

*Adam Kirpsza**

Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej

Wstęp

Zgodnie z art. 289 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), akty ustawodawcze w UE są uchwalane w ramach procedur prawodawczych. Najważniejszą z nich jest zwykła procedura ustawodawcza (ZPU, wcześniej współdecydowanie). Polega ona na uchwalaniu rozporządzeń, dyrektyw i decyzji wspólnie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji, zgodnie ze schematem trzech czytań, opisanym w art. 294 TFUE.¹ Analiza praktyki podejmowania decyzji w ramach ZPU pokazuje jednak, że od kilku lat postępuje silna deformalizacja tej procedury. Jej przejawem jest zawieranie tzw. wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych. Można je zdefiniować jako kompromisy w sprawie aktu prawnego, które są wypracowywane przez przedstawicieli Parlamentu, Rady i Komisji na zamkniętych, tajnych i organizowanych na początkowym etapie ZPU spotkaniach, zwanych trilogami. Te nieformalne projekty są następnie formalnie uchwalane bez zmian na posiedzeniach plenarnych Parlamentu i Rady w pierwszym lub na początku drugiego czytania. Wczesne porozumienia doprowadziły do istotnego przemodelowania procesu podejmowania decyzji w ZPU, pogłębiając deficyt demokracji, przyspieszając

* Mgr **Adam Kirpsza** – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Zob.: art. 289 ust. 1 TFUE.

negocjacje lub prowadząc do faktycznego załamania się systemu trzech czytań. Wciąż jednak niewiele wiadomo o przyczynach tego zjawiska.

Celem artykułu jest zatem wyjaśnienie, jakie czynniki wpływają na zawieranie wczesnych porozumień legislacyjnych przez Parlament i Radę. W części pierwszej scharakteryzowano istotę wczesnych porozumień oraz zanalizowano częstotliwość ich występowania, materię oraz strukturę organizacyjną instytucji Unii Europejskiej, które je uchwały. W części drugiej postawiono hipotezy dotyczące wpływu określonych czynników na zawieranie wczesnych porozumień. Zostały one wyprowadzone z założeń konstruktywizmu społecznego, ale uwzględniono również zmienne wynikające z teorii racjonalistycznych. W trzeciej części przeprowadzono empiryczną, ilościową weryfikację przedstawionych hipotez w oparciu o regresję logistyczną. Przypuszczenia zostały przetestowane na specjalnie skonstruowanej bazie aktów prawnych, składającej się z rozporządzeń, dyrektyw i decyzji uchwalonych w latach 1999–2009 w procedurze współdecydowania i będących przedmiotem poprawek Parlamentu. Wnioski zawarto w konkluzjach.

Charakterystyka wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych

Wczesne porozumienia legislacyjne to przyjmowane w ramach ZPU akty prawne, nieformalnie ustalane przez przedstawicieli Parlamentu, Rady i Komisji w trilogach, odbywających się w początkowej fazie tej procedury, a następnie formalnie uchwalane na posiedzeniach plenarnych tych instytucji w pierwszym czytaniu lub na początku drugiego czytania. Wczesne porozumienia są rezultatem dwóch wydarzeń: wejścia w życie w 1999 r. Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził możliwość zakończenia procedury współdecydowania w pierwszym czytaniu,² oraz Wspólnej deklaracji zawartej przez trzy instytucje w 1999 r.³ i zrewidowanej

² A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 41(2)/2003, s. 230.

³ *Joint declaration on practical arrangements for the new co-decision procedure (article 251 of the Treaty establishing the European Community)*, OJ., C 148, 28.05.1999, s. 1–2.

w 2007 r.,⁴ w której zobowiązały się one, że będą współpracowały ze sobą „w dobrej wierze w celu możliwie najszerszego uzgodnienia zajmowanych stanowisk, tak aby tam, gdzie jest to możliwe, akty prawne mogły zostać przyjęte w pierwszym czytaniu”.⁵ To porozumienie międzyinstytucjonalne uregulowało mechanizm osiągania wczesnych kompromisów legislacyjnych.

W praktyce wspomniany mechanizm wygląda następująco. Zaraz po przesłaniu projektu przez Komisję Parlamentowi i Radzie przedstawiciele tych trzech instytucji rozpoczynają nieformalne negocjacje w trilogach. Odbywają się one zanim Parlament przyjmie stanowisko w pierwszym czytaniu. Gdy negocjatorzy instytucji wypracują porozumienie w trilogach, trafia ono na posiedzenie plenarne Parlamentu w formie poprawek do projektu Komisji, które są następnie uchwalane bez zmian. To stanowisko Parlamentu jest w kolejnym kroku akceptowane przez Radę. W ten sposób procedura legislacyjna zostaje zakończona w pierwszym czytaniu, akt prawny uznaje się za przyjęty, ma miejsce wczesne porozumienie na etapie pierwszego czytania. Natomiast do wczesnego porozumienia na początku drugiego czytania może dojść, gdy instytucjom uda się osiągnąć nieformalny kompromis po uchwaleniu rezolucji legislacyjnej przez Parlament, ale przed przyjęciem stanowiska przez Radę w pierwszym czytaniu.⁶ W takiej sytuacji najpierw Rada uchwała stanowisko, które jest lustrzanym odbiciem porozumienia wypracowanego w trilogach. Następnie jest ono akceptowane przez Parlament bez poprawek w drugim czytaniu. W tym momencie procedura zostaje zakończona, a akt prawny uchwalony.⁷

Wykres nr 1 obrazuje ewolucję wczesnych porozumień z lat 1999–2009 w odniesieniu do projektów będących przedmiotem minimum

⁴ Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 Traktatu WE), Dz.Urz. UE, C 145, 30.06.2007, s. 5–9. Dalej: Wspólna deklaracja.

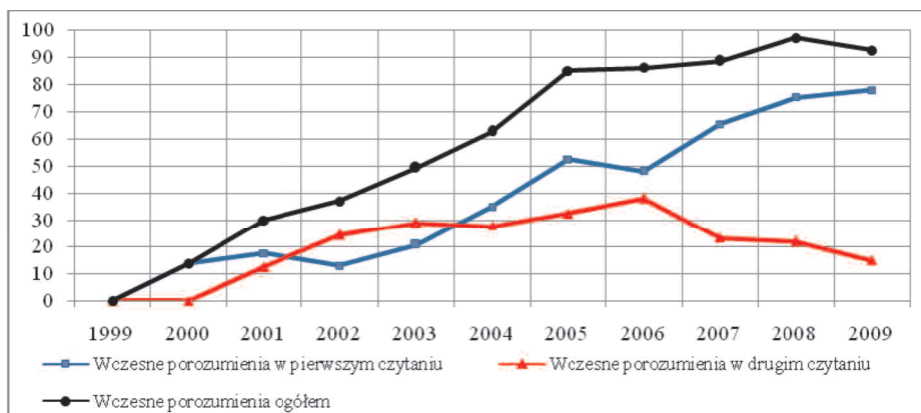
⁵ Pkt 11 Wspólnej deklaracji.

⁶ Taka sytuacja może być wynikiem organizacji trilogów dopiero po przyjęciu stanowiska Parlamentu w pierwszym czytaniu albo przedłużeniem nieformalnych negocjacji w trilogach zainicjowanych przed tym faktem. Zob.: pkt 16 Wspólnej deklaracji.

⁷ *Codecision and National Parliamentary Scrutiny: Report with Evidence*, House of Lords: European Union Committee, 17th Report of Session, London 2009, s. 12; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, „Comparative Political Studies”, vol. 46(9)/2013, s. 1118–1119.

jednej poprawki Parlamentu. Ogółem w badanym okresie uchwalono 615 takich aktów prawnych, z czego 425, czyli 69%, to szybkie, nieformalne kompromisy zawarte na etapie pierwszego lub wczesnego drugiego czytania.⁸ Z wykresu wynika, że od momentu ustanowienia tego mechanizmu w Traktacie Amsterdamskim i we Wspólnej deklaracji miał miejsce wyraźnie rosnący trend zawierania wczesnych porozumień legislacyjnych. W 2000 r. tylko 13,6% aktów prawnych było uchwalonych w ten sposób, w 2008 r. już 97%.⁹ Wzrost ten był napędzany częstszym osiągnięciem wczesnych porozumień na etapie pierwszego czytania. Jeszcze w piątej kadencji Parlamentu (1999–2004) ich

Wykres 1. Procentowy udział wczesnych porozumień legislacyjnych w ogólnej liczbie aktów ustawodawczych uchwalonych w latach 1999–2009 w ZPU i będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu



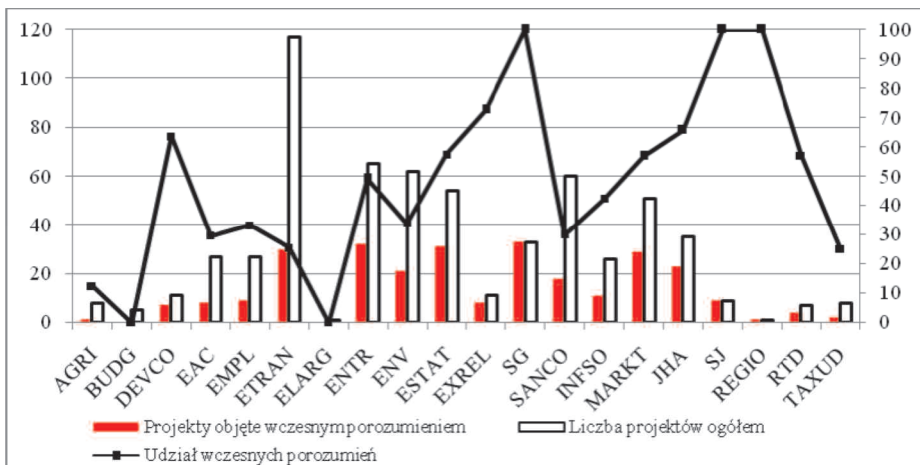
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Obserwatorium legislacyjnego Parlamentu Europejskiego*, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> (dostęp 20.11.2013) oraz *Rejestru publicznego dokumentów Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register?lang=pl> (dostęp 20.11.2013).

