

AKADEMIA HUMANISTYCZNA IM. ALEKSANDRA GIEYSZTORA
WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH
AKADEMICKIE TOWARZYSTWO EDUKACYJNO-NAUKOWE „ATENA”

**Spółeczeństwo
i Polityka
Общество
и политика
Society
and Politics**

Redaktorzy tomu:
Oliwia Piskowska
Piotr Załęski

Nr 4 (37)/2013

Pułtusk

Marcin
Kleinowski

Konsensualne podejmowanie decyzji jako wartość dla państw członkowskich w Radzie i Radzie Europejskiej

Doświadczenie empiryczne wskazuje, że decyzje w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej rzadko podejmowane są w drodze głosowania i sporadycznie kontestowane w sposób formalny. Jak podkreśla John Peterson oraz Elizabeth Bomberg, norma mówiąca, że konsensus powinien zostać zachowany „prawie za każdą cenę” jest jedną z najsilniej oddziałujących na proces decyzyjny w Unii Europejskiej¹. Potwierdzają to wyniki wielu badań². Trudno jest wytłumaczyć to zjawisko, jak również zrozumieć przebieg procesu decyzyjnego w Radzie UE i Radzie Europejskiej oraz podjęte tam decyzje, jeśli nie uwzględni się występowania tzw. kultury konsensusu w Unii Europejskiej. Stanowi ona kościec dla sprawnego

¹ J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, London 1999, s. 58.

² M. Mattila, J.-E. Lane, *Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting*, „European Union Politics” 2001, vol. 2, nr 31, s. 31–52; M. Mattila, *Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 2, nr 1, s. 29–50; tenże, *Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement*, w: *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Hampshire 2008, s. 23–35; S. Hagemann, J. de Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies Special Raport, marzec 2007; S. Hagemann, *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, w: *Unveiling the Council...*, red. D. Naurin, H. Wallace, s. 36–63; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 1, s. 161–194; D. Heisenberg, *The Institution of ‘Consensus’ in The European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in The Council*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, nr 1, s. 65–90; W. Wessels, *Nice Results: The Millenium IGC in the EU’s Evolution*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, nr 2, s. 197–219.

funkcjonowania instytucji o charakterze międzyrządowym i w wymiarze prawnym znajduje swoje odzwierciedlenie w zasadzie lojalnej współpracy³. Jest odpowiedzią na podstawowy problem, przed jakim stanęły państwa dążące do utworzenia Wspólnot Europejskich i z którym UE zмага się po dzień dzisiejszy. Sprowadza się on do udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapewnić odpowiednią efektywność i skuteczność procesu decyzyjnego, przy rozbieżnych interesach poszczególnych państw członkowskich oraz odrębnym od nich tzw. „interesie europejskim”⁴. Jak celnie zauważa Bart Kerremans, większość, jeśli nie wszystkie państwa, „chciałoby mieć tak wielki wpływ jak to tylko możliwe na decyzje w UE, bez stwarzania zagrożenia dla zdolności tej organizacji do skutecznego i efektywnego działania przy zachowaniu rozsądnych ram czasowych. Historia Wspólnoty/ Unii Europejskiej z instytucjonalnego punktu widzenia to opowieść o balansowaniu pomiędzy tymi dwiema opcjami”⁵. Przyjęte w tym względzie rozwiązania wywierają duży wpływ na dynamikę procesu integracji. Jednocześnie oczywiste jest, że żadne suwerenne państwo nie wspierałoby długofalowo jakiegokolwiek organizacji, która zagraża realizacji jego kluczowych interesów.

W artykule postawiono za cel dokonanie charakterystyki zjawiska, jakim jest kultura konsensusu, oraz ukazanie jej wpływu na proces decyzyjny w Radzie UE.

Geneza kultury konsensusu w procesie decyzyjnym w Radzie UE i Radzie Europejskiej

Jednomyślność w początkowym okresie budowy Wspólnot była postrzegana, jako siła sprzyjająca ustanowieniu fundamentów tej organizacji w duchu konsensusu, gdyż gwarantowała prawo weta każdej ze stron. Tym samym mogły być zaakceptowane tylko takie decyzje, którym nikt się nie sprzeciwiał. Jednocześnie w gronie sześciu państw założycielskich Wspólnot porozumienie było możliwe do osiągnięcia, gdyż reprezentujące je władze oceniały, że wprowadzone zmiany będą bardziej korzystne niż zachowanie *status quo*. Dusan Sidjanski stwierdził, iż „jest to paradoksalny przykład, gdy wymóg jednomyślności w międzyrządowej Radzie Ministrów działał na korzyść ponadnarodowego organu”⁶.

Wkrótce jednak jednomyślność miała stać się dla coraz dynamiczniej rozwijających się Wspólnot balastem hamującym ich rozwój. Fritz Scharpf nazwał to

³ Szerzej: *System prawny Unii Europejskiej. Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. II-86–II-108.

⁴ Interesu europejskiego nie można utożsamiać z sumą interesów państw członkowskich oraz ich obywateli, gdyż ma on charakter odrębny i może wchodzić z nimi w konflikt. Zob. M. Leonard, *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem, a Europą narodów*, Warszawa 2000, s. 42.

⁵ B. Kerremans, *The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council*, w: *The state of the EU- deepening and widening*, red. M. Maresceau, London 1998, s. 89.

⁶ D. Sidjanski, *Voting procedures in enlarged Community*, „Journal of Common Market Studies” 1962, vol. 1, nr 2, s. 173.

zjawisko „pułapką wspólnego podejmowania decyzji”⁷, gdyż prowadziło ono do przedkładania *status quo* nad wprowadzaniem zmian. Próba ograniczenia zakresu decyzji podejmowanych na zasadzie jednomyślności przyczyniła się do wystąpienia jednego z najpoważniejszych kryzysów w historii integracji europejskiej⁸.

W 1965 roku – w wyniku sporu pomiędzy Francją a Komisją – Paryż posunął się do bojkotu obrad Rady, prowadząc politykę „pustego krzesła”. Konflikt zakończyło przyjęcie tzw. kompromisu luksemburskiego, który w praktyce utrzymał zasadę konsensualnego podejmowania decyzji w sprawach najważniejszych dla państw członkowskich. Miał on pozatraktatowy charakter, a więc pozostawał jedynie niepisaną zasadą w procesie podejmowania decyzji, istotną tak długo, dopóki wszystkie państwa uznawały jej obowiązywanie i – co za tym idzie – przestrzegały. Wraz ze wzrostem liczby członków Wspólnoty mechanizm ten musiał stawać się coraz bardziej destrukcyjny dla dalszego pogłębiania procesów integracyjnych w Europie, a jednocześnie coraz trudniejszy do utrzymania przy powiększających się różnicach w preferencjach państw. Wprowadził również do procesu decyzyjnego patologię w postaci taktyki negocjacyjnej „brania zakładników”, której celem było wymuszenie ustępstw na partnerach – również w tych kwestiach, dla których obowiązywało głosowanie zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów⁹. Zachowanie takie zostało powszechnie uznane za całkowicie sprzeczne z kulturą polityczną istniejącą we Wspólnotach i wpłynęło na ewolucję sposobu pojmowania konsensusu wśród państw członkowskich. Kompromis luksemburski nie był już uważany za środek gwarantujący konsensualne podejmowanie decyzji w Radzie, a raczej za mechanizm przedkładania partykularnych interesów narodowych nad „interes europejski”.

Kompromis luksemburski był nieprzerwanie stosowany przez ponad piętnaście lat od momentu jego zawarcia. Dopiero w maju 1982 roku po raz pierwszy podjęto decyzję pomimo sprzeciwu jednego z państw członkowskich. Przegłosowano

⁷ Fritz Scharpf doszedł do konkluzji, że stagnacja, a nawet uwstecznianie się, procesu integracji są spowodowane nie tyle działaniem mężów stanu, sceptycznie nastawionych do integracji, jak Charles De Gaulle lub Margaret Thatcher, ale patologią systemu instytucjonalnego. F. Scharpf, *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, vol. 6, nr 3, s. 239–278.

