

**Ocena polskiej prezydencji z perspektywy zarządzania procesem legislacyjnym w Radzie**

**Wstęp**

Wraz z zakończeniem pierwszej w historii prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej rozpoczęła się - niestety nieoficjalna i dość wątpliwa - dyskusja nad jej ewaluacją. Znaczna większość badaczy skoncentrowała się na analizie sukcesów i porażek z perspektywy realizacji programu przewodnictwa<sup>1</sup>, skuteczności działań na poziomie unijnym przynoszących dla naszego kraju wymierne korzyści oraz efektywności polityki wizerunkowej. Jednak prezydencja jest nie tylko instrumentem urzeczywistniania narodowych preferencji - to także organ odpowiedzialny za budowanie kompromisów legislacyjnych i zarządzanie całym procesem prawodawczym w Radzie. Zdaniem wielu badaczy UE to właśnie ta funkcja jest najważniejsza - jak twierdzą John Peterson i Elisabeth Bomberg „prezydencja jest oceniana z perspektywy jej <produktywności>, co skłania państwa ją pełniące do poświęcenia swoich narodowych preferencji na rzecz skupienia się na skutecznym osiągnięciu porozumień legislacyjnych”<sup>2</sup>. Jednak dotychczas niewielu ekspertów analizowało prezydencję polską pod tym kątem.

Niniejszy artykuł wypełnia powyższą lukę. Próbuje on ocenić prezydencję polską z perspektywy zarządzania przez nią procesem prawodawczym w Unii Europejskiej, a więc jej „odpowiedzialności” legislacyjnej. Analiza jest zbudowana z trzech części. W rozdziale pierwszym znajdują się rozważania teoretyczne, które omawiają funkcję legislacyjną przewodnictwa w Radzie oraz wskazują, na bazie jakich kryteriów oceniać jej właściwą realizację. Rozdział drugi zawiera dwa badania empiryczne - statystykę deskryptywną oraz regresję logistyczną, które weryfikują aktywność legislacyjną prezydencji polskiej. Statystyka deskryptywna analizuje skuteczność w konstruowaniu kompromisów legislacyjnych, podczas gdy regresja odpowiada na pytanie, jakie czynniki pozytywnie lub negatywnie wpływały na zdolność Polski do osiągnięcia tych porozumień. Konkluzje zawierają podsumowanie uzyskanych rezultatów i globalną ocenę prezydencji polskiej z punktu widzenia jej „odpowiedzialności” legislacyjnej.

---

<sup>1</sup> *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca - 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Cyt. za: J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, London-New York 1999, s. 35 (tłumaczenie własne).

## 1. Rozważania teoretyczne

W literaturze teoretycznej poświęconej procesowi legislacyjnemu w Unii Europejskiej prezydencję Rady określa się mianem *responsabilité sans pouvoir* (odpowiedzialność bez władzy)<sup>3</sup>. Termin ten odzwierciedla dwie kluczowe funkcje tego organu. *Responsabilité* oznacza, że prezydencja jest odpowiedzialna za skuteczność i efektywność procesu decyzyjnego, co przejawia się przede wszystkim w budowaniu jak najszerzych kompromisów legislacyjnych. Zadanie to jest realizowane na dwóch płaszczyznach: wewnętrznej i zewnętrznej. Pierwsza ma miejsce w Radzie i polega na takiej konwergencji stanowisk dwudziestu siedmiu przedstawicieli rządów państw członkowskich, aby znaleźć rozwiązanie posiadające minimalną większość wymaganą przez Traktaty (kwalifikowaną większość głosów lub jednomyślność). Prezydencja realizuje tę funkcję za pomocą tzw. kompromisów prezydenckich<sup>4</sup> - projektów porozumień budowanych na bazie propozycji Komisji oraz w oparciu o analizę stanowisk państw przygotowywaną przeważnie przez urzędników Sekretariatu Generalnego Rady<sup>5</sup>. Rada nie jest jednak jedynym legislatorem w UE - obok niej funkcjonuje Parlament Europejski, który za sprawą rozszerzenia zwykłej procedury ustawodawczej przez Traktat z Lizbony posiada obecnie prawie równorzędny status prawodawczy<sup>6</sup>. W rezultacie, prezydencja musi poruszać się także w płaszczyźnie zewnętrznej, czyli uwzględnić poprawki Parlamentu do projektu oraz wynegocjować z nim ostateczne porozumienie. Proces ten co do zasady odbywa się w ramach tzw. trilogów - nieformalnych spotkań między przedstawicielami Komisji, Rady i Parlamentu, które mają miejsce we wczesnych fazach postępowania prawodawczego i kończą się kompromisem legislacyjnym formalizowanym później bez większych zmian na forach instytucji<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Termin ten po raz pierwszy zaproponował Jean-Louis Dewost. Zob.: J-L. Dewost, *La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, „Revue du Marché Commun” 1984, nr 273, s. 31.

<sup>4</sup> J. Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2004, vol. 42, nr 5, s. 1005.

<sup>5</sup> Sekretariat Generalny umieszcza wyniki swojej analizy stanowisk rządów państw członkowskich w tzw. *notes au Président* - tajnych dokumentach skierowanych wyłącznie do prezydencji, w których zawarte są informacje o m.in. prawnych aspektach projektu, punktach wspólnych i rozbieżnościach między delegacjami, strategiach negocjacyjnych dla prezydencji oraz możliwych i alternatywnych kompromisach. Zob.: Ibidem, s. 1003; H. Dijkstra, *Explaining Variation in the Role of the EU Council Secretariat in First and Second Pillar Policy-Making*, „Journal of European Public Policy” 2010, vol. 17, nr 4, s. 536.

<sup>6</sup> J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 59; J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, s. 118. Szerzej w: A. Kirpsza, *Legislacyjne wyzwania Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 2.

<sup>7</sup> Zob.: H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and the*

Reasumując, jednoczesne poruszanie się prezydencji w płaszczyźnie zewnętrznej i wewnętrznej jest bardzo trudnym zadaniem, wymagającym koordynacji stanowisk wielu podmiotów. Ocena *responsabilité* jest zatem zależna od sprostania lub nie temu wyzwaniu.

