



RADA UNII EUROPEJSKIEJ

Rada, wraz z Parlamentem Europejskim, jest instytucją, która przyjmuje akty prawne UE w postaci rozporządzeń i dyrektyw oraz przygotowuje decyzje i niemające mocy wiążącej zalecenia. W obszarach swoich kompetencji podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, większością kwalifikowaną lub jednomyślnie, w zależności od podstawy prawnej aktu, który wymaga jej zgody.

PODSTAWA PRAWNA

W jednolitych ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej Rada wykonuje uprawnienia przyznane jej na mocy art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 237-243 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

ROLA

A. Prawodawstwo

Na podstawie wniosków złożonych przez Komisję Rada przyjmuje akty prawne UE w formie rozporządzeń i dyrektyw – wspólnie z Parlamentem Europejskim zgodnie z procedurą określoną w art. 294 TFUE (zwykła procedura ustawodawcza) lub samodzielnie po konsultacji z Parlamentem (zob. notę [1.2.3](#)). Rada przyjmuje również poszczególne decyzje i niemające mocy wiążącej zalecenia (art. 288 TFUE) oraz wydaje rezolucje. Rada i Parlament ustanawiają zasady ogólne regulujące wykonywanie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji lub zastrzeżonych dla samej Rady (art. 291 ust. 3 TFUE).

B. Budżet

Rada stanowi jeden z dwóch organów władzy budżetowej (drugi to Parlament), które przyjmują budżet Unii Europejskiej (zob. notę [1.2.5](#)). Ponadto Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, przyjmuje jednomyślnie decyzje określające przepisy, które mają zastosowanie do systemu zasobów własnych UE, oraz wieloletnie ramy finansowe (art. 311 i 312 TFUE). Do przyjęcia ram finansowych wymagane jest uzyskanie zgody większości członków Parlamentu. Ostatnie ramy finansowe (2014-2020) zostały przyjęte przez Parlament w listopadzie 2013 r. Rada figuruje z Radą Europejską w sekcji II budżetu Unii Europejskiej, mimo że są to dwie odrębne instytucje (art. 43 lit. b) rozporządzenia finansowego).



C. Inne uprawnienia

1. Umowy międzynarodowe

Rada zawiera w imieniu Unii Europejskiej porozumienia międzynarodowe, które negocjuje Komisja i które w większości przypadków wymagają zgody Parlamentu (art. 218 ust. 6 TFUE).

2. Nominacje

Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów (od przyjęcia traktatu z Nicei), powołuje członków Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

3. Polityka gospodarcza

Rada koordynuje politykę gospodarczą państw członkowskich (art. 121 TFUE) oraz, z zastrzeżeniem uprawnień Europejskiego Banku Centralnego, podejmuje decyzje polityczne w zakresie polityki monetarnej. Postanowienia szczególne mają zastosowanie do członków Eurogrupy, którzy wybierają przewodniczącego na dwuipółletnią kadencję (art. 136 i 137 TFUE). Posiedzenie ministrów finansów Eurogrupy zwykle odbywa się w przeddzień posiedzenia Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych.

Rada pełni również pewne funkcje związane z zarządzaniem gospodarczym w ramach europejskiego semestru. Jesienią, na początku cyklu, bada w oparciu o roczną analizę wzrostu specjalne zalecenia dla strefy euro, a następnie w czerwcu i lipcu przyjmuje zalecenia dla poszczególnych krajów po ich zatwierdzeniu przez Radę Europejską.

Artykuł 136 TFUE został zmieniony na mocy decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE, która weszła w życie w dniu 1 maja 2013 r. po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Obecnie artykuł ten stwarza podstawę prawną dla mechanizmów stabilności, takich jak EMS (zob. notę [2.6.8](#)).

4. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (zob. noty [5.1.1](#) i [5.1.2](#))

Traktat z Lizbony nadał Unii Europejskiej, która zastąpiła Wspólnotę Europejską, osobowość prawną. W nowym traktacie zniesiono również strukturę trzech filarów. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne stały się całkowicie zintegrowanymi kierunkami polityki UE, do których w prawie wszystkich przypadkach stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą. Niemniej jednak w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa działalność Rady nadal opiera się na szczególnych zasadach, w przypadku gdy przyjmuje ona wspólne stanowiska i decyduje o wspólnych działaniach lub opracowuje konwencje.

