

Recenzja książki: Adam Kirpsza (2016),
Jak negocjować w Brukseli?
Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej,
Warszawa, 454 strony

Aleksandra Kusztykiewicz, *Uniwersytet Warszawski*

Książka Adama Kirpszy *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej* została opublikowana w 2016 roku przez wydawnictwo Scholar. Składa się ona z sześciu rozdziałów i liczy 454 strony. Książka traktuje o specyfice procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (UE), biorąc pod uwagę uzgodnienia formalne i nieformalne oraz odnosząc się do ściśle określonych procedur ustawodawczych. Oprócz charakterystyki poszczególnych etapów procesu decyzyjnego wskazane zostały również kwestie dotyczące uzgodnień międzyinstytucjonalnych, w których biorą udział: Komisja Europejska (KE), Parlament Europejski (PE) oraz Rada. Autor wyraźnie podkreślił, że celem książki (oprócz analizy procesu decyzyjnego w UE) jest sformułowanie zaleceń dla PE mających na celu zwiększenie jego skuteczności w negocjacjach z Radą. Na tle dostępnych opracowań z zakresu procesu decyzyjnego w UE charakteryzowana publikacja wyróżnia się pod tym względem. Nie jest ona kolejnym normatywnym omówieniem przebiegu procesu legislacyjnego. Jest to analiza w ujęciu dynamicznym, w której autor wyraźnie postawił sobie wysoko poprzeczkę, pragnąc zweryfikować trudne i liczne hipotezy badawcze.

W związku z tym, że tematyka procesu decyzyjnego w UE jest bardzo obszerna, autor już we wstępie postawił sobie ściśle określone ramy dotyczące samego przedmiotu badawczego. Po pierwsze, przeprowadzona analiza odnosi się jedynie do procesu legislacyjnego, efektem którego jest uchwalenie aktów ustawodawczych. Zatem wszelkiego rodzaju akty delegowane czy nieustawodawcze nie zostały wzięte pod uwagę. Ponadto autor przeanalizował jedynie procesy zachodzące w ramach zwykłej procedury ustawodawczej oraz konsultacji, pomijając tym samym inne formuły legislacyjne

(jak np. procedurę zgody). Warto również zwrócić uwagę, że autor świadomie nie przyjął ograniczników czasowych przez co – w jego opinii – przeprowadzone badanie ma charakter całościowy i dogłębnie pokazuje przebieg oraz efekty podejmowania decyzji w UE. O ile dwa pierwsze założenia są z całą pewnością słuszne, o tyle brak jasno określonych cezur czasowych wprowadza duże problemy, jeżeli chodzi o rzetelne zweryfikowanie przyjętych pytań badawczych (głównie ze względu na specyficzny sposób funkcjonowania zarówno samej UE, jak i jej instytucji). Problem ten wyraźnie widać na przykładzie rozdziału trzeciego, w którym zaprezentowano porównywanie procedur legislacyjnych w niektórych przypadkach, rozpoczynając od roku 1993 (Traktat z Maastricht), w innych – odwołując się do początku Wspólnot Europejskich. Można byłoby przypuszczać, że autor chciał w ten sposób prześledzić zmiany zachodzące w ramach wybranych procedur legislacyjnych, niemniej już we wstępie wyraźnie zaznaczono, że „jej (red. książki) celem jest dogłębne, całościowe wyjaśnienie przebiegu i efektów współczesnego podejmowania decyzji w UE, nie zaś charakterystyka jego ewolucji czy funkcjonowania w danym okresie” (s. 10).

Pierwszy rozdział pracy został poświęcony kwestiom metodologicznym. Autor w sposób bardzo wnikliwy i precyzyjny wskazał główne założenia teoretyczne, wyjaśniając tym samym wiele kwestii definicyjnych z obszaru badań ilościowych. Zaprezentowane opracowanie pokazuje dużą swobodę autora, jeżeli chodzi o konstruowanie założeń metodologiczno-teoretycznych. Przyjęte hipotezy oraz koncepcje porządkują złożoną problematykę, z jaką w niniejszej książce mierzy się autor. W kolejnym rozdziale przedstawiono kilka kwestii. Z jednej strony, autor zarysował obecny stan dyskursu teoretycznego nad procesem podejmowania decyzji w UE, z drugiej – przedstawił główne założenia konstruktywizmu społecznego jako teorii, która niezwykle rzadko jest wykorzystywana do analizy tego zagadnienia. Przedstawione założenia teoretyczne analizowane są przez pryzmat zderzenia dwóch spojrzeń: wspomnianego już konstruktywizmu społecznego i realizmu. Zabieg ten wpływa bardzo korzystnie na całą książkę, ponieważ (na zasadzie kontrastu) pokazuje, jak różnie mogą być wykorzystane obydwa podejścia, a tym samym dokonane analizy procesu decyzyjnego w UE. Autor w ten sposób udowadnia przydatność konstruktywizmu społecznego w studiach europejskich. Kolejnym, bardzo trafnym zabiegiem zastosowanym przez autora jest odniesie się w swoich rozważaniach do stylu negocjacji legislacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem: dystrybucyjnego i integracyjnego targowania się, rozwiązywania problemów oraz deliberacji (s. 89).

