

KAMIL ŁAWNICZAK

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0001-7869-1065

DOI : 10.14746/rie.2021.15.16

Konsensus i jego brak w Radzie Europejskiej – analiza przypadku reelekcji Donalda Tuska w 2017 r. z perspektywy zwrotu praktycznego

Wprowadzenie

W dniu 9 marca 2017 roku Rada Europejska wybrała Donalda Tuska na drugą kadencję jako swojego przewodniczącego (*Donald Tusk re-elected*, 2017). W normalnych warunkach byłaby to zwykła decyzja dla UE, a w porównaniu z wybieraniem nowych osób na najwyższe stanowiska, które ma miejsce co pięć lat, byłaby mało interesująca badawczo. Jednak w tym przypadku stało się coś niezwykłego: po raz pierwszy przewodniczący Rady Europejskiej został wybrany bez jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich. Tusk został wybrany ponownie mimo sprzeciwu Polski, państwa, którego był premierem w latach 2007–2014.

Zarówno Rada, jak i Rada Europejska¹ działają zgodnie z „kulturą konsensusu”, co oznacza, że nawet jeśli formalnie mogą decydować o niektórych kwestiach większością kwalifikowaną, w praktyce rzadko to robią. Konsensus jest postrzegany jako element definiujący unijną „tożsamość polityczną” (Novak, 2013, s. 1091; Novak, Rozenberg, Bendjaballah, 2020, s. 475). Dotyczy to w szczególności Rady Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest uzupełnienie dotychczas formułowanych wyjaśnień powszechności konsensusu i uwarunkowań wyjątków od niego. Poniżej pokazuję, że stosowanie formalnych reguł dopuszczających głosowanie większością kwalifikowaną w pewnych sytuacjach może być konieczne dla utrzymania kultury konsensusu w jej obecnej formie. Argument ten jest osadzony we wkładzie zwrotu praktycznego do badań politologicznych, zwłaszcza z zakresu stosunków międzynarodowych. Zwrot praktyczny² przenosi praktyki społeczne w samo centrum zainteresowania badaczek i badaczy. Podkreśla również fakt, że praktyki mogą być wykonywane mniej lub bardziej kompetentnie. Dlatego też, jeśli państwo członkowskie wykonuje „praktykę konsensusu” w sposób niekompetentny, nie może oczekiwać, że normy, które stanowią

¹ Te dwie instytucje Unii Europejskiej bywają często mylone, zwłaszcza w prasie. Rada, zwana również Radą Unii Europejskiej, uczestniczy w procesie stanowienia prawa UE i zbiera się w dziedziściu składach ministerialnych, których posiedzenia przygotowywane są przez wielowarstwową strukturę organów przygotowawczych. Rada Europejska skupia się na decyzjach o wymiarze strategicznym, gromadzi szefów i szefowe rządów państw członkowskich (w kilku przypadkach głowy państw) (więcej na ten temat: Ławniczak, 2014; Szczerba-Zawada, 2013).

² *Practice turn*, w języku polskim występuje również jako „zwrot ku praktyce” i „zwrot ku praktykom” – tłumaczenie „zwrot praktyczny” wydaje się jednak bardziej spójne z analogicznymi „zwrot kulturowy”, „zwrot performatywny”, „zwrot dyskursywny”, etc.

kulturę konsensusu, pomogą mu narzucić swoje stanowisko innym państwom członkowskim. Ponieważ sposób funkcjonowania Rady Europejskiej jest trudny do bezpośredniego zaobserwowania, artykuł rozwija argumentację, czerpiąc z istniejących badań nad procesem podejmowania decyzji w Radzie, w tym z materiału empirycznego zebranego przez autora. Ustalenia z tego dorobku przenoszone są na przypadek Rady Europejskiej, co następnie służy do zinterpretowania wydarzeń z 2017 r. związanych z reelekcją Donalda Tuska. Artykuł relacjonuje te wydarzenia na podstawie publicznie dostępnych źródeł, zwłaszcza materiałów prasowych.

