

Adam Kirpsza

Zastosowania konstruktywizmu w wyjaśnianiu przebiegu i efektów procesu legislacyjnego UE¹

W czerwcu 2001 r. Andrew Moravcsik opublikował na łamach „European Union Politics” artykuł zatytułowany: *Bringing Constructivist Integration Theory Out of the Clouds: Has it Landed Yet?*². Dowodził w nim, że mimo upływu lat konstruktywści wciąż nie stawiają hipotez w formie „jeśli p , to q ”, które jednocześnie odróżniałyby się od twierdzeń racjonalistycznych, nie starają się weryfikować je empirycznie, nadal koncentrują się na rozważaniach metateoretycznych oraz nie konfrontują swoich wyników z rezultatami badań opartych na racjonalizmie. Zdaniem A. Moravcsika, dopiero pokonanie tych czterech problemów spowodowałoby, że „konstruktywizm opuściłby meta-teoretyczne chmury i wylądował wreszcie na teoretycznej *terra firma*”³. Dziś, po prawie 15 latach od opublikowania tego artykułu, pojawia się pytanie: czy konstruktywizm już „wylądował”? Inaczej mówiąc, czy stał się wreszcie pełnoprawną teorią, która stawia testowalne hipotezy, weryfikuje je empirycznie, czy ma przynajmniej podobne do racjonalizmu zdolności eksplanacyjne i predykcyjne?

Niniejszy artykuł udziela twierdzącej odpowiedzi na powyższe pytanie. Jego celem jest udowodnienie, że konstruktywizm społeczny ma duży potencjał w wyjaśnianiu przebiegu i wyników negocjacji legislacyjnych w Unii Europejskiej (UE). Aby to wykazać, w artykule zaprezentowano trzy badania empiryczne dotyczące trzech kluczowych aspektów procesu legislacyjnego UE. Pierwsze próbuje odpowiedzieć na pytanie: co powoduje, że Parlament Europejski (PE) jest bardziej skłonny do negocjowania projektów w tzw. trialogach. Drugie badanie analizuje przyczyny coraz częstszego zawierania nieformalnych porozumień legislacyjnych w pierwszym czytaniu. Trzecie ma na celu identyfikację czynników, które wpływają na większy lub mniejszy sukces poprawek Parlamentu w procedurze współdecydowania (obecnie zwykła procedura ustawodawcza – ZPU). W każdym z tych badań sposób postępowania będzie następujący. Najpierw

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS5/04266.

² A. Moravcsik, *Bringing Constructivist Integration Theory Out of the Clouds: Has it Landed Yet?*, „European Union Politics” 2001, t. 2, nr 2, s. 226–240. Był on odpowiedzią na artykuł Jeffreya Checkela w tym samym numerze „EUP”.

³ Ibidem, s. 240.

zostaną postawione hipotezy wynikające z założeń konstruktywizmu społecznego oraz, dla konfrontacji, racjonalizmu. Następnie powyższe twierdzenia będą zweryfikowane empirycznie za pomocą metody ilościowej – regresji logistycznej⁴. Przetestowane zostaną trzy modele (zbiory hipotez): *stricte* konstruktywistyczny, *stricte* racjonalistyczny oraz mieszany, łączący hipotezy obu teorii. Ten trzeci model stanowi odpowiedź na zgłaszany w literaturze postulat, aby twierdzenia racjonalizmu i konstruktywizmu weryfikować łącznie (*competitive testing*)⁵. Uzyskane wyniki ujawnią, po pierwsze, które hipotezy są prawidłowe (które zmienne zawarte w hipotezach są istotne statystycznie) oraz, po drugie, które modele (teorie) lepiej wyjaśniają dane zjawisko.

Na wstępie należy rozstrzygnąć jeden problem metodologiczny. Wielu czytelników może mieć wątpliwości co do weryfikacji hipotez konstruktywistycznych za pomocą metody ilościowej. Konstruktywizm jest bowiem utożsamiany z badaniami jakościowymi, np. śledzeniem procesów, studiami przypadków czy wywiadami narracyjnymi. Dwa argumenty wskazują jednak na możliwość zastosowania statystycznych testów hipotez. Po pierwsze, metody ilościowe są akceptowalne dla konstruktywistów konwencjonalnych, którzy zajmują pragmatyczne stanowisko w kwestiach epistemologicznych i metodologicznych⁶. Według ich przedstawiciela, Alexandra Wendta, nauka powinna być inspirowana rozwiązywaniem problemów (*problem-driven*) a nie metodologią (*method-driven*), jej celem musi być „odpowiedź na pytania dotyczące polityki międzynarodowej, które są ważne pod względem normatywnym, a nie walidacja metod. Metody są środkiem, a nie celem samym w sobie”⁷. W tym kontekście metody ilościowe są jednym z wielu akceptowanych narzędzi, dzięki którym badane zjawisko jest lepiej wytłumaczone. Po drugie, w literaturze można spotkać szereg badań empirycznych, w których twierdzenia konstruktywizmu są weryfikowane za pomocą metod statystycznych⁸.

⁴ Więcej w: A. Kirpsza, *Zastosowanie regresji logistycznej w studiach nad Unią Europejską*, w: *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, K. Ławniczak (red.), Warszawa 2013; D. Hosmer, S. Lemeshow, *Applied Logistic Regression*, New York 2000; S. Menard, *Applied Logistic Regression*, Thousand Oaks 2002.

⁵ J. Checkel, J. Caporaso, J. Jupille, *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union – Introduction*, „Comparative Political Studies” 2003, t. 36, nr 1–2, s. 20–21.

⁶ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 301–304; T. Hopf, *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, „International Security” 1998, t. 23, nr 1, s. 181–185; J. Ruggie, *What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*, „International Organization” 1998, t. 52, nr 4, s. 880–882.

⁷ J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism vs. Constructivism: A Skeptical View*, w: *Handbook of International Relations*, W. Carlsnaes, B. Simmons, T. Risse (red.), New York 2002, s. 52, 68.

⁸ Zob. np. C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, „Comparative Political Studies” 2011, t. 46, nr 9, s. 1125–1126, 1133–1134; F. Häge, *Committee Decision-Making in the Council of the European Union*, „European Union Politics” 2007, t. 8, nr 3, s. 308–309, 317; D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2010, t. 40, nr 1, s. 44–49; J. Lewis, *The Janus Face of*

Z powyższych powodów w niniejszym artykule hipotezy konstruktywistyczne przetestowano za pomocą regresji logistycznej, przy jednoczesnym potwierdzaniu lub pogłębianiu uzyskanych rezultatów znanymi wynikami badań jakościowych.

Trialogi

Trialogi są to nieformalne, tajne spotkania przedstawicieli Parlamentu (sprawozdawcy, sprawozdawcy posiłkowi, czasami koordynatorzy grup politycznych, przewodniczący komisji PE i wiceprzewodniczący PE), Rady (przedstawiciele prezydencji, przewodniczący COREPER I lub COREPER II, szefowie właściwych grup roboczych, czasami ministrowie) i Komisji Europejskiej (dyrektorzy generalni, czasami komisarze)⁹, na których ustala się wstępne porozumienia legislacyjne w sprawie projektów rozpatrywanych w ramach ZPU¹⁰. Po raz pierwszy pojawiły się one w 1994 r. Początkowo były organizowane tylko w trakcie koncyliacji (procedury pojednawczej) poprzedzającej trzecie czytanie w procedurze współdecydowania¹¹. Po krótkim czasie Parlament, Rada i Komisja uznały, że trialogi są bardzo efektywnym mechanizmem osiągania kompromisów. Dlatego w 1999 r. zawarły porozumienie międzyinstytucjonalne¹² (znowelizowane w 2007 r.¹³), w którym stwierdzały, że „(...) należy nadal za-

Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union, „International Organization” 2005, t. 59, nr 4, s. 952; D. Heisenberg, *The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, t. 44, nr 1, s. 65–90; L. Hooghe, *Images of Europe: How Commission Officials Conceive Their Institution’s Role*, „Journal of Common Market Studies” 2012, t. 50, nr 1, s. 87–111.

⁹ W trialogach uczestniczą również wybrani pracownicy sekretariatów czy jednostek organizacyjnych Parlamentu, Rady i Komisji.

¹⁰ Szerzej w: H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies” 2004, t. 37, nr 10, s. 1197; A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4, s. 101–132; *Codecision and National Parliamentary Scrutiny: Report with Evidence*, House of Lords: European Union Committee, 17th Report of Session, London 2009, s. 12–13. Trialogi są również organizowane – choć nieregularnie – w procedurze konsultacji, budżetowej czy negocjowania wieloletnich ram finansowych.

¹¹ J. Garman, L. Hilditch, *Behind the Scenes: An Examination of the Importance of the Informal Processes at Work in Conciliation*, „Journal of European Public Policy” 1998, t. 5, nr 2, s. 271–284.

¹² *Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-Decision Procedure* (Article 251 of the Treaty Establishing the European Community), Official Journal of the European Communities C 148 of 28 May 1999, s. 1–2.

¹³ *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji* (art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), Dz. Urz. UE C 145, 30 czerwca 2007, s. 5–9.

chęć do stosowania tej praktyki na wszystkich etapach procedury współdecyzji¹⁴. Od tego czasu trialogi organizuje się także w trakcie pierwszego lub drugiego czytania w ZPU.

Choć nieuregulowane w prawie pierwotnym UE¹⁵, trialogi są obecnie istotnym elementem ZPU, na co wskazują dwie obserwacje. Po pierwsze, w ostatnich latach instytucje UE coraz częściej decydują się na negocjowanie projektów legislacyjnych w trialogach. W 2000 r. zostało rozstrzygniętych w ich ramach tylko 15% aktów prawnych objętych minimum jedną poprawką Parlamentu, a w 2006 r. już 98,5%¹⁶. Trend ten był kontynuowany w siódmej kadencji PE (2009–2014), w której średni udział regulacji wynegocjowanych w trialogach wyniósł 95%¹⁷. Po drugie, jak pokazują badania empiryczne, aż 96% kompromisów osiągniętych w trialogach jest potem akceptowanych (formalizowanych) bez zmian na posiedzeniach plenarnych Parlamentu i Rady¹⁸. Oznacza to, że akty ustawodawcze przyjmowane w ZPU są *de facto* ustalane poza kontrolą publiczną, przez wąską grupę delegatów trzech instytucji (zwanych w literaturze aktorami pośredniczącymi – *relais actors*¹⁹) i praktycznie bez możliwości ich modyfikacji na późniejszych, formalnych etapach procedury. Zdaniem niektórych badaczy taka sytuacja może prowadzić do wielu negatywnych konsekwencji dla przebiegu i efektów procesu legislacyjnego UE²⁰. Wydaje się, że zdaje sobie z tego sprawę sam Parlament, który w 2004 r., 2008 r., 2009 r. i 2012 r. przeprowadził reformę swojego regulaminu w zakresie współpracy trialogowej z Radą²¹.

¹⁴ Ibidem, s. 5, pkt 1 i 2.

¹⁵ Niektórzy uważają, że z tego powodu trialogi są niezgodne z prawem UE. Zob. B. Petkova, T. Dumbrovský, *Conciliation in the Sixth European Parliament: Formal Transparency vs. Shadowy Legislating*, paper presented at UACES Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6–8 September 2010, s. 13–16.

¹⁶ Liczby te uwzględniają także trialogi zorganizowane w trakcie procedury pojednawczej (przed trzecim czytaniem).

¹⁷ Obliczenia własne w oparciu o dane zebrane w ramach projektu „Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego” prowadzonego na Uniwersytecie Jagiellońskim.

¹⁸ R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999–2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics for the completion of the degree of Doctor of Philosophy, April 2009, s. 234.

¹⁹ Zob. H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, op. cit., s. 1187–1188; D. Judge, D. Earnshaw, 'Relais Actors' and Co-decision First Reading Agreements in the European Parliament: the Case of the Advanced Therapies Regulation, „Journal of European Public Policy” 2011, t. 18, nr 1, s. 53–71.

²⁰ Zob. A. Kirpsza, *Legislative Challenges for the European Union after the Treaty of Lisbon Entered Into Force*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr I, s. 194–198; A. Kirpsza, *Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej*, w: Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?, A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), Kraków 2013, s. 113–148; C. Reh, *Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation*, „Journal of European Public Policy” 2014, t. 21, nr 6, s. 822–841.

²¹ Omówienie tych zmian w: A. Kirpsza, *Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów*

W tym miejscu pojawia się pytanie: Co jest przyczyną tak szerokiego stosowania trialogów przez instytucje UE? W celu rozstrzygnięcia tej kwestii skonstruowano dwie hipotezy *H1* i *H2*, które wyprowadzono z założeń konstruktywizmu społecznego. Według *H1*, wzrastająca tendencja do organizacji trialogów jest efektem socjalizacji i nie zależy od własności negocjowanych projektów czy preferencji aktorów. Linia argumentacji jest następująca. Trialogi odbywają się w nieformalnej, tajnej, nieupolitycznionej i niewielkiej grupie osób, są coraz częstsze, regularne, intensywne i długie. W świetle założeń konstruktywizmu takie warunki sprzyjają socjalizacji i kreacji norm kooperacyjnych²². Dlatego wraz z czasem i częstotliwością organizacji trialogów, uczestniczący w nich decydenci Parlamentu i Rady powinni internalizować wzorzec zachowań nakazujący im negocjowanie projektów w sposób nieformalny. Po jakimś czasie rzeczona norma może stać się dla nich czymś oczywistym, „właściwą rzeczą do zrobienia”, powodując automatyczną organizację trialogów w przypadku coraz większej liczby aktów prawnych, niezależnie od ich wagi czy materii²³. Dlatego:

H1: *Każdy kolejny rok organizowania trialogów zwiększa prawdopodobieństwo ich organizacji w następnych latach (hipoteza socjalizacyjna).*

Z kolei *H2* stanowi, że skłonność do rozstrzygania projektów w trialogach jest silnie związana ze strukturą organizacyjną Parlamentu. Inaczej mówiąc, niektóre komisje PE powinny być bardziej chętne do nieformalnej współpracy z Radą, podczas gdy inne mniej. Twierdzenie to wynika z założenia, że w komisjach PE ugruntowują się specyficzne metanormy działania, które wraz z czasem są socjalizowane²⁴. Informują one ich członków pełniących kluczowe funkcje legislacyjne (np. sprawozdawców), w jaki sposób mają postępować w danych sytuacjach. Jedne metanormy mogą nakazywać decydom komisji podejmowanie współpracy trialogowej z Radą w każdym przypadku, podczas gdy inne – wymagać prowadzenia bardziej formalnych, klasycznych, izolacyjnych negocjacji. Dlatego:

leczniczych terapii zaawansowanej, op. cit., s. 140–146; A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament*, „West European Politics” 2012, t. 35, nr 5, s. 1134–1157.

