

**Rada Unii Europejskiej**  
**Organizacja i sposób działania**



Uniwersytet Warszawski  
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych

**Kamil Ławniczak**

**Rada Unii Europejskiej  
Organizacja i sposób działania**

Warszawa 2014

Recenzja  
dr Marta Witkowska (UW)

Redaktor prowadzący  
Jarosław Szczepański

Projekt okładki  
Tomasz Kasperczyk

- © Copyright by Kamil Ławniczak, Warszawa 2014
- © Copyright by Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014



Wydawca:  
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytet Warszawski  
ul. Krakowskie Przedmieście 3  
00-927 Warszawa  
tel./fax (+48) 22 55 20 293  
[www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl](http://www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl)

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawcy.

ISBN 978-83-63183-68-4

Arkuszy wydawniczych: 7,5

Druk i oprawa: Zakład Graficzny UW. Zam. 704/2014

## Spis treści

<b>Rozdział pierwszy:</b> Wprowadzenie. Badanie organizacji i sposobu działania Rady Unii Europejskiej . . . . .	9
<b>Rozdział drugi:</b> Wielowarstwowa struktura Rady . . . . .	15
<b>Rozdział trzeci:</b> Rada jako część systemu politycznego Unii Europejskiej . . . . .	45
<b>Rozdział czwarty:</b> Podejmowanie decyzji w Radzie. Negocjacje . . . .	67
<b>Rozdział piąty:</b> Procesy socjalizacji w Radzie Unii Europejskiej . . .	95
<b>Bibliografia</b> . . . . .	105
<b>Streszczenie w języku angielskim</b> . . . . .	113
<b>Streszczenie w języku rosyjskim</b> (tłum. Damian Kondzielewski) . .	114

# Table of Contents

<b>Chapter One:</b> Introduction. Studying the organisation and functioning of the Council of the European Union . . . . .	9
<b>Chapter Two:</b> Multi-layered structure of the Council . . . . .	15
<b>Chapter Three:</b> The Council within the political system of the European Union . . . . .	45
<b>Chapter Four:</b> Decision making in the Council. Negotiations . . . . .	67
<b>Chapter Five:</b> Socialisation and the Council of the European Union . . . . .	95
<b>Bibliography</b> . . . . .	105
<b>Abstract in English</b> . . . . .	113
<b>Abstract in Russian</b> (translated by Damian Kondziewski) . . . . .	114

# Содержание

<b>Глава первая:</b> Введение. Исследование организации и способа функционирования Совета Европейского Союза . . . . .	9
<b>Глава вторая:</b> Многослойная структура Совета . . . . .	15
<b>Глава третья:</b> Совет как часть политической системы Европейского Союза . . . . .	45
<b>Глава четвёртая:</b> Принятие решений в Совете. Переговоры . . . . .	67
<b>Глава пятая:</b> Процессы социализации в Совете Европейского Союза . . . . .	95
<b>Библиография</b> . . . . .	105
<b>Резюме на английском языке</b> . . . . .	113
<b>Резюме на русском языке</b> (перевод: Дамиан Кондзелевски) . . . . .	114





## Wprowadzenie. Badanie organizacji i sposobu działania Rady Unii Europejskiej

Mimo że organizacji i sposobowi działania Rady Unii Europejskiej (RUE) poświęcono liczne publikacje, zainteresowanie tą instytucją wydaje się, w porównaniu na przykład do Parlamentu Europejskiego (PE), umiarkowane i mało staranne. Zdaniem Fiony Hayes-Renshaw i Hellen Wallace wynika to z postrzegania Rady jako instytucji prostej i nieciekawej, podobnej do organów typowych organizacji międzynarodowych, w przeciwieństwie do innych instytucji Unii Europejskiej (UE), niemających odpowiedników gdzie indziej. Taka perspektywa jest jednak złudna. Choć Radzie Unii Europejskiej pozornie brakuje uroku, ma ona szereg specyficznych i interesujących cech<sup>1</sup>.

Rada Unii Europejskiej zajmuje centralną pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, tworząc wraz z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską (KE) tak zwany „trójkąt instytucjonalny” – ośrodek decyzyjny metody wspólnotowej, silnik napędzający zdecydowaną większość działań integracyjnych w Europie. Traktaty<sup>2</sup> powierzają Radzie kompetencje prawodawcze, budżetowe, kreacyjne, kontrolne i międzynarodowe. Jest ona areną negocjacji między państwami członkowskimi i zarazem kluczowym aktorem w uzgodnieniach międzyinstytucjonalnych. Wielowarstwowa<sup>3</sup> Rada zawiera

---

<sup>1</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 3–5.

<sup>2</sup> Pojęcie to pisane wielką literą oznacza tu dwa podstawowe Traktaty konstytuujące Unię Europejską, to znaczy *Traktat o Unii Europejskiej* i *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Wersje skonsolidowane obu traktatów: Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012.

<sup>3</sup> W literaturze można spotkać się z wymiennym stosowaniem takich określeń jak poziomy, warstwy czy szczeble. Termin „poziom” (*level*), jako że najczęściej używany jest w kontekście geograficznym (np. poziom regionalny, narodowy, ponadnarodowy, *vide*: J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 32–35) wydaje się tu nieodpowiedni. W niniejszej publikacji wyróżnia się dwa szczeble Rady: polityczny i urzędniczy, jak również wiele warstw (*layers*), przez które przepływają decyzje (ich liczba jest różna w zależności od dziedziny). *Vide*: J. Lewis, *The Council of the European Union and the European Council*, w: *European Union Politics*, red. M. Cini, N.P. Borragán, s. 146–150; F.M. Häge, *Decision-Making in the Council of the European Union. The Role of Committees*, Leiden 2008, rozprawa doktorska udostępniona na stronie Uniwersytetu w Lejdzie: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/13222>.

w sobie istotny organ przekrojowy, obejmujący całość polityk Unii, którym jest Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper, z francuskiego *Comité des représentants permanents*), jednak większość jej prac odbywa się w organach sektorowych, zajmujących się jedynie określonymi politykami UE. Jedna Rada spotyka się zatem w dziesięciu różnych składach ministerialnych, a na szczeblu urzędniczym funkcjonują liczne specjalistyczne organy przygotowawcze<sup>4</sup>.

Niniejsza publikacja ma na celu przedstawienie syntezy aktualnego stanu badań nad tym, co wyróżnia Radę spośród instytucji Unii. Kolejne rozdziały dotyczyć będą zatem struktury Rady, jej roli w systemie politycznym Unii oraz sposobu podejmowania decyzji w tej instytucji, jak również pomijanego często znaczenia procesów socjalizacji dla sposobu działania Rady. Niniejszy rozdział poświęcony zostanie perspektywom badań RUE. Krytyczna refleksja nad problemami metodologicznymi odróżnia uprawianie nauk o polityce od innych rodzajów działalności związanej z polityką, na przykład dziennikarstwa. Analiza politologiczna musi opierać się na pewnych założeniach określających czego, o czym oraz w jaki sposób można się dowiedzieć<sup>5</sup>. Zadanie tych pytań w stosunku do przedmiotu niniejszej książki przekłada się na:

- a) określenie głównych tematów badań dotyczących Rady;
- b) wskazanie rodzajów dostępnych na jej temat danych;
- c) zwrócenie uwagi na praktyczne problemy związane z badaniem RUE;
- d) wyróżnienie podejść teoretycznych i metod badawczych, które można zastosować w dociekaniach przy uwzględnieniu trzech powyższych elementów.

W tej publikacji wyodrębniono cztery grupy tematów dotyczących Rady Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Po pierwsze, są to kwestie dotyczące wewnętrznej struktury tej instytucji, takie jak znaczenie interakcji między szczeblem politycznym a szczeblem urzędniczym Rady, działania prezydencji i funkcje wypełniane przez Sekretariat Generalny (SG). Druga grupa obejmuje zagadnienia związane z rolą Rady w systemie politycznych UE, zwłaszcza jej relacje z pozostałymi instytucjami i problem autonomii względem państw członkowskich. Po trzecie, kluczowym obszarem badań jest proces decyzyjny w Radzie. Tematyka ta należy do żywych, istotnych i budzących spory między badaczami, tym bardziej, że wpływ Rady na decyzje podejmowane w Unii jest kluczowy. Znaczenie ma tu zwłaszcza analiza sposobu dochodzenia do rozstrzygnięć w drodze negocjacji,

---

<sup>4</sup> P. Tosiek, *Komitologia. Szczególny system decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007, s. 19; A. Wierchowska, *Instytucjonalny wymiar integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 164–173; S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011, s. 63; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 5–6.

<sup>5</sup> P. Burnham et al., *Research Methods in Politics*, Basingstoke 2008, s. 1, 4; A. Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge 2010, s. 1.

<sup>6</sup> Nieco inne ujęcie wraz z omówieniem przykładów badań, *vide*: K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej*, w: *Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2013, s. 37–45.

podejmowane są również analizy procedur decyzyjnych i próby określania siły głosu poszczególnych państw (ich przedstawicieli) w tym jej formalnych i nieformalnych uwarunkowań. W czwartej grupie znajdują się te badania, które usiłują uwzględnić rolę czynników społecznych związanych z cechami i tożsamością ludzi pracujących w Radzie i zmianami ich dotyczącymi. Na te aspekty funkcjonowania RUE zwraca uwagę zwłaszcza instytucjonalizm socjologiczny (konstruktywizm). W niniejszej publikacji, uznając znaczenie tego nurtu dla aktualnych badań, zwrócono szczególną uwagę na rolę uwarunkowań społecznych oraz poświęcono socjalizacji odrębny rozdział<sup>7</sup>.

Dane dotyczące funkcjonowania Rady można pozyskiwać ze źródeł ogólnodostępnych, takich jak treść podjętych decyzji, wyniki głosowań i oficjalne sprawozdania z posiedzeń organów RUE. Niektóre dokumenty nie są dostępne bezpośrednio, lecz można je uzyskać składając odpowiedni wniosek. Osoba prowadząca badania może ponadto przeprowadzać wywiady z uczestniczącymi w pracach Rady, a niekiedy również zaangażować się w nie (co pozwala na prowadzenie obserwacji).

Ułatwienie dostępu do pierwszej kategorii danych umocniło empiryczne podstawy badań Rady. Możliwość uzyskania pełnych tekstów decyzji, informacji o rezultatów głosowań oraz sprawozdań za pośrednictwem Internetu pozwoliła rozwinąć pewne rodzaje badań, które wcześniej byłyby trudne czy wręcz niemożliwe. Powstały również obszerne bazy danych ilościowych, łączące na przykład wyniki głosowań z określonymi przez ekspertów preferencjami państw w poszczególnych sprawach<sup>8</sup>.

Dostęp do wszelkich informacji o Radzie jest jednak nadal ograniczony ze względu na brak jawności wielu jej działań. Wbrew hasłom na temat przejrzystości i demokratycznej odpowiedzialności kluczowe uzgodnienia w Radzie odbywają się za zamkniętymi drzwiami lub na nieformalnych spotkaniach, całkowicie poza kontrolą mediów i społeczeństwa, a zatem również badaczy<sup>9</sup>.

Przy analizowaniu podjętych decyzji trudno rozgraniczyć wpływ poszczególnych instytucji i organów na ich kształt, wątpliwe jest również założenie, że każda z nich odzwierciedla rozkład preferencji i zasobów poszczególnych aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Ilościowym analizom głosowań umykają motywacje aktorów, a także sytuacje, w których proces podejmowania

---

<sup>7</sup> D. Heisenberg, *How Should we Best Study the Council of Ministers?*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. D. Naurin, H. Wallace, Basingstoke 2010, s. 261–263; A. Niemann, *Explaining...*, s. 1–2; A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation: decision-making in the Council of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 675.

<sup>8</sup> Najbardziej znanym przykładem jest projekt „Decision making in the European Union”. *Vide: The European Union Decides*, red. Robert Thomson et al., Cambridge 2006; R. Thomson, *Resolving Controversy in the European Union. Legislative decision-making before and after enlargement*, Cambridge 2011. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 322; D. Naurin, H. Wallace, *Introduction: from Rags to Riches*, w: *Unveiling...*, s. 3–4.

<sup>9</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 322; D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 262.

decyzji zakończył się porażką – takie dane nie są bowiem udostępniane. Na przykład badacze koalicji przeoczą sytuacje, w których kilka dużych, wpływowych państw doprowadziło do zamknięcia sprawy bez rozstrzygnięcia. Co więcej, decyzje faktycznie przyjmowane są najczęściej jednomyślnie, co stanowi kolejne utrudnienie przy próbie wyciągania wniosków z analiz głosowań<sup>10</sup>.

Trudności z ilościowym ujęciem rzeczywistych rezultatów działania Rady jak i preferencji uczestników procesów decyzyjnych, których kwantyfikacja budzi wątpliwości, kierując badaczy ku analizom procesu podejmowania decyzji o charakterze mieszanym lub jakościowym. Większość badań jakościowych opiera się bezpośrednio lub pośrednio na materiale empirycznym zaczerpniętym z wywiadów. Specyfika wywiadów w wąskim wycinku społeczeństwa pozwala badaczom na znaczną swobodę w dobieraniu rozmówców i używanie wywiadów na różnych etapach dociekań, zarówno w celach eksploracyjnych jak i weryfikacyjnych, a także po to, aby doprecyzować wcześniej sformułowane interpretacje wydarzeń<sup>11</sup>.

Wywiady nie są jednak źródłem danym pozbawionym wad. Sytuacja, w której znajdują się osoby, z którymi przeprowadza się wywiad, może skłaniać je do formułowania wypowiedzi w taki sposób, że będą z perspektywy badacza bezwartościowe lub mylące. Nie zawsze można zweryfikować szczerść rozmówcy, w niektórych przypadkach osoba ta może ponadto nie zauważać tego, co dla prowadzącej wywiad stanowi kluczowy element dociekań<sup>12</sup>.

Obserwacja jest niewątpliwie cenną techniką pozyskiwania danych, ma jednak poważne ograniczenia, wśród których największym jest możliwość jest stosowania wyłącznie przez osoby łączące karierę naukową z doświadczeniem w pracy administracji Rady lub stałych przedstawicielstw państw członkowskich przy Unii Europejskiej.

Wnioskowanie na podstawie ograniczonych dostępnych i możliwych do pozyskania danych musi być prowadzone ostrożnie. Konieczne jest poszukiwanie równowagi między możliwością formułowania uogólnień, operacjonalizacją oraz wiernością pierwotnej treści poszczególnych koncepcji teoretycznych. Problemem jest również niejednoznaczność licznych obserwacji, które można wyjaśnić z pomocą kilku odmiennych teorii. Pociąga to za sobą konieczność formułowania większej liczby bardziej precyzyjnie ujętych implikacji poszczególnych podejść teoretycznych dla materiału empirycznego. Wspomnieć należy również o błędach, które pojawiają się w trakcie procesu badawczego, a nie-

---

<sup>10</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 275; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 67–68; D. Naurin, R. Lindahl, *East-North-South: Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement*, w: *Unveiling...*, s. 67.

<sup>11</sup> P. Burnham et al., *Research Methods in Politics*, Basingstoke 2008, s. 231–244; J. Wiśniewska, *Wywiad jako technika gromadzenia danych w badaniach jakościowych*, w: *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Warszawa 2013, s. 60–62.

<sup>12</sup> D. Naurin, R. Lindahl, *op.cit.*, s. 68; D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 269–270; A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 672; A. Niemann, J. Mak, *op.cit.*, s. 736–738.

kiedy zostają utrwalone w publikacjach, również tych renomowanych. Niekiedy samo podejście do dociekań i sposób interpretacji danych budzi wątpliwości, zwłaszcza gdy wydaje się mieć istotny wpływ na stawiane wnioski<sup>13</sup>.

Jak wskazano wyżej, metody stosowane w badaniach Rady Unii Europejskiej dzieli się na ilościowe i jakościowe. Te pierwsze mają różne szczegółowe zastosowania – najważniejsze z nich zostaną przedstawione w rozdziale trzecim. Formalne i ilościowe modele, oprócz roli jaką pełnią w instrumentarium badawczym, wpływają również na postrzeganie rzeczywistości przez decydentów w państwach członkowskich<sup>14</sup>. Badania stosujące metody statystyczne przynoszą często interesujące rezultaty. Metody te nie pozwalają jednak na wyjście poza opisywanie związków przyczynowo-skutkowych ku ich wyjaśnianiu poprzez uwzględnienie mechanizmów przyczynowych. Przewidywania modeli formalnych i analiz ilościowych okazują się ponadto często odległe od rzeczywistości, co skłania do uznania ich za nadal niewystarczająco dopracowane, by mogły stanowić samodzielne narzędzia badawcze. Obiecujące wydaje się natomiast łączenie metod ilościowych i jakościowych, na przykład na różnych etapach procesu badawczego<sup>15</sup>.

Badania jakościowe to najczęściej studia przypadków. Dąży się w nich, poprzez zrozumienie doświadczeń konkretnych ludzi, do zrozumienia lub wyjaśnienia szerszych zjawisk i procesów społecznych<sup>16</sup>. W przypadku Rady badania jakościowe umożliwiają prowadzenie dociekań silniej osadzonych w kontekście, a przez to lepiej odnoszących się do takich kluczowych cech tej instytucji jak „gęstość normatywna”, skutkująca różnicami między formalnymi procedurami a nieformalnymi sposobami postępowania faktycznie w niej obowiązującymi czy ukierunkowaniem osób prowadzących negocjacje w organach Rady na poszukiwanie rozwiązań poprzez deliberację<sup>17</sup>.

Na wyższym poziomie podejście do badań Rady podzielić można na linii sporu międzyparadygmatycznego między racjonalizmem a konstruktywizmem. Ten kluczowy wymiar różnorodności badań nad RUE będzie uwydatniony w tej książce. Wielu badawczy podkreśla potrzebę dialogu między nimi i wskazuje,

---

<sup>13</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 11; A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 665, 672, 675. Przykład błędu rzeczowego: S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 67. Podejście do dociekań mogące wpływać na wnioski (zwłaszcza sposób zadawania pytań): J. Beyers, G. Dierickx, *The working groups of the Council of the European Union: supranational or intergovernmental negotiations?*, „Journal of Common Market Studies” 1998, nr 3, s. 297–298. Słabo uzasadniona interpretacja danych – łączenie „ważności” aktu prawnego z liczbą motywów: F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 100.

<sup>14</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 314–317.

<sup>15</sup> A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 672; F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 10; R. Mayntz, *Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena*, „Philosophy of the Social Sciences” 2004, nr 2, s. 237–238; D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 237–238.

<sup>16</sup> Zalety i ograniczenia studiów przypadku, *vide*: K. Ławniczak, *Process tracing. Śledzenie mechanizmów przyczynowych*, w: *Metody jakościowe...*, s. 71–72; J. Wiśniewska, *op.cit.*, s. 58.

<sup>17</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 261–262, 271–273, 276; A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*, s. 125–126.

że zarówno podejścia mieszczące się w jednym jak i drugim nie dostarczają samodzielnie pełnego obrazu interakcji w RUE. Należy zatem poddawać je konkurencyjnej weryfikacji i pozostawać otwartym na perspektywę ich łączenia w różnych konfiguracjach. Można również jednak obawiać się o spójność tego rodzaju prób<sup>18</sup>.

Za Antje Wiener i Thomasem Diezem można również podchodzić do zbioru różnorodnych teorii jako „skrzynki z narzędziami”. Każda z nich ma właściwe sobie zastosowanie i może ukazywać inne aspekty przedmiotu badania, różne wymiary działań Unii Europejskiej i jej instytucji. Do badacza należy decyzja, które z nich uwydatnić, wybierając tę, a nie inną teorię<sup>19</sup>.

\* \* \*

Kolejne rozdziały niniejszej książki składają się z opracowanych i uzupełnionych stosownie do przedstawionych wyżej celów fragmentów rozprawy doktorskiej „Podejmowanie decyzji w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywistycznej”, napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Konstantego Adama Wojtaszczyka.

Publikacja powstała w ramach projektu „Rada Unii Europejskiej. Struktura, rola, perspektywy badawcze”, zrealizowanego na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego ze środków przyznanych w ramach konkursu na finansowanie projektów badawczych służących rozwojowi uczestników studiów doktoranckich.

---

<sup>18</sup> J. Jupille, J.A. Caporaso, J.T. Checkel, *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, „Comparative Political Studies” 2003, nr 1–2; J. Lewis, *Institutional Environments And Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, „Comparative Political Studies” 2003, nr 1-2, s. 101–102, 120–122. Istotny jest również potencjał badań interdyscyplinarnych, jak i przekraczanie barier wewnątrz dyscypliny nauk o polityce, *confer*: K. Ławniczak, *Potencjał konstruktywizmu w studiach nad Unią Europejską*, w: *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2014; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 313.

<sup>19</sup> T. Diez, A. Wiener, *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford 2009, s. 16–17; *confer*: K. Ławniczak, *Rada...*, s. 47–53.

# Wielowarstwowa struktura Rady

Rada charakteryzuje się wieloma specyficznymi, a przez to interesującymi badawczo cechami. Jest podzielona poziomo według obszarów działań UE oraz pionowo, co tworzy złożoną, wielowarstwową strukturę. Toczą się w niej nieustanne negocjacje o przenikających się właściwościach politycznych, biurokratycznych i technokratycznych. Ciągłość prac RUE sprawia, że dla jej bieżącej działalności kluczowa jest spuścizna wcześniej podejmowanych decyzji i wypracowanych reguł postępowania. Negocjacje w większości wypadków przybierają silnie konsensualną formułę, nawet kosztem długotrwałych poszukiwań porozumienia. Ta ostatnia cecha łączona jest często z socjalizacją i zakorzenieniem na poziomie europejskim osób pełniących w organach Rady funkcję przedstawicieli państw. W wyniku tych procesów mają one działać nie tylko w imię ustalonych w stolicy „interesów narodowych”, lecz również w zgodzie z normami podzielanymi w ich brukselskiej społeczności<sup>20</sup>.

Niniejszy rozdział skupia się na wewnętrznej strukturze Rady. Można w niej wyróżnić, po pierwsze, hierarchę organów składających się z przedstawicieli państw członkowskich opracowujących wszystkie sprawy, którymi zajmuje się Rada i starających się osiągnąć w każdej z nich porozumienie. Po drugie, w strukturze tej funkcjonują dwaj aktorzy wewnątrzinstytucjonalni – Sekretariat Generalny i prezydencja. Spajają oni działania tych organów, pełniąc rolę negocjatorów, twórców kompromisów, koordynatorów międzysektorowych i strażników efektywności działania całej instytucji.

Strukturę RUE określa się w niniejszej publikacji najczęściej jako wielowarstwową. Należy jednak zwrócić uwagę na podstawowy podział, który można w niej wyróżnić – na dwa szczeble: polityczny i urzędniczy. Pierwszy z nich to Rada w ścisłym znaczeniu, a więc posiedzenia ministerialne. Drugi to ogół organów przygotowawczych, od najwyższego i najbardziej wpływowego, czyli Komitetu Stałych Przedstawicieli, po najmniejsze, wyspecjalizowane grupy robocze, o których działaniu wiedzą jedynie nieliczni zainteresowani. Choć to szczebel polityczny, jako jedyny formalnie podejmujący decyzje, budzi

---

<sup>20</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 328.

największe zainteresowanie, dla zrozumienia funkcjonowania Rady fundamentalne znaczenie ma fakt, że kształt dużej części z tych decyzji<sup>21</sup> przesądzony jest jeszcze przed formalną akceptacją przez ministrów<sup>22</sup>.

Szczebel urzędniczy działa tu niczym filtr, odsiewający sprawy w drodze ku posiedzeniom ministrów, aby swój ograniczony czas musieli poświęcać jedynie na to, co koniecznie musi być uzgodnione przez nich osobiście. W tym miejscu pojawia się metafora warstw. Dokumenty w Radzie przepływają ku górze, czyli na posiedzenia ministrów, pokonując drogę o różnej długości i złożoności w zależności od tego, jak zorganizowany jest szczebel urzędniczy w danym sektorze. Warstwy Rady można próbować układać w hierarchię, jednak jej części składowe niełatwo rozdzielić w jednoznaczny sposób na kolejne stopnie, właśnie ze względu na duże zróżnicowanie sektorowe, ale też sposób funkcjonowania i nieoczywiste związki między warstwami. Wśród warstw znajdują się, oprócz składów ministerialnych i Coreperu na szczycie, wyższe komitety (i tworzone w nich podkomitety) oraz dziesiątki stałych i tymczasowych grup roboczych<sup>23</sup>.

Neill Nugent przedstawia jak modelowo wygląda przepływ dokumentów legislacyjnych przez warstwy Rady. Propozycja Komisji Europejskiej analizowana jest najpierw w odpowiedniej grupie roboczej lub kilku grupach równoległe. Grupa robocza, zwykle w ciągu czterech do ośmiu spotkań, uzgadnia sprawozdanie, które przesyła do wyższej warstwy, na przykład jednego z komitetów, najczęściej zaś wprost do Coreperu. Sekretariat Generalny udziela wsparcia w tym względzie, jak również naciska na postępy w pracy. Już na tym etapie udaje się osiągnąć pełne porozumienie w dużej części przypadków, kolejne uzgadnianie są w Komitecie Stałych Przedstawicieli. Ogółem, wedle różnych szacunków, od 65 do 90 procent spraw udaje się uzgodnić na szczeblu urzędniczym. Wszystkie przekazywane są następnie na posiedzenie Rady w składzie ministerialnym – w przypadku punktów już uzgodnionych nie musi on być zgodny tematycznie z decydowaną sprawą, na przykład ministrowie rolnictwa mogą zaakceptować ustalenia dotyczące handlu. Sprawność zarysowanego tu procesu zależy od wielu czynników, wśród których istotne znaczenie ma zaangażowanie prezydencji i charakter dyskutowanego problemu<sup>24</sup>.

## 2.1. Rozmyta hierarchia warstw Rady

Sprawy złożone i trudne nie zawsze przepływają przez warstwy Rady w tak prosty sposób jak opisany powyżej, lecz wędrują w hierarchii w górę i w dół, na

---

<sup>21</sup> Określenie jaka dokładnie to część stanowi przedmiot sporu między badaczami, *vide*: dalsza część niniejszego rozdziału.

<sup>22</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 68.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 70–71.

<sup>24</sup> N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 2010, s. 151–153.



przykład w celu uzyskania na szczelbu politycznym porozumienia dotyczącego pojedynczych, sprawiających szczególne problemy punktów. Pozwala to niejednokrotnie wyjść z impasu i kontynuować na szczelbu urzędniczym rozmowy dotyczące pozostałych spraw. Granice między grupami roboczymi, Coreperem i składami ministerialnymi okazują się wtedy rozmyte. Zaangażowanie organów z poszczególnych warstw Rady w proces decyzyjny ma charakter symbiotyczny – nigdy nie są one od siebie całkowicie odseparowane, ponieważ możliwość kontaktu i współdziałania niesie obopólne korzyści<sup>25</sup>.

## Nieobecni czy nieodzowni? Ministrowie w Radzie UE

Szczelbel polityczny, a zarazem najwyższa hierarchicznie warstwa Rady to składy ministerialne. Ściśle rzecz biorąc „Rada Unii Europejskiej” to właśnie posiedzenia ministrów, czy też, jak precyzuje Traktat o Unii Europejskiej, reprezentantów państw członkowskich na szczelbu ministerialnym, którzy mogą podejmować zobowiązania w imieniu swych stolic. „Szczelbel ministerialny” znaczy rzecz jasna co innego w zależności od kontekstu, tematu posiedzenia, a przede wszystkim państwa członkowskiego – w poszczególnych krajach inaczej przebiega granica między ministrami-politykami a wysokimi urzędnikami<sup>26</sup>.

Ministrowie, niezależnie od tego jaki dokładnie jest ich status, nie uczestniczą w posiedzeniach sami. Biorą w nich udział przedstawiciele Komisji Europejskiej i sekretariatu, oprócz tego każdej z osób reprezentujących państwa członkowskie towarzyszy delegacja urzędników i ekspertów, zespół wspierający ją przed obradami i w czasie posiedzenia. Zadaniem delegacji jest zapewnienie, że osoba występująca w imieniu państwa będzie odpowiednio zaznajomiona z tematyką posiedzenia, będzie rozumiała możliwe konsekwencje dyskusowanych opcji, jak również nie popełni błędów negocjacyjnych<sup>27</sup>.

Liczebność delegacji może zostać ograniczona gdy podczas posiedzenia trudno jest dojść do porozumienia lub uzasadniają to inne powody. Taki zabieg ma stworzyć lepsze warunki dla bezpośrednich rozmów. Może to oznaczać ograniczenie grona osób obecnych na posiedzeniu tylko do ministrów (oraz przedstawicieli KE i SG) lub, w łagodniejszej formie, ministrów w towarzystwie jednego doradcy. Uzyskana w ten sposób atmosfera sprzyjać ma szczerzej komunikacji, wyrażaniu wprost wzajemnych oczekiwań, choć może to pociągać za sobą również większą ostrość dyskusji. Pozwala to jednak na zawieranie bardziej „politycznych” porozumień<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 77; E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2005, s. 610.

<sup>26</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 2; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 14–15, 33.

<sup>27</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 143.

<sup>28</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 60.

Mniej restrykcyjne ograniczanie liczebności delegacji ma również miejsce na co dzień, co wiąże się ze zwiększeniem liczby państw członkowskich. Przy braku dyscypliny w tym względzie prowadzenie posiedzeń mogłoby stać się trudne ze względu na chaos spowodowany liczbą uczestników. Ważne są również względy czysto praktyczne, jak chociażby rozmiary pomieszczeń, w których obraduje RUE<sup>29</sup>.

W Unii Europejskiej współpraca w niektórych dziedzinach nie obejmuje wszystkich państw. Wynikają z tego kolejne ograniczenia składu Rady, czy też prawa głosu na jej posiedzeniach. Dotyczy to zwłaszcza unii walutowej. Kwestie te uregulowane są w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

Jak wspomniano wyżej, Rada nie spotyka się stale w jednym składzie, lecz w wyodrębnionych przedmiotowo formacjach, których listę określa Rada Europejska. Wyjątkiem są dwa składy: Rada do Spraw Ogólnych i Rada do Spraw Zagranicznych, które mają umocowanie traktatowe<sup>31</sup>. Liczba składów Rady zmieniała się, sięgając 22 w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony funkcjonuje dziesięć składów (zobacz niżej)<sup>32</sup>.

Podział prac Rady według sektorów ma szereg konsekwencji. Po pierwsze, w przypadku rządów koalicyjnych, w poszczególnych składach Rady mogą zasiadać przedstawiciele innych partii, nie zawsze zgadzający się we wszystkich sprawach, a niejednokrotnie zabiegający o poparcie innych grup wyborców. Może to nasilać problemy koordynacji prac wewnątrz RUE. Po drugie, ze względu na ograniczony zakres kompetencji UE, niektóre konfiguracje obejmują szeroką i zróżnicowaną problematykę, którą niewiele łączy. Sprawia to, że w istocie funkcjonują one jako zbiór mniejszych składów, gdyż w zależności od planowanego tematu posiedzenia uczestniczą w nich inni ministrowie<sup>33</sup>.

Pomimo ograniczenia liczby konfiguracji, nadal istnieje wyraźny podział według częstotliwości posiedzeń. Obok nielicznych składów pracujących najintensywniej, gdzie ministrowie muszą poświęcać pracy na poziomie unijnym nie mniej uwagi niż sprawom krajowym, istnieją składy rzadziej odbywające posiedzenia, a niektórzy ministrowie spotykają się jedynie okazjonalnie<sup>34</sup>. Poniższa tabela zawiera podstawowe informacje o poszczególnych składach:

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>30</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 136, 139 ust. 4 oraz protokół nr 14.

<sup>31</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 6; *Regulamin wewnętrzny Rady*, w: Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz. Urz. UE L 325 z 11.12.2009, Załącznik, art. 2, ust. 1.

<sup>32</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 38–39; N. Nugent, *op.cit.*, s. 142.

<sup>33</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 45, 62.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 38–39, 47–48.

**Tabela 1:** Składy Rady Unii Europejskiej

Skład Rady	Częstotliwość posiedzeń	Uwagi
Rada do Spraw Ogólnych	co miesiąc	zapewnia spójność pracy pozostałych składów Rady, przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej
Rada do Spraw Zagranicznych	co miesiąc	ma umocowanie traktatowe, większości posiedzeń przewodniczy wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa
Rada do spraw Edukacji, Młodzieży i Kultury	co kwartał	większość spraw wchodzących w zakres tego składu pozostaje w kompetencji państw członkowskich
Rada do spraw Gospodarczych i Finansowych	co miesiąc	skład znany jako „Ecofin”, częste posiedzenia nieformalne, oprócz tego spotkania Eurogrupy
Rada do spraw Konkurencyjności	co dwa miesiące	obejmuje dziedziny: rynek wewnętrzny, przemysł, badania i przestrzeń kosmiczna
Rada do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa	co miesiąc	duże znaczenie w tej dziedzinie ma rozwój obszarów wiejskich
Rada do spraw Środowiska	co kwartał	duże znaczenie w tej dziedzinie mają działania związane ze zmianami klimatu
Rada do spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii	różna	trzy obszary tematyczne w praktyce traktowane są oddzielnie, ministrowie zajmujący się transportem i energią odbywają spotkania co kwartał, a zajmujący się telekomunikacją co pół roku
Rada do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	co dwa miesiące	przedstawiciele Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii nie biorą udziału w podejmowaniu niektórych decyzji
Rada do spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów	co kwartał	dwa posiedzenia w roku dotyczą wyłączenie zatrudnienia i polityki społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Regulamin wewnętrzny...*, art. 2, ust. 2–5; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 42; *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Słownik*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011; *Formacje Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=pl> (dostęp: 15.01.2014).

Ministrowie spotykający się w Radzie, przynajmniej w części składów, często mają podobne doświadczenia i problemy związane z charakterem swych funkcji, co ułatwia porozumienie. Na przykład osoby zajmujące się ochroną

środowiska naturalnego są zazwyczaj w napiętych stosunkach z tymi dbającymi o rozwój przemysłu, a ministrowie odpowiedzialni za finanse publiczne z większością pozostałych, którym trudno pogodzić się z koniecznością ograniczania wydatków w ich resortach<sup>35</sup>.

Rada odbywa każdego roku w składach ministerialnych ogółem do stu posiedzeń. Poza szczególnymi przypadkami mają one miejsce w kwietniu, czerwcu i październiku w Luksemburgu, natomiast przez dziewięć miesięcy w roku odbywają się w Brukseli. Dodatkowo organizuje się około pięćdziesiąt spotkań nieformalnych. Takie posiedzenia, bez protokołów, typowego porządku obrad i związanych z tym reguł, mają na celu stworzenie dodatkowej przestrzeni dla (swobodniejszej) dyskusji i uzgodnień. Próby formalnego ograniczania ich liczby spowodowały, że często nazywane są „seminariami” lub „konferencjami”. Spotkania nieformalne odbywają się najczęściej w kraju prezydencji<sup>36</sup>.

Terminarz posiedzeń przygotowany jest przez kolejne prezydencje z dużym wyprzedzeniem – na siedem miesięcy przed objęciem przewodnictwa. Projekty porządku poszczególnych spotkań Rady prezydencja przedstawia z co najmniej czternastodniowym wyprzedzeniem, zaznaczając w nich, które z punktów mają podlegać głosowaniu podczas posiedzenia. Dokument ten podzielony jest na dwie części: ustawodawczą i nieustawodawczą. Każda z tych części rozróżnia z kolei sprawy uzgodnione już na szczeblu urzędniczym (punkty A) i wymagające dyskusji (punkty B). Ostateczne przyjęcie proponowanego przez prezydencję porządku ma miejsce na początku posiedzenia<sup>37</sup>.

Typowe posiedzenie trwa od dziesiątej do osiemnastej. W jego trakcie osoby reprezentujące państwa mogą zmieniać się stosownie do omawianych spraw. Jest to przydatne, gdyż nierzadko kwestie mieszczące się w jednym składzie Rady należą do kompetencji różnych ministerstw w krajach członkowskim<sup>38</sup>.

Posiedzenie otwiera osoba mu przewodnicząca – z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych jest to przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję. Zazwyczaj rozpoczyna od krótkiego przedstawienia tematyki spotkania, a następnie prosi o zabranie głosu osobę reprezentującą Komisję Europejską, o ile na posiedzeniu omawiane są propozycje legislacyjne zgłoszone przez tę instytucję. Następnie wypowiadają się przedstawiciele państw członkowskich. Z wyjątkiem przypadku, gdy prezydencji zależy na poznaniu opinii każdej z tych osób, unika się zazwyczaj typowego *tour de table*, czyli przekazywania głosu po kolei wokół stołu. Nacisk kładziony jest na swobodną, lecz związłą i konkretną dyskusję. Zadaniem prezydencji jest kierowanie nią w sprawny sposób. W razie potrzeby posiedzenie może zostać przerwane lub odroczone,

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>36</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 143–144; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 48–49; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 1, ust. 3.

<sup>37</sup> *Regulamin wewnętrzny...*, art. 1, ust. 2, art. 3.

<sup>38</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 142–144.

co daje szansę na nieformalne konsultacje między uczestnikami posiedzenia, jak również umożliwia ministrom skontaktowanie się ze stolicami w celu ewentualnego zrewidowania stanowiska<sup>39</sup>.

Usadzenie osób uczestniczących w posiedzeniu Rady wokół stołu jest ściśle określone i odzwierciedla kolejność sprawowania prezydencji. Na krańcach stołu swe miejsca mają, z jednej strony, prezydencja i Sekretariat Generalny, a z drugiej Komisja Europejska. Państwa zajmują pozostałe miejsca w taki sposób, że co pół roku muszą się jedynie przesunąć o jedno miejsce zgodnie z kierunkiem wskazówek zegara – kolejna prezydencja zajmuje miejsce po prawej, a poprzednia po lewej obecnej. Obok głównych uczestników posiedzenia lub bezpośrednio za nimi znajdują się miejsca dla ścisłej delegacji, a nieco dalej dla pozostałych asystentów i innych urzędników<sup>40</sup>.

Ogółem na sali obrad przebywa zatem co najmniej sześćdziesiąt osób biorących udział w posiedzeniu, ponadto liczni tłumacze. Główny nurt posiedzenia wzmacniany jest przy pomocy mikrofonów, używane są również kamery i monitory. W tle nieustannie toczoną są szeptem rozmowy – w ramach delegacji i między nimi. Udział w posiedzeniach RUE wymaga zdolności koncentracji uwagi oraz dużej wytrzymałości, zarówno psychicznej jak i fizycznej<sup>41</sup>.

Dyskusja w Radzie skupia się na tekstach prawnych – ich interpretowaniu, zmienianiu, poprawianiu i redagowaniu. Czyni ją to nieco legalistyczną, pomagając zarazem w zachowaniu porządku i zwartości posiedzeń. Co ważne, jest ona także w dużej mierze nieprzejrzysta. Choć cześć ustawodawcza ma jawny charakter, jej ściśle wyodrębnienie nie jest tak proste, jak wskazywałaby struktura porządków obrad. Treść obrad RUE chroni ponadto tajemnica służbowa<sup>42</sup>.

Z posiedzeń Rady sporządzane są protokoły, nie oddają one jednak w pełni tego, co faktycznie dzieje się w ich trakcie. Na przykład oficjalne głosowania, odbywające się wyłącznie w składach ministerialnych, mają miejsce znacznie rzadziej, niż można się spodziewać<sup>43</sup>.

