

*Adam Kirpsza**

Szara eminencja Konferencji Międzyrządowych. Rola Sekretariatu Generalnego Rady w negocjowaniu traktatów UE

Wstęp¹

Sekretariat Generalny Rady jest jednym z najbardziej tajemniczych organów Unii Europejskiej². W literaturze przedmiotu istnieje niewiele badań empirycznych analizujących jego rolę w procesie podejmowania decyzji, jak i w trakcie Konferencji Międzyrządowych (*Intergovernmental Conference* – IGC). Taka sytuacja nie powinna być zaskoczeniem. Panuje bowiem potoczne przekonanie, że SG jest instytucją drugorzędną, koncentrującą się wyłącznie na zadaniach administracyjnych. W międzyrządowym środowisku, jakie funkcjonuje podczas IGC, jego pozycja jest wtórna wobec preferencji państw członkowskich. W rezultacie sprowadza się do funkcji pozbawionego własnego zdania notariusza.

Artykuł kontestuje powyższy pogląd. Dowodzi on, że w trakcie IGC Sekretariat nie tylko jest w stanie zaproponować kompromisy w istotnych sprawach, lecz także potrafi przeforsować własne stanowisko, wprowadzając je „tylnymi drzwiami” do traktatów.

Artykuł jest podzielony na cztery części. W pierwszej zaprezentowano racjonalistyczny i konstruktywistyczny obraz statusu Sekretariatu w IGC. Rozdział drugi zawiera hipotezy drugiego z powyższych nurtów, prognozujące, w jakich warunkach organ ten powinien mieć istotny wpływ na negocjacje. Rozdział trzeci zawiera empiryczną weryfikację przypuszczeń opartą na badaniach jakościowych i ilościowych, bazujących na przebie-

* Dr **Adam Kirpsza** – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS5/04266.

² Z perspektywy traktatów Sekretariat nie jest ani instytucją, ani organem pomocniczym Unii Europejskiej. Jednak dla uproszczenia będzie on nazywany organem lub instytucją.

gu dwóch Konferencji Międzyrządowych: IGC 1996–1997 oraz IGC 2000. Uzyskane wyniki przedstawione są w konkluzjach.

Pozycja Sekretariatu Generalnego Rady w Konferencjach Międzyrządowych w świetle racjonalizmu i konstruktywizmu społecznego

Zgodnie z dominującym poglądem Sekretariat Generalny odgrywa w czasie Konferencji Międzyrządowych rolę drugorzędną, koncentrującą się na zadaniach administracyjnych. Przede wszystkim wspomaga prezydencję w zakresie koordynacji stanowisk, pełni funkcję tłumacza, archiwisty, doradcy czy eksperta³. Ale nie jest samodzielny i nie kształtuje wyniku negocjacji⁴. Takie stanowisko wypływa z dwóch teorii – liberalizmu międzyrządowego oraz teorii mocodawca–agent. Z perspektywy pierwszej koncepcji IGC są negocjacjami *stricte* międzyrządowymi, cechującymi się wysoką efektywnością i niskimi kosztami. Uczestniczący w nich aktorzy są całkowicie racjonalni i mają pełną informację o przedmiocie rokowań oraz preferencjach konkurentów⁵. W efekcie są oni w stanie znaleźć obszar kompromisu i osiągnąć rezultat efektywny w sensie Pareto, będący odbiciem ich relatywnej siły. W takich warunkach pozycja Sekretariatu Generalnego jest znikoma – aktorzy samodzielnie panują nad procesem negocjacyjnym, a wszelkie ingerencje zewnętrznych podmiotów są zbyteczne, a nawet destrukcyjne⁶.

Z punktu widzenia teorii mocodawca–agent IGC są negocjacjami o wysokich kosztach, często dotyczącymi kwestii wymagających eksperyty, z którymi państwa nie zawsze są w stanie sobie poradzić. Konferencje Międzyrządowe cechują się również niebezpieczeństwem wystąpienia problemów kooperacyjnych, takich jak: strategie braku współpracy

³ J. Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, no. 5/2004, s. 1003–1004; T. Christiansen, S. Vanhoonacker, *At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat*, „West European Politics”, vol. 31, no. 4/2008, s. 757; H. Dijkstra, *Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in first and second pillar policy-making*, „Journal of European Public Policy”, vol. 17, no. 4/2004, s. 527–544; K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Warszawa 2014, s. 36–38.

⁴ J. Tallberg, *The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Basingstoke 2010, s. 201; H. Dijkstra, op.cit., s. 537.

⁵ A. Moravcsik, *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, „International Organization”, vol. 53, no. 2/1999, s. 292, 298–301.

⁶ A. Moravcsik, op.cit., s. 269–270.

ze strony partnerów czy spory wokół dystrybucji zysków i strat, które mogą zablokować podejmowanie decyzji. W takich warunkach znaczenie zyskuje Sekretariat (lub inne instytucje), który potrafi dostarczyć informację (np. o preferencjach aktorów, procedurach) i ekspertyzę oraz zredukować koszty transakcyjne⁷. Racjonalne zachowanie państw polega zatem na delegacji na rzecz SG określonych uprawnień i zasobów w celu realizacji powyższych funkcji, tym samym zbudowania relacji mocodawca (państwa)–agent (Sekretariat). Jednak wyposażenie zewnętrznego organu w kompetencje generuje ryzyko wymykania się spod kontroli, toteż delegujący tworzą mechanizmy kontroli delegowanego. Według tego obrazu Sekretariat jest drugorzędnym organem – stanowi narzędzie państw stosowane w celu rozwiązania problemów kooperacyjnych i znajdujące się pod ich nadzorem⁸.

Inny obraz Sekretariatu proponuje konstruktywizm społeczny. Zakłada on, że rzeczywistość jest społecznie konstruowana, to znaczy wszystkie zachowania są silnie powiązane z kontekstem, w którym mają miejsce⁹. Konsekwencją tego twierdzenia jest chociażby zasada, że decydenci kierują się logiką stosowności, czyli działają według norm postrzeganych za właściwe w danej sytuacji¹⁰. W efekcie ich preferencje są endogeniczne, to znaczy społecznie konstruowane przez kontekst¹¹. Taka perspektywa prowadzi do wniosku, że pozycja Sekretariatu w IGC jest zależna od środowiska instytucjonalnego, w jakim odbywają się Konferencje Międzyrządowe¹².

Konstruktywizm diagnozuje trzy elementy środowiska instytucjonalnego IGC, które umożliwiają SG odgrywanie istotnej roli. Po pierwsze, Konferencje Międzyrządowe, wbrew swojej nazwie, nie są czystymi negocjacjami międzyrządowymi, gdyż w ich trakcie występują ponadnarodowe

⁷ J. Tallberg, *The Power of the Presidency...*, op.cit., s. 1003.

