

Adam Kirpsza

CHARAKTERYSTYKA KONSULTACJI JAKO SPECJALNEJ PROCEDURY USTAWODAWCZEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Procedura konsultacji jest jedną z najstarszych formuł legislacyjnych w Unii Europejskiej (i Wspólnotach Europejskich). Po raz pierwszy pojawiła się w Traktatach Rzymskich z 25 marca 1957 r., które przewidywały jej zastosowanie w trzydziestu trzech artykułach (dwudziestu dwóch Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz jedenastu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej)¹. Do 2008 r. konsultacja była procedurą, w której przyjmowano najwięcej aktów prawnych, wyprzedzając współdecydowanie (obecnie zwykłą procedurę ustawodawczą – dalej ZPU), współpracę czy zgodę (wykres 1). Kres dominacji tej formuły nastąpił dopiero w wyniku postanowień Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., które, jak prognozują badacze, doprowadzą do sytuacji, iż około 90–95% całej legislacji będzie uchwalanych w ramach ZPU². Konsultacja to również najbardziej specyficzna procedura legislacyjna UE. Jej przebieg nie jest zdefiniowany w żadnym artykule prawa pierwotnego; Traktaty ograniczają się wyłącznie do zawarcia w określonych przepisach obowiązku konsultacji danego projektu z Parlamentem Europejskim (PE), jednakże nie precyzują, jak należy ten termin rozumieć. W efekcie tryb tej procedury uformował się w ramach nieformalnej praktyki, przy istotnej roli orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

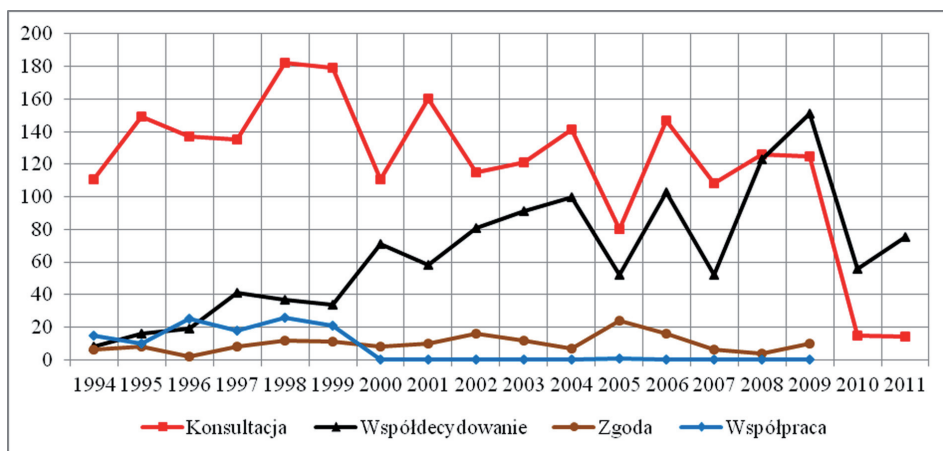
Mimo że konsultacja stanowi kluczową procedurę legislacyjną, jest przedmiotem niewielu opracowań w literaturze. Badacze UE uznają bowiem powyższą formułę za nieistotną ze względu na słabą pozycję Parlamentu Europejskiego, dlatego woła

¹ Traktaty Rzymskie (*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*), Rzym, 25 marca 1957 r., <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding> (20.08.2011).

² J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 59; B. de Witte, A. Trechsel, D. Damjanović, E. Hellquist, J. Hien, P. Ponzano, *Legislating After Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, EUDO Observatory on Institutional Change and Reforms, Florence, June 2010, s. 26.

koncentrować się na współdecydowaniu/ZPU³ czy wygasłej już współpracy⁴. To prowadzi jednak do paradoksalnej sytuacji – wciąż nic nie wiemy o przebiegu i efektach procedury generującej do niedawna najwięcej aktów prawnych. Niniejszy artykuł jest próbą wypełnienia powyższej luki i pokazania, że mimo formalnych ograniczeń PE dysponuje w konsultacji wieloma nieformalnymi instrumentami, za pomocą których może skutecznie forsować własne postulaty.

Wykres 1. Liczba aktów prawodawczych przyjętych w ramach poszczególnych procedur w latach 1993–2011



Źródło: Obserwatorium legislacyjne Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/index.jsp>, obliczenia własne.

1. Teoretyczne ujęcie procedury konsultacji

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) w systemie prawnym UE funkcjonuje nowy podział procedur prawodawczych. Pierwszą i najważniejszą stanowi

³ Zob.: R. Scully, *The European Parliament and the Co-decision Procedure: A Reassessment*, „Journal of Legislative Studies” 1997, t. 3, nr 3, s. 58–73; C. Crombez, *The Co-decision Procedure in the European Union*, „Legislative Studies Quarterly” 1997, t. 22, nr 1, s. 97–119; M. Shackleton, *The Politics of Co-decision*, „Journal of Common Market Studies” 2000, t. 38, nr 2, s. 325–342; C. Kasack, *The Legislative Impact of the European Parliament Under the Revised Co-decision Procedure: Environmental, Public Health and Consumer Protection Policies*, „European Union Politics” 2004, t. 5, nr 2, s. 241–260.

⁴ Zob.: G. Tsebelis, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, „American Political Science Review” 1994, t. 88, nr 1, s. 128–142; P. Moser, *A Theory of the Conditional Influence of the European Parliament in the Cooperation Procedure*, „Public Choice” 1997, t. 91, nr 3, s. 333–350; D. Earnshaw, D. Judge, *The Life and Times of the European Union Co-operation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” 1997, t. 35, nr 4, s. 543–564; C. Hubschmid, P. Moser, *The Co-operation Procedure in the EU: Why Was the European Parliament Influential in the Decision on Car Emission Standards?*, „Journal of Common Market Studies” 1997, t. 35, nr 2, s. 225–242.

ZPU jako zmodyfikowana wersja wcześniejszego współdecydowania, która „polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji”⁵. Przebieg tej procedury jest uregulowany w artyku-
le 294 TFUE. Drugą formułę stanowi specjalna procedura ustawodawcza (dalej – SPU), należy jednak podkreślić, iż Traktat z Lizbony nie ustanowił jednej SPU, lecz kilka takich procedur. W odróżnieniu od ZPU, traktaty nie zawierają bowiem jednego przepisu, który określałby przebieg tej formuły, lecz wyłącznie w artykule 289 ust. 2 TFUE podają cechy procedury, których obecność powoduje nazwanie ją SPU. Reasumując, w obecnym systemie prawnym UE wyróżniamy jedną ZPU oraz wiele SPU, np. obok konsultacji i zgody także procedurę ustalania budżetu (artykuł 314 TFUE) czy „odwroconą” konsultację (artykuł 223 ust. 2 TFUE)⁶.

Konsultację należy zatem zaliczyć do SPU, co oznacza, że powinna charakteryzować się trzema elementami traktowanymi łącznie: (1) jej zastosowanie musi być wyraźnie przewidziane przez przepis traktatów, (2) jej przedmiotem mogą być tylko rozporządzenia, dyrektywy i decyzje ustawodawcze⁷, (3) akty prawne są przyjmowane w jej ramach „przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego”⁸. O ile jednak możliwe jest określenie statusu prawnego konsultacji, o tyle, *a contrario* do ZPU, schemat tej procedury nie jest zdefiniowany w żadnym artykule prawa pierwotnego. W rezultacie, charakterystyka i wpływ jej przebiegu na relacje między instytucjami UE oraz efekty legislacyjne jest zasadniczym pytaniem badawczym.

Powszechnie akceptowana odpowiedź na powyższe pytanie brzmi, iż w konsultacji Parlament Europejski posiada bardzo słabą pozycję, a efekty legislacyjne są całkowicie zmonopolizowane przez Radę⁹. Pogląd ten wypływa z teorii racjonalistycznych, w szczególności formalnych modeli proceduralnych¹⁰. Ich kluczowym założeniem jest wąskie rozumienie instytucji normatywnych, a więc nadawanie priorytetowego

⁵ Artykuł 289 ust. 1 TfUE. Zob. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy UE” z 30 marca 2010 r., C 83, s. 172.

⁶ O tym, jaką SPU w danym przypadku zastosować, mówi traktat poprzez takie stwierdzenia, jak: „zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po zgodzie Parlamentu” czy „zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem”.

⁷ Akt ustawodawczy jest to akt prawny przyjmowany w drodze procedury prawodawczej. Zob. artykuł 289 ust. 3 TfUE.

⁸ Artykuł 289 ust. 2 TfUE. Zob. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 172.

⁹ C. Crombez, *Legislative Procedures in the European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, t. 26, nr 2, s. 204–205; idem, *The Co-decision Procedure...*, op. cit., s. 112; M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, London 1994, s. 135–137; R. Scully, *Policy Influence and Participation in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly” 1997, t. 22, nr 2, s. 236.

¹⁰ T. Selck, *The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature*, „Politics” 2004, t. 24, nr 2, s. 79–87; idem, *Evaluating the Predictive Power of a Procedural Model for the European Union Legislative Process*, „Journal of Legislative Studies” 2003, t. 9, nr 3, s. 140–152; C. Crombez, *Spatial Models of Logrolling in the European Union*, „European Journal of Political Economy” 2000, t. 16, nr 1, s. 707–737; B. Hörl, A. Warntjen, A. Wonka, *Built on Quicksand?*

znaczenia regułom formalnym i traktatowym¹¹, definiowanie ich jako norm ograniczających zachowania decydentów¹² i będących produktami aktorów, a tym samym pod ich kontrolą¹³ oraz degradację nieformalnych i społecznych czynników decyzyjnych¹⁴. Z tej perspektywy rola PE w konsultacji sprowadza się wyłącznie do przedstawiania opinii, które są niewiążące dla Rady, co oznacza, że ostateczną decyzję w kwestii kształtu prawodawstwa podejmują ministrowie. W rezultacie, racjonalizm opisuje tę procedurę jako grę pomiędzy Radą a Komisją, z której PE jest wykluczony¹⁵.

