

# Wpływ prezydencji polskiej na kształtowanie prawodawstwa unijnego

---

**Adam Kirpsza**

## Wstęp

Po zakończeniu pierwszej w historii polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej rozpoczęła się jej ewaluacja. Większość badaczy skupiła się na ocenie realizacji głównych priorytetów przewodnictwa Polski, w szczególności wypełnienia założeń programu<sup>1</sup> oraz skuteczności w przeforsowywaniu pomysłów i rozwiązań korzystnych dla naszego kraju. Należy jednak pamiętać, że prezydencja to nie tylko szansa na wykorzystanie istotnej pozycji w Radzie do maksymalizacji własnych interesów, ale przede wszystkim wielka odpowiedzialność w zakresie zarządzania całym procesem legislacyjnym. Państwo kierujące Radą ma olbrzymi wpływ na kształtowanie prawodawstwa unijnego, musi zatem realizować tę władzę w taki sposób, aby usatysfakcjonować zarówno siebie jak i pozostałe strony procesu decyzyjnego. Nieprawidłowe wykonanie tego zadania powoduje, że prezydencja postrzegana jest jako zła i nieodpowiedzialna, co może generować poważne konsekwencje w późniejszym czasie.

Celem artykułu jest ocena prezydencji polskiej pod kątem jej wpływu na kształtowanie prawodawstwa unijnego, w szczególności zdolności do budowania porozumień oraz właściwego zarządzania procesem prawodawczym w Radzie. W rozdziale pierwszym znajdują się rozważania teoretyczne wskazujące, w jaki sposób oceniać „odpowiedzialność” legislacyjną prezydencji. Rozdział drugi zawiera badanie empiryczne – statystykę deskryptywną – weryfikujące skuteczność Polski w konstruowaniu kompromisów legislacyjnych. Artykuł kończy się podsumowaniem uzyskanych wniosków.

---

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

## Rozważania teoretyczne

W literaturze teoretycznej prezydencję w Radzie określa się mianem *responsabilité sans pouvoir* (odpowiedzialność bez władzy)<sup>2</sup>. *Responsabilité* oznacza, że jest ona odpowiedzialna za skuteczność i efektywność procesu decyzyjnego, co przejawia się przede wszystkim w obowiązku budowania jak najszerzych kompromisów w Radzie i pomiędzy dwoma legislatorami – Radą i Parlamentem oraz we właściwym administrowaniu i koordynowaniu prac tej pierwszej instytucji<sup>3</sup>. Badania pokazują, że prezydencja jest pozytywnie oceniana, jeśli potrafi efektywnie zarządzać procesem legislacyjnym, w szczególności jeśli nie wykorzystuje przewodnictwa do forsowania własnych preferencji, słucha wszystkich stron, tworzy dobrą atmosferę negocjacyjną, właściwie kieruje rokowaniami czy stara się zgodnie współpracować z innymi unijnymi organami, w tym z Sekretariatem Generalnym, w celu doprowadzenia do porozumienia<sup>4</sup>. *Pouvoir* oznacza natomiast zdolność do wykorzystywania prezydencji do realizacji własnych interesów narodowych. Istnieje wiele badań, które pokazują, że uprzywilejowana pozycja zajmowana podczas prezydencji umożliwia podejmowanie korzystnych dla siebie działań, czego przejawem jest możliwość określania agendy, tajnego przemyślenia poprawek czy stosowania odpowiednich strategii negocjacyjnych<sup>5</sup>. Ponieważ ten drugi aspekt francuskiego sformułowania opisującego prezydencję jest szeroko badany w literaturze, niniejszy artykuł koncentruje się na pierwszym terminie, a więc analizuje zdolność prezydencji polskiej do budowania porozumień legislacyjnych oraz odpowiedzialnego zarządzania procesem decyzyjnym.