W rozdziale trzecim zatytułowanym „Formalny przebieg procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej” autor koncentruje się na przedstawieniu procedur prawodawczych ze szczególnym uwzględnieniem zwykłej procedury ustawodawczej oraz jednej ze specjalnych procedur ustawodawczych, jaką jest procedura konsultacji. W kolejnych częściach niniejszego rozdziału autor zaprezentował, jak wyglądało stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej oraz procedury konsultacji na przestrzeni lat. Pewnym mankamentem prowadzonych analiz jest różna cezurą czasowa dla poszczególnych analiz – dla jednych porównań autor przyjmuje rok 1993 jako początek swoich rozważań, w innych – rok 1999 czy nawet 1957. Niemniej, jednym z najciekawszych wniosków płynących z przeprowadzonego badania jest konkluzja, że Rada oraz PE starały się przyjąć jak najwięcej aktów prawnych w okresie poprzedzającym rozszerzenie UE (co bardzo dobrze widać na podstawie danych sprzed dużego rozszerzenia w 2004 roku), z kolei aktywność legislacyjna znacznie spadła w pierwszym okresie po rozszerzeniu (s. 169). Oprócz kwestii związanych z „komparatystyką legislacyjną” zostały również pokazane analizy zapisów zawartych w traktach przewidujących zastosowanie określonej procedury ustawodawczej, a także rodzaje aktów prawnych oraz ich form w podziale na lata oraz sposób ich uchwalenia. Rozdział ten stanowi bardzo dużą wartość dodaną do stanu badań w literaturze polskojęzycznej. Jedynym mankamentem jest wspomniany brak ujednolicenia chronologii w cezurach czasowych dla poszczególnych części przeprowadzonej analizy.

Rozdział czwarty stanowi niewątpliwie najciekawszą część niniejszego opracowania. Charakteryzuje on nieformalny przebieg procesu podejmowania decyzji w UE, który niejednokrotnie przesądza o ostatecznym kształcie przyjmowanych aktów prawnych. Autor skupia się w tej części na przedstawieniu sposobu funkcjonowania i roli tzw. trilogów, czyli organizowanych przez PE, Radę oraz KE nieformalnych rozmów (na etapie pierwszego i drugiego czytania), mających na celu wypracowanie kompromisu, który następnie zostanie sformalizowany w ramach danej procedury ustawodawczej. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie dodatkowych, pomocniczych hipotez. W efekcie sformułowano kilka dodatkowych czynników mających wpływ na zmianę przebiegu procesu legislacyjnego w UE. Autor wyjaśnił także istotę wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych, porozumień pakietowych, przyjmując określone hipotezy, które następnie zostały poddane weryfikacji. Przyjęcie takiej koncepcji monografii decyduje o całościowym jej odbiorze przez czytelnika, ponieważ każdy z kolejnych rozdziałów, tj. rozdział trzeci, czwarty, piąty oraz szósty, może stanowić

de facto osobne opracowanie. W każdej z tych części zweryfikowano dodatkowe hipotezy pomocnicze, co pokazuje wnikliwość przeprowadzonej analizy, niemniej wiele dodatkowych, bardziej szczegółowych pytań wpływa również na rozmycie głównego celu książki, jakim miało być przedstawienie współczesnego procesu decyzyjnego w UE oraz – jak zaznaczył we wstępie autor książki – „sformułowanie rekomendacji dla PE, jak powinien negocjować z Radą, aby zwiększyć skuteczność swoich poprawek” (s. 9).

W rozdziale piątym autor przedstawił analizę czynników, które wpływają na prawdopodobieństwo uwzględnienia poprawek zgłoszonych przez PE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Ważnym zastrzeżeniem jest fakt, że poprawki te mają „istotnie modyfikować projekt legislacyjny”. Badanie zostało przeprowadzone z uwzględnieniem metod jakościowych, tj. korelacja i regresja logistyczna. Ponadto autor stworzył model umożliwiający przewidywanie rezultatów przyszłych negocjacji legislacyjnych w UE. Na uwagę zasługują rekomendacje (sformułowane w podsumowaniu niniejszego rozdziału) dla PE, który – zdaniem autora – chcąc zwiększyć skuteczność zgłaszanych przez siebie poprawek, powinien m.in. zadbać o zwiększenie roli trilogów, łączyć kilka projektów w pakiet oraz formułować swoje postulaty tak, aby uzyskać wsparcie Komisji.

W rozdziale szóstym analogicznie do poprzedniej części zaprezentowano czynniki sprzyjające lub hamujące uwzględnienia poprawek zgłoszonych przez PE, skupiając się tym razem na procedurze konsultacji. Autor również w tej części wskazał kwestie, które z punktu widzenia PE jako uczestnika (specjalnej procedury ustawodawczej) konsultacji są ważne dla przyjęcia jego poprawek. Zaprezentowane podsumowanie pokazuje, że tak jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, PE powinien m.in. skupić się na trilogach, uzyskaniu poparcia KE, a także kreowaniu takich rozwiązań, które będą zapewniały możliwość prowadzenia negocjacji legislacyjnych w najlepszym dla niego czasie, tj. każdorazowo w okresie sześciu ostatnich miesięcy jego kadencji (s. 399).

Podsumowując należy zaznaczyć, że książka porusza bardzo ważny i aktualny temat negocjacji, a ściślej rzecz ujmując, procesu podejmowania decyzji przez unijne instytucje. Badania przeprowadzone przez autora odpowiadają na wiele pytań dotyczących samego procesu legislacyjnego, jak również roli poszczególnych podmiotów, które biorą w nim udział. W związku z bardzo zręcznym zabiegiem autora, niniejsza publikacja może również stanowić źródło wiedzy na temat zarówno teoretyczno-metodologicznych założeń konstruktywizmu społecznego, jak i realizmu. Praca stanowi

wnikliwą analizę formalnego oraz nieformalnego przebiegu procesu podejmowania decyzji. Wskazano również na rolę PE oraz Rady (pośrednio) jako dwóch, głównych aktorów w procesie podejmowania decyzji na szczeblu UE.