Opozycyjny wobec racjonalizmu konstruktywizm proponuje odmienną wizję konsultacji. Przede wszystkim zakłada szerokie rozumienie instytucji, a więc podkreśla znaczenie norm nieformalnych, nadając im status zmiennych niezależnych i autonomicznych, mogących nie tylko ograniczać, ale także kształtować zjawiska i preferencje decydentów¹⁶. Konstruktywizm odrzuca również charakterystyczne dla większości teorii racjonalistycznych unitarne i izolacyjne spojrzenie na system instytucjonalny UE. W procesie podejmowania decyzji nie biorą udziału państwa czy pozbawione wnętrza instytucje UE, lecz jednostki ludzkie pełniące role reprezentantów tych podmiotów,

A Decade of Procedural Spatial Models on EU Legislative Decision-Making, „Journal of European Public Policy” 2005, t. 12, nr 3, s. 592–606.

¹¹ D. Heisenberg, *The Institution of „Consensus” in the European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, t. 44, nr 1, s. 79; C. Crombez, B. Steunenberg, R. Corbett, *Understanding the EU Legislative Process: Political Scientists’ and Practitioners’ Perspectives*, „European Union Politics” 2000, t. 1, nr 3, s. 373–381.

¹² M. Aspinwall, G. Schneider, *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, „European Journal of Political Research” 2000, t. 38, nr 1, s. 11–12; A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, New York 1998, s. 9; J. Checkel, *Review: The Constructivist Turn in International Relations Theory*, „World Politics” 1998, t. 50, nr 2, s. 327; M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy*, w: K. Jørgensen, M. Pollack, B. Rosamond (red.), *The Handbook of European Union Politics*, New York 2007, s. 32.

¹³ M. Aspinwall, G. Schneider, *Institutional Research on the European Union: Mapping the Field*, w: M. Aspinwall, G. Schneider (red.), *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester 2001, s. 11; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 295–298.

¹⁴ D. Heisenberg, op. cit., s. 79. Zob. także: A. Moravcsik, *De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958–1970 (Part I and Part II)*, „Journal of Cold War Studies” 2000, t. 2, nr 2–3, s. 3–43; idem, *Beyond Grain and „Grandeur”: An Answer to Critics and an Agenda for Future Research*, „Journal of Cold War Studies” 2000, t. 2, nr 3, s. 117–142.

¹⁵ A. Laruelle, *The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory*, w: A. van Deemen, M. Widgrén, M. Hosli (red.), *Institutional Challenges in the European Union*, London 2002, s. 90; C. Crombez, *Legislative Procedures...*, op. cit., s. 205; J. Jupille, *Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union*, Cambridge 2004, s. 48; S. Napel, M. Widgrén, *Strategic versus Non-Strategic Voting Power in the EU Council of Ministers: The Consultation Procedure*, „Social Choice and Welfare” 2011, t. 37, nr 3, s. 5; C. Crombez, *The Co-decision procedure...*, op. cit., s. 112; R. Scully, *The European Parliament...*, op. cit., s. 60; G. Tsebelis, op. cit., s. 139.

¹⁶ J. Checkel, *Social Construction and Integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, t. 6, nr 4, s. 547; idem, *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*, „International Studies Quarterly” 1999, t. 43, nr 1, s. 84.

uwikłane w liczne konteksty społeczne. Są one refleksyjnymi istotami społecznymi i postępują według logiki stosowności, czyli podejmują działania, które według norm panujących w grupie decydentów, w której uczestniczą, są postrzegane za stosowne w danej sytuacji¹⁷. Między środowiskiem społecznym, w którym jest podejmowana decyzja a decydentami zachodzi zatem specyficzna relacja¹⁸ – agenci tworzą normy, które w wyniku procesu internalizacji i obiektywizacji uzyskują autonomiczny status, w rezultacie mogą kształtować preferencje aktorów i efekty procedur legislacyjnych.

Powyższe założenia prowadzą do hipotezy, iż pozycja Parlamentu Europejskiego w konsultacji nie musi być słaba. Choć reguły formalne są dla unijnej legislatury niekorzystne i znacznie preferują Radę, to pod nimi powinny funkcjonować liczne normy nieformalne, które za sprawą swoich transformacyjnych zdolności mogą deformować przepisy traktatów i zwiększać status posłów w tej procedurze. Tym bardziej że konsultacja jest otwarta na takie efekty, jej przebieg nie jest bowiem formalnie regulowany, przez co wymaga wypracowania niepisanej praktyki międzyinstytucjonalnej. Co więcej, procedura legislacyjna polega na licznych kontaktach między członkami Rady i PE, co może generować socjalizację. Badania konstruktywistów dowodzą, że jeśli takie interakcje zachodzą między tymi samymi osobami, są częste, długie, intensywne, ukryte dla publiczności i dotyczą spraw o małym znaczeniu politycznym, to mogą doprowadzić do powstania kultury kooperacyjnej¹⁹. Rzeczony warunki występują w konsultacji, przez co Parlament może osiągać w nich dobre rezultaty niezależnie od ograniczeń formalnych. Konstruktywizm postuluje zatem, aby najpierw zidentyfikować panujące w tej procedurze reguły nieformalne i efekty społeczne, a następnie ocenić, czy pozytywnie wpływają na pozycję Parlamentu Europejskiego.

2. Charakterystyka procedury konsultacji z perspektywy konstruktywizmu społecznego

Nieformalny tryb konsultacji powoduje, że aby właściwie go zobrazować, należy zgodnie z założeniami konstruktywizmu zidentyfikować wszystkie występujące w nim, istotne i ukryte mechanizmy, praktyki oraz normy. Tworząc szablon dla tej metody,

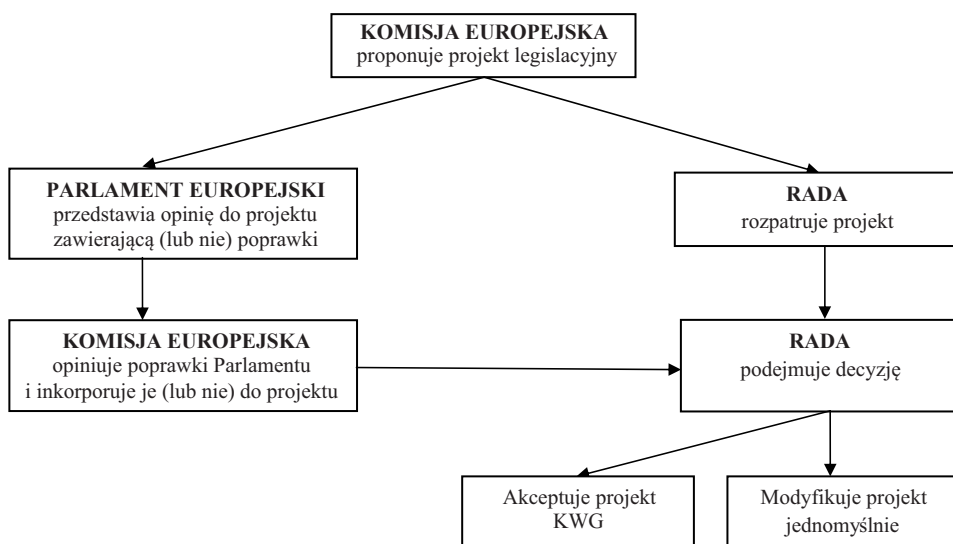
¹⁷ J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” 1998, t. 52, nr 4, s. 951–952; T. Risse, „Let’s Argue!”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, t. 54, nr 1, s. 7–11; J. Checkel, *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, „International Organization” 2001, t. 55, nr 3, s. 560–565.

¹⁸ Zob.: A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” 1987, t. 41, nr 3, s. 335–370; J. Checkel, *Tracing Causal Mechanisms*, „International Studies Review” 2005, t. 8, nr 2, s. 362–370.

¹⁹ J. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, „International Organization” 2005, t. 59, nr 4, s. 801–826; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization” 2005, t. 59, nr 4, s. 937–971.

przebieg procedury można określić jako sekwencję czterech etapów (schemat 1). Najpierw Komisja opracowuje projekt legislacyjny, po czym przesyła go jednocześnie do Rady i Parlamentu (etap I – przygotowanie). Jest on następnie poddawany pracom w obu tych instytucjach, przy czym to PE przedstawia opinię zawierającą poprawki (etap II – wewnątrzinstytucjonalne podejmowanie decyzji). W tym miejscu znaczna większość badaczy proponuje inny schemat, wykluczający Radę²⁰. Perspektywa taka wydaje się być błędna, gdyż w trakcie opiniowania projektu przez Parlament odbywa się równoczesny proces jego rozpatrywania w organach przygotowawczych Rady, który, jak pokazuje poniższa analiza, nie jest bez znaczenia. W kolejnym kroku rozpoczynają się kontakty międzyinstytucjonalne na linii Parlament–Komisja i Komisja–Rada, a w ostatnich latach także Parlament–Rada (etap III – międzyinstytucjonalne podejmowanie decyzji). Parlament negocjuje z Komisją, chcąc ją przekonać, aby inkorporowała jego poprawki do projektu. Po tych rozmowach zmieniona lub pierwotna propozycja legislacyjna wędruje do Rady, która rokuje z Komisją nad jej przyjęciem. W procesie tym może również brać udział Parlament w ramach trialogu. Po zakończeniu powyższych rozmów Rada podejmuje ostateczną decyzję – albo przyjmuje projekt bez zmian kwalifikowaną większością głosów, albo modyfikuje go jednomyślnie (etap IV – finalizacja). Istotą tej procedury jest fakt, że opinia Parlamentu jest niewiążąca dla Rady, dlatego ta ostatnia instytucja jest *de facto* jedynym decydem.

Schemat 1. Przebieg procedury konsultacji w Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne.

²⁰ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2000, s. 177; K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 220.

Po wypracowaniu generalnego szablonu przebiegu konsultacji można przejść do szczegółowej analizy każdego z jej etapów w celu identyfikacji nieformalnych struktur i praktyk.