Wspomniany wyżej podział spraw na punkty A i B wskazuje na kluczową cechę struktury Rady Unii Europejskiej, jaką jest bardzo częste zawieranie kończących negocjacje porozumień poniżej szczebla politycznego. Punkty B stanowią około piętnastu procent ogółu, jednak udział ten jest różny w poszczególnych składach. Mimo że każdy punkt A można „otworzyć” do ponownego przedyskutowania, proporcje te wskazywałyby na małe zaangażowanie ministrów w proces decyzyjny w Radzie (jego „depolityzację”). Taką interpretację kwestionuje Frank Häge. Stwierdza on, że zaangażowanie ministrów może mieć miejsce również na wcześniejszych etapach, co podział na punkty A i B przekłamuje. Przybiera ono postać porozumień bądź stanowisk w poszczególnych

---

<sup>39</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 51.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 49–51.

<sup>41</sup> *Regulamin wewnętrzny...*, art. 14; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 51–52.

<sup>42</sup> *Regulamin wewnętrzny...*, art. 5, art. 6, ust. 1; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 53–54.

<sup>43</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 55–56.

sprawach i tym podobnych interwencji o politycznym charakterze w działaniu szczebla urzędniczego. Co więcej, punkty B nie są zazwyczaj całkowicie zamykane na jednym posiedzeniu. Po sprawdzeniu przez ekspertów prawnych i językowych trafiają na kolejne spotkanie Rady jako punkty A. Häge ocenia, że realne zaangażowanie ministrów dotyczy 35% spraw, a gdy uwzględni się również samą dyskusję sięga 48%<sup>44</sup>.

Wśród czynników wpływających na zaangażowanie ministrów wymienia się istotność i złożoność spraw, udział Parlamentu Europejskiego w procedurze, czy też sposób zajmowania się sprawą preferowany przez prezydencję. Ministrowie dodają sprawom „dramatyczności”, pilności, często nie tyle sami decydując o jakichkolwiek szczegółach, co poprzez zaznaczenie swego zainteresowania motywując niższe warstwy RUE do sprawniejszego poszukiwania kompromisu<sup>45</sup>.

Poważną przeszkodą na drodze do zaangażowania ministrów jest poziom skomplikowania sprawy. Häge stwierdza wręcz, że na szczebel polityczny docierają niezgodnione jedynie te zagadnienia, których prawne konsekwencje są oczywiste lub da się je wyjaśnić w kilku prostych zdaniach. O ile więc zaangażowanie ministrów jest większe niż można by sądzić opierając się na statystykach punktów A i B, jest ono zwykle ograniczone do wybranych, ściśle określonych i mało złożonych spraw. Kryteria ich doboru nie w pełni odpowiadają oczekiwaniom jakie sugeruje podział Rady na szczebel polityczny i urzędniczy. Ten drugi nie wydaje się wystarczająco odpowiedzialny demokratycznie. Tymczasem, jeśli złożoność prawna jest dostatecznym warunkiem, by to właśnie na tym szczeblu podejmowane były w praktyce ostateczne decyzje, proces decyzyjny w RUE cierpi na strukturalny problem legitymizacyjny. Biorąc pod uwagę znaczenie Rady w systemie politycznym UE, problem ten budzi obawy o zgodność sposobu funkcjonowania tej instytucji z wartościami demokratycznymi tworzącymi fundament procesu integracji europejskiej<sup>46</sup>.

Podsumowując, ministrowie pełnią w Radzie kluczową rolę. To oni oficjalnie podejmują wszelkie decyzje i rozwiązują trudne, wrażliwe politycznie problemy. Zarazem jednak w większości przypadków pozostają „nieobecni”, jedynie zatwierdzają decyzje wypracowane i uzgodnione na szczeblu urzędniczym.

## Ambasadorzy o janusowych obliczach

Skoro duża część podejmowanych przez Radę decyzji jest w praktyce kształtowana i uzgadniana na szczeblu urzędniczym, warstwy tworzących go orga-

---

<sup>44</sup> Przy najszerszej definicji jest to nawet 60%. *Vide*: F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 42; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 52–53; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 63–64; A. Kirpsza, *Rada Ministrów bez ministrów? Wpływ struktury organizacyjnej Rady Unii Europejskiej na kształt procesu podejmowania decyzji: perspektywa konstrukttywizmu społecznego*, „*Studia Europejskie*” 2011, nr 4, s. 14.

<sup>45</sup> E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 615

<sup>46</sup> F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 107, 242, 253.

nów przygotowawczych muszą stanowić przedmiot zainteresowania każdego, kto stara się wyjaśnić funkcjonowanie tej instytucji. Na szczycie szczebla urzędniczego znajduje się Komitet Stałych Przedstawicieli, jeden z nielicznych organów przygotowawczych posiadających umocowanie traktatowe<sup>47</sup>.

Coreper jest „motorem Rady” i horyzontalnym spoiwem w tej podzielonej na sektory przedmiotowe instytucji. Bywa nazywany organem, który zarządza Europą i wprawia ją w ruch. Członkowie Komitetu stronią jednak od upubliczniania swojej pracy. Gdy o niej opowiadają w wywiadach udzielanych badaczom, trudno w pierwszej chwili odnaleźć w ich słowach wspomnianą kluczową rolę. Słyszcy się raczej mało zachęcające odniesienia do trudów związanych z tym „długotrwałym, wspólnie przeżywanym męczeństwem”. Stale przebywający w Brukseli członkowie Coreperu ufają sobie nawzajem, uczą się odczytywać intencje i potrzeby partnerów, przyswajają sobie odruch dążenia do konsensusu<sup>48</sup>.

Członkami Komitetu są stali przedstawiciele państw członkowskich przy Unii Europejskiej w randze ambasadorów oraz ich zastępcy, spotykający się oddzielnie. Oznacza to podział Coreperu na dwie części zajmujące się innymi sprawami i pracując niemal całkowicie niezależnie. Ze względu na konwencję grupowania spraw w agendzie Komitetu, skład grupujący stałych przedstawicieli nazywa się Coreper II, a ten złożony z ich zastępców Coreper I. Coreper II ma zatem wyższą rangę, zajmuje się dziedzinami najbardziej politycznie wrażliwymi: wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, kwestiami ekonomiczno-finansowymi, sprawiedliwością i sprawami wewnętrznymi, a także przygotowuje posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych. Coreper I odpowiada za pozostałe (według niektórych bardziej techniczne) obszary unijnej współpracy<sup>49</sup>.

Obu konfiguracjom Komitetu asystują urzędnicy, zbierający się w grupach zwanych odpowiednio „Antici” (Coreper II) i „Mertens” (Coreper I)<sup>50</sup>. Asystenci przygotowują posiedzenia Coreperu pod względem proceduralnym, zbierają informacje i podejmują wstępne rozmowy. Mogą również zastępować nieobecnych ambasadorów na posiedzeniach<sup>51</sup>.

Coreper jest organem znajdującym się na granicy szczebla urzędniczego i politycznego – stanowi tym samym ważny punkt koordynacji prac całej struktury Rady. Usuwa pojawiające się problemy i zapewnia niezakłócony przebieg procesu decyzyjnego. Komitet przygotowuje obrady ministrów i dba o ich spójność, zwłaszcza międzysektorową. Jest on również zobowiązany do dbania o przestrzeganie:

- a) zasad takich jak legalność, pomocniczość czy proporcjonalność;
- b) wymogu przedstawiania uzasadnień podejmowanych decyzji;

<sup>47</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 7, *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 240, ust. 1.

<sup>48</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 72, 80; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 63.

<sup>49</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 73–74; N. Nugent, *op.cit.*, s. 144.

<sup>50</sup> Nazwy te pochodzą od nazwisk ich pierwszych przewodniczących.

<sup>51</sup> Zastępcy stałych przedstawicieli nie zastępują ich bowiem w ścisłym znaczeniu tego słowa. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 75; N. Nugent, *op.cit.*, s. 144.

- c) podziału kompetencji między instytucjami UE;
- d) przepisów budżetowych;
- e) procedur;
- f) wymogów przejrzystości;
- g) standardów jakości redakcyjnej tekstów prawnych.

Coreper, zgodnie z regulaminem wewnętrznym RUE, ma analizować z wyprzedzeniem wszystkie punkty porządku obrad Rady i starać się osiągnąć porozumienie w jak największej liczbie przypadków. Z wyjątkiem niektórych spraw o charakterze proceduralnym, Coreper nie podejmuje decyzji w imieniu ministrów, lecz je w istotnej mierze kształtuje. Przekazuje na posiedzenie Rady gotowe rozwiązania – całkowicie uzgodnione lub zredukowane do jasno określonych opcji<sup>52</sup>.

Oznacza to, że Komitet nie jest jedynie filtrem, który w prosty i schematyczny sposób rozdziela sprawy według ich „techniczności” bądź „polityczności”, lecz instytucją kluczową dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Rady. Dzięki swej nieprzejrzystości stanowi miejsce sprzyjające zawieraniu porozumień. Odnajdując potencjalne problemy i proponując spektrum możliwych do przyjęcia, zgodnych z zasadami i spójnych legislacyjnie rozwiązań, Coreper ułatwia dyskusje ministrom. W pewnej mierze zapewnia również, by nie przekraczali granic ważnych dla utrzymania długofalowej stabilności Unii<sup>53</sup>.

Komitet jest również aktywny w dialogu między Radą, Komisją i Parlamentem. Coreper musi się angażować zwłaszcza w kontakty z tym ostatnim i brać pod uwagę jego stanowisko przygotowując posiedzenia ministrów<sup>54</sup>.

Praca Komitetu opiera się na częstych posiedzeniach, odbywających się co tydzień we środy. Bierze w nich udział, oprócz ambasadorów (bądź ich zastępców), niewielka grupa doradców, jak również reprezentujący Komisję Europejską urzędnik z jej sekretariatu. Agendę dla obu składów Coreperu ustala prezydencja we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady. Porządek obrad podzielony jest na dwie części numerowane cyframi rzymskimi, odpowiadające punktom A i B z posiedzeń ministerialnych. Sprawy co do których udało się osiągnąć pełne porozumienie w niższych warstwach trafiają do części I, a te które wymagają dalszych uzgodnień znajdują się w części II<sup>55</sup>.

Dyskutując nad punktami porządku obrad członkowie Komitetu co do zasady kierują się instrukcjami otrzymanymi od swych politycznych zwierzchników. Jednakże, ze względu na swój wysoki status i zaufanie, którym się cieszą, pozostawia im się zazwyczaj pewien margines swobody przy ich interpretowaniu i wykonywaniu. Wynika to z przeświadczenia, że nie będą tej swobody nadużywać, dbając o to, by ich ustalenia nie zostały odwołane przez ministrów

<sup>52</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 145; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 19.

<sup>53</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 77; *vide*: J. Lewis, *The Janus Face of Brussels. Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, w: *International Institutions and Socialization in Europe*, red. J.T. Checkel, Cambridge 2007, s. 146–147.

<sup>54</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 76–78.

<sup>55</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 144; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 75–76, 78.



na posiedzeniu Rady. Ma to duże znaczenie dla ich reputacji zarówno w stolicy jak wśród partnerów w Brukseli<sup>56</sup>.

Coreper nie głosuje oficjalnie nad sprawami merytorycznymi, nawet jeśli na poziomie ministerialnym można podjąć decyzję większością kwalifikowaną. Jedynie kwestie proceduralne rozstrzygane są niekiedy w głosowaniach (zwykłą większością). Niektórzy badacze zwracają jednak uwagę, że członkowie Coreperu, jeśli znają nawzajem swoje stanowiska, mają świadomość tego, czy dana propozycja uzyskalaby wymagane poparcie czy nie. W takim ujęciu negocjacje toczą się zatem „w cieniu głosowania”<sup>57</sup>.

Duża część pracy Komitetu odbywa się poza formalnymi posiedzeniami, poprzez zaaranżowane lub przypadkowe spotkania nieformalne. Rozmowy między ambasadorami toczą się na korytarzach, przy posiłkach, w czasie przyjęć dyplomatyczny czy w innych sytuacjach wynikających ze stałego zamieszkiwania w Brukseli. Stanowią one nieodzowny element starań na rzecz wypracowania kompromisowych uzgodnień w sprawach, którymi zajmują się oni później na posiedzeniach oficjalnych<sup>58</sup>.

Rozwijane w ten sposób zakorzenienie w środowisku unijnym konstytuuje szczególną rolę członków Coreperu, którą obrazuje przywoływany w literaturze wizerunek Janusa, rzymskiego boga o dwóch przeciwstawnie skierowanych obliczach. Ambasadorowie są w stolicach postrzegani jako eksperci od zawiłości funkcjonowania Unii Europejskiej. Jednocześnie cieszą się w Brukseli opinią osób doskonale poinformowanych o sprawach swych państw, są bowiem wykwalifikowanymi, doświadczonymi urzędnikami wysokiej rangi w krajowej hierarchii. Dzięki dobrej znajomości nastrojów w kraju, a także żywym kontaktom z pozostałymi stałymi przedstawicielami, są oni w stanie z dużą wprawą określać, co jest możliwe do zaakceptowania na obu poziomach, co będzie wymagało dłuższego przekonywania, jakie argumenty okażą się skuteczne, a które są chybione, jak również jakiego rodzaju decyzje są całkowicie nie do przyjęcia<sup>59</sup>.

Komitet Stałych Przedstawicieli nie jest spoiwem wyłącznie wewnętrznej struktury Rady UE. Jego członkowie są również żywymi łącznikami między rządami krajowymi a poziomem polityki unijnej. Dzięki zakorzenieniu zarówno w kontekście krajowym jak i w środowisku ponadnarodowym wyrabiają sobie unikalne spojrzenie na oba te poziomy<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 79; *confer*: J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 138, 150.

<sup>57</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 80.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 80. Sposób pracy Coreperu zapewnia szczególną dyskrecję, *vide*: J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 155.

<sup>59</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 73–75.

<sup>60</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 73, 80; J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 137.

## Techniczna polityka w grupach roboczych Rady

Coreper może tworzyć grupy robocze i komitety, stanowiące niższe warstwy szczebla urzędniczego Rady. Jest ich około 150, a ich wykaz prowadzi Sekretariat Generalny. W skład tych organów wchodzi krajowi urzędnicy, a za zadanie mają doradzenie wyższym warstwom Rady, co oznacza przede wszystkim szczegółowe rozpatrywanie propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej<sup>61</sup>.

Jak dowodzi Frank Häge, Rada w coraz większym stopniu funkcjonuje w oparciu o te warstwy. Nie tylko rośnie liczba dni posiedzeń grup roboczych w ujęciu bezwzględnym, lecz również w porównaniu do warstw wyższych wzrasta udział tych organów w ogólnym nakładzie pracy w Radzie. Można stwierdzić, że to właśnie przyglądające się szczegółom organy przygotowawcze stanowią merytoryczną podporę całego procesu integracji. Rozstrzygają podstawowe dylematy i filtrują strumień spraw do załatwienia w drodze do Coreperu i na posiedzenia ministrów<sup>62</sup>.

Konwencjonalne ujęcie działania tych „filtrów” przypisuje grupom roboczym rolę „techniczną”. Mają one rozstrzygać tak zaklasyfikowane punkty sporne, przesyłając do góry wszystko to, co ma charakter „polityczny”. Takie rozumienie własnej roli jest głęboko zakorzenione wśród członków grup roboczych. Jak pokazuje przykład, który przytaczają Eve Fouilleux, Jacques de Maillard i Andy Smith, przekonanie o „techniczności” grup roboczych okazuje się niekiedy silniejsze niż pamięć. Jeden z ich rozmówców był pewien, że pewna wyraźnie „polityczna” sprawa musiała być przekazana do Komitetu Stałych Przedstawicieli, mimo że w istocie została rozstrzygnięta w jego „technicznej” grupie roboczej<sup>63</sup>.

Podobnie jak granice między warstwami, podział spraw na „techniczne” i „polityczne” okazuje się przy bliższej obserwacji rozmyty i tak jak wiele szczegółów działania Rady nieoczywisty. Posługiwanie się tymi pojęciami w strukturze Rady ma często instrumentalne motywacje, stają się one narzędziami konstruowania rzeczywistości. Osoby, które potrafią ich skutecznie używać mogą kreować, wzmacniać lub osłabiać procesy polityzacji lub depolityzacji danej kwestii. Tym samym dyskurs wewnątrz Rady UE może mieć konsekwencje dla efektów jej działania – odbierać władzę jednym i przekazywać drugim. Nieprecyzyjna dychotomia „technicznego” i „politycznego” pozwala podejmować decyzje w tych warstwach, w których najłatwiej będzie o kompromis – nie tylko międzyrządowy, lecz również międzysektorowy. Grupy robocze, mimo że „techniczne”, są więc w pełni polityczne, choć zdepolityzowane. Rodzi to wątpliwości dotyczące konsekwencji zwiększonej efektywności procesu decyzyjnego w Radzie dla jego legitymizacji<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> *Regulamin wewnętrzny...*, art. 19, ust. 3; N. Nugent, *op.cit.*, s. 145–146.

<sup>62</sup> F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 34–35; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 96, 99.

<sup>63</sup> E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 612–613.

<sup>64</sup> E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 611–612, 620.

Codziennie odbywa się kilkanaście posiedzeń grup roboczych. Wbrew obiegowemu obrazowi spotykają się one w dość licznym gronie, nawet do pięciu osób na delegację, co oznacza ponad sto osób na posiedzeniu, nie licząc tłumaczy<sup>65</sup>.

Mimo tej liczebności grupy robocze działają, wedle osób obserwujących ich pracę, wyjątkowo dobrze. Radzą sobie z ogromem obowiązków dzielących otrzymanie nowego dokumentu od przekazania sprawozdania do wyższych warstw RUE. Obowiązują je formalne przepisy regulaminu wewnętrznego Rady, lecz również rozmaite nieformalne konwencje i zasady postępowania. Pracę grup roboczych podzielić można na dwie kategorie. Po pierwsze, mogą zajmować się nowym projektem nadesłanym przez Komisję. Wówczas dyskutowane są kolejno wszystkie jego punkty. Opierając się na instrukcjach ze stolic urzędnicy starają się już na tym etapie porozumieć w jak największej liczbie spraw. Sprawozdanie z pracy nad takim aktem zawiera informacje o tym, co udało się uzgodnić, a co nie. Drugi przypadek to sprawa, która wraca na posiedzenie grupy roboczej. Jej członkowie nie omawiają wówczas wszystkiego, lecz skupiają się na tych kwestiach, które okazały się problematyczne<sup>66</sup>.

Podczas prac grup roboczych ich członkowie mogą niekiedy naginać lub reinterpretować swoje instrukcje. Korzystają ze swojej specjalistycznej wiedzy i innych dostępnych im środków, by skutecznie dążyć do kompromisu. Nie są jednak odseparowani ani od reszty Rady UE, ani od państw członkowskich, ani też od innych instytucji Unii, czy wreszcie od grup interesu i innych podmiotów zainteresowanych przedmiotem ich prac. Zwłaszcza Komisja Europejska i Parlament stanowią tu partnerów, których nie wolno lekceważyć. Od początku, już na tym etapie procesu decyzyjnego w Radzie, należy poświęcać czas na rozmowy z nimi<sup>67</sup>.

Jakościowy charakter tego, co dzieje się w grupach roboczych stanowi jedną z głównych różnic między racjonalistycznymi i konstruktywistycznymi opisami działania RUE. Czy niższe warstwy Rady są jedynie kanałami ekspresji i uzgadniania interesów narodowych, czy też zachodzą w nich społeczne procesy redefiniowania tych interesów? Czy oprócz roli mediacyjnej w stosunkach między poszczególnymi rządami i szerzej między poziomami narodowym i ponadnarodowym, stanowią również miejsce przeformułowywania stanowisk wewnątrz instytucji i wewnątrz państw?<sup>68</sup>

Racjoniści twierdzą, że rola grup roboczych jest ograniczona. Urzędnicy w nich pracujący starają się przede wszystkim „dobrze wykonywać swoją pracę”, unikać uznania za winnych złych decyzji i działać tak, by cieszyć się

---

<sup>65</sup> Przez Radę przewijają się zatem codziennie tysiące urzędników. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 68, 96; N. Nugent, *op.cit.*, s. 145.

<sup>66</sup> J. Howorth, *Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism?*, „Cooperation and Conflict” 2012, nr 4, s. 437; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 21; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 68–69, 97–99.

<sup>67</sup> E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 612.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 609–610.

uznaniem przełożonych ze szczebla politycznego<sup>69</sup>. Konstruktywiści podnoszą z kolei, że praca w specyficznym środowisku niższych warstw Rady musi wytworzyć pewnego rodzaju grupową identyfikację, poczucie wspólnego celu i wzajemnych zobowiązań w dążeniu do niego. Nawet jeśli te elementy tożsamości są komplementarne i drugorzędne względem identyfikacji urzędnika ze swym krajem, ich wpływu na sposób funkcjonowania grup roboczych nie można pominąć<sup>70</sup>.

Jak wspomniano wyżej, trudno jednoznacznie podzielić warstwy Rady poniżej Komitetu Stałych Przedstawicieli na ścisłe kategorie. Istnieje szereg cech grup roboczych i komitetów, które stanowią mogą podstawę klasyfikacji. Można wśród nich wymienić: rangę uczestników, częstotliwość posiedzeń<sup>71</sup>, zakres aktywność czy dystans dzielący dany organ od szczebla politycznego. Grupy robocze mogą działać stale lub czasowo, istnieją również takie powoływane *ad hoc*, do ściśle określonej sprawy lub grupy problemów – wraz z ich rozwiązaniem również te grupy są rozwiązywane<sup>72</sup>.

Najwyżej w hierarchii znajdują się kilka komitetów, do których odniesienia znaleźć można w Traktatach<sup>73</sup> i które zajmują się sprawami o istotnym znaczeniu:

- a) Specjalny Komitet do spraw Rolnictwa (*Special Committee on Agriculture, SCA*),
- b) Komitet Ekonomiczno-Finansowy (KEF),
- c) Komitet Zatrudnienia,
- d) Komitet Ochrony Socjalnej,
- e) Komitet ds. Polityki Handlowej,
- f) Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB),
- g) Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*Comité permanent de sécurité intérieure, COSI*).

Niektóre z tych organów posiadają wewnętrzną strukturę, czego przejawem mogą być posiedzenia w składzie zastępców stałych członków lub podkomitety zajmujące się poszczególnymi sprawami. Poniżej każdy z nich zostanie krótko opisany<sup>74</sup>.

Specjalny Komitet ds. Rolnictwa nie ma bezpośredniego umocowania traktatowego. Ustanowiono go na mocy decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich 12 maja 1960 r. Rola i status SCA wynikają z wagi wspólnej

---

<sup>69</sup> F.M. Häge, *Politicising Council Decision-making. The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” 2011, nr 1, s. 20.

<sup>70</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 97–99.

<sup>71</sup> Częstotliwość posiedzeń jest jednym z głównych czynników wpływających na to, czy członkowie danej grupy roboczej dojeżdżają na jej posiedzenia z kraju, czy stale pracują w Brukseli.

<sup>72</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 96–97.

<sup>73</sup> Z jednym wyjątkiem, o którym niżej.

<sup>74</sup> A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*, s. 129; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 72.

polityki rolnej, pochłaniającej niemal połowę budżetu UE, wymagającej dużych ilości szczegółowej legislacji i znacznego potencjału administracyjnego. SCA spotyka się co tydzień w takim samym składzie. Na czele delegacji ekspertów z każdego państwa członkowskiego stoją wysocy urzędnicy z ministerstw rolnictwa. Oprócz nich i przedstawiciele sekretariatu Rady w posiedzeniach udział bierze zastępca dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej do spraw Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w KE. SCA jest ściśle związany ze odpowiednim składem ministerialnym. W części spraw przesyła on swe sprawozdania bezpośrednio na szczebel polityczny, z pominięciem Coreperu. Co więcej, jego członkowie, wysocy urzędnicy krajowi, towarzyszą ministrom podczas posiedzeń Rady do spraw Rolnictwa<sup>75</sup>.

Komitet Ekonomiczno-Finansowy ustanowiony został na mocy artykułu 134 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Przed przejściem do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej funkcjonował jako Komitet Walutowy i może czerpać z doświadczeń z tego okresu. KEF działa w dwóch składach. W szerokim, odbywającym posiedzenia co miesiąc, urzędnikom z ministerstw odpowiedzialnych za sprawy gospodarcze towarzyszą wiceprezesa banków centralnych, jak również przedstawiciele KE i Europejskiego Banku Centralnego (po dwie osoby). W węższym gronie te dwie instytucje mają po jednym przedstawicielu, a państwa członkowskie reprezentują urzędnicy z ministerstw finansów. Komitet spotyka się również jako Grupa Robocza Eurogrupy, bez przedstawicieli państw, które nie przyjęły wspólnej waluty. KEF ma przewodniczącego wybieranego na dwuletnią kadencję. Komisja, a nie Sekretariat Generalny Rady, zapewnia prowadzenia sekretariatu tego Komitetu. Zastępcy członków przygotowują posiedzenia tego komitetu, a jego stanowisko przedstawia Radzie wspomniany przewodniczący. Posiedzenia mają zwykle zamknięty charakter. Coreper co do zasady nie zajmuje się sprawami dotyczącymi koordynacji polityk gospodarczych dyskutowanymi przez KEF<sup>76</sup>.

Komitet Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej funkcjonują na mocy, odpowiednio, art. 150 i 160 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Podobnie jak KEF ich sekretariaty prowadzi KE i mają one przewodniczących wybieranych na dwuletnie kadencje<sup>77</sup>.

Nieco inaczej działa kolejny organ, Komitet do spraw Polityki Handlowej, który wspomaga Radę (czy też Komisję, zobacz niżej) w sprawach związanych ze wspólną polityką handlową, zwłaszcza przy negocjacjach umów handlowych. Nazywany był „komitetem artykułu 113”, potem „artykułu 133”, a obecnie działa na podstawie artykułu 207 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Komitet ten zajmuje się decyzjami, które należy podejmować przy rozpoczęciu, prowadzeniu i kończeniu negocjacji handlowych, wytyczającymi ich kierunek, autoryzującymi stanowiska w poszczególnych sprawach, etc. Jako

---

<sup>75</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 94–95.

<sup>76</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 134; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 88–90.

<sup>77</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 150, 160.

że to Komisja prowadzi negocjacje, ale zgodnie z mandatem udzielonym jej przez RUE, komitet musi pozostawać w stałym kontakcie z tą instytucją. Ma on trójszczeblową strukturę. Oprócz pełnych członków (wysokich rangą urzędników) spotykających się co miesiąc, posiedzenia odbywają (raz w tygodniu) ich zastępcy wraz z zespołem ekspertów i doradców. Tworzone są również specjalne podkomitety zajmujące się poszczególnymi negocjacjami. Ze względu na rolę Światowej Organizacji Handlu, urzędnicy części państw pracujący w komitecie są równocześnie ich przedstawicielami przy tej organizacji z Genewie. Również sam komitet ma rezydującego tam sekretarza<sup>78</sup>.

Szczególnego rodzaju wysokim komitetem jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Zastąpił on (na podstawie ustaleń szczytu z Nicei w 2000 roku) funkcjonujący wcześniej Komitet Polityczny i zajmuje się sprawami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tworzą go wysocy urzędnicy z ministerstw spraw zagranicznych, którzy na stałe rezydują w Brukseli. Na podobieństwo grup Antici i Mertens, przy KPiB działa grupa Nicolaidis, która przygotowuje jego posiedzenia. Komitet monitoruje sytuacją międzynarodową, bierze udział w formułowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i monitoruje jej implementację. KPiB podejmuje niektóre decyzje operacyjne związane z realizacją operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawuje nad nimi polityczną kontrolę. Posiedzeniom Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa przewodniczy osoba powoływana przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Podobnie jest w innych organach przygotowawczych z tego obszaru, na których czele stoją urzędnicy z podlegającej wysokiemu przedstawicielowi Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. To rozwiązanie, wprowadzone przez traktat z Lizbony, nie pozostaje bez wpływu na relacje między KPiB a Coreperem, ponieważ ten drugi pozostaje pod kontrolą narodowych prezydencji<sup>79</sup>.

Ostatni z omawianych komitetów, Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ustanowiono na podstawie artykułu 71 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Nie zajmuje się on kwestiami legislacyjnym, lecz wspieraniem koordynacji działań państw członkowskich i doradzaniem Radzie w kwestiach związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>80</sup>.

Analizując wypowiedzi osób pracujących na urzędniczym szczeblu Rady można zauważyć rywalizację między grupami roboczymi i komitetami a Komitetem Stałych Przedstawicieli. Z jednej strony, rola wysokich komite-

<sup>78</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 207; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 90–93.

<sup>79</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 38; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 83–86; P. Morillas, *Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty*, w: *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, red. P.J. Cardwell, The Hague 2012, s. 124–130.

<sup>80</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 71; *vide*: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 83–86; P. Morillas, *op.cit.*, s. 86–87.

tów w niektórych dziedzinach osłabia Coreper, który zostaje pominięty lub sprowadzony do roli posłańca dostarczającego ministrom efekty pracy tych organów. Coreper niechętnie odnosi się zwłaszcza do nazbyt samodzielnych komitetów wysokiego szczebla. Z drugiej strony niższe warstwy niechętnie oddają decyzje dotyczące „swoich” spraw ambasadorom, sądząc, że brakuje im kompetencji by mogli się nimi rzetelnie zajmować<sup>81</sup>.

Podsumowując, warstwy Rady poniżej Komitetu Stałych Przedstawicieli mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania tej instytucji. To w nich rozstrzyga się zdecydowaną większość punktów spornych. Niejednokrotnie prowadzi to do uzgodnienia ostatecznego kompromisu, akceptowanego jedynie przez wyższe warstwy jako punkty I w Coreperze i punkty A w składach ministerialnych. Jest to jedna z najważniejszych cech podejmowania decyzji w Radzie<sup>82</sup>.

## 2.2. Zapewnianie spójności i ukierunkowywanie procesu decyzyjnego w Radzie

Przedstawiona wyżej struktura Rady jest złożona i podzielona, zarówno pionowo na warstwy, jak i poziomo na sektory zajmujące się poszczególnymi obszarami polityk Unii Europejskiej. Grupy robocze, a nawet wyższe komitety zajmują się jedynie wąskim zakresem spraw. Coreper podzielony jest w praktyce na dwie niezależne części. Ministrowie obradują w dziesięciu różnych składach. Koordynacyjna funkcja Rady Europejskiej ma wymiar strategiczny. Konieczne jest zatem również bieżące spajanie procesu decyzyjnego w Radzie przez podmioty funkcjonującej w jej ramach, które mogą przekraczać zarówno podziały pionowe jak i poziome w tej instytucji. W Radzie działają dwa takie podmioty o odmiennych cechach, lecz częściowo zbieżnych ambicjach: prezydencja i Sekretariat Generalny.

### Prezydencja między przewodniczeniem a przewodzeniem

Przewodniczenie obradom Rady przez zmieniające się co sześć miesięcy państwa, czyli prezydencja, traktowane było początkowo raczej jako obciążenie niż przywilej. Miało to związek z głównie administracyjnymi kompetencjami, którymi dysponowała wówczas prezydencja. Szereg czynników sprawił jednak, że instytucja ta stała się kluczowa nie tylko dla funkcjonowania Rady, lecz dla równowagi całego systemu unijnego. Otwarcie ponadnarodowe nastawienie Komisji Europejskiej spowodowało, że państwa członkowskie zaczęły z większym sceptycyzmem podchodzić do jej przywództwa w zakresie inicjowania polityk, zarządzania agendą i formułowania propozycji kompromisowych

---

<sup>81</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 145; E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 612–613; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 81.

<sup>82</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 63.

decyzji. Jedynie przypisanego jej monopolu inicjatywy nie naruszono, dwa pozostałe zadania w rosnącym zakresie zaczęła wypełniać prezydencja. Rozwój współpracy politycznej w latach siedemdziesiątych XX wieku i innych pozawspółnotowych form współdziałania w kolejnych dekadach również wpłynął na wzmocnienie rotacyjnego przewodnictwa, czyniąc jego sprawowanie bardziej widocznym. Sprawowanie prezydencji stało się z czasem wydarzeniem obserwowanym z uwagą przez krajową opinię publiczną, co często łączyło się z rozbudzonymi oczekiwaniami nieprzystającymi do roli tej instytucji. Prezydencje zyskały oprawę wizerunkową, logo, strony internetowe, wydarzenia kulturalne, etc. Oznaczało to zarazem, że sprawujące je państwa nie chcą jedynie **przewodniczyć** posiedzeniom poszczególnych organów Rady, lecz **przewodzić** w Radzie czy wręcz w UE: wskazywać priorytety, wyznaczać kierunek działań i nadawać im dynamikę<sup>83</sup>

Pod względem proceduralnym prezydencja to nadal głównie przewodniczenie obradom Rady – zarówno w składach ministerialnych jak i większości jej organów przygotowawczych. Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach, zwłaszcza od wejścia w życie traktatu z Lizbony, posiedzeniom przewodniczyć może inna osoba niż przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję w danym półroczu. Dotyczy to Rady do Spraw Zagranicznych, KPiB i innych organów przygotowawczych z obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którym przewodniczą, w pierwszym wypadku, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zaś w pozostałych osoby przez niego wyznaczone. Powyżej wspomniano o kilku komitetach wybierających przewodniczących na określoną kadencję. W przypadku grup roboczych może również mieć miejsce sytuacja, w której obradom przewodniczy przedstawiciel państwa, które ma sprawować prezydencję w kolejnym półroczu. Dzieje się tak wówczas, gdy omawiana sprawa ma być rozstrzygana przez ministrów dopiero w tym czasie<sup>84</sup>.

Kalendarz rotacyjnych prezydencji zorganizowany jest w oparciu o trójki, przygotowujące wspólne, 18-miesięczne programy działań, przy udziale wysokiego przedstawiciela oraz we współpracy z Komisją i przewodniczącym RE. Programy te zatwierdza Rada do Spraw Ogólnych. Na ich podstawie prezydencje przygotowują projekty porządków obrad Rady na dane półrocze<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Rozróżnienie przewodniczenia i przewodzenia wyraźniejsze jest w terminologii anglojęzycznej, gdzie pierwszemu odpowiada pojęcie *chairmanship*, a drugiemu *leadership*. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 133–135; J. Tallberg, *The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency*, w: *Unveiling...*, s. 191–194.

<sup>84</sup> *Regulamin wewnętrzny...*, art. 1, ust. 5, art. 19, ust. 3. Więcej na temat uwarunkowań formalnych funkcjonowania prezydencji, *vide*: Z. Czachór, *Prezydencja w Unii Europejskiej i jej priorytety. Analiza politologiczna*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T.R. Szymczyński, Warszawa 2011, s. 19–24.

<sup>85</sup> Jak dotychczas obowiązywały cztery systemy rotacji: alfabetyczny, przemienny (by przy parzystej liczbie państw członkowskich nie pełniły funkcji stale w tej samej połowie roku), zrównoważony (w którym po raz pierwszy pojawiła się idea różnorodnych „trójek”)



Każda prezydencja ma przed sobą szereg zadań. Należy zauważyć, że w związku z tymi obowiązkami formułowane są względem prezydencji pewne oczekiwania dotyczące tego, jak będzie je ona wykonywać. Są to zatem normy nieformalne, które mają jednak wpływ na działania prezydencji, choć ze względu na pojawiające się między nimi sprzeczności rząd sprawujący przewodnictwo może je dość swobodnie nagiąć. Arne Niemann i Jeannette Mak wymieniają trzy takie normy: bezstronność, dążenie do konsensusu podczas negocjacji oraz skuteczność w realizacji zamierzeń dotyczących pracy Rady<sup>86</sup>.

Zasadniczym zadaniem prezydencji jest przewodniczenie posiedzeniom (także tym nieformalnym), co wiąże się z ich przygotowaniem, organizowaniem i zwoływaniem. Wymaga to podjęcia działań jeszcze przed rozpoczęciem półrocznego sprawowania funkcji. Oprócz programu i kalendarza posiedzeń państwo musi zapewnić dodatkowy personel w swym stałym przedstawicielstwie. Delegacje we wszystkich warstwach Rady należy powiększyć o osoby, które będą prezentować stanowisko krajowe, zastępując w tym względzie osoby odpowiedzialne przez ten czas za prowadzenie posiedzeń. Prezydencja musi również koordynować swe działania w tym względzie w ramach trójki i współdziałać z sekretariatem RUE<sup>87</sup>.

Podczas posiedzeń zadaniem prezydencji jest ułatwianie negocjacji: proponowanie kompromisów, asystowanie przy budowaniu koalicji, a w razie konieczności inicjowanie głosowań. Pomiędzy posiedzeniami państwo sprawujące przewodnictwo musi dopilnować sprawnego przepływu dokumentów, wspierać koordynację międzysektorową<sup>88</sup> i ciągłość prac Rady. Prezydencja funkcjonuje zatem przez sześć miesięcy jako zarządca spraw Rady i pretenduje do bycia w tym czasie jej przywódcą. Może odgrywać rolę promotora ważnych ze swego punktu widzenia inicjatyw i akuszerów złożonych, międzysektorowych uzgodnień. Prezydencja stanowi ponadto ośrodek kontaktowy i reprezentację RUE – względem instytucji Unii takich jak Parlament czy Komisja, a w pewnej mierze również w wymiarze międzynarodowym<sup>89</sup>.

Odpowiedzialność prezydencji za sprawny przebieg obrad określa regulamin wewnętrzny RUE, dając jej zarazem do dyspozycji szereg narzędzi, których może użyć w celu optymalnego wykorzystania ograniczonego czasu jakim dysponują organy Rady. Przykładem tego jest możliwość ograniczania liczebności delegacji biorących udział w posiedzeniu. W szerszym ujęciu pomocy

---

oraz obecny system tria prezydencji. *Vide*: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 139–140; hasło: *Trio prezydencji*, w: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Słownik...*; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 1, ust. 4, art. 2, ust. 6–7.

<sup>86</sup> A. Niemann, J. Mak, *(How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations?*, „*Journal of European Public Policy*” 2010, nr 5, s. 730–723.

<sup>87</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 76, 141–143; N. Nugent, *op.cit.*, s. 148–150.

<sup>88</sup> Wymaga to dobrej koordynacji między ministerstwami już na poziomie krajowym.

<sup>89</sup> J. Tallberg, *The Power...*, s. 197; N. Nugent, *op.cit.*, s. 148–150; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 76, 141–143, 152–154, *Regulamin wewnętrzny...*, załącznik V.

w tym względzie udzielić mogą również partnerzy z trójki, a także Sekretariat Generalny<sup>90</sup>.

Przeszkodą w skutecznym sprawowaniu przywództwa w Radzie przez prezydencję może być skłonność państw pełniących tę funkcję do działania na własną korzyść, co wzbudza podejrzliwość pozostałych rządów. Problem ten umniejsza się niekiedy w literaturze wskazując na ograniczone kompetencje prezydencji, która nie sprawuje władzy – nie ma jawnego i bezpośredniego wpływu na decyzje Radu UE i nie może zgłaszać własnych propozycji aktów prawnych. W istocie, w wymiarze formalnym prezydencja jest dość ograniczona, a jej kompetencje wydają się ściśle nakierowane na zwiększanie efektywności działań Rady, lecz bez większych możliwości wpływania na ich efekty<sup>91</sup>.

