



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

2/04

Jerzy Kranz

Między Niceą a Brukselą albo życie po śmierci

Raport powstał we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

*Jerzy Kranz**

W wyniku fiaska brukselskiego spotkania (12–13 grudnia 2003 r.) konferencji międzyrządowej (IGC) Unii Europejskiej (UE) powstały napięcia, które nie stwarzają najlepszej atmosfery dla rozpoczynającego się członkostwa Polski w UE. Rok 2003 zaowocował nie tylko traktatem konstytucyjnym, ale też wieloma niepokojącymi zdarzeniami, z którymi Unia w długim „irackim cieniu” nie potrafiła sobie poradzić, popadając w kryzys zaufania i przywództwa.

Podczas brukselskiego spotkania zablokowany został wynegocjowany przez Konwent projekt traktatu konstytucyjnego. Głównym, choć nie jedynym, pretekstem tej blokady był zaproponowany sposób głosowania w Radzie. Odpowiedzialność polityczna za ten stan rzeczy jest podzielona. Obrona przez Polskę tzw. nicejskiej formuły głosowania miała pewne uzasadnienie, nie wydaje się jednak, by tłumaczyło ono tak emocjonalną i nieustępliwą postawę – zarówno rządu, jak i opozycji. Z drugiej strony, niektóre duże państwa członkowskie UE blokowały świadomie wszelkie rozmowy i ewentualny kompromis, godząc się tym samym na opóźnienie traktatu konstytucyjnego.

Fiaska brukselskiego nie należy lekceważyć, pocieszając się tym, że UE może dalej funkcjonować, tym bardziej że wejście w życie traktatu przewidywano nie wcześniej niż na 2006 r. Brukselska IGC może być z różnych względów momentem politycznie znaczącym dla przyszłego kształtu UE.

I.

I-1. Kwestie instytucjonalne w UE nie stają się z czasem łatwiejsze, bowiem rozszerza się znacząco skład liczbowy Unii oraz zakres rzeczowy jej kompetencji. Od lat kontrowersje dotyczą zwłaszcza:

- zachowania specyficznej równowagi między Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim (PE) jako organami uczestniczącymi w uchwalaniu prawa,
- ewolucji zadań i roli Komisji jako organu ponadnarodowego i Rady jako organu rządowego (w tym rozwoju procedur, ograniczających Komisję w uchwalaniu norm wykonawczych, tzw. komitologii),
- skuteczności procesu decyzyjnego w Radzie z jednej strony przez wyważenie głosów poszczególnych państw i ustalenie progu większości kwalifikowanej, z drugiej zaś – zwiększanie liczby decyzji możliwych formalnie do podjęcia w drodze większości kwalifikowanej.

* Jerzy Kranz (1948), prawnik międzynarodowy, profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie. B. podsekretarz stanu w MSZ i b. ambasador RP w Niemczech.

Spór instytucjonalny, w tym kontrowersję dotyczącą głosowania w Radzie, trudno jednak w pełni zrozumieć bez choćby pobieżnej znajomości istoty prawa europejskiego oraz procedur jego stanowienia¹. Uwzględniając, że celów integracji europejskiej nie sposób osiągnąć tradycyjnymi metodami prawa krajowego lub prawa międzynarodowego, integracja ta przybiera specyficzną formę, polegającą m.in. na przekazaniu kompetencji państw w niektórych dziedzinach na rzecz UE. Państwa członkowskie i Unia stają się z czasem tak ze sobą powiązane, że zamiast mówić o dwóch obcych czy odrębnych porządkach konstytucyjnych, należy je raczej traktować jako komplementarne.

W centrum konstrukcji unijnej oraz stanowienia prawa europejskiego pojawia się wykonywanie władzy publicznej przez UE. Oznacza to uchwalanie przez organy UE prawa obowiązującego i stosowanego bezpośrednio w państwach członkowskich oraz adresowanie tych norm głównie do podmiotów prawnych w państwie. Traktat oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) ustaliły wyraźnie prymat prawa unijnego przed prawem krajowym, co znaczy, iż w przypadku konfliktu norm prawo unijne ma pierwszeństwo stosowania².

Sposób stanowienia prawa przez UE różni się jednak od znanych metod krajowych, tak zresztą jak unijna struktura instytucjonalna różni się od struktury państwowej (w Unii nie ma odpowiednika Sejmu, rządu i opozycji parlamentarnej).

Projekt typowego aktu prawnego UE powstaje w Komisji, we współpracy urzędników międzynarodowych i narodowych (rzecz w krajowym procesie prawodawczym nieznana). W najważniejszej z procedur stanowienia prawa, tzw. procedurze współdecydowania, Komisja przesyła projekt aktu prawnego jednocześnie do Rady i do Parlamentu Europejskiego. Przechodząc do Rady projekt ten trafia najpierw do Komitetu Stałych Przedstawicieli (czyli ambasadorów państw członkowskich przy UE – COREPER), który konsultuje go z licznymi grupami roboczymi. Co do zasady, Rada może zmienić projekt Komisji tylko jednomyślnie, co umacnia pozycję Komisji, która z kolei, do pewnego etapu, i w zależności od procedury, może zmienić swój projekt. W procedurze współdecydowania, po uzyskaniu opinii COREPER-u, Rada zajmuje stanowisko i przesyła projekt do Parlamentu Europejskiego do drugiego czytania. Parlament jest wprawdzie wybierany w wyborach bezpośrednich i uczestniczy w podejmowaniu najważniejszych decyzji prawodawczych, ale nie posiada inicjatywy prawodawczej i może co najwyżej zablokować projekt aktu prawodawczego Rady, nie jest jednak władny uchwalić go bez niej. W typowym procesie prawodawczym Rada zależy z jednej strony od współpracy z PE, z

¹ Zob. szerzej Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe (red. J. Barcz), Warszawa 2003; P. Craig, G. de Búrca, EU Law. Text, Cases, and Materials, Oxford 2003; K. Michałowska-Gorywoda, Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, Warszawa 2002.

² Wykonywanie norm oraz ich egzekucja leży jednak wyłącznie w rękach państwa (a nie organów UE). W tym kontekście widać wyraźnie różnicę między państwem a UE, mimo że UE przez swą kompetencję prawodawczą wykonuje na obszarze państw członkowskich władzę zwierzchnią. Kontrola sądowa stosowania prawa unijnego należy głównie do sądów krajowych, jednak Europejski Trybunał Sprawiedliwości zapewnia jednolitą interpretację oraz stwierdza ew. nieważność aktów prawa unijnego albo niezgodność prawa krajowego z prawem europejskim.

drugiej zaś od inicjatywy prawodawczej Komisji, czyli nie jest w stanowieniu prawa samodzielna, jest jednak organem głównym, jeśli idzie o tworzenie prawa.