Drugim elementem terminu, jakim określa się prezydencję, jest *pouvoir*. Jest to zdolność państwa do wykorzystywania swojego przewodnictwa w Radzie w celu realizacji swoich interesów narodowych. Kraj prezydencji zajmuje uprzywilejowaną pozycję w procesie legislacyjnym, dzięki której decyduje o agendzie rozstrzyganych projektów oraz bezpośrednio uczestniczy w negocjacjach prawodawczych. Może zatem przemycać własne poprawki i postulaty oraz stosować strategie maksymalizujące szanse ich akceptacji. Takie działania są jednak obarczone wieloma ograniczeniami, dlatego w literaturze wciąż trwa spór dotyczący *pouvoir* - część badaczy twierdzi, że prezydencja posiada słabe narzędzia forsowania własnych preferencji (*responsabilité sans pouvoir*)<sup>8</sup>, inni głoszą pogląd przeciwny (*responsabilité avec pouvoir*)<sup>9</sup>, funkcjonuje również punkt widzenia łączący oba stanowiska<sup>10</sup>.

Jak już wspomniano we wstępie, celem artykułu jest analiza *responsabilité* prezydencji polskiej, a więc ocena jej odpowiedzialności w negocjowaniu i budowaniu najszerszych kompromisów legislacyjnych. Pojawia się jednak pytanie, za pomocą jakich kryteriów można stwierdzić, że dana prezydencja realizowała funkcję *responsabilité* w sposób właściwy. Odpowiedzi udzielają konstruktywiści społeczni. Twierdzą oni, że w Radzie funkcjonuje silnie zakorzeniona kultura konsensu polegająca na czasochłonnym budowaniu

---

*Council of Ministers*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, nr 10, s. 1184-1212; Idem, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance” 2003, vol. 16, nr 4, s. 592; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 1, s. 144; T. Raunio, M. Shackleton, *Codecision Since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 2, s. 171-187. Trilog ma obecnie miejsce w przypadku wszystkich zwykłych procedur ustawodawczych oraz w ok. 20% konsultacji. Zob.: R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999 - 2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics, April 2009, s. 26.

<sup>8</sup> D. Metcalfe, *Leadership in European Union negotiations: The Presidency of the Council*, „International Negotiation” 1988, vol. 3, nr 3, s. 413-434; J. Verbeke, W. Van den Voorde, *The Presidency of the European Union: Some Reflections on Current Practice and Recent Evolutions*, „Studia Diplomatica” 1994, vol. XLVII, nr 3, s. 29-40; A. Mar Fernandez, *Change and Stability of the EU Institutional System: the Communitarization of the Council Presidency*, „Journal of European Integration” 2008, vol. 30, nr 5, s. 629-631; J-L. Dewost, op.cit., s. 31-34; R. Corbett, *The Council Presidency As Seen From the European Parliament*, paper presented at the conference on ‘The Presidency of the European Union’, Belfast, 15-16 October 1998, s. 1; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 1997, s. 146.

<sup>9</sup> R. Thomson, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, nr 3, s. 593-617; M. Ayrat, *La Présidence du Conseil*, „Revue du Marché Commun” 1975, nr 184, s. 163-166; J. Tallberg, *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 1, s. 16; Idem, *The Power of the Presidency...*, op.cit., s. 1019-1020; A. Warntjen, *Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, nr 5, s. 1135-1157.

<sup>10</sup> A. Schout, *The Presidency as a Juggler: Managing Conflicting Expectations*, „EIPASCOPE” 1998, nr 2, s. 1-9; J. Garman, L. Hilditch, *Behind the Scenes: An Examination of the Importance of the Informal Processes at Work in Conciliation*, „Journal of European Public Policy” 1998, vol.5, nr 2, s. 279-280.

kompromisów legislacyjnych, które satysfakcjonowałyby wszystkie państwa członkowskie<sup>11</sup>. Jej immanentną cechą jest „wciąganie wszystkich na pokład”, a więc dążenie do sytuacji, w której sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu w sprawie aktów prawnych będą nieobecne lub, w ostateczności, minimalne. Taka norma generuje specyficzny styl negocjacji - deliberację i argumentację w miejsce targu preferencji<sup>12</sup>, społeczne sankcjonowanie forsowania własnych preferencji i wetowania<sup>13</sup>, wielokrotne zakorzenienie decydentów polegające na konflikcie tożsamości narodowej i europejskiej w trakcie podejmowania decyzji<sup>14</sup> czy bazowanie nie na formalnej sile głosu wyrażonej w Traktatach, lecz na tzw. relatywnej sile głosu mierzonej nieformalnymi relacjami, otwartością na kompromis i zmianę stanowiska, reputacją czy wiedzą danego decydenta<sup>15</sup>. Kulturę konsensu potwierdzają badania empiryczne. Jak pokazuje Wykres nr 1, od 74% (w 1998 r.) do 97% (w 2000 r.) aktów ustawodawczych jest przyjmowanych w Radzie konsensualnie, a więc bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu, co daje średnią 82%. Średnia większość akceptacji aktów prawnych jest również bardzo wysoka - około 97-99% państw członkowskich prawie zawsze głosuje „za”, co prezentuje Wykres nr 2. Nawet jeśli dochodzi do kontestacji<sup>16</sup>, to są one minimalne, o czym świadczy poziom najniższych większości przyjęcia aktów prawnych, który w latach 2004-2010 nigdy nie wynosił mniej niż 70%. Należy ponadto podkreślić, że powyższe wartości znacznie przekraczają traktatowe wymogi minimalnej liczby państw głosujących za daną decyzją - 50% lub 66,6% w systemie nicejskim<sup>17</sup> oraz 55% lub 72% w systemie lizbońskim<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> D. Heisenberg, *The Institution of „Consensus” in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, nr 1, s. 65-90; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization” 2005, vol. 59, nr 4, s. 943, 949; Idem, *Is the „Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36, nr 4, s. 479-504.

<sup>12</sup> D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 40, nr 1, s. 31-50; Idem, *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper” 2007, nr 11, s. 22-24.

<sup>13</sup> A. Juncos, K. Pomorska, *The Deadlock that never Happened: the Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council Working Groups*, „European Political Economy Review” 2007, nr 6, s. 22-23.