2.1. Etap I: Przygotowanie projektu legislacyjnego przez Komisję

Pierwszym krokiem procedury konsultacji jest przygotowanie projektu legislacyjnego przez Komisję. W świetle teorii racjonalistycznych, etap ten cechuje się omnipotentą tej instytucji, gdyż na mocy traktatów dysponuje ona prawie nieograniczonym przywilejem inicjatywy prawodawczej²¹. Uprawnienie to realizuje autonomicznie i niezależnie, co oznacza, że jakakolwiek ingerencja innych podmiotów, poza ściśle uregulowanymi prawnie konsultacjami z aktorami społecznymi czy lobbieniem, jest niemożliwa²². Według racjonalistów, przejawem tej omnipotenty jest możliwość kształtowania dalszych etapów procesu decyzyjnego, zarówno poprzez proponowanie określonych ram negocjacyjnych projektu legislacyjnego, jak i wybór procedury. To drugie uprawnienie jest szczególnie istotne, gdyż Komisja może nieformalnie budować silne poparcie dla swojego projektu, czego egzemplifikacją jest „gra podstawą traktatową”²³. Polega ona na wyborze przez Komisję na etapie przygotowawczym takiej podstawy traktatowej dla propozycji prawnej, która zwiększy szansę jej akceptacji bez późniejszych modyfikacji²⁴. W tym celu Komisja może zastosować jako bazę artykuł traktatów przewidujący głosowanie w Radzie kwalifikowaną większością głosów w miejsce jednomyślności, co ułatwia zbudowanie koalicji zwyciężającej w tej instytucji, czy przepis zawierający konsultację zamiast ZPU, co eliminuje nieprzyjazne stanowisko Parlamentu. Szczególnym obszarem powyższej strategii są usługi zdrowotne. Mimo że z traktatów wynika, iż regulacje im poświęcone powinny opierać się na przepisach dotyczących ubezpieczeń społecznych, co tworzy wymóg stosowania zasady jednomyślności przy ich przyjmowaniu, to Komisja, powołując się jednocześnie na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *Kohll*²⁵ i *Decker*²⁶, próbuje rozumieć je jako usługi w ramach wspólnego rynku. Dlatego do niedawna projekty w tej materii

²¹ A. Rasmussen, *Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability*, „West European Politics” 2007, t. 30, nr 2, s. 246–247.

²² J. Peterson, *The College of Commissioners*, w: J. Peterson, M. Shackleton (red.), *The Institutions of the European Union*, Oxford 2002, s. 88; M. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda – Setting in the EU*, Oxford 2003, s. 84.

²³ M. Rhodes, *A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension*, w: S. Leibfried, P. Pierson (red.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington 1995, s. 99.

²⁴ J. Jupille, *Contested Procedures: Ambiguities, Interstices and EU Institutional Change*, „West European Politics” 2007, t. 30, nr 2, s. 301–320.

²⁵ *Judgment of the Court of 28 April 1998. – Raymond Kohll v Union des Caisses de Maladie*, Case 158/96, „European Court Reports” 1998, s. I-01931.

²⁶ *Judgment of the Court of 28 April 1998. – Nicolas Decker v Caisse de Maladie des Employés Privés*, Case 120/95, „European Court Reports” 1998, s. I-01831.

przygotowywała na podstawie artykułu 49 TWE (dziś artykułu 56 TFUE), pozwalającym na decyzje kwalifikowaną większością głosów, tym samym ułatwiając wspólnotowe modyfikacje w sektorze zdrowia²⁷. Oczywiście, działania takie narażają Komisję na zarzut przekraczania kompetencji, jednak Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie akceptował tę praktykę²⁸. Autonomia i niezależność Komisji w fazie przygotowawczej projektu powoduje zatem możliwość wpływu na efekt i kształt dalszych etapów procesu decyzyjnego w ramach konsultacji.

Jednak z perspektywy konstruktywistycznej powyższe twierdzenia należy poddać krytyce. Formalnie autonomiczna i niezależna pozycja Komisji na etapie przygotowawczym projektu wydaje się być wątpliwa, gdyż monopol *de iure* na inicjowanie legislacji wcale nie oznacza monopolu *de facto*. Wskazują na to badania dotyczące legislacyjnej aktywności tej instytucji, które pokazują, iż tylko 5–10% wszystkich proponowanych projektów stanowią inicjatywy własne, podczas gdy reszta wynika z postulatów instytucji, zobowiązań międzynarodowych czy dostosowań prawa UE do zmieniających się warunków (tabela 1). Ponadto, w trakcie przygotowywania propozycji legislacyjnych pracownicy Komisji są ograniczeni nieformalnymi relacjami z wieloma podmiotami²⁹. Można wyróżnić co najmniej cztery takie relacje.

Tabela 1. Projekty legislacyjne przygotowywane przez Komisję w 1998 r.

	Liczba projektów	Udział (w %)
Dostosowanie prawa UE do zmiany naukowych, ekonomicznych i społecznych warunków	129	35
Zobowiązania międzynarodowe	118	31
Odpowiedź na wnioski od innych instytucji UE, państw członkowskich lub partnerów ekonomicznych	63	17
Obowiązkowe instrumenty prawne wynikające z traktatów lub prawa wtórnego	46	12
Nowe inicjatywy pochodzące od Komisji	18	5

Źródło: *Contribution from Mr. Barnier and Mr. Vitorino, Members of the Convention: „The Commission's Right of Initiative”, from: Secretariat to: Convention, The European Convention Secretariat, CONV 230/02, Brussels, 3 September 2002, s. 7.*

Po pierwsze, istotny wpływ na kształt projektu konsultacyjnego ma Rada Europejska³⁰. W swoich konkluzjach wielokrotnie „wzywa” Komisję do przedstawienia propozycji legislacyjnej, co w szczególności uwidacznia się w ostatnich latach, kiedy

²⁷ T. Hervey, J. McHale, *Health Law and the European Union*, Cambridge 2004, s. 69–108. Inne przykłady w polityce socjalnej, w: M. Rhodes, op. cit., s. 78–123.

²⁸ J. Jupille, *Procedural Politics...*, op. cit., s. 98–104.

²⁹ S. Pappas, *The Institutional Alteration of the Right of Initiative of the European Commission*, „Convention Bulletin” 2003, Edition 22, s. 2.

³⁰ A. Rasmussen, *Challenging the Commission's Right of Initiative...*, op. cit., s. 250.

w wyniku kryzysu finansowego z 2007 r. instytucja ta *de facto* przyjęła na siebie ciężar formułowania inicjatyw ratowania finansów Unii³¹. Modyfikacje projektów Rady Europejskiej przez Komisję są praktycznie niemożliwe, ponieważ wezwanie nierzadko zawiera szczegółowe ramy i zasadnicze postanowienia, które, z racji konsensualnego podejmowania decyzji w tej pierwszej instytucji (artykuł 15 TUE), są już objęte porozumieniem państw członkowskich³².

Po drugie, duży wpływ na treść projektu ma Rada. Zgodnie z artykułem 241 TFUE, może zażądać od Komisji Europejskiej przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji, a gdy tego nie uczyni, musi podać uzasadnienie³³. Rada jest również zapraszana do debat nad każdym projektem, a ich efektem są wstępne dokumenty prawne, będące kanwą dla właściwych projektów. Zwraca się również uwagę na nieformalne uzyskiwanie funkcji pośredniego inicjatora legislacji przez prezydencję. Zanim procedura konsultacji zostanie uruchomiona, przeprowadza ona wstępne rozmowy z przedstawicielami państw członkowskich, na bazie których tworzy tzw. kompromis prezydencji. Często to właśnie on, a nie projekt Komisji, jest potem przedmiotem dyskusji na posiedzeniach grup roboczych i COREPER³⁴.

Po trzecie, duży wpływ na kształt projektów legislacyjnych wywiera także Parlament. Od wejścia w życie Traktatu z Maastricht ma on prawo pośredniej inicjatywy prawodawczej, czyli żądania od Komisji „przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów”, a w przypadku braku takiego działania, podania uzasadnienia (artykuł 225 TFUE)³⁵. Jak pokazują badania empiryczne, Komisja czuje się politycznie zobligowana do rozpatrywania takich wniosków³⁶. Ponadto, Parlament ma możliwość współkształtowania programu prac Komisji zawierającego wykaz wszelkich, zarówno legislacyjnych, jak i nielegislacyjnych inicjatyw. Kwestię tę reguluje porozumienie międzyinstytucjonalne z 2007 r.³⁷, które stanowi, iż już w pierwszym semestrze danego roku podejmowane są debaty między członkami Komisji i przedstawicielami komisji parlamentarnych PE, a także Konferencją Przewodniczących Komisji PE i wiceprzewodniczącym Komisji ds. stosunków międzyinstytucjonalnych PE w celu opracowania

³¹ Ch. Fahrholz, C. Wójcik, *The European Council Summit and the Political Economics of the EMU Crisis*, „CEPS Policy Brief” 2010, nr 217.

³² J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies” 2008, t. 46, nr 3, s. 694–696.

³³ Wymóg podania uzasadnienia został wprowadzony dopiero w Traktacie z Lizbony, zob. dawny artykuł 208 TWE.

³⁴ P. Ponzano, *Le processus de decision dans l'Union européenne*, „Revue du Droit de l'Union européenne” 2002, nr 2, s. 41–42.

³⁵ Zob. artykuł 35 Regulaminu PE.

³⁶ J. Stacey, *Displacement of the Council via Informal Dynamics? Comparing the Commission and the Parliament*, „Journal of European Public Policy” 2003, t. 10, nr 6, s. 942.

³⁷ Załącznik XIV: Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, w: Regulamin PE. Zob. także artykuł 35 Regulaminu PE.

programu prac prawnych na kolejny rok. Trwają one do października, kiedy musi być on ostatecznie przyjęty przez Komisję. W ich trakcie posłowie mogą zatem przekonywać komisarzy do uwzględnienia w projektach priorytetów Parlamentu, choć oczywiście nie mają gwarancji akceptacji tych wniosków. Jednak dla konstruktywistów istotny jest fakt, iż sam dialog ma miejsce³⁸.

