

Adam Kirpsza*

Rada Ministrów bez ministrów? Wpływ struktury organizacyjnej Rady Unii Europejskiej na kształt procesu podejmowania decyzji: perspektywa konstruktywizmu społecznego

„Ministrowie pojawiają się na scenie w ostatnim momencie, spoceni, zmęczeni, chorzy lub pijani (czasem wszystko to razem), odczytując swoje wystąpienie i wychodzą”¹

Wstęp

Struktura organizacyjna ma znaczenie. Za sprawą „zwrotu instytucjonalnego” w politologii, który miał miejsce w latach 80. XX w.,² twierdzenie to przekształciło się z inwektywy w powszechnie akceptowany truizm.³ Wiadać to w studiach nad Unią Europejską, w których analiza instytucji UE cieszy się od początku lat 90. dużym zainteresowaniem. Szczególne miejsce

* Mgr **Adam Kirpsza** – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, student prawa na UJ.

¹ Cyt. za: J. Lewis, *Rada Unii Europejskiej w: Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, Warszawa 2007, s. 233.

² J. March, J. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review” vol. 78(3)/1984, s. 734–749; P. Hall, R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies” vol. 44(5)/1996, s. 936–957. Na temat „zwrotu instytucjonalnego” w badaniach nad Unią Europejską zob.: 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” vol. 38(1)/2000, s. 1–36.

³ J. March, J. Olsen, *Elaborating the New Institutionalism w: The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. Rhodes, S. Binder, B. Rockman, New York 2006, s. 5.

zajmują badania nad organizacją Rady,⁴ wciąż najważniejszego decydenta w UE.⁵ Dowodzą, że podejmowanie decyzji w tej instytucji odbywa się w rozbudowanej i skomplikowanej strukturze, zawierającej trzy szczeble: grup roboczych, komitetów specjalnych i ministrów. W wyniku obowiązującego specyficznego podziału pracy między tymi formacjami ok. 65% unijnych aktów prawodawczych jest rozstrzyganych na pierwszym i drugim poziomie.⁶ W rezultacie ministrowie mają niewielki wpływ na legislację, co pogłębia „deficyt demokracji” i przyczynia się do technokratyzacji prawodawstwa.⁷

Podział pracy w strukturze organizacyjnej Rady jest szeroko eksplorowany przez badaczy, ale niewielu z nich interesuje się odpowiedzią na pytanie, jakie czynniki wpływają na udział określonych szczebli w podejmowaniu decyzji. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma duże znaczenie, gdyż w świetle badań empirycznych dominacja niższych poziomów Rady nie jest zasadą i ulega temporalnym fluktuacjom. W 1990 r. ministrowie faktycznie decydowali o ostatecznym kształcie 66% wszystkich aktów prawodawczych, w 1993 r. – 41%, w 1994 r. – 61%, w 1999 r. – 24%, w 2002 r. – 38%, w 2005 r. – 19%, a w 2007 r. – 31%.⁸ Z zaobserwowanych znaczących różnic wynika, że wewnętrzny podział pracy w Radzie jest zależny od pewnych warunków i czynników występujących w strukturze organizacyjnej. Ich poznanie pozwoliłoby lepiej przewidywać, kiedy określone szczeble będą bardziej zaangażowane w proces decyzyjny, a kiedy mniej, a tym samym modelować polityczne elementy procedur legislacyjnych.

⁴ Zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE, Rada jest właściwą nazwą tej instytucji. Potocznie używa się także terminów Rada Ministrów i Rada Unii Europejskiej. W artykule przyjęto traktatową nazwę.

⁵ Zob.: S. Hagemann, B. Høyland, *Bicameral Politics in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” vol. 48(4)/2010, s. 811–833; A. Maurer, *The European Parliament After Lisbon: Policy-Making and Control*, Paper presented to the Federal Trust Workshop “The European Parliament in an enlarged European Union: Beyond the Lisbon treaty, London, 25.04.2008, s. 5.

⁶ F. Häge, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” vol. 46(3)/2008, s. 546; Idem, *The Division of Labour in Legislative Decision-Making of the Council of the European Union*, „Journal of Legislative Studies” vol. 13(4)/2007, s. 503; M.P.M.C. van Schendelen, *The Council Decides: Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies” vol. 34(4)/1996, s. 538; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd ed., Basingstoke 2006, s. 53.

⁷ A. Follesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” vol. 44(3)/2006, s. 536–537, 554.

⁸ F. Häge, *Politicising Council Decision-Making: The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” vol. 34(1)/2011, s. 34.

Autor niniejszego artykułu podejmuje to wyzwanie. Przyjmując perspektywę konstruktywizmu społecznego, analizuje wpływ normatywnej struktury organizacyjnej oraz czynników pozainstytucjonalnych na zaangażowanie ministrów w proces podejmowania decyzji w Radzie. Artykuł jest podzielony na cztery części. W rozdziale pierwszym ma miejsce krótka prezentacja struktury organizacyjnej Rady, która pozwoli zrozumieć jej skomplikowaną naturę. W rozdziale drugim znajdują się rozważania teoretyczne nad konstruktywizmem społecznym, których efekt stanowią hipotezy określające czynniki zwiększające lub zmniejszające wpływ ministrów na proces decyzyjny w Radzie. Są one empirycznie weryfikowane w rozdziale trzecim, za pomocą regresji logistycznej bazującej na 439 aktach prawodawczych, przyjętych w Radzie między 1 lipca 2000 r. a 1 stycznia 2004. W konkluzjach podsumowano otrzymane wyniki.

Struktura organizacyjna Rady

Zgodnie z art. 16 ust. 2 TUE, Rada składa się z „przedstawicieli szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, upoważnionych do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu państwa członkowskiego, które reprezentują, oraz do wykonywania prawa głosu”.⁹ W potocznym rozumieniu jest to zatem instytucja międzyrządowa, w której kluczowe decyzje podejmują ministrowie. Jednak rzeczywistość weryfikuje ten pogląd, struktura organizacyjna i funkcjonowanie Rady są bowiem o wiele bardziej skomplikowane. Przede wszystkim należy podkreślić, że Rada jest fikcją prawną. Wbrew temu, co stanowią traktaty, nie istnieje jedna Rada, lecz szereg rad sektorowych, np. Rada ds. Ogólnych czy ds. Środowiska.¹⁰ Gdy zatem mówi się, że „Rada podjęła decyzję”, jest to uproszczenie lingwistyczne, gdyż *de facto* zrobiła to jedna z tych formacji. Rada nie jest również instytucją wyłącznie ministerialną, ponieważ w procesie podejmowania decyzji bierze udział *multum* podmiotów. Funkcjonują w ramach rozbudowanej struktury organizacyjnej składającej się z trzech poziomów, choć analiza zamieszczona dalej pokazuje, że jest to poważne uproszczenie.

Pierwszy, najwyższy poziom stanowi szczebel ministerialny, czyli Rada *sensu stricto*. Składa się z formacji specjalizujących się w poszczególnych

⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010, s. 24.

¹⁰ W. Wessels, *The EC Council: the Community's Decision-Making Center w: The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, eds. R. Keohane, S. Hoffmann, Boulder 1991, s. 134; M. Butler, *Europe: More than a Continent*, London 1986, s. 73.

obszarach polityki, których liczba i nazwy są określane decyzją Rady Europejskiej przyjmowaną kwalifikowaną większością głosów.¹¹ Obecnie wyróżnia się dziesięć rad sektorowych,¹² przy czym dwie – Rada do Spraw Ogólnych i Rada do Spraw Zagranicznych – mają status traktatowy.¹³ W skład rad sektorowych wchodzi po jednym przedstawicielu szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego.

Drugi poziom struktury organizacyjnej Rady stanowią dwa komitety specjalne (*senior committees*). Pierwszym jest Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), podzielony na COREPER I i COREPER II. W skład COREPER I wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli państw członkowskich przy Unii Europejskiej. Zajmuje się on analizą projektów technicznych i sektorowych oraz przygotowaniem spotkań EPSCO, AGRIFISH, ENVI, COCOM, TTE i EYCS. Natomiast COREPER II jest złożony ze stałych przedstawicieli, którzy koncentrują się na sprawach międzysektorowych oraz politycznych, opracowując agendę GENAFF, FORAFF, JHA i ECOFIN.¹⁴

Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (SCA) jest drugim komitetem średniego szczebla. Tworzą go wysocy urzędnicy delegowani z ministerstw rolnictwa lub z brukselskich stałych przedstawicielstw.¹⁵ Głównym zadaniem tego organu jest przygotowywanie agendy AGRIFISH, jednak gdy projekt ma implikacje w zakresie finansów, zdrowia publicznego lub polityki handlowej, SCA dzieli się uprawnieniami z COREPER I.¹⁶

¹¹ Zob.: art. 236a TFUE. Obecne formacje Rady ustaliła Rada ds. Ogólnych. Por.: Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych w: Wersje skonsolidowane..., op.cit., s. 323.

