

Traktat Konstytucyjny – system głosowania w RUE

Łukasz Jachowicz

27/12/2003

1 Traktat konstytucyjny

1.1 Geneza i stan obecny

Pod koniec 2001 roku, w dokumentach podsumowujących konferencję w Laeken znalazły się zapisy powołujące *Convention of the future of Europe*, która pod przewodnictwem Giscarda d'Estaing miała zidentyfikować kluczowe kwestie związane z przyszłością Unii Europejskiej oraz zaproponować możliwe sposoby działań z nimi związanych. Głównym celem powołania konwentu była odpowiedź na pytania dotyczące przyszłego podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie, uproszczenia i zwiększenia przejrzystości działań UE, a także wzrostu jej legitymizacji wśród społeczeństw państw do niej należących.

W skład Konwentu weszli, poza przewodniczącym i dwoma zastępcami, przedstawiciele rządów państw członkowskich i parlamentów krajowych oraz reprezentanci Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Prawo uczestnictwa w pracach Konwentu otrzymali również reprezentanci państw kandydujących do Unii.

Konwent rozpoczął prace z początkiem marca 2002, w połowie czerwca kolejnego roku jej przewodniczący przedstawił w Salonikach projekt Traktatu Konstytucyjnego, który stał się podstawą dyskusji podczas grudniowej konferencji międzyrządowej (IGC) w Brukseli. Projekt zmieniał podział kompetencji Unii i państw członkowskich, połączył istniejące traktaty w jeden dokument oraz wprowadzał osobowość prawną UE. Proponowane zmiany szły w wielu miejscach bardzo daleko, co wzbudziło sprzeciw niektórych państw członkowskich i kandydackich, w tym Hiszpanii, Polski i należących do UE państw neutralnych.

Szansą na porozumienie była grudniowa konferencja międzyrządowa, podczas której nie udało się jednak dojść do kompromisu możliwego do zaakceptowania przez wszystkie strony. Dyskusje nad projektem traktatu zostały odłożone na późniejszy termin, kolejne próby wypracowania wspólnego stanowiska rozpoczną się najprawdopodobniej nie wcześniej, niż w marcu 2004 roku¹

1.2 Stanowisko Polski

Stanowisko Polski opierało się na następujących założeniach:²

1. utrzymanie systemu ważenia głosów, przyjętego w Traktacie w Nicei,
2. usprawnienie zaproponowanego w projekcie Traktatu systemu instytucjonalnego, tj. wprowadzenie koncepcji Prezydencji Grupowej, rezygnacja z koncepcji utworzenia Rady ds. Ogólnych i Legislacyjnych oraz utrzymanie zasady "jeden kraj – jeden komisarz" przy doborze Kolegium Komisji Europejskiej,
3. zapewnienie udziału wszystkich członków UE w podejmowaniu decyzji, dotyczących ustanawiania mechanizmów współpracy w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (w kwestiach dotyczących Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) oraz odzwierciedlenie w Traktacie roli NATO w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa,

¹Tak wynika z zapowiedzi Bertie Ahern, premiera Irlandii.

²za informacją Centrum Prasowego KRPM z dnia 04.10.2003

4. uwzględnienie odniesienia do tradycji chrześcijańskiej w Preambule do Traktatu Konstytucyjnego.

Najwięcej kontrowersji wśród członków Unii wzbudzał punkt pierwszy, czyli chęć utrzymania przez Polskę nicejskiego systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Nim też zajmę się dokładniej.

2 System głosowania w RUE

2.1 Geneza zmian

Od chwili powstania Wspólnot do połowy lat dziewięćdziesiątych, Unia rozszerzyła się (w czterech podejściach) o 9 państw. Rozszerzeniom, poza drobnymi modyfikacjami koniecznymi ze względów technicznych (powiększanie się grona państw mających prawo głosu) nie towarzyszyła głęboka reforma instytucjonalna. Oznacza to, że mimo ponaddwukrotnego powiększenia się grona państw należących do Wspólnot (a później i Unii Europejskiej), decyzje nadal były podejmowane w sposób przewidziany dla sześciu państw członkowskich.

Jak pisze Krystyna Michałowska-Gorywoda³, „system instytucjonalny Unii osiągnął już dawno granice swego efektywnego działania, a jego zasadnicza reforma stanowiła warunek *sine qua non* kolejnego rozszerzenia grona państw członkowskich UE”. Z tego powodu Rada Europejska, która zebrała się w grudniu 1999 roku, zdecydowała o powołaniu konferencji międzyrządowej mającej na celu wypracowanie nowego podziału głosów ważonych w Unii Europejskiej, składu i kompetencji Komisji Europejskiej oraz rozszerzenie zakresu decyzji, które RUE podejmuje metodą większościową.