⁸ Konflikt toczył się bezpośrednio wokół zasad finansowania wspólnej polityki rolnej, ustanowienia dochodów własnych Wspólnoty oraz sposobu uchwalania budżetu. Szerzej dotyczył również roli Komisji w systemie instytucjonalnym EWG, a także zachowania jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Radzie. Na mocy Traktatu Rzymskiego od 1 stycznia 1966 r. w szerszym zakresie miano stosować w Radzie tryb głosowania większościowego. Następnie ten sposób podejmowania decyzji planowano dalej rozszerzyć, po zakończeniu całego okresu przejściowego 31 grudnia 1969 r. Szerzej zob. K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w EWG: teoria i praktyka*, Warszawa 1974.

⁹ Technika ta polega na stosowaniu groźby zablokowania przyjęcia decyzji, dla której wymagana jest jednomyślność, w celu uzyskania koncesji w negocjacjach toczonych w innej kwestii, w przypadku której obowiązuje kwalifikowana większość głosów. Stosujące tę technikę, państwo, które nie jest w stanie zablokować w negocjacjach przyjęcia określonych rozwiązań – czy to w drodze zastosowania weta lub sformowania koalicji blokującej – ucieka się do groźby zawetowania decyzji w innej, ważnej dla partnerów sprawie. Sprzeciw ten nie wynika z posiadanych w tym obszarze interesów, ale ma charakter czysto instrumentalny i obliczony jest na uzyskanie ustępstw w ważnych dla tego państwa kwestiach w toczonych równolegle negocjacjach.

wówczas Wielką Brytanię w sprawie cen na artykuły rolne¹⁰. Kompromis luksemburski zaprzestano stosować wraz z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego¹¹.

W ciągu lat konsensualny sposób podejmowania decyzji stał się jedną z najsilniejszych i jednocześnie najstarszych norm zachowania obowiązujących w Radzie, oddziałującą na zachowanie przedstawicieli państw członkowskich pomimo coraz szerszego zakresu decyzji przyjmowanych w głosowaniu większościowym. Już Haas wskazał, że esencją koncepcji roli Specjalnej Rady Ministrów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – jaką ona sama przyjęła – było „osiągnięcie i podtrzymywanie konsensusu pomiędzy jej członkami”¹². Zapewniał on bowiem stosunkowo skuteczne przezwyciężenie konfliktu interesów, który jest immanentnie wpisany w funkcjonowanie instytucji międzyrządowych UE, zapewniając tym samym sprawność ich działania.

Konsensualne normy zachowania mają gwarantować, że narodowe interesy nie będą forsowane do tego stopnia, by doprowadzić do zablokowania funkcjonowania instytucji¹³. Przyjęcie postawy konfrontacyjnej sprzyałoby stosowaniu przez państwa członkowskie sankcji we współpracy wobec partnerów, występowaniu zachowań obstrukcyjnych oraz podejmowaniu prób utrudnienia wprowadzenia przyjętej decyzji w fazie jej implementacji. Preferuje się poszukiwanie rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez każdą ze stron, co ma zmniejszyć ryzyko odniesienia porażki w ostatecznym głosowaniu¹⁴. Ponadto współpraca w ramach UE ma charakter długofalowy, a więc trudno jest przewidzieć czyj interes narodowy stanie się przedmiotem negocjacji.

Rada UE i Rada Europejska jako arena konsensualnych negocjacji

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są uwikłane w proces permanentnych, wielopoziomowych oraz wieloprzeciwotowych negocjacji. Jak podkreśla Keith

¹⁰ Groźba weta miała posłużyć wynegocjowaniu przez Wielką Brytanię mniejszego wkładu netto do budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Był więc to klasyczny przykład taktyki brania zakładników w negocjacjach na forum Rady.

¹¹ Jest to cezura raczej symboliczna, gdyż odwoływanie się do tego mechanizmu następowało również po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego. Grecja próbowała powołać się na postanowienia kompromisu luksemburskiego w 1988 r., w zakresie ustalania cen w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej, zaś Wielka Brytania – w 1992 i 1993 r. odnośnie dyrektywy o urloпах macierzyńskich oraz dyrektywy o wymiarze czasu pracy. Jednak ostatnia skuteczna próba odwołania się do niego miała miejsce w czerwcu 1985 r., kiedy rząd RFN zablokował decyzję Rady o obniżce cen na zboża i rzepak. Ostatecznie orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 23 lutego 1988 r. w sprawie Wielka Brytania przeciwko Radzie wskazało, że praktyka postępowania w danej instytucji nie może podważać zapisów traktatowych. Zob. Sprawa 68/86, Wielka Brytania przeciwko Radzie, „European Court Reports”, 1988, s. 00855.

¹² E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*, Stanford 1958, s. 490.

¹³ I. Johnston, *Conclusions and Extensions: Toward Mid-Range Theorizing and Beyond Europe*, „International Organization” 2005, vol. 59, nr 4, s. 1013–1044.

¹⁴ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 73.

Middlemas¹⁵: „Rada, tak jak prezentuje się dzisiaj i jak zawsze było, jest forum negocjacji i organem podejmowania decyzji”¹⁶.

Negocjacje zdefiniujemy jako proces, w którym co najmniej dwa podmioty, kierujące się postrzeganym przez siebie interesem własnym, zmierzają do możliwie korzystnego rozwiązania częściowego konfliktu interesów, jaki zachodzi pomiędzy stronami uczestniczącymi w tym procesie.

Pod pojęciem interesu rozumiemy „wyrażenie zainteresowania określonym abstrakcyjnym lub materialnym celem oraz dążenie do jego osiągnięcia, co ma przynieść wymierne korzyści lub zadowolenie”¹⁷. W negocjacjach musi dochodzić do częściowej sprzeczności interesów, gdyż zarówno całkowita ich zgodność jak i zupełna rozbieżność, czyni jakiegokolwiek negocjacje bezprzedmiotowymi.

Sprzeczność lub konflikt interesów – to nic innego jak niezgodność, czy też sprzeczność dążeń. Muszą być tu spełnione trzy założenia:

- a) istnieją wyodrębnione strony o sprecyzowanych dążeniach;
- b) występuje współzależność pomiędzy stronami, tzn. że żadna ze stron nie może osiągnąć swoich celów¹⁸ bez udziału lub zgody pozostałych stron;
- c) strony nie pomagają sobie w osiągnięciu celów, stanowią przeszkodę lub blokują realizację dążeń.

Sprzeczność interesów może mieć charakter obiektywny lub tylko subiektywny. Występują przypadki, w których strony odmiennie interpretują sytuację, a więc jedni postrzegają ją jako konfliktową, drudzy – jako całkowicie kooperacyjną. Sprzeczność interesów może mieć charakter częściowy lub całkowity. W pierwszym przypadku stanowiska i interesy stron są przynajmniej częściowo zbieżne. W drugiej sytuacji realizacja interesów jednej strony musi z konieczności oznaczać niezaspokojenie potrzeb drugiej. Zwycięstwo jednego podmiotu oznacza przegraną pozostałych stron.

Negocjacje w Radzie UE oraz Radzie Europejskiej łączą w sobie, choć z różnym natężeniem, trzy logiki działania społecznego wyróżnione przez Thomasa Risse¹⁹:

¹⁵ Stanowisko to dominuje w literaturze przedmiotu. Zob. np.: H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, *Policy-making in the European Community*, Chichester 1977; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Hampshire 2006, s. 418–420; *Negotiating European Union*, red. P.W. Meerts, F. Cede, Hampshire 2004; *The European Union Decides*, Cambridge 2006; B. Kohler-Koch, *Catching up with change: The Transformation of Governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1996, vol. 3, nr 3, s. 359–380; O. Elgström, M. Smith, *Introduction: Negotiation and Policy-Making in European Union – processes, system and order*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, nr 5, s. 673.

¹⁶ K. Middlemas, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973–1995*, Glasgow 1995, s. 273.

¹⁷ R. Herbut, *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, t. I, s. 78.

¹⁸ Założono, że przyjmowanie w negocjacjach celów, które zakładałyby osiągnięcie rezultatów gorszych od posiadanych alternatywnych rozwiązań, byłoby irracjonalne.

¹⁹ T. Risse, *Let's Argue!: Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, vol. 54, nr 1, s. 1–39.

