

Marcin Kleinowski*

Konsensualne negocjacje czy głosowanie – kontestowanie aktów prawnych w Radzie UE

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest proces decyzyjny w Radzie Unii Europejskiej, a szczególnie poziom i sposób kontestowania przez państwa członkowskie aktów prawnych procedowanych na forum tej instytucji. Pod pojęciem „kontestowanie” będziemy rozumieć wstrzymanie się od głosu lub zgłoszenie sprzeciwu przez członka Rady podczas formalnego głosowania, jak również brak akceptacji dla aktu w wyniku procedury tzw. *shadow voting*.¹

Wraz z postępującym poszerzaniem oraz pogłębianiem procesu integracji europejskiej wzrasta znaczenie decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej dla realizacji interesów państw oraz dużych grup społecznych. Rada Unii Europejskiej (Rada UE), organ międzyrządowy, należy do głównych ośrodków decyzyjnych i wywiera bardzo duży wpływ na kształt tworzonego tam prawa. Jednocześnie pozycja państwa w Unii Europejskiej jest silnie determinowana umiejętnością i możliwościami oddziaływania na wynik procesu wspólnego podejmowania decyzji.

Celem artykułu jest dokonanie, w oparciu o przeprowadzone badania, weryfikacji hipotezy zakładającej, że decyzje w Radzie podejmowane są przede wszystkim w drodze konsensualnych negocjacji, nie zaś

* Dr **Marcin Kleinowski** – adiunkt na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ W trakcie prac nad aktem w Radzie ma miejsce liczenie głosów w kuluarach. Brak większości wymaganej do zaakceptowania propozycji może doprowadzić do zarzucenia dalszych prac nad nią, bez zarządzenia formalnego głosowania. R. Baldwin, M. Widgren, *Decision making and the Constitutional Treaty: will the IGC discard Giscard ?*, „CEPS Policy Brief” no. 37/2003, s. 2.

głosowania. Będzie to wymagało uzyskania odpowiedzi na kilka podstawowych pytań badawczych, odnoszących się do skali i właściwości kontestowanych przez państwa członkowskie aktów prawnych, a w szczególności:

- 1) W jaki sposób Rada UE wyraża brak akceptacji dla aktu prawnego?
- 2) Jak wymagana większość w Radzie UE wpływała na sposób kontestowania aktów, które zostały przyjęte przez jej członków?
- 3) Czy podczas formalnego głosowania istniała różnica w poziomie lub sposobie kontestowania decyzji przez sześć państw członkowskich o najliczniejszej populacji, a także dziesięć państw, które dokonały akcesji w 2004 r.?

W literaturze przedmiotu, w okresie kilkunastu ostatnich lat, zaprezentowano wyniki wielu badań poświęconych konsensualnemu podejmowaniu decyzji oraz poziomowi ich kontestowania w Radzie UE.² Należy jednak zauważyć, że ograniczały się one do uwzględnienia aktów, które uzyskały akceptację państw członkowskich i opierały się głównie na miesięcznych wykazach aktów Rady przygotowywanych przez jej Sekretariat, a od 1999 r. udostępnianych na stronie internetowej.³ Dotychczasowe badania nie przekazują informacji o decyzjach odrzuconych w Radzie UE, wycofanych przez Komisję Europejską lub aktach, nad którymi zaprzestano prac, przed formalnym podjęciem decyzji. Obarcza to ich wyniki niedoskonałością. Badania prezentowane przez autora w tym artykule uwzględniają wyżej wskazane dane, co stanowi ich wartość dodaną.

² M. Mattila, J.E. Lane, *Why unanimity in the Council?: a roll call analysis of Council voting*, „European Union Politics” no. 31/2001, vol. 2, s. 31–52; M. Mattila, *Contested decisions: empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers*, „European Journal of Political Research” no. 1/2004, vol. 2, s. 29–50; Idem, *Voting and coalitions in the Council after the enlargement w: Unveiling the Council of the European Union: games governments play in Brussels*, eds. 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 Report, marzec 2007; S. Hagemann, *Voting, statements and coalition-building in the Council from 1999 to 2006 w: Unveiling the Council of the European Union...*, op.cit., 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” no. 1/2006, vol. 44, 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” no. 1/2005, vol. 44, s. 65–90; W. Wessels, *Nice results: the Millenium IGC in the EU’s evolution*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2001, vol. 39, s. 197–219.

³ <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/monthly-summaries-of-council-acts?lang=pl> [dostęp 24.02.2011].

Dane

Na podstawie danych zawartych w bazie aktów Pre-lex przeanalizowano decyzje procedowane w Radzie UE w latach 2005–2006 oraz wszystkie akty, nad którymi pracę rozpoczęto w tym okresie, z wyjątkiem zaleceń, opinii, decyzji proceduralnych, mianowań oraz niektórych aktów budżetowych – niezależnie od terminu i sposobu zakończenia nad nimi prac.⁴ Przyjęcie wskazanego okresu analizy umożliwiło pełne prześledzenie przebiegu prac legislacyjnych nad aktami objętymi badaniem, jak również wyodrębnienie projektów, nad którymi prace zarzucono, bez względu na to, czy zostały formalnie wycofane przez Komisję Europejską, czy też nie. Należy bowiem pamiętać, że w przypadku obowiązującej przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego procedury współdecydowania, w latach 2004–2006, od momentu jej rozpoczęcia do zakończenia w trzecim czytaniu mijały średnio 1462 dni (36,4 miesiąca).⁵ Z kolei w przypadku projektów ostatecznie wycofanych przez Komisję od momentu ich przedstawienia Radzie UE do czasu oficjalnego zakończenia prac nad nimi mijały nierzadko trzy – cztery lata.

Badaniem zostało objętych łącznie 1028 aktów, z uwzględnieniem takich zmiennych jak: rodzaj podejmowanej decyzji, obowiązująca reguła głosowania, formacja Rady UE, rodzaj polityki unijnej, ogólny wynik głosowania, sposób głosowania poszczególnych państw członkowskich, obowiązująca procedura decyzyjna, data rozpoczęcia procesu decyzyjnego, data jego zakończenia. W celu analizy aktów prawnych procedowanych w Radzie UE posłużono się bazą Pre-lex, gdyż w odróżnieniu od bazy CELEX ułatwia ona prześledzenie zaangażowania poszczególnych instytucji w proces decyzyjny.⁶ Sposób głosowania przez

⁴ Dlatego w analizie uwzględniono akty procedowane w latach 2005–2006, dla których data złożenia wniosku do Rady UE była wcześniejsza lub nad którymi zakończono prace po 2006 r. Akty zainicjowane przed tym okresem zostały w tabelach przypisane do roku 2005. Założeniem było uwzględnienie w analizie także projektów wycofanych przez Komisję Europejską oraz tych, nad którymi dalszą pracę w Radzie UE zarzucono, bez ich oficjalnego wycofania. W związku z tym nie można było odnieść się do daty formalnego przyjęcia lub odrzucenia aktu, a za podstawę podziału przyjęto datę przekazania projektu aktu do Rady UE. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że bardzo często formalne wycofanie projektu następuje nawet kilka lat po przerwaniu nad nim prac.

⁵ Commission of the European Communities, *Codecision, May 1999 to December 2006, Some Statistical Data*, http://www.europa.eu.int/codecision/statistics/docs/Codecision_at_en.pdf [dostęp 3.01.2009].