⁸ L. Hamlet, *The Power of Procedure: Explaining the Role of Secretariats in the European Union*, paper prepared for presentation at the Sixth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, June 2–5 1999, s. 10–24; J. Lewis, *Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making*, paper prepared for the 2006 International Studies Association Conference, San Diego, CA, 22–25 March, 2006, s. 4.

⁹ E. Adler, *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, „European Journal of International Relations”, vol. 3, no. 3/1997, s. 322–324.

¹⁰ T. Risse, „Let’s Argue!”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization”, vol. 54, no. 1/2000, s. 7–11.

¹¹ J. Lewis, *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, „Comparative Political Studies”, vol. 36, no. 1/2003, s. 107–108.

¹² J. Lewis, *How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision Making*, „Journal of European Public Policy”, vol. 17, no. 5/2010, s. 650–666.

zjawiska społeczne¹³. Biorą w nich udział decydenci, którzy się wzajemnie znają i często spotykają w trakcie prac Rady czy Rady Europejskiej, co według konstruktywistów może w określonych warunkach wyzwolić internalizację norm i kompromisową kulturę podejmowania decyzji¹⁴. Kluczowe spotkania w ramach IGC odbywają się w małych, nieformalnych grupach, za zamkniętymi drzwiami i bez obecności mediów, co powinno generować socjalizację oraz oparcie negocjacji na deliberacji i argumentacji¹⁵. Ponadto, choć Konferencja nie jest formalnym organem Rady, to toczone w jej ramach negocjacje i prace przygotowawcze często odbywają się w COREPER oraz, co do zasady, bazują na identycznych mechanizmach funkcjonujących w tych instytucjach¹⁶, a więc są oparte na kulturze konsensusu, wzajemności, zaufaniu, poszukiwaniu najszerszego kompromisu i wspólnej odpowiedzialności¹⁷. W powyżej opisanych warunkach Sekretariat może odgrywać istotną rolę przez wykorzystywanie nieformalnych relacji z decydentami niższego szczebla wypracowanymi w czasie codziennych prac Rady czy przekonywanie do własnych argumentów w ramach deliberacji.

Po drugie, środowisko Konferencji Międzyrządowych nie jest silnie zinstytucjonalizowane w sensie organizacyjnym, gdyż prawo UE nie zawiera żadnych przepisów porządkujących ich prace wewnętrzne. Dlatego w celu poradzenia sobie z tym wyzwaniem uczestnicy Konferencji często wykorzystują infrastrukturę Rady, cedując tym samym na Sekretariat obowiązki administracyjne i organizacyjne. SG jest wręcz predestynowany do takich czynności – rocznie produkuje, przekłada i archiwizuje średnio 100 tys. dokumentów i milion kopii, ma rozwinięte służby lingwistyczne,

¹³ Zob. G. Falkner, *How Intergovernmental Are Intergovernmental Conferences? An Example From the Maastricht Treaty Reform*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, no. 1/2002, s. 98–119.

¹⁴ J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization”, vol. 59, no. 4/2005, s. 945–946.

¹⁵ D. Naurin, *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper”, nr 11/2007, s. 8; J. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, „International Organization”, vol. 59, no. 4/2005, s. 807, 813.

¹⁶ M. Westlake, D. Galloway, *Intergovernmental Conferences*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 190–192; M. Gray, A. Stubb, *The Treaty of Nice: Negotiating a Poisoned Chalice?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39/2001, annual review, s. 8.

¹⁷ J. Lewis, *The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*, „Journal of European Public Policy”, vol. 7, no. 2/2000, s. 267.

redaguje protokoły ze wszystkich spotkań IGC oraz zarządza archiwami¹⁸. W powyższych czynnościach uzyskał on status zaufanego administratora, o czym świadczy stwierdzenie jednego z przewodniczących Rady, który, otrzymawszy w czasie negocjacji olbrzymi stos plików od własnej delegacji narodowej, powiedział: „Nie jestem w stanie tego wszystkiego przeczytać. Dajcie mi notatki Nilsa Ersbølla [ówczesnego Sekretarza Generalnego Rady] – to wszystko, czego potrzebuję”¹⁹. Co jednak istotne, trudno kontrolowany organizacyjnie monopol Sekretariatu na realizację czynności koordynacyjnych oznacza, że organ ten może wykraczać poza funkcję notariusza, manipulując agendą, kreując własne inicjatywy, wprowadzając potajemnie zmiany do negocjowanych projektów czy proponując projekty porozumień. W codziennym podejmowaniu decyzji Sekretariat dysponuje pełną informacją na temat stanowisk i preferencji negocjatorów, na podstawie których przygotowuje notatki (tzw. *cover notes*) podsumowujące główne punkty sporne oraz oferujące potencjalne porozumienia i strategie dla prezydencji²⁰. W efekcie, według Philippy Sherrington, w 90% przypadków w Radzie to Sekretariat, a nie prezydencja znajduje kompromis w odniesieniu do określonych projektów²¹. Ten efekt może być widoczny także w IGC, w których uczestnikami są nierzadko członkowie tej instytucji.

Po trzecie, Sekretariat, aby móc wpływać na kształt IGC, musi mieć własną tożsamość. Jak pokazano powyżej, racjoniści odbierają mu tę właściwość, natomiast konstruktywizm prezentuje odmienny pogląd. Od momentu powstania SG w 1952 r. miały miejsce zjawiska instytucjonalne, które zgodnie z logiką niezamierzonych konsekwencji zbudowały w tym organie specyficzną kulturę postępowania, bazującą na legalizmie, technokratyzmie i bezstronności²². Świadczy o tym dokument wewnętrzny z 2007 r. skierowany do pracowników SG, który wyraźnie określa normy, jakimi muszą się kierować w swojej pracy, m.in. profesjonalizm, bezstronność, solidarność i poczucie wspólnoty²³. Percepcja tych reguł jest mocno

¹⁸ F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd edition, Basingstoke–London 2006, s. 113; M. Mangenot, *L’Affirmation du Secrétariat Général du Conseil de l’Union Européenne: Les Transformations du Rôle d’une Institution Non Codifiée*, „L’institutionnalisation de l’Europe”, Table-ronde n°5, VIIe congrès de l’Association française de science politique, Lille, 18–21 septembre 2002, s. 8.

¹⁹ M. Westlake, *The Council’s General Secretariat*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, London 1999, s. 314, przypis 3.

²⁰ H. Dijkstra, op.cit., s. 536; K. Ławniczak, op.cit., s. 36–37.

²¹ P. Sherrington, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, London–New York 2000, s. 51.

²² T. Christiansen, S. Vanhoonaeker, op.cit., s. 763.

