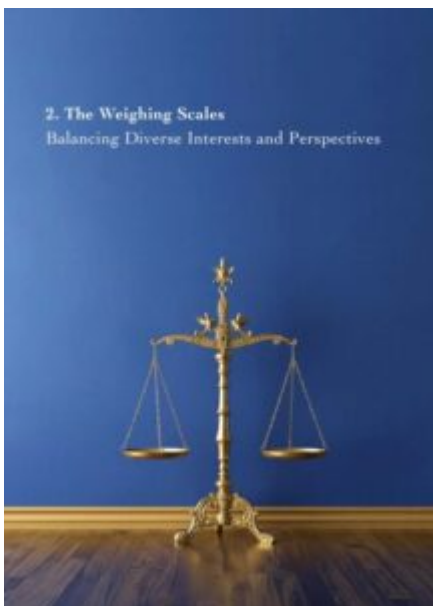


Unia Europejska w 12 obiektach. Obiekt 2 – waga.

Posted on 10 czerwca, 2026

Unia Europejska w 12 obiektach. Obiekt 2 – waga.



Dziś publikujemy po polsku drugi rozdział książki *Unia Europejska w 12 obiektach*. Zachęcamy do czytania: w kolejnej odsłonie 12 obiektów znajdziemy szereg istotnych spostrzeżeń na temat istoty kompromisu w UE i działania mechanizmów decyzyjnych UE, choć – ze względu na skalę – powolnych i zawiłych, ale jednak pozwalających na uwzględnianie zróżnicowanych interesów.

Autor – Bobby McDonagh, były irlandzki ambasador przy UE i w Wielkiej Brytanii, przygotował serię blogów aby wyjaśnić, czym jest Unia Europejska i jak funkcjonuje. **Choć odwołuje się często do irlandzkiej rzeczywistości i symboli, to jednak jego spostrzeżenia są bardzo uniwersalne i aktualne, zwłaszcza teraz.**

Obiekt 2 – waga

Równoważenie różnorodnych interesów i perspektyw

Kompromis jest siłą napędową Unii Europejskiej. Przyjazne i uczciwe relacje między

państwami oraz między instytucjami UE nie mogłyby funkcjonować bez istotnych wzajemnych ustępstw. Kompromis nie jest jedynie końcowym rezultatem europejskich negocjacji. Jest samą istotą działania UE i głęboko wpisuje się w proces negocjacyjny w ramach Unii.

Kiedy Komisja Europejska przedstawia wniosek ustawodawczy, już sam ten projekt stanowi kompromis wypracowany wewnątrz Komisji — między różnymi priorytetami, celami i perspektywami narodowymi. Od chwili, gdy państwa członkowskie rozpoczynają omawianie propozycji Komisji w Radzie Ministrów, pracują nad jej dopracowaniem i dostosowaniem tak, by w możliwie największym stopniu uwzględniała poszczególne krajowe punkty widzenia, a zarazem pozwalała uzyskać większość potrzebną do przyjęcia nowego prawa. Następnie Rada negocjuje swoją wersję propozycji z Parlamentem Europejskim, dążąc do wypracowania kolejnego kompromisu.

Jest więc jasne, że „waga”, jakiej potrzebuje Unia Europejska, musi być z natury rzeczy niezwykle wyrafinowana — być może jest to najbardziej złożony, subtelny i elastyczny mechanizm tego rodzaju, jaki kiedykolwiek był potrzebny w relacjach między suwerennymi państwami demokratycznymi. UE nie równoważy jedynie dwóch punktów widzenia, jak w „dwustronnych” negocjacjach między dwiema osobami lub państwami, co samo w sobie bywa ogromnym wyzwaniem. Musi bowiem godzić interesy 27 państw członkowskich. Musi poruszać się między odmiennymi perspektywami trzech głównych instytucji UE. Jakby tego było mało, musi jednocześnie stale mieć na uwadze zasadniczy cel, jakim jest przyjmowanie spójnych i ambitnych polityk służących Europie jako całości, a także jej państwom członkowskim i obywatelom.