⁶ Podobną ocenę przydatności baz CELEX i Pre-lex przedstawili: T. König, B. Luetgert, T. Dannwolf, *Quantifying European legislative research. Using CELEX and PreLex in EU legislative studies*, „European Union Politics” no. 4/2006, vol. 7, s. 570.

poszczególne państwa członkowskie został określony na podstawie danych o wynikach głosowań publicznych,⁷ miesięcznych wykazów aktów Rady, sprawozdań z jej posiedzeń oraz informacji prasowych. Zdecydowano się uwzględnić jedynie sposób głosowania państw członkowskich na finalnym etapie podejmowania decyzji, gdyż kontestacja we wcześniejszych fazach nierzadko ma inną motywację niż brak pełnej akceptacji procedowanego projektu. Może wynikać chociażby z niewypracowania stanowiska na poziomie krajowym, uzyskania lepszej pozycji w równoległe prowadzonych negocjacjach⁸ lub podjęcia gry negocjacyjnej w celu maksymalnej realizacji własnych interesów. Niekiedy także, na wcześniejszym etapie prac, Sekretariat Rady UE nie dopuszcza do oficjalnego odnotowania sposobu głosowania państw członkowskich, obawiając się, że mogłoby to negatywnie wpłynąć na finalną decyzję.⁹

Informacje o 933 aktach zatwierdzonych przez Radę UE, a procedowanych w latach 2005–2006, w podziale na ich rodzaj, obszar polityki Unii Europejskiej, rodzaj procedury decyzyjnej oraz wymaganą większość, przedstawiają tabele 6. i 7. zamieszczone w aneksie.

Nie ulega wątpliwości, że decyzje w Radzie UE stosunkowo rzadko podejmowane są w wyniku przeprowadzenia realnego głosowania. Częściej ma to miejsce w wyniku formalnego zaakceptowania wcześniej osiągniętego konsensusu. Wówczas przewodniczący Rady UE stwierdza, że istnieje większość konieczna do przyjęcia procedowanego aktu prawnego. Jeśli w takiej sytuacji nikt nie wniesie sprzeciwu, uznaje się, że decyzja została przyjęta.¹⁰

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 kraje prezentujące odmienne stanowisko zdecydowały się go nie manifestować.

Jest faktem, że przedstawiciele państw członkowskich w Radzie UE niekiedy nie kontestują przyjęcia aktu prawnego, mimo że nie są w pełni

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/public-votes?lang=pl> [dostęp 24.02.2012].

⁸ Dzięki tworzeniu porozumień pakietowych, stosowaniu wypłat ubocznych lub umiejętnemu wykorzystywaniu tzw. handlowania głosami. Zob.: S. Weber, H. Wiesmeth, *Issue linkage in the European Community*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/1991, vol. 29, s. 255–267; G. Tullock, *The vote motive*, Lancing 1976, s. 41–55.

⁹ R. Trzaskowski, *Patterns of voting in the Council of Ministers of the European Union. The impact of the 2004 enlargement w: Institutional design and voting power in the European Union*, eds. M.A. Cichocki, K. Życzkowski, Ashgate 2010, s. 182.

¹⁰ M. Westlak, *The Council of the European Union*, London 1995, s. 87.

usatysfakcjonowani ostatecznie przyjętymi rozwiązaniami. Dowodem tego mogą być oświadczenia członków Rady UE dołączane do protokołów z jej posiedzeń, publikowane również w miesięcznych wykazach aktów Rady UE. Decyzji kontestowanych w ten sposób – biorąc pod uwagę tzw. *legislative acts* – jest w okresie jednego roku kalendarzowego dwa lub trzy razy więcej niż aktów, w odniesieniu do których państwo członkowskie zgłosiło formalny sprzeciw lub wstrzymało się od głosu.¹¹ W przypadku tak złożonych i skomplikowanych zagadnień, z jakimi mamy do czynienia w pracach Rady UE, trudno państwom członkowskim osiągnąć wszystkie zakładane cele negocjacyjne. Zazwyczaj konieczne jest więc wypracowanie kompromisu możliwego do zaakceptowania przez wymaganą większość państw. Z kolei bezskuteczne przeciwstawianie się podjęciu decyzji, których nie można zablokować, zazwyczaj nie służy optymalizacji realizacji interesów członka Rady UE. Wykazana elastyczność stanowiska może być wykorzystana jako atut w równoległe prowadzonych negocjacjach. Oznacza to, że powstrzymanie się w takiej sytuacji od kontestowania propozycji aktu prawnego jest działaniem racjonalnym.

Niedoskonałością przyjęcia za źródło danych aktów procedowanych w Radzie UE jest brak możliwości uwzględnienia tych projektów, które zarzucono już na etapie prac w Komisji Europejskiej wobec nikłej szansy zebrania wymaganej większości państw dla ich przyjęcia. Trudno jednak pozyskać wiarygodne i możliwie pełne informacje w tym zakresie.

Wpływ wymaganej większości w Radzie UE na poziom kontestowania decyzji oraz braku akceptacji dla procedowanego aktu

Jak pokazuje tabela nr 1, spośród 1028 aktów procedowanych w Radzie UE w latach 2005–2006 nie zostało przyjętych 95,¹² w tym jeden odrzucony przez Parlament Europejski. Oznacza to, że akceptacji w Radzie nie uzyskało mniej niż 9,3% rozpatrywanych aktów. Do grupy tej zaliczamy projekty nigdy niepoddane pod głosowanie lub w jego wyniku

¹¹ S. Hagemann, J. de Clerck-Sachsse, *Old Rules...*, op.cit., s. 13–14; S. Hagemann, *Voting, statements and...*, op.cit., s. 46. Zaznaczyć jednak trzeba, że nie każde dołączone przez członka Rady UE oświadczenie musi być jednoznaczne z chęcią kontestowania określonego aktu prawnego. Niekiedy tą drogą państwa członkowskie manifestują również swoją gotowość do podjęcia dalej posuniętych działań, niż przewiduje to przyjęta decyzja, np. bardziej ambitnych wymogów w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

¹² W tabeli nie uwzględniono pakietu 18 propozycji nowelizacji rozporządzeń zgłoszonych przez Komisję Europejską w 2005 r., mających na celu ujednoczenie zasad kadencji

odrzucone, wycofane przez Komisję Europejską oraz niedecyzje, które możemy zdefiniować jako „*akt nielosowego wyboru zaniechania politycznego*”.¹³

Należy zauważyć, że państwa członkowskie odrzuciły w głosowaniu zaledwie 13 aktów (dziewięć w 2005 r. i kolejne cztery w 2006), a więc mniej niż 1,3%.

Tabela 1. Nieprzyjęte akty prawne w latach 2005–2006

Akty prawne	2005 r.				2006 r.			
	Zasada głosowania			Razem	Zasada głosowania			Razem
	Jednomyslność	Większość kwalifikowana	Inna		Jednomyslność	Większość kwalifikowana	Inna	
Odrzucone przez Radę		9		9		4		4
Zarzucone w Radzie	10 (5)*	4(3)		14 (8)	2			2
Niedecyzje		8		8		13		13
Odrzucone przez Parlament Europejski		1(1)		1(1)				0
Brak porozumienia w Komitecie Pojedynczym		1 (1)		1(1)				0
Wycofane przez Komisję	7 (4)	17 (6)		24 (10)	7	12		19
Razem	17 (9)	40 (11)	0	57 (20)	9	29	0	38

* w nawiasach podano liczbę aktów, procedowanie których rozpoczęto przed 2005 r.; należy odczytywać jako: sześć aktów, w tym trzy, których procedowanie rozpoczęto przed 2005 r., ale kontynuowano w tymże roku

Źródło: opracowanie własne.