Jonas Tallberg wskazuje jednak na szereg braków powyższego ujęcia, wynikających z zawartego w nim wąskiego rozumienia władzy. Zdaniem Tallberga może się ona przejawiać nie tylko w nowych inicjatywach, lecz również w wykluczaniu spraw z porządku obrad albo obniżaniu bądź podwyższaniu ich rangi. Kształtowanie agendy (*agenda shaping*) przez prezydencję oznacza obok jej ustalania (*agenda setting*) także jej strukturalizację (*agenda structuring*), czyli podkreślanie znaczenia lub marginalizowanie spraw względem pozostałych, jak również wykluczanie z agendy (*agenda exclusion*) poprzez przemilczanie pewnych kwestii, ucinanie dyskusji na ich temat<sup>92</sup>.

Władza w rękach prezydencji nie musi być wykorzystywana do promowania partykularnych interesów. Arne Niemann twierdzi, że prezydencja jest jednym z kluczowych aktorów stojących za tak zwanym *cultivated spillover*, czyli „rozlewaniem się” integracji na nowe obszary w wyniku starań ze strony instytucji. Rotacyjne przewodnictwo przejmuje tu rolę, którą neofunkcjoniści przypisywali zwykle organom ponadnarodowym, zwłaszcza Komisji Europejskiej: zinstytucjonalizowanego mediatora zabiegającego o wspólny interes i sprzyjającego bardziej wspólnotowym rezultatom procesu decyzyjnego. W ten sposób prezydencja w ujęciu Niemanna może być istotną siłą działającą na rzecz pogłębiania integracji, wymaga to jednak dobrej organizacji, neutralności, zdolności przywódczych oraz roztropnych (nie nadmiernych) ambicji<sup>93</sup>.

Prezydencja ma duży wpływ na przepływ spraw między warstwami Rady, a więc również na to, gdzie będą procedowane najtrudniejsze punkty. Może działać na rzecz przyspieszania lub spowalniania ich wędrówki między warstwami, w zależności od swego przekonania na temat zdolności poszczególnych

---

<sup>90</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 141, 144; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 20, ust. 1–2 oraz załącznik V.

<sup>91</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 149; J. Tallberg, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” 2003, nr 1, s. 3; A. Warntjen, *Steering, but not Dominating: The Impact of the Council Presidency on EU Legislation*, w: *Unveiling...*, s. 204.

<sup>92</sup> J. Tallberg, *The Power...*, s. 197; hasło: *Agenda-shaping*, w: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Słownik...*

<sup>93</sup> A. Niemann, *Explaining...*, s. 285–286.

organów do radzenia sobie z nimi. Jej atutem są również bezpośrednie kontakty z PE i KE. Prezydencja może starać się wpływać na te instytucje, na przykład dając Komisji do zrozumienia, które z rozważanych przez nią propozycji potraktuje priorytetowo, a które będzie opóźniać<sup>94</sup>.

Podsumowując, prezydencja jest dla państwa wyzwaniem, ponieważ jego władzom zależy na dobrej ocenie jego przewodnictwa. Aby odnieść sukces nie wystarczy determinacja, konieczne są przygotowania – czasochłonne (nawet kilka lat) i kosztowne (co najmniej kilkadziesiąt, a nawet ponad sto milionów euro). Państwo sprawujące tę funkcję musi zmierzyć się z dużym obciążeniem administracyjnym, nie może zbyt mocno zabiegać o własny interes, mimo starań może zostać źle ocenione ze szkodą dla wizerunku. Prezydencja przekazywana jest więc nie tylko z żalem, lecz i z ulgą<sup>95</sup>.

Prezydencja różni się od siebie. Po pierwsze, w rozkładaniu akcentów geograficznych, gospodarczych i instytucjonalnych. Po drugie i najważniejsze, jakością, sprawnością, czyli tym, jak są oceniane. Zależy to od szeregu czynników: kontekstu wewnętrznego i międzynarodowego, przeprowadzonych projektów, osobowości przywódców. Co ciekawe, małe państwa, wbrew obawom o ich potencjał administracyjny, radzą sobie nie gorzej niż większe<sup>96</sup>. Na jakość prezydencji korzystnie wpływa realistyczne, skromne i skupione na konkretnych formułowanie celów. Zbyt wygórowane ambicje to gwarancja zawodu, Rada nie jest bowiem tak elastyczna, by można było dowolnie kształtować jej pracę w ciągu kilku miesięcy. Nieodzowne jest również dobrze zorganizowane stałe przedstawicielstwo i koordynacja w kraju, zwłaszcza wewnątrz rządu<sup>97</sup>.

Nie wszystkie prezydencje spełniają oczekiwania, co może być zarzutem względem systemu rotacji. Jednakże, dzięki licznym instytucjonalnym mechanizmom bezpieczeństwa nawet wyjątkowo słaba prezydencja nie uczyni poważnych szkód w pracach Rady. Dotyczy to zwłaszcza dziedzin, w których zaangażowane są w pełni Parlament i Komisja. W przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa istotne zmiany w tym względzie przyniósł traktat z Lizbony, zwłaszcza poprzez utworzenie potrójnie umocowanego urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i danie osobie go sprawującej możliwości inicjowania działań<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 248–249; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 26; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 151; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 63.

<sup>95</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 133; N. Nugent, *op.cit.*, s. 150–151; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 63.

<sup>96</sup> Można jednak również spotkać opinie, że ze względu na ograniczone zasoby ludzkie i finansowe podstawowym „celem prezydencji dla małego państwa jest jej przetrwanie”, *vide*: A. Jaskulski, *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydencji. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, w: *Priorytety prezydencji...*, s. 90.

<sup>97</sup> J. Tallberg, *The agenda-shaping...*, s. 9–10; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 76, 135–136, 148–149, 232.

<sup>98</sup> P. Morillas, *op.cit.*, s. 120, 123; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 155–156. Ocena polskiej prezydencji w Radzie w drugiej połowie 2011 roku, *vide*: J.J. Węc, *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 2.

## Niewidzialne spoiwo – Sekretariat Generalny Rady

Sekretariat Generalny RUE, stworzony w celu obsługiwanego posiedzeń od strony organizacyjnej i protokołowania ich przebiegu, od początku był Radzie potrzebny, a wraz ze zwiększeniem zakresu zadań mu powierzonych stał się nieodzownym elementem struktury wewnętrznej tej instytucji. Jak zauważają Fiona Hayes-Renshaw i Hellen Wallace, co innego mogłyby sugerować nie-liczne wzmianki o tej instytucji w unijnych traktatach (dopiero od Maastricht) i regulaminie wewnętrznym Rady. Tymczasem rola sekretariatu stale wrastała, między innymi w wyniku kolejnych rozszerzeń, dodawania Radzie kompetencji w nowych dziedzinach i nabierających wagi kontaktów z Parlamentem Europejskim. Sekretariat Generalny stał się w ten sposób jednym z aktorów procesu decyzyjnego, nierzadko przejmującym inicjatywę przy budowaniu kompromisów<sup>99</sup>.

Sekretariat zatrudnia ponad trzy tysiące osób. Na jego czele stoi Sekretarz Generalny powoływany przez Radę kwalifikowaną większością głosów. Posiada on zastępcę, z którym dzieli prywatny gabinet obsługujących ich urzędników. Sekretariat podzielony jest na dyrekcje generalne, oznaczone literami. Większość z nich wyodrębniona jest sektorowo. Ważnym elementem w strukturze organizacyjnej Sekretariatu Generalnego są: Służba Prawna, kierowana przez doradcę prawnego w randze dyrektora generalnego, oraz służby językowe<sup>100</sup>.

Jak wspomniano wyżej, podstawowym zadaniem sekretariatu jest organizowanie i koordynowanie prac Rady Unii Europejskiej, co ma on zgodnie z regulaminem wewnętrznym robić pod kierunkiem prezydencji. Hayes-Renshaw i Wallace wyodrębniają cztery bardziej szczegółowe funkcje sekretariatu, są to: organizacja posiedzeń, koordynacja między warstwami Rady, zapewnianie spójności legislacyjnej i językowej, jak również asystowanie prezydencji<sup>101</sup>.

Kwestiami organizacyjno-zarządczymi zajmuje się aż 90% personelu Sekretariatu Generalnego. Kluczowa w tak złożonej strukturze jak Rada jest jednak nie sama organizacja posiedzeń, lecz właściwa koordynacja prac różnych organów. Sporządzane przez pracowników sekretariatu dokumenty stanowią jedyny oficjalny zapis przebiegu posiedzeń. Ich zwięzłość, klarowność i celność ma zasadnicze znaczenie dla sprawnego przebiegu procesu decyzyjnego. Oprócz protokołów, dokumenty te można podzielić na kilka kategorii:

- a) notatki ze spotkań niższych warstw Rady dołączane do dokumentu omawianego na posiedzeniu,

---

<sup>99</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 240, ust. 2; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 101–102

<sup>100</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 147; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 23, ust. 1; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 106–108.

<sup>101</sup> Sekretariat Generalny odpowiada również za przygotowywanie preliminarza wydatków i realizację budżetu RUE, publikowanie Dziennika Urzędowego UE, a także notyfikowanie adresatom skierowanych do nich decyzji Rady. *Vide*: *Regulamin wewnętrzny...*, art. 17–18, art. 23, ust. 3–5; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 111.

- b) notatki z posiedzeń skierowane do wyższej warstwy (z grup roboczych do Coreperu, z Coreperu do ministrów),
- c) notatki kierowane przez sam sekretariat do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli lub jednego ze składów ministerialnych Rady<sup>102</sup>.

Spójność prawno-językową dokumentów zapewniają wykwalifikowani specjaliści ze Służby Prawnej, prawnicy lingwiści. Przy dwudziestu czterech oficjalnych językach Rada przypomina biblijną wieżę Babel, co sprawia wiele praktycznych trudności. Wiązą się one nie tylko z koniecznością angażowania rozbudowanego personelu tłumaczy, potrzebnych do i tak czasochłonnego przygotowywania setek stron dokumentów na kolejne posiedzenia. Sekretariat Generalny musi również radzić sobie ze skutkami wielojęzyczności takimi jak większa złożoność negocjacji, podwyższona niepewność, a w konsekwencji frustracja, która można się przejawiać podczas posiedzeń organów Rady. Służba Prawna zapewnia również doradztwo prawne we wszystkich warstwach Rady i reprezentuje tę instytucję przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>103</sup>.

Sekretariat Generalny asystuje prezydentom, oferując im wsparcie administracyjne i merytoryczne, należy jednak zauważyć, że nie wszystkie państwa chcą w pełni włączać sekretariat do realizacji przewodnictwa w swym półroczu, preferując poleganie na własnych urzędnikach. Jak się wydaje, taka manifestacyjna samodzielność nie wychodzi jednak prezydencji na dobre. Czas potrzebny na przeprowadzenie spraw w Radzie, od inicjatywy do ostatecznego zatwierdzenia, jest najczęściej znacznie dłuższy niż sześć miesięcy. Sekretariat Generalny może śledzić cały proces decyzyjny jako jego najbardziej stabilny uczestnik. Rozważna prezydencja korzysta zatem z pamięci instytucjonalnej i innych atutów Sekretariatu Generalnego oraz zabiega o jak najlepsze relacje między jego personelem a urzędnikami swojego stałego przedstawicielstwa. Doceniając rolę sekretariatu, prezydencja poprawia morale wśród jego pracowników i zyskuje ich przychyłność<sup>104</sup>.

Tak bliskie stosunki usprawiedliwiają być może określanie Sekretariatu Generalnego jako „sekretariatu prezydencji”. Można mieć jednak wątpliwości co do słuszności stanowiska, wyrażanego na przykład przez Jonasa Tallberga, które odmawia sekretariatowi wszelkiej samodzielności i sprowadza go jedynie do roli zasobu, z którego prezydencja może czerpać wedle uznania<sup>105</sup>.

Relacje sekretariatu wykraczające poza Radę są na ogół skupione na skuteczności działań. Konstruktywny model współpracy z Komisją Europejską udało się wypracować gdy ta przekonała się, że Sekretariat Generalny nie stanowi zagrożenia dla jej kompetencji. Służby prawne obu instytucji utrzymują

---

<sup>102</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 113–115, 118.

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 112, 116–117, 120.

<sup>104</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 147; D. Beach, D. Beach, *The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat*, w: *Unveiling...*, s. 234; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 130–131.

<sup>105</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 141, 144; J. Tallberg, *The Power...*, s. 201.

stosunki, które Hayes-Renshaw i Wallace określają jako „braterskie”, a więc bliskie, ale niepozbawione nuty rywalizacji. Sekretariat Generalny utrzymuje również żywe kontakty z sekretariatem Parlamentu Europejskiego, choć i one nie są całkiem bezkonfliktowe<sup>106</sup>.

Istotne znaczenie ma fakt, że sekretariat Rady „kontaktuje się” z obywatelami, jest bowiem punktem dostępowym dla osób zainteresowanych dokumentacją prac RUE - rozpatruje wnioski o wgląd do niej. Sekretariat Generalny posiada również służbę prasową, przekazującą mediom informacje o działaniach Rady<sup>107</sup>.

Hierarchia wewnętrzna Sekretariatu Generalnego uznawana jest w literaturze za sztywną, podkreślane są przy tym zalety jego pracowników: profesjonalizm, integralność i neutralność. Istotnie, sekretariat wytrwale pracuje na wizerunek neutralnego profesjonalizmu, a wręcz stara się przekonać wszystkich, że „nie istnieje”<sup>108</sup>.

Derek Beach przekonuje, że to ostatnie przekonanie nie odpowiada rzeczywistości, którą można zaobserwować w Radzie. Sekretariat Generalny pełni bowiem, co prawda zakulisową, ale kluczową rolę i nie jest pozbawiony samodzielnych wpływów. Sekretariat oferuje niejednokrotnie państwu swoje przywództwo, stawiając się w roli architekta kompromisu i ułatwiając funkcjonowanie Rady, „naoliwiając jej tryby”<sup>109</sup>.

Jako że sekretariat nigdy nie wyraża wprost swego „stanowiska”, można jedynie podejmować próbę zrekonstruowania tego, jak postrzega on swoją rolę i jaki kierunek stara się nadawać procesowi decyzyjnemu. Sekretariat Generalny nie służy „państwu”, lecz Radzie jako całości. Skoncentrowany jest na promowaniu funkcjonalnych rozwiązań i wydaje się mieć prointegracyjne nastawienie, lecz, czego nie trudno się domyślić, preferuje takie rozszerzanie kompetencji Unii, które wzmacnia rolę Rady, a więc również sekretariatu. Beach określa to jako staranie o zwiększenie zakresu „interesujących kompetencji”<sup>110</sup>.

Pewnym wyzwaniem dla sposobu działania sekretariatu w ostatnich latach było znaczne terytorialne rozszerzenie Unii Europejskiej i zmiany instytucjonalne wprowadzone przez traktat z Lizbony. Jak się wydaje, konsekwencje pierwszego z tych wydarzeń udało się w Sekretariacie Generalnym opanować bez większych problemów. Pytanie o to, jak w dłuższym okresie na rolę sekretariatu Rady wpłyną zmiany traktatowe, zwłaszcza powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i „uwspólnotwienie” problematyki wchodzącej dawniej do III filara UE, pozostaje na razie bez odpowiedzi<sup>111</sup>.

<sup>106</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 199–200, 219.

<sup>107</sup> *Ibidem*, s. 123–127.

<sup>108</sup> „Le Secrétariat du Conseil n'existe pas”, *vide*: D. Beach, *op.cit.*, s. 220; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 110.

<sup>109</sup> D. Beach, *op.cit.*, s. 220.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 225–226.

<sup>111</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 132; H. Dijkstra, *Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in first and second pillar policy-making*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 4, s. 542.

## Instytucjonalne przywództwo w Radzie

Złożoność struktury Rady Unii Europejskiej i zakres spraw, które są w niej rozpatrywane sprawiają, że szczególnej wagi nabiera koordynacja (zarówno pozioma jak i międzywarstwowa) negocjacji i przewodzenie im. Rada bez wątplenia nie ma jednego oczywistego koordynatora swych działań, czego nie zmienia traktatowy obowiązek zapewniania przywództwa nałożony na Radę do Spraw Ogólnych ani rola Rady Europejskiej w tym względzie<sup>112</sup>.

Omówione wyżej instytucje – prezydencja i sekretariat – są głównymi kandydatami do roli liderów spajających prace w różnych warstwach i między sektorami Rady<sup>113</sup> oraz służących za inicjatorów porozumień, mediatorów i architektów konsensusu, jak również wzajemnego zrozumienia między państwami. Pewną rolę w tym względzie może odgrywać również Komisja Europejska<sup>114</sup>.

Podczas gdy prezydencja jako funkcja powierzana „jednemu z nas” jest przywódcą niemal naturalnym i łatwym do zaakceptowania, również dzięki systemowi rotacji, wypełnianie podobnej roli przez Sekretariat Generalny lub Komisję, wykraczające poza prostą obsługę administracyjną i ułatwianie działania państwom, wymaga uzasadnienia. Perspektywa racjonalistyczna doszukuje się tu kalkulacji, porównania ryzyka i kosztów delegacji z korzyściami wynikającymi między innymi ze stabilizacji działania Rady, zwiększonej efektywności, lepszego przepływu informacji, a także uwiarygodnienia międzypaństwowych zobowiązań i zapewnienia kolektywnej reprezentacji<sup>115</sup>.

Nieco bardziej złożoną koncepcję delegowania przywództwa prezentuje Derek Beach. Jego zdaniem taka delegacja następuje, gdy pojawi się wystarczające zapotrzebowanie na przywództwo, któremu towarzyszyć będzie jego odpowiedni zasób, czyli zdolność do zapewniania przywództwa przez któregoś z aktorów. Przywództwo nie jest ani dostatecznym, ani też koniecznym warunkiem osiągnięcia zgody, staje się jednak przydatne, gdy koszty transakcyjne interakcji są wysokie. Koszty te zwiększa złożoność i liczba spraw, potrzeba eksperckiej wiedzy do zajmowania się nimi, jak również wrażliwość polityczna, sprawiająca, że uczestnicy negocjacji prezentują początkowo nadmiernie sztywne stanowiska. Potrzebę przywództwa wzmaga także siła politycznej woli porozumienia, powiązana z zakresem wspólnoty interesów. Atmosferę sprzyjającą rozwiązywaniu problemów tworzyć może zaufany,

---

<sup>112</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 6; N. Nugent, *op.cit.*, s. 153–154; E. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 64–65.

<sup>113</sup> Można wyróżnić tu poziom mikro, a więc prowadzenie poszczególnych posiedzeń w efektywny sposób, jak również makro, czyli dbałość o skuteczny przebieg całego procesu, zwłaszcza właściwie przemieszczanie spraw między warstwami – w górę, gdy będzie to służyło uzyskaniu porozumienia, w dół gdy jest to niezbędne i dotyczy konkretnego problemu do rozwiązania. *Vide*: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 144–145.

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 25; N. Nugent, *op.cit.*, s. 141.

<sup>115</sup> H. Dijkstra, *Explaining variation...*, s. 531.

centralnie ulokowany aktor. Ów potencjalny przywódca musi mieć doświadczenie w mediowaniu kompromisów, szeroki dostęp do informacji, cieszyć się akceptacją ze strony uczestników negocjacji, być ośrodkiem komunikacji między nimi i krzewicielem norm regulujący przebieg procesu<sup>116</sup>.

Uczestnicy negocjacji zdają sobie sprawę z tego, że delegowanie przywództwa nie jest pozbawione ryzyka, a potencjalni przywódcy nie są neutralni, jednak w określonej sytuacji okazują się lepsi od innych i niezbędni. Beach twierdzi, że Sekretariat Generalny korzysta na tego rodzaju porównaniach, ma bowiem mniej wyraziste interesy niż Komisja Europejska, największe państwa czy nawet poszczególne prezydencje<sup>117</sup>.

Przywódtwo w Radzie oznacza proponowanie kompromisowych sformułowań, kształtowanie agendy, budowanie koalicji, pośredniczenie przy formułowaniu kluczowych uzgodnień – czyli najogólniej mówiąc promowanie bardziej „miękkich” trybów negocjacji, nastawionych na konstruktywne rozwiązywanie problemów. Realizacji tej roli służy wiele wypracowanych w Radzie metod wyprowadzania negocjacji z impasu, wykorzystywanych głównie przez prezydencję. Wśród nich należy wymienić zwłaszcza tak zwany „konfesjonał”, czyli prowadzenie indywidualnych rozmów z przedstawicielami poszczególnych państw członkowskich, co można wykorzystać do wywierania na nie nacisku lub jedynie wybadania ukrytych intencji. Inną metodą są równoległe dyskusje w mniejszych grupach, często przy aktywnym udziale państw zgadzających się z liderem. Wreszcie, zarządzenie w odpowiednim momencie głosowania (lub danie do zrozumienia, że zamierza się to zrobić) może być także sposobem na popchnięcie sprawy naprzód, choć wiąże się z pewnym ryzykiem<sup>118</sup>.

Oddanie przywództwa w ręce prezydencji może być traktowane jako niegroźne ze względu na swój ograniczony czas trwania. Jest to zatem pozycja lidera, który choć ma do dyspozycji pewne atuty, nie może wpływać na bieg spraw w stopniu wystarczającym do realizowania własnych zamierzeń, sprzecznych z zasadą neutralności. W takim ujęciu wpływ prezydencji na prace Rady byłby ograniczony do zarządzania sprawami odziedziczonymi po poprzednikach i ewentualnie, przy słabej Komisji, prób promowania pewnych inicjatyw<sup>119</sup>.

Alternatywne spojrzenie na możliwości prezydencji postuluje cytowany już wyżej Jonas Tallberg. Jego szerokie ujęcie kształtowania agendy pozwala dostrzec ukryty potencjał prezydencji wykraczający poza konwencjonalne ujęcie „władzy”, dlatego warto je w tym miejscu przybliżyć<sup>120</sup>.

Tallberg argumentuje, że prezydencja nie jest tak ograniczona czasem urzędowania jak się powszechnie sądzi. Sprawy, które pozostały niezakończone po poprzednikach są nie tylko obciążeniem, lecz również zasobem, którym

---

<sup>116</sup> D. Beach, *op.cit.*, s. 220–225.

<sup>117</sup> *Ibidem*, s. 225, 235; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 12.

<sup>118</sup> D. Beach, *op.cit.*, s. 222; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 150–151.

<sup>119</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 147–148.

<sup>120</sup> J. Tallberg, *The agenda-shaping...*, s. 1–2.



można manipulować. Różne wydarzenia, kryzysy i inne niespodziewane okoliczności wymagające reakcji ze strony Rady również nie stanowią po prostu przeszkody w realizacji planów, bo zarazem wzmacniają prezydencję, zwiększając zapotrzebowanie na sprawne przywództwo<sup>121</sup>.

Powyżej wymieniono trzy elementy składowe *agenda shaping*: ustalanie, strukturalizację agendy i wykluczanie z niej. Pierwszy to ten najczęściej brany pod uwagę, wiąże się z inicjowaniem działań. W większości wypadków prezydencja nie może tu wiele uczynić wprost, jednak ma możliwości podejmowania działań na rzecz zwiększenia świadomości pewnych istotnych dla niej, a wcześniej pomijanych problemów. Może również współpracować z Komisją przy przygotowywaniu konkretnych propozycji, jak również inicjować zmiany w dziedzinie praktyk instytucjonalnych kształtujących proces współpracy w Radzie<sup>122</sup>.

*Agenda structuring* jest szczególnie istotna ze względu na charakter procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Zwłaszcza jego długotrwałość daje szerokie możliwości przesuwania, przyspieszania lub spowalniania spraw. Prezydencja może ustalać spotkania w danej sprawie częściej lub rzadziej, w określony sposób dysponując ograniczoną liczbą posiedzeń. Może również organizować dodatkowe spotkania nieformalne służące omawianiu tych kwestii, które są dla niej szczególnie ważne. Może kłaść nacisk na szybkie porozumienie z Parlamentem, albo przeciwnie, przeciągać międzyinstytucjonalne negocjacje. Prezydencja ma wreszcie możliwość manipulowania porządkiem poszczególnych posiedzeń, tak aby sprawy rozpatrywane były w kolejności, która jej odpowiada<sup>123</sup>.

*Agenda exclusion* przybierać może różne formy – od dawania do zrozumienia Komisji Europejskiej, że dana propozycja będzie ignorowana, poprzez proponowanie takich „kompromisowych” rozstrzygnięć, które nie zostaną zaakceptowane, po całkowite milczenie na dany temat i wyrzucanie go z porządku obrad<sup>124</sup>.

Nie oznacza to, że prezydencja pozbawiona jest ograniczeń. Musi ona zwracać uwagę na dobrą współpracę z Sekretariatem Generalnym, którego skumulowane doświadczenie pomocne bywa zarówno z kwestiami taktycznych (jak skutecznie procedować?) jak i merytorycznych (jak formułować propozycje stawiane pod obrady i na jakie procedury się powoływać w trakcie negocjacji?). Ograniczeniem dla poszczególnych prezydencji może być również ostrożność, z jaką traktowane są przez pozostałe państwa. Dotyczy to w szczególności państw dużych, jednak mniejszym brakować może z kolei zasobów administracyjnych koniecznych do sprawnego przewodzenia Radzie<sup>125</sup>.

Derek Beach przekonuje, że w takiej sytuacji Sekretariat Generalny może wykorzystać swoje możliwości nie tylko po to, by wspierać prezydencję, lecz

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>122</sup> *Ibidem*, s. 6–8.

<sup>123</sup> *Ibidem*, s. 8–11.

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 12–13.

<sup>125</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 117, 150; D. Beach, *op.cit.*, s. 222.

również działać samodzielnie. Dwa przywołane przez niego przykłady ukazują okoliczności temu sprzyjające. W pierwszym, dotyczącym reformy finansowania misji Unii Europejskiej, prezydencja (wówczas sprawowana przez Wielką Brytanię) sama uznała się za stronę w sporze i ograniczyła swoją aktywność. Problemem okazało się wypracowanie propozycji, która byłaby jednocześnie satysfakcjonująca dla rządów, które nie chciały obciążać dodatkowo własnych budżetów, jak i Parlamentu Europejskiego, który pragnął zwiększyć swój wpływ w dziedzinie finansowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Sekretariat mógł korzystać z zaufania państw członkowskich i zdawał sobie sprawę z ich wewnętrznych uwarunkowań, co zawdzięczał pracy w jego strukturach osób delegowanych tam z administracji państw członkowskich<sup>126</sup>. Sekretariat Generalny rozumiał również sposób myślenia deputowanych do PE, był więc w stanie tak sformułować propozycje, by efekt był uznany za dobry zarówno przez państwa członkowskie jak i instytucje Unii<sup>127</sup>.

Drugi przypadek pokazuje nieformalną stronę przywództwa sekretariatu i dotyczy ustanowienia Eurojust<sup>128</sup>. Państwa członkowskie podzielone były na preferujące luźną kooperację organów wymiaru sprawiedliwości i te dążące do głębszej współpracy, a nawet harmonizacja prawa. Sekretariat Generalny miał w tej sytuacji mocne podstawy do działania. Państwa darzyły go zaufaniem, przenosząc wzorce ze współpracy w ramach Rady Europy, gdzie również sekretariat przygotowywał projekty dokumentów. Sekretariat RUE zatrudniał ponadto urzędników, którzy mieli odpowiednie doświadczenie i dysponowali specjalistyczną wiedzą, co dawało mu przewagę informacyjną – przejął „pamięć instytucjonalną” po poprzednich formułach współdziałania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości na poziomie europejskim. Sekretariat Generalny opracował koncepcję Eurjust jako rozwiązania pośredniego i kompromisowego, nie udało mu się jednak włączyć tego pomysłu do dyskusji prowadzonych przed przyjęciem traktatu z Amsterdamu. Kolejną próbę zainteresowania państw członkowskich swoją ideą sekretariat podjął przed szczytem Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku. Mimo oporu fińskiej prezydencji, zdołał wprowadzić tę kwestię pod obrady, korzystając z nieformalnych kanałów oddziaływania (przekonując wpływowego doradcę ministra oraz wysokiego rangą sędziego). Sekretariat inicjował również dalsze działania, przygotowywał dokumenty dla kolejnych prezydencji, jak również zaproponował utworzenie „tymczasowego Eurojust”, który stał się swego rodzaju grupą lobbingową wewnątrz RUE, przekonując stopniowo najbardziej sceptyczne państwa<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Należy zauważyć, że omawiana sytuacja miała miejsce przed powołaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

<sup>127</sup> D. Beach, *op.cit.*, s. 227–230.

<sup>128</sup> Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust) to organ Unii Europejskiej ustanowiony w 2002 roku zajmujący się współpracą sądową w sprawach karnych, *vide*: hasło: *Współpraca sądowa z EUROJUST*, w: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Słownik*, red. P. Wawrzyk, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011.

<sup>129</sup> D. Beach, *op.cit.*, s. 231–235

Zarówno prezydencja jak i Sekretariat Generalny dysponują szeregiem atutów predysponujących je do sprawowania przywództwa w Radzie Unii Europejskiej. Istotna jest tu zwłaszcza konkluzja, że to kto zapewnia przywództwo ma wpływ na treść ostatecznie przyjmowanych decyzji.

## Podsumowanie

- **struktura Rady Unii Europejskiej jest złożona**, podzielona zarówno pionowo (na warstwy), jak i poziomo (na sektory wyodrębnione tematycznie);
- pionowa struktura Rady ma charakter hierarchiczny, jednak **granice między warstwami nie są sztywne**;
- najwyższą warstwą Rady są **składy ministerialne**, stanowiące zarazem polityczny szczebel tej instytucji;
- na szczebel urzędniczy Rady składają się: **Komitet Stałych Przedstawicieli** oraz tworzące niższe warstwy tej instytucji **grupy robocze i komitety**;
- choć trudno jest jednoznacznie określić, jaka część spraw uzgadniania jest na szczeblu urzędniczym, a jaka na politycznym, to bez wątpienia **rola szczebla urzędniczego jest kluczowa**;
- ze względu na złożoność struktury, a zatem i procesu decyzyjnego, w Radzie występują **konieczność koordynacji działań** i nadawania im spójnego kierunku;
- najważniejszym pretendentem do przewodzenia Radzie jest **prezydencja**, sprawowana rotacyjnie przez kolejne państwa członkowskie;
- również **Sekretariat Generalny**, choć niekiedy niezauważany, odgrywa istotną rolę w zapewnianiu spójności działań Rady, może również niekiedy wpływać na to, jakie decyzje Rada podejmuje.



## Rada jako część systemu politycznego Unii Europejskiej

Kategoria „systemu” jest często używana w analizach politologicznych. System można zdefiniować jako zbiór złączonych we wzajemnych interakcjach elementów, obejmujący ich działania i stosunki między nimi, w którym ma miejsce proces konwersji bodźców (żądań, poparc) z otoczenia na skierowane ku niemu reakcje (decyzje). Otoczenie odpowiada na to, co wychodzi z systemu, wysyłając ku niemu kolejne bodźce – dochodzi zatem do sprzężenia zwrotnego<sup>130</sup>.

W przypadków studiów nad Unią Europejską mówi się często o systemie politycznym UE. W niniejszym rozdziale, czerpiąc ze schematu analizy systemowej, ukazane zostanie miejsce Rady w tym systemie. Szczególna uwaga poświęcona będzie relacjom Rady w ramach systemu, jak również jej nieoczywistej roli jako instytucji z definicji międzyrządowej, jednak w swej praktyce działania odbiegającej od dogmatycznie pojmowanej „międzyrządowości”.

Na funkcjonowanie Rady w systemie unijnym wpływ mają zarówno normy formalne jak i nieformalne. Wśród pierwszych należy wymienić Traktaty, regulamin wewnętrzny i porozumienia międzyinstytucjonalne<sup>131</sup>. Na drugie składają się wypracowane w Radzie zasady postępowania, określające sposób zajmowania się poszczególnymi sprawami, co jest istotne zwłaszcza w czasie negocjacji<sup>132</sup>. Oba rodzaje norm zmieniają się w czasie, jednak o ile ewolucję tych pierwszych można śledzić stosunkowo łatwo, to normy nieformalne stanowią trudniejszy przedmiot badań. Mimo tego uwarunkowania i mechanizmy kształtowania się i obowiązywania poszczególnych norm nieformalnych stanowią temat licznych dociekań<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 11–12; J. Garlicki, *Socjologiczny wymiar studiów europejskich*, w: *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2010, s. 116–118.

<sup>131</sup> Przykładem może być takie porozumienie w sprawach budżetowych, *vide*: Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz. Urz. UE C 139 z 14.6.2006.

<sup>132</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 13.

<sup>133</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 271.

Traktat o Unii Europejskiej wymienia Radę pośród instytucji Unii. W traktacie o funkcjonowaniu UE znalazły się natomiast ogólne zasady zwoływania posiedzeń, dyspozycja uchwalenia regulaminu oraz (w protokole) regulacje dotyczące siedziby Rady w Brukseli i odbywania posiedzeń w kwietniu, czerwcu i październiku w Luksemburgu<sup>134</sup>. W obu traktatach znajduje się ponadto wiele odniesień do Rady, przywoływanej w różnych kontekstach w każdej dziedzinie współpracy w ramach UE. Świadczy to o centralnej, przynajmniej pod względem formalnym, pozycji Rady w systemie. Ukształtowane są w ten sposób prawne ramy relacji RUE z innymi instytucjami oraz, zwłaszcza w regulaminie wewnętrznym, jej struktura i (formalne) zasady działania.

Kluczowe regulacje traktatowe z perspektywy tej pracy dotyczą procedur decyzyjnych. Według Traktatów Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, chyba, że w danej sprawie przewidziano inną procedurę. Większość kwalifikowana oznacza poparcie ze strony przedstawicieli rządów 55% państw członkowskich reprezentujących nie mniej niż 65% obywateli Unii<sup>135</sup>. Jeżeli dane państwo nie ma swego przedstawiciela na posiedzeniu, może ono upoważnić inne do głosowania w jego imieniu. Samo głosowanie odbywa się na wniosek przewodniczącego danego posiedzenia albo, jeżeli poprzez to większość członków Rady, na wniosek Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego. W pewnych okolicznościach możliwe jest zastosowanie procedury pisemnej albo (w węższym zakresie) uproszczonej procedury pisemnej, nazywanej również „formułą milczącej zgody”<sup>136</sup>.

Najważniejszym wyjątkiem od podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>137</sup> jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w ramach

---

<sup>134</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 13; *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 237, 240 ust. 3 oraz *protokół (nr 6) w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Wspólnot Europejskich*, punkt b).

<sup>135</sup> Progi te dotyczą sytuacji, gdy Rada działa na wniosek Komisji lub Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityk bezpieczeństwa. W innym wypadku zgodę musi wyrazić co najmniej 72% państw członkowskich (wymóg dotyczący reprezentacji ludności pozostaje bez zmian). *Vide: Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 3–4. Opisana tu definicja większości kwalifikowanej obowiązuje od 1 listopada 2014 rok, przy czym do 31 marca 2017 r. każde z państw może zażądać przeprowadzenie głosowania zgodnie z poprzednim systemem głosów ważonych. *Vide: hasła: Podejmowanie decyzji w Radzie większością głosów, System głosów ważonych, System podwójnej większości*, w: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Słownik*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011.

<sup>136</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 239; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 11. *Vide: hasła: Sposoby podejmowania decyzji w Radzie, Procedura pisemna, Procedura ustna*, w: *Prezydencja w Radzie...*

<sup>137</sup> Jednomyslność wymagana jest również przy przyjmowaniu wniosków o członkostwo w Unii, przyjmowaniu środków mających zwalczać dyskryminację, przyjmowaniu nieprzewidzianych w traktatach środków dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej, określaniu warunków korzystania z praw wyborczych w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego przez obywateli zamieszkujących w innych państwach członkowskich, cofaniu liberalizacji przepływu kapitału do lub z państw trzecich, przyjmowaniu środków w dziedzinie prawa rodzinnego, harmonizacji podatków pośrednich i akcyzy, usta-

której regułą jest decydowanie jednomyślne, a jedynie niektóre decyzje podejmowane są większością głosów<sup>138</sup>. Usprawnieniu procesu decyzyjnego służy tu możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Dzięki temu państwo niepopierające danej decyzji pozostaje nią niezwiązane, ale nie blokuje swym partnerom możliwości wspólnego działania<sup>139</sup>.

Spośród instytucji zaangażowanych w bieżące funkcjonowanie Unii Europejskiej Radę uznać można za najważniejszą. Decyzje w niej podejmowane kształtują polityki Unii, mają więc wpływ zarówno na życie obywateli Unii jak i politykę w państwach członkowskich, a także na pozycję UE na arenie światowej. Fiona Hayes-Renshaw i Helen Wallace wyróżniają cztery funkcje Rady: ustawodawczą, wykonawczą, sterującą i służenia za forum. Nieco inną klasyfikację proponuje Neill Nugent. Uznając przejęcie przez Radę Europejską (RE) większość funkcji sterującej, pozostałe Radzie możliwości w tym względzie przyporządkowuje częściowo do funkcji legislacyjnej, a częściowo rozszerza o nie status forum, określając tak zdefiniowaną funkcję mianem mediacyjnej. Hayes-Renshaw w innej publikacji wyróżnia funkcje legislacyjną, budżetową, kształtowania polityk i koordynacyjną. Z kolei Piotr Tosiek wymienia trzy funkcje Rady jako części systemu decydowania w UE: prawodawczą, polityczno-traktatową i kreatywną<sup>140</sup>.

Niezależnie od prób kategoryzacji, wielość i różnorodność funkcji Rady należy do jej cech wyróżniających. Szczególnie ważne jest łączenie funkcji egzekutywy i legislatywy. Ta druga wykonywana jest najczęściej we współpracy z Parlamentem Europejskim, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Niekiedy udział PE w tworzeniu prawa jest ograniczony, a w niektórych przypadkach RUE decyduje samodzielnie. Rada nie ma przy tym możliwości bezpośredniego inicjowania nowego prawodawstwa<sup>141</sup>, choć dysponuje wieloma nieformalnymi narzędziami wpływu na posiadającą monopol w tym zakresie Komisję Europejską<sup>142</sup>.

Realizując obie funkcje, Rada uczestniczy głównie w „codziennym” unijnym procesie decyzyjnym, którego ośrodkami są instytucje należące do trójkąta instytucjonalnego, podejmujące bieżące decyzje o charakterze systemowym.

---

laniu kursu, po jakim euro zastępuje walutę kraju dołączającego do strefy euro oraz podejmowaniu niektórych działań z zakresu współpracy policyjnej i sądowej. Hasło: *Jednomyślne podejmowanie decyzji w Radzie*, w: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Słownik...*

<sup>138</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 24, ust. 2, art. 31, ust. 2.

<sup>139</sup> *Ibidem*, art. 31, ust. 1.

<sup>140</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 1; D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 261; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 322–323; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 2010, s. 139; F. Hayes-Renshaw, *op.cit.*, s. 76; P. Tosiek, *op.cit.*, s. 24–25.

<sup>141</sup> Można argumentować, że wyjątkiem są sprawy dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, gdzie to prawo przyznano jednej czwartej państw członkowskich, *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 76, punkt b).

<sup>142</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 4; N. Nugent, *op.cit.*, s. 139–140; na temat prawa UE, *vide*: K.A. Wojtaszczyk, *Prawny wymiar integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska...*

Decyzje „historyczne” stanowią natomiast przedmiot konferencji międzyrządowych i szczytów Rady Europejskiej. W Radzie, w jej niższych warstwach, rozstrzygane są również szczegółowe, specjalistyczne kwestie dotyczące poszczególnych polityk<sup>143</sup>.