W tym miejscu pojawia się pytanie, jakie kryteria należy zastosować przy ocenie, czy prezydencja polska właściwie realizowała funkcję *responsabilité*. Odpowiedzi udzielają konstruktywiści społeczni. Twierdzą oni, że w Radzie funkcjonuje silnie zakorzeniona kultura konsensu polegająca na czasochłonnym budowaniu szerokich kompromisów legislacyjnych, satysfakcjonujących wszystkie państwa człon-

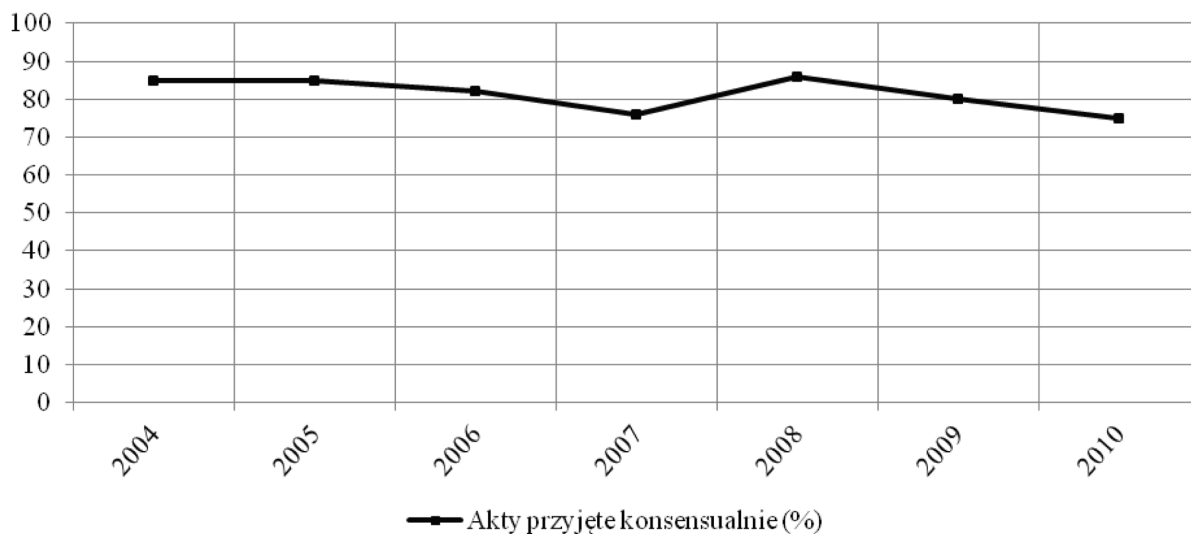
---

<sup>2</sup> J.-L. Dewost, *La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, „Revue du Marché Commun” 1984, no. 273, s. 31.

<sup>3</sup> J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w Traktacie Lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej; analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 40-42.

<sup>4</sup> J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, London-New York 1999, s. 35; M. Westlake, *The Council of the European Union*, London 1999, s. 50; P. Ludlow, *Preparing for 1996 and a Larger European Union, Principles and Priorities*, „CEPS Special Report” 1995, no. 6, s. 157; A. Schout, S. Vanhoonacker, *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no. 5, s. 1054.

<sup>5</sup> R. Thomson, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 593-617; J. Tallberg, *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, no. 1, s. 16; Idem, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2004, vol. 42, no. 5, s. 1019-1020; A. Warn-tjen, *Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, no. 5, s. 1135-1157.

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

Źródło: *Monthly summaries of Council acts, 2004-2010*, Sekretariat Generalny Rady, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), opracowanie własne.

