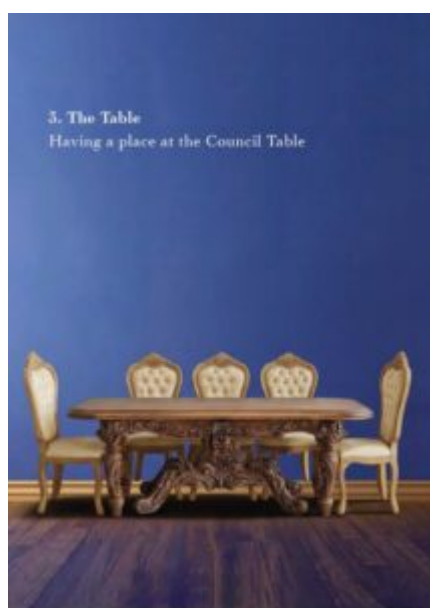


Unia Europejska w 12 obiektach. Obiekt 3 – stół

Posted on 17 czerwca, 2026

Unia Europejska w 12 obiektach. Obiekt 3 – stół.



Dziś publikujemy po polsku trzeci 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 3 – stół

Być może najbardziej oczywistym obiektem symbolizującym Unię Europejską jest

stół. Wybrałem stół, aby symbolizował negocjacyjną rzeczywistość i format działania Rady Unii Europejskiej (często określanej po prostu jako „Rada”). Rada jest instytucją, która gromadzi przedstawicieli państw członkowskich.

Stół jest oczywiście również często potrzebny, w praktycznym sensie, jako mebel w każdej z instytucji UE i poza nimi. Jednak samą definicją Rady jest „stół” — stół negocjacyjny, wokół którego zasiadają państwa członkowskie. Rada nie ma alternatywy dla podejmowania decyzji i formułowania polityk właśnie przy takim stole. Kiedy mówi się o „miejscu przy stole” w Europie, zazwyczaj chodzi właśnie o Radę. Dlatego wybrałem stół jako symbol Rady.

Tło

Obecnie w Radzie zasiada 27 państw członkowskich. Każde z nich ma własne, równe miejsce przy stole i równe prawo, aby przy nim zasiadać. Początkowo państw członkowskich było tylko sześć. Po przystąpieniu Irlandii wraz z Wielką Brytanią i Danią w 1973 roku było ich dziewięć. Liczba ta nadal rosła, w tym znacząco po przystąpieniu 10 nowych państw członkowskich w 2004 roku, co miało miejsce po przywróceniu demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej, aż osiągnęła 28. Po referendum w sprawie Brexitu w 2016 roku Wielka Brytania stała się pierwszym krajem, który opuścił Unię Europejską, i tym samym utraciła swoje „miejscę przy stole”, przy którym — rzecz jasna — nadal zapada wiele decyzji, które jej dotyczą. Obecnie państw członkowskich jest 27, a wiele innych negocjuje przystąpienie.

Komisja Europejska (która zostanie omówiona w rozdziale/przedmiocie 5) również ma swoje miejsce przy stole Rady Ministrów. Chociaż odgrywa w tym kontekście istotną rolę, w tym jako inicjator projektów aktów prawnych rozpatrywanych przez Radę, nie jest członkiem Rady i nie ma w niej prawa głosu.

Rada Ministrów obraduje w 10 różnych konfiguracjach. Na przykład 27 ministrów rolnictwa spotyka się, aby negocjować kwestie rolne, 27 ministrów środowiska spotyka się, by omawiać zagadnienia środowiskowe, i tak dalej. Między różnymi konfiguracjami Rady nie ma hierarchii. Rada do Spraw Ogólnych odpowiada jednak za kwestie przekrojowe, sprawy instytucjonalne oraz przygotowanie posiedzeń na najwyższym szczeblu, czyli „Rady Europejskiej”.

Rada Europejska

Rada Europejska nie jest tym samym co Rada Ministrów (lub „Rada”). Gromadzi ona

na najwyższym szczeblu 27 „szefów państw lub rządów” (tak określanych, ponieważ podczas gdy większość państw członkowskich reprezentowana jest w Radzie Europejskiej przez premiera, kilka — w tym Francja — jest reprezentowanych przez głowę państwa).