- logika konsekwencji – kierujące się nią podmioty podejmują działania zgodnie z posiadanymi preferencjami, w celu maksymalizacji realizacji własnego interesu;
- logika poprawności – zgodnie z którą podmioty w swych działaniach kierują się nie tylko posiadanym interesem, ale ich zachowanie silnie kształtowane jest przez zinternalizowane normy, obowiązujące w danym środowisku oraz przyjmowane przez aktorów role;
- logika argumentacji – celem działania aktorów jest osiągnięcie racjonalnego konsensusu, a nie maksymalizacja własnego interesu; strony poprzez argumentację i perswazję starają się umotywić swoje postrzeganie sytuacji, uzasadnić zasady i normy, z których wypływają ich działania, dążąc do poznania prawdy; z założenia podmioty pozostają otwarte na argumentację, a więc są gotowe do zmiany własnego stanowiska pod jej wpływem.

Jak słusznie zauważa Jeffrey Lewis, państwa członkowskie zinternalizowały standardy grupowego działania w Unii Europejskiej, ponieważ jest to źródłem wpływu społecznego w procesie deliberacji – „aby uzyskać to czego chcesz, musisz grać według zasad obowiązujących w klubie”²⁰. Dominacja logiki konsekwencji będzie prowadzić do interakcji społecznej w formie przetargu, z kolei działanie zgodnie z logiką poprawności i argumentacji – do wspólnego poszukiwania rozwiązania problemu.

Zasadniczym zadaniem Rady UE oraz Rady Europejskiej, wraz ze wspierającymi ich pracę organami, jest uzgadnianie interesów państw, które w naturalny sposób różnią się względem przedmiotu negocjacji. Duża liczba krajów członkowskich oraz ich zróżnicowanie sprawiają, że „niekwestionowany konsensus pomiędzy narodami w Unii Europejskiej jest tak rzadki, że prawie niewystępujący”²¹. Doprowadziło to do ukształtowania się złożonej, wielopoziomowej struktury o zinstytucjonalizowanym charakterze, lecz działającej również w oparciu o nieformalne zasady oraz specyficzną kulturę procedowania.

Wykres 1 przedstawia schemat procesu wypracowywania decyzji w Radzie UE. Wskazuje on, że negocjacje pomiędzy państwami członkowskimi nie można ograniczyć tylko do posiedzeń ministrów w ramach różnych jej formacji. Należy uwzględnić także rokowania i prace prowadzone w organach pomocniczych Rady UE, gdzie w zdecydowanej większości osiąga się konsensus²². Ten sam projekt może być kilkakrotnie omawiany na różnych poziomach zanim zostanie podjęta ostateczna decyzja²³. Ponadto rozmowy toczone pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich nie ograniczają się wyłącznie do oficjalnych posiedzeń wskazanych wyżej organów i instytucji, lecz również prowadzone są w drodze dwu- i wielostronnych nieformalnych kontaktów przebiegających na różnym poziomie politycznym. Pierwszym po-

²⁰ J. Lewis, *Strategic Bargaining, Norms and Deliberation*, w: *Unveiling the Council...*, red. D. Naurin, H. Wallace, s. 178.

²¹ K. Middlemas, *Orchestrating Europe...*, s. 270.

²² M. Kleinowski, *Kultura konsensusu w Unii Europejskiej. Mit czy rzeczywistość?* w: *Kultura polityczna Polaków. Przemiany, diagnozy, perspektywy*, red. K.B. Janowski, Toruń 2010, s. 94–108.

²³ M.S. Andersen, L.N. Rasmussen, *The Making of Environmental Policy in the European Council*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36, nr 4, s. 589.

funkcjonowania instytucji o charakterze międzyrządowym i w wymiarze prawnym znajduje swoje odzwierciedlenie w zasadzie lojalnej współpracy³. Jest odpowiedzią na podstawowy problem, przed jakim stanęły państwa dążące do utworzenia Wspólnot Europejskich i z którym UE zмага się po dzień dzisiejszy. Sprowadza się on do udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapewnić odpowiednią efektywność i skuteczność procesu decyzyjnego, przy rozbieżnych interesach poszczególnych państw członkowskich oraz odrębnym od nich tzw. „interesie europejskim”⁴. Jak celnie zauważa Bart Kerremans, większość, jeśli nie wszystkie państwa, „chciałoby mieć tak wielki wpływ jak to tylko możliwe na decyzje w UE, bez stwarzania zagrożenia dla zdolności tej organizacji do skutecznego i efektywnego działania przy zachowaniu rozsądnych ram czasowych. Historia Wspólnoty/ Unii Europejskiej z instytucjonalnego punktu widzenia to opowieść o balansowaniu pomiędzy tymi dwiema opcjami”⁵. Przyjęte w tym względzie rozwiązania wywierają duży wpływ na dynamikę procesu integracji. Jednocześnie oczywiste jest, że żadne suwerenne państwo nie wspierałoby długofalowo jakiegokolwiek organizacji, która zagraża realizacji jego kluczowych interesów.

W artykule postawiono za cel dokonanie charakterystyki zjawiska, jakim jest kultura konsensusu, oraz ukazanie jej wpływu na proces decyzyjny w Radzie UE.

Geneza kultury konsensusu w procesie decyzyjnym w Radzie UE i Radzie Europejskiej

Jednomyślność w początkowym okresie budowy Wspólnot była postrzegana, jako siła sprzyjająca ustanowieniu fundamentów tej organizacji w duchu konsensusu, gdyż gwarantowała prawo weta każdej ze stron. Tym samym mogły być zaakceptowane tylko takie decyzje, którym nikt się nie sprzeciwiał. Jednocześnie w gronie sześciu państw założycielskich Wspólnot porozumienie było możliwe do osiągnięcia, gdyż reprezentujące je władze oceniały, że wprowadzone zmiany będą bardziej korzystne niż zachowanie *status quo*. Dusan Sidjanski stwierdził, iż „jest to paradoksalny przykład, gdy wymóg jednomyślności w międzyrządowej Radzie Ministrów działał na korzyść ponadnarodowego organu”⁶.

Wkrótce jednak jednomyślność miała stać się dla coraz dynamiczniej rozwijających się Wspólnot balastem hamującym ich rozwój. Fritz Scharpf nazwał to

³ Szerzej: *System prawny Unii Europejskiej. Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. II-86–II-108.

⁴ Interesu europejskiego nie można utożsamiać z sumą interesów państw członkowskich oraz ich obywateli, gdyż ma on charakter odrębny i może wchodzić z nimi w konflikt. Zob. M. Leonard, *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem, a Europą narodów*, Warszawa 2000, s. 42.

⁵ B. Kerremans, *The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council*, w: *The state of the EU- deepening and widening*, red. M. Maresceau, London 1998, s. 89.

⁶ D. Sidjanski, *Voting procedures in enlarged Community*, „Journal of Common Market Studies” 1962, vol. 1, nr 2, s. 173.

zjawisko „pułapką wspólnego podejmowania decyzji”⁷, gdyż prowadziło ono do przedkładania *status quo* nad wprowadzaniem zmian. Próba ograniczenia zakresu decyzji podejmowanych na zasadzie jednomyślności przyczyniła się do wystąpienia jednego z najpoważniejszych kryzysów w historii integracji europejskiej⁸.

W 1965 roku – w wyniku sporu pomiędzy Francją a Komisją – Paryż posunął się do bojkotu obrad Rady, prowadząc politykę „pustego krzesła”. Konflikt zakończyło przyjęcie tzw. kompromisu luksemburskiego, który w praktyce utrzymał zasadę konsensualnego podejmowania decyzji w sprawach najważniejszych dla państw członkowskich. Miał on pozatraktatowy charakter, a więc pozostawał jedynie niepisaną zasadą w procesie podejmowania decyzji, istotną tak długo, dopóki wszystkie państwa uznawały jej obowiązywanie i – co za tym idzie – przestrzegały. Wraz ze wzrostem liczby członków Wspólnoty mechanizm ten musiał stawać się coraz bardziej destrukcyjny dla dalszego pogłębiania procesów integracyjnych w Europie, a jednocześnie coraz trudniejszy do utrzymania przy powiększających się różnicach w preferencjach państw. Wprowadził również do procesu decyzyjnego patologię w postaci taktyki negocjacyjnej „brania zakładników”, której celem było wymuszenie ustępstw na partnerach – również w tych kwestiach, dla których obowiązywało głosowanie zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów⁹. Zachowanie takie zostało powszechnie uznane za całkowicie sprzeczne z kulturą polityczną istniejącą we Wspólnotach i wpłynęło na ewolucję sposobu pojmowania konsensusu wśród państw członkowskich. Kompromis luksemburski nie był już uważany za środek gwarantujący konsensualne podejmowanie decyzji w Radzie, a raczej za mechanizm przedkładania partykularnych interesów narodowych nad „interes europejski”.