We wszystkich tych przypadkach podejmowano decyzję większością kwalifikowaną. Jednocześnie kolejne 33 projekty legislacyjne, dla których również istniał wymóg uzyskania większości kwalifikowanej, zostały wycofane przez Komisję Europejską lub zarzucono prace nad nimi. Oznaczałoby to, że gdy istnieje wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów w Radzie UE, a koalicja wygrywająca nie może się ukształtować, państwa członkowskie jedynie w co czwartym przypadku decydują się na formalne głosowanie, w pozostałych kończą prace nad aktem

urzędników stojących na czele agencji wspólnotowych. Dla pięciu z nich wymagane było uzyskanie kwalifikowanej większości głosów w Radzie, a dla kolejnych pięciu konieczna była jednomyslność. Uwzględnianie tego nadzwyczajnego zdarzenia zniekształciłoby wynik analizy. Zob.: Komisja Europejska, COM (2005) 190 końcowy, Bruksela, 13.05.2005 r.

¹³ J.Z. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 1998, s. 53.

przed podjęciem formalnej próby jego uchwalenia. Jednak wyniki pogłębionej analizy odrzuconych projektów legislacyjnych podają w wątpliwość powyższą tezę.

Należy zauważyć, że w 2005 r. mieliśmy do czynienia ze specyficzną, rzadko spotykaną sytuacją. Odrzucenie ośmiu, z dziewięciu wskazanych w tabeli 1., propozycji aktu prawnego miało miejsce podczas jednego posiedzenia Rady UE.¹⁴ Był to skutek zgłoszenia przez Komisję Europejską pod obrady projektów, które stały w jawnej sprzeczności z preferencjami większości państw członkowskich. Zaistniała zatem sytuacja, której „strażniczka traktatów” zazwyczaj stara się ze wszelkimi środkami unikać. Co więcej, dwa z czterech aktów odrzuconych przez Radę w 2006 r. dotyczyły kwestii genetycznie modyfikowanej żywności, w której już rok wcześniej państwa członkowskie nie udzieliły poparcia inicjatywom KE.¹⁵

Również w latach 2007–2009 wszystkich pięć aktów odrzuconych przez Radę UE¹⁶ odnosiło się do genetycznie modyfikowanej żywności lub bezpieczeństwa żywności.¹⁷ Wskazuje to, że między Komisją Europejską a państwami członkowskimi istnieje zasadniczy spór wynikający

¹⁴ Rada Unii Europejskiej, Protokół z 2670 posiedzenia Rady Unii Europejskiej (Ochrona środowiska), które odbyło się w Luksemburgu 24.06.2005 r., 10529/05, Bruksela 26.07.2005.

¹⁵ Odnosi się to do następujących projektów legislacyjnych: Wniosek: Decyzja Rady dotycząca tymczasowego zakazu stosowania i sprzedaży w Austrii zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linii MON 810) zgodnie z Dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2006) 509 wersja ostateczna, 9.10.2006; Wniosek: Decyzja Rady dotycząca tymczasowego zakazu stosowania i sprzedaży w Austrii zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linii T25) zgodnie z Dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2006) 510 końcowy, 9.10.2006.

¹⁶ W tym dwa projekty dotyczyły dopuszczenia na rynek austriacki żywności modyfikowanej genetycznie, które Rada UE odrzuciła w 2005, a następnie w 2006 r.

¹⁷ Były to następujące projekty: Wniosek: Decyzja Rady dotycząca tymczasowego zakazu stosowania i sprzedaży na Węgrzech zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linii MON 810) wyrażającej gen Bt cry IA(b), zgodnie z Dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM (2006) 713, 23.11.2006; Wniosek: Rozporządzenie Rady w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do stosowania substancji przeciwdrobnoustrojowych do usuwania powierzchniowych zanieczyszczeń z tusz drobiowych, KOM (2008) 430, 29.10.2008; Wniosek: Decyzja Rady dotycząca tymczasowego zakazu stosowania i sprzedaży na Węgrzech zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia MON 810) wyrażającej gen Bt cry1A(b) zgodnie z Dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM (2009) 12, 21.01.2009; Wniosek: Decyzja Rady dotycząca tymczasowego zakazu stosowania i sprzedaży w Austrii zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia T25) zgodnie z Dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM (2009) 51, 10.02.2009; Wniosek: Decyzja Rady dotycząca tymczasowego zakazu stosowania i sprzedaży w Austrii zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia MON 810) zgodnie z Dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM (2009) 56, 10.02.2009.

z występowania między nimi dużej różnicy preferencji w owym obszarze regulacji. Może to stanowić potwierdzenie tezy głoszącej, że w procesie przygotowywania inicjatyw legislacyjnych niepodjęcie przez Komisję wystarczających działań, których celem jest zaproponowanie projektu możliwego do przyjęcia przez członków Rady UE, będzie skutkowało paraliżem procesu decyzyjnego. W praktyce powyższy wymóg oznacza konieczność uwzględnienia w odpowiednim stopniu stanowisk poszczególnych państw członkowskich.

Duże różnice w preferencjach, jeśli chodzi o kwestie żywność genetycznie modyfikowanej oraz bezpieczeństwa żywności, występują również w łonie samej Rady.¹⁸ Świadczy o tym fakt, że z 21 niedecyzji ujętych w tabeli 1. dziewięć dotyczyło aktów odnoszących się do żywności modyfikowanej genetycznie i tzw. nowych środków spożywczych,¹⁹ a 13 włączenia pewnych związków chemicznych jako substancji czynnych dla środków ochrony roślin. Wszystkie niedecyzje odnosiły się do aktów prawnych przygotowanych przez Komisję Europejską w związku z powierzeniem jej przez Radę UE obowiązków wykonawczych. Były to przede wszystkim projekty decyzji oraz dyrektyw, które ze względu na konieczność dopełnienia procedury komitetowej musiały zostać wniesione pod obrady Rady UE. Z uwagi na brak większości wymaganej do przyjęcia, odrzucenia lub wprowadzenia zmian do projektu²⁰ zazwyczaj po upływie trzech miesięcy Komisja, wobec braku działań Rady UE, przyjmowała wcześniej zgłoszony projekt.

Zgodnie z typologią Jacka Ziemowita Pietrasia podane przykłady niedecyzji miały charakter decyzji kunktatorskiej.²¹ Oznacza to, że

¹⁸ Zob.: M.A. Pollack, G.C. Shaffer, *Risk Regulation, GMOs and the Limits of Deliberation w: Unveiling the Council...*, op.cit., s. 151–160; D. Keating, 'Last chance' for compromise on GM crops, „European Voice” no. 10/2012, s. 2.

¹⁹ Nowe środki spożywcze to żywność i jej składniki zawierające organizmy genetycznie modyfikowane (GMO), o których mowa we właściwej dyrektywie Unii Europejskiej, bądź z nich wytworzone.

²⁰ Zarówno do przyjęcia, jak i odrzucenia projektu wymagana była kwalifikowana większość głosów, a do wprowadzenia zmiany – jednomyślność, co wynikało z art. 250 TWE. Zob.: Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, O.J., L 230, 19.08.1991; Regulation (EC) no. 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients, O.J., L 043, 14.02.1997; Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC), O.J., L 184, 17.07.1999; Decyzja Rady z 17.07.2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki realizacji uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz.Urz. UE, L 200, 22.07.2006.

²¹ J.Z. Pietraś, *Decyzje i niedecyzje polityczne w: Prawo i polityka*, red. F. Ryszka, W. Sokolewicz, K. Opalek, Warszawa 1988, s. 185–200.

w ośrodku decyzyjnym doszło do pata. Zwolennicy przyjęcia decyzji nie mieli zdolności doprowadzenia do jej akceptacji, przeciwnicy zaś nie mogli jej odrzucić lub obawiano się przyjęcia odpowiedzialności za decyzję bądź nie było wystarczającej ilości czasu dla jej wypracowania i podjęcia.