¹² Rada do Spraw Ogólnych (GENAFF), Rada do Spraw Zagranicznych (FORAFF), Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności, Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Badań i Przestrzeni Kosmicznej (COCOM), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH), Rada ds. Środowiska (ENVI), Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (EYCS). Zob.: Załącznik I. Wykaz składów Rady w: Decyzja Rady 2009/937/UE z 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (dalej Regulamin Rady), Dz.Urz. UE, L 325, 11.12.2009, s. 51. W dalszej części artykułu będą używane akronimy nazw rad.

¹³ Art. 16 ust. 6 akapit drugi i trzeci TUE.

¹⁴ J. Lewis, *Rada Unii Europejskiej...*, s. 226–227.

¹⁵ *Pięćdziesiąt lat istnienia Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa*, 13285/1/10 REV 1, Bruksela, 10.09.2010, s. 1.

¹⁶ *Ibidem*, s. 2; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, op.cit., s. 95; P. Culley, *The Agriculture and Fisheries Council w: The Council of the European Union*, eds. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 151–152.

Trzeci, najniższy poziom struktury organizacyjnej Rady stanowią grupy robocze i komitety zwykłe. W ich skład wchodzi eksperci, dyplomaci lub urzędnicy cywilni pochodzący z ministerstw lub stałych przedstawicielstw.¹⁷ Grupy robocze funkcjonują w ramach każdej z formacji ministerialnych Rady i są powoływane przez Radę, COREPER lub za ich zgodą na okres stały lub tymczasowy.¹⁸ Należy jednak zaznaczyć, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego na poziomie tym funkcjonuje sześć komitetów ustanowionych na mocy prawa pierwotnego:¹⁹ Komitet Ekonomiczno-Finansowy (EFC), Komitet ds. Zatrudnienia, Komitet ds. Polityki Handlowej, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC), Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) oraz Komitet Ochrony Socjalnej. Wymienione formacje mają szczególną pozycję, ponieważ ustalenia osiągnięte podczas ich prac są automatycznie przesyłane na najwyższy poziom ministerialny, bez dyskusji w COREPER.²⁰ Ponadto w strukturze Rady funkcjonuje pięć komitetów powołanych jej decyzją: Komitet Wojskowy, Komitet ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego, Komitet Polityki Gospodarczej, Komitet ds. Usług Finansowych i Komitet ds. Bezpieczeństwa.²¹ Obok wymienionych formacji istnieją jeszcze komitety, które nie czerpią swojej legitymacji z traktatów ani decyzji Rady, lecz postrzegane są jako kluczowe ze względu na zarządzanie pracami „zwykłych” grup roboczych. Egzemplifikacją jest Komitet Koordynacyjny ds. Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (CATS), który do niedawna koordynował prace grup roboczych w obszarze byłego III filaru.²²

Istnienie przedstawionej struktury organizacyjnej skutkuje specyficznym procesem podejmowania decyzji. Bazuje on na systemie punktów (A, B, I i II) wprowadzonym w latach 60. XX w. z inicjatywy prezydencji

¹⁷ J. Beyers, G. Dierickx, *The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?*, „Journal of Common Market Studies” vol. 36(3)/1998, s. 290.

¹⁸ Art. 19 ust. 3 Regulaminu Rady.

¹⁹ *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, 11903/11, Bruksela, 22.06.2011, s. 4.

²⁰ T. Larsson, *Precooking the European Union: The World of Expert Groups*, „ESO Report” no. 16/2003, s. 41.

²¹ *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, 11903/11, op.cit., s. 5.

²² H.G. Nilsson, *The Justice and Home Affairs Council w: The Council of the European Union*, eds. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 131–136; J. Lewis, *The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*, „Journal of European Public Policy” vol. 7(2)/2000, s. 279–281. Do wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego CATS miał status traktatowy.

francuskiej.²³ W pierwszym etapie projekt Komisji trafia do Rady i jest przesyłany przez prezydencję do właściwej grupy roboczej. Jeśli jej członkowie osiągną porozumienie, propozycja przeważnie nie podlega dyskusji na wyższych szczeblach, lecz trafia do komitetu specjalnego, jako punkt o oznaczeniu I, po czym jest umieszczana jako punkt A w agendzie spotkania ministrów, na którym odbywa się jej formalna akceptacja. Wyjątek ma miejsce w sytuacji, kiedy projekt rozpatruje SCA, ponieważ nie używa on nomenklatury punktów I i II, lecz dyskutuje wszystkie, nawet kompromisowe ustalenia grup roboczych.²⁴ Gdy grupa robocza nie może osiągnąć porozumienia, przesyła propozycję COREPER jako punkt II, co oznacza, że musi być on przedyskutowany, zanim znajdzie się na szczeblu ministerialnym. Jeśli komitet specjalny wypracuje kompromis, ekspediuje go, jako punkt A, na najwyższy poziom, na którym zostaje formalnie zaakceptowany bez dyskusji. Natomiast w przypadku braku porozumienia, propozycja trafia jako punkt B do agendy spotkania ministerialnego, na którym ma miejsce wypracowanie ostatecznego rozwiązania (po dyskusji).

Prezentowany obraz podejmowania decyzji w Radzie jest jednak poważnym uproszczeniem. W rzeczywistości granice między poziomami struktury są płynne. Egzemplifikację tego zjawiska stanowią tzw. ogólne podejścia (*general approach*), polityczne porozumienia (*political agreement*) i wspólne stanowiska (*common position*) przyjmowane przez ministrów, zanim projekt prawny dotrze na najwyższy szczebel.²⁵ Mają miejsce w sytuacji, gdy na poziomie grup roboczych lub COREPER propozycja legislacyjna napotyka poważne problemy negocjacyjne, ale także gdy ministrowie chcą określić szczególne wytyczne dla niższych szczebli w odniesieniu do ważnych regulacji. W takich przypadkach organy przygotowawcze przesyłają projekt na najwyższy poziom (w agendzie widnieje on jako punkt B), a po wypracowaniu przez ministrów porozumienia przekazywany jest ponownie do prac legislacyjnych, bazując na ustaleniach ministrów. W strukturze Rady funkcjonuje również wiele nieformalnych porozumień, a nawet występują konflikty między organami przygotowawczymi, które powodują, że niektóre komitety najniższego szczebla próbują omijać COREPER i samodzielnie wpływać na agendę spotkań ministerialnych.²⁶ Dotyczy to m.in.

²³ J. de Zwaan, *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making*, Amsterdam 1995, s. 132, przypis 217.

²⁴ P. Culley, op.cit., s. 152.

²⁵ F. Häge, *Politicising Council Decision-Making...*, op.cit., s. 33.

²⁶ O przyczynach tego zjawiska zob.: T. Heukels, J. de Zwaan, *The Configuration of the European Union: Community Dimensions of Institutional Interaction w: Institutional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, eds. D. Curtin, T. Heukels, Dordrecht 1994, s. 213–214.

PSC,²⁷ EFC,²⁸ CATS²⁹ i Komitetu ds. Polityki Handlowej,³⁰ ale także Komitetu Budżetowego.³¹ Reasumując, struktura organizacyjna i proces podejmowania decyzji w Radzie są skomplikowane i poddane wielu, unormowanym nieformalnie, praktykom, co może generować niekontrolowane efekty.

Teoria i hipotezy

Zaprezentowana analiza pokazała, że w Radzie funkcjonuje rozbudowana i skomplikowana struktura organizacyjna. Wykracza ona daleko poza przepisy traktatowe oraz cechuje się wieloma nieformalnymi normami. W takim środowisku pozycja ministrów jest ambiwalentna – z jednej strony podejmują faktyczne decyzje legislacyjne tylko w sytuacji, gdy grupy robocze i COREPER nie są w stanie osiągnąć kompromisu, z drugiej jednak mogą na każdym etapie procedury kształtować treść aktu prawnego przez tzw. polityczne porozumienia. Wpływ ministrów na proces decyzyjny nie jest zatem stabilny, formalnie regulowany, lecz zależny od specyficznych czynników i warunków występujących podczas przyjmowania określonego aktu prawnego. Pojawia się zatem pytanie o tożsamość tych determinantów.