Technicznie rzecz biorąc, Rada Europejska jest odrębną instytucją od Rady. W przeciwieństwie do Rady nie może ona przyjmować aktów prawnych. Jednak poza sferą ustawodawstwa jest w praktyce najwyższym szczeblem tej samej struktury negocjacyjnej co Rada Ministrów, z wszystkimi 27 państwami członkowskimi zasiadającymi przy stole. Ponieważ w skład Rady Europejskiej wchodzi najwyżsi rangą politycy każdego z państw członkowskich, wyznacza ona ogólny kierunek prac ministrów w Radzie, kształtuje ogólny kierunek UE i jest jej najbardziej wpływowym organem.

Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do Rady Ministrów, gdzie ministrom krajowym towarzyszy jeden lub kilku urzędników, a czasem są oni nawet przez nich reprezentowani, premierzy lub prezydenci reprezentujący swoje 27 państw członkowskich na najwyższym szczeblu w Radzie Europejskiej biorą udział w jej posiedzeniach bez osób towarzyszących. Siedzą więc przy mniejszym stole i muszą negocjować samodzielnie, reagując na rozwijającą się dyskusję i pojawiające się propozycje. Oznacza to z kolei, że osobiste zdolności, wiedza i doświadczenie danych przywódców politycznych mają szczególne znaczenie zarówno dla promowania ich interesów narodowych, jak i kształtowania europejskich kompromisów.

Symbolika stołu i jego znaczenie odnoszą się więc w równym stopniu do Rady Europejskiej, jak i do Rady Ministrów.

Prace przygotowawcze na poziomie urzędniczym

Prace 27 ministrów w Radzie są przygotowywane przez urzędników z 27 państw członkowskich, którzy zasiadają przy podobnych stołach na wcześniejszych etapach procesu negocjacyjnego. Tym samym, prace Rady odbywają się najpierw na poziomie urzędniczym, a następnie na poziomie politycznym.

W każdy dzień roboczy odbywają się liczne posiedzenia grup roboczych, składających się z urzędników z każdego z 27 państw członkowskich, aby rozpocząć i prowadzić dalej proces kształtowania ustawodawstwa i polityki w szerokim zakresie spraw UE. Chociaż ostateczne decyzje podejmowane są na poziomie

ministerialnym, znaczna część bardzo złożonej pracy polegającej na uwzględnianiu różnych punktów widzenia i dopracowywaniu propozycji, które mają być rozpatrywane przez ministrów, siłą rzeczy odbywa się pomiędzy ich urzędnikami, w tym samym budynku Rady i przy podobnych stołach.

Najwyższym szczeblem, na którym urzędnicy spotykają się, aby przygotować ministerialne dyskusje w Radzie i rozwiązać pozostałe spory w takim zakresie, w jakim to możliwe, jest poziom ambasadorski. Dwudziestu siedmiu ambasadorów państw członkowskich przy Unii Europejskiej nazywa się stałymi przedstawicielami. Każdy z nich kieruje dużą misją dyplomatyczną w Brukseli, zwaną „Stałym Przedstawicielstwem” (w praktyce ambasadą swojego kraju przy UE), która zazwyczaj obejmuje urzędników oddelegowanych tam na kilka lat z każdego ministerstwa w stolicy danego państwa.

Dwudziestu siedmiu stałych przedstawicieli, a także ich 27 zastępców, tworzy dwa odrębne komitety wysokiego szczebla (odpowiednio Coreper II i Coreper I), przez które cała praca licznych grup roboczych jest kierowana do Rady Ministrów obradującej w różnych konfiguracjach. (Na podobnie wysokim szczeblu Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Specjalny Komitet ds. Rolnictwa pomagają przygotowywać ministerialne dyskusje odpowiednio w sprawach polityki zagranicznej i rolnictwa).

Coreper II i Coreper I spotykają się co najmniej przez jeden dzień w tygodniu, a bardzo często częściej, czasem na posiedzeniach zwoływanych z krótkim wyprzedzeniem. Ich rolą jest ograniczenie liczby punktów spornych, na których ministrowie będą musieli skupić swoje dyskusje oraz uczynienie tych ministerialnych rozmów tak spójnymi i skutecznymi, jak to możliwe. Czasami ambasadorowie na forum Coreper II i Coreper I mogą osiągnąć merytoryczne porozumienie, które wymaga już tylko formalnego zatwierdzenia na szczeblu politycznym.