²³ Ibidem, s. 765.

zakorzeniona wśród urzędników rządowych, którzy postrzegają SG jako bezstronnego, zaufanego i niewidocznego w swojej działalności negocjatora, charakteryzującego się stabilnością, ciągłością i doświadczeniem w zarządzaniu²⁴. Ponadto administracja Sekretariatu pochodzi w znacznej mierze z otwartych konkursów, w rezultacie łatwiej ulega socjalizacji na rzecz wartości wspólnotowych. Wskazują na to badania jakościowe na pracownikach Sekretariatu, z których wynika, że promocja narodowych interesów jest na ostatnim miejscu wśród priorytetów ich pracy²⁵. Sekretariat ma także własny pogląd na integrację europejską, który nierzadko publicznie prezentuje²⁶.

Hipotezy – warunki wpływu Sekretariatu Generalnego na wyniki IGC

Pierwsza hipoteza stanowi, że wpływ Sekretariatu jest zależny od prezydencji. Należy odnotować, że prawdziwym liderem negocjacji w ramach IGC jest kraj przewodniczący Konferencji, podczas gdy Sekretariat odgrywa rolę pomocniczą²⁷. To prezydencja ostatecznie decyduje o agendzie IGC, kształcie dokumentów zredagowanych przez Sekretariat, formie spotkań i ich uczestnikach. Może ona zatem w każdej chwili wykluczyć przedstawicieli SG z negocjacji, przejąć funkcje administracyjne czy marginalizować jego inicjatywy. A zatem tylko w sytuacji, gdy kraj przewodniczący udzieli Sekretariatowi *carte blanche* w danym obszarze negocjacji, będzie on mógł istotnie wpływać na końcowy wynik negocjacji w ramach IGC. Dlatego:

H1. Wpływ Sekretariatu Generalnego na negocjacje w ramach IGC jest większy, jeśli prezydencja pozwala na jego aktywność.

O wpływie SG w trakcie IGC może także decydować materia negocjowanych projektów. Sekretariat powinien odgrywać kluczową rolę w sytuacji, gdy na stole negocjacyjnym pojawi się zawiła sprawa techniczna, ponieważ dysponuje ekspertyzą. Szczególne kompetencje Sekretariat

²⁴ P. Sherrington, op.cit., s. 166.

²⁵ A. Juncos, K. Pomorska, *Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat*, „European Integration online Papers”, vol. 14, no. 1/2010, special issue, s. 13.

²⁶ Zob. np. J.-C. Piris, *Does the European Union Have a Constitution? Does It Need One?*, „European Law Review”, nr 24/1999, s. 557–585; J. Lipsius, *The 1996 Intergovernmental Conference*, „European Law Review”, vol. 20, no. 3/1995, s. 235–267.

²⁷ J. Tallberg, *The Power of the Chair in International Bargaining*, paper presented at the 2002 ISA Annual Convention, New Orleans, 24–27 March 2002, s. 15.

posiada w sprawach prawnych, a więc zajmujących centralne miejsce w agendzie Konferencji. W jego strukturze organizacyjnej funkcjonuje Służba Prawna²⁸ – uznana grupa legalistów kierowana w latach 1988–2010 przez Francuza Jeana-Claude’a Pirisa, a obecnie przez Huberta Legała. Formacja ta wielokrotnie decydowała o prawnym kształcie i przyszłości Unii Europejskiej, czego egzemplifikacją była skuteczna propozycja rozwiązania problemów Danii z ratyfikacją traktatu z Maastricht²⁹ czy kwestia zmiany traktatów po odrzuceniu Traktatu z Lizbony w referendum irlandzkim³⁰. Przez lata bujnej aktywności w okresie Pirisa Służba Prawna uzyskała zaufanie przedstawicieli rządów państw członkowskich, którzy często pytają ją, czy ich polityczne porozumienia są zgodne z prawem³¹. Sprawy techniczne nie mają również ładunku politycznego, przez co są rozstrzygane w ramach argumentacyjnego stylu negocjacji, nie zaś logiki konsekwencji³².

H2. Wpływ Sekretariatu Generalnego na negocjacje w ramach IGC jest większy w sprawach technicznych.

O ile można przypuszczać, że pozycja SG jest silna w sprawach technicznych, o tyle jego rola w kwestiach politycznych powinna być znikoma. Alokacja posłów w Parlamencie Europejskim, kompozycja Komisji, podział głosów ważonych czy system KWG są domeną państw członkowskich, które wszelką ingerencję w te kwestie traktują jako naruszenie żywotnych interesów narodowych. Sprawy o dużym ładunku politycznym są także przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, przez co rządy dążą w nich do maksymalizacji własnych zysków, aby wysłać pozytywny sygnał wyborcom i zapewnić sobie ich poparcie³³. Ponadto sprawy polityczne generują konfliktowy styl negocjacji oparty na logice konsekwen-

²⁸ Szerzej w: M. Bishop, *The Council's Legal Service*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 357–362.

²⁹ P. Sherrington, op.cit., s. 50.

³⁰ C. Brand, *The clock ticks for treaty change*, „European Voice”, 20.04.2011; J. Węc, *Proces implementacji traktatu lizbońskiego w latach 2009–2014*, „Politeja”, nr 3(35)/2015, s. 336–337.

³¹ Powszechną praktyką jest przesyłanie prawnikom-lingwistom porozumienia osiągniętego na szczeblu ministerialnym w celu językowej i legalistycznej obróbki. Takie projekty widnieją w agendzie Rady jako tzw. fałszywe punkty B. Zob. M. van Schendelen, „*The Council Decides*”: *Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, no. 4/1996, s. 540.

³² D. Naurin, op.cit., s. 7.

³³ D. Heisenberg, *The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research”, vol. 44, no. 1/2005, s. 82–83.

cji, w którym wykluczanie partnerów i poszukiwanie minimalnych większości jest standardem³⁴. W takich warunkach Sekretariat nie ma wiele do powiedzenia. Stąd:

H3. Wpływ Sekretariatu Generalnego na negocjacje w ramach IGC jest słaby w sprawach o średnim znaczeniu politycznym.

H4. Wpływ Sekretariatu Generalnego na negocjacje w ramach IGC jest bardzo słaby w sprawach o dużym znaczeniu politycznym.

Weryfikacja hipotez

W tej części hipotezy zostaną zweryfikowane empirycznie. Zostaną one przetestowane na podstawie triangulacji dwóch metod: jakościowej i ilościowej. Bazę empiryczną będą stanowić dwie Konferencje Międzyrządowe: IGC 1996–1997, której efektem był Traktat z Amsterdamu, oraz IGC 2000, uwieńczona podpisaniem Traktatu z Nicei. Weryfikacja jakościowa hipotez będzie polegała na identyfikacji postulatów i kompromisów zaproponowanych przez Sekretariat w trakcie tych konferencji, ocenie jego wpływu na wynik negocjacji oraz określeniu roli czynników wyrażonych w hipotezach w kształtowaniu tego wpływu. Analiza będzie opierała się na trzech źródłach: 1) wypracowanych w trakcie IGC dokumentach; 2) badaniach i wywiadach z uczestnikami Konferencji przeprowadzonych przez Dereka Beacha³⁵ (główne źródło); 3) literaturze opisującej przebieg IGC.

