empiric influența

Președinției Consiliului asupra instituției doar pe politica de mediu, a ajuns însă la concluzia că există o influență a Președinției Consiliului pe această zonă.

Și studiul lui Hage pleacă de la una dintre concluziile lui Warntjen (2013), potrivit căreia programarea unor reuniuni suplimentare² de către anumite președinții a condus la decizii favorabile în acele domenii, în raport cu prioritățile Președinției respective.

Metodologie

Spre deosebire de Warntjen, Hage examinează o zonă trans-sectorială, prin măsurarea duratei și datelor reuniunilor Consiliului în perioada 1 ianuarie 1995 – 31 decembrie 2014 și a variațiilor de la o președinție la alta. Studiul analizează în egală măsură și reuniunile formale, dar și pe cele informale (ședințele grupurilor de lucru sau ale Coreper), autorul susținând că marja de manevră a Președinției Consiliului în cazul convocării acestor ședințe pregătitoare este mult mai mare decât în cazul mult mai instituționalizatei reuniuni formale, ședințele de lucru fiind cele în care se pregătesc proiectele de acte normative ce urmează a fi dezbătute în cadrul reuniunilor formale.

Pentru reuniunile formale, s-au măsurat întrunirile a 17 Consilii, obținute prin comasarea celor 19 Consilii existente la nivelul UE înainte de reforma din 2002 (după reforma din 2002, există 10 Consilii), și corespunzând la 17 politici sectoriale: Afaceri generale; Afaceri externe; Dezvoltare; Buget; Telecomunicații; Sănătate și politica consumatorului; Economie și afaceri financiare; Justiție și afaceri interne; Agricultură; Pescuit; Piață internă; Energie; Mediu;

² Practica în ceea ce privește reuniunile Consiliului arată că Președințiile ajung să convoace și întruniri informale, dar nu mai mult de cinci pe perioada celor șase luni de președinție rotativă. În cadrul acestor reuniuni informale, nu se iau decizii, nu se votează, ele având doar rolul unor întruniri de orientare și negociere.

Transport; Ocupare și politică socială; Cercetare; Educație, tineret și cultură. Pentru partea de ședințe de lucru, autorul a prelucrat datele obținute de la Secretariatul General al Consiliului, grupând informațiile obținute în funcție de cele 17 politici sectoriale.

Dificultatea metodologică vine, spune autorul, din imposibilitatea de a face o analiză calitativă asupra datelor analizate. Folosindu-se planificările reuniunilor publicate pe site-ul Consiliului, se observă că fiecare reuniune are anexat un anumit număr de documente de diverse dimensiuni. Pentru a face o analiză calitativă, autorul explică că ar fi trebuit deschis fiecare document în parte, pentru a vedea cât de multă atenție este acordată unui anumit subiect în raport cu altul. De aceea, Hage se limitează doar la analiza cantitativă, făcută prin doi indicatori: numărul de reuniuni pe fiecare politică în parte în cele 220 de luni – durata reuniunilor; variația de atenție de la o președinție la alta, pentru a se vedea influența asupra agendei pe dimensiunea de *scheduling power*. Un număr mare sau mai mic de reuniuni pe un anumit subiect/politică va arăta, astfel, că Președinția Consiliului este interesată într-o mai mare sau mai mică măsură de anumite teme (primul indicator), în timp ce variația de atenție de la o președinție la alta va indica dacă Președinția Consiliului reușește să influențeze în vreun fel agenda Consiliului, prin mutarea atenției de la anumite politici spre altele (al doilea indicator).

Analiza datelor empirice. Cât de mult influențează Președinția Consiliului agenda instituției

În ceea ce privește primul indicator, cel referitor la timpul alocat diverselor subiecte, datele practice arată că domeniile Afaceri externe, Afaceri generale, Justiție și Afaceri interne, Piață internă, Agricultură s-au bucurat de cele mai mari alocări de timp în perioada analizată. La polul opus, cele mai mici

alocări de timp le-au avut Transporturile, Bugetul, Educația, tineret și cultură și Mediul.

Măsurarea variației de atenție de la o președinție la alta (cel de-al doilea indicator) arată că domeniile Cercetare (31%), Telecomunicații (29%), Dezvoltare (20%), Sănătate și politica consumatorului (19%) au cele mai mari deviații (cea mai mare discontinuitate) de la o președinție la alta. Cele mai mici deviații pe același indicator s-au observat la Educație, tineret, cultură (5%), Transporturi (5%), Afaceri externe (3%). Excepție a făcut-o politica Mediu, unde s-a înregistrat deviația 0. În rest, cele mai multe dintre politicile analizate au avut o deviație de la o președinție la alta cuprinsă între 5 și 20%.