1. Konsensus w Radzie i w Radzie Europejskiej

1.1. „Kultura konsensusu” w Radzie

Konsensualny charakter podejmowania decyzji w Radzie jest przedmiotem wielu badań. Niektóre decyzje w Radzie formalnie wymagają jedności, ale coraz więcej kwestii może być rozstrzyganych kwalifikowaną większością głosów. Wyniki głosowań pokazują jednak znacznie niższy poziom sprzeciwu niż przewidują to modele ilościowe (König, Junge, 2010, s. 93). Niekiedy rządy sprzeciwiają się decyzjom, które nie pasują do ich stanowisk, w większości przypadków jednak państwa członkowskie powstrzymują się od głosowania przeciwko lub nawet wstrzymywania się od głosu (Høyland, Hansen, 2014). W przypadku, gdy wymagana jest jedność, rządy rzadko wetaują propozycje, uciekając się do bardziej subtelnych działań mających na celu opóźnienie lub zablokowanie niechcianych decyzji (Smeets, 2016). Pokazuje to głęboki i złożony sposób, w jaki powszechność poszukiwania konsensusu wpływa na podejmowanie decyzji w UE.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić trzy główne kierunki wyjaśnień tego stanu rzeczy. Pierwszy z nich kładzie nacisk na interesy i kalkulacje państw członkowskich. W publikacjach z tego nurtu twierdzi się niekiedy, że zewnętrzne pozory konsensusu w Radzie nie odpowiadają rzeczywistości procesów decyzyjnych, które zawsze odbywają się „w cieniu głosowania”, tzn. wszyscy uczestnicy doskonale zdają sobie sprawę z tego, czy większość kwalifikowana została osiągnięta, czy nie, ale wolą nie wyrażać tego wprost (Golub, 1999; Hayes-Renshaw, Aken, Wallace, 2006). Jednym z powodów może być chęć uniknięcia etykiety przegranej w kraju. Poza tym, ponieważ państwa członkowskie mają interes w tym, by polityki unijne działały sprawnie, mogą chcieć uniknąć obwiniania ich o utrudnianie procesu decyzyjnego (Novak, 2013; Cross, 2013), a także chcą mieć pewność, że decyzje zostaną wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie (Hayes-Renshaw, Aken, Wallace, 2006; Häge, 2013). W szczególności międzyrządowa koordynacja polityki wymaga ciągłego poszukiwania konsensusu (Puetter, 2014, s. 4). Aby osiągnąć kompromis, państwa członkowskie mogą angażować się we wzajemne ustępstwa, w tym handel głosami w konkretnych sprawach, jak również bardziej rozproszone formy wzajemności. Może to być forma „ubezpieczenia” przed decyzjami naruszającymi podstawowe interesy państw członkowskich (Naurin, 2015). Porozumienie można też osiągnąć po-

przez zmniejszenie precyzji poszczególnych ustaleń, dając każdemu z państw członkowskich więcej swobody we wdrażaniu polityk unijnych (Tsebelis, 2013), a także poprzez wprowadzenie wyjątków czy okresów przejściowych dostosowanych do konkretnych potrzeb czy oczekiwań państwa członkowskiego (Warntjen, 2017).

Po drugie, instytucjonalna organizacja procesu decyzyjnego w UE może sprzyjać osiągnięciu konsensusu w Radzie. Patrząc od zewnątrz, można założyć, że Komisja inicjuje tylko te propozycje, które mają duże szanse na przyjęcie w Radzie (Häge, 2013). Współdecydowanie z Parlamentem Europejskim może natomiast zachęcać państwa członkowskie do unikania okazywania swojej różnicy zdań, aby mieć lepszą pozycję w negocjacjach międzyinstytucjonalnych (Hillebrandt, Novak, 2016). W wymiarze wewnętrznym, według Franka Häge (2013), sam proces budowania koalicji, dzięki wysokiemu progowi większości kwalifikowanej, wytwarza konsensus niezależnie od innych względów. Co więcej, brak przejrzystości w Radzie może ułatwić osiągnięcie konsensusu (Finke, 2017). Uwe Puetter (2014) podkreśla rolę „inżynierii instytucjonalnej” we wspieraniu konsensusu w obszarach polityki pozostających poza metodą wspólnotową.

Po trzecie, wielu badaczy zajmujących się konsensem skupia się na nieformalnych normach i ich socjalizacji (Heisenberg, 2005; Aus, 2010; Novak, 2013). Normy takie są często analizowane jako odnoszące się do zachowań kooperacyjnych wśród przedstawicieli państw członkowskich podczas formalnych i nieformalnych etapów negocjacji w Radzie (Duke, 2009; Lewis, 2005; 2010a; Smeets, 2015; Kaniok, 2016). To właśnie w trzeciej grupie wyjaśnień najczęściej używa się sformułowania „kultura konsensusu”. Istnieje również pokrewny nurt badań, który tłumaczy konsensus jako efekt deliberacyjnego trybu podejmowania decyzji (Niemann, 2010; Risse, Kleine, 2010; Puetter, 2016).

1.2. Konsensus jako praktyka społeczna

„Zwroty praktyczne” mają miejsce w różnych obszarach badań, w tym w stosunkach międzynarodowych (Adler, 2008; Adler, Pouliot, 2011; Hay, 2011; Feldman, Orlikowski, 2011; Navari, 2011; Ringmar, 2014; Bueger, Gadinger, 2015; Ławniczak, 2019). Praktyki mogą być definiowane na różne sposoby. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjmuję definicję podaną przez Emmanuela Adlera i Vincenta Pouliota (2011, s. 4), według których praktyka (społeczna) to społecznie znaczący i zorganizowany wzorzec działania, które może być wykonywane mniej lub bardziej kompetentnie i na różne sposoby wiąże wiedzę/dyskurs i materialne aspekty świata społecznego. Intencją zwrotu praktycznego jest wysunięcie praktyk na pierwszy plan i uniknięcie błędu polegającego na analizowaniu praktyk bez odpowiednich ram teoretycznych (Ringmar, 2014; Bueger, Gadinger, 2015).

Wykonywanie wspólnej praktyki wytwarza i podtrzymuje porządek społeczny – jest on powoływany do istnienia poprzez praktyki (Bueger, Gadinger, 2015; Adler-Nissen, 2016). Jednocześnie same praktyki opierają się na wiedzy towarzyszącej – rodzaju wiedzy, która jest zorientowana na działanie i niemożliwa do uchwycenia poza praktyką, do której się odnosi. Ludzie, którzy są zaangażowani w daną prakty-

kę, są socjalizowani do odpowiedniej wiedzy towarzyszącej. Koncepcja ta podkreśla współzależność między osobami wykonującymi praktyki. Każda dana praktyka (w przeciwieństwie do np. nawyku) jest społecznie rozpoznawalna i może być wykonywana mniej lub bardziej kompetentnie (Adler, Pouliot, 2011). Jest to kluczowa kwestia dla przedstawianej w tym artykule argumentacji.