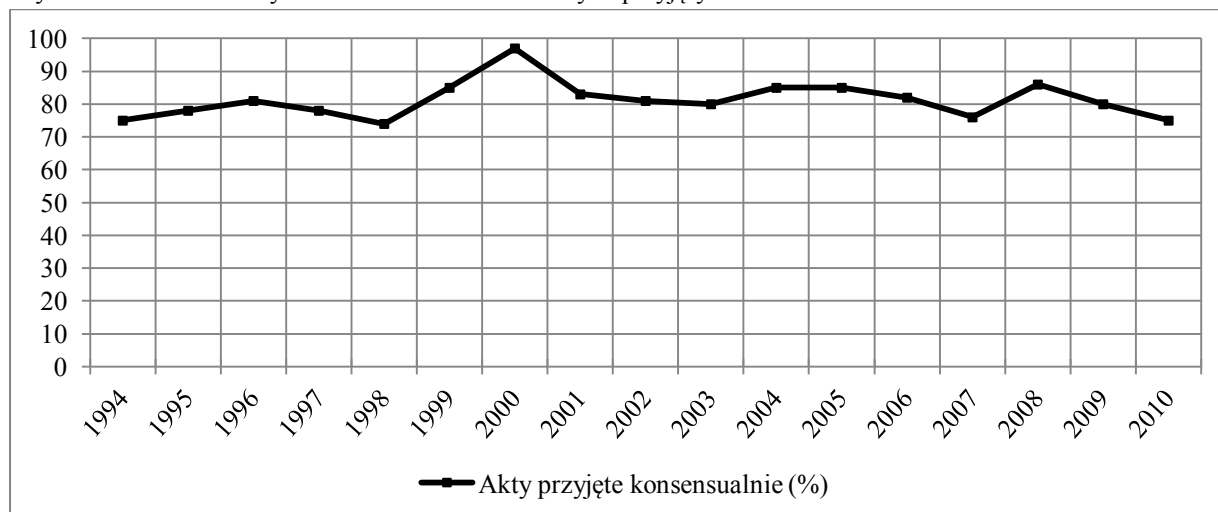
<sup>14</sup> J. Beyers, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials*, „International Organization” 2005, vol. 59, nr 4, s. 901; D. Bostock, *Coreper Revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, s. 217; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, op.cit., s. 939.

<sup>15</sup> J. Lewis, *The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, nr 2, s. 272-274.

<sup>16</sup> Kontestacja jest rozumiana jako sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu w przypadku jednego aktu prawnego.

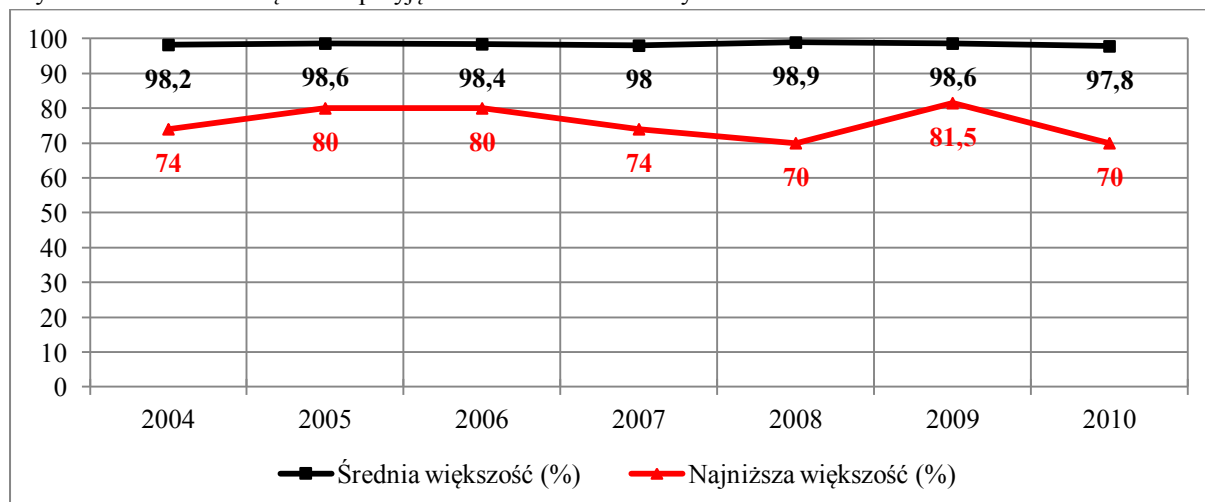
<sup>17</sup> System nicejski („potrójnej większości”) został ustanowiony w Traktacie z Nicei i zakłada, iż większość kwalifikowaną stanowi 50% członków Rady, gdy projekt przedstawia Komisja lub 66,6%, gdy projekt pochodzi od innego podmiotu. Oprócz tego, decyzja musi być poparta odpowiednią liczbą głosów ważonych oraz, fakultatywnie, przez 62% ludności UE. Zob.: *Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych*, [w:] *Wersje*

Wykres nr 1: Procentowy udział aktów ustawodawczych przyjętych w Radzie w drodze konsensu



Źródło: *Monthly summaries of Council acts, 1994-2010*, Sekretariat Generalny Rady, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), opracowanie własne.

Wykres nr 2. Średnia większość przyjęcia aktów ustawodawczych w Radzie w latach 2004-2010



Źródło: *Monthly summaries of Council acts...*, op.cit., opracowanie własne.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że głównym kryterium oceny *responsabilité* prezydencji polskiej w zarządzaniu procesem legislacyjnym w Radzie jest poziom konsensu, jaki potrafiła ona zbudować przy negocjacji aktów prawnych. Jeśli zawiera się on w ramach wyznaczonych Wykresem nr 1, przewodnictwo należy ocenić pozytywnie. Inna sytuacja oznacza, że prezydencja polska nie poradziła sobie z trudnościami i uwarunkowaniami legislacyjnymi, przez co była „nieodpowiedzialna”. Stosując kryterium

*skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy UE” z 30 marca 2010 r., C 83, s. 323.

<sup>18</sup> System lizboński („podwójnej większości”) został ustanowiony na mocy Traktatu z Lizbony i zakłada, iż większość kwalifikowaną stanowi 55% członków Rady, gdy projekt przedstawia Komisja lub wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa albo 72%, gdy projekt pochodzi od innych podmiotów. Oprócz tego, za decyzją musi opowiadać się 65% ludności Unii. Zob.: art. 16 ust. 4 TUE i art. 238 ust. 2 TfUE. Zob.: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 24, 154.

konsensualności, można zatem postawić dwa pytania badawcze. Po pierwsze, czy prezydencja polska była skuteczna w konstruowaniu konsensualnych kompromisów legislacyjnych? Po drugie, jakie czynniki pozytywnie lub negatywnie wpływały na zdolność prezydencji polskiej do budowy takich porozumień?

