



Urząd Komitetu Integracji Europejskiej  
[www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

# COREPER I jako unijne forum podejmowania decyzji gospodarczych o znaczeniu krajowym

Dariusz Sobków, Zastępca Stałego Przedstawiciela RP przy UE

*Projekt realizowany przy wsparciu UKIE oraz ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego*





# Ogólna charakterystyka systemu podejmowania decyzji w UE w ramach I Filaru

- **System podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty (a więc pierwszego filaru UE) zawiera elementy współpracy międzyrządowej. Rada Europejska oraz Rada Unii Europejskiej składają się - z mających odpowiednie pełnomocnictwa - przedstawicieli krajów członkowskich**
- **W przypadku Rady Unii Europejskiej, jej „międzyrządowy” element polega na tym, że tworzą ją zwykle ministrowie resortowi właściwi do podejmowania decyzji w określonych w porządku jej obrad sprawie (art. 203 TWE dotyczący tej sprawy zawiera szerszą formułę dopuszczającą do udziału w Radzie po jednym „przedstawicielu szczebla ministerialnego każdego Państwa Członkowskiego, upoważnionym do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego”)**



# Ogólna charakterystyka systemu podejmowania decyzji w UE

W swoim rozwoju historycznym Rada UE zbierała się w 24 różnych składach. Obecnie zaś występuje w 9 różnych postaciach Rady - do spraw:

## Kompetencja COREPER II

- ogólnych i stosunków międzynarodowych,
- gospodarczych i finansowych (tzw. Rada ECOFIN),
- wymiaru sprawiedliwość i spraw wewnętrznych,

## Kompetencja COREPER I

- zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia i spraw ochrony konsumentów,
- rynku wewnętrznego, przemysłu oraz badań i rozwoju (B+R),
- transportu, telekomunikacji i gospodarki energetycznej,
- rolnictwa i rybołówstwa (wraz ze Specjalnym Komitetem ds. rolnych),
- ochrony środowiska,
- edukacji, młodzieży i kultury



## Ogólna charakterystyka systemu podejmowania decyzji w UE

- Rada UE podejmuje decyzje z reguły kwalifikowaną większością głosów, chociaż w pewnych przypadkach (np. w sprawach dotyczących polityk fiskalnych) wymagana jest jednomyślność. Niekiedy wymagana traktatowo większość kwalifikowana może być zwiększona – tak jest np. w przypadku skorzystania przez dany kraj z rozwiązania tzw. kompromisu Joanniny - w kwestiach podnoszonych przez któreś z państw członkowskich UE jako znaczące dla jego ważnych interesów krajowych stosuje się niższą mniejszość blokującą.



# Ogólna charakterystyka systemu podejmowania decyzji w UE

- Większość kwalifikowana

Decyzje przyjmowane są w oparciu o skomplikowany algorytm (wyrażony przez liczbę głosów ważonych, liczbę państw oraz wielkość populacji), który można by wyrazić w uproszczeniu jako minimum 73,91 % głosów „za decyzją” dla 27 państw członkowskich. Obecnie po rozszerzeniu Unii o Bułgarię (10 głosów) i Rumunię (14 głosów) większość kwalifikowana podczas głosowań w Radzie wynosi 255 głosów „za” z ogólnej liczby 345 głosów. 14 krajów musi popierać propozycję; kraje te powinny reprezentować 62% populacji UE.

Polska dla wyliczenia liczby populacji – wg danych EUROSTAT-u posiada obecnie 38 157 000 mieszkańców (co stanowi 7,74 % ludności UE).



# Ogólna charakterystyka systemu podejmowania decyzji w UE

- Większość kwalifikowana po ostatnim rozszerzeniu

Siła głosów

D, F, I, UK :29,

E, PL :27

RO :14

NL :13

B, CZ, GR, HU, P :12

BG, AT, SE : 10

DK, IRL, LT, SK, FI : 7

EE, CY, LV, LUX, SI : 4

MT : 3

- większość kwalifikowana : 255/345 + 14 krajów + 62 % populacji
- mniejszość blokująca : 91/345



# Ogólna charakterystyka systemu podejmowania decyzji w UE

Rada przyjmuje akty prawne w 5 różnych procedurach, w zależności od tego, jakie w odniesieniu do danej sprawy wymagania przewiduje Traktat:

- procedury samodzielnego działania Rady (tzn. przyjmowania przez nią aktów zupełnie niezależnie – w szczególności nawet bez konsultacji z Parlamentem Europejskim, zob. np. art. 49 TWE),
- konsultacji z Parlamentem Europejskim (stosowanej w szczególności w przypadku zawierania przez Wspólnotę umów międzynarodowych),
- współdecydowania (zob. art. 251 TWE),
- współpracy (art. 252 TWE)
- zgody (np. rozszerzenie).

Procedury te są definiowane ze względu na sposób udziału w nich Parlamentu Europejskiego. Odrębną procedurą jest procedura budżetowa, która ze względu na to, że budżet zawiera normy prawne (co prawda szczególnego rodzaju) powinna również być zaliczona do procedur prawotwórczych.



# COREPER I

Większość spraw jest uzgadniania na poziomie grup roboczych eksperckich formacji Rady UE.

Ich ilość zmienia się w zależności od potrzeb procesu legislacyjnego w Radzie (obecnie około 170). Na nich spoczywa wysiłek uzgodnienia projektów aktów normatywnych.

Z szacunków wynika, że punkty I (uzgodnione na wcześniejszych etapach) stanowią około 75-80% punktów kierowanych pod obrady COREPER.