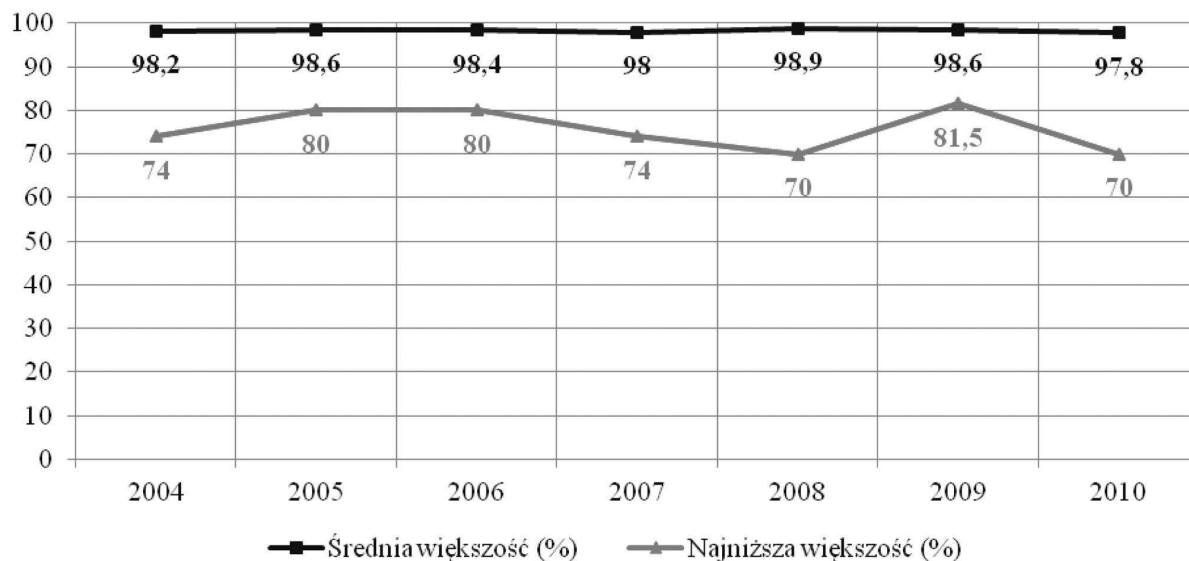
kowskie<sup>6</sup>. Jej immanentną cechą jest „wciąganie wszystkich na pokład”, a więc dążenie do sytuacji, w której sprzeciwy lub wstrzymania się od głosu w sprawie aktów prawnych będą nieobecne lub, w ostateczności, minimalne. Taka norma generuje specyficzny styl negocjacji – deliberację i argumentację w miejsce targu preferencji<sup>7</sup>, społeczne sankcjonowanie forsowania własnych preferencji i wetowania<sup>8</sup>, wielokrotne zakorzenienie decydentów polegające na konflikcie tożsamości narodowej i europejskiej w trakcie podejmowania decyzji<sup>9</sup> czy bazowanie nie na formalnej sile głosu wyrażonej w Traktatach, lecz na tzw. relatywnej sile głosu mierzonej niefor-

<sup>6</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, no. 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, no. 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, no. 4, s. 479-504.

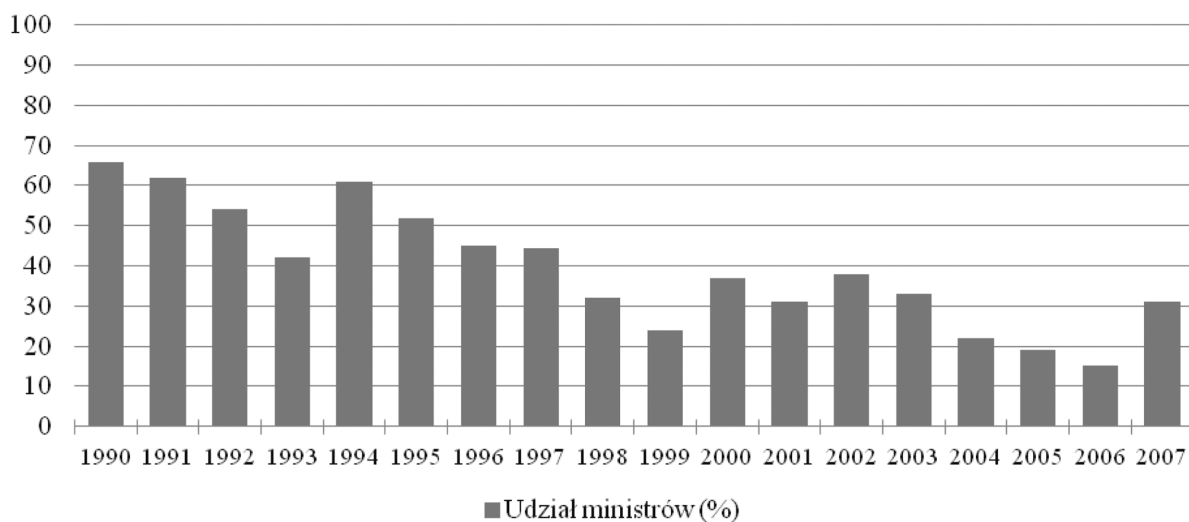
<sup>7</sup> D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 40, no. 1, s. 31-50; Idem, *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper” 2007, no. 11, s. 22-24.

<sup>8</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, no. 6, s. 22-23.

<sup>9</sup> J. Beyers, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials*, „International Organization” 2005, vol. 59, no. 4, s. 901; D. Bostock, *Coreper Revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 2, s. 217; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, s. 939.