Praktyki można analizować na różnych poziomach agregacji – od bardzo szczegółowych mikropraktyk do bardziej ogólnych „wiązek” praktyk społecznych, takich jak praktyka międzynarodowych spotkań na szczycie (Adler, Pouliot, 2011; Bueger, Gadinger, 2015). Na potrzeby tej publikacji praktyka konsensusu może być postrzegana jako taka wiązka, składająca się z wielu mikropraktyk, które wspomagają poszukiwanie konsensusu w Radzie Europejskiej i Radzie.

1.3. Konsensus w Radzie Europejskiej

Według Uwe Puettera (2016, s. 603), Rada Europejska jest „wiodącym aktorem wykonawczym” w UE. Szczególnie od czasu kryzysu strefy euro w 2010 roku silniej zaangażowała się ona w kształtowanie polityki, w tym w szczególności, ale politycznie doniosłe rozstrzygnięcia (Puetter, 2014, s. 69–71). Wysoce upolitycznione kwestie mogą być nie do pogodzenia z deliberacją i konsensem na poziomie Rady (Pollack, Shaffer, 2010), ale gdy decyzja jest konieczna (np. ze względu na trwający kryzys), Rada Europejska, jako ostatnia instancja, jest zwykle w stanie uzgodnić kompromisowe rozwiązanie.

Jedną z istotnych różnic między dwoma instytucjami jest to, że Rada Europejska składa się z pojedynczych osób, podczas gdy Rada, nawet na poziomie ministerialnym, jest spotkaniem delegacji (Puetter, 2014, s. 99). Właściwość tę potęguje nieprzejrzystość przebiegu posiedzeń Rady Europejskiej, co ma ułatwiać szczerą dyskusję i dawać osobom stojącym na czele państw członkowskich „przestrzeń do myślenia” niezbędną do rozwiązywania problemów (Hillebrandt, Novak, 2016).

Jak podobna jest kultura konsensusu w Radzie Europejskiej do tej w Radzie? Puetter (2016, s. 602) argumentuje, że w obu instytucjach poszukiwanie konsensusu jest „praktyką, która odzwierciedla pragnienie rządów państw członkowskich do kolektywnego działania nawet przy braku scentralizowanych uprawnień UE”. Wątpliwe jednak, by silny „nieformalny kodeks ponadnarodowy”, który wiąże urzędników w Radzie (Aus, 2010) miał zastosowanie do członków Rady Europejskiej. Szczyt Rady Europejskiej jest jednak kulminacją wysiłków dyplomatycznych i dyskusji na różnych poziomach, podobnie jak ostateczne rezultaty podejmowania decyzji w Radzie zależą od dynamiki w ramach jej wielowarstwowej struktury organów przygotowawczych (cf. Lewis, 2010b; Smeets, 2015).

Stéphane Novak (2013, s. 1094) twierdzi, że konsensus w Radzie powinien być rozumiany jako brak wyraźnego sprzeciwu, co oznacza, że konsensualna decyzja może nie być popierana przez wszystkich, ale oponenti decydują się nie zgłaszać swoich zastrzeżeń. Nieskuteczny sprzeciw mógłby zwrócić uwagę krajowej opinii publicznej na niepowodzenie rządu. Jeśli jednak dana kwestia jest już uważnie śledzona przez opinię publiczną, sprzeciw może okazać się konieczny. Nicola Chelotti (2016) oce-

nia, że praktyki współpracy na poziomie europejskim ogranicza to, że zaangażowani w nie aktorzy są przede wszystkim zorientowani na perspektywę narodową. Z drugiej strony, Sandrino Smeets (2016, s. 24) zauważa, że możliwość podtrzymywania odosobnionego sprzeciwu zależy od kontekstu, w tym od tego, który kraj jest izolowany w konkretnym przypadku. Te rozważania odnoszą się oczywiście także do Rady Europejskiej i do przypadku reelekcji Tuska.

1.4. Kompetentne i niekompetentne wykonywanie praktyki konsensusu

Według Ivera B. Neumanna (2002, s. 629–632), możemy rozumieć kulturę jako dynamiczną interakcję dyskursu i praktyki, zapośredniczoną przez opowieści. Praktyki są zinstytucjonalizowane i znaturalizowane w danym otoczeniu, a co za tym idzie uwikłane w relacje władzy i autorytetu. Aby utrzymać dany stan kultury, praktyki muszą być zatem wykonywane kompetentnie.

Aby kompetentnie wykonywać praktykę konsensusu, zaangażowane strony muszą działać w określony sposób. Od państw członkowskich i ich przedstawicieli oczekuje się, że „wykażą się wysokim stopniem zaangażowania w poszukiwanie konsensusu” (Puetter, 2014, s. 59).