Każdy członek Rady Europejskiej wyznacza „szerpę”. Tych 27 szerpów, działając równolegle ze stałymi przedstawicielami w Coreper II oraz ministrami w Radzie do Spraw Ogólnych, pomaga przygotowywać prace Rady Europejskiej.

Prezydencja UE

Prace Rady wspiera sześciomiesięczna „prezydencja” UE, która rotuje na ściśle równych zasadach pomiędzy 27 państwami członkowskimi. W ciągu swoich sześciu

miesiący każda krajowa prezydencja dąży do jak najskuteczniejszego posuwania naprzód prac Unii Europejskiej, między innymi poprzez przewodniczenie większości konfiguracji Rady Ministrów oraz znacznej części prac na poziomie urzędniczym.

Jednak, gdy wraz z kolejnymi rozszerzeniami i rozwojem polityk UE, a ciągłość działań bardziej potrzebna i zarazem trudniejsza do zapewnienia, rola sześciomiesięcznej rotacyjnej prezydencji została w pewnym stopniu osłabiona. Na przykład Radzie Europejskiej (czyli forum negocjacyjnemu najwyższego szczebla) oraz konfiguracji Rady Ministrów ds. zagranicznych przewodniczą obecnie stali przewodniczący.

Irlandia obejmie swoją następną prezydencję w UE w drugiej połowie 2026 roku.

Sekretariat Rady

Stały Sekretariat Rady zapewnia ważne wsparcie zarówno państwu członkowskiemu sprawującemu rotacyjną prezydencję, jak i bieżącym pracom Rady jako całości.

Refleksje ogólne

Najważniejszy wniosek, jaki należy zapamiętać z tego podsumowania Rady Ministrów (i Rady Europejskiej), jest taki, że każde państwo członkowskie ma z mocy prawa swoje miejsce przy najbardziej wpływowym stole UE. Wbrew częstym skargom, że „Bruksela” o wszystkim decyduje — z sugestią, że państwa członkowskie muszą potulnie przyjmować polityki narzucane im przez europejskich biurokratów (słynnych „eurokratów”) — przedstawiciele 27 demokratycznie wybranych rządów europejskich zasiadają przy stole Rady każdego dnia, na każdym posiedzeniu i na każdym szczeblu, aby podejmować ważne decyzje. Oznacza to zarówno istotną odpowiedzialność każdego państwa członkowskiego, jak i znaczącą szansę.

Jak wskazano w rozdziale/przedmiocie 2, w którym podkreśla się centralne znaczenie kompromisu dla unijnego sposobu działania, Rada funkcjonuje na podstawie uzgodnionych i wiążących procedur, a jej prace są na ogół kształtowane przez etos ugody i szacunku.

Zarówno wiążące procedury, jak i duch, w jakim są one wdrażane, sprawiają, że bardzo rzadko zdarza się, aby państwo członkowskie takie jak Irlandia zostało w Radzie „przegłosowane” w sprawie jakiegokolwiek propozycji. Chociaż, podobnie jak

każde państwo członkowskie, rzadko uzyskujemy w negocjacjach wszystko, czego chcemy, niemal zawsze osiągamy wystarczająco wiele z naszych priorytetowych celów, aby poprzeć propozycję, która ostatecznie się wyłania.

Na każdym szczeblu Rady, a także w Radzie Europejskiej, stopniowe rozszerzanie UE na przestrzeni lat — z sześciu krajów do 27 — doprowadziło do koniecznej ewolucji sposobu prowadzenia prac. Tak zwane „tours de tables”, czyli „rundy przy stole”, podczas których każde państwo członkowskie wypowiada się na dany temat, siłą rzeczy stały się coraz rzadsze. Każda dyskusja, w której każde państwo członkowskie oraz Komisja Europejska miałyby przedstawiać swoje stanowisko przez, powiedzmy, po 10 minut, trwałaby około 5 godzin. Chociaż takie „tours de tables” nadal zdarzają się okazjonalnie przy wyjątkowo ważnych tematach, negocjatorzy stali się bardziej sprawni i elastyczni w tym, jak i kiedy zabierają głos. Chociaż każde państwo członkowskie zachowuje prawo do wypowiedzi, gdy poprosi o głos, skuteczność i wpływ coraz częściej wymagają strategii, selektywności i zwięzłości wystąpień.