## 2. Badanie empiryczne

W niniejszej części ma miejsce weryfikacja legislacyjnej aktywności prezydencji polskiej w Radzie w oparciu o dwie operacje statystyczne: statystykę deskryptywną i regresję logistyczną. Są one przeprowadzone na podstawie bazy empirycznej składającej się z aktów prawnych spełniających kolektywnie trzy warunki. Po pierwsze, są to akty ustawodawcze, czyli, zgodnie z art. 289 ust. 3 TfUE<sup>19</sup>, regulacje przyjęte w ramach procedur prawodawczych - w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej<sup>20</sup>. Oznacza to, że w analizie uwzględniono rozporządzenia, dyrektywy i decyzje ustawodawcze, ale także akty budżetowe, gdyż według art. 314 TfUE Parlament Europejski i Rada ustanawiają roczny budżet UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej<sup>21</sup>. Po drugie, są to akty prawne, które zostały sfinalizowane w czasie prezydencji polskiej, to jest między 1 lipca a 31 grudnia 2011 r. Pojęcie finalizacji jest rozumiane nie tylko jako formalne zakończenie postępowania prawodawczego, ale również nieformalne przyjęcie regulacji w trilogu. Po trzecie, są to akty, w których uchwaleniu miała udział prezydencja polska, to znaczy koordynowała negocjacje i doprowadziła do ostatecznego kompromisu. Dlatego z analizy wyłączone ok. dziewięć regulacji przyjętych w lipcu i sierpniu 2011 r., gdyż były one wypracowane przez poprzednią prezydencję węgierską, podczas gdy Polska tylko je formalizowała. Stosując powyższe kryteria, zidentyfikowano 58 aktów prawnych.

Każdy akt prawny został zbadany z perspektywy pięciu zmiennych. Pierwsza określa konsensualność, a więc odpowiada na pytanie, czy dana regulacja była przyjęta bez sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu. Drugą zmienną stanowi rodzaj aktu prawnego - czy jest to rozporządzenie, dyrektywa, decyzja lub akt budżetowy. Trzecią zmienną jest ważność aktu prawnego. W literaturze przyjęto, że o tej cesze decyduje liczba motywów (*recitals*) umieszczanych na początku każdej regulacji unijnej (oprócz budżetowych). Są w nich

---

<sup>19</sup> Autor posługuje się skrótem TfUE, nie zaś, jak w większości opracowań, TFUE, ponieważ w oryginalnej wersji Traktatów słowo „funkcjonowanie” jest pisane małą literą. Na przykład art. 1 TUE stanowi: „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej „Traktatami”)”. Zob.: Ibidem, s. 16.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 172.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 183.

zawarte informacje o procesie uchwalania, celach, głównych postanowieniach oraz dokumentach będących kanwą opracowania legislacji. Im więcej motywów posiada dany akt prawny, tym jest on ważniejszy<sup>22</sup>. Czwartą zmienną jest liczba poprawek Parlamentu zaproponowanych do projektu Komisji. Rzeczona determinanta odpowiada zewnętrznemu aspektowi funkcjonowania prezydencji i określa jakość jej współpracy z drugą „izbą legislacyjną” UE<sup>23</sup>. Piątą zmienną jest materia aktów prawnych, wyznaczana przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej (dalej DG), która przygotowała dany projekt prawny. Zdiagnozowano piętnaście takich formacji, jednak ich duża ilość oraz rozdrobnienie zaproponowanych przez nie regulacji spowodowały, że niemożliwe było uwzględnienie wszystkich DG w analizie. Dlatego postanowiono połączyć je w dziewięć grup ze względu na bliskość merytoryczną. Pierwszą grupę stanowią: DG Edukacja i Kultura (EAC), DG Społeczeństwo Informacyjne i Media (INFSO), DG Eurostat (ESTAT); drugą: DG Przedsiębiorstwa i Przemysł (ENTR), DG Mobilność i Transport (MOVE), DG Energia (ENER); trzecią: DG Podatki i Unia Celna (TAXUD); czwartą: DG Sprawiedliwość (JUST), DG Sprawy Wewnętrzne (HOME); piątą: DG Konkurencja (COMP), DG Rynek Wewnętrzny i Usługi (MARKT), DG Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Włączenie Społeczne (EMPL), DG Zdrowie i Konsumenci (SANCO) - w skrócie nazwana INTERNAL (sprawy wewnętrzne UE); szóstą: DG Sprawy Gospodarcze i Finansowe (ECFIN); siódmą: DG Budżet (BUDG); ósmą: DG Rozwój i Współpraca EuropeAid (DEVCO), Służba Instrumentów Polityki Zagranicznej (EEAS), DG Handel (TRADE) - w skrócie nazwana EXTERNAL (sprawy zewnętrzne UE); i dziewiątą: DG Gospodarka Morska i Rybołówstwo (MARE), DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich (AGRI), DG Środowisko (ENV), DG Polityka Regionalna (REGIO) - w skrócie nazwana AGRI, ENV, REGIO<sup>24</sup>.

## 2.1. Statystyka deskryptywna

Wykres nr 3 obrazuje statystykę deskryptywną aktywności legislacyjnej prezydencji polskiej, a więc jej ocenę z perspektywy dwóch zmiennych: konsensualności i materii aktów prawnych (pierwsze pytanie badawcze). Na 58 aktów prawnych, 42 zostały przyjęte bez

<sup>22</sup> F. Häge, *Committee Decision-Making in the Council of the European Union*, „European Union Politics” 2007, vol. 8, nr 3, s. 315; R. Kardasheva, *The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in the Consultation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 2, s. 393, 398.

<sup>23</sup> Określenie Parlamentu izbą legislacyjną jest kontrowersyjne, jednak można je spotykać w literaturze. Zob.: S. Hagemann, B. Høyland, *Bicameral Politics in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, nr 4, s. 811-833; S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 104.

<sup>24</sup> Nazwy i akronimy Dyrekcji Generalnych Komisji przedstawiono na podstawie strony internetowej Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/about/ds\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_pl.htm) (odeczyt z dn. 28.03.2012).

sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu, podczas gdy 16 było kontestowanych minimum przez jedno państwo. Oznacza to, że poziom konsensu mierzony procentowym udziałem tych pierwszych regulacji w całości wyniósł 72,4%. W porównaniu z ramami znajdującymi się na Wykresie nr 1 jest to wynik niski i najgorszy w badanym okresie (od 1994 r.). Oznacza to, że prezydencja polska nie osiągnęła średniego, rocznego i minimalnego standardu konsensualności, ponadprzeciętnie zaburzając kulturę „wciągania wszystkich na pokład”.