⁸ W latach 1999–2009 wczesnych porozumień w pierwszym czytaniu było 274, a na początku drugiego czytania – 151.

⁹ Zob. także badania dotyczące wszystkich projektów uchwalonych w latach 1999–2009, niezależnie od zgłoszenia poprawek przez Parlament: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1118.

udział w ogólnej liczbie aktów prawnych utrzymywał się na poziomie około 20%, w kolejnej (2004–2009) eksplodował do 75%. Można zatem stwierdzić, że wczesne porozumienia są obecnie ugruntowaną praktyką podejmowania decyzji w UE.

Wykres 2. Materialny rozkład projektów objętych wczesnym porozumieniem w pierwszym czytaniu, uchwalonych w latach 1999–2009 w ZPU oraz będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu



Objaśnienia: AGRI – Dyrekcja Generalna Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich, BUDG – DG Budżet, COMP – DGds. Konkurencji, DEVCO – DG Rozwój i Współpraca, ECFIN – DG Sprawy Gospodarcze i Finansowe, EAC – DG Edukacja i Kultura, EMPL – DG Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Włączenie Społeczne, ETRAN – DG Energia i Transport, ELARG – DG Rozszerzenie, ENTR – DG Przedsiębiorstwa i Przemysł, ENV – DG Środowisko, ESTAT – DG Eurostat, EXREL – DG Stosunki Zewnętrzne, MARE – DG Gospodarka Morska i Rybołówstwo, SG – Sekretariat Generalny – sprawy ogólne, SANCO – DG Zdrowie i Konsumenty, INFSO – DG Społeczeństwo Informacyjne i Media, MARKT – DG Rynek Wewnętrzny i Usługi, JHA – DG Sprawiedliwość, Sprawy Wewnętrzne i Bezpieczeństwo, SJ – Służba Prawna, REGIO – DG Polityka Regionalna, RTD – DG Badania i Innowacje, TAXUD – DG Podatki i Unia Celna. Lewa oś Y obrazuje bezwzględną liczbę projektów, natomiast prawa oś Y – procentowy udział projektów objętych wczesnym porozumieniem w ogólnej liczbie projektów uchwalonych w latach 1999–2009 w ZPU i będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Obserwatorium legislacyjnego Parlamentu Europejskiego*, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> (dostęp 20.11.2013) oraz *Rejestru publicznego dokumentów Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register?lang=pl> (dostęp 20.11.2013).

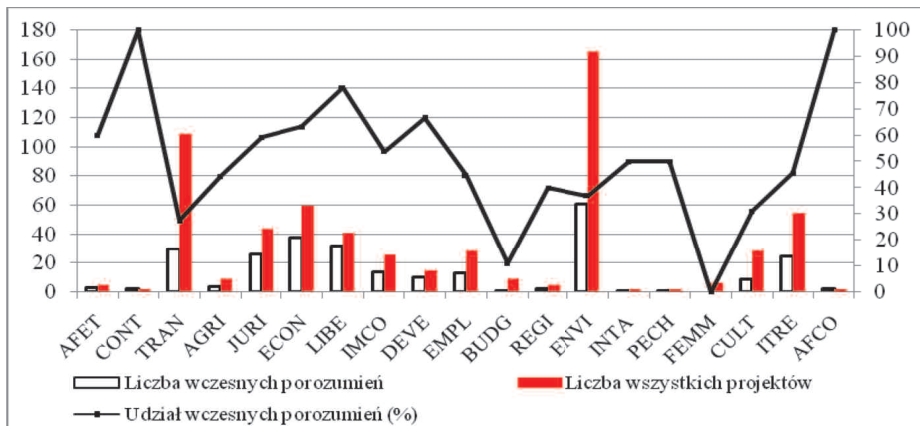
Wykres 2. obrazuje z kolei rozkład wczesnych porozumień pod kątem ich materii. Materię zdefiniowano na podstawie informacji dyrekcji generalnej Komisji, która przygotowała projekt. W liczbach bezwzględnych najwięcej nieformalnych kompromisów w pierwszym czytaniu osiągnięto w stosunku do wniosków legislacyjnych dotyczących spraw ogólnych (33 projekty), przedsiębiorstw i przemysłu (32), statystyki (31) oraz rynku wewnętrznego i usług (29). Regulacje te stanowiły łącznie około 56% wszystkich wczesnych porozumień. Natomiast w liczbach względnych najwięcej nieformalnych kompromisów w pierwszym czytaniu zawarto w przypadku projektów w zakresie: spraw ogólnych (100%), prawa (100%), stosunków zewnętrznych (72,7%), sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa (65,7%) oraz rozwoju i współpracy rozwojowej (63,6%). Przedstawione obserwacje prowadzą do wniosku, że wczesne porozumienia są przede wszystkim metodą uchwalania projektów regulacyjnych i technicznych, ale można je także spotkać w przypadku propozycji dystrybucyjnych (w zakresie stosunków zewnętrznych, współpracy rozwojowej) oraz instytucjonalnych (w odniesieniu do spraw ogólnych).

Pewne wnioski można również wyciągnąć ze strukturalnej analizy wczesnych porozumień. Wykres 3. obrazuje ich liczbę i udział w ogólnej liczbie uchwalonych aktów prawnych, w zależności od tego, w której komisji Parlamentu Europejskiego rozpatrywany był projekt. Z zebranych danych wynika, że niektóre komisje są bardziej skłonne do zawierania nieformalnych kompromisów w pierwszym czytaniu niż inne. Jeśli przyjmiemy za minimalną liczbę 15 projektów, najwięcej wczesnych porozumień osiągnięto w przypadku wniosków legislacyjnych rozpatrywanych w: LIBE (78%), DEVE (66,7%), ECON (63,3%) oraz JURI (59,1%), natomiast najmniej w: TRAN (27,5%), CULT (31%), ENVI (37%) i EMPL (44,8%). Podobne rezultaty widoczne są w pierwszej połowie obecnej, siódmej kadencji Parlamentu, co wskazuje na trwałość opisanego trendu.¹⁰ Potwierdza to zatem tezę konstruktywizmu społecznego, że w strukturach organizacyjnych tworzą się specyficzne kultury postępowania, które wpływają na przebieg

¹⁰ G. Pittella, R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, *Sprawozdanie z działalności, 14 lipca 2009 r. – 31 grudnia 2011 r. (siódma kadencja Parlamentu)*, Parlament Europejski 2009–2014: Delegacje do komitetu pojednawczego, DV\903361PL, s. 4–5.

i efekty procesu legislacyjnego,¹¹ a tym samym na skłonność do zawierania wczesnych porozumień.¹²

Wykres 3. Projekty objęte wczesnym porozumieniem w pierwszym czytaniu i rozpatrywane przez określone komisje parlamentarne w latach 1999–2009



Objaśnienia: AFET – Komisja ds. Zagranicznych, CONT – Komisja ds. Kontroli Budżetowej, TRAN – Komisja ds. Transportu i Turystyki, AGRI – Komisja ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, JURI – Komisja ds. Prawa, ECON – Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych, LIBE – Komisja ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, IMCO – Komisja ds. Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, DEVE – Komisja ds. Rozwoju, EMPL – Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, BUDG – Komisja ds. Budżetu, REGI – Komisja ds. Rozwoju Regionalnego, ENVI – Komisja ds. Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, INTA – Komisja ds. Handlu Międzynarodowego, PECH – Komisja ds. Rybołówstwa, FEMM – Komisja ds. Praw Kobiet i Równouprawnienia, CULT – Komisja ds. Kultury i Edukacji, ITRE – Komisja ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, AFCO – Komisja ds. Konstytucyjnych. Lewa oś Y obrazuje bezwzględną liczbę projektów, natomiast prawa oś Y – procentowy udział projektów objętych wczesnym porozumieniem w ogólnej liczbie projektów uchwalonych w latach 1999–2009 w ZPU i będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Obserwatorium legislacyjnego Parlamentu Europejskiego*, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> (dostęp 20.11.2013).

¹¹ J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization”, vol. 52(4)/1998, s. 943–969; J. Lewis, *How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making*, „Journal of European Public Policy”, vol. 17(5)/2010, s. 648–664; idem, *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, „Comparative Political Studies”, vol. 36(1–2)/2003, s. 97–124.

¹² Podobny wniosek w: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1135.

Hipotezy dotyczące czynników determinujących wczesne porozumienia

Interesującą kwestią jest, dlaczego i w jakich warunkach dochodzi do zawierania wczesnych porozumień. W literaturze dominuje racjonalistyczne wytłumaczenie tego fenomenu, zgodnie z którym szybkie i nieformalne finalizowanie procedury legislacyjnej jest funkcją interesów Parlamentu i Rady, ich dążenia do minimalizacji kosztów transakcyjnych oraz ujednoczenia właściwości negocjowanych projektów.¹³ Pierwsza instytucja nie chce, aby postępowanie prawodawcze dotarło do drugiego czytania, ponieważ ma w nim słabsze kompetencje decyzyjne niż Rada. Na tym etapie stanowisko Parlamentu jest bowiem uchwalane większością bezwzględną, podczas gdy w pierwszym czytaniu istnieje wymóg łatwiejszej do osiągnięcia większości zwykłej. Rada z kolei obawia się trzeciego czytania, które odbiera ministrom pełną kontrolę nad procesem legislacyjnym, gdyż kompromis na tym etapie jest ustalany przez komitet pojednawczy, składający się po połowie z przedstawicieli państw członkowskich i Parlamentu. Obie instytucje nie chcą również ponosić znacznych kosztów transakcyjnych koncyliacji.¹⁴ Wreszcie, wczesne porozumienia zależą od właściwości negocjowanych projektów, takich jak materia, ważność czy kompleksowość. Owe właściwości powodują bowiem określone zróżnicowanie preferencji państw członkowskich i instytucji, generują wysokie lub niskie koszty transakcyjne oraz cechują się odmiennym zainteresowaniem obywateli.