Natomiast weryfikacja ilościowa będzie polegać na określeniu zależności między zmienną zależną (wpływ SG na rezultaty negocjacji w ramach IGC) a wyrażonymi w hipotezach czynnikami, czyli zmiennymi niezależnymi. Uzyskane w wyniku badań jakościowych obserwacje zostaną przekształcone w formę liczbową, a następnie poddane analizie ilościowej opartej na korelacji dwuseryjnej rangowanej (*rank-biserial correlation*). Metoda ta polega na wyliczeniu współczynnika r_{rb} według następującego wzoru³⁶:

³⁴ J. Checkel, op.cit., s. 813; A. Niemann, *Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11, no. 3/2004, s. 386.

³⁵ D. Beach, *The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11, no. 3/2004, s. 408–439; idem, *The Vital Coq: Agenda-Shaping and Brokerage by the Council Secretariat in IGC Negotiation*, paper prepared for the EUSA 8th Biennial International Conference, March 27–29 2003, Nashville.

³⁶ Zob. G.V. Glass, *Note on rank biserial correlation*, „Educational and Psychological Measurement”, vol. 26/1966, s. 626; E. Cureton, *Rank-biserial correlation*, „Psychometrika”, vol. 21, no. 3/1956, s. 289.

$$r_{rb} = \frac{2}{n_1} \left[\bar{y}_2 - \frac{n+1}{2} \right], \text{ lub}$$

$$r_{rb} = \frac{2}{n_2} \left[\frac{n+1}{2} - \bar{y}_1 \right]$$

gdzie: n_1 – liczba obserwacji w grupie nr 1; n_2 – liczba obserwacji w grupie 2; n – sumaryczna liczba obserwacji w obu grupach; $\bar{y}_1, \bar{y}_2, \bar{y}_1, \bar{y}_2$ – średnia wartość rang zmiennej zależnej (y) w grupie 1 i 2. Zgodnie ze wskazaniami w literaturze, istotność statystyczna uzyskanych korelacji będzie obliczana za pomocą testu U Manna-Whitneya³⁷. Korelację dwuseryjną rangowaną zastosowano ze względu na fakt, że w badaniu ilościowym zmienna zależna będzie wyrażona w skali porządkowej, podczas gdy zmienne niezależne w nominalnej, a najlepszym współczynnikiem mierzenia asocjacji takich predyktorów jest właśnie r_{rb} ³⁸. Opisana analiza ilościowa określi kierunek, siłę i istotność statystyczną współczynnika zależności (korelacji) między wpływem Sekretariatu na wynik negocjacji w ramach IGC (y) a wybranymi zmiennymi niezależnymi (x), a tym samym pozwoli zbadać prawdziwość hipotez.

Analiza jakościowa

Konferencja Międzyrządowa 1996–1997

Otwarcie Konferencji Międzyrządowej miało nastąpić w okresie prezydencji włoskiej, a więc w I połowie 1996 r. W tym czasie jednak we Włoszech upadł rząd, co spowodowało, że nie była ona w stanie efektywnie kierować sprawami IGC. Dlatego dała Sekretariatowi wolną rękę w przygotowywaniu agendy, skupiając się na przeglądzie stanowisk delegacji i sprawnym uruchomieniu Konferencji³⁹. Dzięki temu Sekretariat wprowadził wiele własnych pomysłów do programu IGC przyjętego na szczycie Rady Europejskiej w Turynie (29 marca 1996 r.), m.in. nadanie Parlamentowi Europejskiemu prawa do inicjatywy ustawodawczej, rozszerzenie współdecydowania i ograniczenie kompetencji Komisji⁴⁰.

³⁷ G.V. Glass, op.cit., s. 626–627; V. Willson, *Critical values of the rank-biserial correlation coefficient*, „Educational and Psychological Measurement”, vol. 36/1976, s. 297–300.

³⁸ Zob. D. Hinkle, W. Wiersma, S. Jurs, *Applied Statistics for the Behavioral Sciences*, 5th ed., Boston 2003, rozdział 13.

³⁹ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 417–422.

⁴⁰ *Note No 12, European Parliament – Legislative Function*, CONF/3812/96, 22 March 1996; A-C. Svensson, *In the Service of the European Union: The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995–97*, Uppsala 2000, s. 83.

W drugiej połowie 1996 r. kierownictwo nad IGC objęła prezydencja irlandzka, która chętnie polegała na ekspertyzach i pomocy SG. Dlatego Sekretariatowi udało się zgłosić dwa własne projekty. Pierwszy dotyczył regulacji zasady elastycznej integracji⁴¹. Propozycje SG zostały słowo w słowo umieszczone w agendzie Konferencji w I połowie 1997 r. i inkorporowane do Traktatu z Amsterdamu. Drugim projektem było uproszczenie *acquis communautaire*. SG proponował połączenie wszystkich traktatów, aneksów i protokołów w jeden dokument oraz renumerację artykułów⁴². Postulat ten nie został jednak zaakceptowany⁴³.

W I połowie 1997 r. kierownictwo nad IGC objęła prezydencja holenderska, która również pozytywnie patrzyła na partycypację Sekretariatu w negocjacjach. Pierwszą inicjatywą SG było nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej, która jednak zakończyła się fiaskiem⁴⁴. Sekretariat próbował również wpłynąć na pomysł inkorporacji *acquis Schengen* z III do I filara UE. Sprzeciwiał się takiemu rozwiązaniu, ponieważ chciał, aby sekretariat Schengen nie został inkorporowany do jego struktury organizacyjnej, uważając, że będzie stanowić zagrożenie dla stabilnej kultury i tożsamości tego organu⁴⁵. Regularne wyrzucanie przez Sekretariat z agendy IGC powyższej kwestii było podejrzane dla prezydencji holenderskiej, dlatego postanowiła ona wyłączyć go z tych prac. W rezultacie Traktat z Amsterdamu wprowadził cały dorobek Schengen do I filara⁴⁶.