Reasumując, w przypadku konieczności uzyskania większości kwalifikowanej w Radzie UE państwa członkowskie jedynie wyjątkowo decydują się na odrzucenie projektu legislacyjnego w formalnym głosowaniu. W takiej sytuacji państwa członkowskie dążą przede wszystkim do politycznego zamanifestowania odmienności prezentowanego stanowiska względem propozycji Komisji Europejskiej. W przypadku niemożności utworzenia koalicji wygrywającej zazwyczaj kończy się procedowanie nad aktem bez poddawania go pod głosowanie.

Jak pokazuje tabela 1., w analizowanym okresie żadne państwo członkowskie nie zgłosiło sprzeciwu wobec decyzji podejmowanej na zasadzie jednomyślności. Z drugiej strony, wśród aktów niegłosowanych w Radzie UE lub wycofanych przez Komisję Europejską relatywnie dużo jest decyzji, których akceptacja wymagała jednomyślności. Z 59 propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej, procedowanych w 2005 i 2006 r., nad którymi prace uległy zamrożeniu albo które zostały wycofane przez wnioskodawcę,²² aż 26 (ponad 44%) wymagało uzyskania jednomyślności w Radzie UE. Należy mieć na uwadze, że we wskazanym okresie uchwalono większością kwalifikowaną czterokrotnie więcej aktów prawnych niż zgodnie z wymogiem jednomyślności (patrz: tabele 6. i 7. w aneksie). Oznacza to, że w przypadku braku porozumienia między krajami członkowskimi co do aktu, którego przyjęcie wymagało jednomyślności, takiego dokumentu nie poddawano pod głosowanie i w efekcie Komisja go wycofywała.

²² Akty prawne, nad którymi zarzucono prace, można traktować tak samo jak projekty wycofane przez Komisję Europejską, gdyż zazwyczaj dokonuje ona formalnego wycofania propozycji legislacyjnej kilka, a nawet kilkadziesiąt lat po faktycznym przerwaniu prac nad inicjatywą. Przykładowo w 2005 r. Komisja Europejska dokonała wycofania propozycji legislacyjnych pochodzących sprzed 1.01.2004. W efekcie w 2006 r. zdecydowano o wycofaniu 68 propozycji aktów prawnych, a kolejnych dziesięciu w roku następnym. Zob.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: *Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej*, KOM (2005) 97 końcowy, 16.03.2005; Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: *Wyniki przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę*, KOM (2005) 462 końcowy, 27.09.2005, s. 3–12; Idem, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, KOM (2006) 689 wersja ostateczna, 14.11.2006, s. 2.

Tabela 2. Kontestowanie przez państwa członkowskie aktów prawnych, przyjętych przez Radę UE w latach 2005–2006 – w zależności od wymaganej większości

Rok	Jednomyślność		Większość kwalifikowana				Zwykła większość			
	Wstrzymanie się od głosu	Samotne wstrzymanie się od głosu	Sprzeciw	Samotny sprzeciw	Wstrzymanie się od głosu	Samotne wstrzymanie się od głosu	Sprzeciw	Samotny sprzeciw	Wstrzymanie się od głosu	Samotne wstrzymanie się od głosu
2005	2	2	40	2	38	6	40	1	29	0
2006	3	1	26	7	12	10	56	2	40	3
Razem	5	3	66	9	50	16	96	3	69	3

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. pokazuje, że w analizowanym okresie żadne państwo członkowskie nie zgłosiło sprzeciwu wobec decyzji podejmowanej na zasadzie jednomyślności. Bardzo rzadkie było również ich kontestowanie w drodze wstrzymania się od głosu, gdyż wystąpiło tu tylko pięć takich przypadków, odnoszących się do czterech aktów prawnych. A należy pamiętać, że w latach 2005–2006 zgodnie z zasadą jednomyślności przyjęto w Radzie UE 165 aktów prawnych. Poziom kontestowania zaakceptowanych decyzji był więc bardzo mały, nie przekroczył 2,5%. Ponadto w głosowaniu trzech z czterech wspomnianych aktów od głosu wstrzymało się tylko jedno państwo członkowskie, a w jednym przypadku dwa państwa. Co więcej, kontestowane przez tych członków Rady decyzje nie dotyczyły ich żywotnych interesów narodowych.²³ Podane fakty potwierdzają, że w przypadku konieczności uzyskania jednomyślności w Radzie oraz braku konsensusu między państwami członkowskimi dalsze procedowanie nad projektem najczęściej zostaje zarzucone.

²³ Cztery wspomniane przypadki kontestowanych decyzji, do przyjęcia których wymagana była jednomyślność, to:

1. Decyzja Rady w sprawie stanowiska Wspólnoty w Radzie Stowarzyszenia dotyczącego odstępstwa od Protokołu 4, dotyczącego definicji produktów pochodzących i metod współpracy administracyjnej, do Układu Eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Królestwem Maroka z drugiej strony, Dz.Urz. UE, L 206, 9.08.2005 – wstrzymanie się od głosu przez Polskę;

2. Dyrektywa Rady 2008/9/WE z 12.02.2008 r. określająca szczegółowe zasady zwrotu podatku od wartości dodanej, przewidzianego w Dyrektywie 2006/112/WE, podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, lecz mającym siedzibę w innym państwie członkowskim, Dz.Urz. UE., L 44, 20.02.2008 – wstrzymanie się od głosu przez Francję;

Tabela 3. Akty prawne, przyjęte w latach 2005–2006, kontestowane przez państwa członkowskie – w zależności od wymaganej większości w Radzie UE

Liczba państw kontestujących	2005	2006	Razem	Jednomyslność		Większość kwalifikowana		Zwykła większość	
				2005	2006	2005	2006	2005	2006
1	11	26	37	2	1	8	19	1	6
2	4	8	12		1	4	7	0	0
3	17	6	23			15	4	2	2
4–5	10	8	18			3	7	7	1
6 i więcej	6	9	15			1	0	5	9
Razem	48	57	105	2	2	31	37	15	18

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 3., w latach 2005–2006 największą liczbę aktów kontestowanych w Radzie UE stanowiły te, do przyjęcia których wymagano kwalifikowanej większości głosów. Należy jednak zauważyć, że było to jedynie ok. 10% projektów legislacyjnych przyjętych zgodnie z powyższym wymogiem. Z kolei w przypadku konieczności uzyskania zwykłej większości głosów państw członkowskich kontestacji zostało poddanych aż 44,60% aktów prawnych zatwierdzonych w latach 2005–2006. Oznacza to, że w badanym okresie członkowie Rady kontestowali – przez sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu – co dziesiątą decyzję podejmowaną kwalifikowaną większością głosów i niemal co drugą przyjmowaną zwykłą większością.

Warto zauważyć, że na 68 kontestowanych aktów prawnych, zatwierdzonych większością kwalifikowaną, wobec blisko 40% z nich opowiadało tylko jedno państwo, a w odniesieniu do kolejnych 44% – tylko dwa lub trzy kraje członkowskie. Jedynie 11 z tych aktów kontestowanych było przez więcej niż trzech członków Rady UE.²⁴ Oznacza to, że

3. Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. ustanawiająca program „Europa dla Obywateli” na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013, Dz.Urz. UE., L 378, 27.12.2006 – wstrzymanie się od głosu przez Portugalię;

4. Rozporządzenie Rady w sprawie zawarcia Porozumienia partnerskiego w sprawie połowów między Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka, Dz.Urz. UE., L 141, 29.05.2006 – wstrzymanie się od głosu przez Finlandię oraz Szwecję.