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

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

**Wykres nr 3.** Procentowy udział aktów ustawodawczych, które były dyskutowane na poziomie ministerialnym (punkty B w agendzie Rady)

Źródło: obliczenia na podstawie bazy danych EUPOL stworzonej przez Franka Häge i umieszczonej na jego stronie internetowej: <http://frankhaege.eu/data/eupol>. Zob. także: F. Häge, *The European Union Policy-Making Dataset*, „European Union Politics” 2011, vol. 12, no. 3, s. 455-477.

małymi relacjami, otwartością na kompromis i zmianę stanowiska, reputacją czy wiedzą danego decydenta<sup>10</sup>.

<sup>10</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, no. 2, s. 272-274.

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>11</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 również podkreślić, że powyższe wartości znacznie przekraczają traktatowe wymogi minimalnej liczby państw głosujących za daną decyzją – 50% lub 66,6% w systemie nicejskim<sup>12</sup> oraz 55% lub 72% w systemie lizbońskim<sup>13</sup>.

Ponadto, strukturalna analiza podejmowania decyzji w Radzie pokazuje, że wykształciła się w niej praktyka osiągania porozumień na niższych poziomach tej instytucji, to jest w grupach roboczych i w COREPER<sup>14</sup>. Z Wykresu nr 3 wynika, że od momentu wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej z 2004 r., około 75-80% projektów ustawodawczych jest *de facto* rozstrzyganych właśnie w organach przygotowawczych, podczas gdy rola ministrów sprowadza się w ich przypadku jedynie do formalizacji *de iure*. Oznacza to, że znaczna większość regulacji jest uchwalana w Radzie w środowisku cechującym się tajnością, wysoką częstotliwością spotkań tych samych decydentów, nieformalnymi relacjami między nimi oraz obecnością ekspertów i dyplomatów, nie zaś polityków. W świetle badań konstruktywistów, takie warunki generują socjalizację i ułatwiają osiągnięcie konsensualnych porozumień<sup>15</sup>,

<sup>11</sup> Kontestacja jest rozumiana jako sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu w przypadku jednego aktu prawnego.

<sup>12</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 skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 30 marca 2010 r., C 83, s. 323.

<sup>13</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.

<sup>14</sup> Szerzej w: F. Häge, *Politicising Council Decision-Making: The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” 2011, vol. 34, no. 1, s. 18-47; Idem, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 533-558; M. P. M. C. van Schendelen, „The Council Decides”: *Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, no. 4, s. 538; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd ed., Basingstoke 2006, s. 53.

<sup>15</sup> J. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, „International Organization” 2005, vol. 59, no. 4, s. 802-826; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, s. 937-971.

w odróżnieniu od twardych negocjacji na szczeblu ministerialnym, które co do zasady są silnie upolitycznione. W tym kontekście, państwo pełniące prezydencję odgrywa istotną rolę, ponieważ kieruje znaczną większością grup roboczych oraz dwiema formacjami COREPER. W efekcie, jako uczestnik powyżej opisanego środowiska jest gwarantem, że norma konsensu będzie przestrzegana.

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”.

## Badanie empiryczne

W niniejszej części artykułu znajduje się weryfikacja zdolności prezydencji polskiej do budowania szerokich kompromisów w Radzie w oparciu o statystykę deskryptywną. Rzeczona operacja statystyczna została przeprowadzona na podstawie analizy bazy empirycznej składającej się z aktów prawnych spełniających łącznie trzy warunki. Po pierwsze, są to akty ustawodawcze czyli, zgodnie z art. 289 ust. 3 TfUE<sup>16</sup>, regulacje przyjęte w ramach procedur prawodawczych – w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej<sup>17</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>18</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, czyli na spotkaniu przedstawicieli Komisji, Rady i Parlamentu, odbywającym się we wczesnych fazach postępowania prawodawczego i kończącym się kompromisem legislacyjnym formalizowanym później bez większych zmian na forach instytucji<sup>19</sup>.