²² J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 945–948; J. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, „International Organization” 2005, t. 59, nr 4, s. 808–816; A. Niemann, *Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement*, „Journal of European Public Policy” 2004, t. 11, nr 3, s. 385–886; J. Lewis, *How Institutional Environments Facilitate Co-operative Negotiation Styles in EU Decision-Making*, „Journal of European Public Policy” 2010, t. 17, nr 5, s. 648–664.

²³ Podobna argumentacja w: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1125–1126.

²⁴ A. Ripoll Servent, *Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision*, „Journal of European Public Policy” 2013, t. 20, nr 7, s. 979; D. Thomas, *Explaining the Negotiation of EU Foreign Policy: Normative Institutionalism and Alternative Approaches*, „International Politics” 2009, t. 46, nr 4, s. 339–357.

H2: *Prawdopodobieństwo organizacji trialogów jest silnie związane ze strukturą organizacyjną Parlamentu (hipoteza strukturalna).*

Powyższe hipotezy uzupełniono o trzy przypuszczenia *H3*, *H4* i *H5* wynikające z założeń racjonalizmu. Według nich organizacja trialogów jest funkcją ważności i materii projektów legislacyjnych (intensywności preferencji) oraz czasu, nie zaś socjalizacji czy struktury organizacyjnej. Powyższe hipotezy stoją zatem w sprzeczności z twierdzeniami konstruktywizmu. Analiza empiryczna ujawni, które z nich są prawidłowe. I tak, *H3* stanowi, że im ważniejszy akt prawny, tym mniejsza szansa, że będzie negocjowany w trialogu. Wynika to z faktu, że projekty kluczowe dla UE są obiektem dużego zainteresowania opinii publicznej i dotyczą interesów wielu grup społecznych²⁵. Istnieje wtedy silna zewnętrzna presja, aby proces decyzyjny był transparentny i bardziej otwarty, a więc aby odbywał się poza trialogami. Deformalizacją negocjacji powinni być również zainteresowani sami posłowie, gdyż w warunkach dużej kontroli publicznej mogą za sprawą odpowiednich zachowań otrzymać zyski elektorskie, które zaprocentują ich wyborem na kolejną kadencję²⁶. Ponadto ważne projekty generują duży konflikt preferencji aktorów, zwłaszcza państw członkowskich. To powoduje, że powinni oni rzadziej zgadzać się na negocjowanie tak istotnych kwestii w nieformalnych trialogach, w których nie mogliby bezpośrednio kontrolować aktorów pośredniczących (reprezentantów ich instytucji) oraz wpływać na wynik procesu decyzyjnego. Stąd:

H3: *Im ważniejszy akt prawny, tym mniejsze prawdopodobieństwo organizacji trialogu.*

H4 stanowi natomiast, że projekty budżetowe powinny być rzadziej rozstrzygane w trialogach, podczas gdy wnioski regulacyjne – znacznie częściej. Projekty budżetowe dotyczą wrażliwych interesów finansowych państw członkowskich oraz generują duże zainteresowanie obywateli jako potencjalnych beneficjentów lub płatników²⁷. Rozstrzygnięcie takich aktów prawnych w tajnych i nieformalnych trialogach jest zatem utrudnione, ponieważ może być kontestowane przez uczestników procesu decyzyjnego oraz opinię publiczną. Natomiast projekty regulacyjne są mniej konfliktowe, gdyż, co do zasady, bazują na technicznej ekspertyzie, nie naruszają najważniejszych interesów decydentów oraz cechują się mniejszym zainteresowaniem obywateli. Przyzwolenie na ich

²⁵ A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, t. 31, nr 4, s. 480; R. Thomson, F. Stokman, *Research Design: Measuring Actors' Positions, Salience and Capabilities*, w: *The European Union Decides*, R. Thomson, F. Stokman, C. Achen, T. König (red.), Cambridge 2006, s. 25–53; A. Warntjen, *Measuring Salience in EU Legislative Politics*, „European Union Politics” 2012, t. 13, nr 1, s. 168–182.

²⁶ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1124.

²⁷ Zob.: C. Burns, *Who Pays? Who gains? How do Costs and Benefits Shape the Policy Influence of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2005, t. 43, nr 3, s. 485–505; T. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, „Public Administration Review” 1972, t. 32, nr 4, s. 314–325.

negocjowanie w trialogach powinno być zatem większe, także ze względu na możliwość redukcji kosztów transakcyjnych. Dlatego:

H4: *Organizacja trialogu jest bardziej prawdopodobna, jeśli przedmiotem negocjacji jest projekt budżetowy, mniej prawdopodobna, gdy negocjowany jest projekt regulacyjny.*

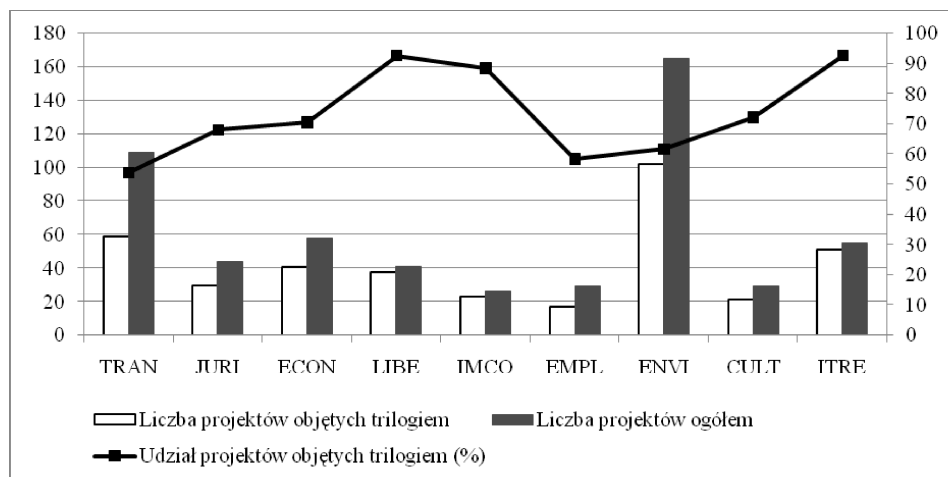
H5 z kolei zakłada, że projekty pilne, czyli mające ściśle określony termin swojego wejścia w życie, powinny być częściej negocjowane w trialogach. Wynika to z faktu, że nieuchwalenie takich aktów prawnych na czas może skutkować poważnymi konsekwencjami dla państw członkowskich i UE, np. brakiem funduszy na cele społeczne lub gospodarcze czy kosztownymi lukami prawnymi. Zgodnie zatem z logiką konsekwencji, racjonalni aktorzy – Parlament i Rada – powinni być bardziej skłonni do rozstrzygnięcia pilnych projektów w trialogach, ponieważ umożliwiają one redukcję kosztów transakcyjnych i znaczne przyspieszenie negocjacji²⁸. Odbywają się one bowiem w nieformalnych, zamkniętych dla publiczności i kameralnych warunkach, w których osiągnięcie kompromisu jest łatwiejsze. Podsumowując:

H5: *Jeżeli przedmiotem negocjacji jest projekt pilny, to organizacja trialogu jest bardziej prawdopodobna.*

Dla celów analizy empirycznej czynniki zawarte w powyższych hipotezach przekształcono w zmienne. Najpierw zaprojektowano zmienną zależną (wyjaśnianą) o nazwie „Trialog”, która ma postać dychotomiczną, i wynosi 1, jeśli dany akt prawny był negocjowany w trialogach odbywających się w pierwszym lub drugim czytaniu, albo 0, jeśli nie był rozstrzygany w trialogach lub pierwszy trialog miał miejsce dopiero w concyliacji²⁹. Następnie skonstruowano zmienne niezależne odpowiadające czynnikom zawartym w hipotezach konstruktywistycznych H1–H2, to jest: „Socjalizacja” (liczba lat między ustanowieniem w 1999 r. instytucji trialogów w pierwszym i drugim czytaniu a rokiem uchwalenia aktu prawnego), „LIBE” (1 – projekt był rozpatrywany w LIBE, czyli Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych jako właściwej przedmiotowo, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji), „ITRE” (1 – projekt był rozpatrywany w ITRE, czyli w Komisji ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii jako właściwej przedmiotowo, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji), „EMPL” (1 – projekt był rozpatrywany w EMPL, czyli w Komisji ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych jako właściwej przedmiotowo, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji) i „TRAN” (1 – projekt był rozpatrywany w TRAN, czyli w Komisji Transportu i Turystyki jako właściwej przedmiotowej, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji). Powyższe komisje uwzględniono w analizie, ponieważ, jak pokazuje wykres 1, w latach 1999–2009 najczęściej w trialogach były negocjowane projekty rozpatrywane w LIBE (92,7%) i ITRE (92,7%), a najrzadziej w EMPL (58,6%) i TRAN (54,1%).

²⁸ Zob.: D. Toshkov, A. Rasmussen, *Time to Decide: The Effect of Early Agreements on Legislative Duration in the EU*, „European Integration online Papers” 2012, t. 16, nr 11, s. 5–6.

²⁹ W procedurze pojednawczej (poprzedzającej trzecie czytanie) trialogi są organizowane zawsze, dlatego nie zostały uwzględnione w pierwszej kategorii zmiennej.



Wykres 1. Liczba i udział projektów objętych trylogiem uchwalonych w latach 1999–2009 w ramach współdecydowania (ZPU) i będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu z perspektywy określonych komisji Parlamentu Europejskiego

TRAN – Komisja ds. Transportu i Turystyki; JURI – Komisja ds. Prawnych; ECON – Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych; LIBE – Komisja ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych; IMCO – Komisja ds. Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów; EMPL – Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych; ENVI – Komisja ds. Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności; CULT – Komisja ds. Kultury i Edukacji; ITRE – Komisja ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii. Na wykresie uwzględniono tylko te komisje, które w badanym okresie rozpatrzyły więcej niż 25 projektów.

Źródło: *Obserwatorium legislacyjne Parlamentu Europejskiego*, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>; *Rejestr publiczny dokumentów Rady*, <http://register.consilium.europa.eu/content/int?lang=PL&typ=ADV>, opracowanie własne.

Zaprojektowano również trzy zmienne niezależne odnoszące się do hipotez racjonalistycznych (H3–H5): „Ważność” (liczba motywów znajdujących się na początku końcowego aktu prawnego³⁰), „Materia projektu” (1 – projekt budżetowy, czyli zawierający przepisy dotyczące środków finansowych; 2 – projekt regulacyjny, czyli kodyfikujący zasady funkcjonowania danego obszaru polityki UE i nie obejmujący przepisów budżetowych; 3 – inny projekt, regulujący inne materie niż powyższe, np. administracyjne czy instytucjonalne, drugą wartość wybrano jako kategorię referencyjną) i „Projekt pilny” (1 – projekt zawierał datę swojego wejścia w życie, przed którą musiał być uchwalony; 2 – projekt nie miał takiego terminu).

³⁰ Taką metodę mierzenia ważności proponują m.in.: R. Kardasheva, *The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” 2009, t. 47, nr 2, s. 398; F. Häge, *Committee Decision-Making in the Council of the European Union*, op. cit., s. 315; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1127; A. Wartjen, *Measuring Salience in EU Legislative Politics*, op. cit., s. 168–182.

Powyższe zmienne uzupełniono o trzy predyktory kontrolne: „Zasada głosowania w Radzie” (1 – akt prawny uchwalono kwalifikowaną większością głosów; 0 – akt prawny uchwalono jednomyślnie³¹), „Forma aktu prawnego” (1 – rozporządzenie, 2 – dyrektywa, 3 – decyzja lub decyzja ramowa, pierwszą kategorię wybrano jako referencyjną) oraz „Kompleksowość projektu” (liczba komisji PE właściwych przedmiotowo i opiniodawczych, które analizowały dany projekt legislacyjny). Powyższe zmienne pogrupowano w trzy modele. Model nr 1 zawiera tylko predyktory odpowiadające hipotezom konstruktywistycznym (*H1–H2*), uzupełnione o zmienne kontrolne. W modelu nr 2 umieszczono wyłącznie predyktory związane z hipotezami racjonalistycznymi (*H3–H5*) plus zmienne kontrolne. Model nr 3 ma postać mieszaną, czyli zawiera zmienne racjonalistyczne, konstruktywistyczne i kontrolne.

Powyższe hipotezy zweryfikowano za pomocą regresji logistycznej, procedury statystycznej stosowanej do wyjaśniania i predykcji dychotomicznej (dwuwartościowej) zmiennej zależnej. Obliczenia wykonano na próbie empirycznej składającej się z 613 aktów ustawodawczych (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji i decyzji ramowych) uchwalonych w latach 1999–2009 w ramach procedury współdecydowania i będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu³².

Tabela 1. Wyniki regresji logistycznej – czynniki wpływające na większą skłonność Parlamentu i Rady do negocjowania danego projektu legislacyjnego w trialogach

		Zmienna zależna: organizacja trialogu w pierwszym lub drugim czytaniu procedury współdecydowania (ZPU)					
Nr	Zmienna niezależna	Model nr 1 (konstruktywistyczny)		Model nr 2 (racjonalistyczny)		Model nr 3 (mieszany)	
		β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR
HIPOTEZY KONSTRUKTYWISTYCZNE							
H1	Socjalizacja	0,593 (0,053)***	1,810	–	–	0,594 (0,055)***	1,812
H2	LIBE	1,567 (0,694)**	4,794	–	–	1,642 (0,707)**	5,167
	ITRE	2,412 (0,565)***	11,161	–	–	2,418 (0,567)***	11,220
	EMPL	-0,860 (0,508)*	0,423	–	–	-0,881 (0,564)	0,415
	TRAN	-0,469 (0,276)*	0,625	–	–	-0,482 (0,294)	0,617

³¹ Nie chodzi o faktyczny wynik głosowania, lecz o procedurę głosowania przewidzianą przez podstawę traktatową projektu.