Dyskutując o stanowieniu prawa i o podejmowaniu decyzji przez Radę, nie należy zatem tracić z oczu tej specyfiki UE, która wyróżnia ją wśród klasycznych organizacji międzynarodowych, a jednocześnie różni od państwa, którym Unia nie jest. Mimo elementów federalistycznych w funkcjonowaniu Unii wystrzegać się należy zbyt daleko idących porównań z państwem federalnym. Czyha tu zatem sporo niebezpiecznych uproszczeń³.

I-2. Przy okazji negocjowania amsterdamskiej i nicejskiej wersji traktatu unijnego państwom członkowskim nie udało się doprowadzić do zadowalającego rozwiązania wszystkich kwestii instytucjonalnych. W perspektywie rozszerzenia Unii do 25 państw sprawa podejmowania decyzji w Radzie wywołuje dalej spory i emocje, tym bardziej że w 2003 r. nie dyskutowano o niej dogłębnie w Konwencji.

Sposób przygotowywania zmian traktatowych nie jest łatwy. W ostatnich latach pojawiła się instytucja Konwentu, zastosowana w przypadku przygotowania projektu Karty Praw Podstawowych (2000 r.) oraz projektu traktatu konstytucyjnego (2003 r.). W swej roli przygotowawczej Konwent zastąpił w pewnym stopniu instytucje w rodzaju komitetu mędrców lub grupy refleksyjnej, posuwając się dalej w przygotowaniu tekstu. Ostatnią instancją pozostaje jednak konferencja międzyrządowa.

Dotychczasowe dokonania Konwentu skłaniają do pewnej ostrożności. Zapewnia on wprawdzie szerszą reprezentację społeczną, aczkolwiek nie jest to ciało pochodzące z demokratycznego wyboru. Jest to również gremium mało fachowe, gdy chodzi o redakcję tekstu prawniczego. Z tej perspektywy najwyżej ocenić należy prace przygotowawcze Konwentu, w tym prace jego grup roboczych i opracowanie raportów w określonych dziedzinach. Sama praca nad tekstem nie stanowiła silnej strony tego gremium, zwłaszcza w kontekście nie zawsze korzystnej presji ze strony przewodniczącego. Nadużyciem wydaje się zatem pogląd (lansowany głównie przez Francję i Niemcy), iż rezultat prac Konwentu nie nadaje się do dalszych dyskusji i istotniejszych zmian przez konferencję międzyrządową.

I-3. Zastanawiając się nad kontrowersją w sprawie głosowania w Radzie i nad zajęciem przez poszczególne strony stanowiskiem, trzeba przede wszystkim dokonać oceny proponowanych zmian głosowania. Nie przesądzając odpowiedzi, wydaje się, że dotychczas – zarówno po stronie unijnej, jak i polskiej – działano pochopnie i bez należytej refleksji. W Polsce – zarówno w rządzie, jak i w opozycji – ocenę przyjęto pośpiesznie (brak pogłębionych studiów i szerszej dyskusji) i

³ O tych kwestiach zob. L. Jesień, Wybór czy inercja? Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej, Nowy Sącz 2000; zob. też J. Kranz, Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność, w: J. Kranz, J. Reiter (red.), Drogi do Europy, Warszawa 1998, s. 14–51.

emocjonalnie (próbują nas oszukać i zmarginalizować). Nie brakowało ku temu obiektywnych powodów, co jednak nie tłumaczy do końca reakcji i zajętego stanowiska.

I-3.1. Dotychczasowy system głosowania i ważenia głosów⁴ w Radzie UE zasadzał się na politycznej i niesformalizowanej formule swoistej równowagi między grupami państw, przy czym kryteria ważenia nie były wyraźnie sprecyzowane i prowadziły głównie do spłaszczenia relacji między liczbą głosów państw dużych i państw mniejszych. Kryterium ludnościowe znajdowało zastosowanie tylko pośrednio.

Wyjściowym przykładem była Europejska Wspólnota Gospodarcza w składzie sześciu państw: Francja, Niemcy i Włochy po 4 głosy każde, Belgia i Holandia po 2 głosy każde oraz Luksemburg 1 głos (razem 17 głosów). Większość kwalifikowana wynosiła 12 głosów, jednak z zastrzeżeniem, że pochodzić będą one od co najmniej czterech państw. Trzeba było zatem uzyskać *de iure* poparcie czterech spośród sześciu państw (czyli 66,6%), reprezentujących *de facto* przynajmniej 62–63% ludności. Do zablokowania decyzji (6 głosów, czyli 35%) wystarczył sprzeciw jednego dużego państwa i jednego średniego (gdy Rada stanowiła prawo na wniosek Komisji, siła głosu Luksemburga była praktycznie bez znaczenia).

W wyniku kolejnych rozszerzeń, dla utworzenia mniejszości blokującej trzeba było co najmniej dwóch dużych państw, zasada ta przetrwała do połowy lat 80., a konkretnie do rozszerzenia o Hiszpanię i Portugalię⁵.

I-3.2. Zgodnie z wersją (umownie: przednicęjską) traktatu UE z okresu przed rozszerzeniem o 10 nowych państw w 2004 r., 15 państw UE dysponowało razem 87 głosami ważonymi⁶. Próg większości kwalifikowanej wynosił 62 głosy (czyli 71,3%) w przypadku, gdy dany akt podejmowano na wniosek Komisji (najczęstszy wariant). W tej wersji traktat nie przewidywał progu liczbowego państw dla osiągnięcia większości kwalifikowanej (jeśli natomiast Rada stanowiła bez wniosku Komisji, to na tę większość głosów musiało się składać 10 państw, czyli 2/3 liczby państw członkowskich).

⁴ O głosach ważonych w UE zob. M. de l'Ecotais, La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté Européenne, *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 1996 (nr 398, 401) i 1997 (nr 408); L. Jesień (przyp. 3), s. 166–180; R. Trzaskowski, Ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej – analiza historyczno-politologiczna, w: J. Barcz, R. Trzaskowski, *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Warszawa 2004.

O głosowaniu ważonym w ogóle zob. J. Kranz, *Głosowanie ważne w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1982; J. Kranz, System głosów ważonych w organizacjach międzynarodowych, *Państwo i Prawo*, 1981, nr 4, s. 74–83; S. Zamora, Voting in International Organizations, *American Journal of International Law*, 1980, nr 3, s. 566–608.

⁵ Zasady podziału głosów w tym okresie opisuje dokładniej L. Jesień (przyp. 3), s. 166–180.

⁶ Artykuł 205 ust. 2 TWE (przed rozszerzeniem): <Jeżeli przyjęcie uchwały przez Radę wymaga większości kwalifikowanej, głosy jej członków ważne są następująco: Belgia 5, Dania 3, Niemcy 10, Grecja 5, Hiszpania 8, Francja 10, Irlandia 3, Włochy 10, Luksemburg 2, Niderlandy 5, Austria 4, Portugalia 5, Finlandia 3, Szwecja 4, Zjednoczone Królestwo 10. Uchwały Rady wymagają do ich przyjęcia co najmniej: 62 głosów „za”, jeżeli niniejszy Traktat wymaga, aby były przyjęte na wniosek Komisji; 62 głosów „za”, oddanych przez co najmniej 10 członków, w innych przypadkach>.