Po czwarte, prawo inicjatywy prawodawczej Komisji ogranicza również współpraca Rady i Parlamentu, którą można określić mianem strategii wyprzedzania. Polega ona na przysyłaniu przez nich do Komisji gotowych projektów wraz z określeniem daty ich wprowadzenia, opartych na wcześniejszym porozumieniu dwóch instytucji³⁹. W takiej sytuacji Komisja nie ma pełnych możliwości skorzystania z własnych uprawnień. Po raz pierwszy taka praktyka pojawiła się w odniesieniu do dyrektywy w sprawie obrotu mieszkankami paszowymi⁴⁰ – długie negocjacje nad projektem zakończyły się dopiero w trzecim czytaniu, kiedy w grudniu 2001 r. Parlament i Rada zaakceptowały porozumienie zawarte w ramach koncyliacji. Przewidywało ono, że Komisja wyda do 31 grudnia 2002 r. specjalną propozycję legislacyjną, zawierającą listę autoryzowanych produktów paszowych⁴¹. W oświadczeniu do aktu prawnego Komisja stwierdziła, że nie gwarantuje wykonania tego żądania w terminie, zwracając jednocześnie uwagę, iż jego wytyczenie narusza jej prawo inicjatywy ustawodawczej⁴². Takie stanowisko nie wpłynęło jednak na zmianę postawy Parlamentu i Rady. Zaledwie rok później instytucje te zawarły kolejne porozumienie koncyliacyjne przy uchwalaniu dyrektywy o czystości powietrza. Szło ono dalej niż poprzednie, nie tylko bowiem określało termin, w jakim Komisja powinna wydać projekt, ale także jego szczegółową materię. Po raz kolejny Komisja złożyła oświadczenie, w którym przypominała, że tylko do niej należy określenie czasu i ram legislacji⁴³. Mimo powyższych sprzeciwów przysyłanie sprecyzowanych projektów będących elementem porozumień legislacyjnych między Radą i Parlamentem stało się powszechną praktyką, choć w konsultacji jest rzadkością⁴⁴.

³⁸ Załącznik 4: Kalendarz programu prac Komisji, ibidem.

³⁹ A. Rasmussen, *Challenging the Commission's Right of Initiative...*, op. cit., s. 249.

⁴⁰ Directive 2002/2/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 Amending Council Directive 79/373/EEC on the Circulation of Compound Feedingstuffs and Repealing Commission Directive 91/357/EEC, „Official Journal of the European Communities” of 6 March 2002, L 63, s. 23–25.

⁴¹ Ibidem, odnośnik 10, s. 24.

⁴² Directive 2002/2/EC: Commission's Statement on Recital 10(a) for the Record of the Conciliation Committee, „Official Journal of the European Communities” of 31 January 2002, C 27, s. 2.

⁴³ Commission Declaration as Complement, „Official Journal of the European Communities” of 20 September 2002, L 252, s. 32.

⁴⁴ Zob.: Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 Relating to the Assessment and Management of Environmental Noise – Declaration by the Commission in the Conciliation Committee on the Directive Relating to the Assessment and Management of Environmental Noise, „Official Journal of the European Communities” of 18 July 2002, L 189, s. 12–25; Directive 2004/25/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Takeover Bids (Text with EEA Relevance), „Official Journal of the European Communities” of 30 April 2004, L 142, s. 12–23.

Reasumując, etap przygotowywania projektu w konsultacji jest niezmiernie istotny. Już wtedy wszystkie instytucje mają nieformalną możliwość kształtowania agendy i ustalania przyszłych kompromisów, które mogą decydować o finalnej wersji aktu prawnego. Kwestia ta wymaga jednak wielu badań empirycznych, gdyż obecnie jest kompletnie zaniedbany.

2.2. Etap II: Wewnątrzinstytucjonalne podejmowanie decyzji

W drugiej fazie konsultacji Komisja przesyła swój projekt obu instytucjom w celu rozpatrzenia. Ze strony Parlamentu propozycję otrzymuje przewodniczący PE, który przekazuje ją właściwej komisji, informując o tym kroku wszystkich posłów⁴⁵. Następnie komisja prowadzi debaty, których efektem jest sprawozdanie zawierające treść opinii na temat projektu. Może ono akceptować propozycję Komisji, odrzucić lub proponować do niej poprawki. Sprawozdanie trafia następnie na forum Parlamentu, gdzie jest analizowane w celu przyjęcia rezolucji legislacyjnej. Natomiast w Radzie projekt jest najpierw przekazywany COREPER lub Specjalnemu Komitetowi ds. Rolnictwa (SCA)⁴⁶, które go przesyłają odpowiednim grupom roboczym⁴⁷. Grupy robocze rozpatrują propozycję legislacyjną, po czym przekazują ją z powrotem do COREPER i SCA, te zaś, po przygotowaniu ostatecznej wersji, przenoszą ją na najwyższy szczebel ministerialny Rady, gdzie jest formalizowana⁴⁸. Wbrew zatem potocznemu wyobrażeniu o przebiegu konsultacji, Rada i Parlament jednocześnie rozpatrują projekt Komisji.

Należy jednak podkreślić, iż jednoczesna analiza projektu przez obie instytucje spotyka się od wielu lat z ostrą krytyką Parlamentu. Dowodem tego jest rezolucja wzywająca Radę do poczekania na opinię posłów⁴⁹. Problem ten był nawet przedmiotem orzeczenia w sprawie *Parlament przeciwko Radzie* z 10 maja 1995 r.⁵⁰ Stan faktyczny dotyczył rozporządzenia o programie TACIS⁵¹, które na mocy artykułu 235

⁴⁵ Artykuł 43 ust. 1 *Regulaminu PE*.

⁴⁶ SCA wyjątkowo przygotowuje agendę Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, chyba że projekt posiada implikacje dla finansów, zdrowia publicznego lub polityki handlowej – wtedy rozpatruje go COREPER. Zob. P. Culley, *The Agriculture and Fisheries Council*, w: M. Westlake, D. Galloway (red.), *The Council of the European Union*, London 2006, s. 151–152.

⁴⁷ Artykuł 19 ust. 3 *Regulaminu wewnętrznego Rady*. Zob. *Decyzja Rady z 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)*, „Dziennik Urzędowy UE” z 11 grudnia 2009 r., L 325, s. 46.

⁴⁸ F. Häge, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” 2008, t. 46, nr 3, s. 535–538.

⁴⁹ *Resolution on the Obligation for the Council to Await Parliament's Opinion*, „Official Journal of the European Communities” of 1990, C 324, s. 125.

⁵⁰ *Judgment of the Court of 10 May 1995. – European Parliament v Council of the European Union*, Case 417/93, „European Court Reports” 1995, s. I-01185.

⁵¹ *Council Regulation (Euratom, EEC) No 2053/93 of 19 July 1993 Concerning the Provision of Technical Assistance to Economic Reform and Recovery in the Independent States of the Former Soviet Union and Mongolia*, „Official Journal of the European Communities” of 29 July 1993, L 187, s. 1–5.

TWE zostało przyjęte w ramach konsultacji. Parlament złożył skargę na nieważność aktu, podnosząc, iż procedura ta została naruszona, ponieważ projekt był przedmiotem dyskusji w organach przygotowawczych Rady – grupie roboczej i COREPER – nie tylko przed dostarczeniem opinii, ale jeszcze zanim oficjalnie trafił do Parlamentu⁵². Oznaczało to, że gdy posłowie zaczęli rozpatrywać propozycję Komisji, porozumienie w Radzie było już nieformalnie osiągnięte (choć wciąż niesformalizowane przez ministrów), tym samym konsultowany projekt, jak i sama opinia, były bez znaczenia. Zdaniem Parlamentu, taka sytuacja naruszała wypracowaną w orzecznictwie i zawartą w prawie wspólnotowym zasadę międzyinstytucjonalnej współpracy w dobrej wierze, wypaczając sens całej procedury⁵³. Trybunał odrzucił jednak prezentowaną argumentację, wskazując, że prawodawstwo UE zabrania Radzie tylko przyjmowania formalnego, ostatecznego stanowiska przed otrzymaniem opinii Parlamentu, natomiast nie zakazuje w tym czasie deliberacji nad projektem Komisji oraz osiągnięcia nieformalnych ustaleń w postaci ogólnego podejścia, politycznego porozumienia czy wspólnego stanowiska⁵⁴. W tym kontekście, nie doszło do naruszenia prawa, ponieważ finalizacja nieformalnych uzgodnień nastąpiła już po otrzymaniu opinii przez Radę. Co więcej, sędziowie zauważyli, iż przedyskutowany projekt rozporządzenia stanowił punkt B w agendzie spotkania ministerialnego, co oznacza, że jego kształt nie został rozstrzygnięty na niższych poziomach, lecz to ministrowie musieli przejąć ciężar osiągnięcia ostatecznego kompromisu⁵⁵.

Powyższe orzeczenie stało się przedmiotem wielu krytycznych analiz w doktrynie⁵⁶. Część badaczy uznała praktykę politycznych porozumień przed uzyskaniem opinii posłów za niezgodną z duchem traktatów⁵⁷. Wydaje się, że jest to stanowisko słuszne. Wnioskowanie Trybunału zatrzymuje się tylko na czynnościach formalnych, nie bierze natomiast pod uwagę konsekwencji decyzji faktycznych, to znaczy nie bada, w jakim stopniu porozumienie legislacyjne zostało nieformalnie ustalone na szczeblach przygotowawczych Rady. Co prawda, sędziowie zauważyli, że projekt rozporządzenia stanowił punkt B, jednak popełnili kardynalny błąd – był to tzw. fałszywy punkt B⁵⁸,

⁵² Projekt został przesłany Radzie 15 stycznia 1993 r., a Parlamentowi 5 marca 1993 r. Opinię wydano 14 lipca. Natomiast projekt był dyskutowany w grupie roboczej 5 marca, a w COREPER 24 marca.

⁵³ *Judgment of the Court of 10 May 1995...*, op. cit., par. 8.

⁵⁴ F. Häge, *Politicising Council Decision-Making: The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” 2011, t. 34, nr 1, s. 33.

⁵⁵ *Judgment of the Court of 10 May 1995...*, op. cit., par. 10–14.

⁵⁶ J.-B. Blaise, C. Robin-Delaine, *Droit communautaire. Consultation du parlement – Assistance aux pays tiers*, „Revue des affaires européennes” 1995, nr 3, s. 96–97; S. Boyron, *The Consultation Procedure: Has the Court of Justice Turned against the European Parliament?*, „European Law Review” 1996, s. 145–149.

⁵⁷ S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, Harmondsworth 1993, s. 94.