W celu odpowiedzi przyjęto teorię konstruktywizmu społecznego. Jej podstawowym założeniem jest społeczna konstrukcja rzeczywistości.³²

²⁷ A. Kirpsza, *Podejmowanie decyzji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywizmu społecznego*, „Politeja” nr 15/2011.

²⁸ J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 279; M.P.M.C. van Schendelen, op.cit., s. 534.

²⁹ J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 280. Traktat Lizboński zniósł traktatowy status CATS, co spowodowało, że COREPER II uzyskał prawo do jego kontroli i likwidacji. Dlatego już w listopadzie 2009 r. wydał postanowienie, że ten komitet będzie funkcjonować do 1 stycznia 2012 r., po czym nastąpi ewaluacja decydująca o jego dalszym istnieniu. CATS utracił również swoje agendowe i koordynacyjne uprawnienia. Zob.: *Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters (ex-”Article 36 Committee” or „CATS”) – Continuation until 1 January 2012 and re-evaluation by Coreper*, 16070/09, Brussels, 16.11.2009.

³⁰ J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 277.

³¹ Ibidem, s. 277–278.

³² M. Barnett, *Konstruktywizm społeczny w: Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Kraków 2008, s. 315; E. Adler, *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, „European Journal of International Relations” vol. 3(3)/1997, s. 324.

Oznacza to, że definiuje ona strukturę organizacyjną Rady jako środowisko normatywne, wypełnione licznymi instytucjami (w sensie normatywnym), w znaczeniu szerokim, a więc regulami formalnymi (traktatowymi) i nieformalnymi (społecznymi), które jako zmienne niezależne o charakterze autonomicznym mogą konstruować zjawiska i preferencje decydentów.³³ Jest to zatem perspektywa bogatsza w porównaniu z koncepcjami racjonalistycznymi, koncentrującymi się bardziej na regulach formalnych i proceduralnych,³⁴ odrzucającymi ich autonomiczny status i postrzegającymi je tylko jako hamulce działań.³⁵ W konstruktywistycznym środowisku funkcjonują decydenci, refleksyjne istoty społeczne postępujące według logiki stosowności (*logic of appropriateness*), czyli podejmujące działania, które według panujących norm są uważane za właściwe w danej sytuacji.³⁶ Między środowiskiem instytucjonalnym struktury organizacyjnej a decydentami zachodzi zatem specyficzna relacja (*agent-structure relation*)³⁷ – agenci tworzą konstrukty społeczne, które w wyniku procesu internalizacji i obiektywizacji uzyskują autonomiczny status i zaczynają kształtować tożsamość własnych konstruktorów. W rezultacie preferencje, pozycja i decyzje agentów są społecznie konstruowane przez środowisko instytucjo-

³³ J. Checkel, *Social Construction and Integration*, „Journal of European Public Policy” vol. 6(4)/1999, s. 547; Idem, *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*, „International Studies Quarterly” vol. 43(1)/1999, s. 84.

³⁴ D. Heisenberg, *The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” vol. 44(1)/2005, s. 79; C. Crombez, B. Steunenberg, R. Corbett, *Understanding the EU Legislative Process: Political Scientists’ and Practitioners’ Perspectives*, „European Union Politics” vol. 1(3)/2000, s. 373–381.

³⁵ M. Aspinwall, G. Schneider, op.cit., 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” vol. 50(2)/1998, s. 327; M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy w: The Handbook of European Union Politics*, eds. K. Jørgensen, M. Pollack, B. Rosamond, New York 2007, s. 32.

³⁶ J. March, J. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York 1989, s. 160–162; Idem, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” vol. 52 (4)/1998, s. 951–952; T. Risse, „Let’s Argue!”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization” vol. 54(1)/2000, s. 7–11; J. Checkel, *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, „International Organization” vol. 55(3)/2001, s. 560–565.

³⁷ Zob.: A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” vol. 41(3)/1987, s. 335–370; J. Checkel, *Tracing Causal Mechanisms*, „International Studies Review” vol. 8(2)/2005, s. 362–370.

nalne, są zatem endogeniczne, nie zaś, jak mówi koncepcja racjonalistyczna, egzogeniczne, odgórnie dane.³⁸

Przenosząc przedstawione założenia na grunt Rady, można stwierdzić, że ministrowie są uwikłani w liczne zdeformalizowane i sformalizowane konteksty normatywne struktury organizacyjnej, które konstruują nie tylko ich preferencje, ale także stopień zaangażowania. To zatem, czy i kiedy biorą udział w procedurze legislacyjnej, nie wynika z ich indywidualnych preferencji, lecz ze środowiska decyzyjnego, w którym podejmowana jest decyzja, np. kultury podejmowania decyzji, rodzaju aktu prawnego, sposobu głosowania, rodzaju formacji Rady przyjmującej regulację. Analiza tych konstruktów pozwoli określić, kiedy wpływ ministrów na podejmowanie decyzji jest znikomy, a kiedy istotny.

Bazując na podejściu konstruktywistycznym, można postawić osiem hipotez określających poziom zaangażowania ministrów w proces decyzyjny w Radzie. Pierwsza dotyczy sposobu głosowania, rozumianego jako połączenie uregulowanej w przepisach traktatów procedury (zwykłej, kwalifikowanej większości głosów lub jednomyślności) i rodzaju większości (nicejskiej lub lizbońskiej). Dla racjonalistów, zwłaszcza zwolenników modeli przestrzennych,³⁹ jest to istotny kontekst podejmowania decyzji, ponieważ determinuje przestrzeń porozumienia, siłę głosu aktorów oraz koalicje zwyciężające.⁴⁰ Ma również wpływ na podział pracy w Radzie – państwom łatwiej osiągać kompromisy w ramach kwalifikowanej większości głosów niż jednomyślności, dlatego w tej pierwszej procedurze niższe poziomy struktury są w stanie wypracować porozumienie samodzielnie. W warunkach jednomyślności jest to niemożliwe, groźba weta oraz duża waga negocjowanych spraw wymaga decyzji politycznych, a więc na szczeblu ministerialnym.⁴¹

Z perspektywy konstruktywizmu racjonalistyczny pogląd jest nieuzasadniony. Obok formalnych reguł głosowania funkcjonują w Radzie także

³⁸ Zob.: J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View* w: *The Handbook of International Relations*, eds. W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons, London 2002, s. 60.

³⁹ B. Hörl, A. Warntjen, A. Wonka, *Built on Quicksand? A Decade of Procedural Spatial Models on EU Legislative Decision-Making*, „Journal of European Public Policy” vol. 12(3)/2005, s. 592–606.

⁴⁰ M. Hosli, *Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” vol. 34(2)/1996, s. 255–273.

⁴¹ F. Häge, *Committee Decision-Making in the Council of the European Union*, „European Union Politics” vol. 8(3)/2007, s. 307.

normy nieformalne, które, zgodnie z szerokim podejściem do instytucji, mogą deformować znaczenie tych pierwszych, kształtując zupełnie inne sposoby postępowania. Najważniejsza spośród nich jest kultura konsensu polegająca na poszukiwaniu porozumienia satysfakcjonującego wszystkich członków Rady.⁴² Efekty stosowania tej normy są zaskakujące – choć traktaty zawierają formułę głosowania kwalifikowaną większością głosów, to członkowie Rady w ogóle nie głosują,⁴³ nie poszukują zwyciężających koalicji,⁴⁴ ok. 80% aktów prawnych przyjmuje bez żadnego sprzeciwu⁴⁵ i osiąga większość znacznie wyższą niż traktatowe wymogi.⁴⁶ Kultura konsensu dotyczy w takim samym stopniu przyjmowania aktów prawnych w ramach zasad jednomyślności i kwalifikowanej większości głosów, dlatego można założyć, że zaangażowanie ministrów nie będzie zależało od sposobu głosowania. Stąd:

Hipoteza 1. Sposób głosowania nie wpływa na zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny.

