

# **Kultura polityczna Polaków. Przemiany, diagnozy, perspektywy**

Redakcja naukowa i opracowanie Karol B. Janowski

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Andrzej Chodubski, Uniwersytet Gdański

prof. zw. dr hab. Marek Żmigrodzki, UMCS Lublin

WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK  
TORUŃ 2010

**Marcin Kleinowski**

## **KULTURA KONSENSUSU W UNII EUROPEJSKIEJ. MIT CZY RZECZYWISTOŚĆ ?**

W toku debaty publicznej, poruszającej temat podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, nierzadko wskazuje się na występowanie w procesie decyzyjnym zjawiska, określanego mianem kultury kompromisu, czy też kultury konsensusu. Ma ono kształtować zachowanie aktorów, uczestniczących we wspólnym procedowaniu nad aktami prawnymi, w tym również przedstawicieli państw członkowskich.

Należy zgodzić się z Dorothee Heisenberg, że nieformalnym normom podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej (Radzie UE), w tym kulturze konsensusu, poświęcono zdecydowanie mniej uwagi niż formalnym zasadom procedowania.<sup>1</sup> Pomimo tego, że badania nad nimi nie należą do łatwych, a możliwość dokonywania generalizacji jest ograniczona, to bez ich uwzględnienia nie uzyskamy realnego obrazu procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Stanowią również jeden z ważnych czynników wpływających na kształtowanie się siły podmiotów uczestniczących we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Rodzi się więc pytanie, czym jest kultura konsensusu oraz w których sytuacjach- w trakcie procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej- możemy liczyć na podejście konsensualne, a w jakich zaś rozwiązywanie konfliktu interesów przybierze postać politycznego przetargu ?

Uważam za bardziej właściwe określenie kultura konsensusu niż kultura kompromisu, gdyż kompromis<sup>2</sup> jest jednym z typów

---

<sup>1</sup> D. Heisenberg, *The Institution of 'Consensus' in The European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in The Council*, „*European Journal of Political Research*”, 2005, nr 44, s. 66.

<sup>2</sup> Kompromis to rozwiązanie sytuacji konfliktu interesów w drodze poczynienia wzajemnych ustępstw.

rozwiązania sytuacji konfliktu interesów, zaś konsensus<sup>3</sup> sposobem wypracowania tego rozwiązania. Stąd też możemy mówić np. o kompromisie, który został przyjęty w drodze konsensusu. Nie można pojęcia kultura kompromisu oraz kultura konsensusu używać wymiennie, gdyż nie stanowią one dla siebie alternatywy. Taką mógłby być dla konsensusu, jako jednego ze sposobów rozwiązania konfliktu interesów, arbitraż lub walka.

Kompromis zakłada, że każda ze stron ustępuje w pewnej części ze swojego początkowego stanowiska, co powoduje powstanie lub powiększenie pola negocjacji, a co za tym idzie ułatwia znalezienie satysfakcjonującego rozwiązania. Jednocześnie oznacza to, że interesy żadnej ze stron nie mogą zostać w pełni zrealizowane. Z kolei w przypadku poszukiwania rozwiązania sytuacji konfliktowej w drodze konsensusu, możliwe jest znalezienie również takiego rozstrzygnięcia, które całkowicie usatysfakcjonuje wszystkich bezpośrednio zaangażowanych aktorów. Przykład mogą tu stanowić wszelkie negocjacje typu wygrany-wygrany.

Doświadczenia empiryczne z jednej strony niewątpliwie wskazują na występowanie w pracach Rady UE kultury konsensusu, gdyż zdecydowana większość przyjmowanych decyzji nie jest kontestowana- w postaci zgłoszenia sprzeciwu, czy też wstrzymanie się od głosu- przez jakiegokolwiek członka Rady UE.

Znajduje to powszechne potwierdzenie w rezultatach, poświęconych wyników głosowanie w Radzie UE. Fiona Hayes-Renshaw, Wim van Aken oraz Hellen Wallace wskazują, że w latach 1998-2004, głosy sprzeciwu zostały formalnie zgłoszone, w przypadku zaledwie ok. 20% przyjętych w tej instytucji aktów

---

<sup>3</sup> Konsensus to sposób wspólnego podejmowania decyzji, gdzie do jej przyjęcia konieczne jest wyrażenie akceptacji ze strony wszystkich współdecydentów.

prawnych<sup>4</sup>. Na podobnym poziomie (ok. 20-25%) kształtuje się również ilość decyzji, konflikt wokół których wymagał podjęcia negocjacji na szczeblu Rady UE (punkty B agendy posiedzenia Rady UE) <sup>5</sup>. Wielkości te nie zmieniły się więc znacząco od połowy lat dziewięćdziesiątych, gdzie w okresie od 6 grudnia 1993 do 31 grudnia 1994 kontestowanych było niecałe 25% decyzji w Radzie<sup>6</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że punkty B agendy posiedzenia Rady UE, są niekiedy zamaskowanymi punktami A- te ostatnie są możliwe do przyjęcia przez przedstawicieli państw członkowskich bez dalszej dyskusji.<sup>7</sup> Dzieje się tak najczęściej w przypadku, gdy zagadnienie o sporym znaczeniu dla opinii publicznej, zostało uzgodnione w toku prac na poziomie niższym od ministerialnego. Jednak ze względu na właściwe kształtowanie public relations, nie wypada zatwierdzić wypracowanego wcześniej porozumienia, bez symbolicznego omówienia zagadnienia na szczeblu ministrów.<sup>8</sup>

Przykładowo w trakcie posiedzenia Rady ds. Ogólnych, 10 kwietnia 1995 roku, pierwszym formalnym punktem agendy w części B, było przyjęcie raportu na temat funkcjonowania Traktatu z Maastricht, który miał następnie zostać przekazany grupie refleksyjnej w celu przygotowania Konferencji Międzyrządowej w 1996 roku. Porozumienie zostało osiągnięte na szczeblu CORE-

---

<sup>4</sup> F. Hayes-Renshaw, W. van Aken oraz H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, nr 1, s. 163.