⁵⁸ M.P.M.C. van Schendelen, „*The Council Decides*”: *Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, t. 34, nr 4, s. 540; J.W. de Zwaan, *The Permanent Representatives Committee*, Amsterdam 1995, s. 136–138.

oznaczający, że kompromis był w pełni osiągnięty na niższych poziomach, a Rada chciała go tylko poddać obróbce prawników-lingwistów⁵⁹. Jednak nawet gdyby taka sytuacja nie miała miejsca, Trybunał powinien zbadać, jakich elementów rozporządzenia dotyczyły dyskusje ministrów i czy były one związane z postulatami podniesionymi w opinii Parlamentu. Ponadto, studia empiryczne pokazują, że ministrowie niezmiennie rzadko podejmują kluczowe decyzje, w latach 2000–2007 ich domenę stanowiło tylko 20% projektów, podczas gdy reszta była rozstrzygnięta na innych poziomach struktury organizacyjnej⁶⁰. Biorąc pod uwagę powyższe obserwacje, potwierdzone przez Trybunał jednoczesne rozpatrywanie projektu przez Radę i Parlament tworzy asymetrię decyzyjną, gdyż nie daje nawet szans poprawkom tej drugiej instytucji na zbadanie, nie mówiąc już o akceptacji, przez ministrów. Ta izolacja Parlamentu ma z perspektywy konstruktywistycznej poważne znaczenie, ponieważ uniemożliwia posłom skorzystanie z dobrodziejstw deliberacji, argumentacji czy socjalizacji, czyli efektów sprzyjających przekonaniu oponenta do własnych racji. Wydaje się, że opisana sytuację zaczyna rozumieć Komisja, która w niedawno zawartym porozumieniu z Parlamentem zobowiązała się pilnować, aby Rada nie podejmowała politycznych decyzji przed dostarczeniem opinii Parlamentu⁶¹.

Analizując wewnątrzinstytucjonalny etap podejmowania decyzji, należy podkreślić, że nie odbywa się w izolacji. W ostatnich latach wykształciła się praktyka uczestnictwa przedstawicieli obu instytucji w swoich pracach. Jest ona najczęściej spotykana w Parlamencie, gdzie reprezentanci prezydencji biorą udział w spotkaniach komisji parlamentarnych oraz obradach plenarnych nad projektem⁶². Podobna sytuacja dotyczy posłów, którzy mają możliwość uczestniczenia w pracach grup roboczych Rady. Taki przywilej wynika z *Regulaminu PE*, który stanowi, iż „jeżeli Rada wnioskuje, by Parlament wziął udział w jej posiedzeniu, w trakcie którego występuje ona w charakterze ustawodawcy, przewodniczący Parlamentu zwraca się do przewodniczącego lub sprawozdawcy właściwej komisji lub do innego posła wyznaczonego przez daną komisję, by reprezentował Parlament”⁶³. Widoczna jest zatem asymetria udziału – reprezentanci Rady mogą zawsze i bezwarunkowo uczestniczyć w spotkaniach organów Parlamentu, natomiast członkowie tej ostatniej instytucji posiadają takie prawo tylko na wniosek Rady. Tę dysproporcję łagodzą liczne, nieformalne kontakty sprawozdawców z przedstawicielami prezydencji, jednak nie zmienia to faktu, że posłowie mają w porównaniu do Rady mniejsze szanse na jej przekonanie do własnych argumentów.

⁵⁹ Zob. Baza PreLex, procedura dla badanego aktu.

⁶⁰ F. Häge, *The Division of Labour in Legislative Decision-Making of the Council of the European Union*, „Journal of Legislative Studies” 2007, t. 13, nr 4, s. 503.

⁶¹ Załącznik XIV: Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, w: *Regulamin PE*.

⁶² Artykuł 26 *Regulaminu wewnętrznego Rady...*, op. cit., s. 50.

⁶³ Artykuł 40 *Regulaminu PE*.

Reasumując, etap wewnątrzinstytucjonalnego podejmowania decyzji cechuje się asymetrycznym statusem Parlamentu i Rady, który jest bardziej korzystny dla tej drugiej instytucji. Dzięki niemu może ona wyprzedzać opinię posłów w konsultacji oraz ograniczać argumentacyjne i socjalizujące wpływy legislatury.

2.3. Etap III: Międzyinstytucjonalne podejmowanie decyzji

Trzeci etap konsultacji stanowi międzyinstytucjonalne podejmowanie decyzji. Polega on na konfrontacji stanowisk instytucji wypracowanych w toku wewnętrznych prac legislacyjnych. Proces ten przebiega zawsze w ramach dwóch relacji między Parlamentem i Komisją oraz Komisją i Radą. W ostatnim czasie obserwuje się również powstanie nowego poziomu negocjacyjnego na linii Parlament – Rada, jednak ma on miejsce w szczególnych warunkach opisanych poniżej.

2.3.1. Negocjacje na linii Parlament – Komisja

Nieformalne relacje między Parlamentem i Komisją w konsultacji pojawiają się, gdy komisje parlamentarne wypracują sprawozdanie zawierające poprawki do projektu. Zanim zostanie ono poddane pod głosowanie na plenum, trafia do tej drugiej instytucji w celu analizy. Jej efektem jest stanowisko Komisji w sprawie opinii Parlamentu, prezentowane przez właściwego komisarza w czasie debaty plenarnej. Zawiera ono listę poprawek posłów, które Komisja akceptuje w całości lub w części albo nie aprobuje. Parlament ma wtedy możliwość wypracowania z tą instytucją kompromisowych modyfikacji, które są następnie inkorporowane do projektu. Wynik rokowań z Komisją ma kapitalne znaczenie, ponieważ odzwierciedlone w propozycji legislacyjnej postulaty Parlamentu mogą być odrzucone przez Radę tylko jednomyślnie. Natomiast w sytuacji, kiedy Komisja nie zgadza się na modyfikację swojego projektu, posłowie mogą ją przekonać do obrony określonych poprawek w toku jej późniejszych negocjacji z Radą.

Obok płaszczyzny materialnej, związanej z treścią projektu, w negocjacjach z Komisją funkcjonuje aspekt czasowy, który wywołuje istotne konsekwencje dla Rady. Wynika on z faktu, iż konsultacja jako procedura nieformalna, jest pełna luk prawnych, spośród których kluczowe znaczenie ma brak określenia w traktatach terminu, w jakim Parlament powinien dostarczyć Radzie swoją opinię⁶⁴. Pojawia się zatem pytanie, czy Rada może samodzielnie wyznaczyć taki czas, czy też Parlament ma prawo permanentnie blokować propozycję legislacyjną, co przypominałoby instytucję weta kieszonkowego spotykaną w Stanach Zjednoczonych⁶⁵. Rezultatem tej wątpliwości były dwa orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *Roquette Frères*

⁶⁴ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., s. 176.

⁶⁵ W. Zakrzewski, „Pocket veto” prezydenta Stanów Zjednoczonych, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1, s. 72–82.

przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich⁶⁶ oraz Maizena GmbH przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich⁶⁷, zbiorczo nazywanych werdyktem w kwestii izoglukozy (*Iso-glucose ruling*)⁶⁸. Dwie firmy, francuska Roquette Frères i niemiecka Maizena, wspierane przez Parlament, złożyły niezależnie od siebie skargę na nieważność rozporządzenia o izoglukozie⁶⁹. Podnosiły w niej, iż akt prawny jest wadliwy, ponieważ został przyjęty bez właściwej konsultacji z Parlamentem, wymaganej przez artykuł 43 ust. 2 TWE. Stan faktyczny wyglądał tak, iż 19 marca 1979 r. Rada przekazała projekt rozporządzenia Parlamentowi w celu uzyskania opinii, podkreślając w swoim liście, że chce go uchwalić w sposób najszybszy i dlatego „będzie wdzięczna, jeśli Parlament rozpatrzy opinię na swojej kwietniowej sesji”⁷⁰. Parlament pozytywnie odpowiedział na ten postulat, opracowane przez Komisję do spraw Rolnictwa (AGRI) sprawozdanie zostało poddane pod debatę plenarną 10 maja 1979 r. Nie uzyskało ono jednak akceptacji posłów i zostało ponownie skierowane do komisji w celu dalszych prac. Problem polegał na tym, że była to ostatnia sesja kadencji, następna miała rozpocząć się dopiero 17 lipca, na pierwszym posiedzeniu nowego Parlamentu, wybranego w pierwszych w historii bezpośrednich wyborach. Dlatego jeszcze 10 maja Prezydium Parlamentu poinformowało, że może zorganizować dodatkową sesję nadzwyczajną między majem a lipcem, jeśli Rada lub Komisja poproszą o to na podstawie artykułu 1 ust. 4 *Regulaminu PE*⁷¹. Jednak taki wniosek ze strony obu instytucji nie wpłynął. Rada natomiast, nie czekając na lipcowe posiedzenie Parlamentu, postanowiła 25 czerwca 1979 r. przyjąć rozporządzenie bez zdania Parlamentu, umieszczając w jego preambule wzmiankę, iż dokument konsultowała, lecz nie doczekała się opinii.

W odpowiedzi na powyższy stan faktyczny Trybunał stwierdził nieważność omawianego rozporządzenia⁷². W sentencji orzeczono, że Rada nie może przyjąć aktu prawnego przed otrzymaniem opinii Parlamentu i nie jest uprawniona do wyznaczania w tej kwestii żadnych terminów. Trybunał oparł się na wykładni zasady równowagi instytucjonalnej, zakładającej odgrywanie przez Parlament rzeczywistej, nie zaś pobocznej roli w procesie legislacyjnym oraz „fundamentalnej zasady demokratycznej

⁶⁶ *Judgment of the Court of 29 October 1980 – SA Roquette Frères v Council of the European Communities*, Case C-138/79, „European Court Reports” 1980, s. 03333.

⁶⁷ *Judgment of the Court of 29 October 1980 – Maizena GmbH v Council of the European Communities*, Case C-139/79, „European Court Reports” 1980, s. 03393.

⁶⁸ Nazwa wywodzi się stąd, że Trybunał Sprawiedliwości rozpatrywał dwie sprawy jednego dnia, to jest 29 października 1980 r. oraz że dotyczyły one tego samego problemu – izoglukozy.