Druga hipoteza odpowiada na pytanie, czy zaangażowanie ministrów w prace legislacyjne w Radzie jest zależne od rodzaju negocjowanego aktu prawnego. Racjonalisci twierdzą, że w przypadku dyrektyw udział w procesie decyzyjnym szczebla ministerialnego Rady powinien być większy, a w odniesieniu do rozporządzeń i decyzji – mniejszy. Wynika to z faktu, że przyjmowaniu pierwszych aktów prawnych często towarzyszą konflikty polityczne, ponieważ jako instrumenty harmonizacji prawa mogą powodować

⁴² D. Heisenberg, op.cit., s. 65–90; D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” vol. 40(1)/2009, s. 31–50; J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, „International Organization” vol. 59(4)/2005, 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” vol. 36(4)/1998, s. 479–504; A. Juncos, K. Pomorska, *Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups*, „European Integration Online Papers” vol. 10(11)/2006, s. 8–9.

⁴³ H. Wallace, *The Council: An Institutional Chameleon?*, „Governance” vol. 15(3)/2002, s. 336.

⁴⁴ F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” vol. 44(1)/2006, s. 175–177.

⁴⁵ A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, „Studia Polityczne” nr 28/2011, s. 321–322; D. Heisenberg, op.cit., s. 72; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 163; M. Mattila, *Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers After the 2004 Enlargement*, „European Journal of Political Research” vol. 48(6)/2009, s. 844.

⁴⁶ W okresie 2003–2010 średnia większość, jaką przyjmowano akty prawodawcze, wynosiła między 98 a 99%. Zob.: A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu...*, op.cit., s. 323–324.

całościową zmianę polityk unijnych oraz generować duże koszty. Natomiast rozporządzenia i decyzje są regulacjami technicznymi oraz administracyjnymi, niewymagającymi politycznych ustaleń.⁴⁷ Konstruktywiści z tym się nie zgadzają. Opisana wyżej kultura konsensu w równym stopniu obowiązuje przy przyjmowaniu każdego rodzaju aktów prawnych. Tym bardziej że od 2000 r. liczba dyrektyw, rozporządzeń i decyzji była bardzo podobna, np. w 2004 r. wynosiła odpowiednio: 51, 76 i 61.⁴⁸ Ponadto trudno ufać twierdzeniu, że dyrektywy są bardziej upolitycznione niż pozostałe akty prawne. Badania jakościowe dowodzą, że przy przyjmowaniu wszystkich regulacji sprawy polityczne i techniczne są prawie zawsze ze sobą powiązane i trudne do rozgraniczenia.⁴⁹ Dlatego:

Hipoteza 2. Rodzaj aktu prawnego nie wpływa na zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny.

Według zwolenników racjonalizmu czynnikiem wpływającym na status ministrów są procedury prawodawcze. W przypadku konsultacji, w której formalna pozycja Parlamentu jest słaba,⁵⁰ Rada ma monopol legislacyjny, tym samym nie jest poddawana zewnętrznym presjom generującym potrzebę ustępstw politycznych na najwyższym szczeblu. Proces decyzyjny może zatem rozgrywać się na niższych poziomach, a zaangażowanie ministrów ogranicza się do najważniejszych aktów prawnych, wymagających jednomyślności. Inna sytuacja występuje w zwykłej procedurze ustawodawczej (dawnym współdecydowaniu), w której pojawia się „prawie” równoprawniony konkurent – Parlament.⁵¹ Uchwalenie regulacji jest niemoż-

⁴⁷ F. Häge, *The Division of Labour...*, op.cit., s. 507.

⁴⁸ F. Häge, *The European Union Policy-Making Dataset*, „European Union Politics” vol. 12(3)/2011, s. 455–477; Idem, *Supporting Information. The European Union Policy-Making Dataset*, s. 4, <http://frankhaege.eu/files/Research/FMHaege%202010%20EU%20Policy-Making%20Dataset%20101121%20supporting%20information.pdf> [dostęp 13.12.2011].

⁴⁹ E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” vol. 12(4)/2005, s. 620.

⁵⁰ C. Crombez, *Legislative Procedures in the European Community*, „British Journal of Political Science” vol. 26(2)/1996, 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” vol. 37(3)/2011, s. 515; P. Moser, *A Theory of the Conditional Influence of the European Parliament in the Cooperation Procedure*, „Public Choice” vol. 91(3–4)/1997, s. 345; R. Scully, *The European Parliament and the Co-decision Procedure: A Reassessment*, „Journal of Legislative Studies” vol. 3(3)/1997, s. 60; G. Garrett, *From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision-Making in the European Union*, „Electoral Studies” vol. 14(3)/1995, s. 294.

⁵¹ Zob.: przypis 6.

liwe bez satysfakcjonującego obie strony kompromisu, toteż gdy występuje różnica stanowisk między instytucjami, podejmowanie decyzji w Radzie staje się bardziej upolitycznione i wymaga zaangażowania ministrów.⁵² Dlatego według racjonalistów zwykła procedura ustawodawcza zwiększa udział ministrów w procesie decyzyjnym, natomiast konsultacja – zmniejsza.⁵³

Zwolennicy konstruktywizmu zajmują odmienne stanowisko. W procedurach legislacyjnych nie uczestniczą odizolowane i unitarne instytucje, lecz ich reprezentanci, którzy, z racji kierowania się logiką stosowności, postępują zgodnie z wymogami kontekstów społecznych, którym podlegają. W procedurach prawodawczych najbardziej istotny jest kontekst międzyinstytucjonalny, który generuje współzależność normatywną w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Pierwsza polega na tym, że częste interakcje między decydentami reprezentującymi kilka instytucji prowadzą do budowania nieformalnych relacji i norm, które deformują formalne różnice między formułami legislacyjnymi. Przykładem takiej praktyki jest trilog, mechanizm spotkań delegatów Rady, Komisji i Parlamentu, którzy za zamkniętymi drzwiami ustalają porozumienia dotyczące finalnej treści aktów prawnych, implementowane następnie w ramach tych instytucji.⁵⁴ Praktykowane są obecnie w przypadku wszystkich zwykłych procedur ustawodawczych oraz w ok. 15% konsultacji,⁵⁵ a ich rezultatem jest zjawisko finalizacji procedur w pierwszym czytaniu oraz faktyczna likwidacja drugiego i trzeciego czytania.⁵⁶ Natomiast współzależność przedmiotowa wynika z faktu, że unijne akty prawne często cechują się powiązaną treścią, jednoczesnym czasem rozpatrywania i podobieństwem norm kierujących procesem decyzyjnym. Na przykład projekt przyjmowany w ramach konsultacji i dotyczący dopłat dla rolników może być sprzężony z inną propozycją związaną z pomocą dla obszarów wiejskich, która jest w tym samym momencie

⁵² F. Häge, *Politicising Council Decision-Making...*, op.cit., s. 30.

⁵³ Ibidem, s. 38, 40; Idem, *The Division of Labour...*, op.cit., s. 512.

⁵⁴ 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 Council*, „Comparative Political Studies” vol. 37(10)/2004, s. 1197; Idem, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, „Governance” vol. 16(4)/2003, s. 592; A. Rasmussen, *Early Conclusion in Bicameral Bargaining: Evidence from the Co-decision Legislative Procedure of the European Union*, „European Union Politics” vol. 12(1)/2011, s. 41–64.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu...*, op.cit., s. 329.

rozpatrywana w zwykłej procedurze ustawodawczej. Efektem współzależności przedmiotowej jest nieformalna degradacja różnic między procedurami legislacyjnymi, co widać dokładnie w przypadku konsultacji, powszechnie postrzeganej jako formuła, w której Parlament odgrywa niewielką rolę. W rzeczywistości posłowie mogą wykorzystywać współzależność w celu przeforsowania własnych postulatów, stosując np. prawo opóźnienia, czyli wstrzymywanie się z dostarczaniem opinii, bez której Rada nie może podjąć decyzji, lub metodę pakietową, uzależniając przyjęcie aktu w zwykłej procedurze ustawodawczej od koncesji w konsultacji.⁵⁷ Jeśli zatem unijne procedury uległy egalitaryzacji, to bezzasadne jest różnicowanie statusu ministrów. Stąd:

Hipoteza 3. Procedura legislacyjna nie wpływa na zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny.