Do zablokowania projektu decyzji podejmowanej na wniosek Komisji potrzeba było 26 głosów (ok. 28,8% ogólnej liczby głosów), a zatem wystarczyły głosy:

- trzech dużych państw (państwa duże to: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy) albo
- dwóch dużych państw plus Hiszpanii (zamiast Hiszpanii dwa mniejsze państwa), czyli razem co najmniej trzech do czterech państw⁷.

Dla osiągnięcia decyzyjnego progu 62 głosów (71,3%) potrzeba było *de facto* co najmniej ośmiu największych pod względem liczby głosów państw; państwa te reprezentowały co najmniej 58,16% ludności UE (stosując ekstrapolację systemu głosów ważonych procent ludności maleje wraz z rozszerzaniem składu członkowskiego). Porównując z późniejszym kryterium ludnościowym, na 71,3% głosów ważonych składało się zatem prawie zawsze co najmniej 60% ludności UE, z bardzo nielicznymi wyjątkami, np. kwalifikowaną większość osiągnąć można było teoretycznie przeciwko Niemcom, Wielkiej Brytanii i Holandii (25 głosów ważonych, reprezentujących jednak prawie 41% ludności UE).

Przedstawione powyżej i poniżej warianty większości lub mniejszości w kontekście progu większości kwalifikowanej mają charakter dość teoretyczny, bowiem takie koalicje nie pojawiają się z reguły w praktyce podejmowania decyzji w Radzie, gdzie dąży się do konsensu, czyli co najmniej braku sprzeciwu.

I-3.3. W ostatnich latach, a zwłaszcza podczas przygotowywania zmian traktatowych z Amsterdamu (1997) i Nicei (2000) oraz w perspektywie rozszerzenia UE, w debacie nad reformą głosowania w Radzie przewijały się dwie koncepcje: pierwsza, polegająca na zachowaniu dotychczasowego systemu ważenia głosów, jednak przy pewnych jego korektach; druga, wiążąca się z ustanowieniem tzw. podwójnej większości i silniejszym uwzględnieniem kryterium demograficznego. We wskaźniku ludnościowym niektórzy zaczęli upatrywać lekarstwa na pojawiające się wraz z kolejnymi rozszerzeniami problemy, w tym niezbędność zachowania wpływu czterech dużych państw i w pewnym stopniu państw średnich (Hiszpania, Polska) w kontekście zwiększania liczby państw członkowskich, zwłaszcza małych.

Po rozszerzeniu UE o 10 państw (umownie: system nicejski, wchodzący w życie 1 listopada 2004 r.) całkowita liczba głosów ważonych wynosi 321⁸, a próg większości kwalifikowanej 232

⁷ Pomijam tu tzw. kompromis z Ioanniny (Decyzja Rady z 29.03.1994 r. dotycząca podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, zmieniona decyzją z 1.01.1995 r. – JO C 105 z 13.04.1994, s. 1 oraz JO C 1 z 1.01.1995). O kompromisie tym zob. L. Jesień (przyp. 3), s. 166–167.

⁸ Traktat o przystąpieniu: Akt przystąpienia, art. 12 ust. 1, stanowi, iż z dniem 1 listopada 2004 r. w artykule 205 Traktatu WE:

<(i) ustęp 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Jeżeli przyjęcie uchwały przez Radę wymaga większości kwalifikowanej, głosy jej członków ważne są następująco: Belgia 12, Republika Czeska 12, Dania 7, Niemcy 29, Estonia 4, Grecja 12, Hiszpania 27, Francja 29, Irlandia 7, Włochy 29, Cypr 4, Łotwa 4, Litwa 7, Luksemburg 4, Węgry 12, Malta 3, Niderlandy 13, Austria 10, Polska 27, Portugalia 12, Słowenia 4, Słowacja 7, Finlandia 7, Szwecja 10, Zjednoczone Królestwo 29.

Uchwały Rady wymagają do ich przyjęcia co najmniej 232 głosów „za”, oddanych przez większość jej członków, jeżeli niniejszy Traktat wymaga, aby były przyjęte na wniosek Komisji;

głosy (czyli 72,3%), jednak muszą się na nią składać głosy co najmniej połowy państw członkowskich (czyli 13 z 25 państw) w przypadku, gdy Rada stanowi na wniosek Komisji, jeśli zaś bez wniosku, to na większość tę musi się składać 2/3 państw.

Zasadniczym kryterium większości kwalifikowanej jest osiągnięcie 72,3% głosów ważonych. Okazało się jednak, iż po zwiększeniu liczby członków do 25 państw dla uzyskania tej większości wystarczy 11 najsilniejszych pod względem liczby głosów państw – ustanowiono więc dodatkowo próg połowy liczby państw członkowskich.

Traktat nicejski przewiduje ponadto, iż w przypadku podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów każdy członek Rady może złożyć wniosek o sprawdzenie, czy większość ta reprezentuje przynajmniej 62% całkowitej liczby ludności Unii. Wynika to z faktu, iż w systemie nicejskim próg 72,3% głosów ważonych można by osiągnąć wbrew woli trzech spośród czterech największych państw, czyli wbrew woli państw reprezentujących ok. 40% ludności UE.

Cztery największe państwa UE (w składzie 25 państw) reprezentują ok. 57% ludności UE, natomiast uwzględniając Hiszpanię i Polskę sześć największych państw to reprezentacja ok. 74,4% ludności UE (Niemcy 18,2%, Wielka Brytania 13,1%, Francja 13,0%, Włochy 12,7%, Hiszpania 8,7% i Polska 8,5%)⁹.

System nicejski ustala zatem trzy kryteria: jak dawniej próg głosów ważonych (72,3%) oraz dwa nowe – próg liczby państw (50%) i próg ludnościowy (62%).

Do zablokowania projektu decyzji potrzeba 90 głosów (28% ogólnej liczby głosów), czyli wystarczą głosy:

- trzech dużych państw plus jednego (jakiegokolwiek) państwa albo
- dwóch dużych państw plus jednego średniego (Hiszpanii albo Polski) plus jednego nie najmniejszego państwa, albo
- dwóch dużych państw, a przy braku poparcia ze strony Hiszpanii albo Polski dwóch mniejszych państw plus jedno.

Liczbowo winno to być zatem przynajmniej cztery lub pięć państw. Perspektywa ta jednak ulega zmianie, jeśli uwzględnić, że wystarczy liczba państw reprezentujących 38,1% populacji UE, by utworzyć mniejszość blokującą, a zatem wystarczą głosy:

- trzech dużych państw albo
- dwóch dużych (w tym Niemiec) i jednego średniego (Polska albo Hiszpania),

W innych przypadkach, decyzje Rady wymagają do ich przyjęcia co najmniej 232 głosów "za", oddanych przez co najmniej dwie trzecie jej członków.”;

(ii) dodaje się ustęp w brzmieniu:

„4. Jeżeli przyjęcie decyzji przez Radę wymaga kwalifikowanej większości głosów, członek Rady może złożyć wniosek o sprawdzenie czy Państwa Członkowskie stanowiące kwalifikowaną większość reprezentują przynajmniej 62% całkowitej liczby ludności Unii. Jeżeli zostanie wykazane, iż warunek powyższy nie został spełniony, przedmiotowej decyzji nie przyjmuje się”>.