W ramach prezydencji holenderskiej Sekretariat uzyskał zgodę na wypracowanie kompromisów w sprawach o szczególnym znaczeniu politycznym. Jedną z nich była kwestia rozszerzenia kompetencji Komisji w ramach wspólnej polityki handlowej w zakresie negocjacji handlowych (art. 133 TWE). W czasie szczytu w Amsterdamie państwa członkowskie poparły propozycję Niemiec, aby dać jej ekskluzywne kompetencje z dłu-

⁴¹ A. Stubb, *Flexible Integration and the Amsterdam Treaty: Negotiating Differentiation in the 1996–1997 IGC*, dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy at the London School of Economics and Political Science, December 1998, s. 199–200, 218–219.

⁴² *Simplification and consolidation of the Treaties: Second preliminary report to the Intergovernmental Conference*, CONF/3876/96, Brussels, 22 July 1996.

⁴³ S. Griller, D. Droutsas, G. Falkner, K. Forgo, M. Nentwich, *The Treaty of Amsterdam: Facts, Analysis, Prospects*, Wien 2000, s. 39–52; T. Risse, M. Kleine, *Deliberation in Negotiations*, UCD Dublin European Institute Working Paper 09–04, May 2009, s. 14–19.

⁴⁴ Zob. *Personnalité juridique*, CONF/3829/97, 26 Fevrier 1997.

⁴⁵ Integracja sekretariatów doprowadziła później do strajków pracowników Rady. Zob. M. Westlake, D. Galloway, *The General Secretariat of the Council*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 342.

⁴⁶ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 424.

gą listą wyjątków, ale została ona odrzucona przez samą Komisję. Jednak Sekretariat, znając stanowiska delegacji oraz mając ekspertyzę w tych kwestiach, zaproponował szybki kompromis, który usatysfakcjonował wszystkie strony⁴⁷.

Sekretariat przedstawił również porozumienie w sprawie statusu Wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB. Delegacja francuska żądała niezależnej pozycji dla tej funkcji, podczas gdy brytyjska chciała ją ograniczyć. SG przekonał wszystkie delegacje, aby funkcję tę zintegrować z Sekretarzem Generalnym, dzięki czemu miała być w pewien sposób niezależna, jak i pod kontrolą państw członkowskich⁴⁸.

Sekretariat odegrał także istotną rolę przy reformie współdecydowania. W trakcie IGC przedstawił propozycje rozszerzenia tej procedury oraz poprawki ją przyspieszające, m.in. możliwość zakończenia w pierwszym czytaniu oraz zniesienie tzw. specjalnego trzeciego czytania⁴⁹. Pomysły Sekretariatu znalazły odzwierciedlenie w Traktacie z Amsterdamu, który poszerzył współdecydowanie z 15 do 31 artykułów⁵⁰ oraz umożliwił akcelerację procesu legislacyjnego⁵¹.

W trakcie IGC 1996–1997 Sekretariatowi udało się także wpłynąć na kilka innych spraw. Po pierwsze, był on twórcą idei decyzji ramowych w III filarze, umieszczonych w Traktacie⁵². Po drugie, zaproponował długą listę spraw, które można było przenieść z jednomyślności do kwalifikowanej większości głosów⁵³. Po trzecie, w czasie szczytu amsterdamskiego SG uzyskał wyłączność na napisanie protokołów w sprawie zmian instytucjonalnych oraz zasady subsydiarności⁵⁴.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 424–425.

⁴⁹ A. Maurer, *The Legislative Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 41, no. 2/2003, s. 228–231.

⁵⁰ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2000, s. 191.

⁵¹ A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie”, nr 4/2013, s. 101–132.

⁵² D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 431, przypis 64; *Fiche n°4: JAI – Processus décisionnel*, CONF/3804/96, 15 March 1996.

⁵³ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 431, przypis 78.

⁵⁴ Ibidem, przypisy 66 i 79.

Tabela 1. Pozycja Sekretariatu Generalnego Rady w trakcie IGC 1996–1997

	Przedmiot negocjacji	Postawa prezydencji	Wpływ SG
Sprawy techniczne	Zasada subsydiarności	Akceptacja (holenderska)	Wysoki
	Osobowość prawna UE	Akceptacja (irlandzka)	Wysoki
	Uproszczenie prawodawstwa	Akceptacja (irlandzka)	Wysoki
	Decyzje ramowe	Akceptacja (włoska)	Wysoki
Ogólna ocena			Wysoki
Sprawy o średnim znaczeniu politycznym	Inkorporacja Schengen do I filara	Brak akceptacji (holenderska)	Niski
	Pozycja Wysokiego Przedstawiciela	Akceptacja (holenderska)	Średni
	Rozszerzenie współdecydowania	Akceptacja (włoska i holenderska)	Średni
	Głosowanie w Parlamencie zależne od reprezentacji państw w Radzie	Akceptacja (irlandzka)	Wysoki
Ogólna ocena			Średni
Sprawy o dużym znaczeniu politycznym	Elastyczna integracja	Akceptacja (irlandzka i holenderska)	Wysoki
	Wspólna polityka handlowa	Akceptacja (holenderska)	Średni
	Protokół w sprawie zmian instytucjonalnych	Akceptacja (holenderska)	Średni
	Rozszerzenie KWG	Akceptacja (holenderska)	Średni
Ogólna ocena			Średni

Źródło: na podstawie D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 431 oraz źródeł wymienionych w przypisach zawartych w analizie IGC 1996–1997.

Konferencja Międzyrządowa 2000

W I połowie 2000 r. kierownictwo nad IGC objęła Portugalia, która postanowiła ograniczyć rolę Sekretariatu do minimum. W oczach prezydencji SG był postrzegany jako sojusznik Francji, który forsuje agendę tego państwa. Dlatego Portugalia skrupulatnie sprawdzała dokumenty redagowane przez SG, uniemożliwiając mu jakiegokolwiek manipulacje lin-

gwistyczne, a nawet zakazała udziału zastępcy Sekretarza Generalnego w spotkaniach roboczych⁵⁵.

Inicjatywą Sekretariatu, która jednak uzyskała poparcie prezydencji portugalskiej, było wprowadzenie oddzielnych podstaw prawnych dla polityk bazujących na art. 308 TWE. Rozwiązanie to polegało na wyszczególnieniu z tego przepisu jak największej liczby obszarów wspólnotowych, które mogły być regulowane KWG w Radzie. Działania SG zakończyły się fiaskiem, doprowadzając do wydzielenia tylko jednej polityki⁵⁶.

Sekretariat przedstawił także stanowisko w sprawie reformy hierarchii aktów prawnych⁵⁷. Zaproponował m.in., aby procedura współdecydowania była zarezerwowana tylko dla generalnych aktów prawodawczych, które dotyczyłyby ogólnych zasad i celów, podczas gdy podrzędne akty prawne, rozwijające lub objaśniające powyższe akty byłyby uchwalane przez Radę KWG po konsultacji z Parlamentem. Ostatecznie idea ta nie znalazła poparcia prezydencji, jak i pozostałych państw⁵⁸.

