

Rada Ministrów według projektu Traktatu Konstytucyjnego

Łukasz Jachowicz

27/12/2003

1 Traktaty

1.1 Nicea 2000

W grudniu 2000 roku odbyła się konferencja międzyrządowa, podczas której uzgodniono ostateczną wersję traktatu nicejskiego. Miał on w założeniu przygotować Unię na rozszerzenie – czego wbrew zapowiedziom nie zrobił Traktat Amsterdamski. Udało się to częściowo – w trakcie negocjacji ustalono nowy skład instytucji unijnych, częściowo też zreformowano ich działanie.

Część zapisów Nicei obowiązuje do 2009 roku, co oznacza, że przed tym terminem powinny powstać kolejne poprawki do traktatów. Takie zresztą były polityczne zapowiedzi, wygłaszane zaraz po zakończeniu konferencji międzyrządowej.

Choć prace nad nowymi poprawkami miały się zacząć dopiero w okolicach roku 2004, to już w 2003 przedstawiono projekt traktatu konstytucyjnego mającego zastąpić TUE i TWE.

1.2 Traktat Konstytucyjny

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.

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-Gorywoda¹, “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.

¹Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej, SCHOLAR 2002, str. 49

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 co najmniej 72% głosów popierających wnioski, oddanych przez co najmniej 2/3 członków Rady, którzy reprezentują przynajmniej 62% ogółu ludności Unii.²

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.

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. Ma to zapobiec częstemu dziś myleniu jej z Radą Europejską czy Radą Europy. Zdecydowanie lepiej też oddaje rzeczywisty skład obecnej RUE.

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

Motywuując 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 2/3 wszystkich), reprezentujących jednocześnie przynajmniej 3/5 ludności Unii.

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

²W przypadku, gdy Rada podejmuje decyzję na wniosek Komisji, do jej przyjęcia wystarcza spełnienie pierwszego warunku.

2.4 Kompetencje Rady Ministrów wg Traktatu Konstytucyjnego

Poniżej zamieszczam wyszczególnienie najważniejszych kompetencji Rady Ministrów (zwanej wcześniej Radą Unii Europejskiej), przewidzianych przez projekt Traktatu Konstytucyjnego. Należy pamiętać, że duża część poniższych uprawnień jest powiązana z uprawnieniami innych organów, najczęściej Komisji Europejskiej, która jest autorem wniosków później zatwierdzanych przez Radę.

legislacja Art. 33 stanowi, że RM, wspólnie z Parlamentem Europejskim, uchwała ustawy ramowe na wniosek Komisji. Radzie nie przysługuje prawo inicjowania procesu legislacyjnego.

akty nieustawodawcze Art. 34 stanowi, że RM ma prawo przyjmowania rozporządzeń i decyzji określonych w późniejszych zapisach, Rada Ministrów ma też prawo wydawania zaleceń.

upoważnienia delegowane Komisja Europejska może zostać upoważniona do przyjmowania rozporządzeń delegowanych – jednak tylko za zgodą PE i Rady Ministrów. Te ostatnie organy mogą również zadecydować o odwołaniu upoważnienia.

kompetencje wykonawcze Akty wiążące Unii mogą powierzać Radzie kompetencje wykonawcze, ale tylko w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w artykule 39 Traktatu.

polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RM kształtuje PZiB zgodnie z wytycznymi opracowanymi przez Radę Europejską, przyjmuje też jednomyślnie decyzje europejskie dotyczące tej polityki. Ma też prawo (art. 40, p. 4) podejmowania decyzji o misjach pokojowych – jednomyślnie, na wniosek jednego z państw członkowskich lub ministra spraw zagranicznych Unii.

wzmocniona współpraca Rada Ministrów ma prawo podjęcia decyzji o zezwoleniu na podjęcie przez część państw unijnych tzw. “wzmocnionej współpracy” w ramach kompetencji niewyłącznych Unii.

budżet RM określa wielkość zasobów finansowych Unii, może też ustalać nowe i likwidować istniejące ich kategorie.

przyjmowanie nowych państw Rada Ministrów przyjmuje wnioski państw kandydujących do Unii.

zawieszanie członkostwa RM, na wniosek PE, KE lub 1/3 państw członkowskich, może podjąć decyzję stwierdzającą istnienie ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości wymienianych w art. 2 – poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, praw człowieka oraz bycia państwem prawnym.

walka z dyskryminacją Rada Ministrów może podejmować działania w celu zwalczania dyskryminacji.

cła i taryfy Rada Ministrów, na wniosek Komisji, wydaje rozporządzenia dotyczące wspólnej taryfy celnej Unii.

blokady i pomoc RM może na wniosek Komisji zastosować środki ochronne wobec państw trzecich, jeśli przepływ kapitału do lub z nich mógłby spowodować poważne trudności w funkcjonowaniu gospodarki unijnej. Chroni też rynek wewnętrzny oraz może zezwolić na wyjątkową pomoc jakiejś firmie przyznawaną przez dane państwo. (Art. III-57) Sama też może zadecydować, na wniosek Komisji, o przyznaniu pomocy państwu członkowskiemu mającemu trudności ze względu na okoliczności pozostające poza jego kontrolą – np kłęski żywiołowe.

podatki Rada, po konsultacji z PE i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, może dążyć do harmonizacji ustawodawstwa podatkowego w zakresie, w jakim jest to niezbędne do działania wspólnego rynku.

polityka gospodarcza Rada Ministrów jest forum koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, na zalecenie KE opracowuje projekt jej rozwoju, nadzoruje na podstawie sprawozdań Komisji zgodność polityk gospodarczych poszczególnych państw z unijnymi wytycznymi.

walka z przestępczością Rada Ministrów może za zgodą Parlamentu ustanowić Prokuraturę Europejską przy Eurojust. Ma ona prawo do dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem osób podejrzanych o popełnienie przestępstw dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego lub interesom finansowym Unii.

polityka zagraniczna Rada podejmuje decyzje dotyczące polityki zagranicznej Unii w oparciu o wytyczne Rady Europejskiej. W przypadku konieczności podjęcia szybkiej decyzji, Minister Spraw Zagranicznych może zwołać nadzwyczajne posiedzenie RM.

umowy międzynarodowe RM podejmuje decyzje dotyczące podejmowania rokowań, upoważnia negocjatora do podpisania umowy i sama ją zawiera.

budżet RM przyjmuje stanowisko w sprawie budżetu przygotowanego przez Komisję. Stanowisko to jest później przekazywane Parlamentowi. Parlament może proponować poprawki, muszą one jednak być zaakceptowane przez Radę Ministrów.

2.5 Za i przeciw zmianom

Najwięcej kontrowersji wzbudza proponowana przez Konwent zmiana systemu głosowania w Radzie. Pozostałe zapisy nie wprowadzają żadnych drastycznych zmian, dlatego też skupię się na samym podejmowaniu decyzji.

Jeśli chodzi o Traktat w Nicei, 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 wystarczą 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.