Inny wniosek wypływa natomiast z założeń konstruktywizmu społecznego. Teoria ta zakłada, że podejmowanie decyzji jest procesem społecznym, w którym uczestniczą jednostki ludzkie, nie zaś rozumiane holistycznie instytucje. Działają one według logiki stosowności, czyli postępują zgodnie z kontekstami normatywnymi, w które są spo-

¹³ Ibidem, s. 1122–1123; A. Rasmussen, *Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the co-decision legislative procedure of the European Union*, „European Union Politics”, vol. 12(1)/2010, s. 46–49.

¹⁴ A. Kreppel, *Moving beyond procedure: An empirical analysis of EP legislative influence*, „Comparative Political Studies”, vol. 35(7)/2002, s. 784–813; M. Shackleton, T. Raunio, *Codecision since Amsterdam: A laboratory for institutional innovation and change*, „Journal of European Public Policy”, vol. 10(2)/2003, s. 173–174.

łecznie uwikłane.¹⁵ Dążenie do wczesnych porozumień jest zatem rezultatem pewnych wzorców postępowania, które zakorzeniły się w danym środowisku decyzyjnym i zostały zinternalizowane przez decydentów jako „coś właściwego do zrobienia”. Te wzorce muszą jednak zawierać odpowiednią treść, to znaczy nakazywać decydentom zachowania oparte na współpracy i zaufaniu. Wczesne porozumienia mogą bowiem powstawać tylko w ramach kooperacyjnego stylu negocjacji, w którym aktorzy nie będą maksymalizować swoich preferencji za wszelką cenę, lecz będą bardziej skłonni do wymiany argumentów, deliberacji i ustępstw. Reasumując, według konstruktywizmu szybkie i nieformalne finalizowanie procedury legislacyjnej nie zależy od preferencji aktorów czy właściwości negocjowanych projektów, ale ma przyczynę normatywną.

Przyjmując przedstawiony, konstruktywistyczny obraz podejmowania decyzji w UE, można wyprowadzić 11 hipotez przewidujących wpływ określonych czynników na zawieranie wczesnych porozumień. Pierwsza mówi, że prawdopodobieństwo wczesnych porozumień jest rezultatem socjalizacji w trilogach. Twierdzenie to wynika z założenia, że z upływem czasu i na skutek częstych kontaktów między członkami danej grupy decyzyjnej jednostki internalizują dominujące w niej normy postępowania. Gdy te wzorce są przez nie regularnie używane i przynoszą oczekiwane efekty, aktorzy stają się coraz bardziej kompetentni w ich implementacji i zaczynają je automatycznie powielać.¹⁶ Można zatem przypuszczać, że z upływem czasu, w wyniku częstych kontaktów i wzrostu efektywności trilogów decydenci będą internalizować tę normę proceduralną, a następnie stosować ją automatycznie przy przyjmowaniu coraz większej liczby projektów, jako coś właści-

¹⁵ J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics...*, op.cit., s. 951–952; T. Risse, „Let’s Argue!”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization”, vol. 54(1)/2000, s. 7–11; J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View w: The Handbook of International Relations*, red. W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons, London 2002, s. 60.

¹⁶ A. Johnston, *Treating International Institutions as Social Environments*, „International Studies Quarterly”, vol. 45(4)/2001, s. 493–506; J. Checkel, *International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework*, „International Organization”, vol. 59(4)/2005, s. 804; J. Beyers, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials*, „International Organization”, vol. 59(4)/2005, s. 908.

wego. Jak już jednak podkreślono, socjalizacja w trilogach nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na zawieranie wczesnych porozumień, decydenci muszą jeszcze internalizować normę kooperacyjnego podejmowania decyzji. Według konstruktywistów taki wzorzec działania powstaje w specyficznych warunkach społecznych, charakteryzujących się tajnością, ekskluzywnością, wysokim stopniem deformalizacji, niskim poziomem upolitycznienia, małą liczbą uczestników oraz dużą częstotliwością i intensywnością kontaktów.¹⁷ Takie warunki występują jednak w trilogach, gdyż są one bardzo nieformalne, zamknięte dla publiczności i coraz częściej organizowane. Dlatego:

H1: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne ze względu na coraz dłuższy czas stosowania trilogów.

Kolejnym czynnikiem, który powinien wpływać na zawieranie wczesnych porozumień, jest kadencyjność. Twierdzenie to wynika z założeń teorii organizacji funkcjonującej w obrębie konstruktywizmu społecznego.¹⁸ Zgodnie z nią, gdy instytucje negocjują projekty w okresie bliskim końca kadencji, ich członkowie powinni odczuwać tzw. stres organizacyjny. Można go zdefiniować jako sytuację generującą fizyczne lub psychologiczne oczekiwania wobec osoby i powodującą jej anormalne działanie.¹⁹ Stres jest rezultatem obawy, że w wyniku nadchodzących wyborów do Parlamentu dojdzie do istotnych przeobrażeń procesu podejmowania decyzji, wynikających ze zmiany składu lub konfiguracji grup politycznych w tej instytucji, ale także z wprowadzenia reform instytucjonalnych. Warto bowiem podkreślić, że wybory z 2004 r. były połączone z wielkim rozszerzeniem UE o dziesięć państw członkowskich i modyfikacją sposobu głosowania w Radzie, podczas gdy te z 2009 r. otwierały epokę Traktatu Lizbońskiego. Decydenci Parlamentu i Rady mogli zatem obawiać się, że pojawienie się nowych członków spowoduje zaburzenie ugruntowanej kultury podej-

¹⁷ J. Checkel, *International institutions and socialization...*, op.cit., s. 801–826; idem, *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, „International Organization”, vol. 55(3)/2001, s. 560–565; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization”, vol. 59(4)/2005, s. 945–952.

¹⁸ C. Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View*, London 1970; *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, red. W. Powell, P. DiMaggio, London 1991.

¹⁹ Zob. np.: C. Cooper, *Theories of Organizational Stress*, New York 1998.

mowania decyzji. Teoria organizacji zakłada, że gdy członkowie instytucji odczuwają stres, starają się go zredukować, stosując wcześniej sprawdzone, nieformalne wzorce normatywne.²⁰ Dzięki nim mogą odizolować się od otoczenia, nabrać większej pewności, swobodnie kształtować interakcje oraz obniżyć koszty kognitywne. We współdecydowaniu takimi wzorcami są właśnie nieformalne negocjacje w trilogach. Za sprawą kooperacyjnej kultury podejmowania decyzji umożliwiają one szybkie i pozbawione napięć negocjacje, dzięki którym konfliktowe projekty mogą być uzgodnione jako wczesne porozumienia, w pierwszym czytaniu. W rezultacie jeszcze przed końcem kadencji Parlament i Rada są w stanie uchwalić wiele aktów prawnych i, tym samym, zredukować liczbę wniosków legislacyjnych, które musiałyby być negocjowane w przyszłej, niepewnej kadencji.²¹ Stąd:

H2: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, gdy projekt jest rozpatrywany w okresie bliskim końca kadencji Parlamentu.

Konstruktywizm społeczny zakłada, że podmiotami rzeczywistości są refleksyjne jednostki ludzkie, rozumiane jako istoty społeczne ugruntowane w różnych kontekstach normatywnych (*hominii sociologici*).²² Oznacza to, że również społeczne cechy decydentów, np. ich kompetencje, role, tożsamości czy wyuczone wzorce zachowań, mogą wpływać na proces podejmowania decyzji, a tym samym na zawieranie wczesnych porozumień. Można wyróżnić cztery takie czynniki personalne. Po pierwsze, wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, gdy sprawozdawca jest doświadczonym posłem. Pełniąc funkcję deputowanego do Parlamentu Europejskiego, z czasem coraz lepiej poznaje i zaprzyjaźnia się z kluczowymi decydentami innych instytucji, lepiej orientuje się w sprawach unijnych i instytucjonalnych, internalizuje normy funkcjonujące w danych gronach decyzyjnych

²⁰ P. DiMaggio, W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, red. W. Powell, P. DiMaggio, London 1991.

²¹ Zob. też: D. Leuffen, R. Hertz, *If Things Can Only Get Worse: Anticipation of Enlargement in the European Union*, „European Journal of Political Research”, vol. 49(10)/2010, s. 53–74.

²² E. Adler, *Seizing the middle ground: Constructivism in world politics*, „European Journal of International Relations”, vol. 3(3)/1997, s. 324; C. Wight, *State Agency: Social Action Without Human Activity?*, „Review of International Studies”, vol. 30(2)/2004, s. 280.

i nabywa zdolności w zakresie negocjacji legislacyjnych i argumentacji. Rzeczony kompetencje społeczne powinny procentować umiejętnościami szybszego procedowania. Dlatego:

H3: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli sprawozdawca jest doświadczonym posłem.

Po drugie, wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli sprawozdawcą jest poseł ekspert. Specjalistyczne wykształcenie w zakresie koordynowanego projektu powoduje, że kieruje się on w negocjacjach logiką argumentacji.²³ Zakłada ona, że w określonych warunkach pertraktacje legislacyjne polegają na wymianie przez negocjatorów własnych racji, których słuszność jest weryfikowana w oparciu o obiektywne kryterium prawdy. Może nim być norma prawna, wiedza naukowa lub inna kategoria zapewniająca empiryczne lub normatywne rozstrzygnięcie prawdziwości poglądów. Preferencje podmiotów nie są zatem maksymalizowane w sensie racjonalistycznym, lecz stanowią przedmiot dyskusji, w której interlokutorzy starają się uzasadnić ich słuszność i przekonać do nich innych. Niekompatybilność argumentów decydenta z obiektywną wyrocznią skutkuje ich wycofaniem, nie zaś dalszym, uporczywym forsowaniem. Ekspertyza sprawozdawcy powinna zatem pozytywnie wpływać na zawieranie wczesnych porozumień. Argumentacja oraz odwoływanie się do obiektywnych kryteriów ułatwia bowiem i przyspiesza negocjacje, gdyż o słuszności racji przesądza lepsza ekspertyza, a nie siła decydenta. Dlatego:

H4: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli sprawozdawca jest ekspertem w dziedzinie koordynowanego projektu.