²⁴ Żaden z aktów prawnych, przyjętych przez Radę UE kwalifikowaną większością głosów, nie był kontestowany – przez sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu – przez więcej niż siedem państw.

zaledwie co 61 decyzja, przyjmowana kwalifikowaną większością głosów, prowadziła do zgłoszenia sprzeciwu i/lub wstrzymania się od głosu przez więcej niż trzy państwa. Można stwierdzić, że w wyniku negocjacji między krajami członkowskimi z reguły udawało się wypracować porozumienie, które nie spotykało się ze strony państw z szerszą kontestacją w głosowaniu. Należy więc zgodzić się z Dorothee Heisenberg, że wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów jest środkiem zabezpieczającym przed zachowaniami obstrukcyjnymi.²⁵ Co więcej, wpływa ona na zwiększenie elastyczności stanowiska państw członkowskich w toczonych negocjacjach, *de facto* prowadząc do obniżenia ich dolnej granicy negocjacyjnej oraz skłaniając do możliwie wąskiego zakresowania priorytetów w rokowaniach.

Bardzo wysoki odsetek kontestowanych aktów, dla przyjęcia których wymagana była zwykła większość głosów w Radzie UE,²⁶ jest wynikiem współwystępowania kilku czynników. Po pierwsze, bardzo wąskie ramy czasowe dla wypracowania decyzji przez państwa członkowskie nie pozwalają na zakończenie złożonych negocjacji. Reprezentatywnym przykładem są tu rozporządzenia wprowadzające cła antydumpingowe lub zmieniające regulacje w tym zakresie, stanowiące przytłaczającą większość aktów prawnych przyjmowanych przez kraje członkowskie zwykłą większością głosów. Od momentu przekazania projektu przez Komisję Europejską, Rada UE zazwyczaj miała na podjęcie decyzji miesiąc. Nie było więc zbyt wiele czasu na wypracowanie wspólnego porozumienia, a co za tym idzie – osiągnięcie kompromisu czy konsensusu. Jak pokazuje tabela 3., aż 33 na 74 (nieomal 45%) decyzji przyjętych w Radzie UE zwykłą większością głosów w latach 2005–2006 było kontestowanych, z czego 2/3 przez więcej niż trzy kraje członkowskie.

Po drugie, na tak słaby poziom zachowań konsensualnych wpływał również niski próg decyzyjny, ustalony na poziomie większości państw. Pozwolił on zachować wysoką efektywność procesu decyzyjnego przy istniejących ograniczeniach czasowych. Sprzyjał jednocześnie rozwiązywaniu konfliktu interesów w drodze przetargu politycznego oraz

²⁵ D. Heisenberg, *Informal decision-making in the Council: the secret of the EU success?* w: *The State of the European Union*, eds. S. Meunier, K.R. McNamara, New York 2007, s. 87.

²⁶ Należy zgodzić się z Martinem Westlake'em, że nie istnieje nic takiego jak zwykła większość (ang. *simple majority*) w Radzie UE. Art. 238 ust. 1 TFUE (dawny art. 205 ust. 1 TWE) wskazuje, że: „Jeżeli przyjęcie aktu wymaga zwykłej większości, Rada stanowi większością członków wchodzących w jej skład”. Wymagana jest więc większość absolutna, gdyż wstrzymanie się od głosu lub nieuczestniczenie w głosowaniu traktowane jest jako sprzeciw.

uzyskiwaniu rozstrzygnięcia przez głosowanie. Gdyby w sytuacji tej obowiązywała większość kwalifikowana, prawdopodobnie doprowadziłoby to do paraliżu decyzyjnego i trudności w zmianie *status quo*.

Po trzecie, koszty i korzyści przyjęcia regulacji antydumpingowych są nietrudne do określenia i często bardzo zróżnicowane dla poszczególnych członków Rady UE. Jednocześnie uzgodnienie adekwatnych rekompensat nie jest tu łatwe. Cła antydumpingowe bywają również istotną kwestią polityczną i społeczną, gdyż wpływają na funkcjonowanie całych gałęzi gospodarki. Może to się wiązać z wywieraniem presji politycznej na krajowe ośrodki decyzyjne przez poważne grupy nacisku, a co za tym idzie – prowadzić do usztywnienia pozycji negocjacyjnej członków Rady UE.

Kontestowanie przez państwa członkowskie aktów przyjętych w Radzie

W latach 2005–2006 do państw najczęściej kontestujących akty przyjęte w Radzie UE należały: Szwecja (27), Holandia, Wielka Brytania i Estonia (po 21), Dania (19), Finlandia (18) oraz Niemcy (17). W porównaniu z rezultatami osiąganymi w tym zakresie przed rozszerzeniem z 2004 r.²⁷ nie nastąpiła więc istotna zmiana.

Sześć największych państw nieco częściej daje wyraz brakowi akceptacji w głosowaniu, niż wynikałoby to ze średniej. W latach 2005–2006 pojawiało się ok. 140 głosów kontestacji rocznie. Średnio na każde państwo przypada niespełna 11,5 takiego przypadku w podanym okresie. Dla sześciu najludniejszych członków Rady średnia ta jest wyższa i wynosi prawie 15 sytuacji, w których kraje te dawały wyraz odrębnemu stanowisku w głosowaniu.

Poziom kontestowania decyzji przez dziesięć państw przyjętych do Unii Europejskiej w maju 2004 r. był niższy od średniej i w latach 2005–2006 wynosił 8,8 takich przypadków, licząc na każdego z członków Rady z tych państw.

Trzeba zauważyć, że ponad połowa sytuacji, gdy państwa członkowskie zgłaszały sprzeciw lub wstrzymywały się od głosu, odnosi się do aktów, których przyjęcie wymagało tzw. zwykłej większości głosów. Były

²⁷ Oparto się na zbiorze danych *Voting in the Council of the European Union 1998–2004*, wersja 2.0 ze stycznia 2007 r., przygotowanym przez Fionę Hayes-Renshaw, Wim van Aken oraz Helen Wallace, <http://www.councildata.cergu.gu.se/cdeu/index.php/research-data/hayes-renshaw> [dostęp 12.04.2012].

Tabela 4. Kontestowanie przez państwa członkowskie aktów prawnych przyjętych w Radzie UE w latach 2005–2006 jednomyślnie lub większością kwalifikowaną

Państwo członkowskie	Sposób kontestowania aktu prawnego				Razem
	Sprzeciw	Samotny sprzeciw	Wstrzymanie się od głosu	Samotne wstrzymanie się od głosu	
1. W. Brytania	6	2	6	1	12
2. Niemcy	4	0	5	4	9
3. Szwecja	6	0	3	1	9
4. Grecja	6	0	2	0	8
5. Portugalia	2	0	6	2	8
6. Polska	3	0	4	3	7
7. Włochy	5	1	1	1	6
8. Francja	1	1	5	1	6
9. Holandia	6	2	0	0	6
10. Dania	5	1	0	0	5
11. Belgia	3	0	2	1	5
12. Hiszpania	1	0	3	0	4
13. Luksemburg	1	0	3	0	4
14. Czechy	2	0	2	1	4
15. Estonia	3	0	1	1	4
16. Litwa	3	0	1	0	4
17. Węgry	2	0	2	1	4
18. Malta	3	1	1	0	4
19. Austria	0	0	3	1	3
20. Finlandia	1	0	1	0	2
21. Cypr	1	1	1	0	2
22. Łotwa	2	0	0	0	2
23. Słowacja	0	0	2	0	2
24. Irlandia	0	0	1	1	1
25. Słowenia	0	0	0	0	0
Razem	66	9	55	19	121

Źródło: opracowanie własne.

to głównie regulacje dotyczące ceł antydumpingowych. W dużej mierze ciąży to na ogólnym obrazie kontestowania decyzji w Radzie UE przez poszczególne państwa. Najczęściej postanowienia o wprowadzeniu ceł antydumpingowych kontestowały kraje, które były najbardziej przyjazne funkcjonowaniu w oparciu o zasady wolnego rynku. Zaliczyć tu możemy przede wszystkim: Wielką Brytanię, Holandię, kraje skandynawskie oraz Estonię i Litwę. Również Czechy, Polska, a także Łotwa, często nie akceptowały wprowadzenia ceł antydumpingowych.