W II połowie 2000 r. przewodnictwem nad IGC objęła prezydencja francuska. Postanowiła ona prowadzić negocjacje w sposób twardy, daleki od poszukiwania szerokich kompromisów, co spotkało się z krytyką i konfliktową atmosferą Konferencji⁵⁹. Przejawem tej polityki było przygotowywanie większości projektów w Paryżu, nie zaś w ramach swojego przedstawicielstwa w Brukseli⁶⁰. Takie posunięcie uniezależniało prezydencję od wpływów Sekretariatu.

Mimo ograniczonej pozycji Sekretariat był w stanie odgrywać ważną rolę w tych regulacjach, których opracowanie i negocjowanie prezydencja powierzyła swojemu przedstawicielstwu przy UE. Sekretariat mógł wtedy wykorzystać dobre relacje z ambasadorem Pierre'em Vimontem i włączyć się w prace przygotowawcze. W efekcie samodzielnie opracował postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy⁶¹. Prezydencja francuska oddała również Sekretariatowi swobodę w kilku innych spra-

⁵⁵ Ibidem, s. 426.

⁵⁶ Ibidem; D. Galloway, *The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield 2001, s. 109–111.

⁵⁷ *Presidency Note: IGC 2000: Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliaments*, CONFER 4740/00, Brussels, 10 May 2010, s. 3–4; *Discussion Paper for the Working Party of Representatives of the Governments of the Members States*, SN 3068/00, Brussels, 30 May 2000.

⁵⁸ M. Gray, A. Stubb, op.cit., s. 9–10.

⁵⁹ A. Schout, S. Vanhoonaeker, *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, no. 5/2006, s. 1063.

⁶⁰ T. Christiansen, *The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, no. 1/2002, s. 48.

⁶¹ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 427; M. Gray, A. Stubb, op.cit., s. 11, 17.

wach technicznych. W trakcie nieformalnego lunchu w Val Duchesse 25 listopada 2000 r. delegacje narodowe bez dyskusji przyjęły projekty SG dotyczące finansowych konsekwencji wygaśnięcia TEWWiS, współpracy w ramach Eurojust, reformy Trybunału Obrachunkowego oraz deklaracji w sprawie międzyinstytucjonalnych porozumień⁶².

Sekretariat miał także wpływ na kwestię rozszerzenia stosowania KWG. Wraz z ambasadorem P. Vimontem wypracował szereg kompromisów maksymalizujących tę formułę w konfliktowych obszarach, z wyjątkiem podatków i zabezpieczeń społecznych, które zawetowała Dania⁶³. SG popełnił jednak błąd w trakcie negocjacji, gdyż bombardował delegacje licznymi dokumentami zawierającymi różne formuły i listy ich zastosowań⁶⁴. W rezultacie Traktat z Nicei rozszerzył KWG tylko na 29 nowych przypadków⁶⁵.

Porażką zakończyły się również działania dotyczące definicji KWG. Sekretariat chciał utrzymać *status quo* i zwiększyć znaczenie państw dużych, dlatego blokował zaproponowaną przez Komisję zasadę „podwójnej zwykłej większości”, licząc, że w końcowej fazie Konferencji uda się przekonać małe państwa do oddania części swoich wag krajom większym w zamian za prawo do własnego komisarza⁶⁶. Strategia ta się jednak nie powiodła, a negocjacje w tej kwestii zakończyły się dopiero na szczycie nicejskim kompromisem „potrójnej większości”⁶⁷.

Sekretariat odegrał także pewną rolę w trakcie szczytu nicejskiego. Wspólnie z Holandią skonstruował kompromis w sprawie składu Komisji opierający się na systemie jedno państwo – jeden komisarz, przy czym po akcesji do UE 27. państwa miał on przekształcić się w Komisję rotacyjną⁶⁸. Ponadto SG samodzielnie napisał większość deklaracji dołączonych do Aktu Końcowego IGC⁶⁹. Najważniejsza była deklaracja w sprawie siedziby Rady Europejskiej – w zamian za wybór Brukseli Belgia zgodziła się mieć mniej głosów ważonych w Radzie niż Holandia⁷⁰.

⁶² D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 428; H. Nilsson, *The Justice and Home Affairs Council*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 138.

⁶³ D. Galloway, op.cit., s. 101–111; A. Schout, S. Vanhoonacker, op.cit., s. 1066.

⁶⁴ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 427; M. Gray, A. Stubb, op.cit., s. 12, 17.

⁶⁵ J. Węć, op.cit., s. 307.

⁶⁶ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 427.

⁶⁷ M. Gray, A. Stubb, op.cit., s. 15.

⁶⁸ Ibidem, s. 14–15; A. Schout, S. Vanhoonacker, op.cit., s. 1069.

⁶⁹ D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 428.

⁷⁰ D. Galloway, op.cit., s. 82–83; M. Gray, A. Stubb, op.cit., s. 21.

Tabela 2. Pozycja Sekretariatu Generalnego Rady w trakcie IGC 2000

	Przedmiot negocjacji	Postawa prezydencji	Wpływ SG
Sprawy techniczne	Porozumienia międzyinstytucjonalne	Akceptacja (francuska)	Wysoki
	Wygaśnięcie TEWWiS	Akceptacja (francuska)	Wysoki
	Reforma Trybunału Obrachunkowego	Akceptacja (francuska)	Wysoki
	Eurojust	Akceptacja (francuska)	Wysoki
Ogólna ocena			Wysoki
Sprawy o średnim znaczeniu politycznym	Art. 308 TWE	Akceptacja (portugalska)	Wysoki
	Elastyczna współpraca	Akceptacja (francuska)	Wysoki
	Siedziba Rady Europejskiej	Akceptacja (francuska)	Średni
	Hierarchia aktów prawnych	Brak akceptacji (francuska)	Niski
Ogólna ocena			Średni
Sprawy o dużym znaczeniu politycznym	Skład Komisji	Akceptacja (francuska)	Średni
	Wspólna polityka handlowa	Akceptacja (francuska)	Średni
	Definicja KWG	Brak akceptacji (francuska)	Niski
	Rozszerzenie KWG	Akceptacja (francuska)	Średni
Ogólna ocena			Średni

Źródło: na podstawie D. Beach, *The Unseen Hand...*, op.cit., s. 431 oraz źródeł wymienionych w przypisach zawartych w analizie IGC 2000.