<sup>5</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, London 2006, s. 52-53. Tenże, *The Council of Ministers*, London 1997, s. 53-54.

<sup>6</sup> Tenże, *The Council of Ministers*, London 1997, s. 54.

<sup>7</sup> Szerzej na temat natury i sposobu wyznaczania punktów A i B posiedzeń Rady UE zob. M.P.C.M. van Schendelen, „The Council Decides”: Does the Council Decide ?, „Journal of Common Market Studies”, 1996, vol. 34, nr 4, s. 534-547.

<sup>8</sup> D. Spence, *Some Reflections on the Council Method*, nieopublikowany referat, 1995, s. 15.

PER, ale pomimo tego zdecydowano się na krótką dyskusję tego zagadnienia w trakcie posiedzenia.<sup>9</sup>

Powyżej zaprezentowane dane, są zbieżne z konkluzjami do których doszli Mikko Mattila i Jan-Erik Lane, stwierdzając, że w latach 1994-1998 ok. 75%-80% aktów przyjętych przez Radę Unii Europejskiej nie było kontestowanych ze strony żadnego z krajów członkowskich, a po akcesji Austrii Szwecji i Finlandii sytuacja nie uległa w tym zakresie zmianie.<sup>10</sup> Również zestawienia przygotowane przez Sekretariat generalny Rady UE wskazują, że w latach 1994-2002 średnio 81% jej aktów nie było kontestowanych ze strony państw członkowskich, a w poszczególnych latach wartość ta wahała się pomiędzy 74% w roku 1998 a nawet 97% w roku 2000.<sup>11</sup> Jak wskazuje Sara Hageman, również po akcesji w maju 2004 roku dziesięciu nowych państw do Unii Europejskiej liczba formalnie kontestowanych decyzji nie wzrosła.<sup>12</sup>

Nieco odmienne dane prezentuje Wolfgang Wessels, który podaje, że w latach 1994-1996 oraz w roku 1999 liczba aktów prawnych Rady, w których doszło do rzeczywistego głosowania, wahała się w granicach 9,4%-11,4% tych aktów i nie odbiegała znacznie od wartości z połowy lat osiemdziesiątych<sup>13</sup>.

Na podstawie danych zawartych w bazie aktów prawnych Prelex, przeanalizowałem decyzje podjęte w Radzie UE w roku 2005

---

<sup>9</sup> M. Westlak, dz. cyt., s. 171-173.

<sup>10</sup> 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. 39-40.

<sup>11</sup> General Secretariat of the Council of the European Union: DG F III: Information, Transparency, Public Relations, cyt. za: D. Heisenberg, dz. cyt., s. 72.

<sup>12</sup> S. Hagemann, *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, [w:] *Unveiling the Council of the European Union*, red. D. Naurin, H. Wallace, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2008, s. 52-53.

<sup>13</sup> W. Wessels, *Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, nr 1, s. 209. Prezentowane dane są błędne, co wynika ze sposobu ich uzyskania przez autora. Podejrzewam, że liczba kontestowanych decyzji odnosiła się wyłącznie do tzw. „definitive legal acts” przyjętych przez Radę UE, zaś została porównana do całkowitej liczby aktów przyjętych przez Radę i wskazanych w bazie CELEX.

oraz wszystkie akty<sup>14</sup>, których procedowanie rozpoczęto w tymże roku (w sumie 508 aktów prawnych). W 77 przypadkach (czyli 15,15%) przynajmniej jeden kraj członkowski kontestował ich przyjęcie. Dowodzi to, że rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 państw, nie spowodowało w tym okresie wzrostu liczby rzeczywistych głosowań w Radzie UE.

Na podstawie zaprezentowanych powyżej danych, nie ulega wątpliwości, że decyzje w Radzie UE stosunkowo rzadko podejmowane są w wyniku przeprowadzenia realnego głosowania. Zdecydowanie częściej ma to miejsce w wyniku formalnego zaakceptowanie wcześniej osiągniętego konsensusu, gdy przewodniczący Rady UE stwierdza, że istnieje większość konieczna do przyjęcia aktów prawnych, a jeśli nikt się nie sprzeciwi, uznaje się je za przyjęte.<sup>15</sup>

Należy jednak pamiętać, że dane dotyczące głosowania w Radzie UE, nie oddają z pełną rzetelnością preferencji państw. Co za tym idzie, nie posiadamy dokładnych danych wskazujących, kiedy brak kontestacji decyzji wynikał z osiągnięcia porozumienia przez członków Rady UE, a kiedy zaś kraje prezentujące odmienne stanowisko, zdecydowały się go nie manifestować.