---

<sup>16</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>17</sup> Ibidem, s. 172.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>19</sup> 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 Council of Ministers*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, no. 10, s. 1184-1212; Idem, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance” 2003, vol. 16, no. 4, s. 592; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal

Po trzecie, są to akty, w których uchwaleniu miała udział prezydencja polska, to znaczy koordynowała negocjacje i doprowadziła do ostatecznego kompromisu. Dlatego z analizy wyłączono 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 pod kątem dwóch zmiennych. Pierwsza określa konsensualność, a więc odpowiada na pytanie, czy dana regulacja była przyjęta bez sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu. Wystąpienie choćby jednego z tych elementów powoduje, że dana decyzja jest uważana za przyjętą ze złamaniem normy konsensu. Drugą zmienną stanowi materia aktów prawnych, wyznaczana przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej (dalej DG), która przygotowała dany projekt prawny. Zdiagnozowano 15 takich formacji, jednak ich duża ilość oraz rozdrobnienie zaproponowanych przez nie regulacji spowodowały, że niemożliwe było uwzględnienie wszystkich DG w analizie. Dlatego zostały one połączone 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>20</sup>.

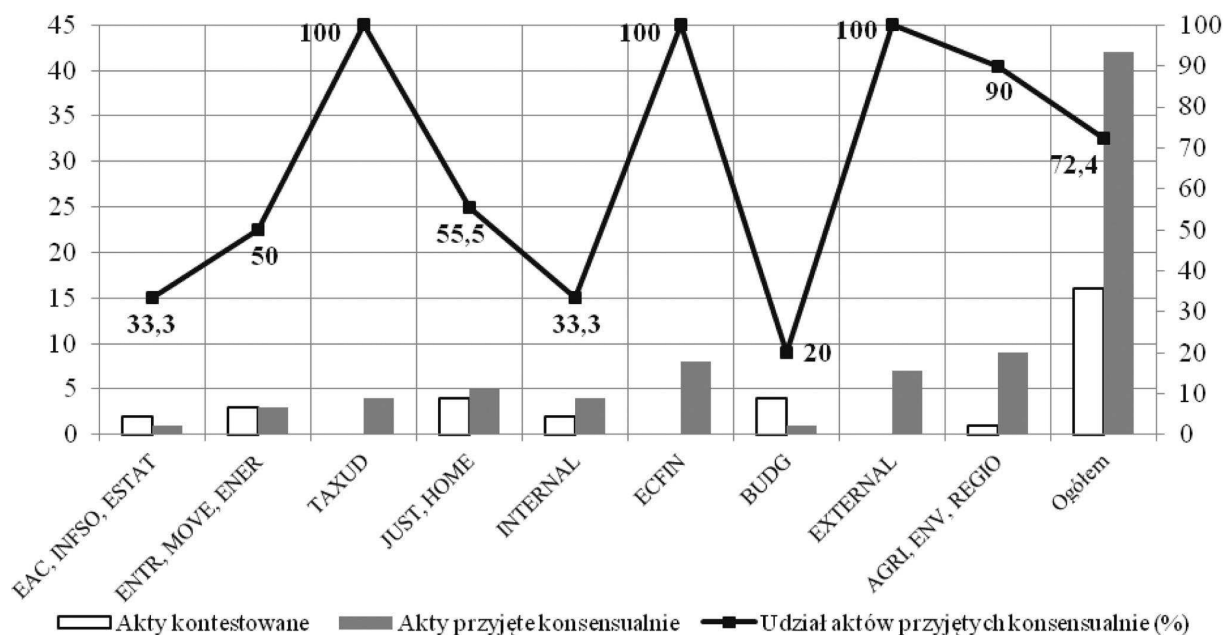
Wykres nr 4 obrazuje statystykę deskryptywną aktywności legislacyjnej prezydencji polskiej od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Na 58 aktów prawnych uchwalonych w tym okresie, 42 zostały przyjęte bez ani jednego sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu, podczas gdy 16 było kontestowanych minimum przez jedno państwo. Oznacza to, że poziom konsensu mierzony procentowym udziałem tych pierwszych regulacji w całości wyniósł 72,4%. Można zatem stwierdzić, że w porównaniu z ramami zaprezentowanymi na Wykresie nr 1 jest to wynik niski. Co więcej,

---

of Common Market Studies" 2009, vol. 47, no. 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, no. 2, s. 171-187. Trilog ma obecnie miejsce w przypadku wszystkich zwykłych procedur ustawodawczych oraz w około 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>20</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) (data dostępu: 28 marca 2012).