Kompromis opiera się na szacunku między narodami, podobnie jak między ludźmi. Stanowi przeciwieństwo podejścia coraz liczniejszych globalnych agresorów, którzy wierzą, że siła daje rację — zwłaszcza tych, którzy najeżdżają inne kraje lub grożą, że to zrobią. Procesy unijne są antytezą populistycznego podejścia polegającego na obiecywaniu prostych, lecz nierealnych odpowiedzi na złożone problemy.

In the long run, compromise is not just about decency in relationships. It is also the best way to advance lasting interests. “The Winner Takes It All” is an ABBA song, not a negotiating strategy.

Na dłuższą metę, kompromis nie dotyczy jedynie kwestii „przyswoitości” w relacjach. To także najlepszy sposób realizowania trwałych interesów. „The Winner

Takes It All” [Zwycięzca bierze wszystko] to tytuł piosenki zespołu ABBA, a nie strategia negocjacyjna.

Jak działa kompromis w Unii Europejskiej

Kompromis w Unii Europejskiej opiera się zarówno na prawnie wiążących mechanizmach, jak i na etosie wzajemnego szacunku.

Jeśli chodzi o prawnie wiążące mechanizmy, UE opiera się na zasadzie praworządności i pozostaje jej podporządkowana. Unia funkcjonuje na podstawie traktatów formalnie zatwierdzonych przez każde państwo członkowskie — w drodze referendum lub przez parlament narodowy, zależnie od wymogów konstytucyjnych danego kraju. UE nie może działać ani poprzez ustawodawstwo, ani w żaden inny sposób, poza ramami tych traktatów. Trybunał Sprawiedliwości UE gwarantuje, że traktaty europejskie i unijne ustawodawstwo są przestrzegane pod każdym względem. Może również nakładać sankcje, w szczególności grzywny, by zapewnić skuteczność działania tychże zasad.

Jedną z istotnych kwestii określonych w traktatach UE jest sposób, w jaki Unia podejmuje decyzje. Dokładnie opisane role, uprawnienia i zasady funkcjonowania Komisji, Rady i Parlamentu, które omówię szerzej w kolejnych rozdziałach, nie są kwestią domysłów ani chwilowego kaprysu.

Akty prawne muszą być proponowane przez Komisję, a następnie przyjmowane w procedurze współdecyzji przez Radę i Parlament. Kompromisy, które instytucje te muszą w tym kontekście osiągnąć, nie wynikają przede wszystkim z tego, jak skutecznie potrafią narzucić swoje stanowisko w danej sprawie, ani z chwilowego kaprysu. Dążenie do kompromisu międzyinstytucjonalnego jest całkowicie nieuniknione, ponieważ tego wymagają procedury decyzyjne określone w traktatach.

Podobnie, państwa członkowskie w Radzie Unii Europejskiej muszą dochodzić do porozumienia zgodnie z różnymi procedurami decyzyjnymi przewidzianymi w traktatach.

Jednomyślność jest wymagana przy decyzjach dotyczących polityki zagranicznej, w niewielkiej liczbie innych szczególnie wrażliwych obszarów, w tym opodatkowania, a także w odniesieniu do szerokich kwestii politycznych rozstrzyganych na najwyższym szczeblu przez Radę Europejską (złożoną z 27 szefów państw lub

rządów). Innymi słowy, w takich przypadkach do podjęcia jakiejkolwiek decyzji konieczna jest zgoda każdego państwa członkowskiego, a jedno państwo może samodzielnie zablokować całość. Czasem określa się to mianem „weta”.