Czynnikiem zwiększającym zaangażowanie ministrów powinno być duże znaczenie projektu prawnego. W unijnym procesie decyzyjnym wielokrotnie pojawiają się propozycje legislacyjne, które są uznawane przez europejską lub narodową opinię publiczną za szczególnie ważne. Ministrowie działają wtedy w znacznie szerszym niż struktura organizacyjna kontekście społecznym i pod wpływem zewnętrznych presji muszą się wykazywać odpowiednim zaangażowaniem. Waga regulacji powoduje, że są oceniani i kontrolowani przez obywateli. Ponieważ zależy im na poparciu i ponownej elekcji, starają się pokazywać z dobrej strony. O ile zatem sprawy nieistotne i nienagłośnione będą przekazywane na niższe szczeble Rady, o tyle w przypadku aktów prawnych o dużym znaczeniu ministrowie powinni wykazywać się większym zaangażowaniem. Dlatego:

Hipoteza 4. Im ważniejszy akt prawny, tym większe zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny.

Na większe zaangażowanie ministrów mogą też wpływać poprawki Parlamentu Europejskiego do projektów. Biorąc pod uwagę zdiagnozowaną przez konstruktywizm współzależność normatywną, istotne modyfikacje tej instytucji muszą być wzięte pod uwagę przez Radę, inaczej grozi nie tylko niepowodzenie w realizacji danej procedury i brak pożądanego regulacji, ale

⁵⁷ R. Kardasheva, *The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” vol. 47(2)/2009, s. 385–409; A. Kirpsza, *Formalnie słaby, nieformalnie silny. Pozycja Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia ustanawiającego zasady dobrowolnej modulacji płatności bezpośrednich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 5/2011.

także zablokowanie innych postępowań legislacyjnych. Takie niebezpieczeństwo może zmniejszyć tylko polityczna decyzja ministrów zapewniająca ustępstwa na rzecz posłów. Ponadto, gdy Parlament proponuje poprawki, organizowane są trilogi. Choć ministrowie w nich nie uczestniczą, to w szczególnie trudnych negocjacjach z legislaturą określają mandat negocjacyjny reprezentantów Rady (porozumienia polityczne).⁵⁸ Jednocześnie starają się monitorować efekty tych spotkań w najważniejszych sprawach, aby delegaci nie przekraczali granic mandatów.⁵⁹ Dlatego:

Hipoteza 5. Poprawki Parlamentu Europejskiego wpływają na większe zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny.

Zgodnie z założeniami racjonalizmu głównymi decydentami w Radzie są rządy państw członkowskich. W negocjacjach kierują się interesami narodowymi, będącymi wypadkową preferencji krajowych grup społecznych, których agregację i realizację opisuje dwupoziomowy model Roberta Putnama.⁶⁰ Rządy państw członkowskich są traktowane unitarnie,⁶¹ co oznacza, że narodowi eksperci oraz stali przedstawiciele działający na niższych szczeblach struktury Rady są idealnymi agentami rządów i tak samo jak ministrowie postępują według logiki konsekwencji,⁶² dążąc do maksymalizacji interesów państwa, które reprezentują. Urzędnicy są uzależnieni od krajowych preferencji i bez politycznej zgody swoich mocodawców nie mogą się od nich uwolnić. Gdy zatem rozbieżność interesów jest duża i utrudnia osiągnięcie porozumienia, urzędnicy niższych poziomów przesyłają projekt do rozstrzygnięcia na szczebel ministerialny. Natomiast w sytuacji, gdy preferencje są podobne, decyzja jest częściej przyjmowana na niższych poziomach.⁶³

Konstruktywiści proponują inny obraz negocjacji w Radzie. Według nich w negocjacjach biorą udział nie unitarne rządy państw, lecz istoty spo-

⁵⁸ W trilogach uczestniczą ze strony Rady przedstawiciele prezydencji. Zob.: H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal...*, op.cit., s. 588.

⁵⁹ Zob.: D. Judge, D. Earnshaw, 'Relais Actors' and Co-decision First Reading Agreements in the European Parliament: the Case of the Advanced Therapies Regulation, „Journal of European Public Policy” vol. 18(1)/2011, s. 53–71; H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation...*, op.cit., s. 1190–1191.

⁶⁰ A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach*, „Journal of Common Market Studies” vol. 31(4)/1993, s. 473–524; R. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, „International Organization” vol. 42(3)/1988, s. 427–460.

⁶¹ F. Häge, *Committee Decision-Making...*, op.cit., s. 300, 306.

⁶² J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics...*, op.cit., s. 949–951.

⁶³ F. Häge, *Committee Decision-Making...*, op.cit., s. 307.

łeczne, reprezentujące określone podmioty i uwikłane w liczne konteksty normatywne.⁶⁴ Preferencje decydentów są endogeniczne, to znaczy pozabawione stałości i, zgodnie z logiką stosowności, współkształtowane przez środowisko instytucjonalne. Poddają się oni takiemu sposobowi negocjacji, który jest adekwatny i normatywnie przyjęty w danych warunkach społecznych – mogą deliberować, argumentować lub rozwiązywać problemy (*problem-solving*), ale także targować się (*bargaining*) czy wymieniać preferencjami (*exchange*).⁶⁵ Maksymalizacja własnych interesów nie stanowi zatem stałej reguły w Radzie, a biorąc pod uwagę kulturę konsensu, jest normą rzadką, czasami sankcjonowaną.⁶⁶ Ponadto urzędnicy niższych szczebli Rady nie są agentami ministrów, można ich raczej określić jako jednostki zakorzenione w wielu kontekstach („*multiple embeddedness*”)⁶⁷ lub posiadające twarz zwróconego w dwie przeciwne strony starorzymskiego boga Janusa.⁶⁸ Dotyczy to zwłaszcza ambasadorów COREPER, którzy nierzadko kierują się subiektywnymi ocenami, przeżywają konflikty między narodową a europejską tożsamością, ulegają nieformalnym relacjom i wydają decyzje różniące się od instrukcji ministerialnych.⁶⁹ Te wszystkie konstrukty nie są bez znaczenia dla efektów i kształtu procesu decyzyjnego w Radzie.

Jakie konsekwencje ma omówione podejście dla zaangażowania ministrów? Otóż, skoro preferencje i sposób negocjacji są kształtowane przez konsensualne środowisko instytucjonalne Rady, to ewentualna dywergencja interesów między ministrami nie generuje automatycznego przesyłania projektu do rozstrzygnięcia na najwyższym szczeblu. Mówiąc przenośnie, struktury społeczne mogą samodzielnie doprowadzić do konwergencji stanowisk decydentów, powodując, że zamiast maksymalizować swoje prefe-

⁶⁴ J. Beyers, G. Dierickx, *The Working Groups of the Council...*, op.cit., s. 292; J. Beyers, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials*, „International Organization” vol. 59(4)/2005, s. 910.

⁶⁵ A. Warntjen, *Mode(l)s of Decision-Making in the Council of the European Union*, paper being prepared for the 11th Biennial Conference of European Union Studies Association, Los Angeles, April 2009, s. 16; J. Lewis, *How Institutional Environments Facilitate Co-operative Negotiation Styles in EU Decision-Making*, „Journal of European Public Policy” vol. 17(5)/2010, s. 648–664.

⁶⁶ 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” no. 6/2007, s. 22–23.

⁶⁷ J. Beyers, op.cit., s. 901.

⁶⁸ D. Bostock, *Coreper Revisited*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40(2)/2002, s. 217.

⁶⁹ J. Lewis, *The Janus Face of Brussels...*, op.cit., s. 937–971.

rencje, będą skutecznie poszukiwali porozumienia satysfakcjonującego wszystkich. Dlatego:

Hipoteza 6. Dywergencja preferencji ministrów nie wpływa na ich zaangażowanie w proces decyzyjny.