**Wykres nr 4.** Liczba i udział aktów ustawodawczych przyjętych konsensualnie w czasie prezydencji polskiej



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

w badanym okresie (od 1994 r.) nie stwierdzono niższego poziomu konsensu osiągniętego przez poprzednie prezydencje, co oznacza, że wynik Polski jest najgorszy. Reasumując, prezydencja polska nie osiągnęła średniego, rocznego 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 od głosu, co jest związane z faktem, że decydenci kierują się w tej materii logiką konsekwencji, to jest maksymalizacją własnych interesów i sprowadzaniem interakcji społecznych do negocjacji preferencji<sup>21</sup>. Podobna obserwacja dotyczy spraw z zakresu transportu i telekomunikacji (MOVE) oraz energii (ENER), charakteryzujących się dużą liczbą kontestacji w Radzie<sup>22</sup> i wysoką częstotliwością procedur pojednawczych

<sup>21</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, no. 6, s. 1107, 1012. O logice konsekwencji por. J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” 1998, vol. 52, no. 4, s. 949-951.

<sup>22</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, no. 1, s. 171.



w ramach współdecydowania/ZPU<sup>23</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. tzw. sześciopak, których uchwalenie było trudne ze względu na ich sporny charakter. Ponadto, prezydencja polska potrafiła zbudować silny konsens w odniesieniu do legislacji z zakresu AGRI, ENV, REGIO (90%). Badania pokazują, że regulacje dotyczące rolnictwa, rybołówstwa i środowiska są bardzo konfliktowe, gdyż stanowią około 65% wszystkich kontestowanych aktów prawnych w Radzie<sup>24</sup>. Nie widać tego w czasie prezydencji polskiej, co należy postrzegać jako wielkie osiągnięcie.

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 5 wynika, że około 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. (cztery państwa)<sup>25</sup>, dyrektywy w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (pięć państw)<sup>26</sup> i dyrektywy o czasie ochrony prawa autorskiego (10 państw)<sup>27</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>28</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 do 70 lat<sup>29</sup>. Jednak, z racji obiek-

<sup>23</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>24</sup> F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 171; J. Lewis, *The Methods of Community in EU...*, 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.

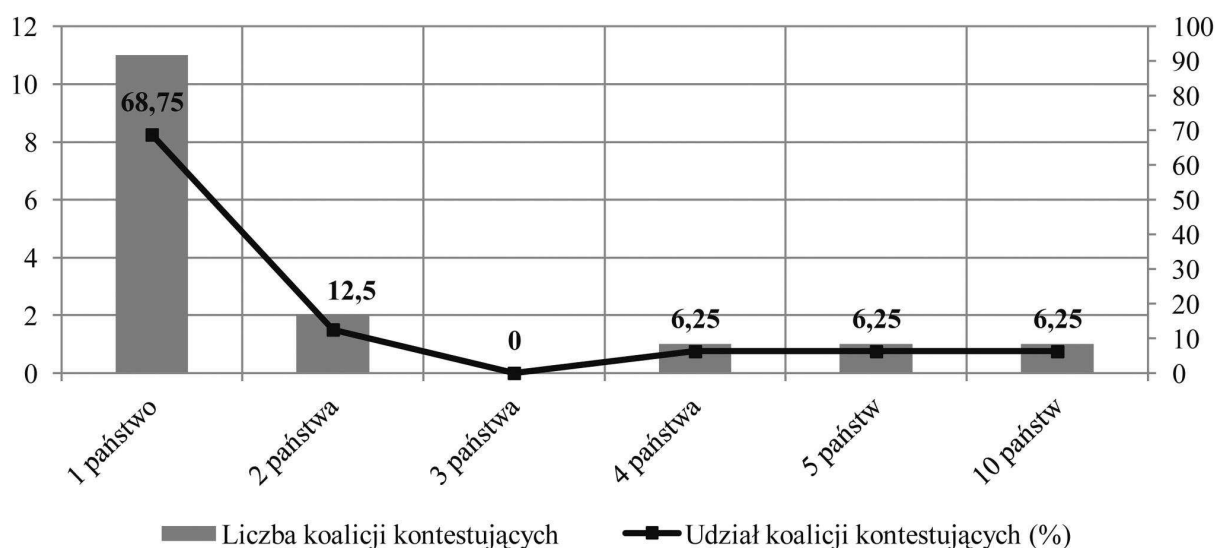
<sup>25</sup> *Miesięczny wykaz aktów Rady – wrzesień 2011 r.*, Rada Unii Europejskiej, 17057/11, Bruksela, 16 listopada 2011 r., s. 11.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>28</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.