Analiza ilościowa

W niniejszej części hipotezy zostaną poddane weryfikacji ilościowej. W tym celu zaprojektowano zmienną zależną o nazwie „Wpływ SG na negocjacje w ramach IGC”. Ma ona charakter porządkowy i jest równa 1, jeśli według analizy jakościowej wpływ Sekretariatu na wynik negocjacji dotyczących danej kwestii był niski, 2 – średni albo 3 – wysoki. Skonstruowano również cztery zmienne niezależne, odpowiadające czynnikom zawartym w hipotezach. Pierwsza hipoteza jest sprawdzana przy użyciu zmiennej dychotomicznej „Poparcie prezydencji”. Wynosi ona 1,

jeśli prezydencja zaakceptowała aktywność SG w negocjacjach, a 0 w sytuacji odwrotnej. Druga hipoteza jest weryfikowana przy użyciu zmiennej binarnej „Sprawy techniczne”. Jest ona równa 1, gdy wedle badania jakościowego przedmiotem negocjacji były sprawy techniczne o niskim znaczeniu politycznym, albo 0, jeśli negocjowano kwestie o odmiennym charakterze. Trzecia hipoteza jest testowana przy użyciu zmiennej dychotomicznej „Sprawy o średnim znaczeniu politycznym”, która wynosi 1, jeśli zgodnie z badaniem jakościowym przedmiotem negocjacji były sprawy o średnim znaczeniu politycznym, albo 0, jeśli negocjowano inne kwestie. Czwarta hipoteza jest sprawdzana przy użyciu zmiennej dychotomicznej „Sprawy o dużym znaczeniu politycznym”, która jest równa 1, jeśli wedle badania jakościowego przedmiotem negocjacji były sprawy o dużym znaczeniu politycznym, a 0, jeśli negocjowano inne kwestie. Bazę empiryczną weryfikacji stanowią wszystkie kwestie zidentyfikowane w powyżej opisanej jakościowej analizie IGC 1996–1997 i IGC 2000.

Tabela 3. Korelacje dwuseryjne rangowane

		Zmienna zależna: wpływ SG na negocjacje w ramach IGC	
	Zmienna niezależna	Współczynnik r_{rb}	Dwustronna istotność
H1	Poparcie prezydencji	0,945***	P = 0,0006
H2	Sprawy techniczne	0,735***	P = 0,0021
H3	Sprawy o średnim znaczeniu politycznym	- 0,297	P = 0,214
H4	Sprawy o dużym znaczeniu politycznym	- 0,437	P = 0,067
<i>N</i>		24	

Źródło: jak w tabelach 1 i 2.

Objaśnienia: *** – wyniki istotne statystycznie dla $p < 0,01$ (1%). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione. *N* – liczba obserwacji.

Rezultaty analizy ilościowej prezentuje tabela 3. Wynika z niej, że część konstruktywistycznych przypuszczeń zostało potwierdzonych. Po pierwsze, poziom wpływu Sekretariatu jest zależny od poparcia prezydencji. Współczynnik korelacji r_{rb} jest dodatni, istotny statystycznie i bardzo silny. Oznacza to, że – zgodnie z *H1* – im większą wolność prezydencja daje Sekretariatowi, tym większy wpływ tego organu na wynik negocjacji w IGC. Po drugie, istnieje również dodatnia, silna i istotna statystycznie zależność między znaczeniem Sekretariatu a sprawami technicznymi. Zgodnie z *H2*, jeśli na stole negocjacyjnym w trakcie IGC pojawia się

skomplikowana kwestia techniczna, Sekretariat ma kluczowy wpływ na jego końcowy kształt. Oznacza to, że ekspertyza tego organu cechuje się zaufaniem i szacunkiem uczestników Konferencji. Po trzecie, analiza nie ujawniła widocznych zależności między wpływem Sekretariatu a poziomem upolitycznienia negocjowanej kwestii. Co prawda, współczynniki korelacji uzyskały pożądany, ujemny kierunek, ale nie wykazały istotności statystycznej. Należy zatem odrzucić $H3$ i $H4$ oraz przyjąć $H0$ o braku wpływu rzeczonych zmiennych na pozycję Sekretariatu.

Konkluzje

Konstruktywistyczne rozważania dowiodły, że obraz Sekretariatu Generalnego Rady w IGC jako „notariusza”, zajmującego się wyłącznie administracyjnymi kwestiami oraz będącego funkcją preferencji państw, jest błędny. Organ ten ma duży potencjał wpływu na negocjacje, który wynika ze specyfiki środowiska instytucjonalnego Konferencji. Z perspektywy konstruktywistycznej nie są one *stricte* międzyrządowe, lecz cechują się obecnością licznych społecznych efektów ponadnarodowych. Poziom ich formalizacji jest niski, co sprawia, że przebieg negocjacji jest podatny na niekontrolowane i kularowe efekty. Konferencje są również słabo zinstytucjonalizowane w aspekcie organizacyjnym, przez co ich efektywność jest zależna od podmiotu dysponującego zdolnościami administracyjnymi. Powyższe warunki zapewniają Sekretariatowi możliwość istotnego i autonomicznego oddziaływania na kształt IGC, tym bardziej że ma on własną tożsamość i pogląd na integrację.

Analiza jakościowa i ilościowa przebiegu Konferencji Międzyrządowych z lat 1996–1997 i 2000 r. potwierdziła powyższy argument. Sekretariat był aktywnym i wpływowym uczestnikiem negocjacji, który oprócz zapewnienia prezydencji technicznego wsparcia kreował kompromisy w trudnych sprawach, a nawet skutecznie forsował własne inicjatywy. Badania uwidoczniły również kilka czynników wpływających na pozycję SG. Pierwszą determinantą jest postawa prezydencji. Jeśli kraj przewodniczący Konferencji wspierał lub nie sprzeciwiał się aktywności Sekretariatu w danym obszarze, to wpływ tego organu na negocjacje wyraźnie wzrastał. Z drugiej jednak strony *casus* prezydencji portugalskiej i francuskiej z 2000 r. pokazuje, że może ona z łatwością wyeliminować SG z toku prac, degradując go do roli notariusza.

Drugim czynnikiem oddziałującym na pozycję Sekretariatu w IGC jest materia negocjowanych spraw. Wpływ tego organu jest największy w przypadku kwestii technicznych. Przedstawione w czasie IGC 1996–1997 koncepcje podmiotowości prawnej UE oraz decyzji ramowych w III

filarze są tutaj widocznymi przykładami. Trudno natomiast ocenić, czy Sekretariat jest wpływowy w odniesieniu do spraw o średnim i dużym znaczeniu politycznym. Analiza ilościowa nie wykazała istotnych statystycznie korelacji w tej kwestii, choć ich ujemna wartość może wskazywać na słabe i negatywne oddziaływanie.