Brak zdolności do skutecznego zablokowania decyzji, ujawniającej się w mechanizmie tzw. „shadow voting”<sup>16</sup>, może uświadamiać mniejszości bezcelowość takiego zachowania. Co więcej, już samo „widmo głosowania”<sup>17</sup> i co za tym idzie, nieuchronności przegłosowania przez pozostałe państwa, może skłonić potencjalnych kontestatorów do wyrażenia zgody na propozycję. Nawet

---

<sup>14</sup> Z wyjątkiem zaleceń, opinii oraz niektórych aktów budżetowych.

<sup>15</sup> M. Westlak, *The Council of the European Union*, London 1995, s. 87.

<sup>16</sup> R. Baldwin, M. Widgren, *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?*, „CEPS Policy Brief”, 2003, nr 37, s. 2.

<sup>17</sup> J. Golub, *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*, „International Organization”, 1999, vol. 53, nr 4, s. 733-764.

w sytuacji, gdy wcale lub w zaledwie niewielkim stopniu sprzyja ona realizacji interesów, posiadanych przez tych członków Rady UE. Stąd też często przestają oni kwestionować omawianą propozycję, po stwierdzeniu ze strony Prezydencji, że wymagana większość do przyjęcia projektu została osiągnięta.<sup>18</sup> W takim przypadku nie możemy mówić o zawarciu kompromisu, ale o osiągnięciu konsensusu.

Działania tego typu wynikają z różnych powodów, a zwłaszcza chęci uniknięcia kosztów politycznych lub poprawienia swojej pozycji w przyszłych negocjacjach. Delegacja może nie chcieć powracać do kraju, jako ta, która została przegłosowana, lub być postrzegana przez partnerów jako „niosąca czerwoną latarnię”. W przypadku podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności, blokowanie decyzji w pojedynkę, związane jest z wystawieniem się na silną presję polityczną ze strony partnerów. Jednocześnie rozsądne ustępstwo w takiej sytuacji, może służyć wzmocnieniu własnej pozycji w innych negocjacjach toczonych na forum Unii Europejskiej.

Z łatwością można jednak wskazać obszary wspólnego decydowania, w których kultura konsensusu podczas wspólnego procedowania, nie objawia się z równą stanowczością. Za przykład mogą posłużyć tu negocjacje nad wypracowaniem kształtu budżetu UE. Jak ujął to jeden z urzędników pracujących w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, „negocjacje budżetowe na poziomie Rady Europejskiej, są najgorszym przykładem ducha europejskiego. Tam za wiele kultury kompromisu nie znajdziemy”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2006, s. 214

<sup>19</sup> Wywiad KODU1 przeprowadzony przez Marcin Kleinowskiego, wrzesień 2009 roku.

Kultura konsensusu, określana również w literaturze często mianem kultury kompromisu<sup>20</sup>, nie jest pojęciem łatwym do zdefiniowania, zarówno dla teoretyków, a także praktyków. Jak stwierdza Jeffrey Lewis, „kultura kompromisu odkryta w COREPER posiada zakorzenienie w duchu akomodacji [przystosowania], trudnej do określenia”.<sup>21</sup> Wielu badaczy nie podejmuje w ogóle takiej próby<sup>22</sup>, lub opiera się na definicji konsensusu<sup>23</sup>. Może wynikać to z faktu, że kultura konsensusu posiada wiele oblicz, przejawiając się w odmiennych formach i z różną intensywnością, w zależności od poziomu na którym toczą się prace oraz ich obszaru i zakresu tematycznego.

Rafał Trzaskowski mówi o wytworzeniu „swoistej kultury kompromisu”<sup>24</sup>, która charakteryzuje się tym, że „państwa członkowskie bardzo rzadko uciekają się do właściwego głosowania, do końca starając się osiągnąć porozumienie, które zadowoliliby wszystkich”<sup>25</sup>. Nacisk kładzie więc na poszukiwanie porozumienia satysfakcjonującego dla wszystkich stron.

Praktycy potwierdzają występowanie „kultury konsensusu”, jednak jego jednoznaczne zdefiniowanie nastęrcza im pewnych trudności. Podobnie jak Rafał Trzaskowski zwracają uwagę, że zabiegi nad wypracowaniem porozumienia, będącego do zaakceptowania dla wszystkich współdecydentów, podejmowane są tak długo jak to jest możliwe. Jeden z urzędników polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych podkreślił: „Negocjuje się do

---

<sup>20</sup> J. Lewis, *The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*, „Journal of European Public Policy”, 2000, vol. 7, nr 2, s. 261-289.

<sup>21</sup> Tamże, s. 271.

<sup>22</sup> D. Heisenberg, *dz. cyt.*, s. 65-90; M. Westlak, *dz. cyt.*, s. 110-111.

<sup>23</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *dz. cyt.*, s. 303;

<sup>24</sup> R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji*, Warszawa 2005, s. 88.

<sup>25</sup> Tamże, s. 88.



ostatniej chwili. Prezydencja stara się wyjść naprzeciw postulatom. Rozmiękcza się sformułowania, stosuje przypisy, itd.”<sup>26</sup>.