⁶⁹ *Council Regulation (EEC) No 1293/79 of 25 June 1979 Amending Regulation (EEC) No 1111/77 Laying Down Common Provisions for Isoglucose*, „Official Journal of the European Communities” of 25 June 1979, L 162, s. 10.

⁷⁰ *Judgment of the Court of 29 October 1980...*, op. cit., par. 7 i 8.

⁷¹ *Ibidem*, par. 10.

⁷² Ciąg dalszy sprawy miał miejsce w orzeczeniu: *Judgment of the Court of 19 October 1982. – SA Roquette Frères v Council of the European Communities*, Case 179/80, „European Court Reports” 1982, s. 03623.

stanowiącej, iż ludzie powinni uczestniczyć w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego⁷³. W ich świetle uchwalenie aktu prawnego bez opinii Parlamentu naruszałoby równowagę władzy wewnątrz Wspólnot; konsultacja jest bowiem procedurą, która daje mu najsłabszą pozycję formalną, a więc takie działania byłoby pogłębieniem tej niekorzystnej sytuacji. Ponadto, prowadziłyby do ograniczenia wpływu reprezentowanych przez Parlament obywateli UE na kształt legislacji. Trybunał orzekł również, że „nie można przyjąć poglądu, iż postulat (konsultacji) jest spełniony wyłącznie poprzez zwykłe zapytanie Rady o opinię”, musi ona użyć wszystkich możliwych środków wynikających z *Regulaminu PE* i traktatów, aby ją uzyskać⁷⁴. Ponadto, Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż brak sesji nie stanowił bariery dla pozyskania opinii, ponieważ Rada mogła poprosić o nadzwyczajne posiedzenie Parlamentu zarówno na bazie *Regulaminu PE*, jak i artykułu 139 TWE, o czym przypominało Prezydium PE. Sędziowie nie rozstrzygnęli jednak, jak powinno wyglądać postępowanie w sytuacji, gdyby Parlament w czasie nadzwyczajnego posiedzenia ponownie wycofał projekt do Komisji. Tym samym pozostawili możliwość permanentnego blokowania procedury konsultacji przez posłów⁷⁵.

Powyższy wyrok, potwierdzony w wielu późniejszych orzeczeniach⁷⁶, zrewolucjonizował charakter procedury konsultacji. Przede wszystkim, wyposażył Parlament w silne, nieformalne narzędzie proceduralne, w literaturze określone prawem opóźniania⁷⁷. Dla wielu badaczy oznacza ono, że może on bezterminowo wstrzymywać przesłanie projektu Radzie, tym samym uniemożliwiać jej podjęcie finalnej decyzji legislacyjnej⁷⁸. Jednak doktryna nie podziela tego stanowiska. Wskazuje ona, że prawa opóźniania nie należy traktować w kategorii weta legislacyjnego, a Rada może

⁷³ *Judgment of the Court of 29 October 1980...*, op. cit., par 33.

⁷⁴ *Ibidem*, par. 34, 36 i 37.

⁷⁵ Szersze omówienie prawnych konsekwencji tego orzeczenia w: P. Leopold, *Community Law-Making: Opinions of the European Parliament*, „Oxford Journal of Legal Studies” 1982, t. 2, nr 3, s. 454–459; M. Ferri, *Rapport fait au nom de la Commission juridique sur l'intervention du Parlement européen devant la Cour de justice des CE dans les affaires 138/79 et 139/79*, „Documents de séance du Parlement européen” 1979, nr 1-478, s. 15; T. Hartley, *Consulting the European Parliament*, „European Law Review” 1981, t. 6, s. 181–185; F. Jacobs, *Isoglucose Resurgent: Two Powers of the European Parliament Upheld by the Court*, „Common Market Law Review” 1981, t. 18, s. 219–226; E. Kirchner, K. Williams, *The Legal, Political and Institutional Implications of the Isoglucose Judgments 1980*, „Journal of Common Market Studies” 1983, t. 22, nr 2, s. 173–190.

⁷⁶ *Judgment of the Court of 16 July 1992 – European Parliament v Council of the European Communities (Cabotage II)*, Case 65/90 „European Court Reports” 1992, s. I-4593, par. 17; *Judgment of the Court of 10 May 1995...*, op. cit., par. 9; *Judgment of the Court of 10 June 1997. – European Parliament v Council of the European Union*, Case 392/95, „European Court Reports” 1997, s. I-03213, par. 14; *Judgment of the Court of 2 March 1994. – European Parliament v Council of the European Union*, Case 316/91, „European Court Reports” 1994, s. I-00625, par. 16.

⁷⁷ R. Kardasheva, *The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” 2009, t. 47, nr 2, s. 385–409.

⁷⁸ R. Scully, *Policy Influence...*, op. cit., s. 235.

w warunkach permanentnego *filibustera* ze strony Parlamentu przyjąć akt prawny bez jego opinii⁷⁹. Pogląd ten bazuje na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, w szczególności w sprawie *General Tariff Preferences* z 1995 r.⁸⁰ Przedmiotem werydyktu była skarga Parlamentu na nieważność rozporządzenia⁸¹ wprowadzającego zgeneralizowane preferencyjne cła dla niektórych produktów z krajów rozwijających się pod zarzutem zlekceważenia konsultacji przez Radę. Stan faktyczny wyglądał tak, iż w październiku 1992 r. Rada za pośrednictwem Sekretarza Generalnego zażądała pilnej opinii Parlamentu w sprawie danego aktu prawnego, gdyż zgodnie z projektem miał on wejść w życie 1 stycznia 1993 r. jako efekt negocjacji w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD). Złożyła zatem wniosek o zastosowanie przewidzianego w *Regulaminie PE* trybu pilnego, polegającego na przeprowadzeniu głosowania nad wnioskiem „na początku pierwszego posiedzenia następującego po posiedzeniu, na którym poinformowano o wpłynięciu wniosku”⁸². Jednak Parlament nie uwzględnił tego postulatu, stosując opóźnienie na pierwszej sesji (20 listopada 1992 r.) oraz odraczając posiedzenie na drugiej (18 grudnia 1992 r.)⁸³. Takie działanie było podyktowane materią projektu, posłowie uważali bowiem, że preferencyjne cła doprowadzą do negatywnych konsekwencji dla krajów rozwijających się i obniżą jakość importowanych produktów. Problem polegał jednak na tym, że odroczone posiedzenie było ostatnie w 1992 r. i z powodów Świąt Bożego Narodzenia nie istniała możliwość zorganizowania sesji nadzwyczajnej. W tej sytuacji Rada postanowiła nie czekać na opinię Parlamentu i 21 grudnia przyjęła rozporządzenie.

⁷⁹ P. Kapteyn, P. ver Loren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities: After the Coming into Force of the Single European Act*, Deventer 1990, s. 261; M. de Guillenchmidt, J.-C. Bonichot, *Actes des institutions – Obligation de consulter le Parlement européen – Défaut de consultation – Acte légal – Devoir de coopération loyale*, „Les petites affiches” 1995, nr 113, s. 23; R. Uriarte Torrealday, *Obligación de consulta al Parlamento Europeo. Comentario a la sentencia del TJUE de 30 de marzo de 1995*, „Revista vasca de administración pública” 1995, nr 43, s. 207–217; S. Boyron, op. cit.; M. O'Neill, *European Law – Case C-65/93 and the European Parliament's Right of Consultation: Community Institutional Balance in Action*, „Dublin University Law Journal” 1996, s. 149–156.

⁸⁰ *Judgment of the Court of 30 March 1995 – European Parliament v Council of the European Union*, Case C-65/93, „European Court Reports” 1995, s. I-00643.

⁸¹ *Council Regulation (EEC) No 3917/92 of 21 December 1992 Extending Into 1993 the Application of Regulations (EEC) No 3831/90, (EEC) No 3832/90, (EEC) No 3833/90, (EEC) No 3834/90, (EEC) No 3835/90 and (EEC) No 3900/91 Applying Generalized Tariff Preferences for 1991 in Respect of Certain Products Originating in Developing Countries, and Adding to the list of Beneficiaries of Such Preferences*, „Official Journal of the European Communities” of 31 December 1992, L 396, s. 1–11.

⁸² Artykuł 142 *Regulaminu PE*. Stanowi on, iż „Przewodniczący, komisja, grupa polityczna, co najmniej 40 posłów, Komisja lub Rada mogą zwrócić się do Parlamentu o przeprowadzenie w trybie pilnym debaty na temat projektu będącego przedmiotem konsultacji Parlamentu zgodnie z artykułem 43 ust. 1. Wniosek taki musi być przedstawiony w formie pisemnej i zawierać uzasadnienie”.

⁸³ Możliwość takiego odroczenia jest przewidziana w artykule 177 *Regulaminu PE*. Sesja została odroczone w piątek około godziny 13:00, co wynikało z faktu, że była to pora obiadowa i większość posłów opuszczała budynek Parlamentu w celu złapania samolotu do własnego kraju. Zob. S. Boyron, op. cit., s. 148.

W swoim orzeczeniu Trybunał odrzucił skargę posłów. Uznał, iż choć Parlament dysponuje prawem opóźnienia, to nie może go nadużywać w sposób naruszający zasady szczerej współpracy międzyinstytucjonalnej, wprowadzonej przez orzecznictwo w relacjach między państwami członkowskimi a instytucjami UE⁸⁴. Parlament złamał tę zasadę, ponieważ zlekceważył tryb pilności oraz potrzebę wprowadzenia regulacji od 1 stycznia 1993 r., która była uzasadniona z politycznego i technicznego punktu widzenia. Uniemożliwił także Radzie realizację jej traktatowego prawa do wnioskowania o zwołanie sesji nadzwyczajnej, informując jeszcze przed takim wnioskiem, że nie będzie on respektowany. Ponadto, zawiesił posiedzenie bez debaty nad rzeszonym projektem legislacyjnym z powodów niezwiązanych z przedmiotem regulacji. Rada natomiast podjęła wszystkie wysiłki wynikające z tej zasady, aby uzyskać opinię Parlamentu. Biorąc pod uwagę takie postępowanie, Trybunał stwierdził, że brak podjęcia przez Parlament szczerej współpracy z Radą, pozwala jej przyjąć akt prawny bez opinii.