Bibliografia

- Adler E., *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, „European Journal of International Relations”, vol. 3, no. 3/1997.
- Beach D., *The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11, no. 3/2004.
- Beach D., *The Vital Coq: Agenda-Shaping and Brokerage by the Council Secretariat in IGC Negotiation*, paper prepared for the EUSA 8th Biennial International Conference, March 27–29 2003, Nashville.
- Bishop M., *The Council's Legal Service*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006.
- Brand C., *The clock ticks for treaty change*, „European Voice”, 20.04.2011.
- Checkel J., *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, „International Organization”, vol. 59, no. 4/2005.
- Christiansen T., *The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, no. 1/2002.
- Christiansen T., Vanhoonacker S., *At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat*, „West European Politics”, vol. 31, no. 4/2008.
- Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, London 2000.
- Cureton E., *Rank-biserial correlation*, „Psychometrika”, vol. 21, no. 3/1956.
- Dijkstra H., *Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in first and second pillar policy-making*, „Journal of European Public Policy”, vol. 17, no. 4/2010.
- Discussion Paper for the Working Party of Representatives of the Governments of the Member States*, SN 3068/00, Brussels, 30 May 2000.
- Falkner G., *How Intergovernmental Are Intergovernmental Conferences? An Example From the Maastricht Treaty Reform*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, no. 1/2002.
- Fiche n°4: JAI – Processus décisionnel*, CONF/3804/96, 15 March 1996.
- Galloway D., *The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield 2001.

- Glass G.V., *Note on rank biserial correlation*, „Educational and Psychological Measurement”, vol. 26/1996.
- Gray M., Stubb A., *The Treaty of Nice: Negotiating a Poisoned Chalice?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39/2001, annual review.
- Griller S., Droustas D., Falkner G., Forgo K., Nentwich M., *The Treaty of Amsterdam: Facts, Analysis, Prospects*, Wien 2000.
- Hamlet L., *The Power of Procedure: Explaining the Role of Secretariats in the European Union*, paper prepared for presentation at the Sixth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, June 2–5 1999.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H., *The Council of Ministers*, Basingstoke–London 1997, 2006.
- Heisenberg D., *The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research”, vol. 44, no. 1/2005.
- Hinkle D., Wiersma W., Jurs S., *Applied Statistics for the Behavioral Sciences*, 5th ed., Boston 2003.
- Juncos A., Pomorska K., *Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat*, „European Integration online Papers”, vol. 14, no. 1/2010.
- Kirpsza A., *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie”, nr 4/2013.
- Lewis J., *How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision Making*, „Journal of European Public Policy”, vol. 17, no. 5/2010.
- Lewis J., *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, „Comparative Political Studies”, vol. 36, no. 1/2003.
- Lewis J., *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization”, vol. 59, no. 4/2005.
- Lewis J., *The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council’s Infrastructure*, „Journal of European Public Policy”, vol. 7, no. 2/2000.
- Lewis J., *Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making*, paper prepared for the 2006 International Studies Association Conference, San Diego, CA, 22–25 March, 2006.
- Lipsius J., *The 1996 Intergovernmental Conference*, „European Law Review”, vol. 20, no. 3/1995.

- Ławniczak K., *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Warszawa 2014.
- Mangenot M., *L’Affirmation du Secrétariat Général du Conseil de l’Union Européenne: Les Transformations du Rôle d’une Institution Non Codifiée*, „L’institutionnalisation de l’Europe”, Table-ronde n°5, VIIe congrès de l’Association française de science politique, Lille, 18–21 septembre 2002.
- Maurer A., *The Legislative Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 41, no. 2/2003.
- Moravcsik A., *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, „International Organization”, vol. 53, no. 2/1999.
- Naurin D., *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper”, no. 11/2007.
- Niemann A., *Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11, no. 3/2004.
- Nilsson H., *The Justice and Home Affairs Council*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006.
- Note No 12, *European Parliament – Legislative Function*, CONF/3812/96, 22 March 1996.
- Piris J.-C., *Does the European Union Have a Constitution? Does It Need One?*, „European Law Review”, no. 24/1999.
- Presidency Note: *IGC 2000: Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliaments*, CONF/4740/00, Brussels, 10 May 2010.
- Risse T., Kleine M., *Deliberation in Negotiations*, UCD Dublin European Institute Working Paper 09-04, May 2009.
- Personnalité juridique*, CONF/3829/97, 26 Fevrier 1997.
- Risse T., „Let’s Argue!”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization”, vol. 54, no. 1/2000.
- Schout A., Vanhoonacker S., *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, no. 5/2006.
- Sherrington P., *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, London–New York 2000.
- Simplification and consolidation of the Treaties: Second preliminary report to the Intergovernmental Conference*, CONF/3876/96, Brussels, 22 July 1996.
- Stubb A., *Flexible Integration and the Amsterdam Treaty: Negotiating Differentiation in the 1996–1997 IGC*, dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy at the London School of Economics and Political Science, December 1998.

- Svensson A.-C., *In the Service of the European Union: The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995–97*, Uppsala 2000.
- Tallberg J., *The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Basingstoke 2010.
- Tallberg J., *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, no. 5/2004.
- Tallberg J., *The Power of the Chair in International Bargaining*, paper presented at the 2002 ISA Annual Convention, New Orleans, 24–27 March 2002.
- Westlake M., Galloway D., *Intergovernmental Conferences*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006.
- Westlake M., Galloway D., *The General Secretariat of the Council*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, D. Galloway, London 2006.
- Westlake M., *The Council's General Secretariat*, w: *The Council of the European Union*, red. M. Westlake, London 1999.
- Węc J., *Proces implementacji traktatu lizbońskiego w latach 2009–2014*, „Politeja”, nr 3(35)/2015.
- Willson V., *Critical values of the rank-biserial correlation coefficient*, „Educational and Psychological Measurement”, vol. 36/1976.
- van Schendelen M., „*The Council Decides*”: *Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, no. 4/1996.

Słowa kluczowe: Sekretariat Generalny Rady, Rada Unii Europejskiej, Konferencje Międzyrządowe UE

Key words: General Secretariat of the Council, Council of the European Union, EU Intergovernmental Conferences

Abstract

The 'Éminence Grise' of the Intergovernmental Conferences. The Role of the General Secretariat of the Council in Negotiating EU Treaties

The article argues that, contrary to the common view, the General Secretariat of the Council has a visible impact on the outcomes of the Intergovernmental Conferences negotiations. The empirical analysis showed that during the IGC 1996–1997 and IGC 2000 the Secretariat was not only able to autonomously propose compromises on important issues, but also managed to push through its own proposals, introducing them into the final version of the Treaties. The triangulation of qualitative and quantitative research also identified a number of conditions, which more or less affect the position of the Secretariat during the IGC. The first factor is the attitude of the Council Presidency. If the Chair of the Conference supports or opposes the activities of the Secretariat in certain area, the impact of this body increases evidently. The second factor influencing the position of the Secretariat is the nature of negotiated issue. The impact of this body is the greatest in the case of technical and apolitical issues, while the Secretariat is less influential in regard to matters of medium and high political importance.