W ramach prowadzonych przeze mnie badań nad konsensem i kompromisem w Radzie przeprowadziłem wywiady pogłębione z osobami reprezentującymi Polskę w organach przygotowawczych Rady³. Wypowiedzi moich rozmówców rzucają światło na kryteria oceny kompetencji wykonywania praktyki konsensusu i choć nie wszystkie z nich mają zastosowanie do Rady Europejskiej, mogą pomóc docenić złożoność tej praktyki. Urzędnicy krajowi w Radzie muszą nauczyć się sposobu, w jaki mogą wnieść swój wkład w dyskusję („Trzeba się nauczyć tego kiedy zgłaszać uwagi i w jaki sposób” – Wywiad 7) oraz potrzeby zwracania uwagi na innych („potrzebne jest zrozumienie, wrażliwość, nie tylko we własnym obszarze, ale też w innych” – Wywiad 1; „nigdy nikt nie ignorujemy” – Wywiad 5). Podkreślają „tendencję by decyzje były legitymizowane przez wszystkich lub prawie wszystkich” (Wywiad 8), mówiąc wręcz o „dążeniu do konsensusu za wszelką cenę” (Wywiad 2). Wyrażają też przekonanie, że „można zawsze się dogadać” (Wywiad 6), ponieważ „panuje duch kompromisu” (Wywiad 5).

To, co okazuje się ważne dla poszukiwania konsensusu w organach przygotowawczych Rady, to „koleżeńska, dobra atmosfera”, fakt, że „w grupach roboczych nie ma zapiekłości, wycieczek osobistych, argumentów poniżej pasa” (Wywiad 7). Jeden z urzędników mówi o powstrzymywaniu się od bardziej konfrontacyjnych taktyk negocjacyjnych na rzecz dobrej argumentacji: „Nie można uprawiać szarlatanerii, nie można oszukiwać, mydlić oczu, naginać rzeczywistości. Manipulacja jest trudna i niepotrzebna. Działa szczerowość i dobre argumenty” (Wywiad 6). Co ważne dla tematu niniejszego opracowania, jeden z urzędników twierdzi, że „nie ma kultury upokarzania, jeśli da się wyjść naprzeciw, to się to robi” (Wywiad 9).

Ponieważ UE nie dysponuje środkami przymusu, tym ważniejsza jest dla niej ochrona swojej kultury podejmowania decyzji (w tym konsensusu), która umożliwia

³ Szerzej na temat przeprowadzonych badań, w tym omówienie zastosowanej techniki wywiadu, sposobu doboru próby itd., zob. Ławniczak, 2017.

jej skuteczne działanie (Puetter, 2014, s. 37). Według moich rozmówców „weto jest środkiem ostatecznym, stosowanym w sprawach najważniejszych” (Wywiad 10), często „nic nie daje” (Wywiad 1), ale przede wszystkim jest to „zgrzyt, trup w szafie, to potem rzutuje na kolejne działania, to jest sygnał, który jest zrozumiały, że UE nie gra razem jako całość, zwłaszcza na zewnątrz” (Wywiad 1). Zawetowanie decyzji lub oddanie jedynego głosu sprzeciwu przy głosowaniu większością kwalifikowaną pokazuje izolację, a tego właśnie izolowane państwo członkowskie powinno unikać (cf. Smeets, 2016). Dotyczy to również największych państw członkowskich (Kirpsza, 2021).

2. Studium przypadku: reelekcja Donalda Tuska

12 października 2016 r. prezes PiS Jarosław Kaczyński powiedział w wywiadzie, że „Ktoś taki jak Donald Tusk nie powinien być dłużej przewodniczącym Rady Europejskiej”, ale nie wykluczył definitywnie polskiego poparcia dla jego drugiej kadencji (*Wywiad prezesa PiS*, 2016). Nie był to pierwszy raz, kiedy wyraził swoje stanowisko w tej sprawie (Henley, 2016).

Wkrótce później Polski minister spraw zagranicznych, Witold Waszczykowski powiedział w wywiadzie opublikowanym 13 grudnia 2016 roku: „nie wyobrażam sobie sytuacji, że bez poparcia własnego rządu może kandydować” i że Tusk „ma czas do maja, bo wtedy będą zapadać decyzje. Tusk musi spróbować uzyskać poparcie polskiego rządu, bo dopiero wówczas będzie wiarygodnym kandydatem” (Baranowska, 2016). To swego rodzaju ultimatum zostało porzucone już dwa tygodnie później, gdy Kaczyński ogłosił, że Tusk nie będzie popierany przez polski rząd (*Kaczyński zdecydowanie*, 2016).

Większość pozostałych państw członkowskich była zadowolona z pracy Tuska, w mediach cytowany był niewymieniony z nazwiska hiszpański dyplomata, który powiedział: „Można mu ufać, jest niezawodny, potrafi dochować tajemnicy”. Co istotne, Tusk miał silne poparcie Czech, Węgier i Słowacji, które rząd polski postrzegał wówczas jako swoich najbliższych sojuszników (tworzących Grupę Wyszehradzką). Część dyplomatów interpretowała płynące z Warszawy deklaracje nie tyle jako przeciwnie Tusкови, co antyunijne, wpisujące się w agendę mającą na celu osłabienie instytucji unijnych (Heath, 2016).

Mimo tego reelekcja Tuska nie była czymś oczywistym. Jesienią 2016 roku nie cieszył się on jeszcze jednomyślnym poparciem – np. wśród największych państw UE pewne zastrzeżenia do jego pracy jako przewodniczącego Rady Europejskiej miały Francja i Włochy (Heath, 2016). Co więcej, w styczniu 2017 roku, po tym jak Antonio Tajani został przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, część polityków lewicy wyrażała swoje niezadowolenie z faktu, że nominaci Europejskiej Partii Ludowej zajmują stanowiska przewodniczących również w Komisji Europejskiej i Radzie Europejskiej, sugerując możliwość skorygowania tej nierównowagi poprzez nieprzedłużenie mandatu Tuska (*EU Socialists*, 2017).