³² Próbę tę wybrano, aby uwzględnić obserwowany w tym okresie wzrost rozstrzygnięcia projektów w ramach trialogów. Obecnie bowiem w ten sposób uchwalanych jest ok. 95% aktów prawnych.

HIPOTEZY RACJONALISTYCZNE							
H3	Ważność	–	–	0,028 (0,008)***	1,028	0,007 (0,009)	1,007
H4	Projekt budżetowy	–	–	0,021 (0,289)	0,942	0,143 (0,402)	1,154
	Projekt regulacyjny (ref.)	–	–	–	–	–	–
	Inny projekt	–	–	0,797 (0,265)***	2,219	–0,286 (0,377)	0,752
H5	Projekt pilny	–	–	0,577 (0,284)	1,781	0,209 (0,436)	1,233
ZMIENNE KONTROLNE							
	Zasada głosowania w Radzie	–0,331 (0,875)	0,718	1,098 (0,717)	2,997	–0,184 (0,880)	0,832
	Rozporządzenie (ref.)	–	–	–	–	–	–
	Dyrektywa	–0,230 (0,237)	0,794	–0,432 (0,204)**	0,649	–0,269 (0,257)	0,764
	Decyzja	0,151 (0,367)	1,163	0,201 (0,305)	1,223	0,080 (0,384)	1,083
	Kompleksowość projektu	0,018 (0,044)	1,018	–0,009 (0,043)	0,991	0,005 (0,045)	1,005
	Stała	–2,698 (0,897)***		–0,847 (0,754)		–2,917 (0,937)***	
	Chi ² Walda	243,713 (9)***		38,528 (8)***		245,833 (13)***	
	Test Hosmera-Lemeshowa	6,387 (8)		4,720 (8)		8,658 (8)	
	R ² Nagelkerke'a	0,462		0,086		0,465	
	Zdolność klasyfikacyjna modelu	81,6%		70,3%		81,6%	
	BIC	579,4402		778,2071		602,9935	
	N (liczba obserwacji)	613		613		613	

* – wyniki istotne statystycznie w przedziale $p < 0,1$ (10%); ** – $0,01 < p < 0,05$ (5%); *** – $p < 0,01$ (1%). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione. Liczby w nawiasach w testach dobroci dopasowania modeli oznaczają stopnie swobody. Obliczenia wykonano w programie SPSS. BIC obliczono w programie STATA.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1 prezentuje wyniki testu hipotez. Prowadzą one do wniosku, że model konstruktywistyczny (nr 1) znacznie lepiej niż racjonalistyczny (nr 2) wyjaśnia przyczyny rozstrzygnięcia projektów w trialogach. Informują o tym trzy wyniki. Po pierwsze, model nr 1 eksplikuje ok. 46,2% wariancji zmiennej zależnej (zob. R-kwadrat Nagelkerke'a), podczas gdy model nr 2 zaledwie 8,6%. Po drugie, model nr 1 ma większe zdolności prognostyczne, gdyż prawidłowo sklasyfikował 81,6% przypadków³³, podczas gdy model nr 2 – 70,3%. Po trzecie, współczynnik BIC (Bayesian Information Criterion)³⁴ modelu nr 1 jest aż o prawie 200 punktów niższy niż BIC modelu nr 2, co oznacza, że model nr 1 jest zdecydowanie lepiej dopasowany do danych³⁵. Co istotne, model konstruktywistyczny jest także lepszy od modelu mieszanego nr 3, ponieważ wyjaśnia prawie taką samą wariancję zmiennej zależnej, ma identyczne zdolności klasyfikacyjne, ma też niższy o 21 punktów BIC.

Wyniki regresji logistycznej wskazują również na zasadność hipotez konstruktywistycznych oraz słabość twierdzeń racjonalizmu. Zgodnie z *H1*, wzrastająca tendencja do organizacji trialogów w latach 1999–2009 była bardziej efektem socjalizacji niż ważności i materii projektu, czasu czy preferencji aktorów. Współczynnik β zmiennej „Socjalizacja” uzyskał bowiem istotność statystyczną na najwyższym poziomie w modelach nr 1 i nr 3. Iloraz szans (*OR*) informuje, że, utrzymując wszystkie pozostałe czynniki na stałym poziomie (*ceteris paribus*), w latach 1999–2009 każdy kolejny rok rozstrzygnięcia projektów w trialogach skutkowało wzrostem o ok. 81% (1,812 – 1) szansy organizacji trialogów w przypadku regulacji rozpatrywanych w następnym roku. Z drugiej strony, predyktory odpowiadające hipotezom *H3–H5* nie ujawniły pożądanego kierunku i istotności statystycznej w modelach nr 2 i nr 3³⁶. Oznacza to, że – wbrew przewidywaniom racjonalizmu, a zgodnie z twierdzeniem konstruktywizmu – ważne, budżetowe i pilne projekty były tak samo rozstrzygane w trialogach jak wnioski nieistotne, regulacyjne czy pozbawione pilności.

Ponadto, zgodnie z twierdzeniem konstruktywizmu *H2*, organizacja trialogów w latach 1999–2009 była silnie skorelowana ze strukturą organizacyjną PE. Zmienne „LIBE” i „ITRE” uzyskały dodatni kierunek i istotność statystyczną w modelach nr 1 i nr 3. Oznacza to, że gdy projekt był rozpatrywany w tych komisjach, to organizacja trialogów była bardziej prawdopodobna. Ten efekt strukturalny potwierdzają również badania jakościowe. Na przykład w LIBE zaobserwowano silną meta-normę współpracy z Radą

³³ Inaczej mówiąc, prawidłowo przewidział, że 81,6% aktów prawnych będzie lub nie będzie rozstrzygniętych w trialogach.

³⁴ Zob. A. Raftery, *Bayesian Model Selection in Social Research*, „Sociological Methodology” 1995, t. 25, s. 111–163.

³⁵ W literaturze przyjmuje się, że dany model jest zdecydowanie lepiej dopasowany do danych niż drugi, jeżeli jego BIC jest niższy od BIC drugiego o więcej niż o 10 punktów. Zob. ibidem, s. 139.

³⁶ Co prawda, „Ważność” uzyskała istotność statystyczną, ale jej dodatnia wartość informuje, że projekty ważne były, wbrew twierdzeniu racjonalizmu, znacznie częściej rozstrzygane w trialogach.

w szczególnie konfliktowych kwestiach dawnego trzeciego filaru³⁷. Jej przejawem jest dążenie do międzyinstytucjonalnego konsensusu oraz częsta rezygnacja przez członków tej komisji z daleko idących poprawek (meta-norm materialnych) w zamian za podtrzymanie w Radzie wizerunku LIBE jako odpowiedzialnego legislatora (meta-norma proceduralna)³⁸.

Reasumując, badanie empiryczne wykazało, że konstruktywizm bardzo dobrze, a na pewno lepiej niż racjonalizm, wyjaśnia obserwowaną w latach 1999–2009 wzrastającą tendencję do rozstrzygania projektów legislacyjnych UE w trialogach. Głównymi przyczynami okazały się być socjalizacja oraz wpływ wzorców postępowania, które ugruntowały się w określonych komisjach PE. W ich wyniku decydenci Parlamentu czuli się normatywnie zobligowani, aby negocjować prawie każdy projekt w trialogach, niezależnie od ich wagi, materii, kompleksowości, formy, pilności czy sposobu uchwalenia w Radzie. Nawet gdy akt prawny generował konflikt preferencji, regulował kluczowe kwestie budżetowe czy był przedmiotem znacznego zainteresowania obywateli, posłowie nie mieli problemów z ich rozstrzygnięciem w ten sposób. Jest to o tyle znamienne, że przyzwolenie na nieformalne negocjowanie takich regulacji oznacza oddanie przez decydentów władzy i bezpośredniej kontroli nad procesem decyzyjnym wąskiej grupie osób uczestniczących w trialogach (aktorom pośredniczącym), obniżenie transparentności oraz odgórną akceptację osiągniętych przez nich kompromisów.

Porozumienia legislacyjne w pierwszym czytaniu

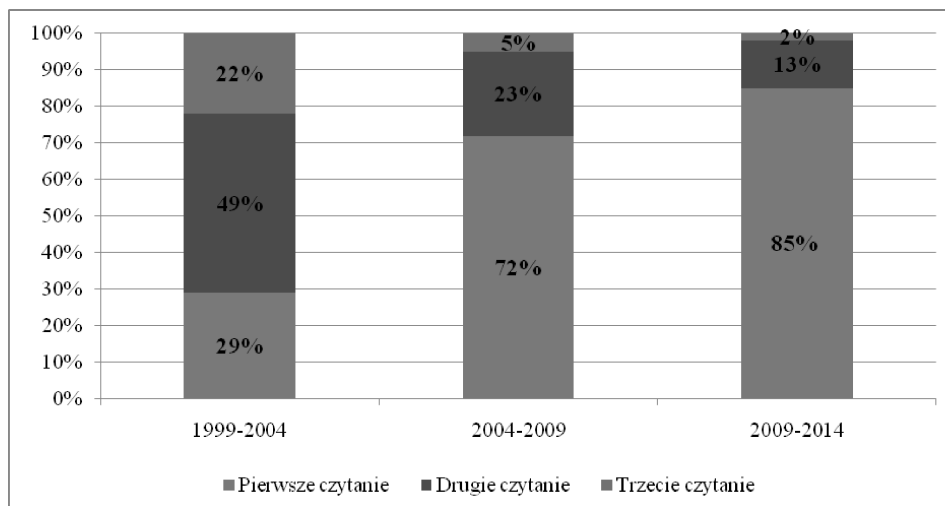
Kolejnym zjawiskiem, które ujawniło się w ostatnich latach w procesie legislacyjnym UE, jest wzrastająca tendencja do finalizacji negocjacji w ZPU już na etapie pierwszego czytania³⁹. Jak pokazuje wykres 2, jeszcze w piątej kadencji PE (1999–2004) tylko

³⁷ A. Ripoll Servent, *Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision*, op. cit., s. 980–982; idem, *Playing the Co-decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee*, „Journal of European Integration” 2012, t. 34, nr 1, s. 63–65, 68.

³⁸ A. Ripoll Servent, *Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision*, op. cit., s. 983.

³⁹ Zob. A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych...*, s. 101–131; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1112–1142; A. Rasmussen, *Early Conclusion in Bicameral Bargaining: Evidence from the Co-decision Legislative Procedure of the European Union*, „European Union Politics” 2010, t. 12, nr 1, s. 41–64; V. Hansen, *Incomplete Information and Bargaining in the EU: An Explanation of First-Reading Non-agreements*, „European Union Politics” 2014, t. 15, nr 4, s. 472–495; D. Toshkov, A. Rasmussen, *Time to Decide: The Effect of Early Agreements on Legislative Duration in the EU*, op. cit., s. 1–20; A. Rasmussen, C. Reh, *The Consequences of Concluding Co-decision Early: Trilogues and Intra-institutional Bargaining Success*, „Journal of European Public Policy” 2013, t. 20, nr 7, s. 1006–1024; H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational*

29% wszystkich aktów prawnych było uchwalonych w tej fazie. W szóstej kadencji PE (2004–2009) udział ten wzrósł do 72%, aby w kolejnej, siódmej kadencji (2009–2014) osiągnąć poziom aż 85%.



Wykres 2. Procentowy udział aktów prawnych uchwalonych w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu procedury współdecydowania/ZPU w latach 1999–2014

Źródło: G. Pittella, A. Vidal-Quadras, G. Papastamkos, *Sprawozdanie z działalności w sprawie procedury współdecyzji i procedury pojednawczej, 14 lipca 2009 r. – 30 czerwca 2014 r. (siódma kadencja Parlamentu)*, DV\1031024PL.doc, s. 8.

Pojawia się zatem pytanie: Dlaczego Parlament i Rada tak szybko negocjują projekty? Dlaczego, mimo często sprzecznych preferencji osiągają wczesne porozumienia, już na etapie pierwszego czytania? Aby rozstrzygnąć tę kwestię, postawiono kilka hipotez wynikających z założeń konstruktywizmu i racjonalizmu. Rozpoczynając od konstruktywizmu, pierwsze przypuszczenie stanowi, że wczesne porozumienia w pierwszym czytaniu są rezultatem socjalizacji. Twierdzenie to wynika z założenia, że wraz z czasem i częstotliwością kontaktów zachodzących między jednostkami w sprzyjających dla socjalizacji warunkach instytucjonalnych tworzą się specyficzne normy postępowania. Gdy te wzorce są przez nich regularnie używane i przynoszą oczekiwane efekty, aktorzy stają się coraz bardziej kompetentni w ich implementacji i zaczynają je automatycznie powielać. Przenosząc powyższe założenie na proces legislacyjny UE, można przypuszczać, że taką normą postępowania jest dążenie do osiągnięcia wczesnych porozumień, a mechanizmem, który stymuluje jej socjalizację, są trialogi. Dlatego wraz z upływem czasu i częstotliwością zawierania kompromisów w pierwszym czytaniu decydenci powinni internalizować tę normę proceduralną, a następnie stosować ją

automatycznie przy przyjmowaniu coraz większej liczby projektów, traktując to jako „właściwą rzecz do zrobienia”⁴⁰. Dlatego:

H1: *Każdy kolejny rok zawierania porozumień w pierwszym czytaniu zwiększa prawdopodobieństwo ich osiągnięcia w następnym roku (hipoteza socjalizacyjna).*

Wczesne porozumienia powinny mieć również miejsce w przypadku, gdy dany projekt jest rozstrzygany w trialogach organizowanych już na etapie pierwszego czytania. Wskazują na to dwa argumenty. Po pierwsze, trialogi ułatwiają negocjacje, gdyż ograniczają liczbę negocjatorów, umożliwiają bezpośrednie i nieformalne kontakty między nimi oraz odizolowują ich od politycznego wpływu opinii publicznej. Po drugie, trialogi odbywają się w specyficznych warunkach instytucjonalnych, które generują kooperacyjną kulturę podejmowania decyzji oraz hamują zachowania radykalne. W rezultacie decydenci mogą szybko osiągnąć kompromis, gdyż nie forsują swoich preferencji za wszelką cenę oraz są bardziej skłonni do ustępstw. Dlatego:

H2: *Porozumienia w pierwszym czytaniu są bardziej prawdopodobne, jeśli na tym etapie procedury organizowany jest trialog.*

Porozumienia w pierwszym czytaniu powinny być również bardziej prawdopodobne, gdy sprawozdawca projektu pochodzi z państwa sprawującego w tym samym czasie prezydencję w Radzie. Takie twierdzenie wynika z zakładanej przez konstruktywizm logiki stosowności⁴¹, według której tożsamość narodowa decydentów jest jednym z kontekstów determinujących ich zachowania. Gdy zatem w negocjacjach uczestniczą kluczowi reprezentanci Parlamentu i Rady pochodzący z tego samego państwa, tworzy się między nimi specyficzna więź społeczna oparta na poczuciu wspólnoty. Ułatwia ona wzajemne kontakty i współpracę, ponieważ redukuje kognitywne, kulturowe i lingwistyczne bariery komunikacyjne. W rezultacie proces podejmowania decyzji jest szybszy.