Prezydencja polska miała najwięcej problemów z konstruowaniem konsensu w przypadku projektów dotyczących budżetu (tylko 20% aktów prawnych przyjętych konsensualnie), INTERNAL (33,3%), EAC, INFISO, ESTAT (33,3%) oraz ENTR, MOVE, ENER (50%). Nie jest to zaskoczenie. Badania empiryczne pokazują, że projekty dystrybucyjne i budżetowe cechują się dużą liczbą sprzeciwów i wstrzymań się od głosu, co jest związane z kierowaniem się w tej materii logiką konsekwencji, to jest maksymalizacją własnych interesów i sprowadzaniem interakcji społecznych do negocjacji preferencji<sup>25</sup>. Podobna obserwacja dotyczy spraw z zakresu transportu i telekomunikacji (MOVE) oraz energii (ENER), charakteryzujących się dużą liczbą kontestacji w Radzie<sup>26</sup> i wysoką częstotliwością procedur pojednawczych w ramach współdecydowania/ZPU<sup>27</sup>. Natomiast najlepiej prezydencja polska radziła sobie z projektami dotyczącymi TAXUD (100%), ECFIN (100%) oraz EXTERNAL (100%). Na szczególne podkreślenie zasługuje wysoki poziom konsensu w odniesieniu do spraw ekonomiczno-finansowych, należy bowiem odnotować, iż w czasie prezydencji polskiej negocjowano wiele konfliktowych projektów dotyczących walki z kryzysem finansowym, np. „sześciopak”, których rozstrzygnięcie było trudne ze względu na ich sporny charakter. Ponadto, prezydencja polska potrafiła zbudować silny konsensus w odniesieniu do legislacji z zakresu AGRI, ENV, REGIO (90%). Badania pokazują, że regulacje z obszaru rolnictwa, rybołówstwa i środowiska są bardzo konfliktowe, stanowiąc około 65% wszystkich kontestowanych aktów prawnych w Radzie<sup>28</sup>. Nie widać tego w czasie prezydencji polskiej, co należy postrzegać jako wielkie osiągnięcie.

---

<sup>25</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd ed., New York 2006, s. 43; J. Lewis, *Informal Integration and the Supranational Construction of the Council*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 6, s. 1107, 1012. O logice konsekwencji w: J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” 1998, vol. 52, nr 4, s. 949-951.

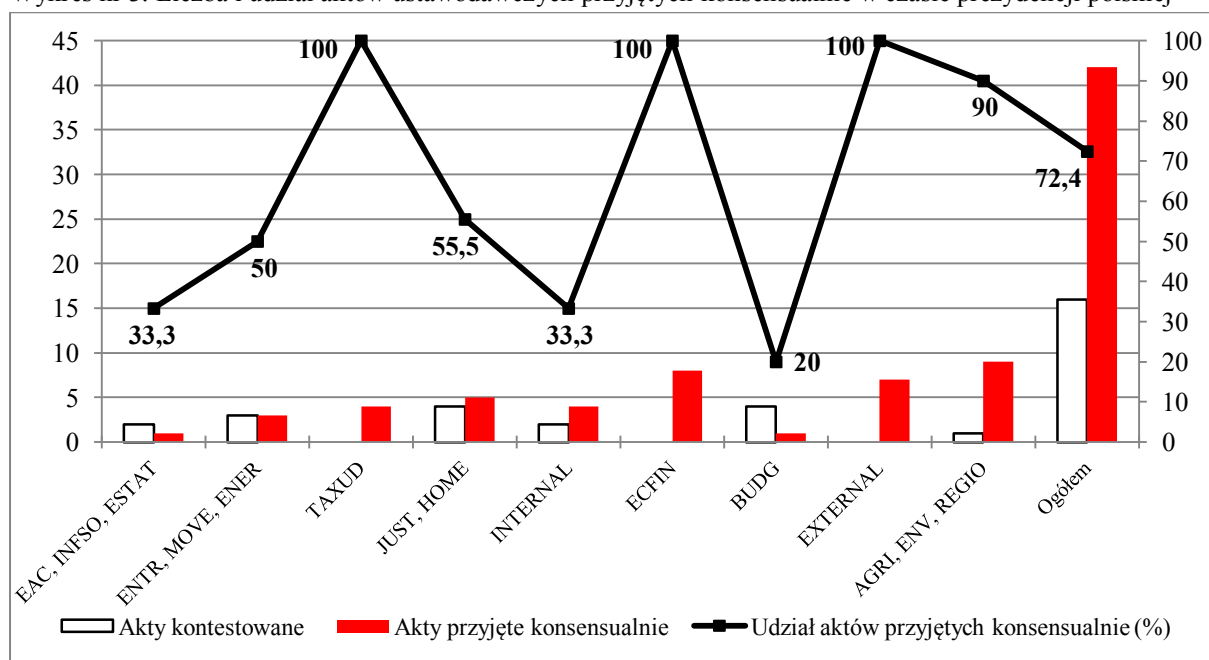
<sup>26</sup> F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 1, s.171.

<sup>27</sup> R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *Sprawozdanie z działalności delegacji do komitetu pojednawczego, 1 maja 2004 r. - 13 lipca 2009 r. (szósta kadencja)*, PE427.162v01-00, s. 34-35.

<sup>28</sup> F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s.171; J. Lewis, *The Methods of Community in EU...*, op.cit., s. 276; P. Culley, *The Agriculture and Fisheries Council*, [w:] M. Westlake, D. Galloway (red.), *The Council of the European Union*, London 2006, s. 152-153.



Wykres nr 3. Liczba i udział aktów ustawodawczych przyjętych konsensualnie w czasie prezydencji polskiej



Zródło: *Monthly summaries of Council acts, July 2011 - December 2011*, Sekretariat Generalny Rady, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), opracowanie własne.

Mimo że globalnie prezydencja polska miała problemy z osiągnięciem konsensu, to analiza koalicji kontestujących pokazuje, że potrafiła zbudować szeroki kompromis dla prawie wszystkich regulacji. Z Wykresu nr 4 wynika, że ok. 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw. Tylko w trzech przypadkach koalicje blokujące były wyraźne: w odniesieniu do projektu budżetu korygującego nr 4 Unii Europejskiej na 2011 r. (4 państwa)<sup>29</sup>, dyrektywy w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (5 państw)<sup>30</sup> i dyrektywy o czasie ochrony prawa autorskiego (10 państw)<sup>31</sup>. Ten ostatni akt prawny zasługuje na szczególne omówienie, ponieważ jest to pierwszy przypadek w Radzie w badanym okresie (od 2002 r.), kiedy aż tyle państw kontestowało jedną regulację. Projekt rzeczonyj dyrektywy<sup>32</sup> wydłużał z 50 do 95 lat czas ochrony autorskiej utworu muzycznego ze słowami artystów wykonawców i producentów fonogramów. Parlament przedstawił swoje poprawki w kwietniu 2009 r., w międzyczasie osiągnięto również nieformalne porozumienie w trilogu, które m.in. zmniejszyło maksymalny okres ochrony z 95

<sup>29</sup> *Miesięczny wykaz aktów Rady - wrzesień 2011 r.*, Rada Unii Europejskiej, 17057/11, Bruksela, 16 listopada 2011 r., s. 11.