Ministrowie zbierający się na posiedzeniach Rady pełnią niekiedy funkcję zbiorowego zwierzchnika, zwłaszcza jeżeli delegują pewne uprawnienia innym organom. Po pierwsze, w wymiarze wewnętrznym, wiąże się to z podziałem RUE na dwa szczeble: polityczny i urzędniczy. Po drugie, tylko w wyjątkowych przypadkach Rada zatrzymuje dla siebie kompetencje wykonywania aktów ustawodawczych. Najczęściej przekazywane są one poszczególnym państwom lub Komisji Europejskiej, kontrolowanej wówczas za pomocą procedur komitologicznych<sup>144</sup>. Po trzecie, RUE pełni funkcje kreacyjne i kontrolne względem innych instytucji i organów, na przykład zatwierdza ich skład osobowy, uchwała statuty czy określa wynagrodzenia osób stojących na ich czele<sup>145</sup>.

Wśród kluczowych elementów funkcji wykonawczej Rady należy wymienić jej rolę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (na przykład określanie podejścia Unii do spraw wyróżnionych w oparciu o kryteria geograficzne lub tematyczne), koordynacji polityk gospodarczych, formułowaniu wytycznych dotyczących rozwoju rynku wewnętrznego czy ustalaniu wspólnej taryfy celnej<sup>146</sup>.

Choć istotnie większe kompetencje „sterujące” ma w systemie unijnym Rada Europejska, RUE podejmuje pewne decyzje, które mają pod tym względem duże znaczenie. To do niej trafiają propozycje zmian traktatowych, jak również wnioski o członkostwo w Unii od potencjalnych kandydatów<sup>147</sup>.

Ostatnią, lecz niezwykle ważną funkcją Rady jest służenie państwom członkowskim za forum negocjacji i wypracowywania wspólnych decyzji. Rada wydaje się w tej mierze, zwłaszcza z perspektywy instytucjonalizmu socjologicznego, czymś więcej niż tylko areną sporów, miejscem spotkań przedstawicieli rządów krajów członkowskich, którzy targują się w oparciu o instrumentalne kalkulacje. Rada jest instytucją, która stawia liderów politycznych i urzędników z państw członkowskich w sytuacji permanentnej dyskusji na temat europejskiej współpracy, określania jej celów i wypracowywania metod ich urzeczywistnienia. Ich zaangażowanie w osiąganie porozumienia w tych sprawach zacieśnia związki między nimi, umacniając ideowe podstawy projektu europejskiego<sup>148</sup>.

---

<sup>143</sup> J. Lewis, *Institutional Environments...*, s. 97–98.

<sup>144</sup> *Vide*: S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 23. Traktat z Lizbony otworzył komitologię na wpływ Parlamentu Europejskiego, wprowadził również drugą kategorię aktów nieustawodawczych, jakimi są akty delegowane, wydawane przez Komisję pod kontrolą RUE i PE. *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 290 oraz 291, ust. 2 i 3.

<sup>145</sup> Przykłady tego rodzaju funkcji, *vide*: *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 243; *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 38.

<sup>146</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, a. 29; *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 5, 26, ust. 3., art. 31.

<sup>147</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 48–49.

<sup>148</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 3, 6–7; J.P. Aus, *The Mechanisms of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy*, w: *Unveiling...*, s. 99.



Patrząc głębiej można zauważać szereg szczególnych, instytucjonalnych cech Rady składających się na obraz struktury zaprojektowanej w sposób sprzyjający bliskiej i trwałej współpracy. Stanowi on przeciwieństwo takiego ujęcia tej instytucji, w którym RUE to tylko miejsce prowadzenia targów z niezmiennych pozycji wyznaczanych przez „interesy narodowe” krystalizujące się na poziomie krajowym w separacji od systemu unijnego. Warte podkreślenia jest w tym względzie funkcjonowanie administracyjnego zaplecza Rady, czyli Sekretariatu Generalnego, jak również prezydencji, a także współpracy między nimi (choć istotne są tu nie tylko rozwiązania strukturalne, lecz również kwestie personalne)<sup>149</sup>.

Czy Rada sprawnie wywiązuje się z powierzonych jej funkcji? Hayes-Renshaw i Wallace proponują trzy kryteria oceny, skupione głównie na funkcji legislacyjnej: produktywność, efektywność w odpowiadaniu na wyzwania oraz legitymizacja władczej działalności Rady.

Rada może pochwalić się dużą sprawnością w uchwalaniu aktów prawnych, pomimo konieczności uwzględniają w coraz szerszym zakresie stanowiska Parlamentu, co mogłoby stanowić przeszkodę w tym względzie. Również efektywność jej reagowania na zmieniające się okoliczności wydaje się ogólnie rzecz biorąc dobra, choć w niektórych dziedzinach brakuje jeszcze sprawdzonych sposobów radzenia sobie z problemami. Przy odpowiednio zgodnym nastawieniu rządów Rada potrafi odpowiadać na nowe wyzwania i rozwijać istniejące polityki. Poważnym problemem jest jednak sztywność raz przyjętych rozstrzygnięć, a co za tym idzie trudności pojawiające się w razie potrzeby ich gruntownego zreformowania<sup>150</sup>.

Poważniejszym problemem w realizowaniu funkcji RUE są wątpliwości co do legitymizacji przyjmowanych przez nią rozstrzygnięć. Konwencjonalne podejście, wyrażone w artykule dziesiątym traktatu o Unii Europejskiej, każe uznać je za legitymizowane pośrednio, ponieważ akceptują je przedstawiciele rządów odpowiedzialnych przed parlamentami narodowymi lub wprost wyborcami<sup>151</sup>.

Sytuacja jest jednak bardziej złożona. Rada nie pracuje w pełni przejrzystości. Uzasadnia się to potrzebą zapewnienia atmosfery zaufania i swobodnej wymiany zdań, co pozwala łatwiej dochodzić do porozumienia. Zgoda ministrów w Radzie może być ponadto nieszczerą, motywowaną raczej niechęcią znalezienia się wśród przegranej mniejszości niż autentycznym poparciem dla przyjmowanego rozwiązania. Same rządy mogą wtedy podważać swoimi działaniami legitymizację decyzji Rady, na przykład opóźniając ich imple-

---

<sup>149</sup> J. Lewis, *How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 649; J. Beyers, G. Dierckx, *op.cit.*, s. 292; N. Nugent, *op.cit.*, s. 140; P. Morillas, *op.cit.*, s. 121.

<sup>150</sup> Przez rozszerzeniem UE o dwanaście państw w latach 2004–2007 wyrażano obawy dotyczące jego potencjalnie negatywnego wpływu na efektywność działania Rady, okazały się one jednak nieuzasadnione. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 333–341.

<sup>151</sup> *Traktat u Unii Europejskiej...*, art. 10, punkt 2.

mentację bądź wykonanie w kraju. Dotyczy to w szczególności niektórych obszarów w których państwa członkowskie niechętnie przyjmują zobowiązania unijne. Wreszcie, choć we wszystkich państwach członkowskich istnieją parlamentarne mechanizmy kontroli poczynań rządów w RUE, nie wszędzie są one tak samo ścisłe. Skrajnym przypadkiem jest w tej mierze Dania, w której mają one bardzo bezpośredni i sztywny charakter. Z drugiej strony, zbyt silna kontrola ze strony parlamentów narodowych mogłaby doprowadzić do utraty wspomnianej wyżej atmosfery sprzyjającej dobrej współpracy, a co za tym idzie przekształcić negocjacje w Radzie w bardziej egoistyczne targi niż ma to miejsce obecnie<sup>152</sup>.

### 3.1. Rada UE jako część trójkąta instytucjonalnego

Kluczowa pozycja Rady nie oznacza, że mogłaby ona samodzielnie kierować Unią. Przeciwnie, zwiększa ona znaczenie relacji z innymi instytucjami dla funkcjonowania RUE. Wewnątrz systemu najistotniejsze relacje łączą Radę z Komisją i Parlamentem (w ramach trójkąta instytucjonalnego), jak również z Radą Europejską. Rada działa jednak w dwie strony: ku innym instytucjom UE i ku wewnętrznemu otoczeniu systemu jaki stanowią państwa. Z tego względu ważne są także stosunki między Radą jako instytucją Unii a państwami członkowskimi<sup>153</sup>.

Relacje wewnątrz trójkąta instytucjonalnego są intensywne i znajdują umocowanie w prawie pierwotnym UE. Ich szczegóły wyznaczają porozumienia międzyinstytucjonalne, a także szereg nieformalnych reguł postępowania. Trzy instytucje bezpośrednio zaangażowane w proces ustawodawczy w Unii podejmują nie tylko w dwustronny dialog, lecz również obejmujący je wszystkie trialog. Takie podejście usprawnia proces decyzyjny, ułatwiając zawieranie porozumień na wczesnych etapach procedury ustawodawczej<sup>154</sup>.

Współpraca między instytucjami, konieczna dla funkcjonowania Unii, nie oznacza braku sporów czy konkurencji między nimi w poszczególnych sprawach. W zależności od zmieniających się w czasie okoliczności: kwestii merytorycznych, kontekstu politycznego, jak również tego kto stoi na czele poszczególnych instytucji, relacje w ramach trójkąta podlegają ciągłemu redefiniowaniu. Ujmując rzecz szerzej, „niekompletność” systemu unijnego, pozostawienie pewnych spraw nierozstrzygniętych, umożliwia jego adaptację do aktualnych potrzeb i dotyczy to także spraw międzyinstytucjonalnych<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 341–343.

<sup>153</sup> *Ibidem*, s. 26, 321.

<sup>154</sup> *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 295; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 216.

<sup>155</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 17; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 191.

## Funkcjonowanie tandemu Komisji i Rady

Analizując relacje Rady i Komisji łatwo wpaść w pułapkę, do której prowadzi stosowanie dychotomicznego podziału instytucji UE na ponadnarodowe i międzyrządowe. Zgodnie z nim wspomniane instytucje, jako niemal czyste typy tych kategorii, powinny prowadzić nieustanną wojnę o kształt europejskiej współpracy integracyjnej. Mimo iż spory między nimi faktycznie się zdarzają, nie są regułą, a ukazywanie relacji między Radą a Komisją wyłącznie jako konkurencji byłoby nadmiernym uproszczeniem. W istocie współpraca tandemu RUE i KE stanowi podstawę sprawnego funkcjonowania Unii Europejskiej<sup>156</sup>.

Obie instytucje muszą kierować swe wysiłki w jedną stronę i z podobnym zaangażowaniem, by Unia mogła iść naprzód. Dobrym przykładem może być tu reprezentacja Unii na zewnątrz, gdzie skłonność do międzyinstytucjonalnej konkurencji musi ustępować pragmatycznej potrzebie współdziałania i podziału zadań<sup>157</sup>.

Współpraca Rady i Komisji rozciąga się na wszystkie etapy procesu decyzyjnego, od ustalania spraw, który należy się zająć, po implementację przyjętych rozwiązań. Komisja, poza nielicznymi wyjątkami, uczestniczy w posiedzeniach wszystkich warstw Rady, a więc nie tylko składów ministerialnych, lecz również organów przygotowawczych. Również współpraca KE z administracyjnym ramieniem Rady – jej sekretariatem – jest intensywna, choć nie obywa się bez tarć<sup>158</sup>.

Trudniej dostrzegalne są relacje w drugą stronę – przedstawiciele Rady nie uczestniczą w posiedzeniach KE<sup>159</sup>. Sytuacja wewnątrz Rady ma jednak wpływ na udział Komisji w procesie decyzyjnym. Instytucja ta, jeżeli ma taką możliwość, chętnie wchodzi w rolę sojusznika części państw członkowskich w Radzie. Może w ten sposób zrównoważyć siłę rządów promujących punkt widzenia sprzeczny z preferencjami KE, zwłaszcza największych państw<sup>160</sup>.

Rada i Komisja funkcjonowały u zarania integracji europejskiej w pewnym oddaleniu od siebie, co zmieniło się wraz z rozbudową stałych przedstawicielstw państw członkowskich w Brukseli, ugruntowaniem pozycji Sekretariatu Generalnego i wzrostem ambicji kolejnych prezydencji. Rezultatem było większe zakorzenienie Rady na poziomie unijnym – naprzeciwko Komisji pojawiła się na stałe instytucja mogąca konkurować z nią pod względem dostępu do informacji i zasobów wiedzy eksperckiej<sup>161</sup>.

Formułowano szereg wariantów ułożenia stosunków między dwoma instytucjami. Hayes-Renshaw i Wallace wymieniają cztery:

---

<sup>156</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 186.

<sup>157</sup> *Ibidem*, s. 192, 205.

<sup>158</sup> *Ibidem*, s. 14–15, 129–130, 192–193.

<sup>159</sup> Rada ma jednak pewną rolę przy formowaniu kolegium komisarzy – przygotowuje ich listę we współpracy z przewodniczącym Komisji, *vide: Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 17, ust. 7.

<sup>160</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 193; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 24.

<sup>161</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 187.

- a) technokratyczny, w którym złożona z ekspertów („mędrców”) Komisja prowadzi kompromisowo nastawioną Radę ku „najlepszym” rozwiązaniom;
- b) egzekutywy federalnej, w którym KE pełni rolę rządu, a Rada jednej z izb legislatywy (obok PE);
- c) sekretariatu, w którym KE jest wykonawcą podporządkowanym Radzie-zwierzchnikowi i zapewnia jej obsługę ekspercką;
- d) ukierunkowanego pośrednictwa (*promotional brokerage*), w którym Komisja promuje i rozwija polityki Unii, ale musi formułować je tak, by zapewnić im przychyłność Rady<sup>162</sup>.

W praktyce powyższe warianty współwystępują i przenikają się w zróżnicowany sposób w zależności od wielu czynników, w tym obszaru działań UE, stanowisk aktualnych rządów kluczowych państw członkowskich, rozkładu preferencji partyjno-politycznych w obu instytucjach czy osobowości przywódców krajowych i Komisarzy<sup>163</sup>.

Rada (czy też w tym wypadku państwa członkowskie) nie chce dopuścić do uzyskania zbyt silnej pozycji przez Komisję, na co wskazuje na przykład ograniczanie jej personelu. W codziennym podejmowaniu decyzji istotna jest zatem determinacja KE by uczynić swój głos słyszalnym, a z drugiej strony wola Rady – zwłaszcza prezydencji – by wyłączyć ją z pełną otwartością do negocjacji w poszczególnych sprawach. Nie zawsze jest to proste, co wiąże się z polityzacją negocjacji unijnych. Ich zwiększona transparentność sprawia, że przynajmniej w niektórych sprawach nastroje opinii publicznej mogą utrudniać dobrą współpracę Komisji i Rady<sup>164</sup>. Z drugiej strony Komisja ma w swych rękach formalne atuty związane z pozycją wyłącznego inicjatora aktów ustawodawczych w większości spraw. Może również wycofać propozycję, gdy istnieje obawa, że zostanie ona zmieniona niezgodnie z jej intencjami<sup>165</sup>.

Biorąc jednak pod uwagę ograniczenia czasowe i liczbę spraw podejmowanych na poziomie unijnym, zarówno RUE jak i KE starają się unikać niepotrzebnych sporów. Rada może sygnalizować Komisji potrzebę podjęcia pewnych inicjatyw, na przykład prosząc ją o przygotowanie raportu na dany temat. Obie instytucje angażują się również już od szczebla niższych urzędników we wstępne uzgodnienia. Stałe kontakty są utrzymywane także na wyższym szczeblu, między gabinetami komisarzy a przedstawicielami państwo członkowskich<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> *Ibidem*, s. 191.

<sup>163</sup> *Ibidem*, s. 189–190.

<sup>164</sup> Co oczywiście wskazuje na problemy obu instytucji z komunikacją z obywatelami, brak umiejętności tłumaczenia im potrzeby wypracowywania na poziomie unijnym rozwiązań kompromisowych.

<sup>165</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 293; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 151, 188, 192–193, 206.

<sup>166</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 195, 200–201.

Pewnego rodzaju łącznikiem między oboma instytucjami jest wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, sprawujący zarazem funkcję przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych (jednego z ministerialnych składów RUE), jak również wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Takie rozwiązanie podyktowane jest koniecznością zapewnienia spójności działań zewnętrznych Unii<sup>167</sup>.

Praktyczny wymiar współpracy Rady i KE ułatwia podobna organizacja sektorowa (składy Rady i zajmujące się poszczególnymi dziedzinami organy przygotowawcze, dyrekcje generalne w Komisji). Istotny jest również podział zadań między instytucjami. Większość funkcji wykonawczych na poziomie unijnym przekazano Komisji, kontrolowanej przez Parlament i Radę. Dotyczy to wydawania aktów wykonawczych (gdzie zastosowanie mają procedury komitologiczne) i delegowanych (wprowadzonych przez traktat z Lizbony)<sup>168</sup>.

Można również zauważyć inny wymiar podziału zadań. Komisja, oderwana od wyborczej polityki, może spoglądać na poszczególne sprawy w szerszym kontekście i dłuższym horyzoncie czasowym. Rada wnosi węższe i raczej krótkoterminowe spojrzenie, uwzględniające jednak to, co o procedowanych sprawach myślą obywatele Unii Europejskiej<sup>169</sup>.

Podsumowując, interakcje Komisji i Rady są intensywne, mają silne podstawy formalne, lecz ich konkretna treść i równowaga między instytucjami zależy od zmiennych kontekstów i uwarunkowań nieformalnych, zwłaszcza historycznie wypracowanych reguł współdziałania na różnych szczeblach. Wyrazem tego są bliskie kontakty urzędników reprezentujących Komisję i państwa członkowskie (zwłaszcza państwo sprawujące prezydencję), wykraczające poza formalne uczestnictwo tych pierwszym w posiedzeniach organów Rady. Bliskość tych instytucji ma jednak nie tylko korzystne konsekwencje. Dla opinii publicznej nie jest jasne, kto odpowiada za ostatecznie przyjmowane w Unii decyzje. Prowadzi to do trudności w rozliczaniu polityków i urzędników z ich działań, co kwestionuje legitymizację podejmowanych przez nich decyzji. Umożliwia to również wzajemne obwinienie się o niepowodzenia, zwłaszcza próby kanalizowania negatywnych reakcji opinii publicznej na odległych od nich „eurokratach”<sup>170</sup>.

Istotnie, Komisja Europejska niejednokrotnie stawiana jest przez rządy w roli kozła ofiarnego, co jednak po części jest ceną jej ambicji politycznych. Chcąc odgrywać aktywną rolę w negocjacjach i ułatwiać zawieranie porozumień, konkuruje ona ponadto z aktorami z wnętrza Rady: Sekretariatem Generalnym, a zwłaszcza z prezydencją<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, s. 194; *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 21.

<sup>168</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 141; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 195–197; *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 290 i 291, ust. 3.

<sup>169</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 201–202.

<sup>170</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 17–18; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 192.

<sup>171</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 29, 63; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 149; R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 400.

Bliskość Komisji i Rady nie chroni obu instytucji przed spadkiem ich znaczenia, który wydaje się nieunikniony w obliczu rosnącej roli Rady Europejskiej. Ten trend osłabia zarówno inicjacyjną funkcję Komisji jak i polityczną wagę RUE. Relacje tych instytucji pozostają jednak kluczowe dla utrzymania równowagi w systemie politycznym Unii Europejskiej<sup>172</sup>.

## Rada wobec umacniającego się Parlamentu Europejskiego

Równie ważne dla funkcjonowania Unii Europejskiej są stosunki Rady z Parlamentem, nabierające tym większego znaczenia, im silniejszą pozycję w systemie instytucji UE uzyskuje PE – dotyczy to w szczególności władzy ustawodawczej. Dynamika tych relacji podszyta jest zatem zrozumiałym antagonizmem: Parlament Europejski „wydziera” bowiem Radzie kompetencje, którymi wcześniej nie musiała się z nikim dzielić. Spory nie mogą jednak trwać zbyt długo i kończą się zwykle porozumieniem, które może mieć charakter nieformalny lub zostać sformalizowane w deklaracjach, porozumieniach międzyinstytucjonalnych, a nawet modyfikacjach przepisów traktatowych. W tym ostatnim wypadku zauważalnie spójny kierunek zmianom nadaje powszechne przekonanie o konieczności „demokratyzacji” Unii poprzez zwiększanie roli PE<sup>173</sup>.

W rytmie nadawanym od drugiej połowy lat osiemdziesiątych XX wieku przez przyjmowanie kolejnych traktatów Rada i Parlament muszą redefiniować swoje relacje, układając je w nowych warunkach. Niekiedy, jeśli porozumienia nie udaje się osiągnąć, spór rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości UE. Jest to rozwiązanie ostateczne, lecz zarazem źródło kluczowych z punktu widzenia systemu politycznego UE i roli w nim Rady interpretacji. Przykładem może być tu orzeczenie z 1980 roku w tak zwanej sprawie izoglukozy, w którym Trybunał wskazał Radzie jej obowiązki względem PE<sup>174</sup>. Wówczas ograniczały się one głównie do konsultacji, jednak nawet ten instrument Parlament potrafił wykorzystać do wywierania wpływu na prawodawstwo wspólnotowe, powołując się na swój wyjątkowy w Unii status instytucji pochodzącej z bezpośrednich wyborów<sup>175</sup>.

Każdy kolejny traktat – od Jednolitego aktu europejskiego po traktat z Lizbony – przynosił zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego w dziedzinie prawodawstwa poprzez wprowadzanie nowych procedur oraz rozszerzanie katalogu spraw, w których znajdują zastosowanie. Procedura zgody oznaczała wymóg uzyskania akceptacji PE dla niektórych, szczególnie ważnych decyzji, choć bez możliwości wnoszenia jakichkolwiek poprawek.

---

<sup>172</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 177–178; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 328.

<sup>173</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 141; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 207.

<sup>174</sup> Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r., SA Roquette Frères przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich w sprawie 138/79, [http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0138-1979-200406995-05\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0138-1979-200406995-05_00.html) (dostęp: 15.01.2014).

<sup>175</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 207, 210; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 52.

W procedurze współpracy Parlament miał formalny wpływ na kształt aktu prawnego, nadal jednak RUE mogła przeforsować swoje stanowisko – ale tylko wówczas, gdy była w tej sprawie jednomyślna. Procedura współdecydowania zrównała PE i Radę. Jako zwykła procedura ustawodawcza objęła zgodnie z traktatem z Lizbony niemal wszystkie dziedziny unijnego prawodawstwa<sup>176</sup>.

Równa pozycja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawach budżetowych i przy uchwalaniu prawa pozwala porównać je do dwuizbowej legislatywy<sup>177</sup>. Należy jednak podkreślić, że nadal istnieją dziedziny, w których formalny głos PE ogranicza się do wyrażenia niewiążącej opinii lub akceptacji bądź odrzucenia rozwiązania bez wpływu na jego kształt. Mimo tego również w tych sprawach Rada zazwyczaj skłonna jest w pewnym zakresie uwzględnić zdanie Parlamentu – choć nie musi liczyć się z nim tak, jak przy zwykłej procedurze ustawodawczej, w której brak zgody między dwoma instytucjami, po fiasku koncyliacji, prowadzi do nieprzyjęcia decyzji<sup>178</sup>.

Porównanie do izb parlamentu nie jest również w pełni umotywowane ze względu na sposób uzgadniania wielu decyzji między Radą a PE. Rozbudowana współpraca komisji Parlamentu Europejskiego i grup roboczych RUE, sprawozdawców i urzędników kraju sprawującego prezydencję oraz sekretariatów obu instytucji ogranicza zakres sporów. Choć niekiedy przybierają one na sile – niekoniecznie w kwestiach merytorycznych, ostre konflikty mogą dotyczyć na przykład podstawy prawnej przyjęcia określonego aktu – zwykle udaje się uniknąć przeciągania ich aż do komitetu koncyliacyjnego. W istocie, dzięki zmianom w procedurze współdecydowania wprowadzonych przez traktat z Amsterdamu, możliwe jest przyjmowanie aktów ustawodawczych już w pierwszym czytaniu. O dobrej współpracy instytucji mogą zatem świadczyć przywoływane przez Simona Hixa i Bjørna Høylanda dane, zgodnie z którymi w ten sposób przyjmuje się nawet 90% legislacji<sup>179</sup>.

Istotną różnicą między Parlamentem Europejskim i Radą jest to, jak formowany jest ich skład. Demokratyczne, bezpośrednie wybory do Parlamentu odbywają się regularnie co pięć lat. Ministrowie w Radzie zmieniają się wraz z wyborami w swoich krajach, jej skład jest więc dużo stabilniejszy, tym bardziej, że urzędnicy w niższych warstwach tej instytucji często trwają na stanowiskach niezależnie od zmian na scenie politycznej. Niestabilny i podzielony PE stanowiłby bez wątpienia słabszego partnera dla Rady, w praktyce

---

<sup>176</sup> Podobnie równą pozycją uzyskał Parlament w sprawie rocznych budżetów. S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 52–53; *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 1; *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 294, 314.

<sup>177</sup> *Vide*: R. Costell, *Does Bicameralism Promote Stability? Inter-institutional Relations and Coalition Formation in the European Parliament*, „West European Politics” 2011, nr 1.

<sup>178</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 62–74; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 214.

<sup>179</sup> Rodzi to równocześnie wątpliwości związane z brakiem przejrzystości nieformalnych uzgodnień, będących źródłem owej godnej podziwu sprawności. *Vide*: S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 73; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 129, 213, 215; E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, nr 4, s. 618; *confer*: R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 397.

jednak bardzo często występuje względem niej jako jednolity gracz. Sprzyja temu regularne odnawianie tradycyjnej „wielkiej koalicji” dwóch głównych grup politycznych w Parlamencie<sup>180</sup>.

Badania Henrika Serupa Christensena uzasadniają taką ograniczającą wewnętrzną konfliktową samoorganizację Parlamentu Europejskiego. Autor ten dowodzi, że w razie sporu Parlamentu i Rady Unii Europejskiej instytucja mniej spójna wewnętrznie ponosi zazwyczaj porażkę (pewną rolę odgrywa również stanowisko Komisji Europejskiej)<sup>181</sup>.

Wyborcza legitymizacja PE sprawia, że dla RUE współpraca z Parlamentem oznacza wystawienie na widok publiczny, poddanie działań zewnętrznej kontroli. Ma to również w ograniczonym zakresie miejsce w dziedzinach, w których PE nie ma bezpośredniego wpływu na decyzje. Parlament może na przykład zadawać pytania i formułować rekomendacje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>182</sup>.

Frank Häge argumentuje, że udział Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, właśnie ze względu na większe poczucie kontroli, politykuje podejmowanie decyzji w Radzie – sprawia, że ministrowie częściej angażują się osobiście w wypracowywanie rozstrzygnięć, a nie jedynie akceptują porozumienia osiągnięte na szczeblu urzędniczym. Oznaczałoby to podwójną korzyść dla legitymizacji Unii wypływającą ze wzmacniania PE, zarówno w jej bezpośrednim, jak i pośrednim aspekcie. Jednakże, jak wspomniano wyżej, Parlament nie zawsze działa jak typowa, podzielona politycznie izba legislacyjna. Powszechność nieformalnego dialogu Komisji, PE i Rady oraz podejmowanie decyzji w sprawach ustawodawczych już w pierwszym czytaniu ma skutek odwrotny, bo w imię podniesienia efektywności depolityzuje proces decyzyjny i ukrywa go przed opinią publiczną. Dotyczy to zwłaszcza decydowania w Radzie, gdyż ministrowie nie są bezpośrednio zaangażowani w tego rodzaju międzyinstytucjonalne uzgodnienia<sup>183</sup>.

Podsumowując, Rada Unii Europejskiej musiała w miarę postępów integracji europejskiej uczyć się dzielenia kompetencjami z coraz silniej umocowanym formalnie Parlamentem Europejskim. Z czasem, uznając się za równorzędnych partnerów, obie instytucje utworzyły nieomal zgrany, a z pewnością wysoce współzależny tandem<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> W kadencji 2009–2014 były to grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów) oraz Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 226; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 59.

<sup>181</sup> Autor precyzuje, że homogeniczność preferencji w Radzie wystarcza do przejścia kontroli nad współdecydowaniem, ale nie jest konieczna, co świadczy o nierównej pozycji instytucji w badanym okresie (sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony). Vide: H.S. Christensen, *Who governs under co-decision? Determining the influence of the European Parliament and the Council*, Åbo 2007, s. 180–182.

<sup>182</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 324; *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 36.

<sup>183</sup> F.M. Häge, *Decision-Making in the Council...*, s. 19, 23.

<sup>184</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 207, 210, 226.



Rosnący wpływ Parlamentu na Radę, choć może nie tak znaczący jak twierdzą członkowie PE, ma kilka istotnych wymiarów. Po pierwsze, PE ma wpływ na treść decyzji, nie tylko tych podlegających zwykłej procedurze ustawodawczej. Po drugie, zgoda PE wymagana jest w wielu kluczowych decyzjach, na przykład przy akceptacji nowego składu Komisji Europejskiej, co Parlament skutecznie wykorzystuje do umacniania swej pozycji. Trzymając się przykładu Komisji, choć może on jedynie przyjąć lub odrzucić go w całości, zdołał dwukrotnie w ostatnich latach wymusić rezygnacje poszczególnych kandydatów, podnosząc w ten sposób znaczenie przesłuchań, jakim poddawani są kandydaci na Komisarzy przed komisjami PE. Po trzecie, Parlament może inicjować działania odwołując się do swojego demokratycznego mandatu i korzystając z tego, że jego relacje z Komisją są zwykle cieplejsze niż Rady. Po czwarte, PE wpływa na RUE jako instytucja kontrolująca i nadzorująca jej mało przejrzyste funkcjonowanie<sup>185</sup>.

Trudno jednoznacznie przesądzić jaka jest siła i jakość wpływu w każdym z tych wymiarów. Szczególnie mylące mogą być próby jego ilościowego ujęcia – statystyki pokazujące jak wiele poprawek Parlamentu jest akceptowanych przez Radę nie rozróżniają spraw istotnych i mało ważnych, na przykład poprawek o charakterze redakcyjnym<sup>186</sup>.

Pozycja Parlamentu Europejskiego bez wątpienia komplikuje pracę Rady, wymuszając podział negocjacji na dwie fazy – przed skonfrontowaniem ze stanowiskiem PE i po nim. Zwiększyło to zwłaszcza obciążenie prezydencji, która musi monitorować bieżącą sytuację, pozostawać w stałym kontakcie z parlamentarzystami zajmującymi się daną sprawą i wysuwać kompromisowe propozycje w razie sporów. Więcej obowiązków mają również Sekretariat Generalny, w tym jego służba prawna oraz zastępcy stałych przedstawicieli, którzy podczas obrad Komitetu Stałych Przedstawicieli zajmują się dziedzinami, w których rola PE jest największa<sup>187</sup>.

Mimo trudności Radzie udaje się nadal działać sprawnie, a proces decyzyjny nie utyka zbyt często w impasie. Hix i Høyland sugerują, że dzieje się tak głównie dzięki upowszechnianiu decydowania większością kwalifikowaną w Radzie, które towarzyszyło zwiększaniu kompetencji Parlamentu Europejskiego<sup>188</sup>. Konstruktywiści twierdzą natomiast, że większe znaczenie miało wypracowanie i utrwalenie nieformalnych norm postępowania ułatwiających ucieranie kompromisowych rozstrzygnięć.

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, s. 221–224.

<sup>186</sup> *Ibidem*, s. 224–226.

<sup>187</sup> E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 617; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 211–213.

<sup>188</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 54.

## 3.2. Rada: międzyrządowy ośrodek decyzyjny UE

### Hierarchiczne relacje Rady UE i Rady Europejskiej

Relacje Rady wewnątrz systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej nie ograniczają się do trójkąta tworzonego wraz z Komisją i Parlamentem. Ich istotnym elementem jest stanowienie przez Radę UE wraz z Radą Europejską międzyrządowego trzonu Unii. W szczególności, wraz z postępującą formalizacją szczytów przywódców państw członkowskich coraz bardziej uzasadnione stało się pytanie, czy RUE i RE można traktować jako część jednej hierarchii<sup>189</sup>.

Rada Europejska powstała z inicjatywy francuskiej na szczycie w Paryżu w 1974 roku. Miała być odpowiedzią na marazm ówczesnych Wspólnot i ich niezdolność do odpowiadania na nowe wyzwania. Początkowo miała być miejscem nieformalnych dyskusji na najwyższym szczeblu, szybko jednak okazało się, że to właśnie zbierający się na jej posiedzeniach premierzy i prezydenci muszą zajmować się kluczowymi sprawami o strategicznym znaczeniu dla integracji europejskiej. Dotyczyło to zwłaszcza ewolucji Unii, a więc zarówno spraw „konstytucyjnych” (reform instytucjonalnych, otwierania nowych obszarów integracji) jak i jej terytorialnego rozszerzania. RE zajmuje się ponadto sprawami, które okazały się zbyt politycznie wrażliwe nawet dla ministrów w Radzie, na przykład zasadniczymi decyzjami dotyczącymi unii gospodarczej i walutowej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również, gdy w Radzie brakuje horyzontalnej koordynacji, uzgadnianiem szczegółowych zagadnień przekraczających podziały sektorowe. Także w innych sprawach pojawia się niekiedy oczekiwanie, by na dany temat wypowiedzieli się przywódcy państw członkowskich UE<sup>190</sup>.

Ostatnia uwaga może uzasadniać traktowanie Rady Europejskiej jak „nad-Rady UE”, wyższej warstwy szczebla politycznego w międzyrządowym komponencie systemu unijnego. W wąskim gronie głów państw lub szefów rządów, którym towarzyszą pojedynczy ministrowie, bez urzędników (obecnych jednak w pobliżu i gotowych do pomocy)<sup>191</sup>, można uzgadniać sprawy zbyt trudne dla niżej usytuowanej w hierarchii Rady. Te uzgodnienia są jednak najczęściej finalizowane właśnie w tej drugiej instytucji, gdyż to ona uczestniczy w procesie ustawodawczym UE<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 166; A. Wierzchowska, *Instytucjonalny wymiar...*, s. 169.

<sup>190</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 161, 173–177.

<sup>191</sup> W posiedzeniach RE uczestniczy także przewodniczący Komisji Europejskiej w towarzystwie jednego z komisarzy, w czym dostrzec można podobieństwo do udziału KE w pracach RUE. *Vide: ibidem*, s. 163–165.

<sup>192</sup> „Wykonawcza” względem Rady Europejskiej rola RUE uwidacznia się także w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, *vide: Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 6, art. 26, ust. 2.

Hierarchiczność relacji Rady Europejskiej i Rady UE przejawia się również funkcjonowaniem tej drugiej jako organu przygotowawczego względem pierwszej. Spotkania RE, nazywane tradycyjnie szczytami, odbywają się co najmniej cztery razy w roku w Brukseli. Trwają one najczęściej dwa dni, a za ich przygotowanie odpowiada wybierany na dwuipółletnią kadencję przewodniczący RE, we współpracy z Radą do Spraw Ogólnych, prezydencją RUE i przewodniczącym Komisji Europejskiej<sup>193</sup>.

Jako że przewodniczący Rady Europejskiej jest przede wszystkim „cichym negocjatorem” i nie dysponuje rozbudowanym aparatem urzędniczym, przygotowania szczytów RE muszą pod względem administracyjnym opierać się głównie na zasobach Rady i jej sekretariatu. Również w zakresie merytorycznym to Rada jest naturalnym miejscem ustalania agendy posiedzeń RE, bo to ona na co dzień prowadzi większość spraw, którymi zajmują się przywódcy państw członkowskich w czasie szczytów<sup>194</sup>.

Podsumowując, należy zauważyć wzrost znaczenia Rady Europejskiej. To, że sprawy najtrudniejsze politycznie i budzące największe zainteresowanie opinii publicznej są rozstrzygane w tej instytucji osłabia polityczną wagę Rady Unii Europejskiej. RE przejmuje często rolę instytucji przewodzącej UE, wychodząc poza ogólne wytyczne i wyznaczanie celów. Stało się to szczególnie widoczne w okresie kryzysu, kiedy to podczas znacznie częściej niż to wymagane organizowanych szczytach Rady Europejskiej ustalano kolejne działania mające wyprowadzić Europę z gospodarczych trudności<sup>195</sup>.

RE pomyślana początkowo jako mało oficjalne forum, była stopniowo włączana do unijnego systemu instytucjonalnego, od krótkiej wzmianki w Jednolitym akcie europejskim, poprzez istotną rolę w traktacie z Maastricht, po uznanie za traktatową instytucję Unii w traktacie z Lizbony. Mimo obecnego wciąż dystansu względem reszty systemu i braku formalnego wpływu na decyzje legislacyjne, RE jest instytucją niezwykle wpływową. Status jej członków sprawia, że pozostałym aktorom na unijnej scenie trudno byłoby stawiać Radzie Europejskiej jakieś granice<sup>196</sup>.

Dla Rady taka dynamika przemian relacji międzyinstytucjonalnych może być niekorzystna. Musi ona dzielić się najbardziej prestiżowymi obowiązkami związanymi z podejmowaniem historycznych decyzji dotyczących reform instytucji, zmian w kluczowych politykach, kształtowania działań zewnętrznych

---

<sup>193</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 168–169; *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 6.

<sup>194</sup> Sekretariat Generalny Rady służy również RE, *vide: Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 235, ust. 4. *Vide: S. Hix, B. Høyland, op.cit.*, s. 32; N. Nugent, *op.cit.*, s. 169–171.

<sup>195</sup> J. Hayward, *National Governments, the European Council and Councils of Ministers: A Plurality of Sovereignities. Member State Sovereigns without an EU Sovereign*, w: *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, red. J. Hayward, R. Wurzel, Basingstoke 2012, s. 68–73; N. Nugent, *op.cit.*, s. 177–178; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 32; *vide: U. Puetter, The European Council – the new centre of EU politics*, „European Policy Analysis” 2013, nr 16; K. Ławniczak, *Rada...*, s. 45–54.

<sup>196</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 161–163.

i odpowiadania na najbardziej aktualne wyzwania. Z drugiej strony to Rada pozostaje nadal instytucją podejmującą formalne decyzje i nawet przy comiesięcznych szczytach RE to ona jest nieporównywalnie silniej zakorzeniona w unijnej polityce dzięki trwałym kanałom formalnej i nieformalnej komunikacji z innymi instytucjami<sup>197</sup>.

## Rada – najbardziej międzyrządowa z instytucji Unii?

Jak wspomniano wyżej, relacjonalny wymiar funkcjonowania Rady jako części systemu politycznego UE nie sprowadza się do jej kontaktów i współzależności z innymi instytucjami Unii, lecz obejmuje również jej relacje z otoczeniem systemu. Ich zewnętrzny aspekt – zaangażowanie Rady w działania na arenie światowej – nie będzie tu podejmowany. Niezwykle ważny jest natomiast dla tej instytucji jej stosunek do wewnętrznego otoczenia systemu, które stanowią państwa członkowskie Unii.

Państwo to nie tylko rząd i parlament, lecz również, na przykład, jednostki regionalne i lokalne czy zorganizowane grupy interesu. W funkcjonowaniu Rady niekiedy można dostrzec ten fakt, na przykład gdy państwa federalne reprezentują w niej ministrowie podmiotów składowych federacji, lobbyści starają się wpływać na urzędników reprezentujących państwa w niższych warstwach Rady, a regiony otwierają w Brukseli swoje, niezależne od krajowych, stałe przedstawicielstwa<sup>198</sup>.