Z jednej strony dąży się więc do jak najpełniejszego poszanowania interesów każdego z krajów członkowskich, z drugiej zaś eksponowana jest również konieczność uwzględnienia interesu wspólnego. Jeden z wysokich urzędników UKIE kulturę konsensusu zdefiniował jako „gotowość do wyrzeczenia się interesu narodowego, w imię interesu europejskiego- czyli interesu innych państw”<sup>27</sup>. Jednocześnie zwraca się uwagę, że powinność dążenia, do poszukiwania konstruktywnego rozwiązania sytuacji konfliktowej, spoczywa zarówno na państwach zmierzających do przyjęcia projektu, jak również krajów go kontestujących. Przejawianiu zachowań zgodnych z powyższą, nieformalną regułą postępowania, sprzyja fakt, że w sytuacji długotrwałej współpracy państw w Unii Europejskiej oraz permanentnie toczonych na jej forum negocjacji, każdy z członków Rady może znaleźć się w sytuacji, w której będzie zagrożony czy to przegłosowaniem przez partnerów, czy też zawetowaniem projektu który popiera. Za przykład takiego właśnie postrzegania sposobu wypracowywania porozumień, pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich, może posłużyć wypowiedź jednego z urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który ujął to słowami:

„Unia jest Wspólnotą zarówno członkowską, jak też wspólnotą interesów. Nigdy nie wiadomo kto, lub czyj następny interes narodowy będzie przedmiotem kolejnego procesu dochodzenia do kompromisu (...)Do chłodnej kalkulacji możliwości blokowania de-

---

<sup>26</sup> Wywiad KODM1 przeprowadzony przez Marcin Kleinowskiego październik 2009 roku.

<sup>27</sup> Wywiad KODU1 przeprowadzony przez Marcin Kleinowskiego, wrzesień 2009 roku.

cyzji dochodzi stosunkowo rzadko. Pierwszym etapem jest zawsze dążenie do osiągnięcia kompromisowego rozwiązania.”<sup>28</sup>

Przystępując do zdefiniowania kultury konsensusu powinniśmy więc uwzględnić, jako elementy konstytutywne, z jednej strony chęć poszanowania interesów narodowych, z drugiej zaś dążenie do realizacji wspólnego interesu.

Dlatego też proponuję, aby kulturę konsensusu zdefiniować jako: zespół nieformalnych norm zachowania podmiotów uczestniczących w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej- w sytuacji występowania konfliktu interesów- za właściwe uznających dążenie do wypracowania takiego rozwiązania, które realizując interes wspólny, stara się w maksymalnym możliwym zakresie zabezpieczać interesy stron.

Tak zdefiniowana kultura konsensusu będzie więc sprzyjać realizacji interesów podmiotów o słabszej pozycji (BATNIE) w toczących się negocjacjach.

Negocjacje pomiędzy państwami członkowskimi w Unii Europejskiej mogą przybierać formę przetargu politycznego lub wspólnego rozwiązywania problemu.<sup>29</sup> W pierwszym przypadku celem jest maksymalizacja własnego interesu. Druga strona w negocjacjach postrzegana jest jako rywal lub nawet wróg. Dopuszcza się stosowanie dezinformacji, różnych form manipulacji, a nawet stosowanie groźby. Decydujące znaczenie na wynik ma siła negocjacyjna, posiadana przez pertraktujące podmioty. Zachowanie dobrych relacji pomiędzy stronami nie posiada wysokiego priory-

---

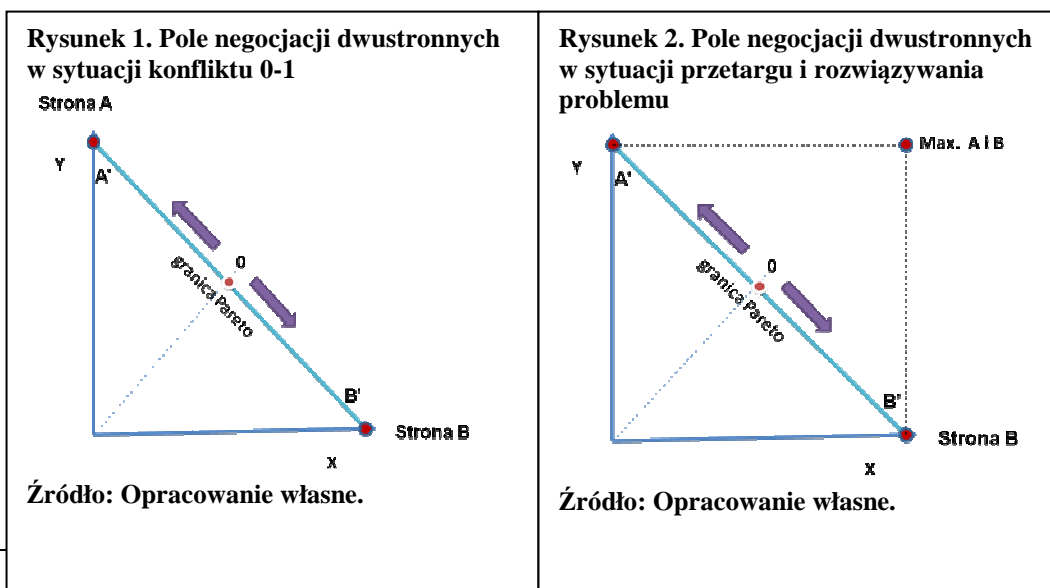
<sup>28</sup> Wywiad KODM2 przeprowadzony przez Marcin Kleinowskiego z dnia 23 października 2009 r.