<sup>29</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.

**Wykres nr 5.** 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.

cji ze strony wielu państw członkowskich, projekt został zamrożony – kolejne prezydencje przez dwa lata nie umieszczały go w agendzie Rady, uniemożliwiając zakończenie procedury legislacyjnej<sup>30</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>31</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>32</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.

<sup>30</sup> Zob.: przebieg procedury 2008/0157(COD) w bazie PreLex.

<sup>31</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>32</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.*

## 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. Negocjatorzy polscy mieli problemy z realizacją głęboko zakorzenionej w Radzie kultury 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 16 lat, daleki od średniej wynoszącej 81%, choć bliski wynikowi dotychczas najsłabszemu – 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>33</sup>. Ocenę tę łagodzi analiza koalicji kontestujących, która pokazuje, że około 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw – w efekcie kompromisy osiągnęte 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 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 w pewnej mierze fakt, że materie te są bardzo konfliktowe. Trzeba jednak podkreślić, że uzyskane przez nich wyniki nie są rewelacyjne.

Do sukcesów polskiej prezydencji można natomiast zaliczyć sprawność w osiągnięciu konsensu w innych konfliktowych materiach europejskich, od lat rozstrzyganych w ramach logiki konsekwencji. Udało się to w przypadku projektów dotyczących rolnictwa, rybołówstwa, środowiska, polityki regionalnej, ale także podatków (co do zasady wymagających jednomyślności), spraw zewnętrznych UE oraz kwestii ekonomiczno-finansowych. Warto także odnotować, że prezydencja doprowadziła do pozytywnego i konsensualnego zakończenia negocjacji projektów z zakresu spraw zewnętrznych UE (EXTERNAL). Gdy zaczynało się przewodnictwo Polski w Radzie, większość z nich znajdowała się już w trzecim czytaniu, a więc na najtrudniejszym etapie procedury legislacyjnej. Mimo to, polscy negocjatorzy potrafili złagodzić konflikty pomiędzy państwami członkowskimi i pomyślnie sfinalizować rokowania z Parlamentem.

Reasumując, prezydencja polska była przeciętna i nie osiągnęła rewelacyjnych rezultatów. Trzeba ją ocenić jako raczej nastawioną na skuteczność, nie zaś przestrzeganie norm, co może generować w przyszłości negatywne konsekwencje decyzyjne dla naszego kraju.

<sup>33</sup> Taki wniosek wypływa z wywiadów, jakie przeprowadziłem z polskimi negocjatorami.

## Streszczenie

W literaturze poświęconej Unii Europejskiej prezydencja jest często określana francuskim terminem *responsabilité sans pouvoir*. Pierwszy wyraz oznacza, że jest ona odpowiedzialna za skuteczność i efektywność procesu decyzyjnego, co przejawia się przede wszystkim w budowaniu jak najszerzych kompromisów w Radzie i pomiędzy dwoma legislatorami – Radą i Parlamentem oraz właściwym administrowaniu i koordynowaniu pracami tej pierwszej instytucji. Natomiast *pouvoir* jest to zdolność prezydencji do wykorzystywania swojego przewodnictwa w celu realizacji własnych interesów narodowych. Celem artykułu jest ocena polskiej prezydencji tylko z perspektywy pierwszej z powyższych funkcji, to jest odpowiedź na pytanie, czy potrafiła ona odpowiedzialnie zarządzać procesem prawodawczym w Radzie poprzez konstrukcję jak najszerzych porozumień legislacyjnych. Analiza statystyczna przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi do wniosku, iż Polska, poza kilkoma wyjątkami, wypełniała wymóg *responsabilité* w sposób ograniczony i przeciętny, nastawiając się raczej na skuteczność niż budowanie czasochłonnych kompromisów satysfakcjonujących wszystkich członków Rady. 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 16 lat, daleki od średniej unijnej wynoszącej 81%. Choć ocenę tą łagodzi analiza koalicji kontestujących, która pokazuje, że około 81% kontestowanych aktów prawnych było przedmiotem sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu zaledwie jednego lub dwóch państw, to znamienym wyjątkiem jest dyrektywa o czasie ochrony praw autorskich – pierwsza w badanym okresie (1994-2011) regulacja przyjęta minimalną większością wymaganą przez Traktaty, a więc ze złamaniem normy „wciągnięcia wszystkich na pokład”.