Struktura organizacyjna Rady jest pełna różnych kontekstów normatywnych. Występują w niej zatem również reguły podejmowania decyzji inne niż kultura konsensu, która, jak pokazano powyżej, nie jest obecna w ok. 20% wszystkich procedur legislacyjnych, w szczególności tych, których przedmiot stanowią projekty dystrybucyjne lub polityczne. Do tej grupy można zaliczyć propozycje z zakresu rolnictwa, najczęściej kontestowane przez państwa i cechujące się konfliktowym stylem negocjacji.⁷⁰ Można przypuszczać, że w tej materii zaangażowanie ministrów jest duże, gdyż stanowi reakcję na ochronę narodowych interesów i budowanie koalicji zwyciężających. Jednak, zgodnie z zasadami konstruktywizmu, najpierw należy zbadać strukturę organizacyjną AGRIFISH i upewnić się, czy nie generuje transformacyjnych efektów, likwidujących potrzebę udziału w procesie decyzyjnym najwyższego szczebla. Analiza prowadzi do wniosku, że jest ona rozbudowana – AGRIFISH ma 82 grupy robocze oraz własny komitet specjalny (SCA). Ten drugi organ przygotowawczy krańcowo różni się od COREPER, bo składa się przeważnie z wysokich urzędników ministerstw rolnictwa przybywających na spotkania ze stolic, a więc mniej podatnych na socjalizację, dyskutuje nad każdym projektem opracowanym przez najniższy poziom Rady (brak systemu punktów I i II), często stosuje metodę maratonów (*marathon sessions*), czyli organizację długich, męczących negocjacji aż do osiągnięcia porozumienia, oraz podejmuje decyzje w oparciu o wymianę ustępstw i poszukiwanie najmniejszego wspólnego mianownika, bez respektowania charakterystycznych dla ambasadorów norm społecznych.⁷¹ Oznacza to, że środowisko instytucjonalne SCA odpowiada naturze spraw rolniczych, panujące w nim normy są właściwym polem do konfliktowych negocjacji, dzięki czemu decydenci niższych szczebli mogą wypracowywać stabilne kompromisy. Ministrowie nie muszą wtedy dublować swojej pracy, lecz mogą skupić się na najważniejszych kwestiach. Dlatego:

Hipoteza 7. Podejmowanie decyzji w AGRIFISH cechuje się niskim zaangażowaniem ministrów.

Podobna argumentacja dotyczy ECOFIN. Projekty ekonomiczno-finance są dystrybucyjne, a więc charakteryzują się dominacją logiki konsekwencji. Odgrywają kluczową rolę w „kompleksowej współzależności”, dlatego

⁷⁰ F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 171.

⁷¹ J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 276; P. Culley, op.cit., s. 152–153.

ministrowie starają się wywalczyć dla swoich państw jak najwięcej funduszy i korzystnych regulacji fiskalno-budżetowych. Jednak dywergencję ich preferencji niweluje dość rozbudowana struktura organizacyjna ECOFIN, składająca się z 19 grup roboczych z traktatowym EFC i międzyrządowymi komitetami ds. Usług Finansowych i ds. Polityki Gospodarczej,⁷² a także specyficznej formacji, sformalizowanej w Traktacie Lizbońskim, zwanej Eurogrupą, w ramach której działa Grupa Robocza ds. Eurogrupy. To powoduje, że zanim propozycja dotrze na najwyższy szczebel, jest negocjowana w silnie umocowanych prawnie i zaufanych organach, co pozwala odciążyć ministrów. Ponadto w sprawach ekonomicznych EFC ma większe znaczenie niż COREPER II. Po wielu latach konfliktu o ustalanie agendy ECOFIN oba komitety określiły bowiem zasady podziału pracy, według których pierwszy koncentruje się na koordynacji polityk państw i wypracowywaniu kompromisów dotyczących materii ekonomiczno-finansowych, podczas gdy drugi zajmuje się sprawami instytucjonalnymi i legislacyjnymi.⁷³ Rezultatem tych ustaleń jest mała liczba projektów rozstrzygana przez ambasadorów.⁷⁴ W skład EFC wchodzi wysocy urzędnicy ministerstw finansów i gospodarki, będący bliskimi współpracownikami ministrów, a także delegaci narodowych banków, dzięki czemu można lepiej koordynować preferencje narodowe. W Komitecie tym wykształciła się również, w odróżnieniu od SCA, podobna do COREPER kultura kompromisu,⁷⁵ charakterystyczna także dla grona ministrów ECOFIN,⁷⁶ co obniża poziom konfliktu między członkami Rady i generuje satysfakcjonujące porozumienia bez udziału ministrów. Dlatego:

Hipoteza 8. Podejmowanie decyzji w ECOFIN cechuje się niskim zaangażowaniem ministrów.

Empiryczna weryfikacja hipotez konstruktywizmu społecznego

W niniejszej części artykułu dokonano ilościowej weryfikacji konstruktywistycznych hipotez za pomocą statystycznej regresji logistycznej. Bazę empiryczną stanowi 439 projektów spełniających trzy kryteria: po pierw-

⁷² Wykaz organów przygotowawczych Rady, 11903/11..., op.cit., s. 3–4, 8.

⁷³ S. Korkman, *The Ecofin Council and the Eurogroup w: The Council of the European Union*, eds. M. Westlake, D. Galloway, London 2006, s. 98–99; J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 279.

⁷⁴ F. Häge, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” vol. 46(3)/2008, s. 546.

⁷⁵ J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 279.

⁷⁶ S. Korkman, op.cit., s. 100–101.

sze, były przesłane przez Komisję Radzie i Parlamentowi między 1 lipca 2000 r. a 1 stycznia 2004, po drugie, zostały przyjęte we współdecydowaniu i konsultacji, po trzecie, do 1 stycznia 2005 r. zostały formalnie uchwalone przez Radę na szczeblu ministerialnym.⁷⁷

W regresji zastosowano dwie zmienne zależne. Pierwsza określa poziom zaangażowania ministrów w proces decyzyjny i jest nazwana „Decyzje ministrów”. Ma dychotomiczną wartość 1 – gdy ostateczną, faktyczną decyzję w sprawie danego projektu podjęli ministrowie, a więc gdy w agendzie spotkania Rady formalizującego prace komitetów i grup roboczych dana propozycja widnieje jako punkt B, lub 0 – gdy faktyczna decyzja została podjęta na niższych szczeblach struktury organizacyjnej, czyli gdy w agendzie spotkania Rady formalizującego wcześniejsze prace grup roboczych i komitetów dany projekt widnieje jako punkt A. Druga zmienna zależna dotyczy poziomu zaangażowania ministrów w proces uchwalania (dyskutowania) projektu i jest określona mianem „Dyskusje ministrów”. Jej wprowadzenie wynika z przedstawionego wyżej faktu, że ministrowie czasami włączają się w prace legislacyjne toczone na niższych poziomach Rady, organizując specjalne dyskusje finalizowane porozumieniem politycznym. Omawiana zmienna pozwoli zatem sprawdzić, czy konstruktywistyczne hipotezy są prawdziwe także w odniesieniu do dyskusji. Zmienna „Dyskusje ministrów” przyjmuje dychotomiczną wartość 1 – gdy podczas uchwalania aktu prawnego odnotowano choćby jedną dyskusję na poziomie ministerialnym, a więc gdy przed spotkaniem formalizującym akt prawny zdiagnozowano co najmniej jedno posiedzenie ministerialne, w agendzie którego widniał on jako punkt B, lub 0 – gdy ministrowie ani razu nie podjęli dyskusji nad propozycją przed spotkaniem formalizującym.

W regresji jest również siedem zmiennych niezależnych, odpowiadających hipotezom. Pierwsza hipoteza, stanowiąca, że sposób głosowania w Radzie nie wpływa na zaangażowanie ministrów, jest testowana za pomocą zmiennej dychotomicznej „Sposób głosowania”. Wartość owej zmiennej wynosi 1 – jeśli akt prawny przyjęto kwalifikowaną większością głosów, 0 – gdy jednomyślnie. Druga hipoteza, że rodzaj aktu prawnego nie implikuje poziomu zaangażowania ministrów w prace legislacyjne, jest sprawdzana przy użyciu zmiennej trzywartościowej „Rodzaj aktu prawnego”, która przyjmuje wartość 1 – jeśli regulacja jest dyrektywą, 2 – jeśli jest rozporządzeniem, 3 – jeśli jest decyzją. Trzecia hipoteza, że procedura legislacyjna nie wpływa na zaangażowanie ministrów, jest testowana za pomocą zmiennej dychoto-

⁷⁷ Niniejsza baza danych została opracowana przez Franka Häge i znajduje się na stronie internetowej <http://frankhaege.eu/downloads>. Zob. także: F. Häge, *Committee Decision-Making...*, op.cit., s. 311–312.