<sup>29</sup> J. Lewis, *Is the „Hard Bargaining” Image of the Council Misleading ? The Comitty of Permanent Representatives and the Local Elections Directive*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 36, nr 4, s. 479-504; P. T. Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolutions of International Conflicts*, Columbia 1998, s. 53-96; O. Elgström, Ch. Jönsson, *Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-solving*, „ Journal of European Public Policy”, 2000, vol. 7, nr 5, s. 685-689.

tetu, stąd też np. w negocjacjach 0-1, niska będzie skłonność do poszukiwania rekompensat w postaci różnego rodzaju wypłat ubocznych.

W sytuacji traktowania negocjacji, jako wspólnego rozwiązywania problemu, celem pozostanie nadal realizacja własnego interesu. Drugą stroną traktuje się jednak jako partnera, wspólnie z którym poszukuje się rozwiązania sytuacji konfliktowej, stąd też istotne jest kreatywne i elastyczne podejście do problemu. Wartością jest zachowaniem dobrych relacji pomiędzy partnerami, dlatego dąży się do maksymalnego zaspokojenia interesów każdej ze stron, lub poszukiwania rekompensat. Koszty i korzyści rozpatruje się z perspektywy dłuższej współpracy.

Zbiór możliwych rozwiązań sytuacji konfliktu interesów w negocjacjach dwustronnych, w literaturze przedmiotu nierzadko przedstawia się w postaci wykresu, przybierającej formę trójkąta (patrz. Rysunek 1)<sup>30</sup>. Oś  $X$  przedstawia poziom realizacji interesu gracza **B**, zaś oś  $Y$  poziom realizacji interesu gracza **A**. Zakończenie negocjacji w punkcie **A'** oznacza maksymalne zaspokojenie interesów gracza **A** oraz przegraną gracza **B**. Z kolei osiągnięcie wyniku w punkcie **B'**, oznacza rezultat odwrotny do poprzedniego.



tions Matter, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2005, s. 18-21; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, New York 2006, s. 37-39.

Nie jest to rozwiązanie właściwe, gdyż schemat ten jest poprawny wyłącznie dla negocjacji o charakterze 0-1, w których korzyść jednej strony, musi oznaczać mniejszą korzyść lub stratę drugiej strony. W takim przypadku negocjujące podmioty powinny dążyć do osiągnięcia granicy Pareto, która reprezentuje najwyższy poziom możliwych do osiągnięcia korzyści, a więc rozwiązanie optymalne. Dzięki temu, żadne korzyści nie zostaną na stole negocjacyjnym. Odcinek **A'B'** prezentuje wówczas kontinuum, na którym strony mogą zawrzeć kompromis. Jego położenie w punkcie **0** oznacza równy rozdział korzyści pomiędzy negocjujących, jednak każdy z nich może zmierzać do maksymalizacji własnego interesu.

Schemat, który poprawnie odzwierciedla możliwy zbiór rozwiązań negocjacji dwustronnych (w tym o charakterze 0-1), prezentuje rysunek 2. Jest on właściwy zarówno w sytuacji przetargu, jak i wspólnego rozwiązywania problemu. To drugie podejście teoretycznie pozwala na znalezienie rozwiązania, które w maksymalnym stopniu zaspokaja interesy gracza **A** i (w punkcie **Max. A i B**)- pod warunkiem, że nie mamy do czynienia z konfliktem 0-1, a więc osiągnięcia Pareto-optymalnego rozwiązania<sup>31</sup>.

Kultura konsensusu, wpływa na przebieg procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, oddziałując na zachowania podmiotów w nim uczestniczących. Stopień w którym przejawia się w pracy tych instytucji, jest uwarunkowana występowaniem pewnych czynników, do których możemy zaliczyć: większość wymaganą do przyjęcia propozycji, obszar, rodzaj i zakres negocjowanej kwestii, efektywności działania facy-

---

<sup>31</sup> Pareto-optymalne rozwiązanie to wynik w którym żaden z uczestników negocjacji nie może osiągnąć lepszego rezultatu.

literatorów, zinternalizowanych przez decydentów normy zachowania oraz polityczny poziom, na który toczony są negocjacje.

Jednocześnie kultura konsensusu wpływa na kształtowanie się siły państw w negocjacjach toczonych na forum Rady UE oraz Rady Europejskiej.

Większość wymagana do przyjęcia propozycji oddziałuje na kulturę konsensusu, lecz nie decyduje o jej występowaniu, gdyż zarówno większość kwalifikowana jak i jednomyślność może sprzyjać przejawianiu przez państwa członkowskie zachowań konsensualnych.

Jednomyślność wzmacnia pozycję negocjacyjną mniejszości, gdyż daje jej prawo zawetowania decyzji. W takiej sytuacji trzeba mieć bowiem wszystkich na pokładzie, a więc wypracować rozwiązanie, które jest do zaakceptowania dla każdej ze stron. Zmusza to do elastyczności, szukania kreatywnych rozwiązań konfliktu interesu oraz proponowaniu wypłat ubocznych, jako rekompensaty za poczynione ustępstwa w danej, rozpatrywanej kwestii. Niesie również jednak, niebezpieczeństwo sprowadzenia kompromisu do najmniejszego wspólnego mianownika. Stąd też będzie utrudniać przyjęcie decyzji w sytuacji konfliktu 0-1 oraz kwestii wrażliwych politycznie. Jednocześnie skłania do zachowań konsensualnych- zwłaszcza stronę która zmierza do zmiany status quo.