Można wyróżnić tu trzy zagadnienia problemowe związane z relacjami wiążącymi państwa członkowskie z funkcjonowaniem Rady. Dotyczą one:

- a) demokratycznej kontroli sprawowanej z poziomu narodowego nad działalnością Rady;
- b) możliwości przenoszenia woli i preferencji krajowych na poziom unijny;
- c) autonomizacji i „uponadnarodowienie” Rady UE.

Unia Europejska opiera się na dobrowolnym podporządkowaniu ze strony państw członkowskich. Samo to czyni państwa kluczowymi podmiotami w procesie integracji i w unijnej polityce, a rządy państw członkowskich głównymi aktorami w unijnym procesie decyzyjnym. Ceną za ten wpływ i zaangażowanie jest utrata możliwości samodzielnego podejmowania pewnych decyzji na poziomie krajowym, także wówczas, gdy zobowiązania unijne okazują się w aktualnym kontekście niekorzystne dla znaczących grup w państwie<sup>199</sup>.

Aby ograniczyć ryzyko i trudności z tym związane rządy pozostawiają niektóre obszary polityki na poziomie unijnym pod kontrolą instytucji określanych jako „międzyrządowe”, a więc RUE i RE, ograniczając rolę Komisji, Parlamentu, a także zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>200</sup>.

<sup>197</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>198</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 228, 242–243.

<sup>199</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 12; N. Nugent, *op.cit.*, s. 255; J. Ruskowski, *op.cit.*, s. 18.

<sup>200</sup> Wyjaśnienie dokładnych motywacji takiego lub innego wyboru instytucjonalnego

Stąd, pomimo formalnej likwidacji filarowego podziału współpracy w ramach UE, nadal wyraźne są formalne i nieformalne różnice w funkcjonowaniu Rady w obszarach „wspólnotowych” i „międzyrządowych”. Dotyczą one między innymi roli prezydencji i Sekretariatu Generalnego czy intensywności kontaktów z Komisją Europejską<sup>201</sup>.

Rada w obu kontekstach postrzegana jest jednakże najczęściej jako instytucja „bezwstydnie narodowa”, skoncentrowana na obronie interesów zdefiniowanych na poziomie krajowym. Rzecz jasna, kwestią sporną jest formuła tego definiowania, Rada reprezentuje bowiem obywateli pośrednio. Głosują oni w wyborach krajowych, wpływając na skład rządów, których przedstawiciele działa w ich imieniu w Radzie – rzadko jednak tematyka unijna stanowi istotny wątek narodowych kampanii wyborczych<sup>202</sup>.

Problem pośredniej legitymizacji decyzji podejmowanych przez Radę wynika z konstrukcji Unii. Jak zauważa Fritz W. Scharpf, wybory powszechne dotyczą nie tyle alternatyw o charakterze merytorycznym, konkretnych rozwiązań do wdrożenia w tej czy innej polityce państwa, co raczej decydowania o tym kto będzie sprawował kontrolę nad hierarchiczną strukturą władzy rządowej i wzmacniania jej legitymizacji. W przypadku UE i pośredniego określania składu Rady trudno mówić o tym drugim elemencie. Zarazem nieuprawnione byłoby oczekiwania, że wyborcy w państwach członkowskich będą, podejmując decyzje wyborcze, rozważali sprawy, którymi ich przyszli ministrowie mają zajmować się na poziomie unijnym<sup>203</sup>.

Konsekwencją braku praktycznej możliwości rozliczania poczynań rządów na poziomie europejskim w wyborach przez obywateli jest tworzenie mechanizmów kontroli parlamentarnej. Specjalne komisje parlamentarne mają za zadanie rozliczać ministrów z podejmowanych przez nich w Radzie decyzji. Skuteczność tego rozwiązania zależy od wielu czynników i w przypadku rządów dysponujących silnym poparciem w parlamencie może ono okazać się iluzoryczne. Zakres mechanizmów kontroli wyznacza preferowana w danym kraju równowaga między demokratyczną rozliczalnością<sup>204</sup> decyzji a efektywnością

---

jest problemem spornym w ramach teorii integracji europejskiej. Szerokie omówienie problemu zawiera monografia autorstwa Rafała Trzaskowskiego, *vide*: R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 29–81. O różnych wymiarach kształtowania instytucji pisze również Jonas Tallberg, *confer*: J. Tallberg, *Explaining the institutional foundations of European Union negotiations*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 634–637.

<sup>201</sup> D.K. Allerkamp, *The Council(s) Beyond Intergovernmentalism. The Transformative Power of “Intergovernmental” Council Decision-Making*, referat z konferencji ECPR SG EU, 24–26 czerwca 2010, Porto, dostępny w Internecie: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/111.pdf> (6.10.2013), s. 2; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 17.

<sup>202</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 228; N. Nugent, *op.cit.*, s. 143; *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 8.

<sup>203</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s.43; F.W. Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder 1997, s. 168.

<sup>204</sup> *Vide*: A. Sroka, *Rozliczalność w przestrzeni transnarodowej: casus Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2013, nr 1.

ich podejmowania. W niektórych krajach oznacza to dużą restrykcyjność, czego najbardziej charakterystycznym przykładem jest Dania, gdzie komitet parlamentarny wydaje ministrom instrukcje przed każdym posiedzeniem RUE<sup>205</sup>.

Wielu badaczy zwraca również uwagę na to, że ministrowie stanowią tylko górną warstwę Rady, a ich posiedzenia mają często znaczenie czysto formalne. Znaczna część rozstrzygnięć jest na nich szybko akceptowana, ponieważ zostały one już uzgodnione na szczeblu urzędniczym. Związki osób pracujących w organach przygotowawczych Rady z wolą parlamentu czy wyborców są jeszcze mniej wyraźne niż ma to miejsce w przypadku ministrów. Parlamente pozostają w większości przypadków bezsilne jeśli chodzi o monitorowanie działań Rady w jej niższych warstwach. Uwaga ta dotyczy również wszelkich spotkań nieformalnych<sup>206</sup>.

Rządy państw członkowskich uczestniczą w grze politycznej na dwóch poziomach. Ministrowie negocjują ze swoimi odpowiednikami z innych państw w Radzie na poziomie unijnym, a jednocześnie muszą prowadzić politykę na poziomie krajowym, zabiegając o poparcie parlamentu i społeczeństwa. W tym dwupoziomowym teatrze umiejętne łączenie gry na scenie unijnej i narodowej może być wykorzystywane przez rządy do wzmocnienia swojej pozycji – może też sprawiać im poważne problemy. Sprawy europejskie mogą okazać się zacznym konfliktem w ramach rządzącej partii lub koalicji, między rządem a opozycją, między poszczególnymi ministrami a parlamentem, czy też wśród kluczowych grup interesu<sup>207</sup>.

Konflikty te mogą być korzystne dla rządzących, na przykład mobilizując elektorat w kampanii wyborczej, zwykle jednak ważniejsze jest klarowne zdefiniowanie stanowiska narodowego, jak również wypracowanie sprawnych mechanizmów jego redefiniowania wraz ze zmieniającym się kontekstem i promowania go w strukturze Rady. Koordynacja wewnątrz- i międzyministerialna jest w tej sytuacji koniecznością i zazwyczaj przybiera zinstytucjonalizowaną formułę<sup>208</sup>.

Rząd, który chce mieć wpływ na decyzje w Unii i przenieść na poziom unijny swoje priorytety (co bywa określane jako europeizacja *bottom-up*), musi spełnić szereg warunków. Podstawą jest przewidywalność i konsekwencja, ułatwiający dyskusję w Radzie i tworzący atmosferę zaufania. Ważne, by rząd cieszył się stabilnym poparciem, zarówno w parlamencie jak i wśród opinii publicznej, co zmniejsza obawy partnerów o stałość podjętych zobowiązań. Niekorzystne trendy w krajowej polityce, na przykład nieprzychylny sondaże przed zbliżającymi się wyborami lub utrzymujące się w społeczeństwie nastroje

---

<sup>205</sup> Hayes-Renshaw i Wallace wątpią, czy UE mogłaby funkcjonować, gdyby inne państwa poszły śladem Danii, *vide*: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 240–241, 246; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s.41–42.

<sup>206</sup> J. Howorth, *op.cit.*, s. 435; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 241.

<sup>207</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 28–29.

<sup>208</sup> *Ibidem*, s. 229–232; *confer*: *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, red. R. Mieńkowska-Norkiene, Warszawa 2009.

kwestionujące sens członkostwa w Unii bądź udział w poszczególnych obszarach współpracy, znacząco osłabiają przedstawicieli rządu w RUE<sup>209</sup>.

W istocie od początku swego istnienia Rada była czymś znacząco różnym od nieustającej konferencji dyplomatycznej. Zarówno jej relacje z pozostałymi częściami składowymi systemu politycznego UE, jak i struktura wewnętrzna sprawiają, że nie jest ona neutralnym pasem transmisyjnym, przekazującym wolę polityczną stolic do wewnątrz Unii. Stałe przedstawicielstwa państw członkowskich funkcjonują inaczej niż typowe ambasady i choć są między nimi pewne różnice dotyczące modelu działania (mniej lub bardziej niezależnie od centrum decyzyjnego w stolicy), to ogólnie rzecz biorąc są one do siebie bardzo podobne, na przykład pod względem składu osobowego<sup>210</sup>.

Jedną z charakterystycznych cech wyznaczających relacje struktury Rady UE i państw członkowskich jest przyjęta w tej instytucji równowaga między potencjałem dla otwartej dyskusji, prowadzącej w efektywny sposób do korzystnego kompromisu, a reprezentacją i demokratyczną rozliczalnością z podjętych decyzji. Praktycy twierdzą na przykład, że protokoły z posiedzeń nierzadko „więcej zasłaniają niż odkrywają”. Trudne negocjacje, również w wyższych warstwach RUE, prowadzone są w węższym gronie lub przy lunchu. Mniej formalne spotkania, bez świadków (również tłumaczy) dają szansę, że ich treść nie wydobędzie się na zewnątrz – często chodzi nawet o to, by nie dotarła do stolic państw członkowskich<sup>211</sup>.

Problem „autonomizacji” Rady względem państw członkowskich można ująć z perspektywy racjonalnego wyboru lub socjologicznie. W pierwszym przypadku oznacza ona, że podmioty mające być wykonawcami woli krajowych elektoratów zaczynają formułować własne preferencje dotyczące tego, jakie decyzje i w jaki sposób podejmować. Stają się również samodzielnym obiektem zainteresowania wpływowych grup interesu<sup>212</sup>.

W ujęciu socjologicznym istota problemu wynika z tego, że obok występowania w roli reprezentantów rządów i obywateli państw członkowskich osoby pełniące funkcje w Radzie, zwłaszcza na szczeblu urzędniczym, mogą odczuwać zobowiązania względem Unii jako całość lub stawać się lojalnymi członkami pewnej szczególnej społeczności w której funkcjonują. Te odmienne role mogą stać się podstawą nowej, „marmurkowej” tożsamości. Rodzi się między nimi wzajemne zrozumienie, świadomość, że trudna sytuacja podobna

---

<sup>209</sup> N. Nugent, *op.cit.*, s. 256; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 250–253; *confer*: J. Ruskowski Janusz, *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 9.

<sup>210</sup> Pewne różnice w tym względzie dotyczą specyficznych kategorii urzędników, np. tylko w części przedstawicielstw pracują specjaliści od kontaktów z Parlamentem Europejskim. *Vide*: D. Beach, *op.cit.*, s. 219; J.P. Aus, *The Mechanisms of Consensus...*, s. 101; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 237.

<sup>211</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 11; J. Lewis, *Institutional Environments...*, s. 100; J.P. Aus, *The Mechanisms of Consensus...*, s. 100–101.

<sup>212</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s.24.

do tej dotyczącej w danej chwili jednej osoby może wkrótce stać się również ich udziałem, słuszne jest więc na przykład danie jej więcej czasu na uzgodnienie sprawy z przełożonymi lub w inny sprzyjający jej sposób przekroczenie formalnych ram negocjacji<sup>213</sup>.

Bezpośrednie, powtarzające się kontakty w określonej grupie ludzi sprawiają, że jej członkowie poddają się intensywnemu procesowi wtórnej socjalizacji<sup>214</sup>. W sprzyjających warunkach powstają w ten sposób grupy dobrze rozumiejących się osób, o zbliżonym podejściu do spraw, którymi mają się zajmować. W tego rodzaju zbiorowościach obowiązuje kultura podejmowania decyzji podkreślająca równość jednostek niezależnie od tego, jakie państwo reprezentują, a granice między tym co narodowe i ponadnarodowe stają się mniej wyraźne. Podstawowym obowiązkiem staje się osiągnięcie porozumienia, co skutkuje niekiedy niechęcią względem „obcych”, jak na przykład tymczasowo oddelegowanych do pracy w Radzie krajowych ekspertów, którzy nie wiedzą jak należy się zachować<sup>215</sup>.

Choć przedstawiciele państw na szczeblu urzędniczym otrzymują instrukcje ze stolic, mogą niekiedy wpływać na ich kształt. Dotyczy to zwłaszcza najwyższej warstwy Rady na tym szczeblu, Komitetu Stałych Przedstawicieli. Jego członkowie muszą dysponować pewnym marginesem swobody w interpretowaniu instrukcji, w przeciwnym razie z trudem mogliby sprawnie wypełniać swoje obowiązki w Brukseli.

Dla urzędników reprezentujących rządy w RUE równie ważna jak zaufanie politycznych przełożonych jest wiarygodność wśród osób, z którymi negocjują. Aby uniknąć uszczerbku obu tych wartości muszą być „dwukierunkowymi ambasadorami”, negocjować także ze swymi stolicami, by móc zawierać porozumienia, które zostaną zaakceptowane na szczeblu politycznym. Wsparciem może okazać się tu zwarta grupa w organie przygotowawczym. Jeffrey Lewis opisuje sytuacje, w których stali przedstawiciele pomagali sobie nawzajem przy pisaniu raportów lub znajdowali sposoby na „złe” (nadmiernie restrykcyjne) instrukcje, które otrzymał któryś z nich<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> J. Lewis, *Strategic Bargaining, Norms, and Deliberation*, w: *Unveiling...*, s. 167; P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 183–184.

<sup>214</sup> Wtórna socjalizacja dotyczy każdej nowej sytuacji społecznej, w której znajduje się jednostka. Jej zakres, siła i wpływ na zachowanie zależy od kontekstu, okoliczność i wcześniejszych doświadczeń.

<sup>215</sup> Nie musi chodzić tu o nadmierne przywiązanie do interesu narodowego, lecz o pewne konwenanse obowiązujące w negocjacjach w Radzie, subtelne zasady które wpływają zwłaszcza na specyfikę pracy organów przygotowawczych. Jeden z rozmówców Jonathan Ausa stwierdził na przykład, że nigdy nie pozwala odzywać się krajowym ekspertom podczas posiedzeń, bo „po prostu powiedzieliby czego chcemy”. *Vide*: J.P. Aus, *The Mechanisms of Consensus...*, s. 103; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 248, 254; J. Howorth, *op.cit.*, s. 442; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 167.

<sup>216</sup> Na przykład gdy instrukcja zalecała stanowczy opór z wyjątkiem znalezienia się w izolacji i odczuwania presji ze strony pozostałych państw, przedstawiciel zwrócił się wprost do przewodniczącego posiedzenia z prośbą o potwierdzenie, czy jest naciskany



Konsekwencją zarysowanych wyżej procesów jest niewyrażane wprost uponadnarodowienie funkcjonowania Rady Unii Europejskiej. Nawet w dziedzinach uznawanych za czysto międzyrządowe, jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, rzeczywistość odbiega od prostych i klarownych klasyfikacji, a decyzje kształtowane są czy wręcz podejmowane przez dobrze zsojalizowane grupy urzędników<sup>217</sup>.

Międzyrządowość w Brukseli jest więc czym innym niż ta spotykana w typowych organizacjach międzynarodowych. Stałe przedstawicielstwa państw przy UE pełnią funkcję punktu, w którym krajowi urzędnicy poznają funkcjonowanie Unii. Mogą następnie przekazywać swoją wiedzę i doświadczenie dalej. Również politycy (ministrowie) są związani z działaniem Unii Europejskiej poprzez swoje uczestnictwo w pracach Rady, co przejawia się chociażby prozaiczną koniecznością uwzględniania posiedzenia składów ministerialnych w terminarzach. Zaangażowanie na obu poziomach jest nieustannie odnawiane i pogłębiane poprzez powtarzające się interakcje. Polityka UE i krajowa stają się podobnie codzienne i zrutyinizowane<sup>218</sup>.

Podsumowując, w hybrydowej strukturze Rady Unii Europejskiej „międzyrządowość” i „ponadnarodowość” są raczej czystymi typami, które z trudem można odnieść do konkretnych doświadczeń. Określane tymi słowami sposoby działania są przeciwstawne, lecz zarazem symbiotyczne i wzajemnie na siebie wpływają. Z trudem można wyznaczyć zakładane koncepcyjnie granice między nimi, które przy bliższej analizie okazują się rozmyte, czy nawet pozbawione empirycznego uzasadnienia. Mówienie o Radzie jako o instytucji międzyrządowej ma więc głównie porządkujący sens i nie powinno prowadzić do zbyt dalekich wniosków na temat sposobu jej funkcjonowania<sup>219</sup>.

## Podsumowanie

- Rada Unii Europejskiej pełni kluczową rolę w systemie politycznym Unii Europejskiej i jest jednym z jej **głównych ośrodków decyzyjnych**;
- Rada uczestniczy w procesie stanowienia prawa unijnego, jak również służy państwom członkowskim jako **forum wyrażania i uzgadniania ich stanowisk** w poszczególnych sprawach;

---

i izolowany. *Vide*: J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 172, 175; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 79; J. Howorth, *op.cit.*, s. 442.

<sup>217</sup> D.K. Allerkamp, *The Council(s) Beyond...*, s. 6; J. Howorth, *op.cit.*, s. 434–436.

<sup>218</sup> D.K. Allerkamp, *The Council(s) Beyond...*, s. 3, 5; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 5, 330; J. Ruszkowski, *op.cit.*, s. 43.

<sup>219</sup> Być może wyjaśnia to dlaczego współpraca między państwami europejskimi w niektórych obszarach zorganizowana jest całkowicie poza instytucjami Unii i prawem europejskim, w oparciu o mechanizmy wyłącznie koordynacyjne. *Vide*: N. Nugent, *op.cit.*, s. 140; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 165; D.K. Allerkamp, *The Council(s) Beyond...*, s. 25; J. Howorth, *op.cit.*, s. 433–434.

- mimo pozornego antagonizmu między ponadnarodową **Komisją Europejską** a międzyrządową Radą, obie instytucje rozwinęły szereg mechanizmów pozwalających im na bliską i owocną współpracę;
- wzrost znaczenia **Parlamentu Europejskiego** oznacza dla Rady konieczność dostosowania się do nowych uwarunkowań, jak również upodabnianie się ich relacji do stosunków między dwoma izbami parlamentu;
- **Rada Europejska** może być postrzegana jako wyższa warstwa politycznego szczebla Rady UE, co wyraża się zarówno w pełnieniu przez tę drugą funkcji organu przygotowawczego względem pierwszej, jak i w przejściu przez Radę Europejską funkcji sterującej w ramach UE;
- międzyrządowość Rady przy bliższej analizie okazuje się mniej oczywista niż można sądzić na podstawie norm formalnych – w jej wielowarstwowej strukturze **granice między międzyrządowością a ponadnarodowością rozmywają się.**

## Podejmowanie decyzji w Radzie. Negocjacje

Negocjacje stanowią współcześnie podstawowy sposób dochodzenia do porozumień międzynarodowych. Składa się na nie sekwencja działań dwóch lub więcej stron polegających na wymianie żądań, argumentów i propozycji formułowanych w celu uzyskania porozumienia. Ich ostatecznym celem jest wpłynięcie na zachowanie przynajmniej jednej ze stron<sup>220</sup>.

W systemie decydowania politycznego Unii Europejskiej negocjacje odgrywają szczególnie istotną rolę. Po pierwsze, konferencje międzyrządowe negocjują kształt fundamentów traktatowych Unii, konstytuując prawne podstawy procesu integracji w jej ramach. Po drugie, negocjowanie jest czymś powszechnym w codziennym funkcjonowaniu UE. Negocjacje wewnątrz instytucji i pomiędzy nimi to istota unijnej polityki. Można wręcz stwierdzić, że ich wszechobecność stanowi „behawioralną manifestację unijnej tożsamości” opartej na idei dobrowolnej współpracy suwerennych podmiotów<sup>221</sup>.

Niniejszy rozdział ma na celu pokazanie, jak przedstawiona wcześniej złożoność struktury i działania Rady Unii Europejskiej przekłada się na równie złożone i wieloaspektowe środowisko podejmowania decyzji poprzez prowadzenie negocjacji. Mimo znaczenia negocjacji dla UE, przez długi czas brakowało dialogu między teoriami negocjacji i integracji europejskiej, które rozwijały się w separacji<sup>222</sup>. W pierwszej części rozdziału przedstawione będą zatem elementy teorii negocjacji, które odnieść można do funkcjonowania Rady. Wskazane zostaną zakorzenione w teorii racjonalnego wyboru podejścia formalne i ilościowe, obejmujące przestrzenne modele głosowania i indeksy

---

<sup>220</sup> J.S. Odell, *Three islands of knowledge about negotiation in international organizations*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 620. Przegląd zagadnień dotyczących negocjacji międzynarodowych zawiera książka Stanisława Bielenia: S. Bieleń, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013.

<sup>221</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 298; A. Dür, G. Mateo, D.C. Thomas, *Negotiation theory and the EU: the state of the art*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 613–614; S. Bieleń, *op.cit.*, s. 12–14.

<sup>222</sup> S. Bieleń, *op.cit.*, s. 17; A. Dür, G. Mateo, D.C. Thomas, *op.cit.*, s. 614. Na temat trzech „wysp” wiedzy naukowej o negocjacjach w organizacjach międzynarodowych, *vide*: J.S. Odell, *op.cit.*

siły głosu. Następnie przybliżone będą różnorodne uwarunkowania negocjacji międzynarodowych, w tym konkurencyjne ujęcia istoty interesów aktorów i wpływu instytucji. Wreszcie, ze względu na dominujące postawy dotyczące celu rozmów, wyodrębnione zostaną trzy tryby negocjacji.

W drugim podrozdziale te ogólne ramy przeniesione są na przypadek Rady Unii Europejskiej. Pokazane zostaną krytyczne względem modeli formalnych opisy tego, co decyduje o sile głosu w Radzie, jak również potencjalne linie podziałów wewnątrz tej instytucji. Istotne będzie tu również pytanie o to na ile uzgodnienia wewnątrz Rady mają charakter kooperacyjny. Następnie przeanalizowana zostanie opisywana w literaturze rola norm, zwłaszcza tak zwanej „kultury konsensusu” oraz ich wpływ na prowadzone negocjacje. Przedstawione będą także uwarunkowania dla deliberacji w Radzie i problem ograniczonej przejrzystości jej działań. Ostatnie omówione elementy, decydujące o specyfice Rady jako areny negocjacyjnej, to aktorzy instytucjonalni, wielowarstwowość, a także zakorzenienie urzędników reprezentujących państwa członkowskie w środowisku ponadnarodowym.

## 4.1. Teorie negocjacji

W szerokim ujęciu teoria negocjacji dotyczy wszelkich negocjacji, a jej wymiar teoretyczny stanowią głównie różnego rodzaju typologie. Przedmiotem zainteresowania tego rozdziału jest teoria negocjacji międzynarodowych, a zwłaszcza te jej elementy, które można odnieść do procesu decyzyjnego w Radzie Unii Europejskiej<sup>223</sup>.

### Modele negocjacji

Naukowe dociekania dotyczące negocjacji międzynarodowych najczęściej podejmowane są z wykorzystaniem teorii racjonalnego wyboru. Wiele miejsca poświęca się w tak zorientowanej literaturze na budowanie modeli formalnych. Mają one umożliwić, jako abstrakcyjne i uproszczone odwzorowania rzeczywistości, skupienie na pewnych aspektach badanego procesu. Modele takie służą najczęściej do określania w jakich warunkach możliwe jest uzyskanie pewnych rezultatów. Mogą pozostawać konstrukcjami czysto analitycznymi, swego rodzaju eksperymentami myślowymi – należą wtedy raczej do sfery filozofii polityki lub wręcz matematyki niż do nauk o polityce. Modele formalne można jednak również poddawać weryfikacji empirycznej, co najczęściej przybiera postać ilościową. Jej warunkiem jest wówczas precyzyjna kwantyfikacja zmiennych, które się w danym procesie mają przejawiać, jak również prawidłowe określenie, które okoliczności można pominąć<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> J.S. Odell, *op.cit.*, s. 620.

<sup>224</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 266; A. Warntjen, *Steering...*, s. 203.

Wśród koncepcji opartych na metodach formalnych, które stosowane są w analizach negocjacji, należy zwrócić uwagę zwłaszcza na modele przestrzenne podejmowania decyzji. Modele te polegają na rozmieszczaniu stanowisk uczestników negocjacji (idealnych z ich punktu widzenia rezultatów), jak również stanu rzeczy w razie braku porozumienia (*status quo*), w pewnej przestrzeni. Może być ona jednowymiarowa, wówczas przybiera postać linii prostej, lub bardziej złożona, wielowymiarowa. Kolejnym krokiem jest określenie, które z potencjalnych rezultatów negocjacji zostaną zaakceptowane przez poszczególnych graczy, to znaczy znajdują się w nie większej odległości od punktów reprezentujących ich preferencje niż *status quo*<sup>225</sup>.

Na tej podstawie można określić, zależny od przyjętej metody podejmowania decyzji, zbiór tak zwanych punktów równowagi, a więc tych rozwiązań, które poprzez wystarczająco wielu uczestników negocjacji, by można było je przyjąć. Punkty te znajdują się będą zatem bliżej dla wymaganej liczby uczestników niż *status quo*. Już w tym miejscu można zauważyć, że według tego ujęcia, jeżeli obowiązuje zasada jednomyślności, to aktorzy, których preferencje zlokalizowane są najbliżej *status quo* uzyskiwać będą „najlepsze” rezultaty, bo najmniej zależy im na zawarciu porozumienia. Ponadto, jako że zwłaszcza w wielowymiarowej polityce jest wiele punktów równowagi, konieczne jest wprowadzenie do modelu rozwiązań instytucjonalnych, które zapewnią stabilność. Wśród nich można wymienić prawo weta, ograniczenie prawa wnoszenia propozycji czy specjalizację, czyli rozdzielenie rozmów o poszczególnych kwestiach<sup>226</sup>.

Wadą omawianych modeli jest nieuwzględnianie aktorów, którzy nie mają formalnego prawa głosu, oraz norm nieformalnych. Mogą one zmieniać reguły podejmowania decyzji, oddalając je od tych ujętych w formalnie obowiązujących procedurach. Uczestnicy negocjacji mogą na przykład, mimo braku takiego wymogu, dążyć do konsensusu, unikając przyjmowania decyzji, które byłyby nie do przyjęcia dla któregośkolwiek z nich.

Głównym problemem tego typu analiz jest jednak prawidłowe uchwycenie preferencji aktorów i ich kwantyfikacja. Po pierwsze, trudno stwierdzić, czy należy brać pod uwagę preferencje wyrażane publicznie przez uczestników negocjacji lub przejawiające się w ich działaniach, czy też rekonstruować ich głęboko skrywane, szczere preferencje, oparte na niekoniecznie w pełni uświadomionych interesach. Po drugie, kwantyfikacja *status quo* i preferencji aktorów nieuchronnie wprowadza uproszczenia i błędy pomiaru. Jeśli są one znaczące, trafność całego modelu może okazać się wątpliwa<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 265–267; T. König, D. Junge, *Veto Players Theory and Consensus Behaviour*, w: *Unveiling...*, s. 83.

<sup>226</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 31, 50–51; *vide*: R. Costello, *Does Bicameralism Promote Stability? Inter-institutional Relations and Coalition Formation in the European Parliament*, „West European Politics” 2011, nr 1.

<sup>227</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 261, 269–270; F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 48–52.

Opierając się na modelach formalnych można prowadzić analizy dotyczące rezultatów negocjacji i siły głosu ich uczestników w sytuacji, gdy obowiązuje w nich jakiegoś rodzaju model podejmowania decyzji przez kwalifikowaną większość. Chociaż bowiem negocjacje międzynarodowe zakładają równowagę między stronami, to nie muszą wymagać jedności ani przypisywać każdemu graczowi takiej samej formalnej wagi w przypadku głosowania. Prowadzone są w związku z tym dociekania mające określić, którzy aktorzy mają większy wpływ na rezultat negocjacji, a zwłaszcza czy oficjalny podział głosów przekłada się bezpośrednio na praktyczną, efektywną siłę głosu<sup>228</sup>.

Szczególne znaczenie ma tu koncepcja koalicji jako minimalnego zbioru aktorów zdolnego przeforsować własne stanowisko<sup>229</sup>. W takim ujęciu istotną rolę odgrywają kluczowi, „obrotowi” gracze (*pivotal players*), którzy poprzez zmianę swego stanowiska mogą uczynić daną koalicję wygrywającą lub przeciwnie, pozbawić ją wymaganej większości. Uwzględniając różne układy takich koalicji i rolę w nich poszczególnych uczestników negocjacji można obliczyć dla każdego gracza indeks siły głosu (*voting power index*), na przykład indeks siły Banzhafa. Ma on pokazywać względny wpływ poszczególnych aktorów na decyzje<sup>230</sup>.

Stosowanie indeksów budzi kontrowersje, uznawane są bowiem przez niektórych za niefalsyfikowane i nieprzystające do modelu nauk o polityce jako części nauk społecznych. Zarzuca się im ponadto, że nie uwzględniają złożoności instytucjonalnej środowiska negocjacyjnego oraz uznają wszystkie koalicje za równie prawdopodobne, pomijając w ten sposób ewentualne trwałe różnice w preferencjach państw, wynikające na przykład ze struktury ich gospodarek, wielkości czy położenia geograficznego<sup>231</sup>.

Inne analizy, wywiedzione z modeli przestrzennych, dotyczą przewidywania rezultatów negocjacji na podstawie idealnych pozycji i siły głosu lub inaczej ujętych zdolności negocjacyjnych aktorów. Znaczenie może mieć również waga przypisywana danej sprawie przez uczestników negocjacji, co ma wpływ na ich zaangażowanie i skłonność do ustępstw, zwłaszcza gdy analiza dotyczy złożonego systemu, w którym negocjacje powtarzają się i są prowadzone równolegle w różnych sprawach<sup>232</sup>.

Przedstawione tu podejścia nie unikają krytyki, choć sami autorzy stosujący je są zazwyczaj optymistyczni w ocenie możliwości swoich modeli. W ich tekstach pojawiają się niekiedy daleko idące oceny prezentowanych

---

<sup>228</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 300, 303.

<sup>229</sup> W innym ujęciu koalicja to w głównej mierze przydatna instytucja upraszczająca negocjacje poprzez zmniejszenie liczby prezentowanych stanowisk, *vide: ibidem*, s. 303.

<sup>230</sup> S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 49–50, 64–66.

<sup>231</sup> G. McElroy, *Legislative Politics*, w: *Handbook of European Union Politics*, red. K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond, London 2007, s. 184–185.

<sup>232</sup> Dobrym przykładem jest analiza przeprowadzona przez Roberta Thomsona, *vide: R. Thomson, The Relative Power of Member States in the Council: Large and Small, Old and New, w: Unveiling...*, s. 244.

modeli, na przykład wskazanie jak w prostych matematycznych równaniach „elegancko podsumowują stulecie myśli o procesach decydowania politycznego”<sup>233</sup>. W istocie jednak wiele modeli generuje przewidywania mające niewiele wspólnego z obserwacjami – średni błąd prognozowanych rezultatów jest zbyt duży, by można było dany model uznać za przydatny. W przypadku Unii Europejskiej modele formalne najczęściej przewidują znacząco wyższy niż obserwowany poziom kontestacji. Co ciekawe, autorzy korzystający z tych wywiedzionych z teorii racjonalnego wyboru podejść nie są skłonni doszukiwać się źródeł tych niepowodzeń w generalnie błędnym przekonaniu o motywacjach uczestników negocjacji. Zarzut ten formułują natomiast konstruktywiści<sup>234</sup>.

## Uwarunkowania negocjacji międzynarodowych

Negocjacje są procesem dynamicznych i płynnym, „toczą się”, posuwają naprzód lub utykają w miejscu. Ich naczelnym atrybutem jest zmienność i można wyróżnić szereg uwarunkowań ich przebiegu. Szczególnie istotne są pytania o aktorów (ich osobowości, wzorce zachowań, strategie, motywacje), stawiane cele (powiązane z obawami, potrzebami, żądaniami, interesami), wspólne ramy negocjacji (struktura procesu) i ich rezultaty (to, co udało się osiągnąć), wyobrażalne i możliwe do zaakceptowania uzgodnienia, jak również przeciwstawne dążenia do lojalnej współpracy bądź odstępstwa<sup>235</sup>.

W badaniu niemal każdego z wymienionych aspektów negocjacji międzynarodowych współwystępują różne perspektywy i poziomy analizy, zaś główna linia podziału przebiega, ponownie, pomiędzy ujęciami zakorzenionymi w instytucjonalizmie racjonalnego wyboru a tymi budowanymi na gruncie konstruktywistycznym (instytucjonalizmu socjologicznego). Spór między nimi jest jednak uznawany za ostatecznie nierozstrzygalny. Przywoływane wyżej modele formalne opierają się na twardo ujętej teorii racjonalnego wyboru, w której ludzkie zachowanie jest zrutyinizowane, motywowane instrumentalnie nielicznymi bodźcami, zwłaszcza materialnymi, i jedynie ograniczane przez instytucje, głównie formalne reguły i organizacje. Między tym stanowiskiem, a poglądami konstruktywistów rozciąga się pole konkurencyjnych interpretacji na temat ram procesu negocjacji, charakteru ich uczestników, a także natury preferencji przez nich wyrażanych<sup>236</sup>.

Konstruktywiści zwracają uwagę na to, że negocjacje to wymiana słów, aktywność językowa, a zatem z definicji działanie regulowane normami. Podkreślają „gęstość” środowiska instytucjonalno-normatywnego: rolę kultury

---

<sup>233</sup> R. Thomson, *The Relative Power...*, s. 245.

<sup>234</sup> *Ibidem*, s. 249–251; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 8; T. König, D. Junge, *op.cit.*, s. 97.

<sup>235</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 299–300;

<sup>236</sup> A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, nr 5, s. 675; D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 274.

organizacyjnej, ramy wyznaczane przez instytucje przy formułowaniu interesów, znaczenie nieformalnych zasad postępowania. Wszystko to może mieć znaczenie dla rezultatów negocjacji. Racjoniści przeciwnie, uznają jedynie ograniczony wpływ norm i instytucji na proces negocjacji, podkreślając takie mechanizmy jak na przykład groźba wykluczenia. Odrzucają oni również głębsze stopnie socjalizacji, związane z internalizacją ról i przekonań, uznając, że w sytuacji negocjacji międzynarodowych dostrzec można jedynie powierzchowne, strategiczne dostosowanie zachowania i instrumentalne posługiwanie się argumentacją normatywną. Wynika z tego również, że o ile konstruktywiści podkreślają znaczenie uzasadniania stanowisk, otwartości i wrażliwości na argumenty drugiej strony, to zwolennicy teorii racjonalnego wyboru negują takie ujęcie, twierdząc, że w międzynarodowych targach liczy się raczej siła argumentującego niż siła wygłaszanych przez niego argumentów. Szczególne znaczenie ma tu jawna lub dorozumiana groźna użycia weta w sytuacji decydowania jednomyślnego<sup>237</sup>.

Odmienne jest ujęcie aktorów w obu stanowiskach. Racjonalizm przyjmuje, że kierują się oni racjonalnością instrumentalną, maksymalizując własne korzyści. Współpracują zatem jedynie na zasadzie „coś za coś”. Co więcej, ich cechy, wyróżniki, w tym kluczowe preferencje są ustalone wcześniej, dane zewnętrznie i niezmiennie w kontekście negocjacji. Konstruktywiści uznają, że instrumentalne działania podlegają samoograniczeniu. Wynika to z dostrzeżenia interesów innych, wierności przekonaniom dotyczącym wartości, zasad postępowania takich jak odpowiedzialność czy poczucia konieczności wypełniania zobowiązań. Tożsamość aktorów, postawy wobec otoczenia i postrzeganie wypełnianych ról są zależne od społecznego kontekstu i mogą być redefiniowane w trakcie procesu negocjacyjnego<sup>238</sup>.

Trudnym teoretycznie, lecz doniosłym empirycznie problemem dotyczącym preferencji uczestników negocjacji jest wspomniane wyżej rozróżnienie na te szczerze, utożsamiane z interesami oraz wyrażane, czyli stanowiska negocjacyjne. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru zajmuje się głównie drugimi, obserwując ich zmiany w wyniku targów, lecz utrzymując, że interesy nie zmieniają się w trakcie negocjacji, lecz są ustalane egzogennie i tylko tak mogą ulegać modyfikacjom. Konstruktywiści częściej odwołują się do pierwszych, rozważając warunki, w których perswazja i argumentowanie mogą mieć wpływ na przekonania i zmieniać szczerze preferencje<sup>239</sup>.

Konstruktywiści rozważają również czy i w jakich okolicznościach wartości i normy mogą w przypadku negocjacji międzynarodowych stanowić przeciwwagę dla egoistycznych, konkretnych preferencji wywiedzionych z własnego

---

<sup>237</sup> H. Müller, *Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations*, „European Journal of International Relations” 2004, nr 3, s. 418; J. Lewis, *Institutional Environments...*, s. 102–110.

<sup>238</sup> J. Lewis, *Institutional Environments...*, s. 102–110.

<sup>239</sup> D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2009, nr 1, s. 40.



interesu. Same normy mogą się tu jednak stać interesem, gdy uczestnicy powtarzających się negocjacji zaczynają cenić to, jak one przebiegają. Proces, jego przebieg i jakość, staje się ich samoistnym interesem obok innych, „merytorycznych” interesów. Racjonaliści zwracają natomiast większą uwagę na takie cechy preferencji jak ich rozkład, zwłaszcza poziom kontrowersyjności poszczególnych spraw. Często sięgają po podejścia ilościowe, które są jednak krytykowane przez inaczej nastawionych badaczy, zwłaszcza za zniekształcenia związane z kwantyfikacją stanowisk uczestników negocjacji. Ma to zmniejszać ich przydatność dla zrozumienia dynamiki tego sposobu podejmowania decyzji<sup>240</sup>.

Duży wpływ na tok negocjacji, a zwłaszcza to, czy mają w nich szansę zaistnieć wspomniane wyżej „konstruktywistyczne” cechy aktorów, preferencji i samego procesu, ma ich incydentalny bądź powtarzający się charakter. Regularność interakcji umożliwia ich uczestników wypracowanie reguł zachowania sprzyjających stabilnym, pewnym stosunkom między stronami, umacnia współzależność i utrwała podzielane normy<sup>241</sup>.