⁹ W składzie 27 państw (ludność UE łącznie 481,179 mln), ludność Niemiec wyniesie 17,04%, Wielkiej Brytanii 12,31%, Francji 12,25%, Włoch 11,97%, Hiszpanii 8,18% i Polski 8,03%.

czyli liczba państw jest identyczna jak w systemie przednicejskim¹⁰.

Przy tym progu znaczenie Polski nie wynika jednak z 27 głosów ważonych, lecz z liczby ludności (podobnie jak w systemie proponowanym przez Konwent).

System decyzyjny z Nicei jest w pewnym stopniu przypadkowy i wynika z kryzysu w stosunkach francusko-niemieckich w grudniu 2000 r., kiedy to Francja nie godziła się, aby odejść od równej liczby głosów Paryża i Berlina w Radzie¹¹. Wtedy to dały o sobie znać egoizmy, wypominane dziś głośno przez Francję i Niemcy innym państwom; w kontekście Polski doszło nawet do częściowego pomieszczenia *force de frappe* z *faute de frappe*. Perypetie Konwentu i IGC w latach 2002–2003 zawdzięczamy zatem między innymi specjalnemu „wzlotowi ducha europejskiego” w Nicei. Mimo chaotyczności, szczyt nicejski zakończył się kompromisem co do sposobu podejmowania decyzji w Radzie. Jednak już wtedy niektóre państwa oceniały ten wynik negatywnie i wiadomo było, że pojawią się żądania korekty tego systemu. Nie było to tajemnicą również dla polityków polskich.

I-3.4. Zaproponowany przez Konwent w projekcie traktatu konstytucyjnego system tzw. podwójnej większości zmienia zasadniczo kryteria ważenia głosów w Radzie. Zgodnie z art. 24 projektu traktatu konstytucyjnego:

1) jeżeli Rada Europejska lub Rada Ministrów podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, taką większość stanowi większość państw członkowskich (50% czyli 13 z 25 państw), reprezentująca co najmniej trzy piąte (60%) ludności Unii;

2) jeżeli traktat konstytucyjny nie wymaga, aby Rada Europejska lub Rada Ministrów stanowiły na wniosek Komisji lub jeżeli Rada Europejska lub Rada Ministrów nie stanowi z inicjatywy Ministra Spraw Zagranicznych Unii, to wymaganą większość kwalifikowaną stanowią dwie trzecie Państw Członkowskich, reprezentujących co najmniej trzy piąte ludności Unii;

3) postanowienia ustępów 1 i 2 wchodzi w życie 1 listopada 2009 roku, po przeprowadzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z postanowieniami artykułu 19.

Dla osiągnięcia progu większości państw każde z nich dysponuje jednym głosem, chociaż jego wartość prawna o tyle nie jest jednakowa, iż zależy od tego, czy w gronie większości znalazły się

¹⁰ W tzw. systemie przednicejskim cztery największe państwa dysponują 45,9% głosów ważonych przy progu kwalifikowanej większości na poziomie 71,3% głosów ważonych, natomiast w systemie nicejskim (po rozszerzeniu) dysponują one 36,1% głosów ważonych (próg kwalifikowanej większości – 72,3% głosów ważonych), jeśli natomiast dodać głosy Hiszpanii i Polski, to sześć największych państw dysponuje 52,9% głosów.

¹¹ Szczyt nicejski, niezbędny dla postępów w procesie rozszerzania UE, trzeba było zatem ratować przy pomocy różnych protez. Na sporze francusko-niemieckim skorzystała wtedy początkowo Hiszpania, która życzyła sobie liczby głosów zbliżonej do największej czwórki. Francja popierała to dążenie widząc w Hiszpanii sojusznika na południowej flance wpływającego na tworzenie przeciwwagi dla Niemiec. Gdy Niemcy nie godziły się na takie rozwiązanie, powstało zagrożenie dla powodzenia szczytu, który miał otwierać drogę do rozszerzenia UE głównie na państwa EŚW. W tej sytuacji Niemcy uzależniły zgodę na 27 głosów dla Hiszpanii od przyznania tej samej liczby Polsce (przy 29 głosach dla każdego z czterech największych państw UE). Jednocześnie Niemcy uzyskały gwarancję, że dla większości kwalifikowanej potrzeba będzie państw reprezentujących co najmniej 62% całej ludności UE.

państwa reprezentujące 60% ludności. I tak 20 państw może być za, a pięć przeciw – decyzja nie dojdzie jednak do skutku, ponieważ grupa 20 państw nie reprezentuje 60% ludności. Wbrew niektórym poglądom, jest to również system głosów ważonych, tylko przy pomocy innej metody.

W systemie Konwentu próg ludnościowy dla utworzenia mniejszości blokującej jest podobny jak w systemie nicejskim – kryterium demograficzne wynosi odpowiednio 38 lub 40 procent ludności UE. W systemie przednicejskim i nicejskim (w przypadku nicejskim pomijając dodatkowe kryterium demograficzne) próg mniejszości blokującej wynosi ok. 27–28% głosów ważonych, natomiast w systemie Konwentu wzrasta on do 40% głosów inaczej ważonych, przy czym – co istotne – w ostatnim przypadku procent głosów dużych państw rośnie (skutek proporcjonalności do liczby ludności), redukuje się natomiast znacząco rola licznych małych państw.

W porównaniu do systemu nicejskiego odnotować należy pewne przesunięcie akcentu, bowiem dla utworzenia mniejszości blokującej potrzeba głosów:

- trzech dużych państw (w tym Niemiec) albo
- dwóch dużych państw (w tym Niemiec), jednego średniego (Polska albo Hiszpania) i jednego nie najmniejszego¹².

Widoczne jest w porównaniu do formuły nicejskiej pewne utrudnienie w tworzeniu mniejszości blokującej oraz wzmocnienie Niemiec i osłabienie pozycji Polski i Hiszpanii. Tendencja ta utrzyma się w przypadku rozszerzenia UE do 27 państw.

Jeśli idzie o utworzenie większości kwalifikowanej, to w systemie przednicejskim oraz nicejskim (w tym ostatnim przypadku przy wyłączeniu progu ludnościowego, który zmienia całą konfigurację) liczba państw tworzących większość wynikała z wagi ich głosów, co oznacza, że im mniejsza liczba państw, tym każde z nich winno dysponować większą liczbą głosów. W składzie 15 państw próg 71,3% głosów ważonych osiągnąć mogło *de facto* osiem najsilniejszych pod względem głosów ważonych państw czyli ponad połowa (wymóg ten jednak nie pojawiał się formalnie w traktacie). W systemie nicejskim (w składzie 25 państw) dodano kryterium 50% liczby państw członkowskich, bowiem okazało się, że większość 72,3% głosów ważonych można osiągnąć głosami mniej niż połowy liczby państw członkowskich (11 największych pod względem liczby głosów państw).