Z kolei konieczność uzyskania większości kwalifikowanej, stwarza możliwość przegłosowania mniejszości niezdolnej do zbudowania koalicji blokującej. Skłania więc niezadowolonych członków Rady UE, do konstruktywnego poszukiwania porozumienia z partnerami, działając bardziej *implicite* niż *explicite*<sup>32</sup>. Dlatego też wzmacnia pozycję negocjacyjną podmiotów, zmierza-

---

<sup>32</sup> N. Nugent, *dz. cyt.*, s. 214-215;

jącym do zmiany status quo. Zasadniczo wspiera zachowania konsensualne w przypadku konfliktu nie 0-1 oraz kwestii o niskiej wrażliwości politycznej.

Silnie na zachowanie kultury konsensusu wpływa obszar, rodzaj i zakres negocjowanej kwestii. W pewnych obszarach wspólnego podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, krajom członkowskim trudniej będzie przejawiać zachowania konsensualne. Co więcej, zależą one od specyfiki państwa. W szczególności będzie to dotyczyć kwestii wrażliwych politycznie. Z sytuacją taką mamy do czynienia zwłaszcza, gdy przedmiot negocjacji dotyczy sfery wartości. Są one bowiem nienegocjowalne, a także bardzo trudno jest tu znaleźć adekwatne rekompensaty dla poczynionych ustępstw.

Dla Polski są to często kwestie światopoglądowe np. odwołania do chrześcijaństwa w Traktacie Konstytucyjnym. Francja jest wrażliwa na punkcie zachowania świeckiego charakteru państwa, zaś dla Wielkiej Brytanii istotny jest problem obciążeń budżetowych, wynikających z jej członkostwa w Unii Europejskiej. Ponadto każde zagadnienie lub problem, który skupia uwagę opinii publicznej, może stać się kwestią o dużej politycznej wrażliwości – za przykład może posłużyć tu kwestia dopuszczenia do uprawy i sprzedaży żywności genetycznie modyfikowanej, czy też tzw. choroby wściekłych krów.

Z drugiej strony, mniejszą skłonność do zachowań konsensualnych możemy również zauważyć w przypadku zagadnień, nie budzących silnych, politycznych emocji. W takiej sytuacji przegłosowanie partnera, nie zostanie uznane za znaczący problem i nie znajdzie się na czołówkach gazet następnego dnia.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Wywiad KODU2 przeprowadzony przez Marcin Kleinowskiego, wrzesień 2009 roku.

Ważnym czynnikiem pozostaje tu również czas. W przypadku decyzji dotyczących np. budżetu lub niektórych nominacji, instytucje muszą podjąć działanie w określonym czasie, co ogranicza możliwość poszukiwania rozwiązania, które jest do zaakceptowania dla wszystkich. Podobna sytuacja może mieć miejsce, w przypadku decyzji koniecznych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego- np. corocznie ustalanych kontyngentów. Zawarcie konsensusu może być szczególnie trudne w przypadku decyzji, których konsekwencje będą odczuwalne w długim okresie czasu.

Zdecydowana większość kontestowanych aktów prawnych, przyjętych przez Radę UE w latach 1998-2004, dotyczyła obszaru rolnictwa, rybołówstwa, rynku wewnętrznego oraz zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności<sup>34</sup>. Są to obszary w których integracja europejska ma najgłębszy charakter. Duża ilość rzeczywistych głosowań wynika tu z prostego faktu, że są to obszary, w których Rada UE podejmuje największą liczbę decyzji. Jednocześnie przyjmuje się rozstrzygnięcia bardzo szczegółowe, techniczne, które nierzadko są sprzeczne z praktyką dotychczas stosowaną w niektórych państwach. Ich wprowadzenie niesie ze sobą koszty, których wysokość i podział jest dobrze znany Radzie i nierzadko rozkłada się nierównomiernie pomiędzy jej członków. W takiej sytuacji osiągnięcie porozumienia, które zasadniczo satysfakcjonuje wszystkie strony jest trudne, a wyrażanie swojej dezaprobaty, w formie wstrzymania się od głosu lub sprzeciwu, mają charakter politycznej manifestacji, potrzebnej dla celów polityki wewnętrznej.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> F. Hayes-Renshaw, W. van Aken oraz H. Wallace, *Kiedy i dlaczego Rada Ministrów Unii głosuje formalnie ?*, „Nowa Europa Przegląd Natoliński”, 2008, nr 6, s. 63.

<sup>35</sup> Są to najczęściej wskazywane powody kontestacji decyzji w takich okolicznościach, jakie pojawiły się w przeprowadzonych przeze mnie wywiadach.

Im szerszy jest zakres negocjowanego zagadnienia, zarówno w sensie obszaru, jak i bezpośrednio zainteresowanych podmiotów, tym większe prawdopodobieństwo, że koszty i korzyści rozłożą się bardziej równomiernie pomiędzy państwa członkowskie.<sup>36</sup> Sytuacja taka będzie sprzyjać przejawianiu zachowań konsensualnych. Stąd też, budowanie porozumień pakietowych, obejmujących wiele zagadnień, niekiedy z różnych obszarów, ułatwia wypracowanie konsensusu.