Według Euractive, „dyplomaci twierdzą, że przywódcy przywiązują [wielką] wagę do znalezienia konsensusu w kwestii wyboru przewodniczącego ich własnej instytucji

na szczycie i woleliby nie głosować w tej sprawie” (*EU conservatives*, 2017). Istotnie, wszystkie trzy poprzednie wybory były jednomyślne (Herszenhorn, 2017). Rządy państw UE mogły nie chcieć angażować się w kłótnię o stanowisko (Henley, 2016), ale biorąc pod uwagę okoliczności przedstawione powyżej, wydawało się wykonalne, aby polski rząd doprowadził do odsunięcia Tuska.

Niewiele jednak działo się pomiędzy grudniowymi deklaracjami Waszczykowski-go i Kaczyńskiego, a 4 marca 2017 r., kiedy to na kilka dni przed szczytem polski rząd zgłosił swojego kandydata na to stanowisko – Jacka Saryusz-Wolskiego, posła do PE, który do tej pory związany był z Platformą Obywatelską (EPP), czyli partią Donalda Tuska. Posunięcie to wydawało się być zaskoczeniem dla wszystkich. Podważano jego szczerość, ponieważ kandydatura nie była postrzegana jako wiarygodna: Saryusz-Wolski miał wprawdzie duże doświadczenie w sprawach europejskich, ale nigdy nie zajmował najwyższych stanowisk rządowych, co jest uważane za wymóg objęcia funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej. Manfred Weber, lider EPP w PE, komentował: „To symptomatyczne, że polski rząd po raz kolejny realizuje wyłącznie polską agendę polityki wewnętrznej i całkowicie zrezygnował z jakichkolwiek konstruktywnych ambicji na poziomie europejskim” (*EU conservatives*, 2017).

Według „Politico”, polski rząd „nalegał, by żaden kandydat nie został wybrany wbrew zastrzeżeniom swojego kraju” (Herszenhorn, 2017). Ale, jak skomentował Wojciech Przybylski (2017), „zakładano, że Warszawa nie sprzeciwi się reelekcji, jeśli dojdzie do głosowania”.

Ponieważ nie istnieje formalna procedura przeprowadzania głosowań w Radzie Europejskiej, polska delegacja nie miała żadnej możliwości upewnienia się, że jej wniosek z ostatniej chwili zostanie w ogóle wzięty pod uwagę – i tak się właśnie stało, ponieważ przewodniczący obrad (premier Malty) najpierw zaproponował kandydaturę Tuska i zapytał, czy ktoś sprzeciwi się jego reelekcji (Czaputowicz, 2017). Według „Politico”, przywołującego wypowiedź jednego z urzędników UE, „niepokój związany z potencjalnymi wyzwaniem proceduralnymi sygnalizowała obecność urzędników ze służby prawnej Rady Europejskiej podczas głosowania” (Herszenhorn, 2017).

Tomasz Kownacki zwraca uwagę, że aby polski rząd mógł skutecznie zablokować reelekcję Tuska, musiałby przeprowadzić intensywne konsultacje dwustronne z głównymi partnerami UE i uzasadnić swoje stanowisko (Kownacki i in., 2017). Najwyraźniej tak się nie stało, co sugeruje kandydatura Saryusz-Wolskiego zgłoszona w ostatniej chwili. Według „The Guardian”, premier Węgier, Viktor Orbán, „bezsukcesyjnie próbował wypracować kompromis między Polską a [pozostałymi] członkami Rady Europejskiej” (Rankin, 2017).

Według Politico, „polska premier Beata Szydło powiedziała, że jej koledzy podważają fundamentalną zasadę zarządzania UE” (Herszenhorn, 2017). Tomasz Grosse komentuje, że szczyt okazał się „okazją do demonstracji nieustępliwości ze strony Warszawy” i pozornej obrony „zasad w UE” (Kownacki i in., 2017). Anna Wierchowska podkreśliła wewnętrzny kontekst działań polskiego rządu, interpretując nieudaną próbę weta jako motywowaną polityczną wendetą Kaczyńskiego (Kownacki i in., 2017).

Bezpośrednio po szczycie 9 marca w polskim rządzie widoczna była irytacja związana z jego wynikami. Na przykład Szydło próbowała „zablokować” konkluzje szczytu (zamiast nich opublikowano konkluzje przewodniczącego, zob. *Conclusions*,

2017), a minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski powiedział: „Wiemy teraz, że jest to unia pod dyktando Berlina” (Rankin, 2017). Później stwierdził również, że same wybory mogą zostać zakwestionowane „na poziomie prawa europejskiego” (Szczerski: *W sensie*, 2017).

Jacek Czaputowicz, profesor, politolog i późniejszy minister spraw zagranicznych (w latach 2018–2020), napisał w prawniczym tygodniku „Do Rzeczy”, że wybór Tuska podważa zasadę lojalnej współpracy i zaufanie wśród partnerów oraz może mieć negatywny wpływ na przyszłość Unii Europejskiej (Czaputowicz, 2017). W innym komentarzu argumentował, że w organie międzyrządowym, jakim jest Rada Europejska, państwo członkowskie powinno mieć prawo do zablokowania kandydatury swojego obywatela, gdy ma wątpliwości co do jego neutralności (Kownacki i in., 2017).