Najczęściej akty prawne były kontestowane przez Wielką Brytanię, Niemcy i Szwecję. Państwa te pod tym względem nadal zajmują czołowe pozycje, w przeciwieństwie do Holandii, Danii oraz Estonii, które wyprzedziło kilka z pozostałych państw członkowskich, jeśli wyeliminujemy głosowania dotyczące regulacji antydumpingowych.

Społeczeństwo brytyjskie, a jeszcze bardziej szwedzkie,²⁸ nastawione jest sceptycznie do procesów integracji europejskiej, co musi znajdować odzwierciedlenie również w działaniach przedstawicieli rządów tych państw w Radzie UE. Z kolei Niemcy, będące państwem federalnym, nie posiadają jednego, silnego centrum decyzyjnego oraz doświadczają problemu właściwej koordynacji stanowisk rządów krajowych (landowych). Wiele kwestii podejmowanych w pracach Rady UE należy do kompetencji landów. Wobec braku jasnego mandatu lub co gorsza sprzeczności stanowisk przedstawiciele Niemiec w Radzie UE muszą w trakcie posiedzenia wstrzymać się od głosu lub zgłaszać sprzeciw.²⁹

Przedstawiciele Danii są natomiast ograniczeni bardzo ścisłym mandatem ustawodawcy, którego zmiana wymaga zgody odpowiedniego komitetu Folketingu.

Jak pokazuje tabela 4., przedstawiciele sześciu państw członkowskich o największej populacji zdecydowanie częściej kontestowali decyzje niż średnio każdy członek Rady UE. W badanym okresie zgłaszali sprzeciw lub wstrzymywali się od głosu przeciętnie 7,3 razy, podczas gdy średnia dla wszystkich państw wynosiła 4,8.

Należy zauważyć, że członkowie Rady UE bardzo rzadko samotnie sprzeciwiają się przyjmowanej decyzji. W takiej sytuacji przeszło dwu-

²⁸ Badanie Standard Eurobarometer 72, grudzień 2009, http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_en.htm [dostęp 20.01.2010].

²⁹ A. Maurer, *Germany: fragmented structures in a complex system w: Fifteen into One? The European Union and Its Member States*, eds. W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag, Manchester 2003, s. 117.

krotnie częściej wstrzymują się od głosu, co jest zgodne z normami zachowań, które można wyróżnić w ramach kultury konsensusu.³⁰

Ogólnie liczba zgłoszonych sprzeciwów oraz wstrzymania się przez państwa od głosu była bardzo zbliżona. Może wynikać to z faktu, że w przypadku głosowania większością kwalifikowaną wstrzymanie od głosu jest *de facto* równoznaczne ze sprzeciwem. Na ostateczne rozstrzygnięcie o sposobie kontestowania decyzji będą więc mieć wpływ inne względy, w tym polityka wewnętrzna oraz chęć utrzymania odpowiednich relacji z partnerami z Unii Europejskiej.

Rafał Trzaskowski – w swej godnej polecenia monografii – skonstatawał, że w praktyce „*nigdy dwa duże państwa nie zostały przegłosowane, a jednemu małemu państwu bardzo trudno jest utrzymać weto w przypadku podejmowania jednomyślnej decyzji*”.³¹ Oznaczałoby to, że kultura konsensusu zwiększa zdolność niektórych członków Rady UE do uzyskiwania ustępstw w toku prowadzonych negocjacji, nawet jeśli nie mają formalnej możliwości zablokowania proponowanych rozwiązań.

W celu zweryfikowania pierwszej części tak postawionej tezy dokonano przeglądu decyzji przyjętych przez Radę Unii Europejskiej kwalifikowaną większością głosów lub jednomyślnie – w latach 1998–2006 – i kontestowanych przez przynajmniej jedno państwo członkowskie w formie wstrzymania się od głosu lub zgłoszenia sprzeciwu. W efekcie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że przypadki takie miały co prawda miejsce – a więc teza, że nigdy dwa duże państwa nie zostały przegłosowane w Radzie UE jest błędna – ale są to sytuacje niezwykle rzadkie.³² W badanym okresie jedynie w przypadku dwóch aktów prawnych Rada UE zadecydowała o ich przyjęciu, mimo sprzeciwu dwóch dużych państw członkowskich.³³

Jednocześnie można zauważyć, że sytuacje takie są również rzadkie, jeśli do grupy państw dużych zaliczymy sześć państw członkowskich

³⁰ J. Lewis, *The methods of Community in EU Decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure*, „Journal of European Public Policy” no. 2/2000, vol. 7, s. 267–274.

³¹ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 107.

³² Pod pojęciem państw dużych rozumiemy tu Niemcy, Francję, Wielką Brytanię oraz Włochy.

³³ Council Regulation (EC) no. 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labeling of organic products and repealing Regulation (EEC) no. 2092/91, Dz.Urz. UE, L 189, 20.07.2007. Akt ten został ujęty w badaniach, gdyż jego procedowanie rozpoczęło się w 2005 r.

o największej liczbie ludności.³⁴ W latach 1998–2004 były zaledwie dwa przypadki aktów prawnych³⁵ zaakceptowanych przez Radę UE, mimo że Hiszpania lub Polska wraz z innym dużym krajem sprzeciwiły się ich przyjęciu. W roku 2005 oraz 2006 nie odnotowano takiej sytuacji. Zdaje się to potwierdzać tezę, że państwa członkowskie o najliczniejszej populacji posiadają większą zdolność do uzyskiwania ustępstw w toku prowadzonych negocjacji, a zgodne stanowisko większości z nich wytycza ramy możliwego do osiągnięcia porozumienia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ogólne wnioski płynące z badań nad kontestowaniem przez państwa członkowskie aktów przyjętych w Radzie UE pozostają zbieżne z wynikami przeprowadzonych podobnych analiz.³⁶

Konsensualne negocjacje czy głosowanie

Doświadczenia empiryczne wskazują na występowanie kultury konsensusu w pracach Rady Unii Europejskiej, gdyż zdecydowana większość przyjmowanych decyzji nie jest kontestowana – w postaci zgłoszenia sprzeciwu czy też wstrzymania się od głosu – przez któregośkolwiek z członków Rady UE. Jak podkreślają 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 Europejskiej.³⁷ Znajduje to powszechne potwierdzenie w rezultatach badań poświęconych wynikom głosowania w Radzie UE.

Fiona Hayes-Renshaw, Wim van Aken oraz Hellen Wallace wskazują, że w latach 1998–2004 głosy sprzeciwu zostały formalnie wyartykułowane w przypadku zaledwie ok. 20% przyjętych w tej instytucji

³⁴ Do grupy tej będą należały: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania oraz Polska.

³⁵ Council Regulation (EC) no. 379/2004 of 24 February 2004 opening and providing for the management of autonomous Community tariff quotas for certain fishery products for the period 2004 to 2006, O.J., L 64, 02.03.2004; Council Regulation (EC) no. 812/2004 of 26.4.2004 laying down measures concerning incidental catches of cetaceans in fisheries and amending Regulation (EC) no. 88/98, O.J., L 150, 30.04.2004.

³⁶ R. Trzaskowski, *The patterns of voting in the Council of Ministers of the European Union. The impact of 2004 enlargement*, „Analizy Natolińskie” nr 4(36)/2009, s. 4–17; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 161–194.