System Konwentu likwiduje wymóg 72% głosów ważonych i pozostaje przy dwóch kryteriach, znanych z traktatu nicejskiego: 60% ludności oraz 50% państw członkowskich. Biorąc pod uwagę b. rzadkie teoretycznie przypadki, w których 72% głosów ważonych nie pokrywa się z 60% unijnej ludności, a także uwzględniając tzw. kompromis z Ioanniny oraz praktykę podejmowania decyzji w Radzie, można by uznać, iż likwidacja progu 72% głosów ważonych nie ma większego znaczenia.

Jest jednak pewna różnica, która sprawia, iż osiągnięcie większości kwalifikowanej może być nieco łatwiejsze. Otóż w systemie Konwentu (w odróżnieniu od formuły nicejskiej) na większość (50%) liczby państw składać się mogą – oprócz niektórych państw dużych, które ułatwiają

przekroczenie progu demograficznego – dowolne (nawet najmniejsze) państwa, z których każde dysponuje 1 głosem, liczącym się przede wszystkim w tej konstelacji, a nie przy tworzeniu progu demograficznego. Tu widać pewną, choć nie rewolucyjną różnicę, w stosunku do poprzednich formuł.

Zmieniając kryteria ważenia głosów, system podejmowania decyzji w Radzie zaproponowany przez Konwent odchodzi od pierwotnego systemu zdefiniowanej nieformalnie i politycznie równowagi między poszczególnymi grupami państw. Charakterystyczne jest w nim bezpośrednie nawiązanie do kryterium ludnościowego, łagodzonego tylko przez wymóg odpowiedniej większości liczby państw członkowskich, i dopuszczenie tym samym do zróżnicowania wagi głosów między Francją a Niemcami. Pamiętać jednak należy, iż zmiana ta datuje się od traktatu nicejskiego, który wyraźnie rozpoczął faworyzowanie państw dużych i średnich (w tym Polski) ze względu na kryterium demograficzne.

Zmiana ta, istotna pod względem kryteriów ważenia głosów, nie przynosi jednak radykalnych skutków co do warunków osiągnięcia większości oraz blokującej mniejszości. Zakładając, iż pozycję negocjacyjną determinuje w znacznym stopniu możliwość tworzenia koalicji blokującej, to przegląd wariantów tej mniejszości wskazuje, iż w ostatniej dekadzie – nawet w kontekście zmiany kryteriów ważenia głosów w formule Konwentu – nie nastąpiły tu od strony skutków rewolucyjne zmiany, również z polskiej perspektywy.

Trzeba też pamiętać, iż odejście od formuły nicejskiej do formuły podwójnej większości nie oznacza, iż wpływ Polski zmienia się radykalnie, np. że Polska posiadała samodzielnie prawo weta, a teraz byłaby go pozbawiona. Otóż dla zablokowania decyzji Polska zawsze potrzebowała małej koalicji, najlepiej z udziałem co najmniej dwóch dużych państw. Z tego punktu widzenia zmiana nie ma więc charakteru drastycznego, jak niektórzy sądzą albo im się sugeruje.

I-3.5. W odejściu od formuły spłaszczonych politycznie głosów ważonych ku kryterium demograficznemu niektórzy dostrzegają większą przejrzystość i wzmocnienie legitymacji demokratycznej Rady. Argumentacja ta wydaje się co najmniej powierzchowna¹². Jest bowiem rzeczą oczywistą, że bezpośrednie zastosowanie kryterium demograficznego dla procesu decyzyjnego w Radzie nie ma wiele wspólnego z demokracją, że bardzo wyraźnie różnicuje państwa członkowskie i minimalizuje faktycznie znaczenie państw mniejszych.

¹² Koalicja Niemiec, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii gromadzi równo 40% ludności, czyli znajduje się na granicy mniejszości blokującej, jednak w składzie 27 państw procent demograficzny tej grupy obniży się.

¹³ “Regarding transparency, the double majority of the draft Constitution most definitely does *not* deserve to be termed transparent. It is indeed opaque in its effects. For we ask: what exactly is the implication for the distribution of power between member states? No-one, not a Council minister, not an EU citizen, can give an immediate answer to this question. One needs to have a grounding in the calculation of power indices, and we will encounter an area of contested answers in so doing”, B. Felderer, I. Paterson, P. Silárszky, Draft Constitution: The Double Majority Implies a Massive Transfer of Power to the Large Member States – Is this Intended? Institute for Advanced Studies, Vienna, June 2003, s. 3 – http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0475_r_en.pdf.

Formuły politycznej równowagi ważenia głosów, trudne wprowadzić w adaptacji przy kolejnych rozszerzeniach, nie są mniej sprawiedliwe niż bezpośrednie odwołanie się do kryterium ludnościowego, które faworyzuje bez wątpienia cztery duże i dwa średnie państwa. Odwołując się do demokracji pamiętać też trzeba o dwóch sprawach: po pierwsze, Unia nie jest państwem (również państwem federalnym); po drugie, jednym z istotnych elementów demokracji jest nie tylko uznanie woli większości, lecz również odpowiednia ochrona mniejszości. Z tej perspektywy, kryterium demograficzne nie wydaje się zawsze idealne.

Okazuje się też w świetle analizy matematycznej, iż „wpływ każdego obywatela Unii na wynik głosowania w Radzie będzie taki sam, jeżeli waga głosów danego kraju w Radzie UE będzie w przybliżeniu proporcjonalna do pierwiastka z liczby jego obywateli, nie zaś do liczby obywateli. Fakt ten znany jest doskonale analitykom zajmującym się teorią głosowania, ale został zignorowany przez autorów projektu konstytucji”¹⁴.

Wydaje się ponadto, że problem demokracji w UE¹⁵ dotyczy w większym stopniu relacji między porządkami prawnymi, w tym legitymacji prawodawcy unijnego oraz jednorazowego, blankietowego upoważnienia do stanowienia prawa, którego udziela parlament krajowy w momencie zgody na ratyfikację traktatu unijnego. W przypadku głosowania w Radzie nie chodzi – wbrew uproszczonym opiniom – o demokrację (której w tym systemie nigdy nie będzie w znaczeniu prawa krajowego), lecz o rozsądnie zróżnicowaną równowagę wpływów. Nie jest jednak prawdziwe ani też potwierdzone przez praktykę innych organizacji, iż najlepszym wskaźnikiem demokracji jest przyznanie liczby lub wagi głosów wprost proporcjonalnie do liczby ludności¹⁶.