Chociaż proces negocjacyjny siłą rzeczy stał się bardziej złożony i wymagający wraz z rozszerzaniem się Unii Europejskiej, uderzające jest to, jak bardzo proces ten zachował swoją skuteczność i inkluzywność. Obawa, że UE nie będzie mogła skutecznie się rozszerzać, ponieważ stanie się niewydolna, okazała się „psem, który nie zaszczekał”. Dalsze rozszerzenie w przyszłości będzie oczywiście stawiało dodatkowe wyzwania.

Sojusze

Rozwijanie sojuszy w ramach Rady ma zasadnicze znaczenie dla ochrony i promowania interesów państwa członkowskiego.

Niektóre ugrupowania państw członkowskich mają długą historię, jak na przykład „BENELUX”, który łączy Belgię, Niderlandy i Luksemburg jeszcze od czasów sprzed powstania samej UE.

Inne sojusze rozwijały się z czasem na podstawie wspólnych interesów w szerokim obszarze polityki, takim jak rolnictwo czy opodatkowanie, albo ograniczały się do takich obszarów. Jeszcze inne tymczasowe sojusze odnoszą się do konkretnej propozycji lub nawet do jej określonego aspektu.

Irlandia współpracuje blisko z innymi państwami członkowskimi lub grupami państw

członkowskich, stosownie do potrzeb, zwłaszcza gdy zidentyfikowano wspólne priorytety. Uznaliśmy, że choć szczególnie sensowne jest współdziałanie z krajami o podobnym spojrzeniu, powinniśmy wykorzystywać każdą okazję, aby wpływać na każde inne państwo członkowskie w każdej sprawie dla nas istotnej. Jesteśmy jednym z nielicznych krajów mających ambasadę w każdym innym państwie członkowskim i po Brexicie wzmocniliśmy nasze ambasady w stolicach europejskich, zwłaszcza te najważniejsze.

Konferencje międzyrządowe

Państwa członkowskie negocjują od czasu do czasu również w innym kontekście, mianowicie na konferencji międzyrządowej, czyli „IGC”. Traktaty UE przewidują zwołanie IGC, jeśli państwa członkowskie chcą zmienić podstawowe traktaty Unii Europejskiej.

Choć rola IGC jest określona w traktatach UE, sama w sobie nie jest ona instytucją UE, co odzwierciedla użycie słowa „międzyrządowa”. Jest raczej formą, w której państwa członkowskie mogą dokonywać zmian zakresu działania UE, jej procedur lub instytucji.

Każda decyzja na konferencji międzyrządowej wymaga jednomyślności. W większej i bardziej zróżnicowanej Unii Europejskiej osiągnięcie tego staje się coraz trudniejsze. Oznacza to jednak, że żadna zmiana traktatów UE nie może zostać narzucona państwu członkowskiemu. Każdy rząd krajowy musi nie tylko zatwierdzić porozumienie osiągnięte pod koniec negocjacji, w których uczestniczył, ale następnie także uzyskać akceptację zmian traktatowych na poziomie krajowym. W zależności od wymogów konstytucyjnych każdego państwa członkowskiego będzie to wymagało albo referendum — jak ma to miejsce w Irlandii przy każdej istotnej zmianie — albo, w przypadku większości państw członkowskich, zgody parlamentu krajowego. Należy podkreślić, że Unia Europejska nie może uzyskać żadnych nowych kompetencji bez zgody każdego państwa członkowskiego. Wszystkie jej obecne kompetencje zostały przekazane jednomyślnie przez państwa członkowskie.

W przypadku istotnych zmian traktatowych IGC jest obecnie zazwyczaj przygotowywana przez Konwent Europejski — duże ciało deliberacyjne, w którym uczestniczą nie tylko rządy krajowe, ale także przedstawiciele parlamentów narodowych, a także przedstawiciele Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Irlandzkie prezydencje w UE odegrały centralną rolę w kształtowaniu i wypracowywaniu porozumień podczas kilku wcześniejszych konferencji międzyrządowych.

Tłum. ED Piotrków ze wsparciem AI