Po trzecie, zawieranie wczesnych porozumień zależy również od płci społecznej sprawozdawcy. Twierdzenie to wynika z funkcjonującej w obrębie konstruktywizmu społecznego teorii *gender*. Zakłada ona istnienie tzw. płci społecznej, czyli zespołu cech, ról, zachowań i atrybutów, jakie dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla mężczyzn

²³ T. Risse, M. Kleine, *Deliberation in negotiations*, *Journal of European Public Policy*, vol. 17(5)/2010, s. 711; T. Risse, *op.cit.*, s. 6–7; H. Müller, *Arguing, Bargaining, and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations*, „*European Journal of International Relations*”, vol. 10(3)/2004, s. 395–435.

i kobiet. Liczne badania psychologiczne dowodzą, że style negocjacyjne różnią się, w zależności od społecznej tożsamości seksualnej osoby.²⁴ Kobiety cechuje bardziej kooperacyjny i kolektywny sposób działania, polegający na podejmowaniu decyzji pod kątem ich wpływu na innych, a nie tylko na własne interesy, i na przyjmowaniu postawy emotywniej, opartej na wrażliwości, życzliwości i zrozumieniu w stosunku do partnera. Natomiast mężczyźni z zasady uprawiają styl konfliktowy i indywidualistyczny, nastawiony na realizację własnych preferencji i osiągnięcie jak największej liczby celów. Charakteryzują się również stabilnością emocjonalną, czujnością i dominacją w stosunku do oponenta. Przenosząc te obserwacje na grunt podejmowania decyzji w UE, można przypuszczać, że wczesne porozumienia powinny być bardziej prawdopodobne, gdy sprawozdawcą projektu jest kobieta. Mogą one być bowiem zawierane tylko w kooperacyjnych i nieformalnych negocjacjach, a w nich kobiety są bardziej kompetentne od mężczyzn. Stąd:

H5: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli sprawozdawcą projektu jest kobieta.

Po czwarte, wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, gdy sprawozdawca pochodzi z kraju pełniącego w danym czasie prezydencję w Radzie. Tożsamość narodowa jednostki jest bowiem jednym z kontekstów, który – zgodnie z logiką stosowności – determinuje jego zachowania. Gdy zatem w trilogach uczestniczą kluczowi negocjatorzy Parlamentu i Rady, pochodzący z tego samego państwa, tworzy się między nimi specyficzna więź społeczna oparta na poczuciu wspólnoty. Ułatwia ona wzajemne kontakty i współpracę, ponieważ redukuje kognitywne, kulturowe i lingwistyczne bariery komunikacyjne. W rezultacie proces podejmowania decyzji staje się szybszy i prostszy. Dlatego:

²⁴ R. Lippa, *Gender differences in personality and interests: When, where, and why?*, „Social and Personality Psychology Compass”, vol. 4(11)/2010, s. 1098–1110; M. Del Giudice, T. Booth, P. Irwing, *The Distance Between Mars and Venus: Measuring Global Sex Differences in Personality*, „PLoS One”, vol. 7(1)/2012; A. Davies, T. Shackelford, *Two human natures: How men and women evolved different psychologies* w: *Foundations of evolutionary psychology*, red. C. Crawford, D. Krebs, New York 2008, s. 261–280; D. Geary, *Male, female: The evolution of human sex differences*, 2nd edition, Washington 2010; T. Mendelberg, C. Karpowitz, *How People Deliberate About Justice: Groups, Gender, and Decision Rules* w: *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Decide?*, red. S. Rosenberg, London 2007.

H6: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli sprawozdawca pochodzi z kraju pełniącego w danym czasie prezydencję w Radzie.

Konstruktywizm zakłada również transformacyjny wpływ struktur organizacyjnych na proces podejmowania decyzji.²⁵ W wyniku określonej częstotliwości i intensywności kontaktów między członkami formacji organizacyjnych w danych warunkach społecznych ugruntowują się w nich specyficzne kultury postępowania. Wraz z upływem czasu są internalizowane przez tych członków i stosowane w codziennych międzyinstytucjonalnych negocjacjach legislacyjnych, jako coś właściwego.²⁶ Biorąc zatem pod uwagę fakt, że wczesne porozumienia mogą być zawierane tylko w kooperacyjnych warunkach, należy przypuszczać, że posłowie z komisji Parlamentu, w których zakorzeniła się bardziej kolektywna kultura podejmowania decyzji, oparta na współpracy, będą bardziej skłonni do osiągania nieformalnych kompromisów z Radą. I odwrotnie, członkowie komisji charakteryzujących się konfliktowymi wzorcami postępowania rzadziej dążą do wczesnych porozumień. Kwestią zasadniczą jest zatem zidentyfikowanie kultur decyzyjnych we wspomnianych formacjach. Pewne informacje na ten temat zawiera wykres 3. Wynika z niego, że w latach 1999–2009 największy udział wczesnych porozumień w ogólnej liczbie aktów ustawodawczych uchwalonych w ZPU zaobserwowano w LIBE i ECON, natomiast najmniejszy w TRAN i CULT. Pokrywa się to częściowo z badaniami jakościowymi. W literaturze można bowiem spotkać wiele analiz pokazujących, że w LIBE ugruntowała się kultura kooperacyjnego podejmowania decyzji.²⁷ Istnieją również dowody wskazujące na

²⁵ J. March, J. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York 1989; J. Pfeffer, *Organizations and organization theory*, Boston 1982; R. Hall, *Organizations: structures, processes and outcomes*, Prentice Hall 1991; J. Trondal, *Unpacking Social Mechanisms: Comparing Social Constructivism and Organization Theory Perspectives*, „ARENA Working Papers” nr 31/1999.

²⁶ B. Levitt, J. March, *Organizational Learning*, „Annual Review of Sociology”, vol. 14(1)/1988, s. 319–340; S. Herriot, R. Levinthal, J. March, *Learning from Experience in Organizations*, „American Economic Review”, vol. 75(2)/1985, s. 298–302; J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics...*, op.cit., s. 964.

²⁷ Zob.: A. Ripoll Servent, *Playing the Co-Decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee*, „Journal of European Integration”, vol. 34(1)/2012, s. 55–73; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1135.

konfrontacyjne i silnie upolitycznione wzorce postępowania w TRAN.²⁸ Dlatego:

H7: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli projekt jest rozpatrywany w LIBE.

H8: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli projekt jest rozpatrywany w ECON.

H9: Wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, jeśli projekt jest rozpatrywany w CULT.

H10: Wczesne porozumienia są mniej prawdopodobne, jeśli projekt jest rozpatrywany w TRAN.

Jak już podkreślono, wczesne porozumienia mogą być zawierane tylko w kooperacyjnym środowisku decyzyjnym. Według założeń konstruktywizmu powstaje ono w określonych warunkach społecznych, z których najważniejsze to: niski stopień upolitycznienia negocjacji oraz brak sztywnych mandatów.²⁹ W przypadku trilogów oba warunki są przeważnie spełnione. W trilogach uczestniczą bowiem z zasady biurokraci (ambasadorowie i eksperci grup roboczych Rady oraz pracownicy Komisji) oraz posłowie niepiastujący ważnych stanowisk politycznych i niepowiązani ze swoimi wyborcami tak silnie jak w legislaturach krajowych. Ponadto w czasie trilogów w pierwszym czytaniu stanowiska instytucji nie są jeszcze formalnie uchwalone, dlatego delegacje dysponują elastycznymi mandatami. Ten apolityczny i swobodny charakter negocjacji może być jednak naruszony przez zaangażowanie ministrów. Praktyka dowodzi, że odpowiadający za pertraktacje w trilogach decydenci niższych szczebli struktury organizacyjnej Rady (COREPER i grup roboczych) często przesyłają swoje uzgodnienia w sprawie projektów na najwyższy poziom ministerialny, na którym

²⁸ C. Neuhold, 'We are the employment team': *Socialisation in European Parliament committees and possible effects on policy-making*, paper presented at EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, 17–19 May 2007, s. 10–11; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 47(1)/2009, s. 136; R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, op.cit., s. 34–35.

²⁹ 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(3)/2004, s. 386; J. Checkel, *International Institutions...*, op.cit., s. 813; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, op.cit., s. 947–948.

przyjmowane są tzw. polityczne porozumienia.³⁰ Polityczne porozumienia zawierają rozstrzygnięcia najbardziej spornych kwestii, akceptację dotychczasowych ustaleń w grupach roboczych i COREPER oraz wytyczne dla dalszych prac w tych strukturach. Można zatem przypuszczać, że jeśli ministrowie przyjmą polityczne porozumienie podczas negocjacji w trilogach w pierwszym czytaniu, wczesne porozumienie będzie mniej prawdopodobne. Ustalenia na najwyższym szczeblu Rady spowodują bowiem upolitycznienie nieformalnych negocjacji oraz usztywnienie mandatu prezydencji, co zaburzy kooperacyjne warunki trilogów. Dlatego:

H11: Wczesne porozumienia są mniej prawdopodobne, jeśli w czasie pierwszego czytania ministrowie przyjmą polityczne porozumienie w sprawie projektu.

Weryfikacja hipotez

W celu weryfikacji hipotez zaprojektowano binarną zmienną zależną o nazwie „Wczesne porozumienie”. Wynosi ona 1, jeśli dany projekt został uchwalony jako wczesne porozumienie legislacyjne, albo 0, jeśli był przyjęty w inny sposób. Wczesne porozumienie zdefiniowano jako akt prawny spełniający łącznie dwa warunki: został wypracowany w sposób nieformalny w trilogach, a następnie sformalizowany na posiedzeniach plenarnych Rady i Parlamentu w pierwszym czytaniu. W badaniu nie uwzględniono zatem wczesnych porozumień zawartych na początku drugiego czytania. Ponadto zoperacjonalizowano 11 zmiennych niezależnych (predyktorów), odpowiadających czynnikom przewidywanym w hipotezach konstruktywizmu społecznego.