I-3.6. Specyficzne warianty ważenia głosów i ustawienie progów większości nie są pierwotną przyczyną takiego lub innego układu sił, a jedynie narzędziem dla wcześniejszych decyzji politycznych, wyznaczających ogólne cele i parametry. Nie należy się więc dać uwieść tylko technice, bowiem w kontekście podejmowania decyzji w Radzie wyznaczony cel (sprawność decyzyjną przy jednoczesnym uniknięciu nadmiernej dominacji kilku państw) osiągnąć można metodą podwójnej większości, modyfikacją uprzedniego systemu głosów ważonych oraz innymi metodami¹⁷. Również w ramach podwójnej większości mieszczą się różne warianty, np. 60%

¹⁴ W. Słomczyński, K. Życzkowski, Czy warto umierać za Niceę? – prawda i mity, *Rzeczpospolita*, 30.01.2004.

¹⁵ Zob. np. P. Craig, G. de Búrca (przyp. 1), s. 167–176.

¹⁶ W tym sensie b. kanclerz RFN, H. Kohl – Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten wäre schädlich. Ein Gespräch mit dem ehemaligen Bundeskanzler Helmut Kohl über die Europäische Union und ihre Ziele, über die Türkei und weitere Anwärter, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.01.2004, s. 5: „Wir müssen uns von der Vorstellung lösen, die Größe eines Landes müsse sich präzise im Anteil der Stimmen widerspiegeln. Von Beginn an, also seit den Römischen Verträgen 1957, gaben weder die Stimmen im Ministerrat noch die Anzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament exakt die Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes wieder. (...) Im übrigen gilt: Der Einfluss eines Landes hängt von seiner Wirtschaft, seiner Kultur und seinem Ansehen insgesamt ab, nicht nur von seiner Demographie”.

¹⁷ W niektórych organizacjach przyznaje się równą pulę głosów kilku grupom państw, przy czym w ramach danej puli stosuje się metodę głosów ważonych (np. międzynarodowe umowy surowcowe); w innych przypadkach dla spłaszczenia nadmiernych różnic w głosach ważonych przyznaje się każdemu państwu

państw i 50% ludności, wariant dwa razy 50% oraz dwa razy 60%, a także 50% państw i 2/3 ludności. Twierdzenie, że tylko podwójna większość albo system nicejski są najlepsze trąci manipulacją.

I-4. Z punktu widzenia państw członkowskich ważny jest ich wpływ na podejmowanie decyzji, w tym relacja między głosami poszczególnych krajów oraz układ sił w Radzie. Liczba lub waga prawna głosów poszczególnych państw nie jest jednak identyczna z siłą tego głosu (tych głosów) jako elementem kształtującym koalicje większościowe. Stosując odpowiednie metody matematyczno-statystyczne, uzyskuje się wskaźnik siły głosu, określający prawdopodobieństwo decydującego wpływu danego państwa na kształtowanie się koalicji większościowych¹⁸.

Wspomniane metody obliczeń są przydatne, dają jednak potencjalny, lecz nie rzeczywisty obraz głosowania. Uzmysłwić to sobie można najlepiej na przykładzie dziesięciu poruszających się w tym samym czasie po tej samej jezdni pojazdów (ciężarówek, samochodów dostawczych i samochodów osobowych oraz motocykli). Prawdopodobieństwo kolizji między nimi ustalić można w drodze matematycznej formuły, w rzeczywistości jednak zwiększa się ono lub zmniejsza w zależności od kierunku poruszania się pojazdów, ich stanu technicznego, poziomu umiejętności kierowców, pogody, stanu nawierzchni itp.

Ponadto, w matematycznych analizach występują koalicje państw, które b. rzadko (jeśli w ogóle) pojawiają się w praktyce podejmowania decyzji, np. dawne państwa członkowskie versus nowe państwa członkowskie, państwa zainteresowane tzw. ścianą wschodnią versus państwa zainteresowane Afryką Płn., państwa małe versus państwa duże. W poszczególnych obszarach kompetencji UE koalicje zależą np. od interesów w konkretnej dziedzinie albo od tworzenia

równą liczbę tzw. głosów podstawowych, do których dolicza się następnie głosy ważne (np. Azjatycki Bank Rozwoju, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju w ramach grupy Banku Światowego).

¹⁸ Na ten temat zob. przykładowo R. Baldwin and M. Widgren, *The Draft Constitutional Treaty's Voting Reform Dilemma. With Postscript of 7 December 2003*, CEPS Policy Brief, No. 44 November 2003 – http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1075; D. Leech, *The Utility of the Voting Power Approach*, June 2003, Warwick Economic Research Paper number 678; R. Baldwin and M. Widgren, *Decision-Making and the Constitutional Treaty. Will The IGC Discard Giscard?* CEPS Policy Brief, No. 37/August 2003, http://heiwww.unige.ch/~baldwin/papers/Decisionmaking_and_theCT.pdf; B. Felderer i inni (przyp. 13); J. A. Emmanouilidis and Th. Fischer, *Answering the Question of Power from a European Perspective. A Comparison Between the Voting Procedures of Nice and the Convention's Draft Constitution*, 04/2003 – <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/spotlight.htm>; B. Plechanovová, *The Treaty of Nice and the Distribution of Votes in the Council – Voting Power Consequences for the EU after the Oncoming Enlargement*. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 7 (2003) No. 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-006a.htm> (Date of Publication: 6.05.2003); N.-G. Andjiga, F. Chantreuil, D. Lepelley, *La mesure du pouvoir de vote* (Institut national de la recherche agronomique, Rennes), Working Paper 03–01, January 2003 – <http://www.rennes.inra.fr/economie/pdf/WP03-01.pdf>; D. Leech, *Designing the voting system for the Council of the European Union*, *Public Choice*, vol. 113 (2002), s. 437–464; T. Legge, *Institutional Change – The Effect on Small States*, Institute of European Affairs 2002 (Dublin, Ireland); E. Vaudo, L. Linares-Calduch, F. Mazurelle, A. Diekmann, *Casting Your Vote in ESA – Now and in the Future*, *ESA Bulletin* 112 – November 2002; K. Midgaard, *Schemes of Voting Weight Distributions in the EU: Possible and Actual Justifications*, ARENA Working Papers WP 99/25; R. Levinský, P. Silársky, *Voting Power and Coalition Formation: The Case of the Council of the EU*, Institute for Advanced Studies, Vienna, *East European Series*, nr 56, marzec 1998; I. Paterson, *Vote Weighting in the European Union. Confronting*

swoistych pakietów, gdzie jedno państwo przyłącza się do koalicji tylko po to, by uzyskać później ustępstwa w zupełnie innej dziedzinie. Tych dodatkowych czynników (często politycznych) nie sposób skwantyfikować, stąd matematyczne metody obliczania prawdopodobieństwa koalicji są pomocne, lecz nie rozstrzygające. Winny być one w miarę możliwości uzupełniane analizami politycznymi, tzn. badaniem w jakich dziedzinach poszczególni aktorzy mają zbliżone interesy.

