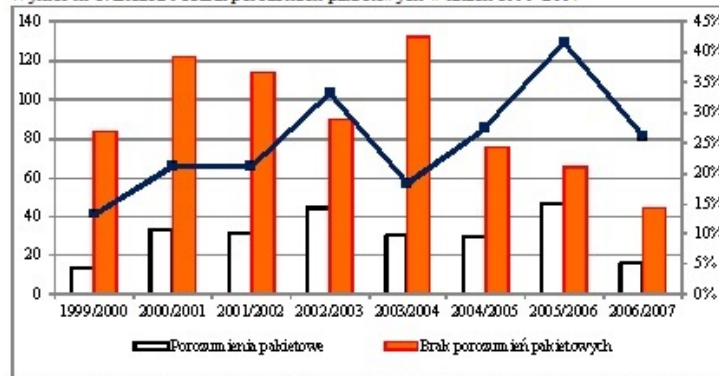


Jak pokazuje wykres nr 1, w ostatnich latach w procesie legislacyjnym UE ujawniło się nowe zjawisko - wzrastająca tendencja do rozstrzygania projektów w ramach tzw. porozumień pakietowych. Je li w okresie 1999/2000 stanowiły one tylko 13,4% wszystkich aktów ustawodawczych, to w 2005/2006 już 41,5%. Czym są porozumienia pakietowe? Można je zdefiniować jako nieformalne kompromisy legislacyjne zawierane przez Parlament i Radę w odniesieniu do jednego lub kilku projektów, w których obie instytucje dokonują ustępstw i wymiany (handlu) swoich preferencji. Przykładowo, Rada akceptuje poprawki Parlamentu w kwestii A (np. wzmocnienie ochrony danych osobowych), która jest najwyższa w hierarchii jego preferencji, w zamian za coś, na co Parlament zgadza się na postulat Rady w kwestii B (np. zmniejszenie budżetu), która jest z kolei bardziej kluczowa dla rządów państw członkowskich. Inaczej mówiąc, obie instytucje handluje stratami w jednym, mniej istotnym dla jednej z nich obszarze, aby uzyskać zyski w drugim, już znacznie ważniejszym. Porozumienia pakietowe mogą mieć dwie formy: pakietów kilkoprojektowych, w których wymiana preferencji odbywa się w ramach kilku powiązanych ze sobą i rozpatrywanych łącznie projektów (negocjowane kwestie są umieszczone w kilku projektach), albo pakietów jednoprojektowych, nazywanych potocznie omnibusami, w których handel zachodzi w obrębie jednej propozycji legislacyjnej (negocjowane kwestie są zakotwiczone w jednym projekcie). Tak zdefiniowane pakietowanie znacznie odbiega od klasycznych negocjacji, w których projekty i związane z nimi punkty sporne są analizowane pojedynczo, po kolei i w tym samym czasie, problematyczne kwestie nie są ze sobą powiązane, aktorzy poszukują wspólnego najmniejszego mianownika, stosując techniki wykluczające oraz dążąc do porozumienia korzystnego dla jednej ze stron lub zachowując tego status quo, a każdy kompromis odzwierciedla ich pozycje negocjacyjne. W przypadku pakietowania projekty i kwestie są analizowane łącznie i w ramach powtarzających się interakcji między reprezentantami Parlamentu i Rady, ustalenia w sprawie jednej kwestii są powiązane z rozstrzygnięciami innych, kompromisy są osiągnięte nieformalnie i muszą być potem formalnie uchwalone bez jakichkolwiek zmian na posiedzeniach plenarnych instytucji, a aktorzy stosują techniki kooperacyjne i dążą do porozumienia satysfakcjonujących - choćby w części - obie strony.

Wykres nr 1. Liczba i udział porozumień pakietowych w latach 1999-2007



Zródło: R. Karatasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999 - 2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics, April 2009, s. 22.

Choć porozumienia pakietowe stały się widocznym elementem unijnego procesu legislacyjnego, to wciąż niewiele o nich wiadomo. W literaturze brakuje opracowań wyjaśniających przyczyny tego fenomenu oraz jego wpływ na przebieg i wyniki procesu uchwalania prawa wtórnego UE. Celem projektu jest wypełnienie tej luki i dokonanie kompleksowej analizy porozumień pakietowych w zwykłej procedurze ustawodawczej (ZPU) i w specjalnej procedurze ustawodawczej (SPU), w procedurach konsultacji, zgody i budżetowej) w sposób zarówno teoretyczny - stworzenie teorii pakietowania legislacyjnego w UE, empiryczny - jej weryfikacja, oraz prognostyczny - zbudowanie ilościowych modeli predykcyjnych. W projekcie skoncentrowano się na trzech pytaniach badawczych. Pierwsze brzmi: jakie czynniki powodują, że Parlament i Rada zawierają porozumienia pakietowe? Inaczej mówiąc, w jakich warunkach obie instytucje są bardziej skłonne do wymiany swoich preferencji w obrębie jednego lub kilku projektów niż do prowadzenia klasycznych negocjacji nad każdą kwestią z osobna? Aby zbadać ten problem, w pierwszym kroku zostanie skonstruowana teoria pakietowania w Unii Europejskiej, która będzie wynikała z założeń dwóch programów badawczych: racjonalizmu i konstruktywizmu społecznego. Będzie ona zawierała hipotezy przewidujące, że na skłonność do zawierania porozumień pakietowych wpływają m.in.: kompleksowość projektu (dotykanie wielu spornych kwestii, którymi Parlament i Rada mogą się wymieniać), różnica intensywności preferencji instytucji, pilność uchwalenia negocjowanego aktu prawnego, zapracowanie prezydencji Rady, socjalizacja, finansowa materia projektu czy pochodzenie sprawozdawcy z państwa pełniącego w tym samym czasie prezydencję w Radzie. Powyższe hipotezy zostaną zweryfikowane empirycznie za pomocą metody ilościowej - binarnej regresji logistycznej. Obliczenia będą wykonane na unikatowej, samodzielnie skonstruowanej bazie danych składającej się z rozporządzeń, dyrektyw i decyzji uchwalonych w ZPU i SPU (konsultacji, zgodzie i procedurze budżetowej) w trakcie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014). Badanie empiryczne wyjaśni, jakie czynniki i w jaki sposób wpływają na prawdopodobieństwo zawarcia porozumień pakietowych pomiędzy Parlamentem i Radą.