Kompromis luksemburski był nieprzerwanie stosowany przez ponad piętnaście lat od momentu jego zawarcia. Dopiero w maju 1982 roku po raz pierwszy podjęto decyzję pomimo sprzeciwu jednego z państw członkowskich. Przegłosowano

⁷ Fritz Scharpf doszedł do konkluzji, że stagnacja, a nawet uwstecznianie się, procesu integracji są spowodowane nie tyle działaniem mężów stanu, sceptycznie nastawionych do integracji, jak Charles De Gaulle lub Margaret Thatcher, ale patologią systemu instytucjonalnego. F. Scharpf, *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, vol. 6, nr 3, s. 239–278.

⁸ Konflikt toczył się bezpośrednio wokół zasad finansowania wspólnej polityki rolnej, ustanowienia dochodów własnych Wspólnoty oraz sposobu uchwalania budżetu. Szerzej dotyczył również roli Komisji w systemie instytucjonalnym EWG, a także zachowania jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Radzie. Na mocy Traktatu Rzymskiego od 1 stycznia 1966 r. w szerszym zakresie miano stosować w Radzie tryb głosowania większościowego. Następnie ten sposób podejmowania decyzji planowano dalej rozszerzyć, po zakończeniu całego okresu przejściowego 31 grudnia 1969 r. Szerzej zob. K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w EWG: teoria i praktyka*, Warszawa 1974.

⁹ Technika ta polega na stosowaniu groźby zablokowania przyjęcia decyzji, dla której wymagana jest jednomyślność, w celu uzyskania koncesji w negocjacjach toczonych w innej kwestii, w przypadku której obowiązuje kwalifikowana większość głosów. Stosujące tę technikę, państwo, które nie jest w stanie zablokować w negocjacjach przyjęcia określonych rozwiązań – czy to w drodze zastosowania weta lub sformowania koalicji blokującej – ucieka się do groźby zawetowania decyzji w innej, ważnej dla partnerów sprawie. Sprzeciw ten nie wynika z posiadanych w tym obszarze interesów, ale ma charakter czysto instrumentalny i obliczony jest na uzyskanie ustępstw w ważnych dla tego państwa kwestiach w toczonych równolegle negocjacjach.

wówczas Wielką Brytanię w sprawie cen na artykuły rolne¹⁰. Kompromis luksemburski zaprzestano stosować wraz z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego¹¹.

W ciągu lat konsensualny sposób podejmowania decyzji stał się jedną z najsilniejszych i jednocześnie najstarszych norm zachowania obowiązujących w Radzie, oddziałującą na zachowanie przedstawicieli państw członkowskich pomimo coraz szerszego zakresu decyzji przyjmowanych w głosowaniu większościowym. Już Haas wskazał, że esencją koncepcji roli Specjalnej Rady Ministrów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – jaką ona sama przyjęła – było „osiągnięcie i podtrzymywanie konsensusu pomiędzy jej członkami”¹². Zapewniał on bowiem stosunkowo skuteczne przezwyciężenie konfliktu interesów, który jest immanentnie wpisany w funkcjonowanie instytucji międzyrządowych UE, zapewniając tym samym sprawność ich działania.

Konsensualne normy zachowania mają gwarantować, że narodowe interesy nie będą forsowane do tego stopnia, by doprowadzić do zablokowania funkcjonowania instytucji¹³. Przyjęcie postawy konfrontacyjnej sprzyjałoby stosowaniu przez państwa członkowskie sankcji we współpracy wobec partnerów, występowaniu zachowań obstrukcyjnych oraz podejmowaniu prób utrudnienia wprowadzenia przyjętej decyzji w fazie jej implementacji. Preferuje się poszukiwanie rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez każdą ze stron, co ma zmniejszyć ryzyko odniesienia porażki w ostatecznym głosowaniu¹⁴. Ponadto współpraca w ramach UE ma charakter długofalowy, a więc trudno jest przewidzieć czyj interes narodowy stanie się przedmiotem negocjacji.

Rada UE i Rada Europejska jako arena konsensualnych negocjacji

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są uwikłane w proces permanentnych, wielopoziomowych oraz wieloprzeciwotowych negocjacji. Jak podkreśla Keith

¹⁰ Groźba weta miała posłużyć wynegocjowaniu przez Wielką Brytanię mniejszego wkładu netto do budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Był więc to klasyczny przykład taktyki brania zakładników w negocjacjach na forum Rady.

¹¹ Jest to cezura raczej symboliczna, gdyż odwoływanie się do tego mechanizmu następowało również po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego. Grecja próbowała powołać się na postanowienia kompromisu luksemburskiego w 1988 r., w zakresie ustalania cen w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej, zaś Wielka Brytania – w 1992 i 1993 r. odnośnie dyrektywy o urloпах macierzyńskich oraz dyrektywy o wymiarze czasu pracy. Jednak ostatnia skuteczna próba odwołania się do niego miała miejsce w czerwcu 1985 r., kiedy rząd RFN zablokował decyzję Rady o obniżce cen na zboża i rzepak. Ostatecznie orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 23 lutego 1988 r. w sprawie Wielka Brytania przeciwko Radzie wskazało, że praktyka postępowania w danej instytucji nie może podważać zapisów traktatowych. Zob. Sprawa 68/86, Wielka Brytania przeciwko Radzie, „European Court Reports”, 1988, s. 00855.

¹² E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*, Stanford 1958, s. 490.

¹³ I. Johnston, *Conclusions and Extensions: Toward Mid-Range Theorizing and Beyond Europe*, „International Organization” 2005, vol. 59, nr 4, s. 1013–1044.

¹⁴ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 73.

Middlemas¹⁵: „Rada, tak jak prezentuje się dzisiaj i jak zawsze było, jest forum negocjacji i organem podejmowania decyzji”¹⁶.

Negocjacje zdefiniujemy jako proces, w którym co najmniej dwa podmioty, kierujące się postrzeganym przez siebie interesem własnym, zmierzają do możliwie korzystnego rozwiązania częściowego konfliktu interesów, jaki zachodzi pomiędzy stronami uczestniczącymi w tym procesie.

Pod pojęciem interesu rozumiemy „wyrażenie zainteresowania określonym abstrakcyjnym lub materialnym celem oraz dążenie do jego osiągnięcia, co ma przynieść wymierne korzyści lub zadowolenie”¹⁷. W negocjacjach musi dochodzić do częściowej sprzeczności interesów, gdyż zarówno całkowita ich zgodność jak i zupełna rozbieżność, czyni jakiegokolwiek negocjacje bezprzedmiotowymi.

Sprzeczność lub konflikt interesów – to nic innego jak niezgodność, czy też sprzeczność dążeń. Muszą być tu spełnione trzy założenia:

- a) istnieją wyodrębnione strony o sprecyzowanych dążeniach;
- b) występuje współzależność pomiędzy stronami, tzn. że żadna ze stron nie może osiągnąć swoich celów¹⁸ bez udziału lub zgody pozostałych stron;
- c) strony nie pomagają sobie w osiągnięciu celów, stanowią przeszkodę lub blokują realizację dążeń.

Sprzeczność interesów może mieć charakter obiektywny lub tylko subiektywny. Występują przypadki, w których strony odmiennie interpretują sytuację, a więc jedni postrzegają ją jako konfliktową, drudzy – jako całkowicie kooperacyjną. Sprzeczność interesów może mieć charakter częściowy lub całkowity. W pierwszym przypadku stanowiska i interesy stron są przynajmniej częściowo zbieżne. W drugiej sytuacji realizacja interesów jednej strony musi z konieczności oznaczać niezaspokojenie potrzeb drugiej. Zwycięstwo jednego podmiotu oznacza przegraną pozostałych stron.