Jeśli przyjmiemy, że polski rząd rzeczywiście chciał zablokować reelekcję Tuska, to komentarz Czaputowicza jest bardzo pomocny w zrozumieniu jego błędu: Polski rząd wierzył, że „kultura konsensusu”, jeden z fundamentów międzyrządowego podejmowania decyzji w UE, pozwoli mu skutecznie zawetować kandydaturę Tuska ze względu na istotne zastrzeżenia, jakie miał, zwłaszcza co do jego neutralności. Rząd Szydło zdawał się jednak robić niewiele, by faktycznie zakomunikować i uzasadnić z wyprzedzeniem swoje stanowisko partnerom lub zaproponować konstruktywne rozwiązanie (np. zadeklarować poparcie dla innego kandydata, którego zgłosiłaby grupa państw). Zamiast tego postanowił zaskoczyć wszystkich swoim mało przekonującym kandydatem.

Pozostali zaangażowani w to aktorzy mieli dwie możliwości: albo odrzucić polskie żądanie, albo się mu podporządkować. Jak wspomniano wyżej, zazwyczaj, zarówno w Radzie, jak i w Radzie Europejskiej, uzasadnione zastrzeżenie nawet jednego państwa może mieć znaczenie. Dlaczego w tym przypadku zostało ono odrzucone? Ponieważ „kultura konsensusu” nie jest „kulturą weta”. Aby pozostać funkcjonalną i stabilną częścią międzyrządowego procesu decyzyjnego w UE, poszukiwanie konsensusu musi być praktyką społeczną, która, jak każda inna praktyka, jest społecznie oceniana za każdym razem, gdy jest wykonywana. Tylko wtedy, gdy praktyka jest wykonywana wystarczająco kompetentnie, może zapewnić praktykującemu pożądane rezultaty – w przeciwnym razie przekształciłaby się w coś innego. W przypadku praktyki konsensusu jest to szczególnie ważne, ponieważ dewolucja w kierunku praktyki „nieformalnego weta” mogłaby zagrozić skuteczności podejmowania decyzji na poziomie UE.

Wnioski

Niniejszy artykuł przedstawił ramy teoretyczne pozwalające lepiej zrozumieć okoliczności ponownego wyboru Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej, a w ten sposób również szersze zagadnienie konsensusu i okoliczności, w których nie udaje się go osiągnąć, zarówno w Radzie Europejskiej, jak i Radzie. W pierwszej sekcji przedstawiono krótki przegląd literatury dotyczącej konsensusu w Radzie, zaprezentowano ramy teoretyczne wyznaczone przez zwrot praktyczny, jak również wskazano na specyfikę Rady Europejskiej. W drugiej sekcji przeprowadzono,

na podstawie publicznie dostępnych źródeł, studium przypadku reelekcji Donalda Tuska i wydarzeń do niej prowadzących od jesieni 2016 r. do wiosny 2017 r.

Głównym problemem w analizowaniu podejmowanych tu zagadnień jest trudność zaobserwowania tego, co faktycznie dzieje się w Radzie Europejskiej. Dostęp do jej posiedzeń jest bardzo ograniczony, co utrudnia uzyskanie wiarygodnych danych na temat ich przebiegu. Jest to wyraźny kontrast w stosunku do Rady. W przypadku tej instytucji mamy bowiem do dyspozycji zarówno bogate bazy danych dotyczących formalnych aspektów procesu decyzyjnego, jak i względną łatwość generowania materiału empirycznego w ramach badań terenowych, zwłaszcza wywiadów.

Wydaje się, że aby uwiarygodnić zaproponowane tutaj spojrzenie, zbudowane na bazie teorii praktyk, należałoby rozszerzyć badania o kolejne przypadki – zarówno w ramach Rady Europejskiej (np. nominacja Jean-Claude'a Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej w czerwcu 2014 r., której sprzeciwili się premierzy Wielkiej Brytanii i Węgier), jak i Rady (liczne przypadki braku konsensusu w wielu obszarach). W ten sposób można byłoby sprawdzić, czy „zwrot praktyczny” może faktycznie zaferować wartościowy wkład teoretyczny w wyjaśnianiu procesów politycznych zachodzących w Unii Europejskiej, czy też pozostaje jedynie uzupełnieniem innych nurtów teoretycznych o większym potencjale.

Bibliografia

- Adler E. (2008), *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation*, „European Journal of International Relations”, t. 14, nr 2.
- Adler E., Pouliot V. (2011), *International practices*, „International Theory”, t. 3, nr 01.
- Adler-Nissen R. (2016), *The Social Self in International Relations: Identity, Power and the Symbolic Interactionist Roots of Constructivism*, „European Review of International Studies”, t. 3, nr 3.
- Aus J. P. (2010), *The Mechanisms of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Palgrave, Basingstoke.
- Baranowska K. (2016), *Tusk musi się postarać*, <https://dorzczy.pl/16729/tusk-musi-sie-postarac.html>, 3.09.2020.
- Bueger C., Gadinger F. (2015), *The Play of International Practice*, „International Studies Quarterly”, t. 59, nr 3.
- Chelotti N. (2016), *Transgovernmental networks and rationalist outputs? The partial social construction of EU foreign policy*, „European Security”, t. 25, nr 4.
- Conclusions by the President of the European Council* (2017), <https://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf>, 3.09.2020.
- Cross J. P. (2013), *Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research”, t. 52, nr 3.
- Czaputowicz J. (2017), *The controversial election of Donald Tusk*, <https://web.archive.org/web/20200815080154/https://poland.pl/politics/opinions/controversial-election-donald-tusk>, 28.6.2021.
- Donald Tusk re-elected president of the European Council* (2017), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/09/european-council-president-election>, 3.09.2020.