H1 jest testowana przez zmienną ilościową ciągłą „Socjalizacja”. Zmienna ta jest równa liczbie lat, które upłynęły między ustanowieniem praktyki wczesnych porozumień w 1999 r. a uchwaleniem

³⁰ F. Häge, *Politicising Council Decision-Making: The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics”, vol. 34(1)/2011, s. 33; A. Kirpsza, *Rada Ministrów bez ministrów? Wpływ struktury organizacyjnej Rady Unii Europejskiej na kształt procesu podejmowania decyzji: perspektywa konstruktywizmu społecznego*, „Studia Europejskie” nr 4/2011, s. 9–32.

danego aktu prawnego. H_2 jest testowana przez zmienną binarną o nazwie „Koniec kadencji”. Jeśli projekt został przedstawiony przez Komisję i uchwalony w terminie 20 miesięcy przed zakończeniem piątej i szóstej kadencji Parlamentu, czyli między 1 października 2002 r. a 1 czerwca 2004 oraz między 1 października 2007 r. a 1 czerwca 2009, zmienna ta jest równa 1, natomiast, gdy był zaproponowany lub przyjęty w innym terminie – przyjmuje wartość 0. Okres 20 miesięcy wynika z faktu, że tyle wyniosła średnia długość uchwalania aktu prawnego w latach 1999–2009. W celu weryfikacji H_3 skonstruowano zmienną ilościową ciągłą „Doświadczenie sprawozdawcy”. Obrazuje ona wyrażony w latach staż posła pełniącego funkcję sprawozdawcy, liczony od momentu objęcia mandatu do uchwalenia danego aktu prawnego. W odniesieniu do hipotezy H_4 zaprojektowano zmienną binarną „Płeć sprawozdawcy”. Wynosi ona 1, jeżeli sprawozdawcą projektu była kobieta, albo 0, gdy funkcję tę pełnił mężczyzna. H_5 jest sprawdzana przez zmienną binarną „Ekspertyza sprawozdawcy”. Zmienna przyjmuje wartość 1, gdy sprawozdawca był ekspertem w materii koordynowanego przez siebie projektu, albo 0, gdy nie był specjalistą. Sprawozdawcę uznano za eksperta, jeśli posiadał wykształcenie wyższe zgodne z materią projektu. H_6 jest weryfikowana przez zmienną binarną „Narodowe powiązanie”. Gdy sprawozdawca pochodził z kraju pełniącego prezydenturę w Radzie w czasie nieformalnych negocjacji w trilogach w pierwszym czytaniu albo w momencie przyjęcia politycznego porozumienia lub wspólnego stanowiska przez Radę w tym samym czytaniu zmienna wynosi 1, gdy taka relacja nie miała miejsca – zmienna przyjmuje wartość 0. H_7 , H_8 , H_9 i H_{10} są weryfikowane przez zmienne fikcyjne (*dummy variables*) o nazwach LIBE, ECON, CULT i TRAN. Każda z nich wynosi 1, jeśli analizowany projekt był rozpatrywany w jednej z przedstawionych wyżej komisji parlamentarnych, albo 0, jeśli był analizowany w innej. H_{11} jest testowana przez zmienną dychotomiczną „Zaangażowanie ministrów”, która wynosi 1, gdy przed uchwaleniem stanowiska Parlamentu w pierwszym czytaniu projekt był przedmiotem dyskusji lub politycznego porozumienia na szczeblu ministerialnym Rady, albo 0, gdy taka sytuacja nie miała miejsca.

W uzupełnieniu do predyktorów teoretycznych stworzono siedem zmiennych kontrolnych. Obrazują one czynniki, które nie wynikają z założeń konstruktywizmu społecznego, ale są przewidywane przez

racjonalizm lub podnoszone w literaturze. Pierwszą zmienną kontrolną jest „Sposób głosowania w Radzie”. Ma ona wartość dychotomiczną i wynosi 1, gdy stanowisko Rady w pierwszym czytaniu zostało uchwalone kwalifikowaną większością głosów, albo 0, gdy uchwalono je zgodnie z zasadą jednomyślności. Predyktor ten ma na celu weryfikację racjonalistycznego przypuszczenia, że podejmowanie decyzji w Radzie zgodnie z zasadą jednomyślności prowadzi do wydłużenia negocjacji legislacyjnych, a tym samym do redukcji prawdopodobieństwa zawierania wczesnych porozumień.³¹

Jako drugą zmienną kontrolną zaprojektowano „Duże grupy polityczne”. Ma ona postać binarną i wynosi 1, jeśli sprawozdawcą danego projektu był poseł należący do Europejskiej Partii Ludowej-Europejskich Demokratów (EPP-ED) lub do Partii Europejskich Socjalistów (S&D)³², albo 0, gdy był członkiem innej grupy politycznej. Predyktor ten weryfikuje podnoszony w literaturze pogląd, że wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, gdy sprawozdawcy pochodzą z jednej z dwóch największych grup politycznych w Parlamencie.³³

Trzecia zmienna kontrolna – „Dyrektywa” – ma postać binarną i jest równa 1, jeżeli negocjowany projekt był dyrektywą, albo 0, jeśli miał formę rozporządzenia lub decyzji. Predyktor ten jest rezultatem podnoszonego w literaturze twierdzenia, że uchwalanie dyrektyw zajmuje więcej czasu niż negocjowanie rozporządzeń i decyzji, ze względu na wymóg transpozycji oraz regulacji, co do zasady, ważniejszych i konfliktowych obszarów UE.³⁴

³¹ H. Schulz, T. König, *Institutional Reform and Decision-Making. Efficiency in the European Union*, „American Journal of Political Science”, vol. 44(4)/2000, s. 663; J. Golub, *Survival analysis and European Union decision-making*, „European Union Politics”, vol. 8(2)/2007, s. 169; J. Golub, B. Steunenbergh, *How time affects EU decision-making*, „European Union Politics”, vol. 8(4)/2007, s. 558–562; T. König, *Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision-making*, „European Journal of Political Research”, vol. 46(3)/2007, s. 436.

³² EPP-ED i PES istniały w piątej i szóstej kadencji Parlamentu. W 2009 r. EPP-ED przekształciła się w Europejską Partię Ludową (Chrześcijańskich Demokratów), a PES w S&D – Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów.

³³ Zob.: B. Hoyland, *Government-opposition in bicameral negotiations: Decision-making in the European Union's codecision procedure*, „European Parliament Research Group Working Paper” nr 12/2006, s. 15–16; A. Rasmussen, op.cit., s. 51.

³⁴ M. Sloot, P. Verschuren, *Decision-making speed in the European Community*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 29(1)/1990, s. 75–85; H. Schulz, T. König,

Czwartą zmienną kontrolną jest predyktor ilościowy ciągły o nazwie „Ważność”. Zgodnie ze wskazówkami wyrażonymi w literaturze, przyjmuje wartości odpowiadające liczbie motywów umieszczonych na początku uchwalonego aktu prawnego.³⁵ Im zatem więcej motywów zawiera dany akt prawny, tym jest on ważniejszy. Predyktor ten odzwierciedla racjonalistyczny pogląd, że projekty ważne są konfliktowe, gdyż cechują się różną intensywnością preferencji aktorów, wprowadzają istotne reformy w danym sektorze, dotyczą interesów wielu grup społecznych i budzą szczególne zainteresowanie obywateli.³⁶ Dlatego wymagają znacznie dłuższych, bardziej sformalizowanych i publicznych negocjacji.

Jako piątą zmienną kontrolną zaprojektowano predyktor ilościowy ciągły o nazwie „Kompleksowość projektu”. Jest równy liczbie komisji Parlamentu, które rozpatrywały dany projekt (komisje właściwe przedmiotowo i opiniodawcze). Przyjęto, że im więcej takich formacji opiniowało określony wniosek legislacyjny, tym większa była jego złożoność.³⁷ Komisje parlamentarne są podzielone według ściśle wyty-

op.cit., s. 658; R. Hertz, D. Leuffen, *Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making*, „European Union Politics”, vol. 12(2)/2011, s. 207–208; J. Golub, *The study of decision-making speed in the European Union: Methods, data and theory*, „European Union Politics”, vol. 9(1)/2008, s. 172–174; J. Golub, *Survival Analysis...*, op.cit., s. 166; F. Häge, *The Division of Labour in Legislative Decision-Making of the Council of the European Union*, „Journal of Legislative Studies”, vol. 13(4)/2007, s. 507, 512.

³⁵ Taką metodę stosują m.in.: F. Häge, *Committee Decision-making in the Council of the European Union*, „European Union Politics”, vol. 8(3)/2007, s. 315; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1127; B. Steunenbergh, M. Kaeding, *As time goes by: Explaining the transposition of maritime directives*, „European Journal of Political Research”, vol. 48(3)/2009, s. 432–454.

³⁶ A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31(4)/1993, s. 480; R. Thomson, F. Stokman, *Research design: Measuring actors' positions, saliences and capabilities*, w: *The European Union Decides*, red. R. Thomson, F. Stokman, C. Achen, T. König, Cambridge 2006, s. 25–53; A. Warntjen, *Measuring salience in EU legislative politics*, „European Union Politics”, vol. 13(1)/2012, s. 168–182.