Inne różnice między sytuacjami negocjacyjnym również mogą się przekładać na ich przebieg. Negocjacje mogą być prowadzone w wąskim lub szerokim gronie – w przypadku stosunków międzynarodowych granicą będą z jednej strony negocjacje dwustronne, a z drugiej negocjacje o skali globalnej, otwarte dla wszystkich zainteresowanych państw. Zakres merytoryczny negocjacji może ograniczać się do jednej czy kilku konkretnych spraw lub obejmować szeroki zakres zagadnień. Wreszcie, uczestnikami negocjacji międzynarodowych są przeważnie wyłącznie rządy (ich reprezentanci), lecz w wielu przypadkach mogą na nie wpływać (bezpośrednio lub jedynie pośrednio) aktorzy nierządowi<sup>242</sup>.

Żadne negocjacje nie są procesem samoorganizującym się, jednak szczególnie te powtarzające się, wielowątkowe i prowadzone w większym gronie wymagają, ze względu na koszty transakcyjne, stworzenia instytucji wspierających ich tok. Niewielu badaczy, nawet zwolenników teorii racjonalnego wyboru, skłonnych byłoby przypisać uczestnikom negocjacji nieograniczoną racjonalność (wyłączając konstruowanie rozważań modelowych). W istocie ludzie biorący udział w rokowaniach, choć wsparci przez struktury rządowe, doświadczają ograniczeń indywidualnej racjonalności związanych z uwarunkowaniami poznawczymi. Wynikające z nich trudności zmniejsza zdobyte doświadczenie i wykształcenie, niemożliwe jest jednak ich pełne

---

<sup>240</sup> J.P. Aus, *The Mechanisms of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy*, w: *Unveiling...*, s. 103; J. Lewis, *Institutional Environments...*, s. 107; M.A. Pollack, G.C. Shaffer, *Risk Regulation, GMOs, and the Limits of Deliberation*, w: *Unveiling...*, s. 144; D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 262.

<sup>241</sup> Wzmacnia również lojalność uczestników negocjacji względem siebie nawzajem, *vide*: S. Bieleń, *op.cit.*, s. 83. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 300–301. Klasyfikacja problemu powtarzających się interakcji z wykorzystaniem metod formalnych, *vide*: R. Axelrod, *The Emergence of Cooperation among Egoists*, „The American Political Science Review” 1981, nr 2.

<sup>242</sup> S. Bieleń, *op.cit.*, s. 45–48; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 301–302.

przewycięzenie. Negocjatorzy nie mają zatem, również wedle pozamodelowych zastosowań teorii racjonalnego wyboru, pełnego wglądu w każdy szczegół złożonych negocjacji, co umożliwiłoby im całkowicie racjonalne maksymalizowanie użyteczności<sup>243</sup>.

Z powyższych ograniczeń wynika potencjał wpływu środowiska instytucjonalnego na proces decyzyjny, a więc wywieranie zauważalnego skutku na efektywność lub wymiar dystrybucyjny negocjacji. Racjoniści uznają, że środowisko instytucjonalne ma drugorzędny wpływ na właściwości aktorów, towarzyszący innym, zwykle materialnym czynnikom. Z tego względu sprowadzają uwarunkowania instytucjonalne do roli czynników ułatwiających współpracę. Mogą one wspierać bardziej „miękki” tryb targowania się, wzmacniać normy wzajemności, a nawet otwartość na interesy innych, co jednak wedle racjonalistów wynika z kalkulacji egoistycznych interesów. Uczestnikom współpracy opłaca się bowiem zredukować zastoje, wydłużyć horyzont czasowy zobowiązań i podwyższyć poziom akceptacji podejmowanych decyzji. Konstruktywiści argumentują natomiast, że wspomniane normy mają znaczenie wykraczające poza tak pojęte intencje i mają głębszy wpływ na interakcje w czasie negocjacji. Środowisko instytucjonalne wzmacnia atmosferę zaufania i prowadzi do przyjęcia postawy negocjacyjnej nastawionej bardziej na współpracę niż na konkurencję. Nagradza współpracę i karze nazbyt „twarde” stanowiska, na przykład poprzez zawstydzanie i inne mechanizmy powiązane z dbałością o reputację<sup>244</sup>.

## Tryby negocjacji

To, czy uczestnicy negocjacji kalkulują użyteczność działań, zachowują się stosownie do obowiązujących norm czy też przekonują się z pomocą racjonalnych argumentów wiąże się z obserwowaniem odmiennych trybów bądź „stylów”<sup>245</sup> negocjacji (podejmowania decyzji). W literaturze znaleźć można różne ich typologie<sup>246</sup>.

Daniel Naurin proponuje podział interakcji uwzględniający dwa rozróżnienia: po pierwsze, konkurencyjny bądź kooperacyjny charakter, po drugie, spieranie się przy użyciu argumentów albo targowanie się. Można w ten sposób wyodrębnić cztery sposoby działania:

---

<sup>243</sup> D. Beach, *op.cit.*, s. 219–221.

<sup>244</sup> J. Tallberg, *The Power...*, s. 188; J. Lewis, *Institutional Environments...*, s. 98; J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 649–652.

<sup>245</sup> Angielskie terminy *modes* i *styles* bywają używane wymiennie, tu przyjęto odpowiadające pierwszemu z nich pojęcie „trybów negocjacji”. „Style negocjacji” w innym znaczeniu odnoszą się do pewnych kulturowo uwarunkowanych sposobów prowadzenia rokowań międzynarodowych, *confer*: S. Bieleń, *op.cit.*, s. 256, 279–346.

<sup>246</sup> A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 665–666; J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 650.

- a) deliberację, czyli uczciwe debatowanie (*genuine debate*), gdzie argumenty służą dialogowi i przekonywaniu się w atmosferze współpracy;
- b) retorykę (*rhetorical action*), kiedy powoływanie się na normy służy jedynie poprawie własnej pozycji negocjacyjnej – argumentowanie jest w istocie monologiem;
- c) targi integracyjne („miękkie”, *integrative bargaining*), skupione na poszukiwaniu rozwiązań dla wspólnych problemów;
- d) targi dystrybucyjne („twarde”, *distributive bargaining*), w których każdy z uczestników stara się jedynie maksymalizować własne korzyści<sup>247</sup>.

Również cztery tryby negocjacji wyróżnia Andreas Warntjen. Obok analogicznych jak powyżej dwóch rodzajów targów (z których ten miękki jest przez niego określany jako „wymiana kooperacyjna” *cooperative exchange*) i deliberacji pojawiają się tu zachowanie kierowane normami (*norm-guided behaviour*), zgodne z logiką stosowności<sup>248</sup>.

Elementy wyróżniane w obu typologiach można uszeregować również na jednowymiarowym kontinuum, w którym ludzkie zachowanie jest w różnych proporcjach nakierowane na cel określony indywidualnie (motywowane instrumentalnie) i wypełnianie zobowiązań społecznych (motywowane normatywnie). W każdym przypadku zaangażowanie w negocjacje oznacza wejście w pewien ustrukturyzowany dialog w celu poszukiwania porozumienia, czy też najlepszej alternatywy dla jego braku. Zależnie od tego, gdzie na zarysowanym kontinuum ulokować należy formułę danych rozmów, negocjatorzy inaczej postrzegają innych uczestników procesu. Mogą widzieć w nich partnerów, których można przekonać do swych racji posługując się argumentami odwołującymi się do norm i współpracować z nimi w rozwiązywaniu problemu jako czegoś poza i ponad stronami negocjacji. Mogą również uznawać ich za przeciwników, z którymi wymienia się określone koszty i korzyści, starając się, również za pomocą chwytów retorycznych, uniknąć „przegranej”, znaleźć wśród stron negocjacji które „wygrały” dla siebie najwięcej<sup>249</sup>.

## 4.2. Negocjacje w wielowarstwowej Radzie

Problematyka podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, mimo zgłębiania od początków studiów na integracją europejską, jest ze względu na swoją złożoność nadal żywa i pełna kwestii spornych. Negocjacji toczących się w UE nie sposób opisać w prosty sposób, odwołując się do pojedynczego determi-

<sup>247</sup> D. Naurin, *op.cit.*, s. 38.

<sup>248</sup> A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 667. Podobny podział, wywodzący cztery tryby działania z siły instytucji i stopnia kontestacji norm, *confer*: H. Müller, *Arguing, Bargaining...*, s. 401. Krytyka koncepcji *rhetorical action*, *vide*: *ibidem*, s. 404–407.

<sup>249</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 299, 303; A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 667; D. Naurin, *op.cit.*, s. 40. Alternatywne ujęcie kontinuum strategii negocjacyjnych i krytyka niektórych innych typologii, *confer*: J.S. Odell, *op.cit.*, s. 621, 628.

nującego je czynnika, ale też podejście do ich wyjaśniania musi zachowywać pewien rygor. Konieczne jest skupienie się na określonych kwestiach, wartych uwagi w oczach badacza, jak również oparcie analizy na założeniach pozwalających zredukować złożoność problemu do poziomu dającego się poddać dociekaniom<sup>250</sup>.

## Negocjacje i tworzenie koalicji

Znaczną część unijnego procesu decyzyjnego można potraktować jako szczególny przypadek negocjacji międzynarodowych. Mają one w UE bardzo szeroki zakres, co daje duże pole do łączenia spraw, wymiany ustępstw i uzgodnień pakietowych. Multilateralizm pertraktacji w UE pozostaje ekskluzywny, choć wraz z kolejnymi rozszerzeniami liczba ich uczestników rośnie, co może wpływać na charakter negocjacji. Stały, regularny rytm rozmów i wyraźne przekonanie, że podobna regularność będzie je charakteryzować w branej pod uwagę perspektywie czasowej rzuca na negocjatorów „długi cień przyszłości”. Zarazem w ich długotrwałej, zinstytucjonalizowanej historii wypracowano stabilne reguły interakcji, również w postaci nieformalnych stadiów procesu ułatwiających zawieranie porozumień. Wreszcie, negocjacje toczą się kolejno bądź równoległe na wielu poziomach, szczeblach i warstwach, a aktorzy w jednym kontekście mogą być arenami rozmów w innym. Tak właśnie jest w przypadku Rady Unii Europejskiej, która występuje jako wyodrębniony podmiot względem innych instytucji, funkcjonując zarazem jako miejsce, gdzie trwają „uzgodnienia tego, jak zespolić konkurencyjne ujęcia interesów narodowych z hierarchicznie wyższym interesem europejskim”<sup>251</sup>.

Wielu badaczy skupia się na kwestiach związanych ze wspomnianymi wyżej formalnymi modelami negocjacji międzynarodowych, zwłaszcza siłą głosu państw i tworzeniem koalicji (indeksy siły głosu, modele przestrzenne), jak również charakterem targów w Radzie jako gier o sumie zerowej bądź dodatniej. Istotne zastosowania mają również metody ilościowe, zwłaszcza od czasu, gdy dzięki polityce przejrzystości zaczęto udostępniać dane dotyczące rezultatów głosowań w Radzie. Większość tego typu badań ugruntowana jest w paradygmacie racjonalistycznym<sup>252</sup>, po metody ilościowe sięgają jednak

---

<sup>250</sup> A. Niemann, *Explaining...*, s. 1; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 310.

<sup>251</sup> J. Beyers, G. Dierckx, *op.cit.*, s. 294; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 304–306; A. Dür, G. Mateo, D.C. Thomas, *op.cit.*, s. 615–616.

<sup>252</sup> W tym wypadku można jednak dostrzec różnice między liberalnym podejściem miedzyrządowym a instytucjonalizmem racjonalnego wyboru. F. Hayes-Renshaw, *The Council of Ministers*, w: *The Institutions of the European Union*, red. J. Peterson, M. Shackleton, Oxford 2012, s. 70, 92. Podejmowane są ponadto analizy podejmowania decyzji o charakterze realistycznym, zazwyczaj jednak odnoszą się one do problemów ujmowanych w dłuższej perspektywie czasowej, a niekiedy wykraczają poza czysty realizm, np. łącząc go z elementami konstruktywizmu, *confer*: T.G. Grosse, *Strategiczny konstruktywizm: Realistyczno-konstruktywistyczne wyjaśnienie liberalizacji rynków finansowych w Europie*, w: *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badaw-*

również konstruktywiści, którzy z ich pomocą weryfikują konkurencyjne hipotezy wywiedzione z teorii racjonalnego wyboru i konstruktywizmu<sup>253</sup>.

Szczególnie ważna z tej perspektywy była zachodząca od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku formalna zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE z decydowania jednomyślnie ku decydowaniu większością kwalifikowaną. Państwa stopniowo akceptowały ryzyko bycia przegłosowanymi w zamian za lepsze funkcjonowanie Unii. Tworzono jednak różne „zawory bezpieczeństwa”. Państwom obawiającym się nowego sposobu podejmowania oferowano rozwiązania takie jak kompromis z Joanniny. Dla tych, które chciały szerszego odchodzenia od jednomyślności, tworzono w niektórych dziedzinach zastępcze mechanizmy takie jak konstruktywne wstrzymanie się od głosu i wzmocnioną współpracę<sup>254</sup>.

W miarę zwiększania się liczby decyzji przyjmowanych na mocy podstawy prawnej przewidującej decydowanie kwalifikowaną większością, reguły jej wyznaczania stawały się coraz istotniejszym tematem dyskusji i sporów – niezależnie od tego, że faktycznie głosowania odbywały się stosunkowo rzadko<sup>255</sup>. Określając te reguły starano się zapobiec dominacji kilku największych państw, a jednocześnie uniknąć przechwycenia procesu decyzyjnego przez małe kraje stanowiące (zwłaszcza po rozszerzeniu na wschód) zdecydowaną większość państw członkowskich oraz zapewnić „sprawiedliwą” równowagę wpływu poszczególnych państw na politykę unijną. Istotną przesłanką było również przeciwstawianie się procesom kreowania i utrwalania stabilnych linii podziału wewnątrz UE, na przykład między północą a południem czy między krajami zamożniejszymi a uboższymi<sup>256</sup>.

Część badań wskazuje, że w negocjacjach w RUE występuje względnie stabilna grupa państw dla których przyjmowane rozwiązania są lepsze (bliższe ich preferencjom) częściej niż dla pozostałych, jednak żadne proste wyjaśnienie tego faktu nie wydaje się przekonujące. W szczególności to nie największe kraje uzyskują szczególnie korzystne rezultaty<sup>257</sup>. Podczas gdy jedni aktorzy

---

czej, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin – Warszawa 2012; J. Czaputowicz, *Kryzys w Unii Europejskiej w świetle teorii integracji europejskiej*, w: *Teorie w studiach europejskich...*, s. 138–139.

<sup>253</sup> Na przykład Adam Kirpsza negatywnie odnosi się do racjonalistycznych przewidywań dotyczących zmian w procesie decyzyjnym w Radzie związanych z kryzysem gospodarczo-finansowym trwającym w Europie od 2008 r., *vide*: A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, „*Studia Polityczne*” 2011, nr 28.

<sup>254</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 268–269, 272–273.

<sup>255</sup> Według Fiony Hayer-Renshaw i Hellen Wallace, gdy formalnie była taka możliwość w 70% spraw, głosowano na poziomie ministerialnym jedynie w 14% przypadków. Neill Nugent podaje podobną liczbę – 15%, *vide*: *ibidem*, s. 259–261; N. Nugent, *op.cit.*, s. 156.

<sup>256</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 261, 271, 278–279.

<sup>257</sup> Jonathan Golub twierdzi, że podejmowane decyzje są bliższe preferencjom pewnej grupy państw, jednak stosowana przez niego metoda analizy ilościowej nie pozwala na wskazanie, które to konkretnie państwa, a jedynie porównywanie ich parami. Na podstawie analizy decyzji z lat 1999–2001 pokazuje on, że Finlandia, Szwecja i inne małe państwa osiągają więcej niż Niemcy, Francja, Włochy i (w mniejszym stopniu) Wielka Brytania.

potrafią europeizować swe krajowe podejścia i praktyki działania z dołu do góry („transferować” je na poziom europejski), inni głównie dostosowuje się do działań pozostałych (podlegają europeizacji z góry do dołu)<sup>258</sup>.

Ocena względnej siły państwa nie jest prosta, zwłaszcza gdy dotyczy takiej instytucji jak Rada, złożonej z wielu zróżnicowanych warstw, w których działają osoby (przedstawiciele państw i instytucji) o odmiennym statusie, kompetencjach i doświadczeniu. Jest szereg czynników, które mogą przesądzać o wpływie reprezentantów państw członkowskich w określonej sytuacji. Rozmiar państwa i procedura decyzyjna to tylko te najbardziej oczywiste. Inne to na przykład znaczenie państwa dla omawianej sprawy<sup>259</sup>, zdolności i chęci do odgrywania aktywnej roli, stosunki z przedstawicielami pozostałych krajów, sekretariatu i innych instytucji. Niezwykle istotne są również kompetencje negocjatorów i to jak układają się ich stosunki z własnym rządem, na przykład jak duży zakres swobody posiadają<sup>260</sup>.

Odpowiadając na pytania dotyczące względnej siły państw stosuje się często wspomniane w pierwszej części rozdziału indeksy, jak również korzysta z teorii gier w celu budowania modeli formalnych. Krytycy zwracają jednak uwagę na słabość założeń stojących za tymi modelami, marginalizowanie w nich znaczenia konsensusu dla funkcjonowania Rady i fakt, że pozostają one często niezwerifikowane empirycznie. Odpowiedzią na tego rodzaju zarzuty są badania dotyczące względnej siły państw, w których przywiązuje się większą uwagę do zbierania danych. Dociekania jakościowe opierają się głównie na wywiadach z wtajemniczonymi w arkana Rady pracownikami sekretariatu i przedstawicielami państw członkowskich. Analizy ilościowe bazują natomiast najczęściej na rezultatach głosowań, używanych również w celu weryfikacji wspomnianych wyżej modeli formalnych, choć poważnym ograniczeniem jest tu fakt, że zapisy głosowań są niekompletne<sup>261</sup>.

Mimo zastrzeżeń, próby kwantyfikacji względnej siły głosu państw są często podejmowane, a w debacie publicznej niezwykle silne pozostaje przekonanie, że owa siła jest skorelowana z „liczbą głosów” przyznają danemu krajowi w ramach procedury decydowania większością kwalifikowaną. Na spory toczące się wokół formalnego podziału głosów poświęcono wiele czasu

---

Vide: J. Golub, *How the European Union does not work: national bargaining success in the Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 9, s. 1302–1305. Jednym z czynników działających na korzyść małych państw mogą być lepsze niż w przypadku większych krajów relacje z Komisją Europejską, vide: R. Thomson, *The Relative Power...*, s. 238, 256.

<sup>258</sup> J. Golub, *op.cit.*, s. 1295, 1310–1312; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 332.

<sup>259</sup> Państwo bez dostępu do morza nie będzie zatem najczęściej zbyt istotnym graczem w negocjacjach dotyczących polityki morskiej.

<sup>260</sup> R. Thomson, *The Relative Power...*, s. 238; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 294; N. Nugent, *op.cit.*, s. 261–264.

<sup>261</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 295, 314–317; D. Heisenberg, *The institution of “consensus” in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, nr 1, s. 80–81.

i energii, co Dorothee Heisenberg przypisuje obawom o trwałość nieformalnego, opartego na konsensusie porządku obowiązującego jak dotąd w Radzie Unii Europejskiej<sup>262</sup>.

Reguły głosowania i osiągnięcia większości kwalifikowanej nie wydają się jednak mieć decydującego znaczenia dla zdolności wpływania przez poszczególne państwa członkowskie na decyzje podejmowane w Radzie Unii Europejskiej. Robert Thomson argumentuje, że „liczba głosów” to tylko jeden z zasobów służących wywieraniu wpływu, istotny głównie w ostatniej fazie decydowania, którą poprzedza wypracowywanie ostatecznego rozwiązania. W jej trakcie reprezentanci państw starają się przekonać swoich partnerów do modyfikacji stanowiska, nakłonić ich do ustępstw. Ich skuteczność w tym względzie może być wzmacniana poprzez odwoływanie się formalnej siły głosu, którą dysponować będą w kolejnej fazie, lecz nie można stawiać między nimi znaku równości. Delegacje słabo zorganizowane i niezdolne do przedstawienia spójnego stanowiska przegrywają na tym etapie z tymi bardziej umiejętnie i wytrwale prowadzącymi działania we wszystkich warstwach Rady. Ludzie okazują się więc bardzo ważni. Ich umiejętności, obok kontekstu danej sytuacji i zainteresowania sprawą ze strony rządu, są najczęściej wymienianymi przez doświadczonych insiderów determinantami realnej siły głosu państwa członkowskiego<sup>263</sup>.

Společne środowisko Rady charakteryzuje się wielojęzycznością, która ma szereg konsekwencji. Obecność tłumaczy formalizuje posiedzenia, podczas gdy ich brak w relacjach nieformalnych stawia przed przedstawicielami państw wymóg wysokiego poziomu biegłości językowej. Znajomość języków obcych staje się zatem w RUE atutem. Jednocześnie kwestie językowe odróżniają szczebel polityczny od urzędniczego. Zwłaszcza na tym drugim wykształca się tak zwana „euromowa”, separująca nowicjuszy od „wtajemniczonych”, co sprzyja wzmacnianiu więzi pośród doświadczonych urzędników. Posiadanie ich w szeregach personelu stałego przedstawicielstwa sprzyja jego skutecznemu działaniu<sup>264</sup>.

Procedury nie są bez znaczenia, na przykład podejmowanie decyzji większością głosów sprzyja solidniejszemu uzasadnianiu sprzeciwu, jednak to nie one w pierwszym rzędzie określają rezultaty. Argumentacja nie rzadko liczy się bardziej niż formalna siła głosu. Chociaż więc w dyskusjach może dominować słownik „interesu narodowego”, to ważne są również mniej uchwytny symbole, wartości, normy. Kluczowa staje się zatem umiejętność grania i manipulowania nimi, odnajdywania się w specyficznej atmosferze kolektywnego zaufania i wzajemnych, choć rozproszonych zobowiązań<sup>265</sup>.

Nieformalne uzgodnienia na lunchach i kolacjach bywają nie mniej istotne niż to, co dzieje się podczas posiedzeń. Nie sporządza się z nich notatek,

---

<sup>262</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 294–295; D. Heisenberg, *The institution of...*, s. 71.

<sup>263</sup> R. Thomson, *The Relative Power...*, s. 238–243; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 294.

<sup>264</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 58–60.

<sup>265</sup> *Ibidem*, s. 269, 331; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 177; J. Howorth, *op.cit.*, s. 447.

a rozmówcom nie towarzyszą tłumacze, co kreuje atmosferę sprzyjającą szczerzej dyskusji o najtrudniejszych problemach. Znaczenie poszczególnych osób w Radzie i ich możliwości wpływania na proces decyzyjny ufundowane jest zatem na sieciach kontaktów personalnych, zwłaszcza znajomości w strukturze tej instytucji. To właśnie te społeczne więzi pozwalają na budowanie poparcia dla propozycji lub koalicji sprzeciwu wobec nich, wykraczających poza bazowanie na wykalkulowanym interesie, opartych na doświadczeniu, normach wzajemności, bliskości kulturowej, etc.<sup>266</sup>

Kultura polityczna i inne uwarunkowania wewnętrzne poszczególnych państw także mają znaczenie w razie podziałów w Radzie. Ta pierwsza może na przykład skłaniać przedstawicieli danego kraju do stawania po stronie większości (dołączania do „zwycięzców”), przez co rzadziej niż inni będą sprzeciwiać się przyjmowanym propozycjom. Uwarunkowania wewnętrzne mogą stanowić argument w dyskusji, ale też ograniczenie. Kraje o słabym rządzie mają mniejszy wpływ na decyzje zapadające w Unii Europejskiej. Również stali kontestatorzy mogą mieć kłopoty z przekonywaniem innych do swoich racji<sup>267</sup>.

Co ważne dla dalszych rozważań, rzeczywisty poziom sporów w Radzie jest trudny do oszacowania. Dostępne dane pozbawione są części negatywnej. Komisja Europejska nie zgłasza pochopnie propozycji, których poparcie w RUE budziłoby poważne wątpliwości, a jeśli brak poparcia ujawnia się później, może wycofać dany projekt. Kultura podejmowania decyzji w Radzie wyraźnie blokuje jawne ukazywanie toczących się w jej wnętrzu sporów, tak że nawet w obszarach o dużym potencjalnie konfliktowym dane dotyczące głosowań pokazują obraz zgody i konsensusu<sup>268</sup>.

W tym kontekście dużym wyzwaniem jest badanie podziałów wewnątrz Rady i tego, na których z nich opierają się tworzone w trakcie procesu decyzyjnego koalicje. Dużą rolę odgrywają tu badania ilościowe. Wyniki głosowań uzupełniają się w nich często o dodatkowe informacje, dotyczące na przykład wyjściowych preferencji poszczególnych państw<sup>269</sup>. Biorąc pod uwagę rezultaty tych dociekań można stwierdzić, że koalicje tworzone są najczęściej *ad hoc*, zmieniając się w zależności od kontekstu. Zarazem można jednak poszukiwać pewnych powtarzających się wzorów, takich jak na przykład podziały:

- a) na kraje duże i małe,
- b) na nowe i stare państwa członkowskie,
- c) według kryteriów geograficznych (zwłaszcza północ – południe),
- d) lewica – prawica lub inne związane z charakterystyką rządów<sup>270</sup>.

Trwałe podziały, zwłaszcza według rozmiarów państwa, byłyby, jak wspomniano wyżej, destrukcyjny dla spójności Unii Europejskiej, dlatego starano

---

<sup>266</sup> J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 145; N. Nugent, *op.cit.*, s. 159; D. Naurin, R. Lindahl, *op.cit.*, s. 68.

<sup>267</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 282, 285, 311–313.

<sup>268</sup> D. Heisenberg, *The institution of...*, s. 71; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 286.

<sup>269</sup> G. McElroy, *op.cit.*, s. 183–185.

<sup>270</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 5–6.



się im zapobiegać przy projektowaniu reguł decydowania większością kwalifikowaną. Jak się wydaje, faktycznie udało się ich uniknąć. Również „wielkie” rozszerzenie z 2004 roku nie przyniosło wyraźnych zmian, mimo że przewidywano wzrost kontestacji, a nawet obawiano się zablokowania prac Rady. Podziały geograficzne także nie są tak oczywiste, jak mogłoby się wydawać, choć godne uwagi badanie Daniela Naurina i Rutgera Lindahla wskazuje na interesujące wzorce kooperacji w Radzie, które mogą mieć przełożenie na formowanie koalicji o geograficznych podstawach. Podziały o charakterze ideologicznym lub merytorycznym wydają się najbardziej naturalne, ale też najmniej trwałe. Każde wybory w jednym z państw członkowskich mogą zmienić układ sił w poszczególnych dziedzinach<sup>271</sup>.

Na problem sporów w Radzie można również spojrzeć skupiając uwagę na procesie, a więc przebiegu negocjacji. Trzymając się zaproponowanego wyżej rozróżnienia, można dociekać, czy Rada jest oazą kompromisowego dążenia do rozwiązania konkretnych problemów, czy też areną konfliktu o maksymalizację wąsko rozumianych, egoistycznych korzyści. Nie jest to zadanie proste, gdyż odmienne tryby negocjacji w Radzie niekoniecznie muszą przynosić wyraźnie różne obserwacje. Co więcej, ich teoretyczne ujęcia mogą przewidywać w danej sytuacji podobne rezultaty. Badacze argumentujący, że Rada jest raczej miejscem współpracy niż konfliktu odwołują się najczęściej do pewnego środowiska normatywnego jako warunku nastawionego na rozwiązywanie problemów działania zbiorowego. Jeffrey Lewis wyróżnia, obok „gęstości normatywnej” (zespołu norm formalnych i nieformalnych, zasad, procedur i standardów zachowania<sup>272</sup>) także trzy inne cechy środowiska instytucjonalnego wpływające na tryb negocjacji: stopień odizolowania od krajowej polityki, intensywność interakcji, a także zakres negocjowanych spraw – szeroki sprzyja rozwojowi wspomnianej wyżej rozproszonej wzajemności, charakterystycznej dla miękkich form targów<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> R. Thomson, *The Relative Power...*, s. 257; M. Mattila, *Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement*, w: *Unveiling...*, s. 34–35; J. Lempp, J. Altenschmidt, *The Prevention of Deadlock through Informal Processes of “Supranationalization”: The Case of Coreper*, „Journal of European Integration” 2008, nr 4, s. 523–524; D. Naurin, R. Lindahl, *op.cit.*, s. 73–76. Na marginesie warto zauważyć, że pomiędzy poszczególnymi obszarami unijnej polityki występują stabilne różnice, na przykład w poziomie kontestacji, *vide*: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 296.

<sup>272</sup> Według Jeffrey’a Lewisa, aby móc „zmierzyć” gęstość normatywną należy poszukiwać przejawów przekraczania działania motywowanego instrumentalnie: atmosfery empatycznego zrozumienia, oczekiwania uzasadnień głoszonych postulatów, dążenia do konsensusu przy braku formalnego wymogu jednomyślności oraz zmian w zachowaniu nowych aktorów w pierwszym okresie ich pracy w RUE (członkostwa w UE w przypadku nowo-przyjętych państw członkowskich). *Vide*: J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 657.

<sup>273</sup> S. Hagemann, *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, w: *Unveiling...*, s. 43; A. Warntjen, *Between bargaining and deliberation...*, s. 672; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 310; J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 650–654.

System unijny, w tym Rada, skonstruowany został w sposób sprzyjający raczej konstruktywnemu współdziałaniu niż twardemu targowaniu się. Twierdzenie to można uzasadnić, z jednej strony, opierając się na argumentacji Giandomenico Majone, który uznał Unię za system głównie regulacyjny, niezajmujący się konfliktową redystrybucją, a z drugiej strony, wskazując na sztywność raz przyjętych rozwiązań i faworyzowanie w systemie unijnym *status quo* nad zmianę. Wiąże się to z koncepcją „pułapki wspólnych decyzji” (*joint decision trap*) autorstwa Fritza W. Scharpfa – w charakterystycznych dla niej warunkach tryb negocjacji o nazbyt konfrontacyjnym nastawieniu musiałby doprowadzić do impasu i narastającej, destrukcyjnej frustracji<sup>274</sup>.

## Normatywny wymiar negocjacji w Radzie

Czynniki nieformalne mają istotne znaczenie dla trybu negocjacji w Radzie Unii Europejskiej. Wspólne podstawy normatywne ułatwiają zbliżanie preferencji. Ich przyswajanie w częstych i intensywnych kontaktach pozwala ugruntować zaufanie między uczestnikami negocjacji i rozwijać między nimi osobiste, zindywidualizowane, a nie jedynie bezosobowe, profesjonalne więzi. To co nieformalne i charakterystyczne dla jednostek może mieć decydujący wpływ na negocjacje, określając na ile są one konfrontacją interesów, a na ile procesem wiodącym do wspólnego przyjęcia najlepszych rozwiązań<sup>275</sup>.

W środowisku normatywnym, na które zwracają uwagę zwłaszcza konstruktywiści, można wyróżnić kilka szczególnie ważnych elementów wpływających na negocjacje w Radzie: wielorakie zakorzenienie przedstawicieli państw członkowskich (na różnych poziomach i w odmiennych kontekstach); obowiązywanie norm związanych ze sprawnością negocjacji oraz powściągliwością przy przedstawianiu stanowisk; odruch koordynacyjny; oczekiwanie uzasadnienia sprzeciwu; ograniczone stosowanie formalnych głosowań. Ostatnia kwestia prowadzi do jednego z głównych punktów spornych w literaturze na temat decydowania w Radzie, który dotyczy interpretacji tak zwanej kultury konsensusu.

Jeśli stosowanie się do norm nieformalnych jest częste (typowe), można mówić o pewnych sposobach działania specyficznych dla Rady UE. Będą to określone standardy grupowe, promujące jedne zachowania, a zabraniające innych. Utrwalając się, tworzą one szczególną kulturę podejmowania decyzji w Radzie, trwającą mimo zmian personalnych, wykraczającą poza podziały między państwami i różnice w kompetencjach i reputacji ich przedstawicieli.

---

<sup>274</sup> Vide: G. Majone, *Europe's „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, nr 1; F.W. Scharpf, *The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism And European Integration*, „Public Administration” 1988, nr 3; F.W. Scharpf, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „Political Science Series (Institute for Advanced Studies, Vienna)” 2006, nr 107. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 308–310.

<sup>275</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 311, 331–332; J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 655. J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 177.

Co istotne, z dotychczasowych badań można wnioskować, że zakorzeniający się w strukturach Rady przedstawiciele państw członkowskich nie tracą poczucia przynależności narodowej, nie zmieniają się zatem w „brukselskich eurokratów”. Dodają natomiast nowe elementy do swojej wieloaspektowej tożsamości i dobrowolnie poddają się ustalonym na poziomie ponadnarodowym zasadom postępowania<sup>276</sup>.

Krystalizowanie się w Radzie Unii Europejskiej, zwłaszcza w jej niższych warstwach, konkretnych norm regulujących prowadzenie negocjacji oznacza, że aby osiągnąć to czego chcą, przedstawiciele państw muszą dostosować się do reguł „klubu”. Grupowy nacisk ze strony pozostałych może być bardzo silny. Sztywne trzymanie się instrukcji niesie ryzyko zawstydzenia, ośmieszenia lub odizolowania, reprezentanci państw uczą się zatem szybko, że Rada nie funkcjonuje tak jak wiele innych organów organizacji międzynarodowych i obowiązują w niej odmienne reguły<sup>277</sup>.

Należy tu poczynić pewne zastrzeżenie dotyczące relacji interesów i norm, a więc również logik działania – konsekwencji i stosowności. Zachowanie, które można odczytać jako przestrzeganie normy, nie musi być oznaką postępowania zgodnie z logiką stosowności, gdyż może być podyktowane kalkulacją – tak argumentują racjoniści. W ujęciu konstruktywistycznym podkreśla się z tego powodu znaczenie norm zinternalizowanych. Interesy i normy mogą działać równocześnie i niezależnie w zgodny sposób, ale też przejawiać się podczas negocjacji w innych konfiguracjach, na przykład normy mogą być instrumentalnie wykorzystywane jako narzędzia wpływu<sup>278</sup>. Interesy bądź ich postrzeganie mogą z kolei być konstytuowane i rekonstruowane przez normy obowiązujące w danej sytuacji społecznej<sup>279</sup>.

W poszczególnych warstwach przedstawiciele państw poczuwają się do obowiązku uzyskania zgody we własnym gronie, gdzie współpracują i są pewni swoich kompetencji. Odesłanie nierozwiązanej sprawy wyżej, zwłaszcza na posiedzenie ministrów, uznawane jest za porażkę. W tym kontekście bardzo ważna jest umiejętność przekonywania innych do swego stanowiska, co pociąga za sobą wymóg przedstawiania jego uzasadnienia. Uzasadnienie może służyć oprócz perswazji również wyjaśnieniu, dlaczego autor wypowiedzi zajmuje takie a nie inne stanowisko, uściśleniu elementów budzących wątpliwości, jak i zasygnalizowaniu wagi, jaką do sprawy przykłada reprezentowane państwo<sup>280</sup>. Znajdując się w tak skonstruowanej sytuacji społecznej negocjatorzy

---

<sup>276</sup> J.P. Aus, *The Mechanisms...*, s. 99–100; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 170; J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 656.

<sup>277</sup> F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 67; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 175–178.

<sup>278</sup> Wątpliwości co do możliwości ujęcia takiego zestawienia w ramach instytucjonalizmu racjonalnego wyboru przedstawia Harald Müller, *confer*: H. Müller, *Arguing, Bargaining...*

<sup>279</sup> A. Niemann, J. Mak, *op.cit.*, s. 727, 735; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 9.

<sup>280</sup> W bardziej konfrontacyjnym ujęciu uzasadnianie stanowisk może być również medium gróźb lub obietnic, *vide*: J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 174.

odczuwają ponadto nacisk, by wykazać oczekiwany instytucjonalnie stopień samopowściągliwości<sup>281</sup>.

W przypadku państwa sprawującego prezydencję, które staje się na pół roku kluczowym aktorem w negocjacjach w Radzie, norma powściągliwości ulega wzmocnieniu, zmieniając się w oczekiwanie bezstronności. Prezydencja będzie spełniać te oczekiwania tym łatwiej, im mniej wyraźny jest jej indywidualny interes w danej sprawie. Będzie również starała się podkreślać swoją neutralność wówczas, gdy jej status jako lidera jest kwestionowany lub z innych powodów pragnie zwiększyć zaufanie przedstawicieli innych państw do swoich działań. Odstąpić od bezstronności może być łatwiej większym państwom, jak również wtedy, gdy można powołać się na konkurencyjną normę sprawności i na przykład naciskać na szybsze rozwiązanie sprawy w głosowaniu. Upublicznianie problemów diskutowanych przez Radę i związane z tym naciski z poziomu krajowego stanowią dodatkowe utrudnienie w zachowaniu bezstronności przez państwo przewodzące posiedzeniom w RUE<sup>282</sup>.

Wspomniane wyżej naciskanie na głosowanie musi być uzasadnione i akceptowane jest w Radzie jedynie w wyjątkowych okolicznościach, związanych na przykład z presją czasu. Choć „kompromis luksemburski”<sup>283</sup> przywoływany był w obronie jednomyślności rzadko i najczęściej nieskutecznie, to nigdy nie został wprost unieważniony. W codziennej praktyce nie ma on zastosowania jednak nie dlatego, że powszechnie stosuje się rozstrzygnięcie sporów w głosowaniach. Przeciwnie, jest tak ze względu na obowiązywanie nieformalnej normy przesądzającej o tym, że regułą w Radzie pozostaje dążenie do jednomyślności<sup>284</sup>.

Rozgraniczenie między decydowaniem jednomyślnie a większością głosów nie jest w praktyce funkcjonowania Rady Unii Europejskiej tak klarowne jak sugerują normy formalne. Zdziwienie wśród postronnych obserwatorów budzić może na przykład praktyka odkładania podjęcia decyzji pomimo uzyskania wymaganej większości kwalifikowanej. Państwa sprzeciwiające się rozstrzygnięciu preferowanemu przez większość dostają dodatkowy czas na refleksję, co ma umożliwić wypracowanie rozwiązania możliwego do przyjęcia przez wszystkich. Z drugiej strony, przy formalnym wymogu jednomyślności weto

---

<sup>281</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 17; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 167; D. Naurin, *op.cit.*, s. 44; J.P. Aus, *The Mechanisms...*, s. 115; R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 411.

<sup>282</sup> A. Niemann, J. Mak, *op.cit.*, s. 728–734.

<sup>283</sup> „Kompromis luksemburski”, zawarty 1966 roku, zakończył kryzys polityczny w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, który wywołała próba rezygnacji z wymogu jednomyślności w niektórych sprawach, zwłaszcza polityki rolnej. Zgodnie z tym porozumieniem, w sprawach dotyczących istotnych interesów któregoś z członków Wspólnoty, należy dążyć do uzgodnienia rozwiązania, które będzie można przyjąć jednomyślnie. *Vide*: S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 1-238–239.

<sup>284</sup> D. Heisenberg, *The institution of...*, s. 77; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 266, 270.

uznawane jest za ostateczność. Rada nie jest bowiem areną którą można po prostu opuścić mówiąc „nie” i blokując wspólne działanie<sup>285</sup>.