Negocjacje w Radzie UE oraz Radzie Europejskiej łączą w sobie, choć z różnym natężeniem, trzy logiki działania społecznego wyróżnione przez Thomasa Risse¹⁹:

¹⁵ Stanowisko to dominuje w literaturze przedmiotu. Zob. np.: H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, *Policy-making in the European Community*, Chichester 1977; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Hampshire 2006, s. 418–420; *Negotiating European Union*, red. P.W. Meerts, F. Cede, Hampshire 2004; *The European Union Decides*, Cambridge 2006; B. Kohler-Koch, *Catching up with change: The Transformation of Governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1996, vol. 3, nr 3, s. 359–380; O. Elgström, M. Smith, *Introduction: Negotiation and Policy-Making in European Union – processes, system and order*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, nr 5, s. 673.

¹⁶ K. Middlemas, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973–1995*, Glasgow 1995, s. 273.

¹⁷ R. Herbut, *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, t. I, s. 78.

¹⁸ Założono, że przyjmowanie w negocjacjach celów, które zakładałyby osiągnięcie rezultatów gorszych od posiadanych alternatywnych rozwiązań, byłoby irracjonalne.

¹⁹ T. Risse, *Let's Argue!: Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, vol. 54, nr 1, s. 1–39.

- logika konsekwencji – kierujące się nią podmioty podejmują działania zgodnie z posiadanymi preferencjami, w celu maksymalizacji realizacji własnego interesu;
- logika poprawności – zgodnie z którą podmioty w swych działaniach kierują się nie tylko posiadanym interesem, ale ich zachowanie silnie kształtowane jest przez zinternalizowane normy, obowiązujące w danym środowisku oraz przyjmowane przez aktorów role;
- logika argumentacji – celem działania aktorów jest osiągnięcie racjonalnego konsensusu, a nie maksymalizacja własnego interesu; strony poprzez argumentację i perswazję starają się umotywić swoje postrzeganie sytuacji, uzasadnić zasady i normy, z których wypływają ich działania, dążąc do poznania prawdy; z założenia podmioty pozostają otwarte na argumentację, a więc są gotowe do zmiany własnego stanowiska pod jej wpływem.

Jak słusznie zauważa Jeffrey Lewis, państwa członkowskie zinternalizowały standardy grupowego działania w Unii Europejskiej, ponieważ jest to źródłem wpływu społecznego w procesie deliberacji – „aby uzyskać to czego chcesz, musisz grać według zasad obowiązujących w klubie”²⁰. Dominacja logiki konsekwencji będzie prowadzić do interakcji społecznej w formie przetargu, z kolei działanie zgodnie z logiką poprawności i argumentacji – do wspólnego poszukiwania rozwiązania problemu.

Zasadniczym zadaniem Rady UE oraz Rady Europejskiej, wraz ze wspierającymi ich pracę organami, jest uzgadnianie interesów państw, które w naturalny sposób różnią się względem przedmiotu negocjacji. Duża liczba krajów członkowskich oraz ich zróżnicowanie sprawiają, że „niekwestionowany konsensus pomiędzy narodami w Unii Europejskiej jest tak rzadki, że prawie niewystępujący”²¹. Doprowadziło to do ukształtowania się złożonej, wielopoziomowej struktury o zinstytucjonalizowanym charakterze, lecz działającej również w oparciu o nieformalne zasady oraz specyficzną kulturę procedowania.

Wykres 1 przedstawia schemat procesu wypracowywania decyzji w Radzie UE. Wskazuje on, że negocjacje pomiędzy państwami członkowskimi nie można ograniczyć tylko do posiedzeń ministrów w ramach różnych jej formacji. Należy uwzględnić także rokowania i prace prowadzone w organach pomocniczych Rady UE, gdzie w zdecydowanej większości osiąga się konsensus²². Ten sam projekt może być kilkakrotnie omawiany na różnych poziomach zanim zostanie podjęta ostateczna decyzja²³. Ponadto rozmowy toczone pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich nie ograniczają się wyłącznie do oficjalnych posiedzeń wskazanych wyżej organów i instytucji, lecz również prowadzone są w drodze dwu- i wielostronnych nieformalnych kontaktów przebiegających na różnym poziomie politycznym. Pierwszym po-

²⁰ J. Lewis, *Strategic Bargaining, Norms and Deliberation*, w: *Unveiling the Council...*, red. D. Naurin, H. Wallace, s. 178.

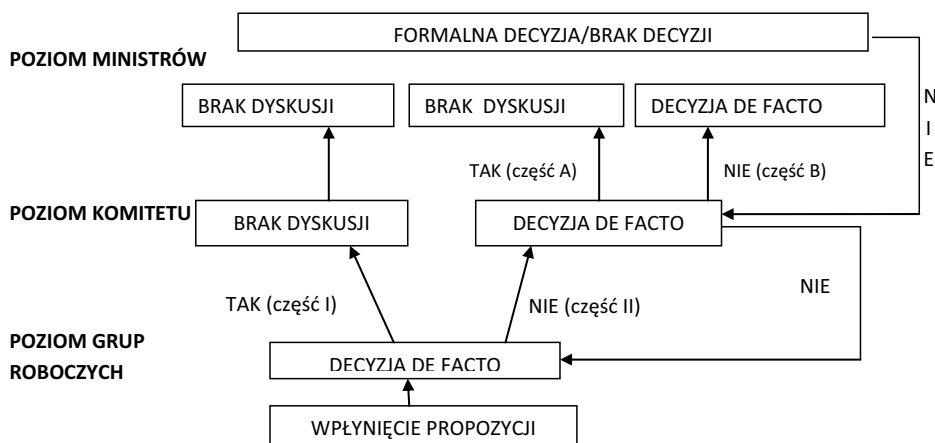
²¹ K. Middlemas, *Orchestrating Europe...*, s. 270.

²² M. Kleinowski, *Kultura konsensusu w Unii Europejskiej. Mit czy rzeczywistość?* w: *Kultura polityczna Polaków. Przemiany, diagnozy, perspektywy*, red. K.B. Janowski, Toruń 2010, s. 94–108.

²³ M.S. Andersen, L.N. Rasmussen, *The Making of Environmental Policy in the European Council*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36, nr 4, s. 589.

ziomem, na którym zazwyczaj dokładnie omawia się zgłoszone propozycje, są grupy robocze. Badania, których wyniki przedstawił Anders Sannerstedt²⁴, potwierdzają, że w ich pracach istnieje bardzo silne przywiązanie do poszukiwania konsensusu. Ponad 80% ankietowanych respondentów – będących członkami grup roboczych – wskazywała, że w pracach zmierza się do poszukiwania wspólnych rozwiązań, bierze pod rozwagę specyficzne interesy państw oraz dąży do osiągnięcia jednomyślności. Z kolei bardzo rzadko dochodzi do stosowania gróźb lub blefowania. Z drugiej strony ok. 27% respondentów wskazało, że bardzo lub dość często można się spotkać z brakiem gotowości do poczynienia koncesji²⁵.

Wykres 1. Proces wypracowywania decyzji w Radzie Unii Europejskiej



Źródło: F.M. Häge, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, nr 3, s. 536.

W przypadku impasu lub braku porozumienia w grupach roboczych kwestia przenoszona jest na poziom komitetów, a zwłaszcza COREPER²⁶. Jest to forum mniej preferowane niż grupy robocze do osiągnięcia porozumienia przez małe państwa, gdyż zwłaszcza duże kraje członkowskie kładą tu większy nacisk na podjęcie decyzji²⁷. Jak wskazał Stały Przedstawiciel Belgii, „COREPER jest miejscem, gdzie duże państwa mogą wysunąć się na czoło.... My jesteśmy mali. W grupie roboczej

²⁴ Badania przedstawiają opinie oraz odczucia szwedzkich członków grup roboczych w Unii Europejskiej, jednak charakteryzują one również pracę grup, których członkami byli ankietowani.

²⁵ Może to jednak wynikać z instrukcji, jakie wiążą członka grupy lub braku uprawnień do podjęcia pewnych działań.

²⁶ A. Sannerstedt, *Negotiations in European Union Committees*, w: *European Union's Negotiations. Processes, Networks and Institutions*, red. O. Elgström, Ch. Jönsson, London–New York 2005, s. 101–105.

²⁷ L. Quaglia, F. De Francesco, C.M. Radaelli, *Committee Governance and Socialization in The European Union*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, nr 1, s. 162.

jesteśmy bardziej równi”²⁸. Choć COREPER nie może głosować, to zawsze znajdzie sposób, by stwierdzić, czy istnieje perspektywa dla przyjęcia decyzji – choćby w formie tzw. wskazującego głosowania²⁹.