Prin faptul că această variație de atenție asupra politicilor de la o președinție la alta este cuprinsă între 3 și 31%, considerată de de autor ca fiind semnificativă, Hage respinge ideea că Președinția este incapabilă să redirectioneze atenția politică a Consiliului spre alte teme, așa cum arată puținele studii existente.

O altă concluzie desprinsă de autor este că acele politici care au alocate cele mai mari durate ale reuniunilor tind să aibă și cele mai mari fluctuații în timp: Afacerile externe, Afacerile generale, Justiția și afacerile interne, care au cele mai mari durate alocate au și cele mai mari fluctuații în timp; similar, acele politici cu durate alocate mici au și fluctuații mai mici (Mediu, Transport, Buget).

Astfel, autorul concluzionează că, în ciuda constrângerilor formale ale Consiliului (o mare parte din agendă este moștenită de la președințiile anterioare; se fac acele programări pe termen lung ale reuniunilor; există permanenta nevoie de coordonare a Consiliului cu Comisia etc), totuși o parte importantă din variația atenției instituției este legată sistematic de rotirea Președinției Consiliului.

Analiza empirică nu a putut dovedi vreo relație de cauzalitate între prioritățile Președinției și atenția politică a acesteia, pentru că analiza a fost una

strict cantitativă. Însă, adaugă autorul, studiul calitativ al lui Warntjen (2013), pe politica de sănătate (12 președinții analizate), arată că prioritățile Președinției sunt legate de numărul de reuniuni sau întâlniri de lucru programate de Președinție. În acest fel, Hage precizează că studiul său cantitativ poate servi drept punct de plecare pentru eventuale studii viitoare, pe partea calitativă, acest tip de analiză putând explica și motivele pentru care se înregistrează variațiile în cazul diverselor politici.

O observație critică ar fi aceea că datele studiului nu arată că politicile cu cele mai mari durate alocate au și cele mai mari fluctuații de la o președinție la alta, așa cum generalizează autorul. Pentru anumite politici, observația poate fi valabilă, în timp ce pentru altele nu. Cel mai relevant exemplu este cel al Afacerilor externe. Acestui domeniu, Președinția îi alocă cele mai multe reuniuni, dar are în același timp și cele mai mici fluctuații de la o președinție la alta. Și Justiția și afaceri interne înregistrează fluctuații mici de la o președinție la alta, deși atenția acordată reuniunilor acestei politici este, în studiul lui Hage, printre cele mai mari. Explicațiile intuitive, în ambele cazuri, ar fi că cele două politici au un caracter de generalitate mai mare și în privința lor consensul la nivelul Uniunii este mai mare. Așa se face că fluctuațiile în timp în privința acestor domenii este mică. Un domeniu aparte îl constituie politica de mediu, căreia Președinția îi alocă cel mai puțin timp, iar

fluctuația din șase în șase luni este zero. Explicația ar putea fi cam aceeași, mediul fiind o politică cu un consens larg la nivelul UE.

O altă observație ar fi că analiza cantitativă a lui Hage este una limitativă în raport cu scopul articolului, acela de a răspunde la întrebarea dacă Președinția Consiliului influențează agenda acestei instituții. Răspunsul la întrebarea de cercetare este parțial și incomplet, în funcție de tipul de analiză teoretică sau empirică. Analiză teoretică (prerogativele formale ale Președinției) a lui Hage relevă faptul că Președinția Consiliului influențează agenda, însă investigarea teoretică nu este suficientă. În ceea ce privește partea empirică, pe dimensiunea cantitativă, s-au constatat variații pe anumite subiecte/politici de la o președinție la alta. Nu este clar însă dacă aceste variații sunt datorate perioadelor de președinție. Pentru a se vedea dacă președințiile rotative influențează într-adevăr agenda Consiliului, este nevoie de o analiză calitativă a priorităților fiecărei Președinții. Aceste priorități comparate, apoi, cu atenția politică asupra anumitor subiecte ar putea arăta dacă Președinția reușește să redirecționeze agenda în acord cu prioritățile proprii. Hage însă nu a putut măsura și acest indicator calitativ (prioritățile Președințiilor, de exemplu), perioada analizată de el și numărul de politici fiind foarte mari.

Ionela Gavril

[Independent Researcher]