Ważnym czynnikiem, który wpływa na szansę osiągnięcia konsensusu, jest efektywność działania facylitatorów, w postaci Komisji Europejskiej oraz Prezydencji. Dzięki posiadanym przez nie możliwościom działania oraz przypisywanej im roli, uzyskały zdolność do wspierania osiągnięcia konsensusu przez współdecydentów. Przy tym Komisja pełni rolę długoterminowego facylitatora, zaś Prezydencja brokera, czy też „uczciwego pośrednika” w bieżących negocjacjach.<sup>37</sup>

Komisja zgłaszając propozycję, jest formalnie instytucją zupełnie niezależną. Stara się jednak formułować propozycję w taki sposób, aby była ona do zaakceptowania na forum Rady, a więc ułatwiać podjęcie ostatecznej decyzji. Wymaga to zidentyfikowania kwestii problemowych w przypadku danego aktu prawnego, kluczowych graczy oraz ich preferencji w tym zakresie. Komisja, w celu wypracowania właściwych propozycji, prowadzi, jak to się często określa, „politykę otwartych drzwi, a nawet otwartych okien”<sup>38</sup>. Odmienne działanie prowadziłoby do konfliktów z Radą UE i paraliżu systemu podejmowania decyzji.

---

<sup>36</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallec, dz. cyt., s. 304.

<sup>37</sup> O. Elgström, *Negotiation and Mediation in the EU Council of Ministers* [w:] *Negotiating European Union*, red. P. W. Meerts, F. Cede, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2004, s. 119-124.

<sup>38</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 168.



Za przykład może posłużyć tu posiedzenie Rady ds. Środowiska z 23 maja 2005 roku, na którym Komisja zaproponowała osiem propozycji decyzji, w ramach procedury komitetowej, mających na celu zniesienie przez niektóre kraje członkowskie zakazu używania i sprzedaży genetycznie modyfikowanej żywności. Jej propozycje stały w jawnej sprzeczności z preferencjami zdecydowanej większości członków Rady UE i w efekcie wszystkie zostały odrzucone znaczącą większością głosów.

Prezydencja posiada możliwości kształtowania przebiegu negocjacji pomiędzy krajami członkowskimi. Jej źródła możemy odnaleźć przede wszystkim w przewadze informacyjnej, jaką dysponuje podmiot aktualnie sprawujący przewodnictwo w Unii Europejskiej, oraz w uprawnieniach wynikających wprost z zapisów formalnych lub długoletniej praktyki.<sup>39</sup> Dzięki niej Prezydencja, ma skutecznie wypełniać rolę neutralnego, uczciwego pośrednika oraz facylitatora w negocjacjach pomiędzy członkami Rady.

Przewaga informacyjna Prezydencji, wynika z faktu, że ma ona dostęp - do nierzadko unikalnej wiedzy- na temat preferencji pozostałych aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym oraz przebiegu procedury.

Zdobyte informacje o preferencjach państw członkowskim oraz możliwym polu uzyskania porozumienia, będą bardzo ważne dla przedstawienia tzw. kompromisu prezydencji<sup>40</sup>.

Kultura konsensusu nie mogłaby istnieć bez pewnej wspólnoty wartości, podzielanej przez strony uczestniczące w permanentnie toczonych negocjacjach na forum Unii Europejskiej. Dlatego też określa się ją mianem „wielostronnego, między-biurokratycznego,

---

<sup>39</sup> Szerzej zob.: J. Tallberg, *dz. cyt.*

<sup>40</sup> M. Westlake, *dz. cyt.*, s. 383; J. Tallberg, *dz. cyt.*, s. 59;

negocyjnego maratonu”<sup>41</sup>. Jak podkreśla Kazimierz Łastawski „ w ramach Unii Europejskiej występuje specyficzny system przetargu interesów, w którym preferuje się rozwiązania kompromisowe, zmniejszające ryzyko porażki w ostatecznym głosowaniu”<sup>42</sup>. Normy te sprzyjają traktowaniu negocjacji, jako sytuacji wspólnego rozwiązywania problemu.

Współpraca jak i relacje postrzegane są 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, które wspierają występowanie zachowań konsensualnych, wśród przedstawicieli państw członkowskich<sup>43</sup>:

Głębokie zaufanie- relacje pomiędzy stronami charakteryzuje wzajemny szacunek, poufność rozmów oraz bliskie relacje interpersonalne. Z przeprowadzonych przeze mnie wywiadów wynika, że znaczenie bliskich, dwustronnych relacji wzrasta, wraz z akcesją kolejnych krajów członkowskich. Strony w negocjacjach postrzegają się jako partnerów, nie zaś rywali lub przeciwników. Ważne jest posiadanie reputacji człowieka godnego zaufania, co zmniejsza nieufność, ułatwia wymianę informacji pomiędzy stronami, a jednocześnie mało opłacalnym czyni stosowanie manipulacji. Wszystkie te czynniki sprzyjają traktowaniu negocjacji jako sytuacji wspólnego rozwiązywania problemu.

---

<sup>41</sup> 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. 367.

<sup>42</sup> K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 73.

<sup>43</sup> J. Lewis, *dz. cyt.*, s. 267-274.

Wzajemna odpowiedzialność- nakłada 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. Umiejętność uargumentowania swojego stanowiska posiada duże znaczenie. Wskazanie, że pewne rozwiązania są właściwe ze względu na ważny interes danego państwa, większej liczby członków, a przede wszystkim s tzw. interes europejski, będzie miało wpływ na zachowanie partnerów. Negocjacje nie powinny więc przybierać formy czystej gry interesów, ale rozwiązywana problemów.