Brak porozumienia na poziomie COREPER lub innego komitetu wspierającego pracę Rady UE powoduje przeniesienie poszukiwania porozumienia na poziom ministrów lub Rady Europejskiej. W przypadku tej ostatniej instytucji decyzja może zostać *de facto* podjęta w gronie szefów państw i rządów, a następnie jedynie formalnie zatwierdzona przez Radę UE, po uprzednim zredagowaniu przez organy wspierające jej pracę. Zazwyczaj, im jest wyższy faktyczny poziom podjęcia decyzji, tym większy stopień upolitycznienia negocjowanej kwestii.

Z kolei łączenie kwestii negocjacyjnych, poruszanych w rokowaniach prowadzonych równoległe, najczęściej odbywa się na poziomie komitetów – przede wszystkim COREPERu – oraz Rady Europejskiej. Stanowią one fora, których uczestnicy zainteresowani są szerokim spektrum prowadzonych negocjacji, co umożliwia łączenie omawianych kwestii – poszerzając pole negocjacji – a co za tym idzie ułatwia tworzenie porozumień pakietowych³⁰ czy dokonywanie wypłat ubocznych³¹.

W efekcie funkcjonującego modelu procesu wypracowywania decyzji w Radzie UE głosowanie rzadko jest stosowane w praktyce. Potencjalna możliwość odwołania się do niego mobilizuje jednak do poszukiwania rozwiązań, jeśli niesatysfakcjonujących dla wszystkich, to przynajmniej będących do przyjęcia dla zdecydowanej większości państw członkowskich. Istniejące w Radzie UE wysokie progi decyzyjne – w przypadku większości kwalifikowanej lub jednomyślności – zmuszają państwa członkowskie do konstruktywnych zachowań, wobec groźby sparaliżowania procesu decyzyjnego. Z drugiej strony możliwość przejścia do głosowania, gdy dopuszczalne jest podjęcie decyzji kwalifikowaną większością głosów, przyspiesza osiągnięcie porozumienia bez konieczności jego przeprowadzenia³².

²⁸ Cyt. za: E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *Technical or political? The Working Groups of the EU Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2005, vol. 12, nr 4, s. 614.

²⁹ W trakcie głosowania wskazującego przedstawiciel każdego z państw członkowskich prezentuje, jakie stanowisko zamierza zająć w przypadku przeprowadzenia głosowania. J.W. de Zwann, *The Permanent Representatives Committee. Its Role in European Union Decision Making*, Hague 1995, s. 213.

³⁰ Porozumienie pakietowe łączy w całość większą liczbę negocjowanych kwestii, niekiedy z różnych obszarów polityki Unii Europejskiej. Ułatwia to w toczonych negocjacjach uzyskanie porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, a co za tym idzie realizację posiadanych przez nie istotnych interesów. Możliwa staje się wymiana ustępstw, polegająca na tym, że koncesja w jednym obszarze polityki jest kompensowana korzyścią uzyskiwaną w innym. Szerzej: S. Weber, H. Wiesmeth, *Issue Linkage in the European Community*, „Journal of Common Market Studies” 1991, vol. 29, nr 3, s. 255-67; A. Dür, G. Mateo, *Treaty-Making in the European Union: Bargaining, Issue Linkages, and Efficiency*, „European Integration online Papers” 2004, vol. 8, nr 18, s. 4-6.

³¹ Wypłaty uboczne są to dodatkowe korzyści nie związane z przedmiotem prowadzonych negocjacji, oferowane jednemu lub kilku państwom ze strony pozostałych partnerów w zamian za poczynienie koncesji z ich strony. Niekiedy mają one charakter zadośćuczynienia lub „osłody” w przypadku, gdy kraj członkowski przystał na porozumienie poniżej swojej dolnej granicy negocjacyjnej, a więc mógłby decyzje postrzegać w kategorii straty lub przegranej.

³² J. Kranz, *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia z Dziedziny Prawa Unii Europejskiej” 2005, nr 5, s. 25.

Konsensus jako norma zachowania w Radzie UE i Radzie Europejskiej

Kultura konsensusu nie jest pojęciem łatwym do zdefiniowania, gdyż przejawia się w odmiennych formach i z różną intensywnością – w zależności od poziomu, na którym toczą się prace, jak również ich obszaru i zakresu tematycznego. Wielu badaczy nie podejmuje w ogóle próby sprecyzowania tego pojęcia³³ lub opiera się na definicji konsensusu³⁴. W literaturze przedmiotu często używa się także określenia kultura kompromisu³⁵.

Za bardziej właściwe Autor uznaje określenie kultura konsensusu, gdyż kompromis³⁶ jest jednym z typów rozwiązania sytuacji konfliktu interesów, zaś konsensus³⁷ – sposobem wypracowania tego rozwiązania. Stąd też możemy mówić o kompromisie, który został przyjęty w drodze konsensusu. Kulturę konsensusu można zdefiniować jako zespół nieformalnych norm zachowania, uznawanych za obowiązujące przez podmioty uczestniczące w procesie podejmowania decyzji w Radzie UE i Radzie Europejskiej, przyjmujących za właściwe dążenie do wypracowania takiego rozwiązania, które – realizując interes wspólny – stara się w maksymalnie możliwym zakresie zabezpieczać interesy stron.

Kultura konsensusu nie mogłaby istnieć bez pewnej wspólnoty wartości, podzielanej przez strony uczestniczące w permanentnie toczonych negocjacjach na forum Unii Europejskiej. Przejawiają się one w postaci norm społecznego zachowania w Radzie UE i Radzie Europejskiej. Ich funkcjonowanie silnie wpływa na decyzje i działania reprezentantów państw. Wynika to z przekonania jeśli nie wszystkich, to przynajmniej zdecydowanej większości przedstawicieli krajów członkowskich UE, że co do zasady współdecydenci stosują się do norm zachowania, oczekują takiego samego postępowania od partnerów, a gdy tak nie jest, są gotowi stosować wobec nich sankcje³⁸.

Normy te sprzyjają traktowaniu negocjacji jako sytuacji wspólnego rozwiązywania problemu. Współpraca i relacje postrzegane są wówczas w perspektywie długoterminowej, a więc koszty i korzyści również są rozpatrywane z tego punktu widzenia. W związku z tym podstawą oceny wyniku negocjacji jest nie tylko stopień realizacji własnego interesu, ale również stan relacji z partnerami po ich zakończeniu. Jeffrey Lewis wyróżnił cztery zinternalizowane normy zachowania

³³ D. Heisenberg, *The Institution of 'Consensus'...*, s. 65–90; M. Westlake, *The Council of the European Union*, London 1995, s. 110–111.

³⁴ Zob. np. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 303.

³⁵ J. Lewis, *The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, nr 2, s. 261–289; R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji*, Warszawa 2005, s. 88.

³⁶ Kompromis to rozwiązanie sytuacji konfliktu interesów w drodze poczynienia wzajemnych ustępstw.

³⁷ Konsensus to sposób wspólnego podejmowania decyzji, gdzie do jej przyjęcia konieczne jest wyrażenie akceptacji ze strony wszystkich współdecydentów (lub co najmniej nie zgłoszenie przez żadnego z nich sprzeciwu).

³⁸ C. Bichieri, *The Grammar of Society. The Nature and Dynamics of Social Norms*, New York 2006, s. 9–12.

wania, które wspierają występowanie zachowań konsensualnych wśród przedstawicieli państw członkowskich³⁹:

- *Głębokie zaufanie*

Relacje pomiędzy stronami charakteryzuje wzajemny szacunek, poufność rozmów oraz bliskość interpersonalna. Prowadzą one do tworzenia horyzontalnych, nieformalnych sieci politycznych aktorów, które ułatwiają wypracowanie wspólnego porozumienia⁴⁰. Relacje te są zorientowane na problemy i pragmatyczne⁴¹. Jak podkreślił jeden z wyższych urzędników z Brukseli: „jeśli miałbyś trzymać się formalnych procedur, za każdym razem zabrałoby to dziesięć lat..., im więcej jest niezgody, tym więcej nieformalności jest koniecznych”⁴². Wśród członków sieci tworzy się poczucie wzajemnej lojalności i odpowiedzialności⁴³. Znaczenie bliskich dwustronnych relacji wzrasta wraz z akcesją kolejnych krajów członkowskich. Strony w negocjacjach postrzegają się jako partnerzy, nie zaś jako rywale lub przeciwnicy. Ważne jest posiadanie reputacji człowieka godnego zaufania, co ułatwia wymianę informacji pomiędzy współdecydentami, a jednocześnie mało opłacalnym czyni uciekanie się do manipulacji. Wszystkie te czynniki sprzyjają traktowaniu negocjacji jako sytuacji wspólnego rozwiązywania problemu.