H3: *Porozumienia w pierwszym czytaniu są bardziej prawdopodobne, jeśli sprawozdawca projektu pochodzi z państwa sprawującego w tym samym czasie prezydencję w Radzie.*

Konstruktywizm twierdzi również, że struktura organizacyjna ma transformacyjny wpływ na przebieg i efekty procesu podejmowania decyzji. Wynika to z założenia, że w formacjach organizacyjnych ugruntowują się – w określonych warunkach społecznych – specyficzne normy postępowania, które po pewnym czasie są internalizowane przez tych członków i stosowane w codziennych kontaktach międzyinstytucjonalnych. Należy zatem przypuszczać, że w niektórych komisjach Parlamentu mogą powstać wzorce nakazujące kooperacyjne i szybkie negocjacje z Radą. W efekcie ich członkowie będą

⁴⁰ Podobna argumentacja w: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1125–1126.

⁴¹ J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” 1998, t. 52, nr 4, s. 951–952; idem, *The logic of appropriateness*, „ARENA Working Papers” 2009, nr 4; T. Risse, „Let’s Argue!”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, t. 54, nr 1, s. 2–7.

bardziej skłonni do osiągnięcia porozumień w pierwszym czytaniu. I odwrotnie, członkowie komisji, w których zakorzenią się wzorce prowadzenia z Radą długich i konfliktowych negocjacji, powinni rzadziej dążyć do wczesnych kompromisów. Stąd:

H4: *Prawdopodobieństwo porozumień w pierwszym czytaniu jest silnie skorelowane ze strukturą organizacyjną Parlamentu (hipoteza strukturalna).*

Przechodząc do racjonalizmu, z założeń tej koncepcji można wyprowadzić pięć hipotez. Pierwsza stanowi, że porozumienia w pierwszym czytaniu silnie zależą od ważności negocjowanego projektu. Im ważniejszy jest akt prawny, tym wczesny kompromis jest mniej prawdopodobny. Projekty kluczowe dla UE generują bowiem silny konflikt preferencji oraz cechują się dużym zainteresowaniem opinii publicznej. W efekcie wymagają żmudnych, długich, publicznych i upolitycznionych negocjacji. Stąd:

H5: *Im ważniejszy jest akt prawnym, tym porozumienia w pierwszym czytaniu są mniej prawdopodobne.*

Porozumienia w pierwszym czytaniu powinny być natomiast częstsze w przypadku projektów kompleksowych, a więc regulujących wiele różnych kwestii lub obszarów funkcjonowania UE. Takie akty prawne generują wysokie koszty transakcyjne i wymagają czasu oraz energii na uzgadnianie stanowisk. Racjonalni decydenci powinni zatem być bardziej skłonni do rozstrzygnięcia takich projektów w nieformalnych dialogach, których bezpośrednia, swobodna, prywatna i ekskluzywna atmosfera umożliwia redukcję tych kosztów. W ten sposób są w stanie przyspieszyć negocjacje i osiągnąć wczesne porozumienie.

H6: *Porozumienia w pierwszym czytaniu są bardziej prawdopodobne, gdy przedmiotem negocjacji jest projekt kompleksowy.*

Porozumienia w pierwszym czytaniu powinny być również częściej zawierane w przypadku projektów pilnych. Brak ich uchwalenia na czas może bowiem generować duże koszty dla UE i państw członkowskich. Dlatego Rada i Parlament powinny być zdeterminowane, aby jak najszybciej przyjąć takie projekty i, tym samym, zapobiec negatywnym konsekwencjom ewentualnej luki prawnej.

H7: *Porozumienia w pierwszym czytaniu są bardziej prawdopodobne, jeśli przedmiotem negocjacji jest projekt pilny.*

Wczesne porozumienia powinny być z kolei trudniejsze do osiągnięcia w przypadku projektów budżetowych. Argumentacja jest podobna jak przy H5. Projektom budżetowym często towarzyszą skrajne i sprzeczne preferencje aktorów, których pogodzenie wymaga długich negocjacji. Ponadto, regulacje budżetowe dokonują dystrybucji środków finansowych, w wyniku której jedne grupy społeczne (państwa) płacą na rzecz innych (państw). Opinia publiczna jest zatem szczególnie zainteresowana takimi projektami, co prowadzi do upolitycznienia negocjacji i wydłużenia procesu decyzyjnego. Stąd:

H8: *Porozumienia w pierwszym czytaniu są mniej prawdopodobne, jeśli przedmiotem negocjacji jest projekt budżetowy.*

Racjonalizm zakłada również, że normy formalnoprawne mają ograniczający wpływ na przebieg i efekty procesu decyzyjnego⁴². Można zatem przypuszczać, że gdy dany projekt jest uchwalany w Radzie kwalifikowaną większością głosów (KWG), to szansa na jego szybkie przyjęcie jest większa niż w przypadku jednomyślności. W warunkach KWG państwa mogą bowiem zbudować koalicję zwyciężającą i wykluczyć delegacje narodowe, dla których kompromis osiągnięty w Parlamencie w pierwszym czytaniu jest nie do zaakceptowania. Dlatego:

H9: Porozumienia w pierwszym czytaniu są bardziej prawdopodobne, jeśli projekt jest uchwalany w Radzie kwalifikowana większością głosów.

W celu weryfikacji powyższych hipotez zaprojektowano zmienną zależną „Porozumienie legislacyjne w pierwszym czytaniu”. Wynosi ona 1 – jeśli negocjacje nad danym projektem w ZPU zakończyły się w pierwszym czytaniu, albo 0 – jeśli rzeczony akt prawny został uchwalony w drugim lub trzecim czytaniu. Następnie zoperacjonalizowano zmienne niezależne odpowiadające hipotezom konstruktywistycznym (*H1–H4*), to jest kolejno: „Socjalizacja” (liczba lat między ustanowieniem możliwości kończenia procedury współdecydowania w pierwszym czytaniu w 1999 r.⁴³ a uchwaleniem danego aktu prawnego), „Trialog” (1 – projekt był negocjowany w minimum jednym trialogu zorganizowanym na etapie pierwszego czytania; 0 – projekt nie był negocjowany w ramach trialogu lub trialog miał miejsce dopiero w koncyliacji⁴⁴), „Narodowe powiązanie” (1 – sprawozdawca projektu pochodził z kraju, który pełnił w tym samym czasie funkcję prezydencji w Radzie; 0 – sprawozdawca pochodził z innego państwa), „LIBE” (1 – projekt był rozpatrywany w Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych jako właściwej przedmiotowo, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji), „ECON” (1 – projekt był rozpatrywany w ECON, czyli w Komisji ds. Gospodarczych i Monetarnych jako właściwej przedmiotowo, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji), „CULT” (1 – projekt był rozpatrywany w CULT, czyli w Komisji Kultury i Edukacji jako właściwej przedmiotowo, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji) i „TRAN” (1 – projekt był rozpatrywany w Komisji Transportu i Turystyki jako właściwej przedmiotowej, 0 – projekt był rozpatrywany w innej komisji)⁴⁵.

⁴² M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy*, w: *The Handbook of European Union Politics*, K. Jørgensen, M. Pollack, B. Rosamond (red.), New York 2007, s. 32; J. Lewis, *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, „Comparative Political Studies” 2003, t. 36, nr 1–2, s. 105; H. Farrell, A. Héritier, *A Rationalist-Institutionalist Explanation of Endogenous Regional Integration*, „Journal of European Public Policy” 2005, t. 12, nr 2, s. 278–279; M. Aspinwall, G. Schneider, *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, „European Journal of Political Research” 2000, t. 38, nr 1, s. 11.

⁴³ Możliwość finalizacji procedury współdecydowania została wprowadzona przez Traktat z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 r.

⁴⁴ W procedurze pojednawczej (poprzedzającej trzecie czytanie) trialogi są organizowane zawsze, dlatego nie zostały uwzględnione w pierwszej kategorii zmiennej.

⁴⁵ W celu weryfikacji *H4* wybrano po dwie komisje PE, które w latach 1999–2009 rozpatrywały najwięcej i najmniej projektów uchwalonych w pierwszym czytaniu, czyli LIBE (72% projektów

Zaprojektowano również pięć zmiennych niezależnych odnoszących się do hipotez racjonalistycznych (*H5–H9*): „Ważność” (liczba motywów znajdujących się na początku końcowego aktu prawnego), „Kompleksowość projektu” (liczba komisji PE właściwych przedmiotowo i opiniodawczych, które analizowały dany projekt legislacyjny), „Pilność projektu” (1 – projekt był pilny, czyli zawierał datę swojego wejścia w życie, 0 – projekt nie miał takiego terminu), „Materia projektu” (1 – projekt budżetowy, 2 – projekt regulacyjny, 3 – inny projekt, np. administracyjny, drugą kategorię wybrano jako referencyjną) oraz „Zasada głosowania w Radzie” (1 – akt prawny uchwalono kwalifikowaną większością głosów, 0 – akt prawny uchwalono jednomyślnie⁴⁶).

Powyższe zmienne uzupełniono o dwa predyktory kontrolne: „Koniec kadencji” (1 – projekt został przedstawiony przez Komisję Europejską i uchwalony w terminie 20 miesięcy przed zakończeniem 5. i 6. kadencji Parlamentu, czyli między 1 października 2002 r. a 1 czerwca 2004 r. oraz między 1 października 2007 r. a 1 czerwca 2009 r., 0 – projekt był zaproponowany lub przyjęty w innym terminie⁴⁷) oraz „Forma aktu prawnego” (1 – rozporządzenie, 2 – dyrektywa, 3 – decyzja lub decyzja ramowa, pierwszą kategorię wybrano jako referencyjną).

Powyższe hipotezy zostały zweryfikowane na podstawie specjalnej bazy składającej się z 613 aktów ustawodawczych (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji i decyzji ramowych) uchwalonych w latach 1999–2009 w ramach procedury współdecydowania i będących przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu. Przetestowano 3 modele zmiennych. Model nr 1 zawiera wyłącznie predyktory odpowiadające czynnikom przewidzianym w hipotezach konstruktywistycznych (*H1–H4*) oraz zmienne kontrolne. Model nr 2 obejmuje tylko zmienne racjonalistyczne, uzupełnione predyktorami kontrolnymi. Model nr 3 ma postać mieszaną, a więc zawiera predyktory konstruktywistyczne, racjonalistyczne i kontrolne.

Tabela 2 przedstawia wyniki regresji logistycznej. Informują one, że zjawisko częstego zawierania porozumień legislacyjnych w pierwszym czytaniu jest lepiej tłumaczone przez model konstruktywistyczny niż racjonalistyczny. Po pierwsze, czynniki zawarte w modelu nr 1 wyjaśniają 43,3% wariacji zmiennej zależnej, a model nr 2 – 27,8%. Po drugie, model nr 1 ma wyższe zdolności klasyfikacyjne ponieważ prawidłowo przewidział, że 75,9% analizowanych projektów legislacyjnych zostanie sfinalizowanych w pierwszym czytaniu, czyli o 4,3 punktu procentowego więcej niż model nr 2. Po trzecie, model nr 1 ma o prawie 91 punktów niższy BIC, co oznacza, że jest zdecydowanie lepiej dopasowany do danych niż model nr 2. Co jednak istotne, z tabeli nr 2 wynika, że zjawisko porozumień w pierwszym czytaniu jest najlepiej wyjaśniane

rozpatrywanych przez tę komisję w latach 1999–2009 we współdecydowaniu było uchwalonych w pierwszym czytaniu), ECON (63,3%) oraz CULT (31%) i TRAN (27,5%).

⁴⁶ Nie chodzi o faktyczny wynik głosowania, lecz o procedurę głosowania przewidzianą przez podstawę prawną projektu.

⁴⁷ Okres 20 miesięcy – tyle wyniosła średnia długość uchwalania aktu prawnego w latach 1999–2009.

przez model mieszany nr 3. Ma on bowiem największy współczynnik determinacji (R-kwadrat), najwyższe zdolności klasyfikacyjne oraz najniższy BIC. Oznacza to, że połączona perspektywa racjonalizmu i konstruktywizmu pozwala lepiej zrozumieć badane zjawisko niż jego analiza z punktu widzenia tylko jednej z tych teorii.