Z drugiej strony, obecnie zdecydowana większość aktów prawnych może zostać przyjęta tak zwaną „większością kwalifikowaną” państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej (a także, w równoległym procesie współdecyzji pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim). System „większości kwalifikowanej” w [Radzie UE] przydziela każdemu państwu członkowskiemu określoną liczbę głosów — im liczniejsze jest społeczeństwo danego państwa, tym więcej ma ono głosów. Jednocześnie państwa o mniejszej liczbie ludności dysponują większą liczbą głosów, niż wynikałoby to z prostego przeliczenia wielkości ich populacji. Łączna liczba tych ważonych głosów musi osiągnąć określony próg i jednocześnie odpowiadać określonemu odsetkowi całkowitej ludności UE, aby proponowane ustawodawstwo mogło zostać przyjęte.

Te wiążące systemy podejmowania decyzji, które gwarantują uwzględnienie praw każdego państwa członkowskiego, z natury rzeczy wymagają kompromisu — zarówno w sposobie prowadzenia negocjacji, jak i w ostatecznie osiągniętych porozumieniach.

Te prawnie wiążące rozwiązania w zasadniczy sposób odróżniają proces decyzyjny Unii Europejskiej od działań jednostronnych w relacjach między państwami — lub prób takich działań — opartych na agresji militarnej, jednostronnym nakładaniu ceł czy ogólnym lekceważeniu prawa międzynarodowego. Niezwykle istotne jest to, że w UE nie istnieje coś takiego jak działanie „jednostronne”. Żadna instytucja europejska, żadne państwo członkowskie ani żadna ich kombinacja nie mogą uchylić zasad podejmowania decyzji i zabezpieczeń określonych w traktatach UE oraz gwarantowanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jedyną możliwością dla państwa członkowskiego lub grupy państw, które nie mogą osiągnąć swojego celu w ramach procedur UE, jest działanie poza tymi traktatami. Każde takie działanie odbywałoby się jednak bez wsparcia, znaczenia, budżetu i autorytetu Unii Europejskiej.

Kompromis w UE nie wynika wyłącznie z obowiązkowych procedur, lecz jest również wzmacniany przez etos szacunku. Relacje między 27 państwami członkowskimi opierają się na poszanowaniu interesów i wrażliwości innych. Każde państwo członkowskie ma prawo przedstawiać swoje stanowisko na każdym szczeblu i na każdym etapie negocjowania każdej propozycji. Tych krajowych stanowisk

wysłuchuje się z szacunkiem, ponieważ tak właśnie funkcjonuje UE.

Każde państwo członkowskie zdaje sobie sprawę, że jeśli chce, by jego własne obawy zostały uwzględnione, musi również brać pod uwagę obawy innych. Każda propozycja jest stopniowo kształtowana tak, aby w możliwie największym stopniu odzwierciedlała wszystkie stanowiska wniesione do dyskusji. Zwolennicy danej propozycji naturalnie mają na uwadze cel, jakim jest osiągnięcie niezbędnej „większości kwalifikowanej” potrzebnej do jej zatwierdzenia. Oznacza to dostosowywanie propozycji poprzez kompromisy tak, by stała się bardziej akceptowalna dla niechętnych państw członkowskich i zyskała ich poparcie. Proces ten nie sprowadza się jednak do czysto matematycznego obliczania wag głosów. Dokłada się wszelkich starań, aby uwzględnić uzasadnione oczekiwania każdego państwa członkowskiego. Etos negocjacji unijnych nie polega na izolowaniu mniejszości, lecz na maksymalnym możliwym uwzględnianiu wszystkich stron.

Podobnie, w tych przypadkach, w których do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślność, normą pozostaje wzajemny szacunek. Jedno państwo członkowskie może mieć formalne prawo do zablokowania propozycji, ale zazwyczaj w dobrej wierze wysłuchuje uzasadnionych racji innych. Jednocześnie większość szanuje prawo jednego lub większej liczby państw członkowskich do skorzystania z weta wobec propozycji, choć może aktywnie, a czasem stanowczo, bronić własnego punktu widzenia.