- *Wzajemna odpowiedzialność*

Nakłada ona na uczestników negocjacji wzięcie odpowiedzialności nie tylko za rozwiązanie swoich problemów i związaną z tym realizację własnych interesów, ale również problemów i interesów partnerów. Wymaga więc zachowania elastycznego stanowiska, szukania kreatywnych rozwiązań sytuacji konfliktowej. Przedstawicielom państw, dla których przyjęcie określonych propozycji stanowi specyficzny, polityczny problem (wynikający z uwarunkowań wewnętrznych) pozostawia się zazwyczaj pewne pole manewru. Nierzadko formułuje się zapisy w sposób nieprecyzyjny, aby ułatwić wy tłumaczenie przyjętych rozwiązań przed wyborcami⁴⁴. Negocjacje nie powinny więc przybierać formy czystej gry interesów, ale rozwiązywania problemów.

Duże znaczenie posiada umiejętność uzasadnienia swojego stanowiska⁴⁵.

³⁹ J. Lewis, *The methods of community...*, s. 267–274.

⁴⁰ Ch. Jönsson, M. Strömvik, *Negotiations in Networks*, w: *European Union's...*, red. O. Elgström, Ch. Jönsson, s. 13–28; A. Héritier, *Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe: Perspectives from Distinctive Policy Areas*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4, s. 171–189; P. Magnette, *What is The European Union? Nature and Prospects*, Hampshire 2005, s. 92.

⁴¹ D. Chisholm, *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley 1989, s. 12.

⁴² Cyt. za: K. Middlemas, *Orchestrating Europe...*, s. xxii.

⁴³ M. Egeberg, *An Organisational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective*, Oslo 2001, s. 20–21.

⁴⁴ D. Heisenberg, *Informal Decision-Making...*, s.72.

⁴⁵ Aż 91 % respondentów – przedstawicieli 25 państw członkowskich w komitetach wspierających pracę Rady UE- uczestniczących w badaniu przeprowadzonym przez Daniel Naurin, wskazało, że prezentując stanowisko swojego kraju, dokonuje również jego uzasadnienia. Zob. D. Naurin, *Safe*

Wskazanie, że pewne rozwiązania są właściwe ze względu na ważny interes danego państwa, większej liczby członków, a przede wszystkim są zgodne z tzw. „interese europejskim”, ma wpływ na zachowanie partnerów. Dobrze uargumentowane stanowisko może przekonać współdecydentów. Przydatne jest tu zwłaszcza pełnienie roli naturalnego lidera w określonej dziedzinie, od którego partnerzy oczekują dużej aktywności w dyskusji nad rozpatrywaną kwestią⁴⁶.

Brak logicznego uzasadnienia dla podnoszonych postulatów negatywnie wpływa na prestiż uczestnika negocjacji. Z drugiej strony instrumentalne stosowanie semantyki, odnoszącej się do generalnych zasad lub interesu wspólnotowego, może wywołać śmiech lub złość partnerów⁴⁷. Z kolei jedynie proste podkreślanie odmienności własnego stanowiska oraz ograniczanie się do wnoszenia sprzeciwu, stawia członka Rady na marginesie procesu decyzyjnego – zwłaszcza w obszarach podlegających głosowaniu większościowemu. Gracz taki zostaje z góry zakwalifikowany jako głos na „nie”, co sprowadza niemal do zera jego potencjał koalicyjny, gdyż partnerzy wolą prowadzić rozmowy z aktorami o bardziej konsensualnej orientacji. Za przykład może posłużyć tu Szwecja w pierwszym roku swego członkostwa. Zgłoszone przez Sztokholm sprzeciwy stanowiły połowę wszystkich wniesionych przez 15 państw (34 z 78 przypadków). Doprowadziło to do marginalizacji znaczenia tego kraju w procesie decyzyjnym we wskazanym okresie⁴⁸.

Wraz z rozszerzaniem składu członkowskiego Unii Europejskiej o kolejne państwa oraz zwiększaniem zakresu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE wzrastało znaczenie umiejętności budowania koalicji. Pod pojęciem tym rozumiemy „zbiór aktorów, koordynujących swoje działania z zamiarem osiągnięcia celów, które uzgodnili”⁴⁹. Zarówno przeprowadzenie określonej decyzji, jak również jej zablokowanie jest trudne lub wręcz niemożliwe, jeśli nie stoi za tym działanie koalicji państw. Istnieje zgodność pomiędzy badaczami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej⁵⁰, jak również jego bezpośrednimi uczestnikami, że budowanie koalicji jest tak konieczne, że już wręcz nieuniknione.

Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU, „ARENA Working Papers”, 2007, nr 11, s. 22–23.

⁴⁶ Przykładowo Niemcy pełnią taką rolę w zakresie polityki monetarnej, z kolei Polska stara się uzyskać podobną pozycję w polityce wschodniej Unii Europejskiej, a zwłaszcza relacji z Rosją.

⁴⁷ J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 167–168.

⁴⁸ Tamże, s. 176–177.

⁴⁹ B.E. Rasch, *Koalitionsteori*, w: K. Goldmann, M. Pedersen, Ø. Østerund, *Statsvetenskapligt lexikon*, Stockholm 1997, cyt. za: O. Elgström, B. Bjurulf, J. Johansson, A. Sannerstedt, *Coalitions in European Union Negotiations*, „Scandinavian Political Studies” 2001, vol. 24, nr 2, s. 113.

⁵⁰ Zob. np.: G. Edwards, *National Sovereignty vs. Integration? The Council of Ministers*, w: *European Union. Power and Policy making*, red. J. Richardson, London 1996, s. 131; P. Longgerberg, *The Role of the Member States in the European Union*, w: *Negotiating European...*, red. P.W. Meerts, F. Cede, s. 67; H. Wallace, *Making Multilateral Negotiations Work*, w: *The Dynamics of European Integration*, red. H. Wallace, London–New York 1990, s. 222–223; M.O. Hosli, *Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 2, s. 258.

- *Odruch konsensualny*

Umożliwia on osiągnięcie rozwiązania problemu, które jest możliwe do zaakceptowania dla wszystkich, przyjmuje rangę wartości. Współpraca ma charakter permanentny, dlatego trudno przewidzieć interes narodowy, który będzie przedmiotem kolejnego procesu dochodzenia do kompromisu. Ponadto podjęcie decyzji w drodze konsensusu zmniejsza prawdopodobieństwo, że nieusatsfakcjonowani członkowie Rady UE będą „sabotować” jej implementację. Głosowanie traktowane jest jako ostateczność. Dlatego też zazwyczaj negocjacje nie kończą się nawet wtedy, gdy wymagana w głosowaniu większość już się uformowała. Nie dąży się więc jedynie do sformowania koalicji minimalnie wygrywającej, ale do uzyskania szerokiego poparcia dla inicjatywy. Jak celnie stwierdza Neill Nugent: „wciąż istnieje silna preferencja dla osiągania powszechnego porozumienia, gdy ważne, wrażliwe lub upolitycznione kwestie, w przeciwieństwie do spraw technicznych, są rozpatrywane”⁵¹. Te ostatnie mają zazwyczaj charakter szczegółowych regulacji, nierzadko sprzecznych z praktyką dotychczas stosowaną w niektórych państwach, często niosących za sobą istotne obciążenia finansowe dla sektora publicznego lub prywatnego. W takiej sytuacji wyrażanie dezaprobaty w formie wstrzymania się od głosu lub sprzeciwu ma charakter politycznej manifestacji potrzebnej dla celów polityki wewnętrznej.