³⁷ W taki sposób kompleksowość projektu zdefiniowano w: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1127; N. Yordanova, *Collusion in Bicameral EU Decision-Making: Efficiency at the Expense of Transparency and Representation?*, paper prepared for the Conference on ‘New Trends in Political Representation’, Exeter, 24–26 May 2012, s. 8.

czonych i znacznie różniących się od siebie obszarów materialnych, gdy zatem kilka z nich zajmuje się tym samym projektem, oznacza to, że reguluje on wiele dziedzin. Omawiany predyktor wynika z racjonalistycznego poglądu, że kompleksowe akty prawne generują wysokie koszty transakcyjne i wymagają dużo czasu oraz energii na uzgadnianie stanowisk.³⁸ Dlatego racjonalni decydenci mogą być bardziej skłonni rozstrzygać takie projekty w trilogach, których bezpośrednia, swobodna, prywatna i ekskluzywna atmosfera umożliwia redukcję kosztów. Takie postępowanie powinno z kolei prowadzić do przyspieszenia negocjacji i częstszego zawierania wczesnych porozumień.³⁹

Szósta zmienna kontrolna dotyczy materii aktu prawnego. Zaprojektowano ją jako predyktor nominalny o trzech wartościach: 1 – jeśli negocjowany projekt miał charakter redystrybucyjny, czyli koncentrował się na rozdziale lub ustanowieniu środków finansowych („Projekt redystrybucyjny”); 2 – jeśli był to projekt regulacyjny, skupiony na kodyfikacji reguł funkcjonowania poszczególnych sektorów społeczno-gospodarczych, a nie na kwestiach finansowych („Projekt regulacyjny”); 3 – jeśli był to projekt inny niż wcześniej wymienione („Inny projekt”). Trzecią wartość przyjęto jako kategorię referencyjną dla pozostałych. Bazując na koncepcji Andreasa Broscheida i Davida Coena,⁴⁰ kategorie projektów powiązано z odpowiednimi dyrekcjami generalnymi Komisji, które je przygotowały. Do propozycji redystrybucyjnych zaliczono wnioski legislacyjne zaproponowane przez: DG AGRI, BUDG, MARE, DEVCO, EAC, EMPL, REGIO i RTD (objaśnienie skrótów znajduje się pod wykresem nr 4.). Do projektów regulacyjnych zaklasyfikowano propozycje legislacyjne opracowane przez: DG ECFIN, ENV, COMP, TAXUD, MARKT, ENTR, ETRAN, INFOS i SANCO. Natomiast do innych projektów zaliczono wnioski przygotowane w: DG ELARG, ESTAT, EXREL, SG, JHA i SJ. Omawiany predyktor jest reakcją na racjonalistyczne założenie, że materia projektu istotnie wpływa na pre-

³⁸ D. Allen, *What are Transaction Costs?*, „Journal of Research in Law and Economics”, vol. 14(1)/1991, s. 1–18; D. North, *A Transaction Cost Theory of Politics*, „Journal of Theoretical Politics”, vol. 2(4)/1990, s. 355–367.

³⁹ Zob.: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1132; A. Rasmussen, op.cit., s. 58.

⁴⁰ A. Broscheid, D. Coen, *Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study*, „MPIfG Working Paper” nr 3/2006, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html> (dostęp 20.11.2013).

ferencji i zachowania aktorów.⁴¹ W literaturze podnosi się, że projekty redystrybucyjne są konfliktowe, ponieważ dotyczą ważnych interesów finansowych państw członkowskich oraz generują duże zainteresowanie obywateli, jako potencjalnych beneficjentów lub płatników. Skutkuje to wydłużeniem czasu negocjacji oraz trudnościami w przyjmowaniu ustaleń w sposób nieformalny. W rezultacie szanse na zawarcie wczesnego porozumienia maleją. Natomiast projekty regulacyjne są mniej konfliktowe, gdyż, co do zasady, bazują na technicznej ekspertyzie oraz cechują się mniejszym zainteresowaniem obywateli. Dlatego mogą być częściej rozstrzygane w trilogach, dzięki którym koszty transakcyjne są zredukowane, a proces podejmowania decyzji przyspieszony. W rezultacie szansa na zawarcie wczesnego porozumienia poważnie wzrasta.⁴²

W celu weryfikacji przedstawionych hipotez skonstruowano specjalną bazę empiryczną, składającą się z unijnych aktów prawnych, które zostały uchwalone we współdecydowaniu w latach 1999–2009, miały formę rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji (w tym decyzji ramowych) i były przedmiotem co najmniej jednej poprawki Parlamentu. Po zastosowaniu wymienionych kryteriów uzyskano 615 regulacji. Na wspomnianej bazie przeprowadzono obliczenia i testy hipotez w oparciu o regresję logistyczną, która jest właściwą metodą statystyczną, gdy zmienna zależna ma postać binarną.⁴³ Skonstruowano trzy modele: pierwszy zawiera zmienne teoretyczne odpowiadające hipotezom konstruktywizmu społecznego ($H1-H11$), drugi uzupełnia te predyktory o zmienne kontrolne. W modelu trzecim, który ma charakter sprawdzający, przetestowano tylko te zmienne, które w poprzednich modelach okazały się być istotne statystycznie na poziomie ($p < 0,1$).

⁴¹ C. Burns, *Who Pays? Who gains? How do Costs and Benefits Shape the Policy Influence of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 43(3)/2005, s. 485–505; D. Judge, D. Earnshaw, C. Ngaire, *Ripples or Waves: The European Parliament in the European Community Policy Process*, „Journal of European Public Policy”, vol. 1(1)/1994, s. 27–52; T. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, „Public Administration Review”, vol. 32(4)/1972, s. 314–325; G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics”, vol. 17(3)/1994, s. 77–101.

⁴² Podobne twierdzenia można znaleźć w: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1125; A. Rasmussen, op.cit., s. 52.

⁴³ D. Hosmer, S. Lemeshow, *Applied Logistic Regression*, New York 2000; A. Kirpsza, *Zastosowanie regresji logistycznej w studiach nad Unią Europejską w: Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Warszawa 2013, s. 11–34.

Tabela 2. Wyniki regresji logistycznej

		Zmienna zależna – wczesne porozumienie legislacyjne w pierwszym czytaniu					
		Model 1.		Model 2.		Model 3.	
Nr hipotezy	Zmienna niezależna	β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR
ZMIENNE TEORETYCZNE							
1	Socjalizacja	0,429*** (0,043)	1,536	0,474*** (0,049)	1,606	0,460*** (0,046)	1,585
2	Koniec kadencji	1,678*** (0,279)	5,356 (0,288)	1,641*** (0,279)	5,159	1,657***	5,243
3	Doświadczenie sprawozdawcy	-0,020 (0,021)	0,980	-0,031 (0,022)	0,969	-	-
4	Ekspertyza sprawozdawcy	-0,071 (0,214)	0,932	-0,073 (0,222)	0,929	-	-
5	Płeć sprawozdawcy	-0,178 (0,211)	0,837	-0,256 (0,218)	0,774	-	-
6	Narodowe powiązanie	1,049** (0,454)	2,854	1,006** (0,468)	2,734	0,897** (0,454)	2,452
7	LIBE	1,443*** (0,450)	4,234	1,505*** (0,488)	4,505	1,659*** (0,458)	5,255
8	ECON	0,949*** (0,364)	2,584	1,007*** (0,388)	2,738	0,951** (0,368)	2,588
9	CULT	-1,488*** (0,515)	0,226	-1,381** (0,592)	0,251	-1,699*** (0,535)	0,183
10	TRAN	-0,562* (0,289)	0,570	-0,841*** (0,311)	0,431	-0,633** (0,284)	0,531
11	Zaangażowanie ministrów	-0,467** (0,209)	0,627	-0,095 (0,241)	0,909	-0,112 (0,227)	0,894
ZMIENNE KONTROLNE							
	Sposób głosowania w Radzie	-	-	-1,004	0,366 (0,990)	-	-
	Duże grupy polityczne	-	-	0,040 (0,232)	1,041	-	-
	Dyrektywa	-	-	-0,358 (0,233)	0,699	-	-
	Ważność	-	-	-0,033*** (0,009)	0,967	-0,032*** (0,008)	0,968
	Kompleksowość projektu	-	-	-0,056 (0,059)	0,945	-	-
	Projekt redystrybucyjny	-	-	-0,521 (0,417)	0,594	-	-
	Projekt regulacyjny	-	-	0,158 (0,329)	1,171	-	-
	Stała	-3,200*** (0,405)		-1,554 (1,098)		-3,144*** (0,365)	
	Chi – kwadrat Walda	232,411 (11)***		256,548 (18)***		247,454 (9)***	
	Test Hosmera-Lemeshowa	13,083 (8)		15,220 (8)		4,143 (8)	
	R ² Nagelkerke'a	0,421		0,457		0,443	
	Klasyfikacja modelu (model zerowy/model ze zmiennymi)	55,4%/75,8%		55,4%/77,6%		55,4%/76,4%	
	N	615		615		615	

Objaśnienia: * – wyniki istotne w przedziale $p < 0,1$ (10%); ** – $p < 0,05$ (5%); *** – $p < 0,01$ (1%). Wyniki istotne statystycznie zostały wyróżnione pogrubioną czcionką. N oznacza liczbę obserwacji. Przy ocenie dobroci dopasowania modelu liczby w nawiasach oznaczają stopnie swobody.

Tabela 2. obrazuje wyniki regresji logistycznej. Można stwierdzić, że większość przypuszczeń konstruktywizmu została potwierdzona. Przede wszystkim kluczowy wpływ na osiągnięcie wczesnych porozumień ma socjalizacja. Dowodzi tego dodatni i istotny statystycznie, na najwyższym poziomie we wszystkich modelach, predyktor „Socjalizacja”. Jego iloraz szans wynoszący 1,585 informuje, że każdy kolejny rok negocjacji legislacyjnych w ramach współdecydowania skutkuje wzrostem szansy zawarcia wczesnego porozumienia o 58%. Uzyskany rezultat jest zatem zgodny z założeniem konstruktywizmu społecznego, że wraz ze wzrostem częstotliwości i intensywności kontaktów między przedstawicielami Parlamentu i Rady w ekskluzywnych, tajnych, kilkusobowych i nieformalnych grupach, jakimi są trilogi, ugruntowuje się norma kooperacyjnego podejmowania decyzji. Z czasem decydenci internalizują ten wzorzec zachowań i zaczynają go automatycznie powielać przy negocjowaniu coraz większej liczby projektów. Nieformalna współpraca międzyinstytucjonalna staje się dla nich czymś stosownym i normatywnie obligatoryjnym, niezależnie od preferencji czy właściwości aktów prawnych. Z kolei głębsza, wyuczona i transformacyjna kultura kooperacyjna ułatwia i przyspiesza negocjacje, prowadząc do wczesnych porozumień. Można zatem uznać, że *H1* jest prawdziwa.