Wcześniejszą formułę trojki zastąpił nowy system: obecnie pod stałym przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Rada do Spraw Zagranicznych ściśle współpracuje z Komisją. Wspiera ją Sekretariat Generalny Rady oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych.



ORGANIZACJA

A. Skład

1. Członkowie

W skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, „upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu państwa członkowskiego, które reprezentuje” (art. 16 ust. 2 TUE).

2. Prezydencja

Radzie – z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych – przewodniczy przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego prezydencję Unii Europejskiej. Prezydencja zmienia się co sześć miesięcy według porządku ustalonego przez Radę stanowiącą jednomyślnie (art. 16 ust. 9 TUE). Prezydencję wszystkich składów Rady – z wyjątkiem spraw zagranicznych – sprawują przez okres 18 miesięcy ustalone grupy trzech państw członkowskich, przy czym każdy członek grupy kolejno sprawuje przewodnictwo przez okres sześciu miesięcy.

W ciągu najbliższych pięciu lat prezydencję będą sprawować kolejno: Finlandia – druga połowa 2019 r., Chorwacja i Niemcy – w 2020 r., Portugalia i Słowenia – w 2021 r., Francja i Republika Czeska – w 2022 r. oraz Szwecja i Hiszpania – w 2023 r. Radzie Europejskiej przysługuje prawo zmiany porządku prezydencji (art. 236 lit. b) TFUE).

3. Organy przygotowawcze

Komitet złożony ze stałych przedstawicieli państw członkowskich (Coreper) przygotowuje prace Rady i wykonuje powierzone mu przez nią zadania (art. 240 TFUE). Komitetowi przewodniczy przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego prezydencję Rady do Spraw Ogólnych, tj. prezydencję rotacyjną. Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, który śledzi rozwój sytuacji międzynarodowej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przewodniczy jednak przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Coreper zbiera się co tydzień w celu przygotowania prac Rady i koordynacji działań związanych z procedurą współdecyzji z Parlamentem Europejskim. Dzieli się on na dwie grupy: Coreper I, złożony z zastępców stałych przedstawicieli, którzy przygotowują prace związane z dziedzinami bardziej technicznymi, np. rolnictwem, zatrudnieniem, edukacją i środowiskiem, oraz Coreper II, który zajmuje się głównie polityką „na wysokim szczeblu”, w szczególności sprawami zagranicznymi, gospodarczymi i monetarnymi, a także wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi. W pracach przygotowawczych Coreperowi pomagają około dziesięciu komitetów i w przybliżeniu sto wyspecjalizowanych grup roboczych.

B. Funkcjonowanie

W zależności od obszaru Rada podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, większością kwalifikowaną lub jednomyślnie (zob. noty [1.2.3](#) i [1.2.4](#)). Posiedzenia Rady, gdy działa ona w charakterze prawodawcy, są jawne (art. 16 ust. 8 TUE). Rada powołuje Sekretarza Generalnego Rady na mocy art. 240 TFUE. Posiedzenia



Rady odbywają się w Brukseli oraz w Luksemburgu (posiedzenia w kwietniu, czerwcu i październiku). Obecnie istnieje dziesięć składów Rady, z których trzy zbierają się regularnie (Rada do Spraw Ogólnych, Rada do Spraw Zagranicznych i Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN)).

1. Zwykła większość głosów

Oznacza to, że decyzję uznaje się za podjętą, jeśli głosów za jest więcej niż głosów przeciw. Każde państwo członkowskie dysponuje jednym głosem. Głosowanie zwykłą większością głosów stosuje się, o ile postanowienia Traktatu nie stanowią inaczej (art. 238 ust. 1 TFUE). Jest to zatem standardowy proces podejmowania decyzji. W praktyce ma on jednak zastosowanie tylko do kilku kwestii: regulaminu Rady, organizacji Sekretariatu Generalnego Rady oraz regulaminów komitetów przewidzianych w Traktacie.