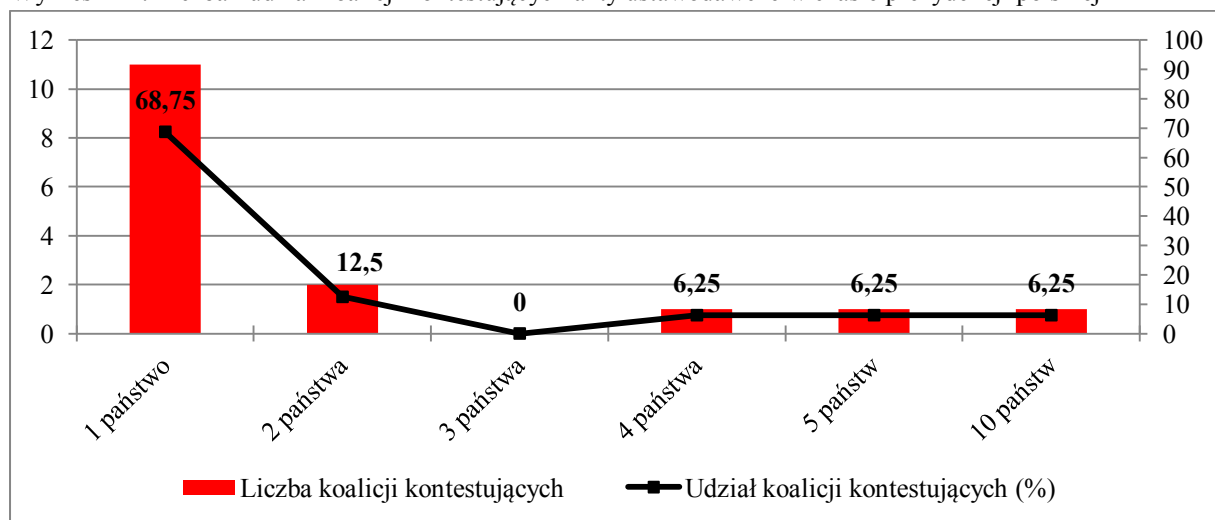
<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>32</sup> *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2006/116/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2008) 464 wersja ostateczna, Bruksela, 16 lipca 2008 r.

do 70 lat<sup>33</sup>. Jednak z racji obiekcji ze strony wielu państw członkowskich projekt został zamrożony - kolejne prezydencje przez dwa lata nie umieszczały go w agendzie Rady, uniemożliwiając zakończenie procedury legislacyjnej<sup>34</sup>. Na odmrożenie zdecydowała się dopiero prezydencja polska i we wrześniu 2011 r. „przepchnęła” dyrektywę minimalnym traktatowym poparciem 17 państw i 255 głosów ważonych<sup>35</sup>. Spotkało się to z ostrym sprzeciwem niektórych krajów: Szwecja dołączyła oświadczenie, w którym „wyraziła żal z powodu decyzji o przyjęciu wniosku”, natomiast Belgia stwierdziła, że „uzasadnione byłoby ponowne przeanalizowanie wniosku pod względem merytorycznym”<sup>36</sup>. *Casus* omówionej dyrektywy pokazuje, że prezydencja polska kierowała się w jej przypadku skutecznością nie zaś poszukiwaniem najszerszego kompromisu. Takie działanie jest w ostatnich latach ewenementem w Radzie, gdyż burzy normę konsensu oraz daje pierwszeństwo interesom wybranych państw, nie zaś całej Unii Europejskiej. Grozi to wieloletnią utratą wiarygodności przez Polskę w oczach przedstawicieli innych państw członkowskich, tym samym negatywnymi konsekwencjami w przyszłych negocjacjach w Radzie. W tym kontekście, poznanie motywów odmrożenia dyrektywy jest szczególnie ciekawe.

Wykres nr 4. Liczba i udział koalicji kontestujących akty ustawodawcze w czasie prezydencji polskiej



Źródło: *Monthly summaries of Council acts, July 2011 - December 2011...*, op.cit., opracowanie własne.

<sup>33</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych – Wyniki pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim (Strasburg, 21–24 kwietnia 2009 r.), Rada Unii Europejskiej, 10568/11, Bruksela, 2 września 2011 r., s. 2.

<sup>34</sup> Zob.: przebieg procedury 2008/0157(COD) w bazie PreLex.

<sup>35</sup> Wyniki głosowania - Dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych [pierwsze czytanie], 3109. posiedzenie Rady Unii Europejskiej (Sprawy Ogólne), Rada Unii Europejskiej, 14132/11, Bruksela, 12 września 2011 r., s. 2.

<sup>36</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę nr 2006/116/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych (pierwsze czytanie) - Oświadczenia, Rada Unii Europejskiej, 10568/11 ADD 1, Bruksela, 2 września 2011 r.

## 2.2. Regresja logistyczna

W celu identyfikacji głównych czynników pozytywnie lub negatywnie wpływających na budowanie konsensu przez prezydencję polską (drugie pytanie badawcze), dokonano w niniejszej części regresji logistycznej. Jest to procedura statystyczna, która pozwala określić prawdopodobieństwo i istotność statystyczną wpływu określonych zmiennych niezależnych (wyjaśniających) na posiadającą wartość dychotomiczną (0 lub 1) zmienną zależną (wyjaśnianą). Zmienną zależną w badaniu jest „Konsensus osiągnięty przez prezydencję polską w czasie negocjacji”. Wynosi ona 1, gdy dany akt prawny został przyjęty konsensualnie, lub 0, gdy został uchwalony choćby przy jednym sprzeciwie lub wstrzymaniu się od głosu. Pierwszą zmienną niezależną jest „Rodzaj aktu prawnego”. Jest ona równa 1, gdy analizowany akt prawny jest dyrektywą, 2 - decyzją, 3 - rozporządzeniem lub 4 - aktem budżetowym. Drugą zmienną niezależną jest „Ważność aktu prawnego”. Bazuje ona na ilości motywów zawartych na początku każdego unijnego aktu prawnego i, w zależności od ich liczby, przyjmuje wartości od 0 do 67. Trzecia zmienna niezależna jest określona jako „Poprawki Parlamentu Europejskiego”. Jest ona równa liczbie modyfikacji zgłoszonych do projektu przez Parlament i wynosi od 0 do 249. Czwartą zmienną niezależną jest „Materia aktu prawnego”. Przyjmuje ona wartość 1, gdy projekt był przygotowywany w DG EAC, INFOS lub ESTAT, 2 - DG ECFIN, TAXUD, lub BUDG, 3 – DG INTERNAL, 4 – DG JUST lub HOME, 5 – DG AGRI, ENV lub REGIO, 6 – DG ENTR, MOVE lub ENER<sup>37</sup>. Pełne kodowanie zmiennych obrazuje Tabela nr 1.