Przesłanie powyższego orzeczenia jest ewidentne – Parlament nie dysponuje bezwzględny prawem opóźnienia, lecz może je stosować tylko w ramach zasady szczerej współpracy międzyinstytucjonalnej. Takie stanowisko zasługuje jednak na poważną krytykę⁸⁵. Prowadząc wnioskowanie, Trybunał skupił się wyłącznie na kwestiach administracyjnych, nie zauważył jednak, że w świetle traktatów opinia Parlamentu jest warunkiem *sine qua non* procedury konsultacji. Jej brak, niezależnie od przyczyn i zachowania tej instytucji, nie pozwala formalnie zakończyć tej procedury, gdyż w innym przypadku byłoby to złamanie prawa pierwotnego. Ponadto, nawet jeśli przyjąć absurdalny punkt widzenia, iż badany przypadek braku konsultacji jest zgodny z traktatami, to wątpliwe wydaje się oparcie takiego argumentu na zlekceważeniu przez Parlament współpracy z Radą, w tym trybu pilności. Analiza aktywności posłów w trakcie procedury pokazuje, że stosowali oni opóźnianie merytoryczne, postulując poprawki znoszące negatywne w ich mniemaniu konsekwencje rozporządzenia. Rada tych argumentów nie chciała uwzględnić, więc Parlament musiał poszukiwać wszelkich, nawet nieformalnych środków, aby ją do tego zmusić. Ministrowie pozostawali jednak nieugięci, nie wychodząc z żadną inicjatywą kompromisu, co oznacza, że to oni nie wykazali się chęcią współpracy. Biorąc to pod uwagę, działania Parlamentu były racjonalną realizacją uprawnienia wynikającego z demokratycznej legitymacji i zasady równowagi instytucjonalnej, które pozwala forsować swoje postulaty w konsultacji. Podnosząc natomiast problem pilności, należy podkreślić, iż choć Rada może

⁸⁴ *Judgment of the Court of 27 September 1988. – Hellenic Republic v Council of the European Communities*, Case 204/86, „European Court Reports” 1988, s. 05323, par. 16; *Judgment of the Court of 22 May 1990. – European Parliament v Council of the European Communities (Chernobyl)*, Case C-70/88, „European Court Reports” 1990, s. I-2041, par. 21.

⁸⁵ *Opinion of Mr. Advocate General Tesauro Delivered on 13 December 1994. – European Parliament v Council of the European Union*, Case C-65/93, „European Court Reports” 1995, s. I-00643; S. Boyron, op. cit.

wnioskować o pilne rozpatrzenie projektu, to nie jest to równoznaczne z wymogiem jego szybkiego przyjęcia. Uprawnienie Parlamentu do konsultacji zapewnia mu rozpatrywanie projektu w czasie uznanym przezeń za odpowiedni bez możliwości jego ustalania przez inne instytucje, z wszelkimi konsekwencjami tego faktu.

Jak pokazano powyżej, orzeczenie w sprawie *General Tariff Preferences* wywołuje szereg wątpliwości. Jednak na stan obecny jest to jedyny werdykt, który ogranicza stosowanie prawa opóźniania projektu przez Parlament. W efekcie instrument ten cechuje się bardzo nieformalnym i niedookreślonym charakterem. Oznacza to, że może być on wykorzystywany przez Parlament w sposób zwiększający jego szanse w konsultacji.

2.3.2. Negocjacje na linii Komisja – Rada

Po zakończeniu negocjacji z Parlamentem Komisja prezentuje ich wyniki Radzie. Z perspektywy formalnej krok ten nie odgrywa wielkiej roli, ponieważ opinia posłów jest niewiążąca. Jednak Parlament nie jest na straconej pozycji, pod warunkiem, że jego poprawki uzyskały wcześniej poparcie Komisji. Badania empiryczne dowodzą, że przedstawiciele tej ostatniej instytucji są w Radzie niezwykle cenieni – prawie połowa członków komitetów i grup roboczych Rady stwierdziła, że w wyniku rozmów z Komisją ich stanowiska są modyfikowane, a prawie 80% z nich zapewniło, że zawsze bierze pod uwagę jej propozycje, traktując ją jako zaufanego interlokutora i eksperta⁸⁶. Oznacza to, że Komisja posiada duży potencjał transformujący preferencje członków Rady na niższych szczeblach, gdyż za sprawą deliberacji i argumentacji potrafi przekonać reprezentantów rządowych do zmiany swoich stanowisk. Jeśli zatem występuje w negocjacjach z Radą jako adwokat Parlamentu, to jest duże prawdopodobieństwo, że zwiększy szanse inkorporacji jego postulatów do finalnej wersji aktu prawnego.

2.3.3. Negocjacje na linii Parlament – Rada – Komisja

W ostatnich latach uwidacznia się także nowe zjawisko w procedurze konsultacji, polegające na trójstronnych negocjacjach między reprezentantami Parlamentu, Rady i Komisji. Jest to już powszechna praktyka w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której takie spotkania, zwane trilogami lub trialogami⁸⁷, są od 2006 r. organizowane

⁸⁶ M. Egeberg, *Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-making*, „Journal of European Public Policy” 1999, t. 6, nr 3, s. 468–469. Zob także: A. Rasmussen, *The Role of the European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage*, „European Integration online Papers” 2003, t. 7, nr 10, s. 8–9.

⁸⁷ H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance” 2003, t. 16, nr 4, s. 592; idem, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies” 2004, t. 37, nr 10, s. 1197; T. Raunio, M. Shackleton, *Codecision Since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and*

przy uchwalaniu wszystkich projektów⁸⁸. Stanowią one wynik intensyfikacji nieformalnych kontaktów między instytucjami, wynikających m.in. z regulacji Traktatu z Amsterdamu, przyspieszających procedurę współdecydowania⁸⁹ oraz zaobserwowanej skuteczności trialogu w efektywnym i szybkim finalizowaniu negocjacji legislacyjnych⁹⁰.

Według konstruktywistów trialogi znacznie zwiększają pozycję Parlamentu w konsultacji⁹¹. Przede wszystkim umożliwiają bezpośrednie kontakty przedstawicieli trzech instytucji, co może generować socjalizację, argumentację, transformację preferencji czy kooperacyjną kulturę podejmowania decyzji. Efekty te wynikają ze środowiska instytucjonalnego trialogów, gdyż, po pierwsze, odbywają się one za zamkniętymi drzwiami, co zmniejsza zewnętrzne i publiczne presje na decydentów, zwiększa znaczenie swobodnych, przyjacielskich relacji oraz ułatwia zaufanie; po drugie, uczestniczy w nich mała liczba podmiotów, przez co kontakty są intensywniejsze, a porozumienia łatwiejsze; po trzecie, są ekskluzywne, co prowadzi do zastąpienia maksymalizacji własnych preferencji i poszukiwania wspólnego mianownika interesów deliberacją, a więc argumentowaniem, wyjaśnianiem i przekonywaniem do swoich racji⁹². W powyższych warunkach posłowie mogą w sposób nieformalny znacznie wpływać na kształt legislacji przyjmowanej w konsultacji.

2.4. Etap IV: Finalizacja aktu prawnego

Efektem negocjacji Rady z Komisją, a w określonych sytuacjach także z Parlamentem, jest formalna finalizacja procedury. Odbywa się ona na spotkaniu ministerialnym i może przebiegać według dwóch scenariuszy. Zgodnie z pierwszym, członkowie Rady

Change, „Journal of European Public Policy” 2003, t. 10, nr 2, s. 171–187; A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2003, t. 41, nr 2, s. 228–230.

⁸⁸ A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania w Unii Europejskiej*, „Studia Polityczne” 2012, nr 28.

⁸⁹ H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal...*, op. cit., s. 589–590; C. Reh, A. Héritier, E. Bressaneli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision-Making in the European Union*, Paper prepared for the APSA Annual Convention, Washington, 2–5 September 2010, s. 8; A. Maurer, op. cit., s. 228–230.

⁹⁰ 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. 12.

⁹¹ F. Häge, M. Kaeding, *Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures*, „Journal of European Integration” 2007, t. 29, nr 3, s. 357; H. Farrell, A. Héritier, *Formal and informal...*, op. cit., s. 595.

⁹² J. Lewis, *Informal Integration and the Supranational Construction of the Council*, „Journal of European Public Policy” 2003, t. 10, nr 6, s. 996–1019; idem, *How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision-Making*, „Journal of European Public Policy” 2010, t. 17, nr 5, s. 648–664; D. Naurin, *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper” 2007, nr 11; J. Checkel, *Taking Deliberation Seriously*, „Arena Working Paper” 2001, nr 14; J. Elster, *Deliberation and Constitution Making*, w: J. Elster (red.), *Deliberative Democracy*, Cambridge 1998.

akceptują kwalifikowaną większością głosów cały projekt Komisji, jeśli nie widzą potrzeby jakichkolwiek poprawek. Gdy jednak pojawią się z ich strony modyfikacje, które znajdują wystarczające poparcie pozostałych przedstawicieli rządów, mogą być wprowadzone do propozycji legislacyjnej, ale tylko jednomyślnie. Taka formuła decydowania funkcjonuje od Traktatów Rzymskich, będąc zawieszona w okresie od „kompromisu luksemburskiego” z 1966 r. do wejścia w życie JAE, kiedy dla wszystkich konsultacyjnych projektów Komisji, niezależnie od tego czy Rada je przyjmowała bez zmian, czy modyfikowała, była wymagana jednomyślność⁹³.

Akceptacja przez Radę konsultowanego z Parlamentem projektu nie zawsze jednak oznacza finalizację procedury. Możliwa jest sytuacja, że ministrowie jednomyślnie przyjmą akt prawny z poprawkami, które znacznie modyfikują pierwotną propozycję legislacyjną. Opinia Parlamentu nie miałaby wtedy żadnego znaczenia, dotyczyłaby bowiem zupełnie innej wersji tekstu prawnego, a zawarte w niej postulaty stanowiłyby *superfluum*. Poprzez zmianę substancji projektu na etapie finalizacji, Rada uniemożliwiłaby posłom odniesienie się do tych modyfikacji, co w efekcie prowadziłoby do ominięcia uprawnienia do konsultacji.