2. Większość kwalifikowana

a. Mechanizm

W wielu przypadkach Traktat wymaga, aby decyzje zapadały kwalifikowaną większością głosów, co oznacza większą liczbę głosów za niż w głosowaniu zwykłą większością. W takim przypadku nie obowiązuje jednak równość głosów. Każde państwo dysponuje określoną liczbą głosów w zależności od wielkości populacji (art. 205 ust. 2 TWE, a od listopada 2014 r. art. 238 TFUE). Od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje nowy sposób ważenia głosów, zgodnie z którym większość kwalifikowana zostaje osiągnięta wówczas, gdy za przyjęciem decyzji oddano co najmniej 260 głosów z łącznej liczby 352 głosów (73,86 %), za przyjęciem decyzji głosowała większość państw członkowskich reprezentujących co najmniej 62 % ludności Unii (sprawdzenia, czy ostatecznie kryterium zostało spełnione, musi zażądać jedno z państw członkowskich).

Traktat z Lizbony zniósł system ważenia głosów i wprowadził prostą zasadę podwójnej większości: 55 % członków Rady (72 %, jeśli wniosek nie pochodzi od Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela), czyli przynajmniej 16 z nich (lub 21, gdy wniosek nie został złożony z inicjatywy Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela), reprezentujących państwa członkowskie, których liczba ludności stanowi co najmniej 65 % ludności Unii. Nowy system obowiązuje od 1 listopada 2014 r.

b. Zakres stosowania

W Traktacie z Lizbony ponownie rozszerzono zakres procedury podejmowania decyzji w głosowaniu większością kwalifikowaną. W odniesieniu do 68 podstaw prawnych wprowadzono lub rozszerzono głosowanie większością kwalifikowaną, w większości przypadków wraz z wprowadzeniem zwykłej procedury ustawodawczej (obejmując nią wiele dawnych obszarów trzeciego filaru). Większość kwalifikowana wymagana jest także do powołania przewodniczącego i członków Komisji oraz członków Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (zob. noty [1.2.3](#) i [1.2.4](#)).

3. Jednomyślność

Traktat wymaga jednomyślności jedynie w przypadku decyzji dotyczących niewielu dziedzin, które są jednak najbardziej istotne (podatki, polityka społeczna itd.). Zasada ta została utrzymana w Traktacie z Lizbony. Niemniej art. 48 ust. 7



TUE przewiduje klauzulę pomostową, która umożliwia Radzie – w odniesieniu do niektórych dziedzin – odejście od zasady jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną. Ponadto w przypadku niektórych obszarów polityki Rada może (jednomyślnie) postanowić o rozszerzeniu zakresu głosowania większością kwalifikowaną (na przykład art. 81 ust. 3 TFUE dotyczący prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne).

Rada zwykle dąży do zachowania jednomyślności nawet wtedy, gdy nie jest ona wymagana. Praktyka ta wywodzi się z kompromisu luksemburskiego z 1966 r., kończącego spór między Francją a pozostałymi państwami członkowskimi, w którym Francja odmówiła rezygnacji z jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do pewnej liczby zagadnień. W tekście kompromisu napisano: „Jeżeli – w przypadku decyzji, które mogą być podejmowane większością głosów na wniosek Komisji – w grę wchodzi bardzo ważne interesy co najmniej jednego z partnerów, członkowie Rady dążą do wypracowania w rozsądnym terminie rozwiązań, które mogą zostać przyjęte przez wszystkich członków Rady przy uwzględnieniu ich wzajemnych interesów oraz interesów Wspólnoty”.

Podobne rozwiązanie wypracowano w 1994 r. „Kompromis z Ioanniny” chroni państwa członkowskie, które prawie stanowią mniejszość blokującą, i przewiduje, że w przypadku gdy państwa te wyrażą zamiar zgłoszenia sprzeciwu wobec przyjęcia przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, Rada uczyni wszystko, co leży w granicach jej uprawnień, aby w rozsądnym terminie osiągnąć rozwiązanie zadowalające znaczną większość państw.

W ostatnim czasie stworzenie możliwości przesunięcia terminu wprowadzenia nowego systemu podwójnej większości z 2014 r. na 31 marca 2017 r. zmierzało w tym samym kierunku i umożliwiało – na żądanie jednego z państw członkowskich – stosowanie wcześniejszej zasady większości kwalifikowanej zapisanej w traktacie z Nicei (zob. notę [1.2.3](#)).

Eva Pavy
05/2019