W unijnym procesie decyzyjnym występuje również bardzo silny efekt końca kadencji. Świadczy o tym dodatni i istotny statystycznie, na najwyższym poziomie we wszystkich modelach, predyktor „Koniec kadencji”. *Ceteris paribus*, gdy projekt legislacyjny był negocjowany w okresie bliskim wyborom do Parlamentu w 2004 r. i 2009 r., szansa na osiągnięcie wczesnego porozumienia wzrastała średnio o około 424%, a biorąc pod uwagę przedziały ufności (95% CI) – minimalnie o 203%, a maksymalnie o 805%. Tę obserwację potwierdza również jakościowa analiza wypowiedzi pracowników Komisji, według których „*wyjatkowe okoliczności związane z 2004 r. spowodowały olbrzymi wysiłek, aby wszystkie procedury zakończyć przed tym rozszerzeniem*”.⁴⁴ Uzyskany wynik jest zatem zgodny z konstruktywistycznym twierdzeniem, że gdy decydenci Parlamentu i Rady odczuwają organi-

⁴⁴ *The Co-decision Procedure (art. 251 TEU): Analysis and Statistics of the 2004–2009 Legislature*, European Commission, s. 3, http://ec.europa.eu/codecison/statistics/docs/report_statistics_public_draft_en.pdf, (dostęp 20.11.2013).

zacyjny stres spowodowany presją czasu lub perspektywą poważnych zmian instytucjonalnych w przyszłości, zaczynają stosować wcześniej sprawdzone i skuteczne wzorce postępowania. Organizacja trilogów, skutkujących zawieraniem wczesnych porozumień, jest właśnie taką normą, dzięki której stres może być wygaszony w prywatnej, swobodnej i nieformalnej atmosferze negocjacyjnej. Ale uzyskany rezultat można także wytłumaczyć z perspektywy racjonalistycznej. W okresie bliskim końca piątej i szóstej kadencji aktorzy mogli odczuwać niepewność związaną ze składem i układem politycznym Parlamentu po wyborach oraz z konsekwencjami reform instytucjonalnych UE, wynikających z rozszerzenia UE w 2004 r. oraz wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego w 2009 r. Sposobem na redukcję tej niepewności było uchwalenie przed elekcjami jak największej liczby aktów prawnych, aby negocjacje nad nimi nie przeciągnęły się na kolejną kadencję. Dlatego w okresie przedwyborczym instytucje były bardziej skłonne do szybszego podejmowania decyzji i zawierania wczesnych porozumień.

Analiza regresji nie potwierdziła natomiast hipotez personalnych. Zmienne „Doświadczenie sprawozdawcy”, „Ekspertyza sprawozdawcy” i „Płeć sprawozdawcy” nie uzyskały istotności statystycznej w żadnym modelu. Oznacza to, że kompetencje społeczne decydentów, wynikające z wieloletniego stażu parlamentarnego lub specjalizacji w materii projektu, nie wpływają na większą skłonność do zawierania wczesnych porozumień. To samo dotyczy płci społecznej. Analiza nie potwierdziła hipotezy *genderowej*, że kobiety częściej zawierają szybkie nieformalne kompromisy, gdyż oczekuje się od nich bardziej empatycznego i kooperacyjnego podejmowania decyzji. Dlatego *H3*, *H4* i *H5* są nieprawidłowe.

Analiza regresji wykazała, że wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, gdy zawierający je sprawozdawca i przedstawiciel prezydencji Rady pochodzą z tego samego państwa członkowskiego. Zmienna „Narodowe powiązanie” jest bowiem dodatnia i istotna statystycznie, na średnim poziomie we wszystkich modelach. Jednocześnie *OR* informuje, że wspólna narodowość decydentów reprezentujących obie instytucje zwiększa szansę zawarcia wczesnego porozumienia średnio o 145%, a maksymalnie nawet o 497%.⁴⁵ Uzyskany rezultat jest kompatybilny z twierdzeniem konstruktywizmu, że

⁴⁵ Przedział ufności wyniósł (1,006; 5,975).

wspólna tożsamość narodowa negocjatorów ułatwia kontakty i współpracę, gdyż łamie bariery kognitywne i lingwistyczne oraz przyczynia się do większego zrozumienia, zaufania i kooperacji. To z kolei sprzyja zawieraniu wczesnych porozumień.⁴⁶ Dlatego *H6* jest prawdziwa.

Zgodnie z przewidywaniami konstruktywizmu, struktura organizacyjna instytucji UE ma widoczny wpływ na wczesne porozumienia. Wskazują na to współczynniki regresji zmiennych: LIBE, ECON, CULT i TRAN, które mają oczekiwany kierunek i są istotne statystycznie we wszystkich modelach. Gdy komisją rozpatrującą projekt jest LIBE lub ECON, szansa na wczesne porozumienie wzrasta o odpowiednio 425% i 158%. Natomiast analiza wniosku legislacyjnego w CULT i TRAN redukuje prawdopodobieństwo szybkich nieformalnych kompromisów o odpowiednio 81% i 47%. Widać zatem wyraźnie, że w wymienionych komisjach ugruntowały się, w wyniku socjalizacji, odmienne kultury prowadzenia negocjacji legislacyjnych z Radą. W LIBE i ECON zidentyfikowano normę kooperacyjnego podejmowania decyzji, która nakazuje ich członkom nawiązywanie nieformalnej współpracy z Radą. W rezultacie są oni bardziej skłonni do prowadzenia negocjacji w trilogach i zawierania wczesnych porozumień, traktując te zachowania jako coś normalnego, jako „właściwą rzecz do zrobienia”. Ten efekt jest szczególnie znamieny w LIBE, która odpowiada za najbardziej konfliktowe i ważne dla obywateli projekty dotyczące praw człowieka. Mimo to w latach 1999–2009 najczęściej ze wszystkich komisji negocjowała projekty w sposób nieformalny. Natomiast w CULT i TRAN wykryto bardziej konfliktową kulturę podejmowania decyzji. Ich członkowie internalizują normy nakazujące kierowanie się logiką konsekwencji, nie są natomiast kompetentni w kooperacyjnych i nieformalnych negocjacjach. Dlatego te komisje nie dążą do finalizacji procedur na wczesnym etapie, lecz za stosowne uznają ich przedłużanie do drugiego i trzeciego czytania. Reasumując, *H7*, *H8*, *H9* i *H10* są prawidłowe.

Pewien wpływ na zawieranie wczesnych porozumień ma również zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny. Rzeczona zmienna ma ujemny i istotny statystycznie, na średnim poziomie, współczynnik β ,

⁴⁶ R. Costello, R. Thomson, *The Policy Impact of Leadership in Committees: Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions*, „European Union Politics”, vol. 11(2)/2010, s. 233.

ale tylko w modelu teoretycznym nr 1. Efekt ten jest zgodny z twierdzeniem konstruktywizmu, że udział ministrów upolitycznia podejmowanie decyzji, a przyjmowane przez nich polityczne porozumienia usztywniają mandat negocjacyjny delegacji Rady w trilogach. W rezultacie osiągnięcie nieformalnych, szybkich kompromisów jest poważnie utrudnione. Jednakże brak istotności statystycznej analizowanej zmiennej w modelu sprawdzającym nr 3 powoduje, że należy dodać *H11*.

Jeśli chodzi o zmienne kontrolne, analiza regresji nie wykazała istotnego wpływu zasady głosowania w Radzie na zawieranie wczesnych porozumień. Uzyskany rezultat jest zatem zgodny z konstruktywistycznym założeniem, że w instytucji tej funkcjonuje silnie zakorzeniona kultura konsensusu, która nakazuje czasochłonne poszukiwanie kompromisu satysfakcjonującego wszystkich, niezależnie od formalnej reguły podejmowania decyzji. Wynik ten jest natomiast sprzeczny z twierdzeniem racjonalizmu, że głosowanie większością kwalifikowaną przyspiesza negocjacje i ułatwia zawieranie wczesnych porozumień bardziej niż jednomyślność.

Przynależność partyjna sprawozdawcy również nie wpływa na zawieranie wczesnych porozumień. Choć współczynnik regresji zmiennej „Duże grupy polityczne” uzyskał pożądaną, dodatnią wartość, nie wykazał istotności statystycznej w modelu drugim. Prowadzi to do wniosku, że nieformalne wczesne porozumienia są tak samo prawdopodobne, gdy sprawozdawca jest członkiem EPP lub S&D, jak i mniejszych frakcji.⁴⁷ Obserwacja ta wspiera zatem konstruktywistyczny pogląd, zgodnie z którym ugruntowana w Parlamencie zasada proporcjonalności oraz konsensusu zapewnia wszystkim grupom politycznym udział w podejmowaniu decyzji. Co więcej, za sprawą socjalizacji nawet decydenci z mniejszych frakcji stają się bardziej skłonni do zawierania wczesnych porozumień.

Wpływu na zawieranie wczesnych porozumień nie ma również forma aktu prawnego. Świadczy o tym brak istotności statystycznej współczynnika β predyktora „Dyrektywa”. Szybkie, nieformalne kompromisy legislacyjne są tak samo prawdopodobne w przypadku rozporządzeń i decyzji, jak i w przypadku dyrektyw. Efekt ten potwierdza

⁴⁷ Inny wynik uzyskała Anne Rasmussen, ale jej badanie dotyczyło tylko okresu 1999–2004. Zob.: A. Rasmussen, op.cit., s. 55.

tezę konstruktywizmu społecznego, że unijny proces decyzyjny zależy od kontekstu normatywnego i czasu, a nie od formalnych cech projektu. Stoi natomiast w sprzeczności z podnoszonym w literaturze poglądem, że dyrektywy są bardziej konfliktowym instrumentem prawnym, dlatego wymagają znacznie dłuższych negocjacji.