- Duke S. (2009), *Consensus building in ESDP: The lessons of Operation Artemis*, „International Politics”, t. 46, nr 4.
- EU conservatives turn fury on Poland over Tusk challenge* (2017), <https://www.euractiv.com/section/elections/news/eu-conservatives-turn-fury-on-poland-over-tusk-challenge/>, 3.09.2020.
- EU Socialists eye Tusk's job after losing European Parliament presidency* (2017), <https://www.euractiv.com/section/elections/news/eu-socialists-eye-tusks-job-after-losing-european-parliament-presidency>, 3.09.2020.
- Feldman M. S., Orlikowski W. J. (2011), *Theorizing Practice and Practicing Theory*, „Organization Science”, t. 22, nr 5.
- Finke D. (2017), *Underneath the culture of consensus: Transparency, credible commitments and voting in the Council of Ministers*, „European Union Politics”, t. 18, nr 3.
- Golub J. (1999), *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*, „International Organization”, t. 53, nr 4.
- Häge F. M. (2013), *Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union*, „British Journal of Political Science”, t. 43, nr 03.
- Hay C. (2011), *Interpreting interpretivism interpreting interpretations: the new hermeneutics of public administration*, „Public Administration”, t. 89, nr 1.
- Hayes-Renshaw F., Aken W. van, Wallace H. (2006), *When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, t. 44, nr 1.
- Heath R. (2016), *Tusk knocked off balance by Polish broadside*, <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-knocked-off-balance-by-polish-broadside-european-council-president-warsaw-jaroslaw-kaczynski>, 3.09.2020.
- Heisenberg D. (2005), *The institution of „consensus” in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, „European Journal of Political Research”, t. 44, nr 1.
- Henley J. (2016), *Poland ‚unlikely’ to back Donald Tusk for second EU term*, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/05/poland-unlikely-to-back-donald-tusk-for-second-eu-term>, 3.09.2020.
- Herszenhorn D. M. (2017), *EU leaders defy Warsaw to reappoint Donald Tusk*, <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-reappoint-donald-tusk-as-council-president>, 3.09.2020.
- Hillebrandt M. Z., Novak S. (2016), *‘Integration without transparency’? Reliance on the space to think in the European Council and Council*, „Journal of European Integration”, t. 38, nr 5.
- Høyland B., Hansen V. W. (2014), *Issue-specific policy-positions and voting in the Council*, „European Union Politics”, t. 15, nr 1.
- Kaczyński zdecydowanie: Nie będzie poparcia dla kandydatury Tuska* (2016), <https://dorzeczy.pl/kraj/17938/kaczynski-zdecydowanie-nie-bedzie-poparcia-dla-kandydatury-tuska.html>, 3.09.2020.
- Kaniok P. (2016), *In the shadow of consensus: Communication within council working groups*, „Journal of Contemporary European Research”, t. 12, nr 4.
- Kirpsza A. (2021), *A colossus with feet of clay? Assessing Germany’s prevalence in European Union lawmaking*, „International Politics”, <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00283-7>.
- König T., Junge D. (2010), *Veto Players Theory and Consensus Behaviour*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Palgrave, Basingstoke.
- Kownacki T., Grosse T. G., Wierzchowska A., Zając J., Czaputowicz J. (2017), *Po szczycie Rady Europejskiej w Brukseli – czyli komentarze politologów z Uniwersytetu Warszawskiego na temat przedłużenia kadencji Donalda Tuska (marzec 2017)*, <http://oapuw.pl/po-szczycie-rady-europejskiej-w-brukseli-czyli-komentarze-politologow-z-universytetu-warszawskiego-na-temat-przedluzenia-kadencji-donald-tuska>, 3.09.2020.

- Lewis J. (2005), *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, „International Organization”, t. 59, nr 04.
- Lewis J. (2010a), *How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making*, „Journal of European Public Policy”, t. 17, nr 5.
- Lewis J. (2010b), *Strategic Bargaining, Norms, and Deliberation*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Palgrave, Basingstoke.
- Lawniczak K. (2014), *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lawniczak K. (2017), *Społeczne zakorzenienie aktorów procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Lawniczak K. (2019), *The practice turn contribution to socialisation and decision-making research in EU studies*, „On-line Journal Modelling the New Europe”, nr 30.
- Naurin D. (2015), *Generosity in intergovernmental negotiations: The impact of state power, pooling and socialisation in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research”, t. 54, nr 4.
- Navari C. (2011), *The concept of practice in the English School*, „European Journal of International Relations”, t. 17, nr 4.
- Neumann I. B. (2002), *Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy*, „Millennium: Journal of International Studies”, t. 31, nr 3.
- Niemann A. (2010), *Deliberation and Bargaining in the Article 113 Committee and the 1996/97 IGC Representatives Group*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Palgrave, Basingstoke.
- Novak S. (2013), *The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, t. 51, nr 6.
- Novak S., Rozenberg O., Bendjaballah S. (2020), *Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same*, „Journal of European Integration”, t. 00, nr 00.
- Pollack M. A., Shaffer G. C. (2010), *Risk Regulation, GMOs, and the Limits of Deliberation*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Palgrave, Basingstoke.
- Przybylski W. (2017), *Poland's row over President Tusk is a bad sign for the Brexit negotiations*, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/03/10/polands-row-over-president-tusk-is-bad-news-for-may>, 3.09.2020.
- Puetter U. (2014), *The European Council and the Council: new intergovernmentalism and institutional change*, Oxford University Press, Oxford.
- Puetter U. (2016), *The centrality of consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the new intergovernmentalism*, „Journal of European Integration”, t. 38, nr 5.
- Rankin J. (2017), *Poland reacts with fury to re-election of Donald Tusk*, <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/09/donald-tusk-re-elected-as-european-council-president-despite-polish-opposition>, 3.09.2020.
- Ringmar E. (2014), *The search for dialogue as a hindrance to understanding: practices as inter-paradigmatic research program*, „International Theory”, t. 6, nr 01.
- Risse T., Kleine M. (2010), *Deliberation in negotiations*, „Journal of European Public Policy”, t. 17, nr 5.
- Smeets S. (2015), *Unanimity and exposure in the EU Council of Ministers – or how the Dutch won and lost the ICTY debate*, „European Journal of Political Research”, t. 54, nr 2.
- Smeets S. (2016), *Consensus and Isolation in the EU Council of Ministers*, „Journal of European Integration”, t. 38, nr 1.