Tabela 2. Wyniki regresji logistycznej – czynniki wpływające na zawieranie porozumień legislacyjnych w pierwszym czytaniu ZPU w latach 1999–2009

		Zmienna zależna – porozumienie legislacyjne w pierwszym czytaniu ZPU					
Nr	Zmienna niezależna	Model nr 1 (konstruktywistyczny)		Model nr 2 (racjonalistyczny)		Model nr 3 (mieszany)	
		β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR
HIPOTEZY KONSTRUKTYWISTYCZNE							
H1	Socjalizacja	0,145 (0,046)***	1,156	–	–	0,173 (0,051)***	1,189
H2	Trialog	1,737 (0,272)***	5,679	–	–	2,025 (0,295)***	7,579
H3	Narodowe powiązanie	1,860 (0,502)***	6,422	–	–	1,803 (0,523)***	6,069
H4	LIBE	1,069 (0,430)**	2,912	–	–	0,991 (0,499)**	2,693
	ECON	1,130 (0,362)***	3,094	–	–	0,979 (0,419)**	2,622
	CULT	-1,091 (0,529)**	0,336	–	–	-0,903 (0,614)	0,405
	TRAN	-0,550 (0,280)*	0,577	–	–	-0,653 (0,308)	0,520
HIPOTEZY RACJONALISTYCZNE							
H5	Ważność	–	–	-0,024 (0,007)***	0,976	-0,051 (0,009)***	0,950
H6	Kompleksowość projektu	–	–	0,013 (0,040)	1,013	0,034 (0,047)	1,034
H7	Pilność projektu	–	–	0,352 (0,333)	1,422	0,042 (0,371)	1,042
H8	Projekt budżetowy	–	–	-0,242 (0,293)	0,785	-0,363 (0,369)	0,696
	Projekt regulacyjny (ref.)	–	–	–	–	–	–
	Inny projekt	–	–	1,414 (0,256)***	4,111	0,506 (0,339)	1,659

H9	Zasada głosowania w Radzie	–	–	–0,285 (0,738)	0,752	–1,138 (0,905)	0,320
ZMIENNE KONTROLNE							
	Koniec kadencji	1,966 (0,315)***	7,144	2,153 (0,288)***	8,614	1,996 (0,324)***	7,362
	Rozporządzenie (ref.)	–	–	–	–	–	–
	Dyrektywa	–0,462 (0,222)	0,630	–0,340 (0,293)	0,712	–0,305 (0,248)	0,737
	Decyzja	–0,328 (0,331)	0,721	–0,395 (0,293)	0,674	–0,430 (0,360)	0,651
	Stała	–2,515 (0,364)***		0,285 (0,768)		–0,910 (0,941)	
	Chi ² Walda	240,814 (10)***		143,594 (9)***		294,191 (16)***	
	Test Hosmera-Lemeshowa	5,407 (8)		7,565 (8)		6,392 (8)	
	R ² Nagelkerke'a	0,433		0,278		0,508	
	Zdolności klasyfikacyjne modelu	75,9%		71,6%		78,5%	
	BIC	679,5064		770,3078		664,6395	
	N (liczba obserwacji)	613		613		613	

* – wyniki istotne statystycznie w przedziale $p < 0,1$ (10%); ** – $0,01 < p < 0,05$ (5%); *** – $p < 0,01$ (1%). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione. Liczby w nawiasach w testach dobroci dopasowania modeli oznaczają stopnie swobody. Obliczenia wykonano w programie SPSS. BIC obliczono w programie STATA.

Źródło: opracowanie własne.

Przechodząc do testu poszczególnych hipotez, analiza regresji potwierdziła wszystkie przypuszczenia konstruktywizmu społecznego. Po pierwsze, zgodnie z *H1*, obserwowana w latach 1999–2009 tendencja do częstszego zawierania porozumień legislacyjnych w pierwszym czytaniu była efektem socjalizacji. Wskazuje na to istotność statystyczna na najwyższym poziomie tej zmiennej w modelach nr 1 i nr 3. Według *OR*, wraz z każdym kolejnym rokiem osiągania wczesnych porozumień szansa na ich zawarcie w następnych latach wzrastała o ok. 19%. Efekt ten potwierdzają również badania jakościowe. Na przykład, według jednego z posłów ALDE (Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe, Grupa Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy), norma dążenia do wczesnych kompromisów jest tak głęboko zakorzeniona w posłach, że „czasami dla niektórych osiągnięcie porozumienia w pierwszym czy-

taniu jest ważniejsze niż materia projektu⁴⁸. Z kolei zdaniem pracownika Parlamentu: „ten instytucjonalny wynalazek [trialog – przyp. A.K.] posłużył do wygenerowania różnych norm proceduralnych [dążenia do porozumień w pierwszym czytaniu – przyp. A.K.] i wspólnych przekonań o tym, jak strony powinny się zachowywać, które można określić tylko jako «zasady zaangażowania» (*rules of engagement*). Pod koniec ery Traktatu z Maastricht stały się one tak oczywiste, że nikt ich nie kwestionował⁴⁹.

Po drugie, zgodnie z H2, w latach 1999–2009 porozumienia w pierwszym czytaniu były bardziej prawdopodobne, gdy Parlament decydował się na prowadzenie negocjacji w sprawie projektu w trialogach. *Ceteris paribus*, w przypadku organizacji trialogu w pierwszym czytaniu szansa na zakończenie procedury legislacyjnej na tym etapie wzrastała ponad siedmiokrotnie w porównaniu z sytuacją, w której nieformalna współpraca w pierwszym czytaniu nie występowała lub była inicjowana w dalszych fazach współdecydowania. Efekt ten jest także zgodny z opiniami praktyków. Jak stwierdził jeden z pracowników Rady: „Wczesne porozumienia, żeby mogły w ogóle funkcjonować, wymagały ustanowienia nieformalnej kooperacji (...). Urzędnicy Rady przewidzieli to – bez takich nieformalnych kontaktów [trialogów – przyp. A.K.] wczesne porozumienia nie byłyby możliwe⁵⁰.

Po trzecie, zgodnie z H3, wczesne porozumienia były w latach 1999–2009 bardziej prawdopodobne, gdy sprawozdawca projektu pochodził z państwa pełniącego w tym samym czasie funkcję prezydencji w Radzie. Oznacza to, że wspólna kulturowa i językowa tożsamość negocjatorów widocznie ułatwiała osiąganie szybszych porozumień. Potwierdzają to zresztą wywiady z pracownikami DG IPOL⁵¹, według których „sprawozdawcy mają bliższe kontakty z prezydencją Rady, jeśli są z tego samego państwa (...)”⁵².

Po czwarte, zgodnie z H4, analiza ujawniła obecność silnego efektu strukturalnego. Z modelu nr 1 i nr 3 wynika, że gdy projekt był rozpatrywany w LIBE lub ECON, to szansa na zawarcie wczesnego porozumienia wzrastała prawie trzykrotnie w porównaniu z pozostałymi komisjami. Z kolei zakończenie procedury na etapie pierwszego czytania było znacznie mniej prawdopodobne, gdy komisją właściwą w sprawie projektu był TRAN. Badania jakościowe potwierdzają powyższe rezultaty. Jak już wspomniano powyżej, w LIBE zidentyfikowano silnie kooperacyjną kulturę kontaktów z Radą, której przejawem jest właśnie dążenie do jak najwcześniejszego osiągnięcia kompromisów legislacyjnych. Z jednej strony, rezultat ten stanowi pewne zaskoczenie, ponieważ

⁴⁸ N. Yordanova, *Organising the European Parliament: The Role of Committees and Their Legislative Influence*, Colchester 2013, s. 88.

⁴⁹ M. Shackleton, *The Politics of Codecision*, „Journal Common Market Studies” 2000, t. 38, nr 2, s. 334.

⁵⁰ H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance” 2003, t. 16, nr 4, s. 590.

⁵¹ Dyrekcja-Generalna Sekretariatu Generalnego Parlamentu Europejskiego zajmująca się polityką wewnętrzną UE (DG IPOL – Directorate-General for Internal Policies).

⁵² N. Yordanova, *Organising the European Parliament: The Role of Committees and Their Legislative Influence*, op. cit., s. 87.

LIBE rozpatruje szczególnie konfliktowe i wrażliwe projekty z zakresu przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Z drugiej jednak strony pokazuje, że norma kooperacyjna jest w tej komisji silnie zakorzeniona i nie jest naruszana nawet przez silnie konfliktową materię negocjowanych regulacji. Jak bowiem stwierdza Ariadna Ripoll Servent: „komisja [LIBE – przyp. A.K.] przyjęła bardziej konsensualne postępowanie i stara się przypodobać Radzie poprzez okazywanie ducha współpracy. W celu ugruntowania takiego zachowania, zaadaptowała ona instrumenty dostępne w ramach współdecydowania [trialogi – przyp. A.K.], które zachęcają do zawierania wczesnych porozumień”⁵³. Z kolei w TRAN zaobserwowano dominację bardziej rywalizacyjnego modelu relacji z Radą. Jego przejawem jest regularne przeciąganie negocjacji legislacyjnych do drugiego i trzeciego czytania, aby uzyskać jak najlepszy rezultat⁵⁴.

Przechodząc do racjonalizmu, badanie empiryczne potwierdziło tylko jedną hipotezę. Zgodnie z H5, w latach 1999–2009 zakończenie procedury legislacyjnej w pierwszym czytaniu było mniej prawdopodobne w przypadku projektów szczególnie ważnych dla UE. OR informuje, że, *ceteris paribus*, wzrost ważności aktu prawnego o jednostkę, a więc o jeden motyw, prowadził do spadku szansy zawarcia wczesnego porozumienia o 5%. Jeśli zatem państwa członkowskie i Parlament akceptują – jak pokazano powyżej – przenoszenie negocjacji nad kluczowymi projektami do trialogów, to jednocześnie starają się blokować ich uchwalenie na wczesnym etapie ZPU. Natomiast wbrew racjonalistycznym przewidywaniom, kompleksowość, budżetowa materia i pilność projektu oraz zasada głosowania w Radzie nie miały istotnego wpływu na wzrost lub spadek prawdopodobieństwa porozumień w pierwszym czytaniu. Wyniki te stoją w sprzeczności ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, która w swoim wewnętrznym przewodniku po współdecydowaniu podkreśliła, że „(...) zakończenie procedury w pierwszym czytaniu powinno być pożądanym (...) w stosunku do technicznych i niekonfrontacyjnych lub niektórych politycznie pilnych projektów” oraz „nie powinno być stosowane wobec bardziej drażliwych projektów ze względu na ich zasadniczy, budżetowy, prawny lub instytucjonalny charakter”⁵⁵.

Reasumując, badanie empiryczne wykazało, że analiza zjawiska coraz częstszego zawierania porozumień w pierwszym czytaniu tylko z perspektywy konstruktywizmu nie

⁵³ A. Ripoll Servent, *Playing the Co-decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee*, op. cit., s. 63.

⁵⁴ Zob. R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *Sprawozdanie z działalności delegacji do komitetu pojednawczego, 1 maja 2004 r. – 13 lipca 2009 r. (szósta kadencja)*, PE427.162v01-00, s. 11, 34–35; C. Neuhold, „We are the Employment Team”: *Socialisation in European Parliament Committees and Possible Effects on Policy-Making*, paper presented at EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, 17–19 May 2007, s. 10–11; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, t. 47, nr 1, s. 136; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 15, 35.

⁵⁵ *Codecision Procedure – Article 251 EC. Guide to Internal Procedures*, European Commission, SPI(2007)73, s. 9.

jest wystarczająca dla jego pełnego zrozumienia. Dopiero połączenie tej teorii z racjonalizmem daje właściwy obraz. Zgodnie z nim, wczesne kompromisy są efektem socjalizacji, struktury organizacyjnej PE, tożsamości narodowej głównych decydentów oraz ważności negocjowanych projektów.

Sukces poprawek Parlamentu w zwykłej procedurze ustawodawczej

W kolejnym badaniu empirycznym spróbowano odpowiedzieć na pytanie: Jakie czynniki zwiększają lub zmniejszają sukces poprawek Parlamentu w zwykłej procedurze ustawodawczej? Bazując na założeniach konstruktywizmu społecznego, postawiono trzy hipotezy. Pierwsza stanowi, że sukces poprawek PE jest bardziej prawdopodobny wraz ze wzrostem częstotliwości i czasem stosowania mechanizmu trialogowego⁵⁶. Twierdzenie to wynika z zakładanego przez konstruktywizm normatywizm socjologicznego⁵⁷, zwłaszcza z hipotezy socjalizacyjnej. Jak pokazano powyżej, w trialogach funkcjonują warunki społeczne generujące kooperacyjny sposób postępowania. Gdy zatem są one coraz częściej i regularniej organizowane, co wyżej zostało już udowodnione, decydenci Parlamentu, Rady i Komisji zaczynają internalizować tę normę i stają się coraz bardziej kompetentni w jej stosowaniu. W rezultacie wraz z czasem powinni oni odchodzić od konfliktowego targowania się na rzecz bardziej kooperacyjnego rozwiązywania problemów czy deliberacji, uznając te style zachowań za „właściwą rzecz do zrobienia”. W takich warunkach sukces Parlamentu staje się bardziej prawdopodobny, gdyż imperatywem negocjacji jest poszukiwanie kompromisów satysfakcjonujących wszystkie strony, a nie wykluczanie oponenta czy dążenie do maksymalizacji wyłącznie własnych preferencji. Dlatego:

H1: *Sukces poprawek Parlamentu jest bardziej prawdopodobny wraz z czasem i wzrostem częstotliwości stosowania trialogów (hipoteza socjalizacyjna).*

Kolejna hipoteza konstruktywistyczna pozostaje w związku z H1 i brzmi: sukces poprawek PE jest bardziej prawdopodobny, jeśli negocjacje toczą się w trialogach, nie zaś w klasyczny, izolacyjny, formalny sposób. Jak już podnoszono powyżej, trialogi odbywają się w specyficznych warunkach, które ułatwiają socjalizację, mogą transformować preferencje aktorów, blokują zachowania maksymalistyczne oraz skłaniają do

⁵⁶ Zob. też: H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, op. cit., s. 596; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1125–1126.