Odruch konsensualny- osiągnięcie rozwiązania problemu, który jest możliwy do zaakceptowania dla wszystkich, przyjmuje rangę wartości. Głosowanie traktowane jest jako ostateczność. Nie dąży się więc jedynie do sformowania koalicji minimalnie wygrywającej, ale do uzyskania szerokiego poparcia dla inicjatywy. Z jednej strony oczekuje się, że członek Rady raczej wstrzyma się od głosu niż sięgnie po veta, z drugiej zaś naciskanie na przeprowadzenie głosowania, również będzie postrzegane jako zachowanie niestosowne.

Rozproszona wzajemność- określana również mianem „wzajemnego drapania się po plecach”, zakłada, że koszty i korzyści w dłuższym okresie czasu będą rozkładały się sprawiedliwie. Stąd też państwa wymieniają koncesje, dokonują samoograniczenia, wprowadza się derogacje. Wyświadczone przysługi nie ulegają zapomnieniu, ale dzięki funkcjonującej pamięci instytucjonalnej, mogą zostać wykorzystane w przyszłych negocjacjach.

Ponadto Rafał Trzaskowski wskazuje, że w praktyce „nigdy dwa duże państwa nie zostały przegłosowane, a jednemu małemu

państwu bardzo trudno jest utrzymać weto w przypadku podejmowania jednomyślnej decyzji”<sup>44</sup>. Oznaczałoby to, że kultura konsensusu zwiększa zdolność niektórych członków Rady UE do uzyskiwania koncesji w toku prowadzonych negocjacji, nawet jeśli nie mają oni formalnej możliwości zablokowania proponowanych rozwiązań.

W celu zweryfikowania pierwszej części tak postawionej tezy, dokonałem przeglądu decyzji przyjętych przez Radę Unii Europejskiej kwalifikowaną większością głosów lub jednomyślnie w latach 1998 – 2005 - i kontestowanych przez przynajmniej jeden kraj członkowski w formie wstrzymania się od głosu lub wyrażenia sprzeciwu. W efekcie przeprowadzonej kwerendy mogę stwierdzić, że przypadki takie mają co prawda miejsce - a więc teza, że nigdy dwa duże<sup>45</sup> państwa nie zostały przegłosowane w Radzie UE jest błędna - jednak są to sytuacje niezwykle rzadkie. W badanym okresie jedynie w przypadku dwóch aktów prawnych, Rada UE zadecydowała o ich przyjęciu pomimo sprzeciwu dwóch dużych państw członkowskich. Jednocześnie można zauważyć, że sytuacje takie są również rzadkie, jeśli do grupy państw dużych zaliczymy sześć krajów członkowskich o największej liczbie ludności.<sup>46</sup> W latach 1998 – 2005 było zaledwie 5 przypadków aktów prawnych, które zostały zaakceptowane przez Radę UE pomimo, że Hiszpania lub Polska wraz z innym dużym państwem sprzeciwiły się ich przyjęciu.

Kultura konsensusu zależy także od poziomu politycznego, na którym toczony są negocjacje. Generalnie im jest on niższy, tym większa skłonność do postrzegania negocjacji, jako wspólnego

---

<sup>44</sup> R. Trzaskowski, dz. cyt., s. 107.

<sup>45</sup> Pod pojęciem państw dużych rozumiemy tu Niemcy, Francję, Wielką Brytanie oraz Włochy.

<sup>46</sup> Do grupy tej będą należały : Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania oraz Polska.

rozwiązywania problemu. Sytuacja ta wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, na poziomie grup eksperckich lub roboczych celem jest „odsianie” oraz opracowanie kwestii, które nie budzą kontrowersji, a następnie przekazanie prac na wyższy poziom. Stąd też dla Rady Europejskiej pozostają problemy w których najtrudniej o porozumienie.

Po drugie, w wyniku współpracy w ramach komitetów i grup roboczych- wspierających Rady UE- następuje internalizacja pewnych nieformalnych reguł właściwego postępowania, sprzyjających zachowaniom konsensualnym.

Po trzecie, niekiedy urzędnicy niższego szczebla nie posiadają wiedzy na temat preferencji najwyższych oficjeli politycznych, gdyż nie są im one przekazywane. Ich mandat może również zabraniać im podejmowania rozmów na temat niektórych problemów.

Podsumowując nasze rozważania, należy stwierdzić, że dominującym sposobem podejścia do negocjacji w Unii Europejskiej, jest traktowanie ich jako sytuacji wspólnego rozwiązywania problemu, co sprzyja przejawianiu zachowań konsensualnych. Nie oznacza to jednak, że na jej forum nie rozwiązuje się konfliktu interesów w drodze przetargu politycznego. Siła z jaką kultura konsensusu przejawia się w negocjacjach pomiędzy państwami członkowskimi zależy od występowania takich czynników jak większość wymagana do przyjęcia propozycji, obszar, rodzaj i zakres negocjowanej kwestii, efektywności działania facylitatorów, norm zachowania zinternalizowanych przez decydentów oraz politycznego poziomu na który toczony są negocjacje. Kultura konsensusu silnie oddziałuje na zachowanie przedstawicieli państw członkowskich w procesie wspólnego podejmowania de-

cyzji, sprzyjając pełniejszej realizacji interesów strony, posiadającą słabszą pozycję negocjacyjną.