- Szczerba-Zawada A. (2013), *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Europrawo, Warszawa.
- Szczerki: *W sensie formalno-prawnym wybór Tuska uznajemy za sprawę zamkniętą* (2017), <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1030589,szczerki-w-sensie-formalno-prawnym-wybor-tuska-uznajemy-za-sprawe-zamkniete.html>, 3.09.2020.
- Warntjen A. (2017), *Why no Gridlock? Coping with Diversity in the Council of the European Union*, „Journal of Contemporary European Research”, t. 13, nr 1.
- Wywiad prezesa PiS dla Polskiej Agencji Prasowej (2016), <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C671146%2Cwywiad-prezesa-pis-dla-polskiej-agencji-prasowej.html>, 3.09.2020.

Streszczenie

Zarówno Rada, jak i Rada Europejska działają zgodnie z „kulturą konsensusu”, co oznacza, że nawet jeśli formalnie mogą decydować o niektórych sprawach większością kwalifikowaną, w praktyce rzadko to robią. Jest to szczególnie prawdziwe w przypadku Rady Europejskiej i dlatego dla wielu obserwatorów było zaskoczeniem, gdy 9 marca 2017 roku Donald Tusk został wybrany na drugą kadencję jako przewodniczący Rady Europejskiej, pomimo przeciwnego głosu jednego państwa członkowskiego (Polski). Wydarzenie to oznaczało, że Rada Europejska po raz pierwszy skorzystała z możliwości wyboru swojego przewodniczącego większością kwalifikowaną, a nie jednogłośnie.

W niniejszym artykule argumentuję, że stosowanie w takich sytuacjach formalnych przepisów pozwalających na głosowanie większością kwalifikowaną nie tylko nie podważa kultury konsensusu, ale wręcz jest niezbędne do jej utrzymania. Argument ten jest osadzony we wkładzie zwrotu praktycznego do badań politologicznych. Ten nurt umieszcza praktyki społeczne w centrum zainteresowania i podkreśla fakt, że mogą być one wykonywane mniej lub bardziej kompetentnie. Dlatego też, jeśli państwo członkowskie wykonuje „praktykę konsensusu” niepoprawnie, nie może oczekiwać, że normy, które tworzą kulturę konsensusu, pomogą mu narzucić swoje stanowisko innym państwom członkowskim. Ponieważ sposób funkcjonowania Rady Europejskiej jest trudno dostępny bezpośrednio, artykuł rozwija swoją argumentację, czerpiąc z dorobku badań nad procesem podejmowania decyzji w Radzie (w tym badań prowadzonych przez autora). Następnie przeprowadzona zostaje analiza dostępnych źródeł odnoszących się do wydarzeń z 2017 r., związanych z reelekcją Donalda Tuska.

Słowa kluczowe: głosowanie większością kwalifikowaną, kultura konsensusu, podejmowanie decyzji, praktyka społeczna, zwrot praktyczny

Consensus and voting in the European Council – the case of Donald Tusk’s re-election in 2017 from the practice turn perspective

Summary

Both the Council and the European Council are said to operate under “the culture of consensus”, which means that even if they formally can decide on some issues by qualified majority, in practice they rarely do so. This is particularly true of the European Council and so it was surprising to many observers when on 9 March 2017 Donald Tusk was re-elected for a second term as the European Council’s president despite the explicit negative vote of one member state

(Poland). This event marked the first time the European Council used the possibility of electing its president by qualified majority rather than unanimously.

In this paper I argue that using formal provisions allowing for qualified majority voting in such situations is, far from undermining the culture of consensus, in fact necessary to maintain it. The argument is embedded in the practice turn contribution to political research. Practice turn moves social practices to the centre of researchers' interest and emphasises the fact that they can be performed more or less competently. Therefore, if a member state performs the "practice of consensus" incorrectly, it cannot expect the norms which constitute the culture of consensus to help it impose its position on other member states. Because the way in which the European Council operates is difficult to access directly, the paper develops its argument by drawing from the ongoing qualitative research on decision-making in the Council (including author's own field research). It also uses available publicly-available sources relevant to the events of 2017 Donald Tusk re-election to substantiate the argument.

Key words: culture of consensus, decision-making, practice turn, qualified majority voting, social practice