Rola zaufania i reputacji oraz stopień spersonalizowania negocjacji w Radzie są na tyle duże, że formalne upowszechnienie możliwości rozstrzygnięcia sporów w głosowaniu nie naruszyło zbudowanej wcześniej kultury konsensusu. Dostępne dane pokazują rzadkie uciekanie się do decydowania większością. Oznacza to coś nietypowego – przyjęcie rozwiązania nieformalnego, które w porównaniu z ustaleniami formalnymi utrudnia sprawne decydowanie. Lepiej jednak można zrozumieć sens tego fenomenu uznając, że kultura konsensusu obowiązuje w miejsce „kultury konkurencji”. Wskazuje na to szereg specyficznych cech integracyjnego kontekstu działania RUE<sup>286</sup>.

Po pierwsze, należy zauważyć, że ukierunkowanie na zgodę, nawet za cenę długotrwałych negocjacji przerażających się niekiedy w wyczerpujące maratony rokowań, jest czymś powszechnie obserwowanym w unijnym życiu politycznym<sup>287</sup>. Biorący w nim udział przedstawiciele państw członkowskich mają więc wiele okazji na wykształcenie w sobie odruchu konsensualnego. Osamotnieni wolą milczeć, niż głośno wyrażać sprzeciw, licząc na rekompensatę zgodnie z zasadami rozproszonej wzajemności<sup>288</sup>.

Po drugie, w systemie unijnym decyzje podejmowane w Radzie i innych instytucjach wymagają w większości przypadków implementacji na poziomie krajowym. Przyjmowanie ich jednomyślnie służy wzmocnieniu przekonania, że w Unii Europejskiej „nikt nie przegrywa” oraz wiary w legitymizację władzy na poziomie europejskim. Ma to ułatwiać należyta transpozycję prawa UE do porządku krajowego oraz właściwe wykonywanie go. Znika (pozornie?) problem uprawnienia decyzji, przeciwko którym głosowałby dany rząd. Odsuwane na bok zostają obawy o negatywny wpływ wyrażanej wprost kontestacji w ramach procesu decyzyjnego na funkcjonowanie wielopoziomowego systemu rządzenia w Europie<sup>289</sup>.

Kultura konsensusu nie jest jednak ani stała, ani absolutna. Chociaż głosowania w całej strukturze Rady są rzadkie, to można zaobserwować różnice międzysektorowe w tym względzie. Obowiązująca procedura również nie pozostaje bez znaczenia, nadając odmienny sens konsensusowi dobrowolnemu i temu wymuszonemu przez formalną normę jednomyślności. Reprezentanci

---

<sup>285</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 23; ; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 170; J.P. Aus, *The Mechanisms...*, s. 101.

<sup>286</sup> D. Heisenberg, *The institution of...*, s. 66–68; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 278; ; J.P. Aus, *The Mechanisms...*, s. 102.

<sup>287</sup> Przykładem innej niż RUE silnie konsensualnej instytucji jest Rada Europejska. Jednomyślność jest tam regułą, zarówno formalną (w większości spraw), jak i nieformalną (przy pozostałych decyzjach), *vide*: N. Nugent, *op.cit.*, s. 171.

<sup>288</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 61, 278; ; J.P. Aus, *The Mechanisms...*, s. 102.

<sup>289</sup> M. Mattila, *Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement*, w: *Unveiling...*, s. 24–25; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 278, 285, 291; S. Hix, B. Høyland, *op.cit.*, s. 33.

państw członkowskich łamią niekiedy reguły postępowania wyznaczone przez kulturę konsensusu. Ich motywacje w tych sytuacjach mają zazwyczaj swe źródła na poziomie krajowym, wiążą się zwłaszcza z potrzebą zademonstrowania wyborcom stanowczej, nieprzejednanej postawy „w Brukseli”. Warty uwagi zjawiskiem jest stosowanie w tym celu formalnych stanowisk w postaci deklaracji dołączanych do protokołu<sup>290</sup>.

Krytycy koncepcji kultury konsensusu, odwołujący się zwłaszcza do instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, tłumaczą (ich zdaniem pozorną) konsensualność działaniem państw „w cieniu głosowania”. Negocjatorzy zdają sobie sprawę, kiedy stoją na przegranej pozycji, wołają zatem poprzec propozycję, licząc na korzyści w przyszłości, jak również biorąc pod uwagę uwarunkowania krajowe. Przywołuje się w tym kontekście również praktykę „głosowania dorozumianego”, to znaczy nieformalnego stwierdzania, czy za daną propozycją stoi koalicja spełniająca wymogi większości kwalifikowanej. Poddawane w wątpliwość jest również zbyt łatwe utożsamianie kultury konsensusu z dominacją logiki argumentacji. Konsensus nie jest bowiem ani sprzeczny z żadnym z trybów negocjacji ani zależny od obowiązywania któregoś z nich<sup>291</sup>.

Powszechność konsensusu ma jednakże szereg konsekwencji, zarówno dla funkcjonowania Rady i systemu unijnego, jak i badaczy prowadzących dociekania dotyczące procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Po pierwsze, sprawia ona, że milczenie uznawane jest za zgodę. Jako że głosowania nie są regułą, tylko przedstawiciele państw członkowskich, które sprzeciwiają się dyskutowanemu rozwiązaniu, muszą wprost wyrażać swoje stanowisko<sup>292</sup>.

Po drugie, kultura konsensusu, zwłaszcza oparta na komunikacji i argumentowaniu, nie jest czymś typowym dla organizacji międzynarodowych. Zarazem Unię Europejską wyróżnia szeroki zakres przyznanych jej kompetencji. Pojawia się tu problem, związany z wpływem kultury konsensusu na uprawnienie decyzji podejmowanych w Radzie UE. Jak wspomniano wyżej, kultura konsensusu zmniejsza jawne zapotrzebowanie na legitymizację, jednak w istocie może podważać demokratyczne fundamenty Unii. Realne procesy decyzyjne są w Radzie maskowane i ukrywane przed opinią publiczną, co uniemożliwia rozliczanie rządzących przez obywateli. Brak otwartych sporów nie

---

<sup>290</sup> Po rozszerzeniu UE z 2004 roku liczba tego rodzaju oświadczeń zwiększyła się, przy niezmiennym małym poziomie kontestacji w głosowaniach, co może świadczyć o szybkim zinternalizowaniu kultury konsensusu przez nowe państwa członkowskie, *vide*: S. Hagemann, *Voting, Statements and...*, s. 47; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 23–25, 295–297; F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 53; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 7.

<sup>291</sup> ; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 5; S. Hix, B. Höyland, *op.cit.*, s. 66; D. Naurin, *op.cit.*, s. 35.

<sup>292</sup> Ten stan rzeczy może być wykorzystywany przez prezydencję. Jonathan Aus przywołuje przykład Danii, której udało się doprowadzić do przyjęcia pewnej propozycji, mimo braku realnego uzyskania pełnej zgody, właśnie dzięki niechęci państw do aktywnego wyrażania sprzeciwu, *vide*: J.P. Aus, *The Mechanisms of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy*, w: *Unveiling...*, s. 103, 112–113.

jest tu bowiem elementem przejrzystego systemu demokracji konsensualnej, który dawałby mniejszościom poczucie wpływu na bieg spraw. Kultura konsensusu może być zatem interpretowana jako mechanizm depolityzacji procesu decyzyjnego, powodujący osłabienie demokratycznej legitymizacji, czego nie rekompensuje zwiększona efektywność podejmowania decyzji osiągnięta dzięki unikaniu otwartych konfliktów, które komplikowałyby prace RUE<sup>293</sup>.

Po trzecie, koncepcja kultury konsensusu pomaga zrozumieć, dlaczego niektóre z rozwiązań wprowadzanych w celu usprawnienia funkcjonowania Unii Europejskiej w praktyce nie działają. Można się do niej odwołać na przykład w celu wyjaśnienia braku zainteresowania państw członkowskich podejmowaniem „wzmocnionej współpracy”<sup>294</sup>.

Dla badacza kultura konsensusu oznacza ciężką kurtynę skrywającą to, co naprawdę dzieje się w Radzie. Oficjalne dane dotyczące głosowań mówią jedynie o wąskim wycinku prac tej instytucji. Nie uwzględnia się w nich nie tylko różnych form nieformalnego głosowania, lecz również decyzji, których nie udało się przyjąć. Informacje o odrzuconych propozycjach pojawiają się w oficjalnych źródłach niezwykle rzadko, ponieważ w przypadku braku konsensusu lub wystarczającej większości nie zarządza się formalnych głosowań<sup>295</sup>. Ma to poważne konsekwencje dla osób, które chciałyby opierać swoje dociekania na tych danych. Na przykład w badaniach dotyczących koalicji pomijane są przypadki, gdy koalicja opowiadająca się przeciw odniosła sukces, to znaczy doprowadziła do nieprzyjęcia decyzji a więc prawdopodobnie niemal wszystkie koalicje z udziałem kilku największych państw<sup>296</sup>.

W obliczu braku wiarygodnych informacji o preferencjach państw oraz związanej z kulturą konsensusu wybiórczością publikowanych rezultatów głosowań można mieć wątpliwości co do trafności poznawczej badań, które starają się formułować wyjaśnienia procesu decyzyjnego korzystając z dostępnych danych. Problem ten dotyczy zwłaszcza dociekań posługujących się metodami ilościowymi, choć istnieją również takie, które uwzględniają powyższe zastrzeżenia. Dane muszą być jednak wówczas zbierane w inny sposób, na przykład za pomocą wywiadów kwestionariuszowych<sup>297</sup>.

---

<sup>293</sup> J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 182; M. Mattila, *Voting and Coalitions...*, s. 25; E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 620; D. Heisenberg, *The institution of...*, s. 65, 70, 82–83.

<sup>294</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 274.

<sup>295</sup> Jednym z nielicznych wyjątków było głosowanie związane z procedurami dyscyplinującymi finanse publiczne obowiązującymi w strefie euro, które odbyło się 25 listopada 2003 roku na posiedzeniu Rady do spraw Ekonomicznych i Finansowych, *vide*: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 290.

<sup>296</sup> D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 8; D. Naurin, R. Lindahl, *op.cit.*, s. 67; R. Zbiral, *Expressing Disagreement in the Council of the European Union*, „Contemporary European Studies” 2008, nr 1, s. 42.

<sup>297</sup> D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 269; D. Heisenberg, *The institution of...*, s. 65; *confer*: D. Naurin, R. Lindahl, *op.cit.*

Jak wspomniano wyżej, kultura konsensusu bywa uznawana za przejaw obowiązywania trzeciego z wyszczególnionych wcześniej trybów negocjacji – deliberacji. W istocie dążenie do konsensusu, lecz również uzasadnianie stanowisk czy nawet ich zmienianie w trakcie negocjacji nie musi oznaczać dominacji logiki argumentacji charakterystycznej dla tego trybu. Te same działania, w zależności od intencji mogą mieć inną motywację i przynależeć do jednego z dwóch pozostałych trybów negocjacji<sup>298</sup>.

Deliberacja, ujęta w ramy zaczerpnięte z teorii działania komunikacyjnego, będzie czymś odmiennym od perswazji, gdzie zmiana stanowiska może być skutkiem przekonania nie siłą argumentu, lecz również działania zewnętrznych względem przekazywanej treści atrybutów związanych ze statusem nadawcy i kontekstem danej sytuacji<sup>299</sup>. W przypadku deliberacji przeciwnie – argumenty używane są przez kluczowych aktorów bez podpierania się ich miejscem w hierarchii czy autorytetem, w sposób spójny, bez podwójnych standardów, czyli różnic między tym, co głosi się publicznie, a prywatnymi przekonaniami<sup>300</sup>.

Empiryczne badania deliberacji w Radzie Unii Europejskiej są złożone, ponieważ jej uwarunkowania i ich przejawy nie są łatwe do wykrycia i zmierzania. Na przykład, uwarunkowania deliberacji wyszczególnione przez Arne Niemanna to okoliczności sprzyjające jej zaistnieniu, a nie w pełni niezawodne mechanizmy ją zapewniające. Są to:

- a) niepewność związana z nowym zakresem przedmiotowym danej sprawy **lub** jej złożoność, o ile dyskutanci posiadają specjalistyczną wiedzę;
- b) możliwość poświęcenia sprawie odpowiednio długiego czasu;
- c) niska polityzacja, związana z odizolowaniem od (lub słabością) presji z kraju bądź innych źródeł<sup>301</sup>.

Wcześniejsze publikacje autora wskazywały jeszcze dwa uwarunkowania: obecność jednostek obdarzonych szczególną siłą przekonywania oraz wspólny świat życia uczestników dyskusji. Pierwsze, bliższe ujęciu perswazji, zostało przez niego odrzucone by w pełni uzgodnić budowane ramy teoretyczne z koncepcjami Habermasa. Drugie uznał on za zbędne, bo jego zdaniem Rada nie jest istotnie zróżnicowana pod tym względem. Nie unieważnia to jednak ogólnej uwagi, że dla zaistnienia deliberacji konieczny jest silniejszy niż w przeciętnej organizacji międzynarodowej fundament złożony z wzorców zachowań i podzielanych wartości<sup>302</sup>.

<sup>298</sup> D. Naurin, *op.cit.*, s. 39.

<sup>299</sup> Inne wyjaśnienia zmiany głoszonego stanowiska to na przykład groźby lub przymus, wymiana przysług, działania retoryczne czy zmiana uwarunkowań krajowych. *Vide*: A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*, s. 121, 127; J.T. Checkel, *Constructivist approaches to European integration*, „Arena Working Papers” 2006, nr 6, s. 18.

<sup>300</sup> A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*, s. 126; A. Niemann, J. Mak, *op.cit.*, s. 738; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 176.

<sup>301</sup> A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*, s. 123–126.

<sup>302</sup> *Ibidem*, s. 121.



Gdy negocjatorom brakuje kompetencji, czasu lub swobody działania, ich interakcje ograniczają się do przedstawiania stanowisk, nieraz ujętych w przygotowanych z góry tekstach, odczytywanych bez nadziei na zainteresowanie pozostałych negocjatorów. Najważniejszym warunkiem zmiany takiej sytuacji jest jednak ograniczenie nacisków. Mogą one mieć charakter endogenny, to znaczy wynikać z pewnych specyficznych cech sytuacji w Radzie. Zwraca na to uwagę Daniel Naurin, zauważając że (wbrew intuicji) najwięcej przejawów logiki argumentacji zaobserwować można w obszarach silnie „międzyrządowych”, gdzie zgodnie z prawem traktatowym obowiązuje jednomyślność. Naurin wskazuje na poczucie bezpieczeństwa jakie się z tym wiąże. Mniejsza presja związana z brakiem możliwości parcia ku głosowaniu, a także ograniczonymi interwencjami instytucji takich jak Parlament Europejski, pozwala na swobodniejszą debatę<sup>303</sup>.

Naciskom zewnętrznym sprzyjają dwa czynniki: istotność omawianej sprawy i otwartość negocjacji. Gdy stawka, o którą toczą się rozmowy jest wysoka, negocjatorzy zajmują sztywniejsze stanowiska i mniej angażują się w szczerą dyskusję. Wynika to z mechanizmów poznawczych, zawężających spojrzenie na problem, gdy okoliczności są trudne, jak również przewidywania długotrwałych konsekwencji tego, co zostanie wynegocjowane. Otwartość procesu decyzyjnego, jego upublicznienie lub odizolowanie, wydaje się co najmniej równie istotnym czynnikiem wpływającym na skalę presji odczuwanej przez negocjatorów. Niektórzy autorzy stwierdzają wręcz, że odizolowanie jest zasadniczym warunkiem wszelkich trybów negocjacji o charakterze nastawionym bardziej na współpracę niż jedynie zwiększanie egoistycznie postrzeganych korzyści<sup>304</sup>.

Choć niektóre ujęcia deliberacji mogą sugerować coś przeciwnego, otwartość w Radzie Unii Europejskiej wyraźnie zmniejsza skłonność do postępowania zgodnie z logiką argumentacji. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy przedmiot negocjacji jest z jakichś przyczyn ważny dla opinii publicznej, budzi jej zainteresowanie czy nawet staje się tematem poruszonym w mediach masowych. Przykładem takiej sytuacji, analizowanym przez Marka Pollacka i Gregory’ego Shaffera, są negocjacje dotyczące dopuszczania albo zakazywania upraw roślin genetycznie modyfikowanych. Chociaż spełniały one warunki dotyczące nowego, złożonego tematu, dyskutowanego w gronie ekspertów dysponujących odpowiednio długim czasem, pełne były nie konsensualnej wymiany argumentów, lecz targów, konfliktów, prób rozstrzygnięcia sporów w głosowaniach i blokowania decyzji<sup>305</sup>.

Izolacja pozwala negocjatorom prezentować (szczerze) argumenty, których przez wzgląd na opinię publiczną nie powtórzyliby otwarcie. Mogą również

---

<sup>303</sup> Może to tłumaczyć również większą skłonność do argumentowania wśród – bardziej pewnych siebie – przedstawicieli dużych państw, *vide*: D. Naurin, *op.cit.*, s. 35, 46–50; A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*, s. 125, 134.

<sup>304</sup> D. Naurin, *op.cit.*, s. 34; J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 659; J.T. Checkel, *Constructivist approaches...*, s. 19; D. Naurin, *op.cit.*, s. 35.

<sup>305</sup> M.A. Pollack, G.C. Shaffer, *op.cit.*, s. 145, 148–149; J.S. Odell, *op.cit.*, s. 622.

zmienić zdanie (dać się przekonać) bez obawy, że zostaną uznani za negocjatorów zbyt „miękkich” i oskarżeni o lekceważenie „interesu narodowego”. Zarazem jednak izolacja równoznaczna jest z brakiem przejrzystości, dlatego warto w tym miejscu zwrócić uwagę na inne niż sprzyjanie deliberacji konsekwencje braku transparentności prac RUE<sup>306</sup>.

## Nieprzejrzystość a sprawność negocjacji w RUE

Podnoszenie problemu niedostatecznej jawności prac Rady Unii Europejskiej i starania na rzecz jej zwiększenia to zjawiska stosunkowo nowe. Formalne normy zawarte w Traktatach i regulaminie wewnętrznym sankcjonują podział prac RUE na bardziej transparentną część prawodawczą i praktycznie niejawną część nieprawodawczą. Podobny podział ma zastosowanie przy udzielaniu dostępu do dokumentów<sup>307</sup>.

Już dotychczasowe działania na rzecz przejrzystości, mimo że niezbyt daleko idące, budzą wśród insiderów w Radzie niechęć, wyrażaną w rozmowach z badaczami. Ucieczką od tego rodzaju rozwiązań są nieformalne spotkania ministrów, lecz również uzgadnianie spraw w niższych warstwach Rady, gdzie reguły przejrzystości trudno wyegzekwować. Nie można zapominać również o roli uzgodnień zawieranych na korytarzach i przy posiłkach, całkowicie wymykających się wymogom jawności. W przypadku dokumentów stosowane są z kolei klauzule poufności, niekiedy zbyt restrykcyjne<sup>308</sup>.

Ciekawą, choć trudną pozycję w strukturze Rady zajmują w tym kontekście rzecznicy prasowi, przekazujący dziennikarzom informacje z wnętrza instytucji. Jako pracownicy Sekretariatu Generalnego są oddani zasadom profesjonalnej poufności i bezstronnego wykonywania obowiązków. Jednocześnie, jako osoby blisko związane z mediami nie cieszą się pełnym zaufaniem ze strony pozostałych pracowników sekretariatu. Rzecznicy nie mogą, ale też nie chcą być tak otwarci jak życzyliby sobie dziennikarze, zwłaszcza gdy pragną poznać konkretne stanowiska państw i wydobyć szczegóły toczących się w Radzie sporów zza zamkniętych drzwi sal posiedzeń<sup>309</sup>.

Przejrzystość to jednak nie tylko czysty, abstrakcyjny ideał. Poza zmniejszeniem szans na podjęcie deliberacji ma również inne niekorzystne skutki. Jak argumentuje James Cross, jawność sprzyja formułowaniu bardziej radykalnych stanowisk na początku negocjacji. Takie zwiększenie polaryzacji utrudnia osiągnięcie porozumienia. Sugeruje to, że w Radzie konieczne jest stałe rozstrzyganie konfliktu dwóch wartości: demokratycznej rozliczalności, która wymaga

<sup>306</sup> J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 652.

<sup>307</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, art. 16, ust. 8; *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 15, ust. 2; *Regulamin wewnętrzny...*, art. 7–10.

<sup>308</sup> J. Lewis, *How institutional environments...*, s. 652–653; B. Laursen, *Transparency in the Council of the European Union: Why journalists don't get the full picture*, „Journalism” 2013, nr 6, s. 782–784.

<sup>309</sup> B. Laursen, *op.cit.*, s. 775–780.

przejrzystości, oraz efektywności podejmowania decyzji, której sprzyja atmosfera zaufania i kompromisu, trudna do pogodzenia z pełną transparentnością<sup>310</sup>.

Z powyższych uwag wynika, że to co naprawdę ważne rozgrywa się w Radzie Unii Europejskiej za zamkniętymi drzwiami, zza których docierają do obserwatorów jedynie szczątkowe i przesiane informacje, albo pośród spotykających się całkowicie nieformalnie (na przykład na lunch) ambasadorów lub niższych rangą reprezentantów państw członkowskich – w tym przypadku osoby z zewnątrz najczęściej nie wiedzą nawet, że tego rodzaju spotkanie miało miejsce. Dla badaczy wynika z tego istotne zadanie, jakim jest zidentyfikowanie kształtujących się i funkcjonujących w wielowarstwowej RUE struktur przekazywania wiedzy, charakterystycznych dla sieciowych form rządzenia<sup>311</sup>.

„Wiedza” może być w Radzie cennym zasobem, przedmiotem wymiany i instrumentem wywierania wpływu, bo zwłaszcza w niższych warstwach przedstawiciele państw członkowskich są nie tylko negocjatorami, lecz również, czy wręcz w pierwszej kolejności, ekspertami w określonej dziedzinie. Co więcej, granice między etapami negocjacji, w których liczy się głównie ekspercka wiedza, a tymi bardziej przesiąkniętymi względami politycznymi, są rozmyte podobnie jak te między warstwami RUE, przez co wpływ struktur wymiany wiedzy w grupach roboczych wykracza poza najniższe warstwy Rady<sup>312</sup>.

Przedstawiciele państw członkowskich w poszczególnych organach przygotowawczych, aż do warstwy ambasadorów, są do siebie podobni pod względem doświadczenia zawodowego, statusu czy wykształcenia. Ułatwia to im nawiązywanie kontaktów oraz budowanie wzajemnego zaufania i zrozumienia. Przedstawiciele poznają zakres kompetencji innych pracujących z nimi osób, wiedzą więc, do kogo się zwrócić, gdy potrzebna jest im pomoc lub chcą skonsultować jakąś złożoną kwestię. Pytani o motywy wyboru określonego rozmówcy bardzo rzadko wspominają o jego narodowości<sup>313</sup>.

W tym kontekście dziwić może, że systematyczne próby badania kontaktów wewnątrz Rady kładą najczęściej wyraźny nacisk właśnie na reprezentowany kraj. Na przykład przywoływani tu już Naurin i Lindahl proszą o wymienienie, z przedstawicielami których państw najczęściej współpracowali pytani przez nich urzędnicy. Ich analiza jest interesująca, chociażby w kontekście omawianego wyżej zagadnienia formowania koalicji, jednak pomija aktorów instytucjonalnych<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> J.P. Cross, *Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research” 2013, nr 3, s. 291–298; B. Laursen, *op.cit.*, s. 772; S. Bieleń, *op.cit.*, s. 65–66.

<sup>311</sup> Sieć to „zbiór relatywnie stabilnych, niehierarchicznych i współzależnych relacji” i regulacji o nieformalnym charakterze, *vide*: J. Ruzkowski, *op.cit.*, s. 41. D. Heisenberg, *How Should we...*, s. 263; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 319–320.

<sup>312</sup> J. Beyers, G. Dierickx, *op.cit.*, s. 292; E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *op.cit.*, s. 617.

<sup>313</sup> R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 411; J. Howorth, *op.cit.*, s. 445–447; F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 45.

<sup>314</sup> D. Naurin, R. Lindahl, *op.cit.*, s. 69–70;

Starsze badania Jana Beyersa i Guido Dierickxa również nie unikają skupienia na narodowych motywach kontaktów<sup>315</sup>, pokazują jednak kluczowe znaczenie sieci komunikacyjnych w Radzie UE, wagę stałości kontaktów dla funkcjonowania tych sieci, jak również rolę wypełnianą w nich przez aktorów instytucjonalnych. Komisja Europejska, Sekretariat Generalny i prezydencja są w nich kluczowymi ośrodkami wymiany<sup>316</sup>.

Jest to tylko jeden z powodów, dlaczego uwzględnianie roli aktorów instytucjonalnych przy próbach wyjaśniania procesów decyzyjnych w Radzie Unii Europejskiej jest konieczne. Zwłaszcza prezydencja i Komisja Europejska są w nie stale zaangażowane i wplecione we wszystkie elementy struktury Rady. Ich znaczenie rośnie, gdy koszty transakcyjne i potencjał porażki są duże. W wysoce skomplikowanym procesie podejmowania decyzji w Radzie istnieje wiele okazji do zapewniania spójności, łagodzenia różnic, zapobiegania izolacji poszczególnych uczestników czy po prostu ułatwiania porozumienia<sup>317</sup>.

Jak pokazano w poprzednim rozdziale, ujmowanie roli prezydencji w sposób bardziej systemowy i umocowany teoretycznie pozwala zakwestionować przeświadczenie, że rotacyjne przewodnictwo osłabia Radę. Następująca co sześć miesięcy zmiana u sterów RUE czyni wpływ prezydencji na decyzje możliwym do zaakceptowania przez pozostałe państwa, nie niweczy jednak potencjału prezydencji w przewyżnianiu niedomagań negocjacji w RUE. Komisja Europejska jest zaangażowana w decydowanie w Radzie nie tylko jako jedna ze stron, inicjator i promotor propozycji, lecz również mediator, a nawet architekt kompromisu. Nie pozostaje zatem bez wpływu na zachowania państw, na przykład zniechęca je do zajmowania nieprzejednanego, jasno wyrażanego stanowiska już na początku procedury<sup>318</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, charakterystyczne rozwiązania przyjęte w Radzie w celu poprawy sprawności procesu decyzyjnego sprawdzają się. Mimo kolejnych rozszerzeń szybkość jego przebiegu nie zmniejszyła się i nawet w najtrudniejszych sprawach udaje się zazwyczaj znaleźć konstruktywne rozwiąza-

---

<sup>315</sup> Wydaje się, że sposób zadawania pytań w tym badaniu osłabia wiarygodność niektórych wniosków formułowanych przez autorów. Dotyczy to zwłaszcza stwierdzenia, że wzorce współpracy w RUE mają narodowy charakter. Trudno o inny wniosek w sytuacji, gdy pytania nakierowywały rozmówców na taki właśnie, narodowy schemat myślenia – pytano bowiem o współpracę nie z konkretnymi osobami, lecz z „przedstawicielami państwa X”.

<sup>316</sup> J. Beyers, G. Dierickx, *op.cit.*, s. 293–295, 299. Co ciekawe, Frank M. Häge interpretuje zidentyfikowane przez Beyersa i Dierickxa wzorce współpracy jako „podziały”, odwracając sens tekstu, zamiast kooperacji dostrzegając konflikt, *vide*: F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 45.

<sup>317</sup> M.A. Pollack, G.C. Shaffer, *op.cit.*, s. 144; J.P. Aus, *op.cit.*, s. 100; D. Naurin, H. Wallace, *op.cit.*, s. 12.

<sup>318</sup> Zarówno zdecydowane poparcie jak i sprzeciw wobec propozycji powodują, że KE przestaje interesować się argumentami formułowanymi przez reprezentantów danego państwa, których częściowe uwzględnienie i tak nie zmieni prezentowanego przez nich stanowiska, *vide*: M.A. Pollack, G.C. Shaffer, *op.cit.*, s. 159. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 202–203, 319; J. Tallberg, *The Power...*, s. 188.

nie. Istotnym kontekstem tego stanu rzeczy jest społeczny wymiar interakcji w Radzie. Wspominane już wyżej rozmowy przedstawicieli państw członkowskich przy posiłkach i w innych nieformalnych okolicznościach stanowią nieodzowny element procesu negocyjnego, budują osobiste kontakty i ugruntowują zaufanie<sup>319</sup>.

Wzmianki o tworzącym się w ten sposób (zwłaszcza w niższych warstwach RUE) *esprit de corps* pojawiały się w literaturze już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku<sup>320</sup>. Mimo możliwego napięcia między poczuciem przynależności do „wspólnoty” brukselskiej a zobowiązaniami względem swojego kraju, takie podwójne zakorzenienie, czy też przyjmowanie nowych, uzupełniających ról (wzbogacanie o nie tożsamości) ma zdaniem części badaczy korzystny wpływ na sprawność procesu decyzyjnego, w szczególności ułatwiając komunikację<sup>321</sup>.

Kwestia ta prowadzi do problemu socjalizacji, sugerowanego wielokrotnie powyżej i przewijającego się w różnych kontekstach. Zostanie on omówiony w kolejnym, ostatnim rozdziale tej książki.

## Podsumowanie

- decydowanie w Radzie Unii Europejskiej opiera się na **negocjacjach**;
- uwaga opinii publicznej i części badaczy skupia się najczęściej na **sile głosu państw**, wiązanej zwykle z formalną wagą ich stanowiska w razie głosowań;
- w istocie sukces państwa w negocjacjach zależy od wielu innych czynników, zwłaszcza **cech osób, które dany kraj reprezentują**;
- w Radzie trudno wyróżnić trwałe koalicje państw, można jednak doszukiwać się pewnych **wzorców kooperacji, zwłaszcza o charakterze geograficznym**;
- negocjacje w Radzie toczą się w dynamiczny sposób, a ich tryb zmienia się od twardych targów, poprzez dążenie do rozwiązywania wspólnych problemów, po **deliberację**;
- zdecydowana większość decyzji w Radzie podejmowana jest jednomyślnie, mówi się wręcz o **kulturze konsensusu**;
- oprócz powyższej, również inne **normy nieformalne mają znaczenie dla przebiegu negocjacji w Radzie**, w tym również tego, kiedy możliwa jest zmiana dominującego trybu negocjacji;
- istotnym wyznacznikiem sprawnego przebiegu negocjacji jest ich zamknięty charakter, jednak ten **brak przejrzystości ma niekorzystne konsekwencje dla legitymizacji unijnego procesu decyzyjnego**.

---

<sup>319</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 60–63; J.P. Aus, *op.cit.*, s. 99; R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 411.

<sup>320</sup> *Vide*: J. Beyers, G. Dierickx, *op.cit.*, s. 290.

<sup>321</sup> F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *op.cit.*, s. 332; F.M. Häge, *Decision-Making...*, s. 45–46; J. Lewis, *Strategic Bargaining...*, s. 179; R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 410–411.



# Procesy socjalizacji w Radzie Unii Europejskiej

Socjalizacja to proces wiodący „od instynktów do uspołecznionego człowieczeństwa”, który ma wpływ na zachowanie i tożsamość jednostek<sup>322</sup>. Wraz ze zwrotem konstruktywistycznym i „dosocjologizowaniem” nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich, socjalizacja stała się w ich ramach ważnym przedmiotem analiz. Czerpiąc z dorobku socjologii, psychologii społecznej i badań nad socjalizacją polityczną podjęto rozważania konsekwencji wtórnej socjalizacji jednostek wkraczających w sytuację społeczną jaką jest udział w międzynarodowych instytucjach politycznych.

Unia Europejska oraz poszczególne instytucje i organy funkcjonujące w jej ramach są z punktu widzenia badań nad socjalizacją w instytucjach międzynarodowych szczególnie interesującymi obiektami zainteresowania. Europa jest „inna”, stanowi jedyne w swoim rodzaju laboratorium różnorodnych procesów społecznych zachodzących na poziomie ponadnarodowym. Literatura politologiczna dostarcza od dawna wielu normatywnych rozważań o „tożsamości europejskiej”. Dopiero w ostatnich latach popularność zyskują natomiast badania dotyczące konkretnych treści i motywów owej „inności” Europy, mogących doprowadzić do wspólnej tożsamości, w tym przebiegu i uwarunkowań socjalizacji w różnorodnych kontekstach zintegrowanego kontynentu<sup>323</sup>.

W przypadku analizowania socjalizacji w poszczególnych organach UE najważniejsze jest pokazanie, czy i jak socjalizacja wpływa na ich funkcjonowanie, a zatem odpowiedź na pytanie, czy bez socjalizacji sposób i efekty ich pracy (na przykład negocjacji) byłyby inne. Dotyczy to w szczególności Rady i jej organów przygotowawczych, które wydają się być bardzo atrakcyjnym przedmiotem dociekań tego rodzaju. Główne wnioski i kwestie problemowe wynikające z dorobku badawczego w tym względzie zostaną przedstawione poniżej<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> M. Zürn, J.T. Checkel, *Getting Socialized to Build Bridges. Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State*, „International Organization” 2005, nr 3, s. 1045.

<sup>323</sup> J.T. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe. Introduction and Framework*, w: *International Institutions...*, s. 3; M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1066–1067.

<sup>324</sup> J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 154.

Socjalizacja w Radzie Unii Europejskiej oznacza, że zaangażowanie jednostek w pracę organów składających się na jej wielowarstwową strukturę stanowi dla nich doświadczenie społeczne, które, jeżeli ma być warte uwagi badawczej, powoduje zmianę ich praktyk działania lub przededefiniowanie normatywnych przekonań. „Europejskie” lub grupowe wartości stają się stopniowo zinternalizowaną częścią „ja”, co można oznaczać, że wśród uczestników tych interakcji tworzy się pewna identyfikacja z instytucjonalnym wyrazem Unii Europejskiej. Identyfikacja ta może być skonkretyzowana, na przykład ograniczona do ich własnej grupy roboczej, lub uogólniona, z Unią jako taką. Można również mówić o tworzeniu i odgrywaniu nowych ról społecznych. W poszczególnych badaniach przyjmowane są w tym względzie różne konceptualizacje i operacjonalizacje – „efekty” socjalizacji to w nich najczęściej zmienna zależna. Powszechnie sprowadza się je do popierania norm ponadnarodowych, przyjmowania logiki ponadnarodowej, zmian preferencji, a nawet skłonności do kompromisu<sup>325</sup>.

Jarle Trondal operacjonalizuje tego rodzaju ujęcie za pomocą „lojalności” (*allegiance*) względem grupy roboczej lub Unii Europejskiej, wyrażanej przez jednostki pracujące w organach Rady. Jan Beyers wyróżnia natomiast role: „międzyrządową” i „ponadnarodową”, między którymi muszą odnaleźć się reprezentanci państw członkowskich w Radzie. Pierwsza to wyraz typowego dla organizacji międzynarodowych nakazu obrony stanowiska narodowego. Druga związana jest z uznaniem norm i praktyk o „proeuropejskim” charakterze<sup>326</sup>.

Role te nie są jednak sprzeczne i mogą współwystępować – z badań Beyersa wynika, że jest tak zwłaszcza w przypadku bardziej doświadczonych urzędników. Socjalizacja nie musi zatem być drogą od roli międzyrządowej do ponadnarodowej, lecz może oznaczać rekonceptualizację dyspozycji międzyrządowej ku takiemu reprezentowaniu kraju, w którym perspektywy narodowe i unijna stają się spójne, a nie konkurencyjne. To prowadzi do ogólniejszego stwierdzenia, że ujęcia ograniczające wachlarz skutków socjalizacji do „uponadnarodowienia” gubią szereg innych możliwych jej aspektów. Przyjmują zarazem fałszywą tożsamość przywiązania do instytucji i wspierania jej. Jest to nieuzasadnione zwłaszcza w uogólnionej postaci, gdy przywiązanie do konkretnego środowiska, na przykład grupy roboczej, miałyby się przekładać na pozytywne nastawienie do Unii Europejskiej czy idei integracji<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> J. Beyers, *Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 6, s. 909–910; J. Trondal, *Re-Socializing Civil Servants. The Transformative Powers of EU Institutions*, „Acta Politica” 2004, nr 1, s. 5; L. Quaglia, F. de Francesco, C.M. Radaelli, *Committee governance and socialization in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, 2008, nr 1, s. 156–157.

<sup>326</sup> Warte uwagi jest zastrzeżenie tego autora, który wskazuje na niejednoznaczność wielu obserwacji, które zależnie od podejścia badacza można zaklasyfikować jako przejaw jednej lub drugiej roli. J. Beyers, *Multiple embeddedness and socialization in Europe. The case of council officials*, w: *International Institutions...*, s. 102–103, 106–107, 119; J. Trondal, *op.cit.*, s. 8–9.

<sup>327</sup> J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 103; J. Beyers, *Conceptual and Methodological...*, s. 910.



Kolejnym istotnym aspektem procesu socjalizacji w RUE, który bywa często pomijany przez badaczy, jest wielopoziomowość unijnego systemu politycznego. Socjalizacji na poziomie europejskim nie powinno się rozpatrywać w oderwaniu od polityki krajowej, stanowi ona bowiem proces ujmowania we wspólne ramy i komunikowania interpretacji i rozumień występujących na obu tych poziomach, jak również regionalnym i lokalnym. Dobrym przykładem mogą być tu badania Beyersa, który uzyskał sprzeczne z oczekiwaniami wyniki, wedle których to czasowo oddelegowani do pracy w Radzie urzędnicy, mimo zdawałoby się słabszych i przypadkowych więzi z poziomem ponadnarodowym, częściej niż stali reprezentanci państw członkowskich w Brukseli przyjmują role ponadnarodowe (zgodnie z wspomnianą wyżej koncepcją tego autora). Jednym z wyjaśnień może być odmienny sposób ich rekrutacji na poziomie narodowym i fakt, że ci pierwsi częściej niż należący do drugiej grupy zdobywali doświadczenie urzędnicze nie na szczeblu ogólnokrajowym, lecz w administracji regionalnej i lokalnej<sup>328</sup>.

Mimo wyraźnych poszlak wskazujących na potrzebę teoretycznego i empirycznego łączenia poziomu narodowego i europejskiego, zdaniem Michaela Zürna i Jeffrey'a T. Checkela w teoriach integracji europejskiej brakuje nadal poświęcenia systematycznej uwagi polityce krajowej. Pewnym wyjątkiem może być tu podejście *mutli-level governance* („wielopoziomowe rządzenie”), podkreślające wzajemne przenikanie się poziomów. Jak jednak zauważają Zürn i Checkel, badacze posługujący się tą perspektywą są zwykle bardzo blisko pozytywizmu i teorii racjonalnego wyboru, co utrudnia im włączenie się do zdominowanego przez umiarkowanych epistemologicznie konstruktywistów nurtu badań nad socjalizacją<sup>329</sup>.

Oba powyższe niedostatki badań są tym istotniejsze, że proces socjalizacji w Radzie Unii Europejskiej nie ma charakteru resocjalizacji, lecz jest jedną z wielu doświadczanych przez jednostkę socjalizacji wtórnych. Aspekt narodowy tożsamości i normy związane z pełnieniem funkcji reprezentantów państwa nie są zatem odrzucane, lecz obok nich pojawiają się nowe normy, a tożsamość może ulec w różnym zakresie przetworzeniu, lecz nie kompletnej przebudowie. Co więcej, socjalizacja jako proces zwrotny odbija się na środowisku, w którym ma miejsce, czyli w omawianym tu przypadku Radzie i jej poszczególnych organach. Jednostki podlegające socjalizacji rekonstruują w pewnym zakresie zastane normy i role, zwłaszcza gdy proces, jak wspomniano wyżej, wykracza poza jeden poziom<sup>330</sup>.