Widoczny wpływ na zawieranie wczesnych porozumień ujawniła natomiast ważność projektu. Świadczy o tym ujemny i istotny statystycznie, na najwyższym poziomie, współczynnik tej zmiennej w modelach drugim i trzecim. Oznacza to, że wczesne porozumienia są mniej prawdopodobne, gdy negocjowany projekt jest politycznie ważny. Tym razem uzyskany wynik stoi w sprzeczności z konstruktywistycznym poglądem, że proces decyzyjny jest kształtowany bardziej przez czas i kontekst niż przez cechy aktu prawnego. Jest natomiast zgodny z twierdzeniem racjonalistów, dla których ważne politycznie projekty są zbyt konfliktowe, generują duże koszty transakcyjne i są przedmiotem szczególnego zainteresowania opinii publicznej, dlatego nie mogą być rozstrzygane w sposób nieformalny i szybki. Warto również podkreślić, że uzyskany rezultat wykazał rozbieżność z wynikami innego badania ilościowego, w którym nie zidentyfikowano wpływu ważności na zawieranie wczesnych porozumień.⁴⁸ Może być to spowodowane inną operacjonalizacją tego predyktora. We wspomnianej analizie ważność zdefiniowano jako liczbę motywów zawartych w projekcie Komisji, podczas gdy w niniejszym badaniu – w końcowym akcie prawnym. Autor wyszedł bowiem z założenia, że finalna wersja regulacji lepiej oddaje wagę negocjacji, ponieważ zawiera rozstrzygnięcia wszystkich sporów między Parlamentem i Radą, jakie miały miejsce w procesie jej uchwalania.

Choć ważność widocznie wpływa na zawieranie wczesnych porozumień, to inne własności projektu nie wykazały już takiego efektu. Dowodzi tego brak istotności statystycznej we wszystkich modelach trzech predyktorów: „Kompleksowość projektu”, „Projekt redystrybucyjny” i „Projekt regulacyjny”. Uzyskane rezultaty są zatem sprzeczne z tezami racjonalizmu, że generowane przez materię projektów koszty transakcyjne, zainteresowanie publiczne i intensywność preferencji istotnie wpływają na zawieranie wczesnych porozumień. Natomiast po

⁴⁸ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1133.

raz kolejny potwierdziło się konstruktywistyczne przypuszczenie, że są one bardziej efektem socjalizacji niż cech projektów. Warto dodać, że w literaturze krytykuje się dokonaną w artykule operacjonalizację materii przez dyrekcje generalne Komisji, które przygotowały projekt.⁴⁹ Jednakże badania bazujące na innych metodach potwierdziły otrzymane wyniki.⁵⁰

Konkluzje

Analiza empiryczna dowiodła, że wczesne porozumienia legislacyjne są immanentnym elementem zwykłej procedury ustawodawczej. Jeśli w piątej kadencji Parlamentu (1999–2004) stanowiły 32,1% aktów prawnych będących przedmiotem poprawek Parlamentu, to w szóstej kadencji już 89%. Ten wysoki wskaźnik utrzymuje się w obecnej, siódmej kadencji PE.

Podczas analizy empirycznej przetestowano również kilka czynników potencjalnie wpływających na zawieranie wczesnych porozumień legislacyjnych. Wyniki można sprowadzić do sześciu konkluzji. Po pierwsze, silny wpływ na osiągnięcie wczesnych porozumień ma socjalizacja. Im częściej decydenci Parlamentu, Rady i Komisji prowadzą ze sobą nieformalne negocjacje, tym szybciej i mocniej internalizują ten wzorzec zachowania. W rezultacie zaczynają regularnie zawierać wczesne porozumienia, traktując takie działanie jako coś oczywistego i właściwego.

Po drugie, wczesne porozumienia są bardziej prawdopodobne, gdy negocjacje nad projektem toczą się w okresie bliskim końca kadencji Parlamentu. Członkowie instytucji odczuwają wtedy stres organizacyjny spowodowany niepewnością sytuacji po wyborach. Dlatego chcą uchwalić jak najwięcej aktów prawnych jeszcze w starej kadencji, aby zredukować liczbę projektów, które musiałyby być uchwalone w nowej.

⁴⁹ R. Kardasheva, *Legislative package deals in EU decision-making: 1999–2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics for the completion of the degree of Doctor of Philosophy, April 2009, s. 113–115.

⁵⁰ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., s. 1132–1133; A. Rasmussen, op.cit., s. 58.

Po trzecie, choć analiza nie wykazała widocznego wpływu na zawieranie wczesnych porozumień czynników personalnych, takich jak doświadczenie, ekspertyza i płeć sprawozdawcy, jednocześnie ujawniła obecność silnego efektu tożsamości narodowej decydentów. Gdy sprawozdawca projektu pochodzi z kraju pełniącego w czasie negocjacji funkcję prezydencji w Radzie, nieformalne kompromisy w pierwszym czytaniu stają się bardziej prawdopodobne. Wspólna tożsamość narodowa ułatwia bowiem kontakty, buduje większe zaufanie oraz redukuje kulturowe i lingwistyczne bariery komunikacyjne.

Po czwarte, wczesne porozumienia są silnie skorelowane ze strukturą organizacyjną Parlamentu. Największą skłonność do ich zawierania wykazali członkowie LIBE i ECON, natomiast najmniejszą deputowani zrzeszeni w CULT i TRAN. Z perspektywy konstruktywizmu społecznego zależności te wynikają z pozytywnej i negatywnej socjalizacji. W pierwszych dwóch komisjach ugruntowała się udowodniona jakościowo kooperacyjna kultura podejmowania decyzji. Z upływem czasu i nasileniem częstotliwości wzajemnych kontaktów jest ona internalizowana przez członków owych komisji. W rezultacie są oni bardziej skłonni do podejmowania nieformalnej współpracy z Radą, skutkującej wczesnymi porozumieniami, traktując to jako coś stosowanego i normatywnie obligatoryjnego. Natomiast w TRAN i CULT zakorzeniła się bardziej konfliktowa kultura relacji międzyinstytucjonalnych. Ich członkowie internalizują wzorzec postępowania konfrontacyjnego, dlatego właściwym dla nich zachowaniem jest prowadzenie bardziej formalnych i twardszych negocjacji z Radą. To z kolei prowadzi do ich przeciągnięcia na drugie i trzecie czytanie.

Po piąte, zawieranie wczesnych porozumień nie zależy od materii czy formy aktów prawnych. Regresja logistyczna nie wykazała, aby projekty redystrybucyjne, regulacyjne i kompleksowe oraz dyrektywy miały istotny wpływ na zawieranie nieformalnych kompromisów w pierwszym czytaniu. Jednakże wbrew teozom konstruktywizmu, a zgodnie z twierdzeniami racjonalizmu, analiza ujawniła silny efekt ważności aktu prawnego. Gdy w trilogu negocjowany jest projekt szczególnie istotny dla Unii Europejskiej, prawdopodobieństwo zawarcia wczesnego porozumienia w pierwszym czytaniu widocznie

⁵¹ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *op.cit.*, s. 1133.

maleje. Inne badania pokazują jednak, że jeśli w analizie uwzględni się także szybkie nieformalne kompromisy zawarte na początku drugiego czytania, to ważność traci znaczenie.⁵¹ Wynika to z faktu, że kluczowe wnioski legislacyjne wymagają znacznie dłuższych nieformalnych negocjacji, przez co kończą się one już po uchwaleniu stanowiska Parlamentu w pierwszym czytaniu. W rezultacie osiągnięte porozumienie jest formalizowane przez Parlament dopiero w drugim czytaniu, ale dalej mieści się ono w definicji wczesnych porozumień. Obserwacja ta wzmacnia zatem tezę konstruktywizmu o socjalizacji bez względu na ważność projektu.

Po szóste, zawieranie wczesnych porozumień nie zależy od zasady głosowania w Radzie oraz przynależności frakcyjnej sprawozdawcy. Badanie nie potwierdziło racjonalistycznego przypuszczenia, że podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną widocznie przyspiesza negocjacje legislacyjne, gdyż umożliwia stworzenie koalicji zwyciężającej, wykluczającej ewentualnych przeciwników nieformalnego kompromisu. Bardziej słuszny wydaje się być pogląd konstruktywizmu, że w Radzie funkcjonuje silnie zakorzeniona kultura konsensusu, za sprawą której zawsze i długotrwale poszukuje się porozumienia satysfakcjonującego wszystkich, niezależnie od zasady głosowania. Z kolei brak istotnego efektu przynależności sprawozdawcy do EPP-ED lub S&D dowodzi, że mimo indywidualistycznego i rewolucyjnego charakteru trilogów zasada konsensu i proporcjonalnego udziału wszystkich frakcji w procesie decyzyjnym została utrzymana.

Reasumując, analiza empiryczna dowiodła, że konstruktywizm lepiej niż racjonalizm wyjaśnia przyczyny wczesnych porozumień legislacyjnych. Ich zawieranie zależy bowiem od kontekstów społecznych, w które uwikłani są decydenci, nie zaś od własności projektów i preferencji aktorów. Można zatem stwierdzić, że dążąc do wczesnych porozumień, członkowie Parlamentu, Rady i Komisji nie kierują się racjonalną maksymą „im szybciej, tym lepiej”, lecz raczej regułą „im szybciej, tym stosowniej”.

Abstract

Early informal legislative agreements in the ordinary legislative procedure

The article explores a new phenomenon that has recently emerged in the ordinary legislative procedure: the early informal legislative agreements. They can be defined as legislative acts which are negotiated informally in restricted and secluded trilogues by a group of representatives from the European Parliament the Council and the European Commission, and then adopted formally without any change under the first or early second reading. The aim of the article is to identify and explain the conditions under which early first-reading agreements are likely to occur. Based on social constructivism assumptions, a series of hypotheses are posed. They are complemented by control factors emphasized by rationalist theories. The hypotheses and factors are tested on an original and manually collected database consisting of 615 legislative acts (regulations, directives, decisions and framework decisions) adopted between 1999 and 2009 under the co-decision procedure (at present, ordinary legislative procedure) and subjected to at least one amendment proposed by the European Parliament. The results show that early agreements are better explained by constructivism than rationalism. First, early agreements are the result of socialization into cooperative norms, as their likelihood increases with the time informal trilogues have been in use. Second, early agreements are more likely when legislative acts are negotiated during the 20 months preceding the 2004 and 2009 elections to the European Parliament. Third, European Parliament committees have a profound impact on early agreements. They are likely in the LIBE and ECON whereas unlikely in TRAN and CULT. Fourth, there is no evidence that distributional, regulatory, formal or complex character of the legislative file affects the early conclusion. The only exception is the saliency of the act, although it loses its role when taking into account early second-reading agreements.