Powyższy problem był przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału, które skonstruowały ogólną normę interpretacyjną w tej materii. Można ją scharakteryzować jako procedurę dwóch testów. Pierwszy, polega na zbadaniu, czy przyjęty akt prawny, traktowany jako całość, odbiega zasadniczo od projektu, który był wcześniej z Parlamentem konsultowany. Poprawki zasadnicze są to takie modyfikacje, które „odnoszą się do samej istoty postanowień aktu prawnego”⁹⁴. Inaczej mówiąc, naruszają *rationae personae, materiae* lub *iuris* projektu Komisji⁹⁵, np. w sektorze przewozów kabotażowych zastępują stałą liberalizację rynku usług transportowych uwolnieniem tymczasowym⁹⁶. Natomiast za poprawki niedotykające istoty można uznać te, które „zmieniają raczej metodę niż substancję projektu”⁹⁷, stanowią „zmianę sformułowań”⁹⁸ czy pozostawiają zasadnicze punkty propozycji w stanie niezmienionym⁹⁹. Drugi test dotyczy spraw-

⁹³ G. Garrett, *From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union*, „Electoral Studies” 1995, t. 14, nr 3, s. 293.

⁹⁴ *Judgment of the Court of 16 July 1992*, op. cit., par. 19.

⁹⁵ *Judgment of the Court of 1 June 1994*, op. cit., par. 5 i 13.

⁹⁶ *Opinion of Mr. Advocate General Darmon Delivered on 26 February 1992. – Case C-65/90*, „European Court Reports” 1992, s. I-04602, par. 40.

⁹⁷ *Judgment of the Court (First Chamber) of 4 February 1982. – Roger Buyl and Others v Commission of the European Communities*, Case 817/79, „European Court Reports” 1982, par. 23; *Judgment of the Court (First Chamber) of 4 February 1982. – Robert Adam v Commission of the European Communities*, Case 828/79, „European Court Reports” 1982, par. 24; *Judgment of the Court (First Chamber) of 4 February 1982. – Dino Battaglia v Commission of the European Communities*, Case 1253/79, „European Court Reports” 1982, par. 24.

⁹⁸ *Judgment of the Court of 15 July 1970. – ACF Chemiefarma NV v Commission of the European Communities*, Case 41/69, „European Court Reports” 1970, s. 00661, par. 178.

⁹⁹ *Ibidem*, par. 3 i 177.

dzenia, czy wprowadzone do projektu modyfikacje „korespondują z postulatami Parlamentu”¹⁰⁰. Ma on charakter obiektywny i polega na wyszukaniu w opinii legislatury takich poprawek czy sformułowań, w świetle których można logicznie wyprowadzić związek ich zgodności z zasadniczymi modyfikacjami projektu dokonanyymi przez Radę¹⁰¹. Jeśli wynik pierwszego testu jest pozytywny, a drugiego negatywny, to oznacza, że Parlament powinien być ponownie konsultowany. Należy ponadto zaznaczyć, iż taka rekonsultacja polega na powtórzeniu zasięgnięcia opinii, tym samym zakłada możliwość ponownego zastosowania opóźnienia. Trybunał dodatkowo podkreślił, że sama wiedza Rady na temat ewentualnej opinii czy negocjacje z Parlamentem w tej sprawie nie stanowi rekonsultacji¹⁰².

* * *

Charakterystyka konsultacji pokazuje, iż występują w jej trakcie liczne nieformalne normy i zjawiska, które podają w wątpliwość powszechny obraz tej procedury jako formuły legislacyjnej zmonopolizowanej przez Radę. W rzeczywistości, choć Parlament ma w niej słabą pozycję formalną, to dysponuje wieloma nieformalnymi instrumentami, które znacznie zwiększają jego status oraz wpływ na końcowe efekty. Można wyróżnić co najmniej cztery takie środki.

Po pierwsze, Parlament ma wpływ na kształt projektów Komisji już na etapie ich przygotowywania. W ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego bierze udział w pracach nad rocznym programem legislacyjnym, może zatem wykorzystywać nieformalne i bezpośrednie relacje z pracownikami Komisji, aby przekonać ich do własnych postulatów czy nawet propozycji prawnych. Ponieważ takie spotkania stają się powszechną praktyką, mogą doprowadzić do kreacji środowiska instytucjonalnego, korzystnego dla Parlamentu.

Po drugie, Parlament może również zwiększyć szanse inkorporacji swoich poprawek do konsultowanych projektów, jeśli uzyska poparcie Komisji. Największe możliwości przekonania tej instytucji do poselskich postulatów dotyczą projektów technicznych, instytucjonalnych, regulacyjnych i administracyjnych, gdyż wtedy komisarze

¹⁰⁰ *Judgment of the Court (First Chamber) of 4 February 1982...*, op. cit., par. 1 i 23; *Judgment of the Court of 16 July 1992...*, op. cit., par. 2 i 16; *Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 5 October 1993. – Driessen en Zonen, A. Molewijk, Motorschiff Sayonara Basel AG and vof Fa. C. Mourik en Zoon v Minister van Verkeer en Waterstaat*, Joined Cases 13/92, 14/92, 15/92, 16/92, „European Court Reports” 1993, s. I-4751, par. 1 i 23; *Judgment of the Court of 1 June 1994. – European Parliament v Council of the European Union*, Case 388/92, „European Court Reports” 1994, s. I-02067, par. 1 i 10; *Judgment of the Court of 5 October 1994. – Federal Republic of Germany v Council of the European Union*, Case 280/93, „European Court Reports” 1994, s. I-04973, par. 3 i 38.

¹⁰¹ *Judgment of the Court of 1 June 1994...*, op. cit., par. 13.

¹⁰² *Judgment of the Court of 5 July 1995. – European Parliament v Council of the European Union*, Case 21/94, „European Court Reports” 1995, s. I-01827, par. 1, 24–28.

są obiektywni i kierują się argumentami merytorycznymi związanymi z obszarem ich kompetencji, nie zaś interesami państw. Odwrotna sytuacja odnosi się do propozycji finansowych, budżetowych, rolniczych, personalnych (np. wybór danej osoby na określoną funkcję) i geograficznych, w których interes kraju pochodzenia odgrywa widoczną rolę, choć nie zawsze największą¹⁰³. Uzyskanie formalnego poparcia Komisji powoduje modyfikację projektu zgodnie z życzeniami posłów, przez co Rada może je odrzucić tylko jednomyślnie. Generalnie, nie ma to większego znaczenia, gdyż za sprawą funkcjonującej w tej instytucji „kultury konsensusu” około 80% aktów prawnych jest przyjmowanych bez sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu¹⁰⁴. Jednak uchwalaniu pozostałych 20% regulacji, przede wszystkim z obszaru rolnictwa, rynku wewnętrznego, zdrowia, spraw konsumenckich czy transportu¹⁰⁵, regularnie towarzyszą kontestacje, co już zwiększa siłę poprawek Parlamentu. Natomiast uzyskanie nieformalnego poparcia Komisji (brak zmiany projektu, ale próby przekonania Rady do postulatów PE) zapewnia Parlamentowi usługi zaufanego adwokata jego interesów w trakcie negocjacji z Radą, co w kontekście podkreślanej przez konstruktywizm roli deliberacji ma olbrzymie znaczenie.

Po trzecie, uboga i pełna luk regulacja konsultacji w traktatach powoduje, że otwiera się przestrzeń do różnych interpretacji i nieformalnych mechanizmów decyzyjnych, które mogą zwiększać status Parlamentu w tej procedurze. Brak określenia terminu doręczenia opinii Radzie jest egzemplifikacją takiej sytuacji, gdyż umożliwia posłom opóźnianie projektu. Orzecznictwo zaakceptowało tę praktykę, choć wyznaczyło dla niej restrykcyjne granice. Wydaje się jednak, że Parlament może zamrażać propozycję legislacyjną, jeśli podnosi merytoryczne wątpliwości i współpracuje z Radą w celu ich obopólnego rozwiązania.

Po czwarte, Parlament może znacznie wpływać na końcową wersję projektu, jeśli uda mu się spotkać z przedstawicielami Rady w dialogu. Badania ilościowe pokazują, że dzieje się to coraz częściej – jeśli w okresie 1999–2000 nie odbył się żaden dialog, to w latach 2005–2006 już 19% propozycji konsultacyjnych było rozpatrywanych w ten sposób¹⁰⁶. Według konstruktywistów, dialogi generują specyficzne środowisko decyzyjne pełne efektów transformujących preferencje i zachowania negocjatorów, co pozwala wyrównać formalnie asymetryczny status Rady i Parlamentu w konsultacji,

¹⁰³ M. Egeberg, *Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners*, „Journal of European Public Policy” 2006, t. 13, nr 1, s. 1–15.

¹⁰⁴ D. Heisenberg, op. cit., s. 65–90; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, op. cit., 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, t. 36, nr 4, s. 479–504; A. Kirszka, op. cit., s. 321–322.

¹⁰⁵ F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, t. 44, nr 1, s. 171.

¹⁰⁶ 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.

tym samym zwiększyć szanse posłów na przeforsowanie własnych postulatów w tej procedurze.

Characteristics of Consultation as a Special Legislative Procedure of the European Union

Summary

Although consultation is a key legislative procedure, it is the subject of few studies in comparison to codecision/ordinary legislative procedure. This lacuna can be explained by a widespread, rationalist thesis shared by a majority of EU researchers that consultation is scientifically trivial as the European Parliament has limited power to give non-binding opinions for the Commission proposals; therefore, the main decision-maker is the Council that decides whether to incorporate or ignore the EP's amendments in the legislative act. But this leads to a paradoxical situation – we still do not know anything about the course and effects of procedure that generates the most legislation. The article is an attempt to fill the above-mentioned gap. By using the constructivist perspective, it shows that despite the formal limitations in consultation, the Parliament has many informal instruments which it can use to reinforce its demands successively. For example, it is able to affect the shape of the project at the preparatory phase, delay its opinion and, thus, block the entire legislative process, get Commission's support for its amendments in order to persuade the Council to incorporate its demands, and use argumentative and socialization effects during direct, secret talks in trialogues with the Council and the Commission. Therefore, under certain conditions, the Parliament can acquire dominant position in consultation.