Etos szacunku musi oczywiście działać w obie strony. Zdarzały się przypadki — zwłaszcza ostatnio, co widać w podejściu Węgier do Ukrainy — gdy jeden z europejskich rządów okopywał się na swoim stanowisku nie w obronie uzasadnionych interesów narodowych, lecz w poparciu dla podejścia podważającego podstawowe wartości i interesy UE. Brak poszanowania przez to państwo członkowskie interesów partnerów doprowadził z kolei do osłabienia szacunku, do którego w innych okolicznościach mogłoby ono rościć sobie prawo. Dokąd to doprowadzi, dopiero się okaże [tekst pisany był przed wyborami parlamentarnymi na Węgrzech, które przyniosły zmianę władzy i dają nadzieję na zmianę stanowiska Węgier w negocjacjach w UE – przyp. red.]

Kompromis oznacza oczywiście — jak w każdych negocjacjach — że żadna ze stron nie może uzyskać wszystkiego, czego chce. Istotą każdego kompromisowego porozumienia jest to, że coś się daje, aby coś otrzymać. Targowanie się trafnie określa się często mianem „wzajemnych ustępstw”. W Unii Europejskiej jest to zazwyczaj rozumiane, choć nie zawsze.

Niektórzy politycy, zwłaszcza ci o skłonnościach populistycznych, postrzegają kompromis jako proces ustępowania w różnych sprawach, zamiast widzieć w nim to, czym jest naprawdę — środek do osiągnięcia celów. Taki brak zrozumienia natury kompromisu był, moim zdaniem, zasadniczym nieporozumieniem, które doprowadziło do wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Byłem ambasadorem Irlandii w Londynie, gdy David Cameron, który ostatecznie rozpiął fatalne referendum w sprawie Brexitu, został premierem. Zdumiewało mnie, że niektórzy nowo mianowani wysocy ministrowie rządu nie mieli pojęcia, jak skuteczny przez wiele lat był brytyjski wysiłek negocjacyjny w Brukseli — prawdopodobnie najbardziej efektywny spośród wszystkich ówczesnych 28 państw członkowskich — i uważali, że należy go gruntownie przebudować. Problem polegał na tym, że postrzegali kompromis jako kapitulację i zdawali się wierzyć w fantazję, że można osiągnąć korzyści bez godzenia się na niedogodności. Nie było więc wielkim zaskoczeniem, że jeden z następców Camerona posunął się później tak daleko w stronę populizmu, iż jego filozofię polityczną streszczało hasło, że Wielka Brytania powinna „mieć ciastko i zjeść ciastko”.

W szerszym ujęciu można też dostrzec tendencję przedstawicieli państw członkowskich w UE — czasem wzmacnianą przez media krajowe — do obwiniania Europy za te elementy brukselskiego kompromisu, które im się nie podobają, a zarazem przypisywania sobie zasług za te, zazwyczaj istotniejsze, które zostaną dobrze przyjęte w kraju.

Ponadto, niektórych ministrów krajowych trzeba od czasu do czasu przekonywać, że kompromis wymaga ustalenia priorytetów między celami narodowymi albo że ustępstwo wobec innych w jednej kwestii może być najlepszym sposobem uzyskania ustępstwa, którego potrzebujemy w sprawie ważniejszej.

Procedury podejmowania decyzji w UE są niezwykle złożone i mogą być boleśnie powolne. Jednak złożoność — w świecie coraz płytszych uproszczeń — zasługuje na zdecydowane uznanie. Niektórzy szydzą ze złożoności Europy, a nawet się z niej śmieją. Złożoność UE może rzeczywiście wydawać się zabawna, ale osobiście nigdy nie uznałem jej za tak „zabawną” jak stulecia wojen, które ją poprzedziły na kontynencie europejskim, ani jak brutalność, która dziś charakteryzuje wiele innych części świata.

Dobrze skalibrowana waga jest więc nieodzownym elementem wyposażenia UE.

Tłum. ED Piotrków ze wsparciem AI