Z analiz matematycznych wynika wszakże jednoznacznie, że – w porównaniu z wcześniejszymi formułami podejmowania decyzji w Radzie – podział głosów i próg większości kwalifikowanej przyjęte w traktacie nicejskim dla Unii w składzie 25 państw obniżają do najniższego poziomu w historii UE wskaźnik prawdopodobieństwa zawiązywania się koalicji większościowych¹⁹. W porównaniu z systemem nicejskim formuła Konwentu ułatwia (potencjalnie) podejmowanie decyzji.

Z analiz matematycznych wynika też, że:

- formuła nicejska po rozszerzeniu UE na 25 państw – w porównaniu z systemem przednicejskim – zmienia siłę głosu w podejmowaniu decyzji na korzyść czterech dużych państw (zwłaszcza Niemiec) oraz dwóch średnich (Hiszpania i Polska)²⁰,
- formuła Konwentu korzystna jest – w porównaniu z systemem przednicejskim – dla siły głosu sześciu największych państw (choć w nieco mniejszym dla Hiszpanii i Polski)²¹,
- formuła Konwentu faworyzuje – w porównaniu z systemem nicejskim – cztery duże państwa (zwłaszcza Niemcy) i osłabia siłę wpływu prawie wszystkich pozostałych państw, w tym państw średnich, czyli Hiszpanii i Polski (zyskuje bardzo nieznacznie kilka państw najmniejszych)²².

Uważa się nie bez racji, iż w systemie nicejskim nadreprezentowane są Hiszpania i Polska, system Konwentu z kolei uprzywilejowuje wielką czwórkę, osłabiając relatywnie Polskę i Hiszpanię²³. Oba systemy faworyzują jednak państwa duże i średnie. Wspomniane różnice siły głosu w poszczególnych formułach podziału głosów nie zmieniają jednak zasadniczo

the Dilution of Representation?, Institute for Advanced Studies, Vienna, East European Series, nr 54, styczeń 1998.

¹⁹ R. Baldwin and M. Widgren, Decision-Making (przyp. 18), s. 7; R. Baldwin and M. Widgren, The Draft (przyp. 18), s. 5.

²⁰ R. Baldwin and M. Widgren, The Draft (przyp. 18), s. 4.

²¹ R. Baldwin and M. Widgren, The Draft (przyp. 18), s. 7.

²² R. Baldwin and M. Widgren, Decision-Making (przyp. 18), s. 10.

²³ Zob. Lionel Mabile – *Le Monde* z 29.11.2003 oraz *Libération* z 28.11.2003. W tym sensie również D. Leech, Designing (przyp. 18), s. 459–461: „The findings of the analysis of fair weights are: first, that the weights laid down by the Nice Treaty are approximately proportional to the voting power they represent; second, that they are close to being fair for most members; third, that German and Romanian citizens will be under-represented, Spanish and Polish citizens over-represented. The results of the analysis of the threshold are: first, that the power of the Council to act will be very small because of the high level at which the threshold has always been set (about 71%) and will continue to be set unless the treaty is amended; second, the Treaty’s provision to raise it to almost 74% when many new members join makes this aspect considerably worse; third, there is a trade-off between individual member countries’ blocking powers and the power of the Council to act, but a direct relation between a country’s overall measure of power and the power of the Council to act. The main conclusion of this analysis is that decision making within the Council of

podejmowania decyzji w Radzie. Jest to raczej pewne przesunięcie akcentów na korzyść państw dużych i średnich kosztem państw mniejszych, których pojedynczy głos liczy się głównie jako element tworzący 50% liczby państw członkowskich.

Z powyższych uwag wynika, że zarówno system nicejski, jak i system Konwentu wymagałyby pewnych korekt. Francja i Niemcy, wspomagane przez przewodniczącego Konwentu, nie dopuściły jednak do rzetelnej debaty na ten temat.

I-5. W perspektywie rozszerzenia Unii do 25–27 państw problemem staje się zapewnienie jej sprawnego funkcjonowania, które statystycznie rzecz biorąc stać się może trudniejsze wraz z rozszerzeniem o kolejne 10 państw. Ważną rolę w ocenie procesu decyzyjnego odgrywa praktyka. W przypadku Unii formalne głosowania w Radzie należą do wyjątków²⁴, regułą jest natomiast poszukiwanie kompromisów nawet wtedy, gdy istnieje faktycznie kwalifikowana większość. Nie da się też stwierdzić, iż w praktyce istnieją stałe koalicje, a zwłaszcza trzech lub czterech tzw. dużych państw.

Dotychczasową praktykę umacniały w pewnym stopniu pozatraktatowe ustalenia, sprzyjające „duchowi blokady”. Początek takiemu rozumieniu interesów dał nie kto inny, jak Francja przy okazji rozszerzania głosowania większością kwalifikowaną na niektóre dziedziny (w tym politykę rolną). W 1965 r. Francja po prostu bojkotowała posiedzenia Rady (polityka pustego fotela), zastrzegając sobie wyraźnie możliwość blokowania większościowych decyzji Rady ze względu na tzw. ważny interes narodowy²⁵. Kryzys zażegnano w tzw. kompromisie luksemburskim ze stycznia 1966 r., (określanym też mianem *agreement to disagree*). Swoistą kontynuacją tej praktyki (tym razem na rzecz państw unijnego południa) był kompromis z Ioanniny z 1994 r.²⁶ Wg oficjalnych źródeł unijnych, ten ostatni przestaje obowiązywać w 2004 r. wraz z rozszerzeniem UE, natomiast obowiązywanie kompromisu luksemburskiego pomija się dyskretnym milczeniem²⁷.

W praktyce głosowania w Radzie mamy do czynienia ze stałym poszukiwaniem konsensu i sojuszników. Na ten stan rzeczy spoglądać można z dwojakiej perspektywy: przeciąga się niekiedy podejmowanie decyzji w oparciu o tzw. najmniejszy mianownik, z drugiej zaś nie powstaje atmosfera systematycznego narzucania rozwiązań w formalnym głosowaniu. Praktyka nie

the European Union is likely to remain rigid because of members' being overly concerned with their own blocking powers, and for this to get worse with every enlargement”.

²⁴ Przed laty pisałem o praktyce głosowania w Radzie i nie uległa ona do dziś zasadniczej zmianie, zob. J. Kranz, *Le vote dans la pratique du Conseil des ministres des Communautés européennes*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, nr 3, s. 403–430.

²⁵ Wariant tej koncepcji odnaleźć można w dziedzinie unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przy czym w tej akurat dziedzinie regułą jest jednomyślność, a większość kwalifikowana wyjątkiem od reguły. Wg art. 23 ust. 2 TUE „Głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadcza, że z ważnych względów polityki krajowej, które musi określić, zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie”. Podobnie art. III-201 projektu traktatu konstytucyjnego.

²⁶ Zob. przyp. 7.

²⁷ Question écrite E-1109/01 (2001/C 364 E/052) z 9.04.2001.

dostarcza też dowodów automatycznej dominacji Francji i Niemiec, a nawet czterech dużych państw, nie są one bowiem w stanie samodzielnie narzucić innym konkretnych rozwiązań.