Uczestnicy procesu decyzyjnego preferują podejście konsensualne, nie zaś zasadę „zwycięzca bierze wszystko”⁵². Z jednej strony oczekuje się, że członek Rady UE lub Rady Europejskiej raczej wstrzyma się od głosu niż sięgnie po weto, z drugiej zaś naciskanie na przeprowadzenie głosowania również będzie postrzegane jako zachowanie niestosowne. W przypadku podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności blokowanie decyzji w pojedynkę związane jest z wystawieniem się na silną presję polityczną ze strony pozostałych uczestników negocjacji. Jednocześnie rozsądne ustępstwo w takiej sytuacji może służyć wzmocnieniu własnej pozycji w innych negocjacjach toczonych równolegle na forum Unii Europejskiej.

Konsekwencją zgłoszenia weta może być wprowadzenie sankcji we współpracy ze strony innych krajów członkowskich, takich jak: usztywnienie pozycji negocjacyjnych i niechęć do czynienia ustępstw w pozostałych toczących się rokowaniach, ostracyzm lub wręcz popadnięcie w izolację polityczną. Jak podkreśla Andrew Moravcsik, wiarygodna groźba takiej formy wykluczenia, podkopująca istotny interes państwa, może skłonić członka Rady UE do zaakceptowania kompromisu, który wykracza poza najmniejszy wspólny mianownik⁵³. Izolacja polityczna, zwłaszcza jako rozwiązanie długotrwałe, jest jednak mało prawdopodobna, gdyż – jak pokazuje doświadczenie Austrii w okresie współrządzenia przez partię Jörga Haidera – przyjęcie takiego wyjścia w dłuższej perspektywie jest w praktyce niemożliwe,

⁵¹ N. Nugent, *The Government and Politics...*, s. 173.

⁵² D. Heisenberg, *Informal Decision-Making...*, s. 73; P. Magnette, *What is The European...*, s. 89–98.

⁵³ A. Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, „International Organization” 1991, vol. 45, nr 1, s. 26.

jeśli istnieje wyłącznie na zasadzie porozumienia politycznego. Istota UE opiera się bowiem na prowadzeniu współpracy, nie zaś jej braku, a system instytucjonalny nie był projektowany z myślą o możliwości izolowania członków Rady UE.

- *Rozproszona wzajemność*

Jest ona określana również mianem „wzajemnego drapania się po plecach”. Zakłada się, że koszty i korzyści w dłuższym okresie będą rozkładały się sprawiedliwie. Stąd też państwa wymieniają koncesje, dokonują samoograniczenia, wprowadzają derogacje. Wyświadczane przysługi nie ulegają zapomnieniu, ale dzięki funkcjonującej pamięci instytucjonalnej mogą zostać wykorzystane w przyszłych negocjacjach.

Obecność w trakcie procedowania w Radzie UE lub Radzie Europejskiej zachowań konsensualnych warunkuje szereg czynników. Jest ona tym większa:⁵⁴

- im efektywniej działają facylitatorzy w postaci Komisji Europejskiej oraz Prezydencji, a od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego – również stały przewodniczący Rady Europejskiej;
- im niższy jest poziom polityczny, na którym toczony są negocjacje;
- im dłuższym czasem państwa członkowskie dysponują na podjęcie decyzji;
- im silniej zinternalizowane są pewne nieformalne normy zachowań, wspierające występowanie zachowań konsensualnych i budowanie wspólnoty wartości;
- gdy proces decyzyjny nie dotyczy zagadnień, co do których występują bardzo duże rozbieżności preferencji wśród członków Rady lub procedowane są kwestie wywołujące konflikt wartości;
- gdy decyzje nie są procedowane tzw. zwykłą większością głosów.

Podsumowanie

Kultura konsensusu wywiera olbrzymi wpływ na zachowanie przedstawicieli państw członkowskich w Radzie UE i Radzie Europejskiej. Przejawia się w postaci nieformalnych norm zachowania, modyfikujących przebieg procesu decyzyjnego zapisany w traktatach. Jest ona zabezpieczeniem przed eskalacją konfliktu interesu pomiędzy państwami członkowskimi do poziomu, który mógłby zagrozić efektywnemu funkcjonowaniu instytucji międzyrządowych w UE. Znaczenie kultury konsensusu rośnie wraz z poszerzaniem składu członkowskiego Unii Europejskiej. Proces ten prowadzi również do przesuwania się punktu wypracowywania porozumień ku forom nieformalnym oraz konsultacjom w wąskim gronie państw.

Kultura konsensusu ulegała ewolucji wraz z procesem poszerzania składu członkowskiego Wspólnot i pogłębienia procesów integracyjnych. Za wartość uznaje dążenie współdecydentów do wypracowania porozumienia możliwego do zaakceptowania przez wszystkie strony. Zakłada, że powinność dążenia do poszukiwania konstruktywnego rozwiązania sytuacji konfliktowej spoczywa zarówno na państwach zmierzających do przyjęcia projektu aktu prawnego, jak również na państwach członkowskich, które go kontestują.

⁵⁴ Szerzej zob. M. Kleinowski, *Kultura konsensusu...*, s. 102–105.

Kultura konsensusu w coraz większym stopniu preferuje jednak realizację tzw. „interesu europejskiego” kosztem partykularnych dążeń stron negocjacji. Uargumentowanie przyjętego przez państwo stanowiska musi więc przede wszystkim wskazywać, że składane propozycje mają racjonalne uzasadnienie, są zgodne z generalnymi zasadami, którymi w swojej działalności kieruje się Unii Europejska, rozwiązują problem większej liczby państw, a nade wszystko służą wspólnemu interesowi.

Słowa kluczowe: konsensus, konsensualne podejmowanie decyzji, nieformalne podejmowanie decyzji, Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska

*Consensus decision-making as a value
for member states in the Council and European Council*

The paper examines the institution of consensus in the European Union. The article explains how consensus decision making operates in practice and why the consensus norm has been maintained. There is evidence that in the Council there is a cultural norm that dictates that decisions should be made by consensus. It must be stressed that consensus is defined as a cooperative process in which group members develop and agree to support a decision in the best interest of the whole. Formal vote is rare in the Council as a consequence of early consensus-building. Decisions are made predominantly pursuant to the informal rule of consensus. Such view of the EU-decision making does not ignore power and self-interest but contends that these factors are insufficient to understand bargaining outcomes.

Key words: norm of consensus, consensus decision-making, informal decision-making, Council of the European Union, European Council

*La prise de décisions par consensus comme valeur
pour les États membres au sein du Conseil et du Conseil européen*

Ce document examine l'institution du consensus dans l'Union européenne. L'article explique comment la prise de décisions par consensus fonctionne dans la pratique et pourquoi la norme du consensus fut maintenue. De nombreuses preuves démontrent qu'il existe, au sein du Conseil, une norme culturelle selon laquelle un effort devrait être fait pour que les décisions soient prises par consensus, défini comme un processus de coopération lors duquel les membres du groupe élaborent et se mettent d'accord pour soutenir une décision dans le meilleur intérêt de tous. Un vote formel dans le Conseil est rare et ceci en raison du consensus auparavant élaboré. Dans la majorité des cas, les décisions sont prises selon la règle informelle du consensus. Cette approche du processus décisionnel de l'UE ne fait pas abstraction des rapports de forces et des intérêts particuliers, mais soutient que ces éléments ne sont pas suffisants pour comprendre les résultats de la négociation.

Mots-clés: consensus, prise de décisions par consensus, prise de décisions informelle, Conseil de l'Union européenne, Conseil européen

Консенсуальное принятие решений как качественный показатель для государств-членов в Совете Европейского союза и Европейском совете

Эта статья рассматривает институт консенсуса в Европейском Союзе. Статья объясняет, как консенсус принятия решений работает на практике и почему норма консенсуса была сохранена. Существует много свидетельств, доказывающих, что в Совете ЕС существует культурная норма, которая требует, чтобы при принятии решений стремиться к консенсусу, рассматриваемому как кооперативный процесс, в котором члены группы разрабатывают и согласовывают решение в интересе целой группы. Формальное голосование в Совете ЕС редко выступает в качестве раннего консенсуса. Решения принимаются преимущественно в соответствии с неформальным правилом консенсуса. Такой взгляд на систему принятия решений в ЕС требует не игнорировать власть и своекорыстие, а утверждает, что эти факторы недостаточны, чтобы понять результаты переговоров.

Ключевые слова: норма консенсуса, консенсуальное принятие решений, неформальный процесс принятия решений, Совет Европейского союза, Европейский совет