Osoby w Radzie są zarazem reprezentantami woli zewnętrznej i częścią elitarną grupy, i w różnym zakresie dostosowują swoje zachowanie do norm grupowych. Co istotniejsze, to samo zachowanie (na przykład głosowanie w określony sposób) może być w intencjach szczerze (zgodne ze zinternalizowaną

---

<sup>328</sup> J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 129; M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1068.

<sup>329</sup> M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1068–1069.

<sup>330</sup> *Ibidem*, s. 1071; *confer*: J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 132.

normą) lub motywowane strategicznie (być rezultatem kalkulacji), czy też ograniczać się do świadomego odgrywania pewnej roli. W przypadku Rady można wyróżnić kilka wyjaśniających to zróżnicowanie uwarunkowań socjalizacji, związanych z jej wielowarstwową strukturą i szczególnymi cechami osób w niej funkcjonujących, wcześniej jednak należy wspomnieć o uwarunkowaniach odnoszących się do różnych instytucji międzynarodowych<sup>331</sup>.

Potencjał socjalizacyjny instytucji międzynarodowych jest oceniany odmiennie przez różnych badaczy, podobnie jak zróżnicowane są łatwe do zaobserwowania efekty pewnych rodzajów socjalizacji międzynarodowej, na przykład zakorzenienie przywiązania do Europy i idei integracji w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Aby zrozumieć zróżnicowanie procesów socjalizacji, należy przyrzeć się jej uwarunkowaniom i procesom, poprzez które zachodzi<sup>332</sup>.

Można wyróżnić szereg wariantów procesu socjalizacji, ujmowanych najczęściej jako mechanizmy. Za Michaeliem Zürnem i Jeffrey'em T. Checkelem warto odnotować typologię tychże mechanizmów wyodrębnionych wedle dwóch kryteriów: czynnika zmiany i jej przedmiotu. Jeżeli zmiana jest wynikiem działania aktorów i dotyczy sposobu zachowania będącego odpowiedzią na zewnętrzne ograniczenia, mamy wówczas do czynienia z mechanizmem strategicznej adaptacji. Uzewnętrznia się on na przykład w sposobie negocjacji opisanym w poprzednim rozdziale jako „miękkie” (integracyjne) targowanie się – w tym przypadku normy w danym środowisku sprawiają, że właśnie takie zachowanie oznaczać będzie maksymalizację korzyści. Z drugiej strony, gdy podobna zmiana ma swe źródło w strukturze, Zürn i Checkel nazywają ją „wpływem społecznym”. Ten mechanizm oznacza narzucenie jednostce pewnego zachowania przez grupę za pomocą odpowiednio dobranych bodźców – „kar” i „nagród”. Gdy zmiana dotyczy nie tyle zachowań, co świadomości socjalizowanego, jest więc już nie adaptacją do norm, lecz ich internalizacją, czego następstwem jest zmiana preferencji, wówczas mechanizm przejawiający się w działaniu aktorów nazwiemy normatywnym przekonywaniem, które urzeczywistnia się poprzez perswazję, argumentowanie i deliberację, zaś mechanizm inicjowany przez strukturę odgrywaniem ról<sup>333</sup>.

**Tabela 2:** Mechanizmy socjalizacji

	Ograniczenia	Preferencje
Działanie aktorów	Strategiczna adaptacja	Normatywne przekonywanie
Działanie struktury	Wpływ społeczny	Odgrywanie ról

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Zürn, J.T. Checkel, *Getting Socialized...*, s. 1052–1053.

<sup>331</sup> L. Quaglia, F. de Francesco, C.M. Radaelli, *op.cit.*, s. 157; J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 105.

<sup>332</sup> J.T. Checkel, *International Institutions and Socialization...*, s. 4.

<sup>333</sup> M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1052–1053.

Powyższe mechanizmy mogą również stanowić jedynie ogniwo w łańcuchu przyczynowym, w którym znajdują się również mechanizmy „drugiego rzędu”, takie jak dysonans poznawczy, poczucie akceptacji wynikające z zachowań konformistycznych czy dążenie do poprawy statusu w grupie<sup>334</sup>.

Zasadniczą kwestią jest stwierdzenie, jakie cechy instytucji międzynarodowych sprzyjają uaktywnieniu mechanizmów składających się na proces socjalizacji. Ma to również związek z tym, które normy, preferencje i praktyki zostaną zinternalizowane przez jednostki i będą wpływać na ich tożsamość, które zostaną jedynie powierzchownie zaakceptowane na czas trwania interakcji, a które zostaną zakwestionowane. Czynniki na to wpływające mogą mieć charakter instytucjonalny, polityczny i kulturowy. Uwarunkowania socjalizacji podzielić można na **strukturalne** (dotyczące ściśle rozumianych właściwości danego środowiska międzynarodowego), **podmiotowe** (związane z cechami socjalizowanych lub socjalizujących jednostek), **procesualne** (odnoszące się do specyfiki interakcji) i **przedmiotowe** (dotyczące właściwości spraw, których interakcje dotyczą)<sup>335</sup>.

Strukturalne uwarunkowania socjalizacji są istotne, ponieważ instytucje międzynarodowe (w wąskim znaczeniu, organizacje lub ich organy) stanowią środowiska społeczne, w których mają miejsce różnorodne interakcje między ludźmi. Socjalizacji, zwłaszcza inicjowanej strukturalnie (na przykład wpływowi społecznemu) sprzyja funkcjonowanie instytucji jako forum, na którym zachowania mogą być oceniane w ramach grupy, która wypracowała już pewien konsensus normatywny, a zarazem jest raczej odizolowana od otoczenia i pochodzących z zewnątrz nacisków. Niepewność i brak znajomości środowiska, do którego wkraczają socjalizowane jednostki również pozytywnie warunkuje mechanizmy socjalizacji<sup>336</sup>.

Zasadniczym spośród podmiotowych uwarunkowań socjalizacji jest fakt, że jednostki nie wkraczają nigdy w społeczne interakcje jako „niezapisane tablice”, lecz niosą bagaż doświadczeń z poprzednich, niekiedy podobnych sytuacji, jak również rozmaitych doświadczeń osobistych, edukacyjnych i zawodowych. Socjalizacji sprzyja tu podobny życiorys zawodowy oraz wąski zakres wcześniej zinternalizowanych przekonań sprzecznych z normami przekazywanymi w aktualnym procesie socjalizacji. Istotny może się okazać także odpowiedni autorytet członków grupy, którzy aktywnie sprzyjają socjalizacji nowicjusza (na przykład poprzez przedstawianie mu argumentacji na rzecz danego grupowego oglądu sytuacji)<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> A.I. Johnston, *Treating International Institutions as Social Environments*, „International Studies Quarterly” 2001, nr 3, s. 500.

<sup>335</sup> M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1049, 1055; J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 99, 109.

<sup>336</sup> J.T. Checkel, *International Institutions and Socialization...*, s. 15; M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1058; A.I. Johnston, *op.cit.*, s. 498–501; J.T. Checkel, *Social Construction and European Integration*, w: *The Social Construction of Europe*, red. T. Christiansen, K.E. Jørgensen, Antje Wiener, London 2001, s. 54.

<sup>337</sup> H. Müller, *Arguing, Bargaining...*, s. 403; R. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 412–414; M. Zürn,

Najważniejsze uwarunkowania procesualne socjalizacji to czas trwania, powtarzalność i intensywność („gęstość”) interakcji. Warte uwagi są również cechy procesu, które umożliwiają deliberację, o czym była mowa w poprzednim rozdziale. Natomiast spośród uwarunkowań przedmiotowych należy wskazać ekspercki charakter poruszanych spraw lub inne ich właściwości skłaniające do wnikliwego analizowania argumentów sprzecznych z uprzednimi przekonaniami. Takiej otwartości sprzyja na przykład ujawnienie błędów wcześniejszych rozwiązań czy wręcz kryzys dotychczasowego podejścia<sup>338</sup>.

Najbardziej specyficznym spośród uwarunkowań socjalizacji w Radzie wydaje się wielowarstwowa struktura organów w ramach tej instytucji. W niższych warstwach podejmowane są wysiłki służące dojściu do porozumienia we własnym gronie, bez odsyłania nierozstrzygniętych spraw wyżej. Wiąże się to ze specyfiką reprezentacji w RUE. Reprezentowanie oznacza czynienie obecną wolę nieobecnych zwierzchników. Reprezentanci nie mogą być ani bezwolnymi narzędziami ze sztywnymi instrukcjami, bo wówczas nie osiągnęliby porozumienia, ani też w pełni swobodnymi, samodzielnymi graczami, bo wykluczałoby to wspomnianą obecność woli zwierzchników. Status urzędników w Radzie wydaje się jednak bliższy drugiej granicy, między innymi ze względu na często niejasne i niedookreślone oczekiwania przełożonych<sup>339</sup>.

Co więcej, Rada podzielona jest na przedmiotowo określone sektory, co sprzyja klimatowi eksperckiemu czy wręcz technokratycznemu – w literaturze można nawet spotkać porównania sposobu funkcjonowania niektórych grup roboczych do seminariów naukowych<sup>340</sup>. Zarówno elastyczna reprezentacja w wielowarstwowej strukturze jak i specjalizacja funkcjonalna wynikająca z jej segmentacji są z kolei podstawą niezwykle ważnego uwarunkowania socjalizacji jakim jest odizolowanie od zewnętrznych nacisków, co pozwala na refleksję normatywną i otwartość na argumentację. Również z tych cech wynika intensywność interakcji, ich długotrwałość i czasochłonność, co sprzyja wytworzeniu przywiązania do danego organu i osób w nim pracujących<sup>341</sup>.

Na rolę uwarunkowań wielopoziomowych, zwłaszcza czynnika narodowego, zwraca uwagę względna słabość socjalizacji w najczęściej przyjmowanym ujęciu utożsamiającym ją z tworzeniem więzi oraz internalizacją norm i ról o charakterze ponadnarodowym. Również znaczące zróżnicowanie efektów socjalizacji może wskazywać na trwałość narodowych instytucji i norm.

---

J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1056; J.T. Checkel, *Social Construction...*, s. 54; A.I. Johnston, *op.cit.*, s. 498–499.

<sup>338</sup> M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1056, 1066; J.T. Checkel, *Social Construction...*, s. 54; A.I. Johnston, *op.cit.*, s. 498–499; J. Beyers, *Conceptual and Methodological...*, s. 915; *confer*: A. Niemann, *Deliberation and Bargaining...*

<sup>339</sup> J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 155; J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 108–109.

<sup>340</sup> *Vide*: J. Trondal, *op.cit.*, s. 19.

<sup>341</sup> Warto również zauważyć, że osoby delegowane do Brukseli pracują tam zwykle dłużej niż w typowym przedstawicielstwie dyplomatycznym. J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 106, 110, 120; J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 156; J. Trondal, *op.cit.*, s. 22–23.

Ciekawego przykładu dostarcza badanie Jarle Trondala, który porównuje poczucie lojalności wobec własnej grupy roboczej i względem UE wśród urzędników z Danii i Szwecji, zarówno stale pracujących w Brukseli jak i oddelegowanych tam jedynie tymczasowo. W przypadku Danii różnice między oboma grupami nie są znaczące: względem grupy roboczej lojalność odczuwa 42% urzędników delegowanych i 50% pracujących na stałe, a względem Unii odpowiednio 14% i 20%. Przypadek urzędników reprezentujących Szwecję jest znacząco odmienny, osoby przez dłuższy czas pracujące w stałym przedstawicielstwie około dwukrotnie częściej wykazują lojalność zarówno wobec grup roboczych (36% i 65%) jak i całej UE (26% i 53%). Chociaż więc w obu przypadkach stałość relacji wydaje się wpływać na powszechność odczuwania lojalności „ponadnarodowej”, zakres zmiany jest wyraźnie różny w tych dwóch państwach<sup>342</sup>.

Jak sugeruje powyższy przykład i co znajduje odzwierciedlenie w innych badaniach, owego zróżnicowania nie da się wyjaśnić poprzez odwołanie do procesu socjalizacji państw jako członków Unii Europejskiej, gdzie długość członkostwa sprzyjałaby socjalizacji ponadnarodowej danego państwa (bądź przeciwnie, przeciwdziałała jej). Kluczowym czynnikiem wydaje się natomiast stosunek elit i opinii publicznej do integracji europejskiej. Przedstawiciele państw, w których jest on pozytywny, są częściej skłonni działać zgodnie z „rolą ponadnarodową”, w przeciwieństwie do tych reprezentujących państwa „eurosceptyczne”. W przytaczanym wcześniej badaniu Jana Beyersa czytelnie obrazuje ten stan rzeczy wyjątkowe upowszechnienie postaw międzyrządowych wśród reprezentantów Wielkiej Brytanii<sup>343</sup>.

Innym ważnym krajowym uwarunkowaniem socjalizacji jest tradycja administracyjna i wydolność krajowego aparatu urzędniczego, a przynajmniej przekonania na ten temat żywione przez delegowanych do pracy w Radzie urzędników. Reprezentanci efektywnych sieci administracyjnych, otrzymujący czytelne instrukcje i przekonani o sile swego zaplecza, będą bardziej przywiązani do swojego krajowego doświadczenia i mniej skłonni przyjmować bez zastrzeżeń wiedzę przekazywaną w procesie socjalizacji na poziomie europejskim niż osoby wywodzące się z krajów o słabej lub chaotycznie funkcjonującej administracji. I tak czasowo oddelegowani do pracy w RUE Belgowie, świadomi złożoności i przekonani o nieefektywności swojego systemu administracyjnego, zmuszeni pracować często bez konkretnych instrukcji, działają zgodnie z ogólnym, życzliwym dla rozwiązań ponadnarodowych podejściem sprzyjającym poprawianiu działania mechanizmów rządzenia na poziomie europejskim. Starają się przy tym dbać o dobre relacje z reprezentantami innych państw<sup>344</sup>.

Funkcjonowanie administracji ma również wpływ na proces rekrutacji osób reprezentujących państwa w Radzie. Osoby stale rezydujące w Brukseli

---

<sup>342</sup> J. Trondal, *op.cit.*, s. 17; M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1047–1048; J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 107.

<sup>343</sup> J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 124–125, 131.

<sup>344</sup> *Ibidem*, s. 129–130; J. Trondal, *op.cit.*, s. 5.

są tam delegowane w wyniku ustaleń na wysokim szczeblu partyjno-politycznym, mają za sobą doświadczenia w pracy na poziomie ogólnokrajowym, na przykład w ministerstwach, a często również w organizacjach partyjnych. Osoby delegowane do pracy w RUE jedynie czasowo zazwyczaj rekrutowane są przez poszczególne ministerstwa i mają za sobą doświadczenie pracy na niższych szczeblach, często również na poziomie regionalnym lub lokalnym<sup>345</sup>.

Doświadczenia zawodowe mogą zarówno sprzyjać jak i przeszkadzać pogłębionej socjalizacji w Radzie Unii Europejskiej, w zależności od tego, jakie role, wartości, praktyki działania i przekonania zostały w ich trakcie zinternalizowane. Jeżeli perspektyw wcześniej ustalonych nie da się pogodzić z perspektywą „ponadnarodową”, pojawia się konflikt ról, wartości czy przekonań, który musi zostać rozwiązany poprzez reinterpretację jednej z perspektyw lub obydwu, zarówno narodowej jak i unijnej<sup>346</sup>.

Jan Beyers zwraca uwagę również na czynniki związane z czasem pracy w Radzie. Nowicjusze w grupach roboczych, ze względu na pewne zdeorientowanie, są początkowo podatni na socjalizującą perswazję. Jednakże, ich dostosowanie nie musi mieć charakteru trwałego – „elastyczni kosmopolici” równie szybko porzucają niepotrzebne role i postawy jak wcześniej je przyjęli<sup>347</sup>.

Należy zauważyć, że presocjalizacja na poziomie narodowym nie ogranicza się do doświadczeń zdobywanych podczas pracy w administracji państwowej. Znaczenie mogą mieć również takie cechy osób pracujących w Radzie UE jak ich doświadczenia edukacyjne, poglądy polityczne czy inne konteksty społeczne ich dotyczące. Nie są one jednak zwykle uwzględniane w badaniach, głównie ze względu na trudności metodologiczne<sup>348</sup>.

Jak wspomniano wyżej, zmienną zależną w większości badań socjalizacji w Radzie Unii Europejskiej jest różnie ujęte „uponadnarodowienie” w postaci postaw, ról bądź zmian tożsamości związanych z internalizacją norm. Silna hipoteza socjalizacji przewiduje wręcz przesunięcie lojalności na poziom europejski (co zresztą zakładali już neofunkcjoniści). W większości wypadków tak ujęty efekt okazuje się jednak, względem oczekiwań, słaby<sup>349</sup>.

Niewyłącznie, a ponadto nietrwałe efekty przynosi powierzchowna socjalizacja, oparta na wpływie społecznym i strategicznej adaptacji. Jest to zarazem istotna przesłanka, by obawiać o trwałość „brukselskiej” kultury podejmowania decyzji. Jeśli jej funkcjonowanie opiera się głównie na płytkiej socjalizacji, może ono zostać łatwo zaburzone w przypadku zmiany uwarunkowań, w tym pochodzącego z zewnątrz kryzysowego szoku.

<sup>345</sup> J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 120–122.

<sup>346</sup> *Ibidem*, s. 103; J. Trondal, *op.cit.*, s. 6.

<sup>347</sup> J. Beyers, *Conceptual and Methodological...*, s. 915–916; J. Trondal, *op.cit.*, s. 24.

<sup>348</sup> J. Beyers, *Conceptual and Methodological...*, s. 910; L. Quaglia, F. de Francesco, C.M. Radaelli, *op.cit.*, s. 160.

<sup>349</sup> J. Beyers, *Multiple embeddedness...*, s. 100–101; L. Quaglia, F. de Francesco, C.M. Radaelli, *op.cit.*, s. 159–160; J.T. Checkel, *International Institutions and Socialization...*, s. 16.

Głęboka socjalizacja wytwarzać może w określonej grupie na poziomie europejskim poczucie zaufania, atmosferę sprzyjającą szczerzej, deliberatywnej wymianie argumentów, „klubową” mentalność czy skonsolidowaną wspólnotę wiedzy. Nie musi to jednak łączyć się z porzuceniem profesjonalnej postawy reprezentanta państwa i przyjęciem Unii jako głównego punktu odniesienia<sup>350</sup>.

Nawet przyjmując typowe dla badań socjalizacji w Radzie założenia dotyczące jej ponadnarodowych efektów konieczne jest uwzględnienie tego, że reprezentanci państw w RUE grają w dwóch „teatrach” – narodowym i europejskim. Między rolami w jednym i drugim występują zarówno różnice jak i podobieństwa, ale nie musi być tak, że przyjęcie jednej deprecjonuje drugą. Ludzkie „ja” jest wieloaspektowe i składać się może z różnorodnie skonfigurowanych tożsamości, ról, trybów i motywów działania<sup>351</sup>.

Również normatywne przekonanie nie musi w połączeniu z założeniami ponadnarodowymi wykluczać złożoności tożsamości aktorów. Być może należy odrzucić hierarchiczne ujęcie takich koncepcji jak lojalność czy poczucie przynależności i uznać, że tożsamość narodowa i europejska mogą ze sobą symbiotycznie współistnieć, mieszać się i przenikać zgodnie z tak zwanym „modelem marmurkowym”<sup>352</sup>.

Socjalizacja ujęta w powyższy sposób nie zawsze skutkuje przesunięciem lojalności, a jedynie zmianą percepcji, innym postrzeganiem rzeczywistości. W następstwie socjalizacji sprzeczności perspektyw narodowej i ponadnarodowej, widziane przez pryzmat bardziej złożonej tożsamości, okazują się pozorne lub łatwe do rozwiązania. Nie oznacza to, że ujęcie hierarchiczne nie występuje<sup>353</sup>. Jednakże, obserwowane przez badaczy bardziej przychylnie nastawienie do integracji europejskiej wydaje się nazbyt nieuchwytnie i ogólne, by próbować konfrontować je z przynależnością narodową<sup>354</sup>.

Socjalizacja w organach Rady UE – czyli na poziomie mikro, dotyczącym relacji między jednostkami – może mieć skutki w skali makro (dotyczące szerszych społeczności). Podejmowane w Radzie decyzje dotyczą aktów regulujących różne sfery życia obywateli UE, zatem jeżeli proces socjalizacji wpływa na ich kształtowanie, konieczne jest zadawanie pytań o normatywną ocenę tego procesu. Jakie następstwa ma socjalizacja w RUE dla legitymizacji władzy na poziomie unijnym? Czy zmiany w zachowaniu przedstawicieli państw członkowskich są z punktu widzenia preferencji reprezentowanych przez nich

---

<sup>350</sup> L. Quaglia, F. de Francesco, C.M. Radaelli, *op.cit.*, s. 157; J. Lempp, J. Altenschmidt, *Supranationalization through Socialization in the Council of the European Union*, EUSA Biennial Conference, Montreal, 17-19 maja 2007 r., <http://aei.pitt.edu/7949/01/lempp-j-11b.pdf> (15.01.2014).

<sup>351</sup> J. Trondal, *op.cit.*, s. 9–12, 16, 24.

<sup>352</sup> J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 165; J. Trondal, *op.cit.*, s. 24; P.J. Borkowski, *op.cit.*, s. 183–184.

<sup>353</sup> Świadczą o tym wypowiedzi samych pracowników Rady, e.g.: J. Trondal, *op.cit.*, s. 17.

<sup>354</sup> J. Lewis, *The Janus Face...*, s. 139; J. Lempp, J. Altenschmidt, *Supranationalization...*, s. 9–10.

społeczeństw pożądane? Czy następstwem procesu jest wytworzenie lub przekształcenie w organach Rady pewnej hierarchii, układy władzy i podporządkowania lub podziału na zwycięzców i pokonanych? Pytania te uzasadniają dalsze zainteresowanie badawcze procesami socjalizacji w RUE<sup>355</sup>.

## Podsumowanie

- Unia Europejska jest szczególnym laboratorium **socjalizacji na poziomie ponadnarodowym**;
- większość badań socjalizacji w Radzie skupia się na jej „ponadnarodowych” efektach, dotyczących **tożsamości, ról i poczucia przynależności** jednostek;
- uwarunkowania, mechanizmy i efekty socjalizacji są jednak bardziej **złożone i nie tak jednoznaczne**;
- uwarunkowania socjalizacji podzielić można na **strukturalne, podmiotowe, procesualne i przedmiotowe**;
- specyficzne dla Rady uwarunkowania socjalizacji to **wielowarstwowa struktura, specjalizacja sektorowa, izolacja od nacisków zewnętrznych i intensywność interakcji**;
- **uwarunkowania wielopoziomowe**, zwłaszcza narodowe, są również istotnymi, choć często pomijanymi uwarunkowaniami socjalizacji w Radzie;
- podstawowe mechanizmy socjalizacji to **strategiczna adaptacja, normatywne przekonywanie, wpływ społeczny i odgrywanie ról**;
- efektem socjalizacji nie musi być zastąpienie jednej tożsamości, roli lub przynależności przez inną, lecz ich łączenie, na przykład zgodnie z **modelem marmurkowym tożsamości**;
- **socjalizacja nie jest procesem neutralnym normatywnie** i może być widziana jako zjawisko negatywne z perspektywy legitymizacji procesu decyzyjnego w UE.

---

<sup>355</sup> L. Quaglia, F. de Francesco, C.M. Radaelli, *op.cit.*, s. 163–164; M. Zürn, J.T. Checkel, *op.cit.*, s. 1047–1048, 1073; J.T. Checkel, *Constructivist approaches...*, nr 6, s. 21.



## Bibliografia

- Allerkamp Doreen K., *The Council(s) Beyond Intergovernmentalism. The Transformative Power of "Intergovernmental" Council Decision-Making*, referat z konferencji ECPR SG EU, 24–26 czerwca 2010, Porto.
- Aus Jonathan P., *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. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 99–118.
- Axelrod Robert, *The Emergence of Cooperation among Egoists*, „The American Political Science Review” 1981, nr 2, s. 306–318.
- Beach Derek, *The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 219–237.
- Beyers Jan, *Multiple embeddedness and socialization in Europe. The case of council officials*, w: *International Institutions and Socialization in Europe*, red. Jeffrey T. Checkel, Cambridge 2007, s. 99–136.
- Beyers Jan, *Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 6, s. 909–920.
- Beyers Jan, Dierickx Guido, *The working groups of the Council of the European Union: supranational or intergovernmental negotiations?*, „Journal of Common Market Studies” 1998, nr 3, s. 289–317.
- Bieleń Stanisław, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013.
- Biernat Stanisław, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. Jan Barcz, Warszawa 2006, s. 1-225–251.
- Borkowski Paweł Janusz, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.
- Burnham Peter, Gilland Lutz Karin, Grant Wyn, Layton-Henry Zig, *Research Methods in Politics*, Basingstoke 2008.
- Checkel Jeffrey T., *Social Construction and European Integration*, w: *The Social Construction of Europe*, red. Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, Antje Wiener, London 2001, s. 50–64.
- Checkel Jeffrey T., *Constructivist approaches to European integration*, „Arena Working Papers” 2006, nr 6, s. 1–41.
- Checkel Jeffrey T., *International Institutions and Socialization in Europe. Introduction and Framework*, w: *International Institutions and Socialization in Europe*, red. Jeffrey T. Checkel, Cambridge 2007, s. 3–30.

- Christensen Henrik Serup, *Who governs under co-decision? Determining the influence of the European Parliament and the Council*, Åbo 2007.
- Costello Rory, *Does Bicameralism Promote Stability? Inter-institutional Relations and Coalition Formation in the European Parliament*, „West European Politics” 2011, nr 1, s. 122–144.
- Cross James P., *Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research” 2013, nr 3, s. 291–315.
- Czachór Zbigniew, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004.
- Czachór Zbigniew, *Prezydencja w Unii Europejskiej i jej priorytety. Analiza politologiczna*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Zbigniew Czachór, Tomasz R. Szymczyński, Warszawa 2011, s. 19–49.
- Czaputowicz Jacek, *Kryzys w Unii Europejskiej w świetle teorii integracji europejskiej*, w: *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, red. Janusz Ruskowski, Luiza Wojnicz, Szczecin – Warszawa 2012, s. 133–144.
- Diez Thomas, Wiener Antje, *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford 2009, s. 1–22.
- Dür Andreas, Mateo Gemma, Thomas Daniel C., *Negotiation theory and the EU: the state of the art*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 613–618.
- EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, red. Paul James Cardwell, The Hague 2012.
- European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, red. Jack Hayward, Rüdiger Wurzel, Basingstoke 2012.
- European Integration Theory*, red. Antje Wiener, Thomas Diez, Oxford 2009.
- European Union Politics*, red. Michelle Cini, Nieves Pérez-Solórzano Borragán, Oxford 2013.
- Formacje Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations>.
- Fouilleux Eve, Maillard Jacques de, Smith Andy, *Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2005, nr 4, s. 609–623.
- Garlicki Jan, *Socjologiczny wymiar studiów europejskich*, w: *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Wojciech Jakubowski, Warszawa 2010, s. 103–134.
- Golub Jonathan, *How the European Union does not work: national bargaining success in the Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 9, s. 1294–1315.
- Grosse Tomasz Grzegorz, *Strategiczny konstruktywizm: Realistyczno-konstruktywistyczne wyjaśnienie liberalizacji rynków finansowych w Europie*, w: *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, red. Janusz Ruskowski, Luiza Wojnicz, Szczecin – Warszawa 2012, s. 145–166.
- Häge Frank Michael, *Decision-Making in the Council of the European Union. The Role of Committees*, Leiden 2008.
- Häge Frank Michael, *Politicising Council Decision-making. The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” 2011, nr 1, s. 18–47.
- Hagemann Sara, *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 36–63.
- Handbook of European Union Politics*, red. Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond, London 2007.

- Hayes-Renshaw Fiona, *The Council of Ministers*, w: *The Institutions of the European Union*, red. John Peterson, Michael Shackleton, Oxford 2012, s. 68–95.
- Hayes-Renshaw Fiona, Wallace Hellen, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006.
- Hayward Jack, *National Governments, the European Council and Councils of Ministers: A Plurality of Sovereignties. Member State Sovereigns without an EU Sovereign*, w: *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, red. Jack Hayward, Rüdiger Wurzel, Basingstoke 2012, s. 65–81.
- Heisenberg Dorothee, *The institution of “consensus” in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, nr 1, s. 65–90.
- Heisenberg Dorothee, *How Should we Best Study the Council of Ministers?*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 261–276.
- Hix Simon, Høyland Bjørn, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011.
- Howorth Jolyon, *Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism?*, „Cooperation and Conflict” 2012, nr 4, s. 433–453.
- Integracja europejska*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2011.
- International Institutions and Socialization in Europe*, red. Jeffrey T. Checkel, Cambridge 2007.
- Jaskulski Adam, *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydencji. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Zbigniew Czachór, Tomasz R. Szymczyński, Warszawa 2011, s. 83–109.
- Johnston Alastair Iain, *Treating International Institutions as Social Environments*, „International Studies Quarterly” 2001, nr 3, s. 487–515.
- Jupille Joseph, Caporaso James A., Checkel Jeffrey T., *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, „Comparative Political Studies” 2003, nr 1–2, s. 7–40.
- Kirpsza Adam, *Rada Ministrów bez ministrów? Wpływ struktury organizacyjnej Rady Unii Europejskiej na kształt procesu podejmowania decyzji: perspektywa konstruktywizmu społecznego*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4, s. 9–32.
- Kirpsza Adam, *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, „Studia Polityczne” 2011, nr 28, s. 305–334.
- König Thomas, Junge Dirk, *Veto Players Theory and Consensus Behaviour*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 81–98.
- Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, red. Renata Mieñkowska-Norkiene, Warszawa 2009.
- Laursen Bo, *Transparency in the Council of the European Union: Why journalists don’t get the full picture*, „Journalism” 2013, nr 6, s. 771–789.
- Lempp Jakob, Altenschmidt Janko, *Supranationalization through Socialization in the Council of the European Union*, EUSA Biennial Conference, Montreal, 17–19 maja 2007 r., <http://aei.pitt.edu/7949/01/lempp-j-11b.pdf>.
- Lempp Jakob, Altenschmidt Janko, *The Prevention of Deadlock through Informal Processes of “Supranationalization”: The Case of Coreper*, „Journal of European Integration” 2008, nr 4, s. 511–526.
- Lewis Jeffrey, *Institutional Environments And Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist?*, „Comparative Political Studies” 2003, nr 1–2, s. 97–124.

- Lewis Jeffrey, *The Janus Face of Brussels. Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, w: *International Institutions and Socialization in Europe*, red. Jeffrey T. Checkel, Cambridge 2007, s. 137–170.
- Lewis Jeffrey, *How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 648–664.
- Lewis Jeffrey, *Strategic Bargaining, Norms, and Deliberation*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 165–184.
- Ławniczak Kamil, *Process tracing. Śledzenie mechanizmów przyczynowych*, w: *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. Kamil Ławniczak, Warszawa 2013, s. 69–84.
- Ławniczak Kamil, *Rada Unii Europejskiej*, w: *Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2013, s. 31–57.
- Ławniczak Kamil, *Potencjał konstruktywizmu w studiach nad Unią Europejską*, w: *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, red. Jacek Czaputowicz, Warszawa 2014.
- Lewis Jeffrey, *The Council of the European Union and the European Council*, w: *European Union Politics*, red. Michelle Cini, Nieves Pérez-Solórzano Borrágán, Oxford 2013, s. 142–158.
- Majone Giandomenico, *Europe’s „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, nr 1, s. 5–28.
- Mattila Mikko, *Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 23–35.
- Mayntz Renate, *Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena*, „Philosophy of the Social Sciences” 2004, nr 2, s. 237–259.
- McElroy Gail, *Legislative Politics*, w: *Handbook of European Union Politics*, red. Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond, London 2007, s. 175–194.
- Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. Kamil Ławniczak, Warszawa 2013.
- Moravcsik Andrew, *Constructivism and European Integration: A Critique*, w: *The Social Construction of Europe*, red. Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, Antje Wiener, London 2001, s. 176–188.
- Morillas Pol, *Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty*, w: *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, red. Paul James Cardwell, The Hague 2012, s. 119–134.
- Müller Harald, *Arguing, Bargaining and All That. Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations*, „European Journal of International Relations” 2004, nr 3, s. 395–435.
- Naurin Daniel, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2009, nr 1, s. 31–50.
- Naurin Daniel, Lindahl Rutger, *East-North-South: Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, 64–78.
- Naurin Daniel, Wallace Helen, *Introduction: from Rags to Riches*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, 1–20.

- Niemann Arne, *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. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 121–143.
- Niemann Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge 2010.
- Niemann Arne, Mak Jeannette, (How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations?, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 727–742.
- Nugent Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 2010.
- Odell John S., *Three islands of knowledge about negotiation in international organizations*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 619–632.
- Pollack Mark A., Shaffer Gregory C., *Risk Regulation, GMOs, and the Limits of Deliberation*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 144–164.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz. Urz. UE C 139 z 14 czerwca 2006.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. Jan Barcz, Warszawa 2006.
- Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Słownik.*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2011.
- Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Zbigniew Czachór, Tomasz R. Szymczyński, Warszawa 2011.
- Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Słownik*, red. Piotr Wawrzyk, Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2011.
- Puetter Uwe, *The European Council – the new centre of EU politics*, „European Policy Analysis” 2013, nr 16, s. 1–16.
- Quaglia Lucia, Francesco Fabrizio de, Radaelli Claudio M., *Committee governance and socialization in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, 2008, nr 1, s. 155–166.
- Regulamin wewnętrzny Rady*, w: Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz. Urz. UE L 325 z 11 grudnia 2009, Załącznik.
- Ruszkowski Janusz, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Scharpf Fritz Wilhelm, *The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism And European Integration*, „Public Administration” 1988, nr 3, s. 239–278.
- Scharpf Fritz Wilhelm, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder 1997.
- Scharpf Fritz Wilhelm, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „Political Science Series (Institute for Advanced Studies, Vienna)” 2006, nr 107, s. 1–31.
- Sroka Anna, *Rozliczalność w przestrzeni transnarodowej: casus Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2013, nr 1, s. 165–185.
- Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, red. Jacek Czaputowicz, Warszawa 2014.
- Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Wojciech Jakubowski, Warszawa 2010.

- Tallberg Jonas, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” 2003, nr 1, s. 1–19.
- Tallberg Jonas, *Explaining the institutional foundations of European Union negotiations*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 633–647.
- Tallberg Jonas, *The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 187–202.
- Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2013.
- Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, red. Janusz Ruskowski, Luiza Wojnicz, Szczecin – Warszawa 2012.
- The European Union Decides*, ed. Robert Thomson, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen, Thomas König, Cambridge 2006.
- The Institutions of the European Union*, red. John Peterson, Michael Shackleton, Oxford 2012.
- The Social Construction of Europe*, red. Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, Antje Wiener, London 2001.
- Thomson Robert, *The Relative Power of Member States in the Council: Large and Small, Old and New*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 238–258.
- Thomson Robert, *Resolving Controversy in the European Union. Legislative decision-making before and after enlargement*, Cambridge 2011.
- Tosiek Piotr, *Komitologia. Szczególny system decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012, s. 47–361.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012, s. 13–45.
- Trondal Jarle, *Re-Socializing Civil Servants. The Transformative Powers of EU Institutions*, „Acta Politica” 2004, nr 1, s. 4–30.
- Trzaskowski Rafał, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010.
- Warntjen Andreas, *Between bargaining and deliberation: decision-making in the Council of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 5, s. 665–679.
- Warntjen Andreas, *Steering, but not Dominating: The Impact of the Council Presidency on EU Legislation*, w: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, red. Daniel Naurin, Helen Wallace, Basingstoke 2010, s. 203–218.
- Węc Janusz Józef, *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 2, s. 3–32.
- Wierzchowska Anna, *Instytucjonalny wymiar integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 147–226.
- Wiśniewska Justyna, *Wywiad jako technika gromadzenia danych w badaniach jakościowych*, w: *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. Kamil Ławniczak, Warszawa 2013, s. 53–67.
- Wojtaszczyk Konstanty Adam, *Prawny wymiar integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska*, red. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 117–146.

- Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r., SA Roquette Frères przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich w sprawie 138/79.
- Zbíral Robert, *Expressing Disagreement in the Council of the European Union*, „Contemporary European Studies” 2008, nr 1, s. 40–62.
- Zürn Michael, Checkel Jeffrey T., *Getting Socialized to Build Bridges. Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State*, „International Organization” 2005, nr 3, s. 1045–1079.





# Abstract

The Council of the European Union is one of the most important institutions of the European Union. It has a complex, multi-layered and multi-sectorial structure. It plays a crucial role in both legislative and executive policies of the Union and serves the Member States as a forum to express and negotiate their interests. However, it seems to draw less interest from the academic community than it deserves.

The most recent monograph on the Council in English was published in 2006. Since then much research has been conducted on different facets of the organisation and functioning of this institution, and the Treaty of Lisbon introduced several important changes that affected the Council, especially its relationship with the European Parliament and the European Council. While there are some up-to-date introductory publications (mostly chapters in textbooks), what is lacking is a more extensive survey of the issues that should be the focus of attention to anyone wishing to study the Council. This book attempts to fill this gap, offering broad, yet concise overview of both the organisation and functioning of the Council.

The book is divided into five chapters. The first chapter introduces the content of the book and surveys the methods and approaches that might be applied in the study of the Council. The second chapter takes a closer look at the Council's complex structure – its many layers and institutional actors who cross them. The third chapter analyses the role of the Council within the political system of the EU, especially its relationship with other main institutions. The fourth chapter introduces elements of negotiation theory relevant to the Council and emphasises the specific features of the decision-making process in this institution. The final, fifth chapter stresses the importance of the social and the personal for the functioning of the Council by describing the conditions and mechanisms of socialisation that takes place within the Council's structure.

## Резюме<sup>356</sup>

Совет Европейского Союза является одним из самых важных учреждений Европейского Союза. У него сложная структура и он играет ключевую роль как в установлении законов Евросоюза, так и в их исполнении. Совет это также форум, на котором страны – члены Совета, могут выражать и согласовывать свои дела. В силу причин, он притягивает меньше интереса со стороны исследователей, чем действительно заслуживает.

Последняя монография на тему Совета на английском языке появилась в 2006 году. С того времени велось много исследований разных аспектов функционирования Совета, а договор из Лиссабона ввёл важные для него изменения. Хотя в учебниках можно найти обновлённые главы, касающиеся Совета, не хватает более широкого просмотра дел, которых должно взять во внимание лицо, пытающееся исследовать это учреждение. Данная книга старается заполнить пробел, предлагая широкий, хотя сжатый просмотр тем, касающихся организации и функционирования Совета Европейского Союза.

Книга разделена на пять глав. В первой главе представлено содержание книги и обсуждены методы и подходы к исследованию Совета. Вторая глава приближает сложную структуру Совета, его многочисленные слои и органы. В третьей главе проанализирована роль Совета в политической системе Евросоюза, особенно его отношение с другими учреждениями. В четвёртой главе введены элементы теории переговоров, которые имеют значение для Совета и подчёркивают особые черты принятия решений в этом учреждении. Последняя, пятая глава, подчёркивает значение социальных и индивидуальных факторов для функционирования Совета - в ней описаны условия и механизмы социализации, которая имеет место в Совете Европейского Союза.

---

<sup>356</sup> Перевод: Дамиан Кондзелевски