W efekcie działań konferencji międzyrządowej w Nicei, w lutym 2001 podpisano traktat, który częściowo reformował proces podejmowania decyzji w RUE oraz wprowadzał nowy podział miejsc w instytucjach unijnych.

2.2 Stan obecny – po Nicei

2.2.1 Przewodnictwo

Radzie Unii Europejskiej przewodniczą jej poszczególni członkowie, każdy przez pół roku (od 1 stycznia do 30 czerwca lub od 1 lipca do 31 grudnia). Ze względu na okres wakacyjny, który wypada na początku drugiej połowy roku, czas ten jest mniej korzystny dla państwa sprawującego prezydencję, gdyż znaczna jej część przypada na okres zwolnionego działania instytucji państwowych i unijnych. Żeby dać wszystkim członkom Unii równe szansę działania, każde państwo sprawuje prezydencję raz w pierwszej, a raz w drugiej połowie roku. Przewodniczy dotyczy zarówno RUE, jak i Rady Europejskiej, COREPERa oraz wszystkich komitetów i grup roboczych.

Częste zmiany prezydencji mogły wpływać niekorzystnie na ciągłość prac RUE, dlatego Traktat o Unii Europejskiej (art. 18) mówi o możliwości wspierania wykonywanych zadań przez państwo członkowskie, które przejmie prezydencję w następnej kolejności.

2.2.2 Głosowanie

Większość decyzji jest podejmowanych kwalifikowaną większością głosów. Obowiązuje tu zasada potrójnej większości głosów, tzn. wymaganych jest conajmniej 72% głosów popierających wnioszek, oddanych przez co najmniej 2/3 członków Rady, którzy reprezentują przynajmniej 62% ogółu ludności Unii.⁴

W najważniejszych sprawach, takich jak rozszerzenie Unii czy też rewizja traktatów, konieczna jest jednomyślność lub brak sprzeciwu (wstrzymanie się od głosu nie blokuje decyzji). Zasada jednomyślności dominuje również na forum międzyrządowym, czyli w drugim i trzecim filarze.

³Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, SCHOLAR 2002, str. 49

⁴W przypadku, gdy Rada podejmuje decyzję na wniosek Komisji, do jej przyjęcia wystarcza spełnienie pierwszego warunku.

Każda decyzja może zostać zablokowana przez trzy duże państwa, nawet jeśli nie mają one wymaganych 91 głosów. Muszą się wśród nich jednak znaleźć Niemcy, które przez swój potencjał demograficzny stały się najsilniejszym państwem unijnym.

2.3 Propozycje Konwentu

Rada Unii Europejskiej w propozycji traktatu konstytucyjnego jest już nazywana Radą Ministrów.

2.3.1 Przewodnictwo

Artykuł 23 projektu traktatu konstytucyjnego mówi, że przewodnictwo jest sprawowane przez każde państwo przez okres co najmniej roku, na zasadzie równej rotacji.

2.3.2 Głosowanie

Motywuąc to koniecznością uproszczenia głosowania, a co za tym idzie – przybliżeniem Unii zwykłym obywatelom, Konwent zdecydował o wprowadzeniu zasady podwójnej większości (double majority). Aby głosowanie zakończyło się sukcesem, propozycja musi być popierana przez większość państw (co najmniej 13 z 25), reprezentujących jednocześnie przynajmniej 60% ludności Unii.

Do 2009 roku, większość kwalifikowana to 232 na 321 głosów oraz 62% ludności.

2.4 Za i przeciw

Traktat w Nicei jest efektem burzliwych negocjacji, ich ostateczny efekt jest rezultatem trudnego kompromisu. Najwięcej głosów (po 29) mają Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania. O zaledwie dwa głosy mniej mają Polska i Hiszpania. Jest to najbardziej widoczna oznaka tego, że podstawą głosowania nie jest tylko i wyłącznie czynnik demograficzny, lecz bierze się również pod uwagę siłę gospodarczą, polityczną oraz znaczenie danego państwa na arenie europejskiej.

Zupełnie inaczej jest w przypadku projektu traktatu konstytucyjnego. Tu do zablokowania głosowania wystarczają głosy największych państw unijnych: Niemiec, Włoch i Francji, które nie muszą się przy tym oglądać na mniejszych sąsiadów. Tej samej mocy nie mają “nowe” państwa – nawet jeśli przeciw podejmowaniu decyzji zagłosuje zgodnie wszystkie 10 nowych państw unijnych, nie będą one w stanie zablokować decyzji popieranej przez “starą” Unię.