³⁷ J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*, London 1999, s. 58.

aktów prawnych.³⁸ Wielkości te nie zmieniły się więc znacząco od połowy lat 90., ponieważ w okresie od 6 grudnia 1993 do 31 grudnia 1994 kontestowanych było niecałe 25% decyzji podjętych w Radzie³⁹. Dane te 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 przez żadne z państw członkowskich, a po akcesji Austrii, Szwecji i Finlandii sytuacja nie uległa w tym zakresie zmianie.⁴⁰

Nieco odmienne dane prezentuje Wolfgang Wessels, który wskazuje, że w latach 1994–1996 oraz w roku 1999 liczba decyzji Rady UE, w których doszło do rzeczywistego głosowania, wahała się w granicach 9,4–11,4% tych aktów i nie odbiegała znacznie od poziomu z połowy lat 80.⁴¹

Zestawienia przygotowane przez Sekretariat Generalny Rady UE pokazują, że w okresie 1994–2002 średnio 81% jej aktów nie było kontestowanych przez państwa członkowskie. W poszczególnych latach wartość ta wahała się między 74% w roku 1998 a 97% w 2000.⁴² Jak wskazuje Sara Hagemann, również po przyjęciu do Unii Europejskiej w maju 2004 r. dziesięciu nowych państw liczba formalnie kontestowanych decyzji nie wzrosła.⁴³

Dane te są zbieżne z wynikami uzyskanymi przez Mikko Mattilę w zakresie, w jakim odnoszą się do aktów prawnych przyjętych przez Radę UE. Jego analiza wskazuje, że w okresie od 1 maja 2004 do 31 grudnia 2006 r. kontestowanych było, przez sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu, 10,53% (143 z 1358) aktów Rady UE.⁴⁴

³⁸ F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, op.cit., s. 163.

³⁹ Ibidem, s. 165, 167.

⁴⁰ M. Mattila, J.E. Lane, op.cit., s. 39–40.

⁴¹ W. Wessels, op.cit., s. 209.

⁴² General Secretariat of the Council of the European Union: DG F III: Information, Transparency, Public Relations, cyt. za: D. Heisenberg, *The Institution of 'Consensus'...*, op.cit., s. 72.

⁴³ Należy podkreślić, że w przyjętej tu metodologii każde głosowanie w Radzie było traktowane jako oddzielny przypadek, nawet jeśli dotyczyło tego samego aktu prawnego. Nie uwzględniono również w przeprowadzonej analizie aktów procedowanych w latach 1999–2006, które nie zostały ostatecznie zaakceptowane przez Radę UE w tym okresie. Za podstawę badań przyjęto również jedynie tzw. *legislative acts*. S. Hagemann, *Voting, statements and...*, op.cit., s. 52–53.

⁴⁴ M. Mattila, *Voting and coalitions...*, op.cit., s. 27–30.

Tabela 5. Kontestowanie aktów prawnych procedowanych w Radzie UE w latach 2005–2006

Wybrane dane o aktach procedowanych w Radzie UE	Rok		Razem
	2005	2006	
Odrzucone przez Radę UE	9	4	13
Niegłosowane przez Radę UE	14	2	16
Niedecyzje i brak większości	8	13	21
Odrzucone przez PE	1	0	1
Wycofane przez Komisję Europejską	24	19	43
Nieprzyjęte w Komitecie Pojedynczym	1	0	1
Liczba kontestowanych, przyjętych aktów prawnych	48	57	105
łącznie liczba aktów prawnych	513	515	1028
łącznie kontestowane akty prawne	105	95	200
łącznie kontestowane akty prawne (%)	20,47%	18,45%	19,46%

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje tabela 5., jeśli poddamy analizie akty prawne procedowane w Radzie UE w latach 2005–2006, bez względu na termin rozpoczęcia i zakończenia nad nimi prac, to kontestowanych było ok. 19,46% z nich, w tym nieco ponad 11,25% aktów, które uzyskały akceptację.⁴⁵ Porównując ten rezultat z przedstawionymi wcześniej wynikami badań Mikko Mattili, uwzględniających jedynie akty przyjęte w Radzie UE w okresie od 1 maja 2004 do 31 grudnia 2006 r., przekonamy się, że uzyskany odsetek kontestowanych decyzji jest niemal dwukrotnie większy.⁴⁶ Z kolei zestawiając poziom kontestacji jedynie dla aktów przyjętych w Radzie UE, otrzymujemy bardzo podobne wyniki, mimo odmiennej metodologii badań. Stąd też uwzględnienie w analizie również aktów, które nie uzyskały akceptacji w Radzie UE, znacząco zwiększa poziom ich kontestowania. Nie zmienia to faktu, że ponad 80% proce-

⁴⁵ Pod pojęciem kontestacji rozumie się w tym przypadku wstrzymanie się od głosu lub zgłoszenie sprzeciwu przez członka Rady podczas formalnego głosowania, jak również brak akceptacji dla aktu w wyniku procedury tzw. *shadow voting*.

⁴⁶ M. Mattila, *Voting and coalitions...*, op.cit., s. 27–28.

dowanych aktów znalazło swoje rozstrzygnięcie w Radzie UE w drodze konsensualnych negocjacji. Powyższa metoda procedowania dominuje więc zdecydowanie w pracach Rady.

Podsumowanie

Na podstawie analizy aktów procedowanych w Radzie UE w latach 2005–2006 należy stwierdzić, że hipoteza postawiona na wstępie artykułu co do zasady została potwierdzona. Decyzje w Radzie UE podejmowane są przede wszystkim w drodze konsensualnych negocjacji, nie zaś głosowania. Jedynie ok. 19,46% objętych badaniem projektów było poddanych formalnemu lub nieformalnemu głosowaniu, w tym 11,25% aktów zaakceptowanych przez państwa członkowskie. Wskazuje to, że w ponad 80% przypadków możliwe było wypracowanie decyzji dzięki konsensualnym negocjacjom. Wyjątek stanowią tu akty, dla których przyjęcia wymagana była tzw. zwykła większość głosów. Do głosowania dochodziło tu w niemal co drugim przypadku. Wpływ na ten stan rzeczy mogły mieć takie czynniki, jak niewystarczająca ilość czasu do wypracowania decyzji w drodze negocjacji, niski próg decyzyjny oraz relatywnie nietrudne do ustalenia koszty i korzyści przyjęcia regulacji, zazwyczaj rozkładające się nierównomiernie między państwa członkowskie.

Uwzględnienie w badaniach również propozycji legislacyjnych, które nie zostały zaakceptowane w Radzie UE, bardzo znacząco zwiększa odsetek aktów kontestowanych przez państwa członkowskie.

Rada UE, wyrażając brak akceptacji dla projektu aktu, jedynie w absolutnie wyjątkowych przypadkach decydowała się na jego odrzucenie. Przybierało to wówczas formę politycznej manifestacji odmienności stanowisk między państwami członkowskimi a Komisją Europejską lub sprzeczności poglądów wewnątrz samej Rady. W przypadku konieczności uzyskania kwalifikowanej większości głosów lub jednomyślności i braku możliwości zbudowania koalicji wygrywającej prace nad projektem były przerywane, bez formalnego poddawania go pod głosowanie.

Akty zaakceptowane w Radzie UE, do przyjęcia których wymagana była jednomyślność, kontestowano bardzo rzadko (ok. 2,5% przypadków), a jedyną możliwą formą było tu wstrzymanie się od głosu. Oznacza to, że kontestacja ma charakter jedynie symboliczny, a alternatywę

stanowił sprzeciw uniemożliwiający przyjęcie projektu. Z kolei w przypadku wymogu większości kwalifikowanej jedynie ok. 16% aktów, przyjętych przy tak określonym progu decyzyjnym, było kontestowanych przez więcej niż trzy państwa.