⁵⁷ M. Finnemore, *Norms, culture, and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism*, „International Organization” 1996, t. 50, nr 2, s. 325–347; R. Jepperson, *The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism*, „EUI Working Paper” 2001, nr 5, Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence.

bardziej kooperacyjnych sposobów podejmowania decyzji. W takim środowisku Parlament ma większe możliwości na przekonanie do swoich poprawek, ponieważ negocjatorzy czują się zobligowani do poszukiwania kompromisów akceptowalnych dla wszystkich stron. Co jednak istotne, większy sukces poprawek Parlamentu powinny zapewniać tylko trialogi organizowane w pierwszym czytaniu ZPU. Wynika to z faktu, że na tym etapie występują najlepsze warunki do socjalizacji. W pierwszym czytaniu reprezentanci trzech instytucji nie są bowiem ograniczeni sztywnymi ramami czasowymi, w których należy osiągnąć porozumienie. Mogą składać poprawki, które nie są uzależnione od spełnienia wymogów materialnych i formalnych, prowadzą negocjacje w oparciu o prowizoryczne mandaty ustalone przez COREPER i komisje PE, które nie zostały jeszcze przyjęte na szczeblach plenarnych instytucji; osiągnięte przez nich porozumienia są uchwalane w Parlamencie łatwą do uzyskania zwykłą większością głosów, a kontrola nad nimi jest ograniczona. Przy takiej konfiguracji czynników negocjacje są swobodne, pozbawione presji i otwarte, co sprzyja wymianie argumentów i poszukiwaniu rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich. Natomiast w drugim i trzecim czytaniu warunki do deliberacji są już mniej korzystne, gdyż obowiązują restrykcyjne terminy, w jakich należy osiągnąć porozumienie, prawo do zgłaszania poprawek jest limitowane materialnie i formalnie, stanowiska instytucji są już formalnie uchwalone w pierwszym lub drugim czytaniu, co znacznie ogranicza pole manewru negocjatorów, udział komisji opiniodawczych jest wykluczony, co zawęża zakres przedmiotowy stanowiska Parlamentu, trialogi mają formę bardziej upolitycznioną, gdyż uczestniczą w nich przedstawiciele szczebla ministerialnego Rady i prezydialnego Parlamentu (wiceprzewodniczący), a kontrola procesu podejmowania decyzji jest wzmożona. Oznacza to, że nieformalne kontakty między decydentami są bardziej konfliktowe i sztywne, skłaniając ich do targowania się i maksymalizacji własnych preferencji. To z kolei zmniejsza szanse na sukces poprawek PE. Dlatego:

H2: *Sukces poprawek Parlamentu jest bardziej prawdopodobny, jeśli negocjacje odbywają się w trialogach organizowanych na etapie pierwszego czytania.*

Trzecim, obok Parlamentu i Rady, aktorem w procedurze współdecydowania/ZPU jest Komisja, która inicjuje legislację, uczestniczy w trialogach oraz opiniuje poprawki PE. Z perspektywy konstrukttywistycznej można przypuszczać, że jej poparcie dla postulatów PE powinno pozytywnie wpływać na ich sukces. Takie twierdzenie wynika z założenia, że w relacjach między Radą i Komisją istnieje specyficzny kontekst normatywny, którego skutkiem są efekty socjalizacyjne i transformacyjne. Kontakty między pracownikami tych instytucji są częste (pracownicy Komisji uczestniczą we wszystkich posiedzeniach grup roboczych i COREPER), regularne, tajne, wieloaspektowe, materialnie, intensywne normatywnie, nieformalne i mało upolitycznione, a więc spełniają wszystkie warunki determinujące, według konstrukttywizmu, socjalizację i kooperacyjne sposoby podejmowania decyzji (deliberację, rozwiązywanie problemów)⁵⁸. Ponadto, jak

⁵⁸ J. Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, s. 945–948; idem, *How Institutional Environments Facilitate Co-operative*

pokazują badania jakościowe, przedstawiciele Komisji są w Radzie niezwykle cenienni i darzeni zaufaniem – prawie połowa członków komitetów i grup roboczych Rady stwierdziła, że w wyniku rozmów z Komisją ich stanowiska są modyfikowane, a prawie 80% z nich zapewniło, że zawsze bierze pod uwagę jej propozycje⁵⁹. Komisja ma zatem duży potencjał transformujący preferencje członków Rady, a dzięki deliberacji i argumentacji jest w stanie przekonać reprezentantów rządowych do zmiany ich stanowisk. Jeśli zatem występuje w negocjacjach z Radą jako adwokat Parlamentu, to jest duże prawdopodobieństwo, że zwiększy szansę inkorporacji jego poprawek do finalnej wersji aktu prawnego. Dlatego:

H3: *Jeśli poprawka Parlamentu uzyskała poparcie Komisji Europejskiej, to jej sukces jest bardziej prawdopodobny.*

Przechodząc do racjonalizmu, z jego założeń można wyprowadzić cztery odmienne hipotezy. Pierwsza stanowi, że sukces poprawek Parlament jest bardziej prawdopodobny, gdy stosuje on technikę pakietową, czyli łączy kilka projektów rozpatrywanych w tym samym czasie w jeden pakiet⁶⁰. Wskazują na to dwa argumenty. Po pierwsze, pakietowanie poszerza przestrzeń negocjacyjną, czyli liczbę postulatów, którymi można się wymieniać, pod warunkiem że cechują się one odmienną ważnością dla obu instytucji⁶¹. W ten sposób Parlament uzyskuje akceptację Rady dla poprawek, które są dla niego szczególnie ważne, w zamian za poparcie z jego strony żądań Rady, które są kluczowe dla ministrów, a mniej istotne dla posłów. Efektem takiej wymiany jest porozumienie satysfakcjonujące obie strony, znacznie lepsze niż w sytuacji rozpatrywania każdego projektu z osobna⁶². Po drugie, za pomocą pakietowania Parlament może zablokować negocjacje nad kilkoma projektami jednocześnie i uzależnić ich odmrożenie od akceptacji określonych poprawek przez Radę. Rada jest wówczas zmuszona do ustępstw, gdyż w innym razie może ponieść negatywne konsekwencje (koszty) związane z przedłużeniem negocjacji lub brakiem uchwalenia kilku regulacji na czas. Dlatego:

Negotiation Styles in EU Decision-Making, op. cit., s. 648–664; J. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe*, op. cit., s. 808–816.

⁵⁹ M. Egeberg, *Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making*, „Journal of European Public Policy” 1999, t. 6, nr 3, s. 468–469; A. Rasmussen, *The Role of the European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage*, „European Integration online Papers” 2003, t. 7, nr 10, s. 8–9.

⁶⁰ R. Kardasheva, *Package Deals in EU Legislative Politics*, „American Journal of Political Science” 2013, t. 57, nr 4, s. 860, 871.

⁶¹ H. McKibben, *Issue Characteristics, Issue Linkage, and States’ Choice of Bargaining Strategies in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2010, t. 17, nr 5, s. 697–698; T. Gilligan, K. Krehbiel, *The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization*, „Legislative Studies Quarterly” 1994, t. 19, nr 2, s. 181–214; A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, s. 505.

⁶² M. Tajima, N. Fraser, *Logrolling Procedure for Multi-Issue Negotiation*, „Group Decision and Negotiation” 2001, t. 10, nr 3, s. 220.

H4: *Sukces poprawek Parlamentu jest bardziej prawdopodobny, jeśli Parlament stosuje technikę pakietową.*

Kolejnym czynnikiem, który według racjonalizmu powinien pozytywnie wpływać na sukces poprawek Parlamentu, jest niecierpliwość Rady⁶³. Można ją zdefiniować jako dążenie do jak najszybszego uchwalenia danego aktu prawnego z powodu jego pilności czy groźby poniesienia kosztów społeczno-ekonomicznych w przypadku braku przyjęcia tej regulacji na czas. Wydaje się, że Rada powinna być szczególnie niecierpliwa, gdy negocjacje nad projektem toczą się w okresie bliskim końca kadencji PE⁶⁴. Może wówczas obawiać się, że w wyniku nadchodzących wyborów do Parlamentu dojdzie do istotnych przeobrażeń procesu legislacyjnego, wynikających ze zmiany składu czy konfiguracji grup politycznych w tej instytucji, ale także z wprowadzenia reform instytucjonalnych czy rozszerzenia UE⁶⁵. W efekcie tych zmian negocjacje nad projektami, które nie zostaną uchwalone przed końcem danej kadencji, będą w kolejnej odbywać się w nowych, znacznie trudniejszych i niepewnych warunkach, co może przełożyć się na gorszy wynik. Dlatego Rada powinna dążyć do przyjęcia jeszcze przed wyborami jak największej liczby aktów prawnych. Aby jednak zrealizować ten cel, musi uzyskać akceptację Parlamentu, co będzie możliwe tylko w przypadku dokonania koncesji na rzecz posłów. W zamian za ustępstwa ze strony Rady Parlament powinien zgodzić się na szybsze procedowanie, zapewniając sobie w ten sposób większy sukces swoich poprawek. Dlatego:

H5: *Sukces poprawek Parlamentu jest bardziej prawdopodobny, jeśli negocjacje nad projektem toczą się w okresie bliskim końca kadencji PE.*

Jednym z kluczowych założeń racjonalizmu jest instytucjonalizm racjonalnego wyboru, według którego proces decyzyjny jest kształtowany przez normy formalne, które mają ograniczający wpływ na zachowania aktorów⁶⁶. Z tej perspektywy pewien wpływ na sukces poprawek Parlamentu powinna mieć Komisja Europejska. Może ona popierać modyfikacje Parlamentu w dwojaki sposób: formalnie, czyli inkorporując je do pierwotnego projektu legislacyjnego, oraz nieformalnie (co już wskazano przy omawianiu

⁶³ R. Kardasheva, *Package Deals in EU Legislative Politics*, op. cit., s. 860, 870; B. Rittberger, *Impatient Legislators and New Issue-Dimensions: A Critique of the Garrett-Tsebelis „Standard Version” of Legislative Politics*, „Journal of European Public Policy” 2000, t. 7, nr 4, s. 554–575.

⁶⁴ Robin Hertz i Dirk Leuffen nazywają to efektem antycypacyjnym. Zob. D. Leuffen, R. Hertz, *If Things Can Only Get Worse: Anticipation of Enlargement in European Union Legislative Politics*, „European Journal of Political Research” 2010, t. 49, nr 1, s. 53–74; R. Hertz, D. Leuffen, *Gridlock After Enlargement? An Analysis of Legislative Output in the European Union*, paper presented at EUSA conference, Los Angeles, CA 23–25 April 2009.

⁶⁵ Na przykład wybory z 2004 r. były połączone z wielkim rozszerzeniem UE (o dziesięć państw członkowskich) i modyfikacją sposobu głosowania w Radzie, te z 2009 r. miały implementować postanowienia Traktatu z Lizbony.

⁶⁶ M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy*, w: *The Handbook of European Union Politics*, op. cit., s. 32; J. Lewis, *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, op. cit., s. 98, 105; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, op. cit., s. 295–298; P. Hall, R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, t. 44, nr 4, s. 945.

H3), a więc wyłącznie poprzez ich ustną obronę w czasie negocjacji z Radą. Ten pierwszy sposób poparcia ma szczególne znaczenie dla racjonalizmu, ponieważ zgodnie z art. 293 ust. 1 TFUE (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej): „Jeżeli na mocy Traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie (...)”⁶⁷. Co oznacza, że jeśli Komisja formalnie poprze poprawki Parlamentu, tzn. inkorporuje je do projektu i tym samym zaproponuje zmieniony wniosek legislacyjny, to Rada może je odrzucić tylko jednomyślnie, a więc za pomocą znacznie trudniejszej niż KWG większości. To powinno gwarantować większą szansę na przeforsowanie modyfikacji PE⁶⁸. Z drugiej jednak strony racjonalizm odrzuca przewidywany przez konstruktywizm wpływ nieformalnego poparcia Komisji na sukces poprawek PE, gdyż neguje transformacyjne oddziaływanie norm nieformalnych na wynik negocjacji⁶⁹. Stąd:

H6: *Sukces poprawek Parlamentu jest bardziej prawdopodobny, jeśli są one formalnie poparte przez Komisję Europejską.*

W literaturze racjonalistycznej dowodzi się również, że sukces Parlamentu w ZPU jest bardziej prawdopodobny, gdy sprawozdawca projektu należy do dużej grupy politycznej, czyli EPP [Group of the European People’s Party (Christian Democrats), Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)], S&D (Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim) lub ALDE. Twierdzenie to bazuje na następujących argumentach. Po pierwsze, sprawozdawcy z dużych frakcji, z racji powiązania ich grup politycznych z partiami politycznymi tworzącymi rządy państw członkowskich, mają lepszy dostęp do informacji o stanowiskach członków Rady oraz o przebiegu i wynikach negocjacji toczących się w tej instytucji. W efekcie mogą opracowywać bardziej skuteczne strategie negocjacyjne. Po drugie, sprawozdawcy z największych frakcji dysponują poparciem dużej liczby posłów, co oznacza, że, z jednej strony, mogą stosować wiarygodne groźby, np. technikę związanych rąk, a z drugiej, Rada musi uwzględnić ich stanowisko, aby wypracowany kompromis uzyskał wymagane poparcie w czasie formalnego głosowania na posiedzeniu plenarnym PE⁷⁰. Stąd:

⁶⁷ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83, 30 marca 2010 r., s. 174.

⁶⁸ Zob.: A. Kreppel, *What Affects the European Parliament’s Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments*, „Journal of Common Market Studies” 1999, t. 37, nr 3, s. 531.

⁶⁹ Zob. R. Corbett, *Academic Modelling of the Codecision Procedure: A Practitioner’s Puzzled Reaction*, „European Union Politics” 2000, t. 1, nr 3, s. 373–381; D. Heisenberg, *The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, op. cit., s. 79; J. Lewis, *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, op. cit., s. 98, 105; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, op. cit., s. 296, 298.

⁷⁰ R. Costello, R. Thomson, *The Nexus of Bicameralism: Rapporteurs’ Impact on Decision Outcomes in the European Union*, „European Union Politics” 2011, t. 12, nr 3, s. 341.