micznej „Procedura legislacyjna”. Zmienna ma wartość 1 – jeśli akt prawny przyjęto we współdecydowaniu, lub 0 – gdy w konsultacji. Czwarta hipoteza, że ważność aktu prawnego zwiększa zaangażowanie ministrów, jest sprawdzana przy użyciu zmiennej ciągłej „Ważność”. Zmienna ta bazuje na liczbie wyszczególnień (*recitals*) zawartych na początku każdego aktu prawnego⁷⁸ i, w zależności od niej, przyjmuje wartości od 1 do 62. Piąta hipoteza, że poprawki Parlamentu zwiększają zaangażowanie ministrów, jest testowana za pomocą zmiennej „Poprawki PE”. Zmienna jest równa 1 – gdy projektowi towarzyszyła choćby jedna poprawka tej instytucji, lub 0 – gdy nie było żadnych modyfikacji ze strony Parlamentu. Szósta hipoteza, że dywergencja preferencji ministrów nie implikuje wielkości ich zaangażowania, jest testowana z wykorzystaniem zmiennej ciągłej „Dywergencja preferencji ministrów”. Wartość zmiennej zawiera się w przedziale 1,6900006–6,489645, obliczonym na podstawie *Political Data Yearbook*, wydawanego przez „European Journal of Political Research”,⁷⁹ oraz wywiadów z politykami w ramach *Chapel Hill 2002*.⁸⁰ Siódma hipoteza, że podejmowanie decyzji w AGRIFISH cechuje się niskim zaangażowaniem ministrów, jest weryfikowana za pomocą zmiennej „AGRIFISH”. Wartość zmiennej wynosi 1 – gdy projekt był rozpatrywany przez tę formację, lub 0 – w sytuacji odwrotnej. Ósma hipoteza, że podejmowanie decyzji w ECOFIN cechuje się niskim zaangażowaniem ministrów, jest testowana przy użyciu zmiennej „ECOFIN”. Zmienna przyjmuje wartość 1 – gdy projekt był rozpatrywany przez tę formację, lub 0 – w sytuacji odwrotnej.

Uzyskane obserwacje podzielono na cztery modele, po dwa dla każdej zmiennej zależnej. Modele 1. i 3. zawierają zmienne niezależne odnoszące się do hipotez nr 1–6. Rzeczne determinanty są uzupełnione w modelach 2. i 4. o zmienne fikcyjne (*dummy variables*) odpowiadające formacjom Rady, dla których kategorię odniesienia stanowi EDU. Celem tego zabiegu jest kontrolowanie potencjalnych efektów zakłócających analizę, wynikających z różnorodnej specyfiki podejmowania decyzji oraz przedmiotu rozstrzyganych projektów w formacjach Rady. Modele 2. i 4. pozwolą również zweryfikować hipotezy nr 7–8 oraz sprawdzić poziom zaangażowania ministrów w zależności od formacji Rady, w której dany projekt jest negocjowany.

⁷⁸ Ibidem, s. 315; R. Kardasheva, *The Power to Delay...*, op.cit., s. 393, 398.

⁷⁹ Zob.: strona internetowa „European Journal of Political Research” – <http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291475-6765>.

⁸⁰ Zob.: informacje dotyczące kodowania używanej w niniejszym artykule bazy danych – <http://frankhaege.eu/files/Data/EUP2007/FMHaegeEUPcodebook.txt>; F. Häge, *Committee Decision-Making...*, op.cit., s. 313; L. Hooghe, G. Marks, M. Steenbergen, M. Vachudova, *Chapel Hill Data Set on Positioning of Political Parties on European Integration 2002*, University of North Carolina, Chapel Hill 2005, http://www.unc.edu/~gwm/da_ta_pp.php.

Tabela 1. Wyniki regresji logistycznej – czynniki wpływające na zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny i dyskusje nad projektami prawnymi w Radzie

Zmienna zależna: zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny i dyskusje w Radzie					
		Decyzje ministrów		Dyskusje ministrów	
Nr hipotezy	Zmienna niezależna	Model 1.	Model 2.	Model 3.	Model 4.
1	Sposób głosowania	0,514 (0,384)	0,281 (0,492)	- 0,032 (0,423)	- 0,771 (0,573)
2	Rodzaj aktu prawnego	- 0,046 (0,151)	- 0,122 (0,168)	- 0,041 (0,175)	- 0,056 (0,206)
3	Procedura legislacyjna	- 0,102 (0,305)	- 0,984** (0,405)	0,239 (0,337)	- 0,714 (0,470)
4	Ważność	0,076*** (0,015)	0,080*** (0,015)	0,159*** (0,024)	0,164*** (0,026)
5	Poprawki PE	2,376*** (0,542)	2,379*** (0,556)	2,378*** (0,464)	2,544*** (0,521)
6	Dywergencja preferencji ministrów	0,051 0,118	(0,116) (0,201)	0,106 0,135	(0,039) (0,255)
	Zmienne kontrolne	Model 1.	Model 2.	Model 3.	Model 4.
7	AGRIFISH	-	- 1,585** (0,730)	-	- 0,677 (0,827)
	JHA	-	- 2,390** (0,933)	-	- 2,166** (1,076)
	TTE	-	- 0,255 (0,740)	-	2,134** (0,958)
8	ECOFIN	-	- 1,812** (0,864)	-	- 1,785* (1,001)
	EPSCO	-	- 0,881 (0,778)	-	- 0,035 (0,924)
	ENVI	-	- 0,059 (0,816)	-	0,883 (0,983)
	COMP	-	- 1,104 (0,856)	-	- 0,347 (1,008)
	Stała	- 3,756*** (0,757)	- 1,745 (1,385)	- 3,818*** (0,797)	- 2,292 (1,680)
	Chi-kwadrat Walda	100,550***	127,715***	175,656***	231,425***
	Pseudo-R-kwadrat (Nagelkerke)	0,273	0,337	0,45	0,559
N	439	439	439	439	

Objaśnienia: * wyniki istotne w przedziale $p < 0,1$ (10%); ** $p < 0,05$ (5%); *** $p < 0,01$ (1%). Wyniki istotne statystycznie wyróżniono pogrubioną czcionką. N – oznacza liczbę obserwacji.

Tabela 1. przedstawia wyniki regresji. Zgodnie z konstruktywistycznymi przewidywaniami, sposób głosowania, rodzaj aktu prawnego i procedura legislacyjna nie wpływają na zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny (hipotezy nr 1–3). Tylko w drugim modelu ostatnia z tych kategorii jest istotna statystycznie, przy czym ujemna wartość zmiennej oznacza, że prawdopodobieństwo podjęcia faktycznej decyzji przez ministrów jest mniejsze we współdecydowaniu niż w konsultacji, co jest także sprzeczne z teoriami racjonalistycznymi. Otrzymane wyniki potwierdzają zatem siłę kultury konsensu w Radzie.

We wszystkich modelach można również zaobserwować, że waga projektów oraz poprawki Parlamentu istotnie zwiększają prawdopodobieństwo zaangażowania decyzyjnego i dyskusyjnego ministrów (hipotezy nr 4 i 5). Szczególne znaczenie ma wartość tej drugiej zmiennej, ponieważ prowadzi do wniosku, że aby podnieść stopień upolitycznienia procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej, należy zwiększać uprawnienia Parlamentu. Nie chodzi jednak o reformę proceduralną (np. poszerzenie zwykłej procedury ustawodawczej), gdyż, jak dowodzi konstruktywizm, współzależność normatywna osłabia różnice między formułami legislacyjnymi. Bardziej pożądane jest zwiększenie liczby obszarów, w których posłowie mogliby proponować poprawki do projektów, np. we WPZiB czy dawnym III filarze.

Potwierdzenie znajduje także konstruktywistyczna hipoteza, że różnorodność preferencji nie ma wpływu na zaangażowanie ministrów (hipoteza nr 6). Rzeczona zmienna jest nieistotna statystycznie we wszystkich czterech modelach. Wynik ten dowodzi, że środowisko instytucjonalne Rady ma konstruujący i transformacyjny wpływ na preferencje, może zbliżać nawet znacznie różniące się interesy ministrów. Jest to zatem zgodne z rezultatami badań jakościowych, wskazującymi obecność w środowisku instytucjonalnym Rady kooperatywnych stylów negocjacji.⁸¹

Regresja potwierdza także hipotezy konstruktywizmu dotyczące AGRIFISH i ECOFIN (hipotezy nr 7 i 8). Ujemna i istotna statystycznie wartość zmiennej „AGRIFISH” oznacza, że podejmowanie decyzji w ramach tej formacji zmniejsza prawdopodobieństwo zaangażowania ministrów. Efekt ten jest jednak niewidoczny w przypadku dyskusji. Także wartość zmiennej „ECOFIN” jest ujemna i istotna statystycznie zarówno w przypadku decyzji, jak i dyskusji ministrów. Oznacza to, że struktury organizacyjne tych formacji są dostosowane do konfliktowych stylów nego-

⁸¹ J. Lewis, *The Impact of Institutional Environments on Negotiation Styles in EU Decision Making*, paper prepared for the European Union Studies Association (EUSA) Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, CA, 23–25 April 2009.

cjacji i umożliwiają osiągnięcie porozumienia na niższych szczeblach. Jednak podane wyniki należy interpretować z dużą ostrożnością, gdyż zmienne przybierają różne wartości, w zależności od kategorii odniesienia.