Drugie pytanie badawcze jest następujące: czy i jak porozumienia pakietowe wpływają na wynik negocjacji legislacyjnych w ZPU i SPU? Postawione zostaną hipotezy przewidujące, że pakietowanie zapewnia większy sukces poprawek Parlamentu, gdy m.in.: projekt dotyczy kwestii regulacyjnych i instytucjonalnych (ale już nie spraw budżetowych), sprawozdawca projektu jest posłem z dużej grupy politycznej (z EPP lub S&D), znaczna większość posłów popiera daną poprawkę w głosowaniu, projekt jest rozstrzygany w drugim i trzecim czytaniu ZPU. Powyższe twierdzenia, uzupełnione o dodatkowe zmienne kontrolne, zostaną zweryfikowane za pomocą metody ilościowej - wielomianowej regresji logistycznej. Obliczenia zostaną przeprowadzone na opisaną powyżej bazie danych, ale ograniczonej tylko do projektów uchwalonych w formie porozumień pakietowych. Analiza empiryczna pokaże, czy i pod jakimi warunkami pakietowanie - w interakcji z dodatkowymi zmiennymi kontrolnymi - zapewnia większe lub mniejsze prawdopodobieństwo sukcesu poprawek Parlamentu i Rady, w szczególności w porównaniu do klasycznych negocjacji.

Trzecim pytaniem badawczym projektu jest: jakie s konsekwencje pakietowania dla szybko ci, przebiegu procesu legislacyjnego oraz deficytu demokracji w UE? Jest to istotna kwestia, poniewa tendencja do pakietowania wyra nie wzrasta, a implikacje tego zjawiska s wci niezbadane. Postawione zostan cztery hipotezy. Po pierwsze, pakietowanie skutkuje znacznym skróceniem czasu negocjacji legislacyjnych w ZPU i SPU. Po drugie, pakietowanie wzmacnia pozycj prezydencji Rady, najwi kszych grup politycznych, sprawozdawców oraz posłów ze „starych” pa stw członkowskich, podczas gdy osłabia rol przewodnicz cych komisji parlamentarnych, małych frakcji i posłów z „nowych” pa stw członkowskich. Po trzecie, za spraw socjalizacji pakietowanie obliguje Parlament do proponowania mniej radykalnych poprawek i do d enia do szybkich porozumie ju na etapie pierwszego czytania, co przekłada si na wyniki i przebieg procesu legislacyjnego. Po czwarte, wzrastaj ca tendencja do pakietowania pogł bia deficyt demokracji w UE, czyni c proces legislacyjny mniej transparentnym i niereprezentatywnym. Pierwsza hipoteza - uzupełniona o dodatkowe zmienne kontrolne (np. liczba poprawek, forma i materia aktu prawnego) - zostanie zweryfikowana za pomoc metody ilo ciowej - regresji Poissona, w oparciu o opisan ju powy ej baz danych. Natomiast trzy ostatnie przypuszczenia b d przetestowane za pomoc metody jako ciowej - wywiadów pół-ustrukturyzowanych. Zostan one przeprowadzone z posłami do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji (2009-2014), którzy pełnili funkcje sprawozdawców, sprawozdawców posiłkowych lub koordynatorów grup politycznych w trakcie negocjacji losowo wybranych aktów prawnych zako czonych porozumieniem pakietowym. Badanie empirycznie ujawni, czy porozumienia pakietowe skracaj czas negocjacji legislacyjnych. Ponadto, uzyskane rezultaty pozwol sformułowa rekomendacje, jak ukształtowa zasady wewn trz- i mi dzyinstytucjonalnego procesu legislacyjnego UE, aby wymiana preferencji nie miała destabilizuj cego wpływu na negocjacje, demokracj i status decydentów.

Warto doda , e efektem projektu b d trzy modele predykcyjne. Pozwol one badaczom UE przewidywa : które projekty legislacyjne negocjowane w przyszło ci zostan rozstrzygni te w formie pakietu, które poprawki Parlamentu i Rady zako cz si sukcesem w wyniku pakietowania oraz jak długo b d trwały negocjacje nad dan regulacj . Ponadto, w ramach projektu powstanie baza aktów prawnych UE uchwalonych w siódmej kadencji PE wraz z okre lonymi zmiennymi. B dzie ona dost pna do ci gni cia ze strony internetowej projektu.