H7: *Sukces poprawek Parlamentu jest bardziej prawdopodobny, jeśli sprawozdawca projektu należy do jednej z trzech największych grup politycznych PE – EPP, S&D albo ALDE.*

W celu weryfikacji powyższych hipotez zaprojektowano najpierw zmienną zależną o nazwie „Sukces poprawek PE”, która wynosi 1, jeśli dana poprawka PE znalazła się w końcowej wersji aktu prawnego, albo 0, jeśli nie została zaakceptowana. Co istotne, poprawkę zdefiniowano zgodnie z metodologią postulatów (*issue-based approach*)⁷¹ jako modyfikację projektu spełniającą trzy warunki. Po pierwsze, była zasadnicza, merytoryczna i proponowała zmianę kluczowych założeń projektu. Poprawki techniczne czy propagandowe nie zostały zatem uwzględnione w badaniu. Po drugie, była konfliktowa, a więc stanowiła istotny punkt sporny w negocjacjach między Parlamentem i Radą. W rozprawie nie wzięto zatem pod uwagę roszczeń posłów, które co prawda żądały modyfikacji istotnych założeń projektu, ale nie były kontestowane przez Radę. Po trzecie, poprawkę zdefiniowano nie jako każdą formalną modyfikację zgłoszoną do projektu, lecz jako postulat merytoryczny, czyli zbiór modyfikacji dotyczących tej samej kwestii. Inaczej mówiąc, kilka jednakowych lub podnoszących ten sam problem (postulat) modyfikacji formalnych było traktowanych jako jedna poprawka. I vice versa, z jednej modyfikacji formalnej mogło być wyprowadzonych kilka poprawek (postulatów), jeśli dotyczyła ona wielu istotnych i spornych kwestii. Następnie zoperacjonalizowano trzy zmienne niezależne odpowiadające czynnikom przewidzianym w hipotezach konstruktywizmu: „Socjalizacja” (liczba lat między ustanowieniem w 1999 r. mechanizmu trialogowego a rokiem zakończenia negocjacji nad danym aktem prawnym), „Trialog” (1 – pierwszy trialog został zorganizowany w pierwszym czytaniu; 2 – pierwszy trialog został zorganizowany w drugim czytaniu; 3 – brak trialogu lub pierwszy trialog został zorganizowany dopiero w trzecim czytaniu, w tzw. procedurze pojednawczej, trzecią kategorię wybrano jako referencyjną), „Poparcie Komisji” (1 – Komisja poparła daną poprawkę w sposób formalny lub nieformalny; 0 – Komisja nie poparła danej poprawki). Ponadto, skonstruowano cztery zmienne niezależne odpowiadające hipotezom racjonalistycznym, czyli: „Pakietowanie” (1 – przedmiotem negocjacji był pakiet kilku rozstrzyganych symultanicznie projektów zaproponowany przez Komisję lub Parlament zastosował strategię pakietową, łącząc kilka projektów w jeden pakiet; 0 – negocjowany projekt był pojedynczy i nie stanowił elementu pakietu lub Parlament nie zastosował strategii pakietowej), „Koniec Kadencji” (1 – projekt został przedstawiony przez Komisję Europejską i uchwalony w terminie 20 miesięcy przed zakończeniem piątej i szóstej kadencji Parlamentu, czyli między 1 października 2002 r. a 1 czerwca 2004 r. albo

⁷¹ H. McKibben, *Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies in the European Union*, op. cit., s. 694–707; R. Thomson, J. Boerefijn, F. Stokman, *Actor Alignments in European Union Decision Making*, „European Journal of Political Research” 2004, t. 43, nr 2, s. 237–262; R. Costello, R. Thomson, *The Distribution of Power Among EU Institutions: Who Wins under Codecision and Why?*, „Journal of European Public Policy” 2013, t. 20, nr 7, s. 1025–1039; R. Kardasheva, *Package Deals in EU Legislative Politics*, op. cit., s. 862, 865.

między 1 października 2007 r. a 1 czerwca 2009 r., 0 – projekt był zaproponowany lub przyjęty w innym terminie), „Duże grupy polityczne” (1 – sprawozdawca projektu należał do jednej z trzech największych frakcji – EPP, S&D albo ALDE; 0 – sprawozdawca był członkiem innej grupy politycznej).

Analizę regresji uzupełniono o trzy zmienne kontrolne: „Materia poprawek” (1 – poprawka materialna dotycząca założeń projektu, np. zakresu stosowania regulacji, definicji; 2 – poprawka finansowa; 3 – poprawka dotycząca demokracji i praw człowieka; 4 – poprawka instytucjonalna, czyli proponująca zwiększenie uprawnień Parlamentu; pierwszą kategorię wybrano jako referencyjną), „Ważność” (liczba motywów umieszczonych na początku danej regulacji) oraz „Forma aktu prawnego” (1 – rozporządzenie, 2 – dyrektywa, 3 – decyzja lub decyzja ramowa, pierwszą kategorię wybrano jako referencyjną).

Podobnie jak w poprzednich badaniach, hipotezy przetestowano za pomocą metody ilościowej – regresji logistycznej. W praktyce zastosowano jednak odporną regresję logistyczną (*robust logistic regression*), w której błędy standardowe zostały sklastrowane (*cluster* – pogrupowane hierarchicznie) w projektach. Powodem był fakt, że poprawki nie mogą być niezależnymi obserwacjami, ponieważ są zakorzenione w projektach legislacyjnych (2111 poprawek jest zagnieżdżonych w 563 projektach)⁷². Testy hipotez w ramach tej metody przeprowadzono na wykorzystywanej w poprzednich badaniach bazie empirycznej składającej się z 613 aktów ustawodawczych uchwalonych w latach 1999–2009 w procedurze współdecydowania. Dla celów weryfikacji zbudowano trzy modele zmiennych. Model nr 1 zawiera wyłącznie predyktory konstruktywistyczne plus zmienne kontrolne. Model nr 2 obejmuje tylko zmienne racjonalistyczne, uzupełnione predyktorami kontrolnymi. Model nr 3 ma postać mieszaną, a więc zawiera predyktory konstruktywistyczne, racjonalistyczne i kontrolne.

Tabela 3 prezentuje wyniki testu hipotez. Prowadzą one do wniosku, że model konstruktywistyczny lepiej niż racjonalistyczny tłumaczy efekty procesu legislacyjnego UE. Po pierwsze, model nr 1 wyjaśnił ok. 20% wariancji zmiennej zależnej, podczas gdy model nr 2 – tylko ok. 6%. Po drugie, model konstruktywistyczny prawidłowo przewidział, że ok. 77% wszystkich analizowanych poprawek Parlamentu zakończy się sukcesem lub porażką, natomiast model nr 2 – ok. 71%. Po trzecie, BIC modelu nr 1 jest zdecydowanie niższy niż modelu nr 2, co oznacza, że model konstruktywistyczny jest znacznie lepiej dopasowany do danych. Co jednak istotne, z tabeli 3 wynika, że najlepszym modelem jest model nr 3. Co prawda ma on podobne zdolności klasyfikacyjne jak model nr 1, ale wyjaśnia najwięcej zmienności zmiennej zależnej (21,4%) oraz cechuje się najniższym współczynnikiem BIC. Można zatem uznać, że model mieszany, który jest połączeniem zmiennych konstruktywistycznych i racjonalistycznych, najlepiej wyjaśnia warunki sukcesu poprawek PE zgłoszonych w latach 1999–2009 w procedurze współdecydowania.

⁷² Mimo to, analiza wariancji (ANOVA) nie wykazała, aby różnice między projektami miały istotny statystycznie wpływ na prawdopodobieństwo sukcesu poprawek Parlamentu.

Tabela 3. Wyniki regresji logistycznej – czynniki wpływające na sukces poprawek Parlamentu w latach 1999–2009 w procedurze współdecydowania/ZPU

		Zmienna zależna – sukces poprawek PE we współdecydowaniu/ZPU					
Nr	Zmienna niezależna	Model nr 1 (konstruktywistyczny)		Model nr 2 (racjonalistyczny)		Model nr 3 (mieszany)	
		β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR	β (S.E.)	OR
HIPOTEZY KONSTRUKTYWISTYCZNE							
H1	Socjalizacja	0,049 (0,025)*	1,050	–	–	0,030 (0,024)	1,030
H2	Trialog w pierwszym czytaniu	0,457 (0,134)***	1,580	–	–	0,482 (0,144)***	1,620
	Trialog w drugim czytaniu	–0,097 (0,145)	0,907	–	–	–0,074 (0,140)	0,927
	Brak trialogu lub tiralog w trzecim czytaniu (ref.)	–	–	–	–	–	–
H3	Poparcie Komisji (formalne i nieformalne)	2,072 (0,113)***	7,948	–	–	2,098 (0,115)***	8,156
HIPOTEZY RACJONALISTYCZNE							
H4	Pakietowanie	–	–	0,543 (0,103)***	1,721	0,663 (0,115)***	1,941
H5	Koniec kadencji	–	–	0,700 (0,153)***	2,015	0,227 (0,167)	1,255
H6	Formalne poparcie Komisji	–	–	0,675 (0,124)***	1,965	–	–
H7	Duże grupy polityczne	–	–	0,413 (0,137)***	1,511	0,261 (0,176)	1,299
ZMIENNE KONTROLNE							
	Poprawka materialna (ref.)	–	–	–	–	–	–
	Poprawka finansowa	–0,290 (0,188)	0,747	–0,592 (0,181)***	0,553	–0,336 (0,191)*	0,714
	Poprawka demokratyczna	1,169 (0,229)***	3,219	1,333 (0,216)***	3,794	1,218 (0,235)***	3,381
	Poprawka instytucjonalna	0,507 (0,167)***	1,661	0,475 (0,153)***	1,609	0,515 (0,171)***	1,674
	Ważność	–0,007 (0,003)**	0,992	–0,010 (0,002)***	0,989	–0,006 (0,003)**	0,993

Rozporządzenie (ref.)	–	–	–	–	–	–
Dyrektywa	0,055 (0,117)	1,057	–0,033 (0,104)	0,712	–0,305 (0,248)	0,737
Decyzja	0,239 (0,160)	1,270	0,098 (0,293)	0,674	–0,430 (0,360)	0,651
Stała	–0,772 (0,188)***		0,263 (0,168)		–1,122 (0,243)***	
Chi ² Walda	432,03 (10)***		135,99 (10)***		440,03 (13)***	
Test Hosmera-Lemeshowa	26,97 (8)***		7,25 (8)		34,05 (8)***	
Pseudo R ² (McFadden)	0,203		0,057		0,214	
Zdolności klasyfikacyjne modelu	76,88%		70,91%		76,50%	
BIC	2130,919		2504,48		2124,329	
N (liczba poprawek)	2111		2111		2111	
N (liczba projektów)	563		563		563	

* – wyniki istotne statystycznie w przedziale $p < 0,1$ (10%); ** – $0,01 < p < 0,05$ (5%); *** – $p < 0,01$ (1%). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione. Liczby w nawiasach w testach dobroci dopasowania modeli oznaczają stopnie swobody. Obliczenia wykonano w programie STATA.

Źródło: opracowanie własne.

Przechodząc do weryfikacji konkretnych hipotez, współczynnik β zmiennej „Socjalizacja” uzyskał dodatni kierunek i istotność statystyczną, ale na najniższym poziomie i tylko w modelu nr 1. Rezultat ten może zatem budzić wątpliwości co do przewidywanego przez *HI* wpływu socjalizacji na sukces poprawek PE. Wykres 3 pokazuje jednak, że efekt ten jest obecny w procesie legislacyjnym UE. Wraz z czasem stosowania trialogów w latach 1999–2009 średnie prawdopodobieństwo sukcesu poprawek PE wyraźnie wzrastało: jeśli w pierwszym roku wynosiło ok. 0,6 (60%), to w 2009 r. – już prawie 0,8 (80%). Można zatem uznać, że *HI* jest prawidłowa. W wyniku częstszego negocjowania projektów w trialogach wykształciła się za ich sprawą norma prowadzenia kooperacyjnych negocjacji międzyinstytucjonalnych. Wraz z czasem była ona silniej internalizowana przez decydentów, przez co właściwym sposobem postępowania stawało się poszukiwanie kompromisów satysfakcjonujących wszystkie strony, a nie charakterystyczna dla izolacyjnych, klasycznych negocjacji logiką konsekwencji. Parlament zaczął uzyskiwać coraz lepsze wyniki, gdyż w świetle powyższej normy jego stanowisko musiało być choćby w części uwzględnione. Co jednak istotne, zaobserwowany efekt socjalizacyjny wcale nie dowodzi, że wszystkie postulaty PE są w pełni

akceptowane. Skutkiem normy kooperacyjnej jest bowiem kolejne nieprzewidywalne zjawisko – mniejsza skłonność obu instytucji, a zwłaszcza Parlamentu, do proponowania poprawek radykalnych, nieakceptowalnych dla obu stron⁷³. Ponadto, analiza rezultatów negocjacji w ZPU pokazuje, że posłowie uzyskują coraz więcej wyników środkowych, a pełne uwzględnienie ich postulatów staje się bardzo rzadkie. Potwierdza to wypowiedź doradcy posła z S&D, według którego za sprawą wejścia w kooperacyjne relacje z Radą Parlament zdał sobie sprawę, że „już nigdy nie będzie w stanie uzyskać fantastycznego wyniku [negocjacji – przyp. A.K.], lecz tylko najlepszy z możliwych⁷⁴”.

Ponadto, zgodnie z H2, szansa na sukces poprawek Parlamentu wyraźnie wzrastała w badanym okresie, gdy już na etapie pierwszego czytania posłowie decydowali się na negocjowanie projektów w trialogach. Dowodzi tego współczynnik zmiennej „Trialog w pierwszym czytaniu”, który uzyskał istotność statystyczną na najwyższym poziomie w modelach nr 1 i nr 3. Jego iloraz szans dowodzi, że organizacja trialogu w pierwszym czytaniu powodowała wzrost prawdopodobieństwa sukcesu poprawek PE o 62% w porównaniu z brakiem trialogu lub jego organizacją dopiero w koncyliacji. Z kolei ujemna, choć nieistotna wartość predyktora „Trialog w drugim czytaniu” wskazuje, że szansa na przeforsowanie poprawek malała, gdy Parlament rozpoczynał nieformalne negocjacje z Radą w drugim czytaniu. Otrzymany rezultat potwierdzają również badania jakościowe. Na przykład, jeden z urzędników Rady stwierdził, że w trakcie „wczesnych i nieustannych kontaktów pomiędzy Radą i Parlamentem [trialogów – przyp. A.K.] Rada dokonywała ważnych, długookresowych koncesji, przez co uczestniczący w nich posłowie mogli odgrywać nową, a czasami decydującą rolę, wpływając na dyskusje odbywające się wewnątrz Rady, zanim jeszcze Rada przyjęła wspólne stanowisko [w pierwszym czytaniu – przyp. A.K.]”⁷⁵.