Tabela nr 1. Zmienne oraz ich kodowane wartości

Nazwa zmiennej	Wartość kodowana
Konsensus osiągnięty przez prezydencję polską w czasie negocjacji (zmienna zależna dychotomiczna)	1 - Konsensus 0 - Brak konsensu
Rodzaj aktu prawnego (zmienna niezależna kategoryjna)	1 – Dyrektywa 2 – Decyzja 3 – Rozporządzenie 4 – Akt budżetowy
Ważność aktu prawnego (zmienna niezależna ciągła)	Liczba motywów na początku każdego aktu prawnego

<sup>37</sup> W przypadku regresji postanowiono połączyć: DG ECFIN z DG TAXUD i DG BUDG z racji ich wyrażnie ekonomicznego i finansowego charakteru. Zlikwidowano również DG EXTERNAL, ponieważ były tam tylko 3 akty prawne przyjęte konsensualnie - dwa dotyczące współpracy rozwojowej oraz jeden związany z promocją demokracji. Pierwszą i drugą regulację przeniesiono do ECFIN z racji ich gospodarczego charakteru, trzecią zaś do DG JUST, HOME. Główną przyczyną tych zmian były silne korelacje między wartościami zmiennej „Materia aktów prawnych” oraz mała liczba (a czasami zerowa) kontestowanych aktów prawnych związana z danymi DG, powodująca załamanie regresji.

	(od 0 do 67)
Poprawki Parlamentu Europejskiego (zmienna niezależna ciągła)	Liczba poprawek w danym akcie prawnym (od 0 do 249 poprawek)
Materia aktu prawnego (zmienna niezależna kategorialna)	1 – DG EAC, INFSO, ESTAT 2 – DG ECFIN, TAXUD, BUDG 3 – DG INTERNAL 4 – DG JUST, HOME 5 – DG AGRI, ENV, REGIO 6 – DG ENTR, MOVE, ENER

Zródło: opracowanie własne.

Zmienne niezależne zostały pogrupowane na trzy modele. Modele pierwszy i drugi zawierają wszystkie zmienne oprócz „Materii aktów prawnych”, różnią się jednak kategorią odniesienia w zmiennej „Rodzaj aktu prawnego”<sup>38</sup>. W modelu pierwszym jest to rozporządzenie (wartość - 3), zaś w drugim decyzja (2). Model trzeci natomiast zawiera wszystkie zmienne niezależne poza „Rodzajem aktu prawnego”. Model ten pozwoli zrozumieć, jak na zdolność budowania konsensu przez prezydencję polską wpływała materia negocjowanych regulacji. Kategorią odniesienia w zmiennej „Materia aktów prawnych” jest DG ENTR, MOVE, ENER.

Wyniki regresji logistycznej przedstawia Tabela nr 2. Wszystkie trzy modele są wiarygodne statystycznie, gdyż znaczenie wpływu wszystkich zmiennych w modelach jest bardzo wysokie (test chi-kwadrat Walda). Również wszystkie modele pozytywnie przechodzą test Hosmera-Lemeshowa (tzw. *goodness of fit test*) - jego wartość nie jest istotna statystycznie, co oznacza, że modele są dobrze dopasowane. Natomiast pseudo R-kwadrat Nagelkerke’a wynosi w każdym modelu ok. 0.33, co oznacza, że ok. 33% zmian w zmiennej zależnej jest wyjaśnianych przez logistyczne modele. Należy podkreślić, iż najlepsze wyniki uzyskują modele nr 1 i 2, podczas gdy trzeci ma słabszą istotność ogólną.

Tabela nr 2. Wyniki regresji logistycznej - czynniki wpływające na poziom konsensu osiąganego przez prezydencję polską w czasie negocjacji nad projektami legislacyjnymi w Radzie

	Zmienna zależna: konsensus osiągnięty przez prezydencję polską w czasie negocjacji		
Zmienne niezależne	Model nr 1	Model nr 2	Model nr 3
Rodzaj aktu prawnego			
Dyrektywa	- 1.041 (.818)	- .142 (1.022)	-

<sup>38</sup> Ponieważ zmienna ta jest kategorialna, potrzebne jest określenie tzw. kategorii odniesienia, czyli wartości, do której pozostałe będą porównywane (odnoszone).

Akt budżetowy	- <b>3.748***</b> (1.374)	- <b>2.849*</b> (1.530)	-
Rozporządzenie	-	.899 (1.031)	-
Decyzja	- .899 (1.031)	-	-
Poprawki Parlamentu	<b>.028**</b> (.014)	<b>.028**</b> (.014)	<b>.036**</b> (.017)
Ważność aktu prawnego	- <b>.078*</b> (.043)	- <b>.078*</b> (.043)	- .045 (0.41)
Materia aktów prawnych			
EAC, INFSO, ESTAT	-	-	- 1.823 (1.569)
ECFIN, TAXUD, BUDG	-	-	1.385 (1.008)
INTERNAL	-	-	.374 (1.270)
JUST, HOME	-	-	- .211 (1.157)
AGRI, ENV, REGIO	-	-	<b>2.434*</b> (1.375)
ENTR, MOVE, ENER	-	-	-
Stała	<b>2.350***</b> (.796)	1.452 (1.044)	- .114 (.943)
Chi-kwadrat Walda	<b>15.468***</b>	<b>15.468***</b>	<b>15.189**</b>
Pseudo R-kwadrat (Nagelkerke)	.338	.338	.333
Test Hosmera-Lemeshowa	8.120	8.120	8.298
N	58	58	58

Objaśnienia: \* - wyniki istotne w przedziale  $p < 0.1$  (10%); \*\* -  $p < 0.05$  (5%); \*\*\* -  $p < 0.01$  (1%). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione. W nawiasie umieszczono błędy standardowe. *N* oznacza liczbę obserwacji (aktów prawnych).