Jak wskazują przeprowadzone badania, jednomyślność wzmacnia pozycję negocjacyjną mniejszości lub pojedynczego podmiotu, gdyż daje prawo weta. W takiej sytuacji trzeba bowiem wypracować rozwiązanie, które jest do przyjęcia przez ogół członków Rady. Zmusza więc to do szukania kreatywnych rozwiązań konfliktu interesu. Niesie jednak niebezpieczeństwo sprowadzenia kompromisu do najmniejszego wspólnego mianownika. Dlatego też utrudnia przyjęcie decyzji w sytuacji konfliktu zero-jedynkowego oraz kwestii wrażliwych politycznie, ale jednocześnie skłania do zachowań konsensualnych – zwłaszcza stronę zmierzającą 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*.⁴⁷ Dlatego wzmacnia pozycję negocjacyjną podmiotów zmierzających do zmiany *status quo* oraz wspiera zachowania konsensualne w przypadku konfliktów niezero-jedynkowych oraz kwestii o niskiej wrażliwości politycznej.

Sześć najludniejszych państw członkowskich z większą częstotliwością niż wynosi średnia dla całej Rady UE kontestowało akty przyjęte na jej forum. Jednocześnie w okresie objętym badaniem nie wystąpił ani jeden przypadek przyjęcia aktu przez Radę UE, jeśli kontestowały go co najmniej dwa z sześciu państw członkowskich o największej populacji. Wskazuje to, że polityczne znaczenie tych krajów, ich rola i możliwości oddziaływania na proces decyzyjny są generalnie większe niż pozostałych członków Rady UE. Z kolei państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., kontestowały przyjęte akty prawne (przez sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu) w mniejszej liczbie przypadków niż wynosi średnia dla Rady UE. Oznacza to, że akcesja tych krajów nie zwiększyła w istotny sposób rozpiętości preferencji państw członkowskich – generalnie wpisały się one w już istniejące podziały.

⁴⁷ N. Nugent, *The Government and politics of the European Union*, Hampshire 2006, s. 214–215.

Aneks

Tabela 6. Akty prawne przyjęte w Radzie UE w 2005 r., w podziale ze względu na obszar polityki Unii Europejskiej

Obszar polityki Unii Europejskiej	Procedura decyzyjna				Rodzaj aktu				Zasada głosowania				R A Z E M
	Zgody	Procedura współdecydowania	Procedura konsultacji	Inna	Rozporządzenie	Dyrektywa	Decyzja	Inna	Jednomyslność	Większość kwalifikowana	Zwykła większość	Inna	
Budżet				11(1)			4	7		3		8(1)	11(1)
Rolnictwo	1	1(1)	10(4)	19(1)	18		8	5	4(1)	27(5)			31(6)
Handel	2		1(1)	65	52	1	14	1	10	33(1)	25		68(1)
Ecofin		6(2)	7(3)	12(3)	9	3	10	3	3(1)	22(7)			25(8)
Edukacja		3(1)		1	2		2			4(1)			4(1)
Kultura		2(2)		1(1)		1	2		1(1)	2(2)			3(3)
Rozwój	1	1(1)		9	2		8	1	5	6(1)			11(1)
Energia		1(1)		4	1	1	3		1	4(1)			5(1)
Środowisko		10(7)	3(1)	6(2)	4	7	7	1	2(1)	17(9)			19(10)
Rybołówstwo			16(7)	10(2)	20	1	5	1		26(9)			26(9)
Sprawy ogólne			1	2	1		1		2	1			3
Zdrowie i sprawy konsumenckie		5(2)	4(2)	7	3	5	6	2	1	15(4)			16(4)
Rynek wewnętrzny, podatki, unia celna		24(14)	6(3)	38	11	24	12	21	19(4)	48(13)	1		68(27)
Wymiar sprawiedliwości, i sprawy wewnętrzne		7(5)	24(14)	7	9	5	15	9	20(12)	18(7)			38(19)
Badania, przemysł, przedsiębiorczość		1	3(1)	2	1	1	3	1	3	3(2)			6(2)
Polityka społeczna, zatrudnienie, równe szanse		2(2)	4(4)	2(1)	3	1	3	1	3(3)	5(4)			8(7)
Telekomunikacja		5(2)			1	2	2			5(2)			5(2)
Transport	1	15(14)	3(2)	9(1)	9	9	10		1	27(17)			28(17)
Transparentność													0
Stosunki zewnętrzne/CFSP	12	1	21	38	15		37	20	30	41	1		72
Inny	1	2		6(1)	5		3	1		8		1(1)	9(1)
R A Z E M	18	85(54)	103(42)	249(13)	166	61	155	74	105(23)	315(85)	27	9(2)	456(110)

w nawiasie (4) – liczba aktów, które zostały umieszczone w części B agendy posiedzenia Rady UE

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Akty prawne przyjęte w Radzie UE w 2006 r., w podziale ze względu na obszar polityki Unii Europejskiej

Obszar polityki Unii Europejskiej	Procedura decyzyjna				Rodzaj aktu				Zasada głosowania				R A Z E M
	Zgody	Procedura współdecydowania	Procedura konsultacji	Inna	Rozporządzenie	Dyrektywa	Decyzja	Inna	Jednomyślność	Większość kwalifikowana	Zwykła większość	Inna	
Budżet			1	9(1)	1		1	8	1			9(1)	10(1)
Rolnictwo		1	23(10)	13(2)	24		9	4	1(1)	34(11)	2		37(12)
Handel		1	1	75	53	1	19	4		39	38		77
Ecofin			12(3)	3(1)	7	2	6		7(1)	7(3)	1		15(4)
Edukacja		3(3)	3	2			7	1		8(3)			8(3)
Kultura		4(4)	1(1)				5		3(3)	2(2)			5(5)
Rozwój	3		1	15	4	3	9	3	3	14	1	1	19
Energia		6(4)	2	2	2	6	2		1	9(4)			10(4)
Środowisko		14(11)	6(2)	5(2)	5	12	8		1	24(15)			25(15)
Rybołówstwo			15(3)	12(3)	21		6		1	26(6)			27(6)
Sprawy ogólne													0
Zdrowie i sprawy konsumenckie		10(5)	6(1)	4	6	6	7	1	2	16(6)	2		10(6)
Rynek wewnętrzny, podatki, unia celna		9(3)	10(2)	17	13	15	6	2	13(2)	23(3)			36(5)
Wymiar sprawiedliwości, i sprawy wewnętrzne	1	6(3)	14(3)	5(1)	9	3	11	3	6(3)	19(4)	1		26(7)
Badania, przemysł, przedsiębiorczość	4	5(2)	8(5)	5	4	2	14	2	4(2)	18(5)			22(7)
Polityka społeczna, zatrudnienie, równe szanse		14(9)	2(2)	1	11	3	1	2	4(3)	13(8)			17(11)
Telekomunikacja		1(1)			1					1(1)			1(1)
Transport		20(11)	3(3)	10(1)	11	10	10	2		33(15)			33(15)
Transparentność													0
Stosunki zewnętrzne/CFSP	3	1	4	49	9	16	15	17	8	48	1		57
Inny		6	7	19	16	4	11	1	5	26	1		32
R A Z E M	11	101(56)	119(38)	246(11)	197	83	147	50	60(15)	360(86)	47	10(1)	477(101)

w nawiasie (4) – liczba aktów, które zostały umieszczone w części B agendy posiedzenia Rady UE

Źródło: opracowanie własne.

Abstract

Consensual negotiations or voting – contestation of legal acts in the Council

This article presents not only an empirical analysis of the voting records of the Council of the European Union, but also an analysis of the acts that have not been passed and therefore represents an innovative approach to research on the voting practice in the Council of the European Union. The aim of this paper is to further our empirical knowledge of the Council decision-making process by examining a data set consisting of all acts proceeded in the Council from 2005 to 2006. The data confirm that generally the Member States made collective decisions by consensual negotiations, even in the 80 per cent cases where they could activate voting, and that the new Member States contested votes less often than the old ones.