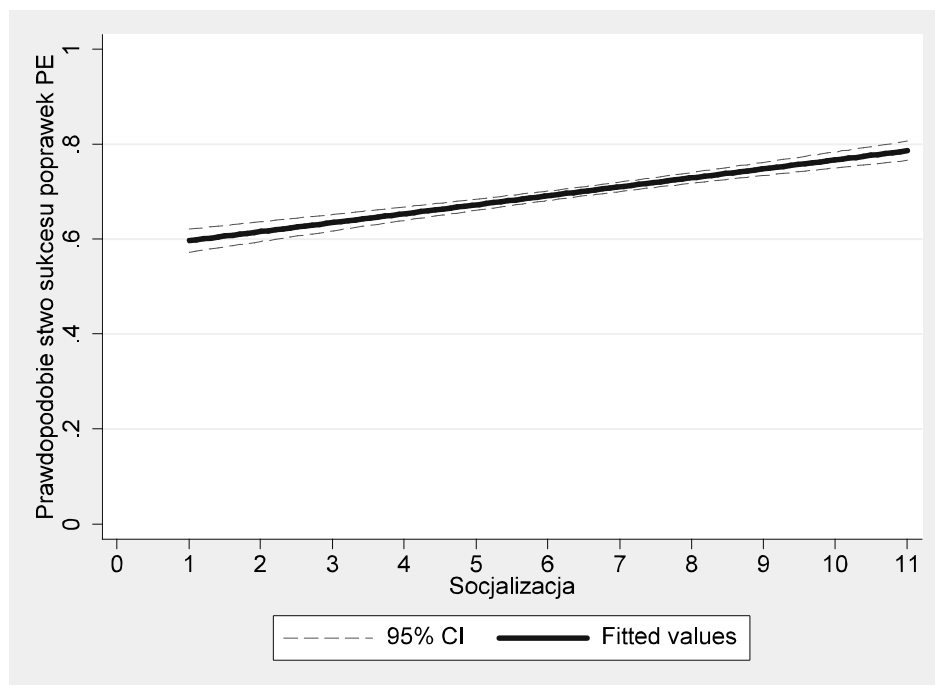
Potwierdziła się również H3. Współczynnik β zmiennej „Poparcie Komisji” jest istotny statystycznie na najwyższym poziomie w modelu nr 1 i nr 3, a jego OR informuje, że, *ceteris paribus*, poprawki poparte przez Komisję miały ośmiokrotnie większą szansę na sukces niż modyfikacje niezaakceptowane przez tę instytucję. Oznacza to, że przewidywany przez konstruktywizm transformacyjny wpływ Komisji na Radę został potwierdzony, a Parlament jest wyraźnym beneficjentem tej relacji⁷⁶.

⁷³ C. Burns, N. Carter, N. Worsfold, *Enlargement and the Environment: The Changing Behaviour of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2012, t. 50, nr 1, s. 65.

⁷⁴ A. Ripoll Servent, *Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision*, op. cit., s. 981.

⁷⁵ H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, op. cit., s. 590.

⁷⁶ A. Rasmussen, *The Role of the European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage*, op. cit., s. 1–13; C. Burns, *Codecision and the European Commission: A Study of Declining Influence?*, „Journal of European Public Policy” 2004, t. 11, nr 1, s. 14.



Wykres 3. Relacja między prawdopodobieństwem sukcesu poprawek Parlamentu Europejskiego a socjalizacją (liczbą lat między ustanowieniem mechanizmu trialogowego w 1999 r. a rokiem uchwalenia danej regulacji)

Źródło: opracowanie własne. Wykres wykonano w programie STATA.

Badanie empiryczne potwierdziło również większość hipotez racjonalistycznych. Po pierwsze, zgodnie z *H4*, sukces poprawek Parlamentu był w latach 1999–2009 bardziej prawdopodobny, jeśli posłowie stosowali strategię pakietową. Świadczy o tym współczynnik β zmiennej „Pakietowanie”, który jest dodatni i istotny statystycznie na najwyższym poziomie w modelach nr 2 i nr 3. Dzięki połączeniu kilku projektów w jeden, rozpatrywany łącznie pakiet Parlament mógł wymieniać się postulatami z Radą, blokować kilka procedur czy uzależniać uchwalenie jednej, mniej dla niego ważnej regulacji od otrzymania ustępstw w odniesieniu do drugiego, bardziej istotnego projektu. W ten sposób uzyskiwał lepszy wynik niż w sytuacji prowadzenia niezależnych, oddzielnych negocjacji nad każdym wnioskiem legislacyjnym.

Po drugie, zgodnie z *H5*, sukces poprawek PE był bardziej prawdopodobny, jeśli negocjacje nad projektem toczyły się w okresie bliskim końca kadencji. Co jednak istotne, powyższy czynnik jest istotny statystycznie tylko w modelu racjonalistycznym, ale już nie w modelu mieszanym.

Po trzecie, zgodnie z *H6*, w badanym okresie Parlament mógł liczyć na większy sukces swoich poprawek, jeśli były one formalnie poparte przez Komisję. Zmienna ta

uzyskała istotny i dodatni współczynnik kierunkowy w modelu nr 2 oraz, w połączeniu z nieformalnym poparciem (*H3*), w modelu nr 3. Co jednak kluczowe, w latach 1999–2009 Komisja Europejska poparła formalnie tylko 33% wszystkich pozytywnie zaopiniowanych poprawek. Oznacza to, że znaczna większość modyfikacji zaproponowanych przez PE była akceptowana nieformalnie, bez korzystania z dobrodziejstwa art. 293 ust. 1 TFUE. W tym sensie konstruktywistyczne wyjaśnienie wpływu Komisji na sukces PE jest lepsze. Uwzględnia ono bowiem obie formy poparcia oraz wytłumaczy, dlaczego nieformalna opinia Komisji widocznie zwiększała szansę sukcesu postulatów PE, co jest zaskoczeniem dla racjonalizmu.

Po czwarte, zgodnie z *H7*, w badanym okresie sukces poprawek Parlamentu był bardziej prawdopodobny, gdy sprawozdawca projektu należał do EPP, S&D albo ALDE. Efekt ten traci jednak istotność statystyczną w modelu nr 3.

Analiza wykazała również, że w latach 1999–2009 sukces PE był najbardziej prawdopodobny w przypadku poprawek dotyczących demokracji i praw człowieka oraz instytucjonalnych, podczas gdy najmniej prawdopodobny w odniesieniu do poprawek finansowych. Ponadto, we wszystkich modelach współczynnik zmiennej „Ważność” uzyskał ujemną i istotną statystycznie wartość na co najmniej średnim poziomie. Oznacza to, że w badanym okresie sukces poprawek Parlamentu widocznie malał, gdy negocjowany projekt był kluczowy dla UE. Wynik ten jest pewnym zaskoczeniem, biorąc pod uwagę fakt, że Parlament dysponuje w ZPU statusem równorzędnym Radzie⁷⁷. Można to jednak wyjaśnić z perspektywy konstruktywistycznej. Otóż, w wyniku nieformalnych kontaktów i socjalizacji między instytucjami UE powstała kooperacyjna kultura decyzyjna, w której dominuje argumentacja i rozwiązywanie problemów, a zachowania skrajne typu brutalna maksymalizacja własnych preferencji są sankcjonowane. Gdy zatem w czasie negocjacji interesy państw członkowskich są dobrze uargumentowane i trudne do pogodzenia, co ma przeważnie miejsce w przypadku projektów ważnych dla UE, posłowie czują się normatywnie zobligowani do ustępstw. Są świadomi, że integracja europejska wciąż jest domeną państw członkowskich, których żywotne interesy muszą być choćby w części respektowane. Akceptując je, Parlament pokazuje, że jest odpowiedzialnym legislatozem, który rozumie problemy interlokutorów i próbuje znaleźć ich najlepsze rozwiązanie, choćby kosztem własnych żądań. W zamian za to Rada czuje się zobowiązana, aby uwzględniać najważniejsze poprawki posłów zgłaszane do innych, mniej istotnych dla UE projektów. Egzemplifikacją powyższego postępowania są negocjacje nad dyrektywą w sprawie ochrony danych osobowych⁷⁸,

⁷⁷ Jednakże badania empiryczne oparte na tzw. modelowaniu przestrzennym (*spatial models*) dowiodły, że przy negocjowaniu w ZPU szczególnie ważnych projektów Parlament dysponuje tylko 20% siły politycznej Rady oraz że końcowy rezultat negocjacji jest średnio o ok. 12 punktów bliższy stanowisku Rady niż Parlamentu. Zob. R. Costello, R. Thomson, *Distribution of Power Among EU Institutions: Who Wins under Codecision and Why?*, op. cit., s. 1032–1033.

⁷⁸ Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz

kluczowej regulacji dla PE i obywateli. Mimo rozpatrywania jej we współdecydowaniu, Parlament uzyskał fatalny rezultat, zgadzając się na prawie wszystkie postulaty Rady. Badanie jakościowe wykazało, że zrobił to, aby wzbudzić w Radzie większe zaufanie do siebie oraz „aby pokazać państwom członkowskim, że będzie zachowywał się odpowiedzialnie w przyszłości”⁷⁹. Takie zachowanie miało mu zapewnić wiarygodność i lepsze rezultaty przy negocjacji kolejnych projektów dotyczących PWBis (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości).

Podsumowanie

W artykule postawiono twierdzenie, że konstruktywizm społeczny jest dojrzałą i pełnoprawną koncepcją, która potrafi dobrze wyjaśniać przebieg i wyniki procesu legislacyjnego w UE. Aby ją zweryfikować, przeprowadzono trzy badania empiryczne poświęcone dialogom, porozumieniom w pierwszym czytaniu i sukcesowi poprawek Parlamentu w ZPU. Uzyskano następujące wyniki. Po pierwsze, znaczna większość hipotez konstruktywizmu została potwierdzona. Okazało się, że czynniki normatywne, nieformalne i strukturalne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu powyższych zjawisk. Po drugie, operacje ilościowe wykazały, że modele konstruktywistyczne znacznie lepiej wyjaśniają wszystkie trzy badane zjawiska niż teorie racjonalistyczne. Powyższe wnioski dowodzą, że, przynajmniej w obszarze procesu legislacyjnego UE, konstruktywizm ma widoczny potencjał eksplanacyjny. Dlatego na zadane we wstępie pytanie A. Moravcsika, można odpowiedzieć: konstruktywizm już opuścił metateoretyczne chmury i bezpiecznie wylądował. Proponuje bowiem własne, nowe i testowalne hipotezy, weryfikuje je z sukcesem oraz wnosi widoczną, eksplanacyjną i predykcyjną wartość dodaną do zrozumienia procesu decyzyjnego w UE.

Co jednak najważniejsze, analizy empiryczne ujawniły, że powody organizacji dialogów, zawierania wczesnych porozumień oraz warunki sukcesu poprawek Parlamentu są najlepiej wyjaśniane przez model mieszany, łączący zmienne wynikające zarówno z twierdzeń konstruktywistycznych, jak i racjonalistycznych. Oznacza to, że eksplorowanie zjawisk decyzyjnych z punktu widzenia tylko jednej z tych teorii prowadzi do uzyskania znacznie ograniczonego, niepełnego obrazu rzeczywistości. Należy zatem porzucić wzajemną rywalizację obu programów badawczych na poziomie metateoretycznym i analizować proces legislacyjny z obu perspektyw jednocześnie. Dzięki temu wiedza o jego przebiegu czy wynikach będzie bardziej precyzyjna oraz wielowymiarowa. Oczywiście, wielu badaczy zaprotestuje przed takim postępowaniem, podnosząc, że

zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, Dz. Urz. UE L 105, 13 kwietnia 2006, s. 54–63.

⁷⁹ A. Ripoll Servent, *Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision*, op. cit., s. 980.

racjonalizm i konstrukttywizm bazują na odrębnych, niekomplementarnych i sprzecznych założeniach ontologicznych, epistemologicznych i metodologicznych. Należy jednak podkreślić, że w literaturze postulat integracji tych programów badawczych jest często spotykany⁸⁰, a nawet realizowany w praktyce⁸¹. Popierają go zresztą sami racjonalisci. Na przykład, Christopher Achen, testując, jak różne modele racjonalistyczne przewidują, wyniki procesu legislacyjnego w UE, doszedł do wniosku, że mają one bardzo ograniczoną moc predykcyjną, dlatego „(...) wymagają teoretycznego rozszerzenia. Muszą one brać pod uwagę nie tylko normy formalne, ale także nieformalne procesy, które w dużej mierze wpływają na to, co politycy robią”⁸². Ponieważ badanie wpływu norm nieformalnych jest domeną konstrukttywizmu (z racji bazowania na instytucjonalizmie socjologicznym), jego zespolenie z racjonalizmem powinno prowadzić do osiągnięcia dokładniejszych obrazów badanych zjawisk. Wydaje się zatem, że koszty utraty epistemologicznej czystości wynikającej z amalgamacji obu perspektyw są proporcjonalnie niższe w stosunku do zysków w postaci lepszego zrozumienia rzeczywistości i wielowymiarowego wyjaśnienia problemu, które takie rozwiązanie zapewnia. Pod warunkiem, że konstruktwiści będą stawiać testowalne, własne hipotezy i weryfikować je empirycznie.

⁸⁰ J. Checkel, J. Caporaso, J. Jupille, *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union – Introduction*, op. cit., s. 15–17.

⁸¹ Na przykład, hipotezy racjonalistyczne i konstrukttywistyczne są jednocześnie testowane w badaniach Franka Häge czy Christine Reh i innych. Zob.: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, op. cit., s. 1122; F. Häge, *Committee Decision-Making in the Council of the European Union*, op. cit., s. 306.

⁸² C. Achen, *Evaluating Political Decision-Making*, w: *The European Union Decides*, R. Thomson, F. Stokman, C. Achen, T. König (red.), Cambridge 2006, s. 298.