Również ujemna i istotna statystycznie jest wartość zmiennej „JHA”, co oznacza niskie prawdopodobieństwo zaangażowania ministrów w prace legislacyjne prowadzone w tej formacji. Wytlumaczyć to można faktem, że wyjątkowo w tej Radzie funkcjonuje czteropoziomowa struktura organizacyjna (grupy robocze → CATS → COREPER II → ministrowie) oraz mnóstwo nieformalnych formacji (np. radcowie JHA), co daje większe możliwości osiągnięcia porozumienia przed posiedzeniem najwyższego szczebla.⁸² Ponadto kluczową rolę w JHA odgrywa CATS, który z racji statusu traktatowego (w badanym okresie), rozbudowanej struktury własnych „grup sterujących”, koordynacji prac grup roboczych (w ramach JHA działa ich 19)⁸³ oraz wyraźnie międzyrządowego charakteru (brak kultury konsensu; członkowie są wyższymi urzędnikami ministerstw spraw wewnętrznych i sprawiedliwości spotykającymi się raz w miesiącu)⁸⁴ jest właściwym forum do konfliktowych negocjacji charakterystycznych dla spraw z dawnego III filaru. Należy jednak podkreślić, że po zmianach wprowadzonych przez Traktat Lizboński CATS stracił na znaczeniu na korzyść COREPER II i COSI,⁸⁵ co może przyczynić się do uwspólnotwienia tego obszaru, a tym samym zwiększenia aktywności ministrów.

Większość zmiennych odpowiadających pozostałym formacjom Rady uzyskuje nieistotne i ujemne wartości, co dowodzi małego prawdopodobieństwa aktywności ministrów. Jest tylko jeden wyjątek: TTE. Rzeczona zmienna przyjmuje dodatnią wartość i jest istotna statystycznie, ale tylko w przypadku dyskusji ministrów. Można to wytłumaczyć faktem, że TTE zajmuje się sprawami konfliktowymi, o dużej liczbie sprzeciwów w Radzie⁸⁶ i procedur pojednawczych (50% wszystkich),⁸⁷ lecz nie posiada rozwiniętej struktury organizacyjnej (siedem grup roboczych, brak traktatowych),⁸⁸

⁸² H.G. Nilsson, *The Justice and Home Affairs Council...*, op.cit., s. 133, 135.

⁸³ *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, 11903/11..., op.cit., s. 9.

⁸⁴ J. Lewis, *The Methods of Community...*, op.cit., s. 280.

⁸⁵ Zob.: przypis 88 oraz *Background: The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures*, General Secretariat of the Council of the EU, Presse, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf, s. 1–4. COSI nie uzyskał jednak koordynacyjnych uprawnień CATS, dlatego prawdziwym zwycięzcą jest COREPER.

⁸⁶ F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 171.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, 11903/11..., op.cit., s. 14.

która mogłaby wypracowywać kompromisy bez udziału najwyższego szczebla. Tak niekorzystne warunki generują potrzebę zaangażowania ministrów, którzy wypracowują porozumienia polityczne będące kanwą dla dalszych prac grup roboczych.

Konkluzje

Struktura organizacyjna Rady jest niezmiernie rozbudowana i skomplikowana. Jeśli spojrzeć na nią z perspektywy konstruktywizmu społecznego, to składa się z trzech poziomów, które się nawzajem przenikają. Brak formalnych regulacji powoduje, że struktura Rady bazuje na wielu normach nieformalnych oraz historycznych decyzjach utrwalonych w ramach zjawiska „zależności od ścieżki” („*path-dependence*”).⁸⁹ Tworzą one specyficzne środowisko normatywne, które ma konstruujący wpływ na kształt i efekty procesu podejmowania decyzji w Radzie oraz określa warunki i czynniki zaangażowania ministrów w ten proces.

Niniejszy artykuł dowodzi słuszności powyższych konstruktywistycznych założeń. Po pierwsze, zawarta w środowisku instytucjonalnym struktury Rady kultura konsensu i norma kooperacyjnych negocjacji osłabia znaczenie proceduralnych i formalnych aspektów procesu decyzyjnego. Rodzaj formuły legislacyjnej (zwykła procedura ustawodawcza lub konsultacja), aktu prawnego (rozporządzenie, dyrektywa lub decyzja) i sposobu głosowania (kwalifikowana większość głosów lub jednomyślność) nie wpływa na aktywność ministrów. Co więcej, przytoczone normy są tak głęboko zakorzenione w Radzie, że nawet dywergencja preferencji ministrów nie generuje ich większego zaangażowania, obalając tym samym racjonalistyczne założenie o logice konsekwencji. Nawet gdy różnice interesów są widoczne i w tych warunkach jest możliwa konstrukcja koalicji zwyciężającej, członkowie Rady wolą przekazać projekt niższemu szczeblom w celu dopracowania kompromisu.

Po drugie, środowisko instytucjonalne Rady nie niweluje znaczenia materialnych elementów procesu decyzyjnego. Badanie pokazuje, że praca nad projektami ważnymi i będącymi przedmiotem poprawek Parlamentu Europejskiego zwiększa aktywność ministrów. Oznacza to, że nagłośnienie danej propozycji legislacyjnej jako istotnej oraz poddanie poselskim modyfikacjom zwiększa upolitycznienie w Radzie, tym samym obniża deficyt demokracji w jej strukturze organizacyjnej. Istotne, że wpływ poprawek PE jest widoczny, niezależnie od procedury legislacyjnej. Dowodzi to współzależ-

⁸⁹ Por.: P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „*American Political Science Review*” vol. 94(2)/2000, s. 251–267.

ności formuł prawodawczych oraz możliwości uzyskania przez tę instytucję silnej pozycji także w procedurze konsultacji.

Po trzecie, zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny jest silnie skorelowane ze środowiskiem normatywnym formacji Rady, do której decyzji należą, i najbardziej prawdopodobne w TTE, natomiast najmniej w AGRIFISH, ECOFIN i JHA. Wszystkie wymienione Rady zajmują się projektami szczególnie skomplikowanymi i konfliktowymi, ale trzy ostatnie ze wspomnianych formacji wytworzyły rozbudowaną strukturę organizacyjną, dostosowaną do konfrontacyjnego stylu negocjacji, co pozwala im osiągać trudne kompromisy bez udziału ministrów. W TTE taka sytuacja nie występuje, w efekcie członkowie Rady muszą być aktywni.

Abstract

The Council of Ministers without Ministers? The Influence of the EU Council's Organizational Structure on the Decision-Making Process: A Constructivist Approach

The Council of the European Union is the EU's main legislative body. In order to deal with the overwhelming amount of legislation, it created an organizational structure made up of working groups at the bottom, special senior committees in the middle and ministers at the top. Although many studies exist on the division of tasks between them, few explain the conditions under which these formations play an important role in the decision-making process. This study fills this gap. By implementing the social constructivist approach, it investigates the impact of the Council's structure on the ministers' direct involvement in law-making. A statistical analysis has been conducted to examine this question, based on the legislative proposals endorsed in the Council in the years 2000–2004. Four findings emerge from the analysis. Firstly, the formal aspects of decision-making, such as the legislative procedure, the voting rule and the legal instrument, do not affect the ministers' activity. Secondly, no preference divergence effect between ministers has been identified. Thirdly, the substance of the legislative act plays the important role of salience and the European Parliament's amendments increase the ministers' involvement. Lastly, the Council formation to which the ministers belong has a profound impact on their great activity. It is likely in the TTE Council whereas unlikely in AGRIFISH, JHA and ECOFIN Councils.