W ramach tego organu następuje zaś definitywne rozstrzygnięcie w sprawie dalszych 15 – 20 % kwestii problemowych. Są to zwykle sprawy o większym ładunku politycznym. Z uwagi na tę prawidłowość COREPER jest generalnie postrzegany jako filtr między poziomem technicznym a politycznym procesu podejmowania decyzji w ramach Unii Europejskiej. Tylko sprawy najważniejsze trafiają na poziom posiedzenia Rady.



# COREPER I

Spotkanie COREPER I jest uważane za forum decyzyjne w UE, w ramach którego dobra argumentacja może skłonić innych partnerów do przyjęcia danego punktu widzenia. Dyskusja zwykle wymaga dobrego poznania tematu dyskusji przez przedstawiciela oraz przygotowania argumentacji dla obrony stanowiska krajowego. Należy zwrócić uwagę na fakt, że pomimo wcześniej przedstawionych zasad podejmowania decyzji znakomita większość uzgodnień jest jednomyślna. Sprawdzenie czy istnieje wystarczająca większość przy zastosowaniu wspomnianego algorytmu stosowane jest bardzo rzadko. Dlatego tak istotne jest podejmowanie rozmów wielostronnych w różnych płaszczyznach tematycznych



# COREPER I - negocjacje wielostronne z innymi państwami członkowskimi UE

- niektórzy mówią o dyplomacji wieloazymutowej w tym kontekście dla podkreślenia zmienności konfiguracji koalicji. Zmienność ta dotyczy zarówno krajów (np. naszym sprzymierzeńcem w sprawach instytucjonalnych może być Hiszpania jako kraj o podobnym potencjale ludnościowym) jak i tematów (sprzymierzeńcem naszym mogą być małe kraje śródziemnomorskie w sprawach np. związanych ze wsparciem MSP);
- Ważne jest również, aby Prezydencja była poinformowana o naszym stanowisku i ew. problemach jakie mamy w danym temacie. Nie można lekceważyć roli prowadzącego obrady. Przekonanie Prezydencji do swoich racji jest kluczowe dla osiągnięcia sukcesu negocjacyjnego;



# COREPER I - negocjacje wielostronne z innymi państwami członkowskimi UE

- typową praktyką Prezydencji jest zbieranie zagadnień wymagających późniejszego zatwierdzenia lub rozstrzygnięcia przez Radę w pakiety problemowe, które potem są przedmiotem jej obrad. Jest to szczególnie istotne podczas końcowej fazy negocjacji nad danym tematem (osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie wspólnego stanowiska) oraz podczas negocjacji z Parlamentem Europejskim.



# COREPER I - negocjacje międzyinstytucjonalne z PE

- PE posiada istotne kompetencje w ramach legislacji I Filaru UE (tj. kwestii przede wszystkim odnoszących się do rynku wewnętrznego UE ale również m.in. spraw azylu).
- PE jest na równych zasadach legislatorem z Radą. COREPER I jest odpowiedzialny za dokonanie uzgodnień z PE w procedurze współdecydowania. Jest to istotna rola polityczna.
- Negocjacje w imieniu COREPER-u prowadzi jego Przewodniczący. Jest to proces bardzo polityczny. Rozmowy prowadzone są z przedstawicielem PE reprezentującym komisję parlamentarną, w której kompetencji znajduje się dany projekt aktu ustawodawczego. W warstwie rzeczywistej negocjacje częstokroć prowadzone są z przedstawicielami większych ugrupowań. Rola krajowych delegacji w COREPER I polega na wsparciu Prezydencji w prowadzeniu skomplikowanych negocjacji.



# COREPER I – wyzwania procesu negocjacyjnego

Złożona struktura procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej stawia przed administracjami krajów członkowskich znaczne wyzwania. Charakteryzują ten proces:

- znaczna tzw. „gęstość instytucjonalna” wyrażająca się dużą ilością uczestników procesu decyzyjnego oraz skomplikowaniem (a nawet płynnością) procedur podejmowania decyzji w UE,
- wynikająca stąd zmienność kierunków działania UE oraz znaczny obszar ich „niepowtarzalności” (tzn. obejmowanie oddziaływaniem Unii coraz to nowych sfer, co w sumie nie pozwala na wypracowanie jednakowego i stale skutecznego sposobu działania administracji krajowej dla wszystkich aspektów funkcjonowania UE),
- konieczność nabywania (w tym wypracowania oraz rozwijania) coraz to nowej wiedzy i umiejętności, a nawet nawyków przez administracje krajowe, stosownie do zmieniających się uwarunkowań i kierunków działania UE,



# COREPER I – wyzwania procesu negocjacyjnego

- znaczna ilość forów, w tym grup między- i wewnątrz-instytucjonalnych wspomagających proces decyzyjny w UE, w których funkcjonowanie wymaga odpowiedniego skoordynowania,
- częste okresowe niedopasowanie organizacyjno-prawne na styku instytucji decyzyjnych Wspólnoty z administracjami krajowymi, wynikające właśnie z dynamiki wewnętrznej UE,
- brak istotniejszego wpływu administracji krajowych na formułowanie porządku prac ciał uczestniczących w procesach podejmowania decyzji,
- duża zależność ostatecznie proponowanych w UE rozwiązań od nieformalnych przetargów, sieci osobistych powiązań oraz zdolności budowania koalicji w ramach procesów podejmowania decyzji w UE,
- znaczna presja czasu.



# Podsumowanie

Poznanie procesu decyzyjnego w UE w sensie praktycznym jest niezbędnym warunkiem dla prowadzenia skutecznej polityki w ramach UE. Wiedza ta powinna trafić do krwioobiegu polskiej administracji jako coś oczywistego i niezbędnego. Również pożądane jest przyjęcie pewnej kultury działania w UE, polegającej na dążeniu do zrozumienia stanowisk innych i poszukiwanie kompromisowych rozwiązań.