Wyniki regresji prowadzą do wniosku, że na zdolność prezydencji polskiej do budowania konsensu w Radzie miały wpływ cztery czynniki. Po pierwsze, najsilniejszą istotność statystyczną posiada zmienna „Akt budżetowy” (w ramach zmiennej niezależnej „Rodzaj aktu prawnego”). Jej ujemna wartość oznacza, że prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu poważnie malało, gdy prezydencja negocjowała akt budżetowy. Jak już wspomniano, nie jest to zaskoczenie, ponieważ sprawy budżetowe cechują się częstymi kontestacjami.

Po drugie, prezydencja polska nie miała problemów z budową konsensu w przypadku, gdy akty prawne były przedmiotem wielu poprawek Parlamentu. We wszystkich modelach zmienna ta posiada średnią istotność statystyczną, co oznacza, że większa liczba modyfikacji posłów zwiększała prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu w Radzie. Wynik ten bardzo dobrze świadczy o polskiej prezydencji, gdyż duża ilość poprawek zawsze powoduje problemy z budowaniem szerokiego porozumienia i koordynacją stanowisk międzyinstytucjonalnych, w efekcie w sytuacjach bez wyjścia prowadzi do konstruowania rozwiązań wykluczających racje niektórych rządów. Tymczasem negocjatorzy polscy byli w

stanie znaleźć takie kompromisy, które opierały się na konsensie i jednocześnie satysfakcjonowały Parlament.

Po trzecie, prezydencja źle radziła sobie z ważnymi aktami prawnymi. Istotność statystyczna i ujemna wartość tej zmiennej wskazuje, że im więcej motywów zawierał projekt legislacyjny, tym mniejsze było prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu w Radzie. Jest to o tyle istotne, że z analizy tej zmiennej wyłączono akty budżetowe, gdyż nie posiadają one motywów. Efekt ważności jest jednak bardzo słaby i właściwy tylko dla dwóch modeli. Nie mniej jest widoczny.

Po czwarte, regresja pokazuje, że tylko projekty z zakresu AGRI, ENV, REGIO zwiększały prawdopodobieństwo osiągnięcia konsensu w Radzie. Choć siła efektu tej zmiennej jest wysoka, to posiada ona niską istotność statystyczną. Potwierdza to zatem rezultaty statystyki deskryptywnej, że negocjatorzy polscy potrafili załagodzić konfliktowe negocjacje nad projektami dotyczącymi spraw wiejskich, regionalnych i środowiskowych oraz wykazywali się zdolnością do budowy konsensu w tych kwestiach.

## **Konkluzje**

Analiza statystyczna przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi do wniosku, iż z perspektywy *responsabilité* prezydencja polska w Radzie była przeciętna i odpowiedzialna w ograniczonym zakresie. Zaczynając od porażek, negocjatorzy polscy mieli problemy z realizacją głęboko zakorzenionej w Radzie kulturą konsensu, o czym świadczy niski udział aktów prawnych przyjętych bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu (72,4%). W skali rocznej jest to rezultat najgorszy w przeciągu ostatnich szesnastu lat, daleki od średniej wynoszącej 81%, choć bliski wynikowi dotychczas najslabszemu - 74% (1998 r.). Można to uznać za największą porażkę polskiej prezydencji, być może spowodowaną polityką negocjowania kompromisów w oparciu o skuteczność, nie zaś czasochłonne postępowanie według norm<sup>39</sup>. Ocenę tą łagodzi analiza koalicji kontestujących, która pokazuje, że ok. 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw - w efekcie kompromisy osiągnane przez prezydencję były szerokie. Tutaj jednak uwidacznia się kolejna porażka - dyrektywa o czasie ochrony praw autorskich - pierwsza w badanym okresie (1994-2011) regulacja przyjęta minimalną większością wymaganą przez Traktaty, a więc ze złamaniem

---

<sup>39</sup> Taki wniosek wypływa z wywiadów, jakie przeprowadziłem z polskimi negocjatorami.

normy „wciągania wszystkich na pokład”. Poza tym, prezydencja nie potrafiła budować konsensu przy projektach dotyczących budżetu, rynku wewnętrznego, edukacji i informacji oraz transportu, przedsiębiorstw i energii. Polskich negocjatorów usprawiedliwia jednak fakt, że materie te są bardzo konfliktowe, choć uzyskane przez nich wyniki nie są rewelacyjne.

Przechodząc do sukcesów, można do nich zaliczyć sprawność w osiągnięciu konsensu w innych konfliktowych materiach europejskich, od lat rozstrzyganych w ramach logiki konsekwencji. Chodzi tu przede wszystkim o projekty dotyczące rolnictwa, rybołówstwa, środowiska, polityki regionalnej, ale także podatków (co do zasady wymagających jednomyślności), spraw zewnętrznych UE oraz ekonomiczno-finansowych. Na pochwałę zasługuje również dobre poruszanie się prezydencji w płaszczyźnie międzyinstytucjonalnej, czego przejawem jest skuteczność w budowaniu konsensu w Radzie mimo dużej liczby poprawek ze strony Parlamentu. Biorąc pod uwagę fakt, iż w okresie przewodnictwa Polski prawie 95% aktów prawnych było negocjowanych w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której unijna legislatura posiada silną pozycję, jest to obserwacja warta podkreślenia.

Reasumując, prezydencja polska była przeciętna, znajdująca się w normie, bez rewelacyjnych rezultatów i raczej nastawiona na skuteczność, nie zaś przestrzeganie norm, co może generować w przyszłości negatywne konsekwencje decyzyjne dla naszego kraju.

## **Abstract**

There is a growing body of research on the Council Presidency which describes it as a *responsabilité sans/avec pouvoir* (responsibility without/with power). The former word means that presidency is first and foremost responsible for legislative governance, consensus-building and reaching agreements, whereas the latter represents the idea that it can or can't promote its own interests during negotiations. Looking from the *responsabilité* function, the article analyzes whether the Polish Presidency was responsible presidency, in other words, whether it was capable to build consensus and provided good legislative governance. A statistical analysis is conducted to examine this question. Findings show that, overall, Polish Presidency had problems with consensus-building, especially in budgetary, internal market and salience matters. However, it performed well in agriculture, taxation, external and financial matters, furthermore, it had good interinstitutional relations as parliamentary amendments didn't violate presidency's compromise capabilities in Council.