Nowy system głosowania oznacza uproszczenie procesu podejmowania decyzji, gdyż o wiele trudniej będzie się sprzeciwić propozycjom popieranym przez duże państwa. Może to być recepta na zapowiadany “paraliż UE” spowodowany powiększeniem składu RUE, jednak w rzeczywistości nikt nie udowodnił, że system nicejski nie sprawdzi się w poszerzonej Unii.

Konstytucja oznacza za to koniec prób w miarę równomiernego rozłożenia głosów pomiędzy kraje nowe i stare, biedne i bogate, wreszcie pomiędzy państwa północy i południa, czyli zerwanie z ideą Unii solidarnej. Może to być źle odebrane przez obywateli państw “poszkodowanych”, stało się też bezpośrednią przyczyną konfliktu, który doprowadził do bezowocnego zakończenia IGC 2003.

To prawda, że Rada jest forum międzyrządowym, więc jej członkowie podczas podejmowania decyzji starają się dążyć do kompromisu i podejmować je na zasadzie konsensusu, jednak ciągle powiększająca się Unia (coraz częściej pojawiają się głosy o grożącym jej z tego powodu paraliżu) staje się coraz trudniej sterowna w ten sposób. Ostatnia konferencja międzyrządowa pokazała dobitnie, że ciągle najlepiej sprawującą się metodą negocjacji są rozmowy bilateralne, natomiast w większym gronie trudniej o kompromis.

Wprowadzenie traktatu konstytucyjnego w obecnym kształcie mogłoby doprowadzić do podziału na “równych i równiejszych” – największe państwa skupiałyby w swoim ręku narzędzie, którym łatwo jest sterować podejmowaniem decyzji, tego narzędzia nie miałyby nowe kraje UE. Przy trwającej tendencji do oszczędzania, nowe państwa mogłyby zostać zepchnięte na bok i nigdy nie uzyskać pomocy, na jaką liczyły rozpoczynając negocjacje.

3 Podsumowanie

W obecnym kształcie system głosowania proponowany przez projekt traktatu konstytucyjnego jest trudny do przyjęcia przez kraje takie jak Hiszpania czy Polska. Dlatego jedyną w tej chwili szansą przyjęcia konstytucji unijnej jest (poza włączeniem do niej nicejskiego systemu głosowania), próba osiągnięcia kompromisu.

Jest kilka możliwych sposobów przeciwdziałania dominacji dużych państw unijnych. Przede wszystkim konieczna jest zmiana mniejszości blokującej tak, aby nowe państwa unijne zyskały szansę na jej zastosowanie w przypadku decyzji dla nich niekorzystnych.

Inną możliwą zmianą jest częściowe odejście od kryterium demograficznego i powrót do czystego systemu głosów ważonych, z możliwością wykorzystania demografii przy obliczaniu mniejszości blokującej.

Odrzucenie kryterium demograficznego jako głównego kryterium liczenia głosów jest niezbędne do działania solidarnej i dającej wszystkim państwom podobne szanse Unii. Zwiększona liczba głosów danego państwa w pewnym stopniu niweluje jego gorszą pozycję spowodowaną jego małą wielkością. W wersji konstytucyjnej, małe państwa tracą jakiegokolwiek znaczenie – bardzo trudno im jest uzyskać mniejszość blokującą, uzyskanie większości bez udziału największych państw jest niemożliwe.

Dopóki zapisy traktatu nicejskiego dotyczące głosowania nie wejdą w życie, nie będzie się dało stwierdzić w praktyce, czy Unii rzeczywiście grozi paraliż. Jeśli tak się stanie, konieczne może okazać się sięgnięcie do propozycji Konwentu. Jeśli jednak, jak przewidują zwolennicy Nicei, Unia mimo poszerzenia będzie funkcjonować sprawnie, szanse zatwierdzenia Traktatu Konstytucyjnego w obecnym kształcie poważnie maleją.

Niezależnie od tego, który z powyższych przypadków będzie miał miejsce, projekt traktatu konstytucyjnego nie zniknie ze stołów, lecz – po większych lub mniejszych przeróbkach ponownie trafi na IGC. Odsunięcie tego momentu w czasie, do chwili sprawdzenia się Nicei w praktyce, przyczyni się niewątpliwie do polepszenia jakości ostatecznej wersji Traktatu.