Rozstrzygające znaczenie dla przyszłości ma odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu przetrwa – po planowanym w 2004 r. rozszerzeniu UE – praktyka konsensu? Wyjść należy raczej z założenia, iż dotychczasowa praktyka utrzyma się. Nie wyklucza to nieznacznego zwiększenia się przypadków formalnego głosowania, jednak nie będzie to siłowe formowanie koalicji przeciwko innym, zwłaszcza w sprawach ważnych. Biorąc pod uwagę setki aktów prawnych uchwalanych rocznie przez UE, uczynienie z głosowania reguły prowadzić by mogło do powstania niebezpiecznej dla wszystkich (również dla tzw. państw dużych) maszyny głosującej, a w konsekwencji do prób „odgrywania” się.

Jest to oczywiście hipoteza, praktyka zależy bowiem przede wszystkim od woli politycznej państw. Wg niektórych opinii, dotychczasowa praktyka unikania głosowania w UE jest pochodną wysokiego progu większości kwalifikowanej, a tym samym niższy próg formuły Konwentu miałby nieść ryzyko zwielokrotnienia liczby głosowań²⁸. Pogląd ten raczej rozmija się z rzeczywistymi przyczynami praktyki unijnej.

Można jednak zapytać, po co ta walka o sposób ważenia głosów i progi większości? Otóż postanowienia traktatowe mają w znacznym stopniu charakter zabezpieczający przed blokadami, a jednocześnie wymuszający kompromisy. W tym celu państwa walczą nie tylko o odpowiednią liczbę lub walor prawny głosów, lecz również o odpowiednie progi większości kwalifikowanej, z naciskiem na możliwość blokady w małym gronie. Traktat zezwala na podjęcie decyzji większościowej, jednak w praktyce jest to rzadkość. Nadużywaniu praktyki konsensu można w wyjątkowych wypadkach położyć kres podejmując decyzję w głosowaniu.

Liczba lub waga głosów nie jest zatem bez znaczenia, ale raczej przy tworzeniu koalicji, które służą nie tyle formalnym głosowaniom, co wypracowaniu kompromisu. Na pozycję danego państwa w UE wpływają również inne czynniki, jak siła gospodarcza, sprawność administracyjna, znaczenie w polityce międzynarodowej, dorobek kulturowy itp. Praktyka operacyjnych organizacji międzynarodowych dowodzi, że we wszystkich z nich głosowanie należy do rzadkości.

Tzw. państwa duże, a zwłaszcza Niemcy, Francja i Wielka Brytania, dysponują faktycznie większym wpływem niżby to matematycznie wynikało z liczby głosów. Tego się nie da zmienić. Dbać jednak trzeba o to, by koalicje wokół tych państw powstawały w ścieraniu się poglądów oraz by zapewnić odpowiedni udział Komisji jako tzw. organu ponadnarodowego.

W przypadku Polski należy mieć też świadomość, że nie stajemy się członkiem Unii, by zapewnić sobie jak najlepszą pozycję w tworzeniu mniejszości blokującej, by Unię zwalczać lub ją samodzielnie reformować – takie myślenie stawiałoby nas z góry na straconej pozycji. Nie wystarczy więc postawić na liczbę głosów oraz na obronę suwerenności. Nawiasem mówiąc, również pojmowanie suwerenności nie może się sprowadzać do tezy, iż członkostwo w Unii

²⁸ J. Truszczyński, Bronimy Nicei, *Gazeta Wyborcza*, 28.11.2003.

narusza suwerenność, bo przy takim rozumowaniu suwerenne byłyby przede wszystkim Korea Północna lub Kuba, a najbardziej niesuwerenne państwa UE²⁹.

I-6. Powyższe rozważania zamknąć można ogólnym wnioskiem, iż proponowana od 2009 r. zmiana systemu głosowania w Radzie nie wydaje się na tyle radykalna i na tyle szkodliwa dla Polski, by rząd polski musiał zajmować wobec niej tak sztywne i tak negatywne stanowisko. Nawet oceniając negatywnie system Konwentu, nie należy stawiać tylko na jeden rodzaj polskiej reakcji i ograniczać sobie przedwcześnie pole manewru.

II.

Uwzględniając powyższe uwagi, należy się zastanowić, dlaczego rząd polski postanowił „umierać za Niceę”; dlaczego dla niektórych opozycjonistów każdy bagnet jest dobry w obronie tak pojmowanego interesu narodowego, także bagnet Leszka Millera; dlaczego z kolei Miller trzyma się tak kurczowo sejmowego frontu jedności narodu? Jak definiować interes narodowy? Co rząd polski zyskuje, a co traci, jakie ma środki nacisku?

Sądzić należy, iż zaistniała sytuacja wynika z dość niezwykłego splotu przyczyn zewnętrznych i wewnętrznych, niektórych uzasadnionych, innych zaś mało racjonalnych. Wśród czynników zewnętrznych wymienić należy paternalizm przywództwa w UE, postrzeganie rozszerzania UE jako nieprzyjemnej konieczności, a także narastanie egoizmów, wynikających m.in. ze słabości rozwoju gospodarczego i społecznego niektórych państw członkowskich. Po stronie polskiej przyczyn należy szukać w różnego rodzaju błędach rządu i opozycji.

II-1. Cały spór wydaje się przy tym o tyle paradoksalny, że nicejski system głosowania nie ulega przez najbliższych kilka lat zmianie, a więc również po wejściu Polski i rozszerzeniu o 10 państw. Wg traktatu nicejskiego system ten ma być stosowany do momentu przyjęcia 28 państwa członkowskiego, wg projektu traktatu konstytucyjnego do 2009 r. Wejście w życie systemu nicejskiego (jesień 2004 r.) po rozszerzeniu UE do 25 państw nie musi od razu oznaczać katastrofy dla procesu decyzyjnego w Unii. Ci, którzy nią straszą, zapominają, że gdyby się na taką katastrofę poważnie zanosilo, inspiratorzy podwójnej większości zażądałoby zapewne szybszego jej wejścia w życie niż w 2009 r. Natomiast ci, którzy straszą katastrofą dla Polski lub Hiszpanii, zapominają często poinformować publiczność, że „klęska” ta nastąpi dopiero mniej więcej za pięć lat.

Dążenie do określenia w traktacie konstytucyjnym zasad głosowania w Radzie jest o tyle celowe, że ogranicza pole konfliktu w przyszłości, zwłaszcza przy kolejnych rozszerzeniach Unii, które wymagałyby zmiany zasad głosowania w traktacie akcesyjnym albo uprzedniej rewizji

²⁹ Zob. J. Kranz, Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe, w: W. J. Wołpiuk (red.), Spór o

traktatu unijnego³⁰. Innymi słowy, dąży się do unikania debaty o podziale głosów przy kolejnych rozszerzeniach UE. Przyszłość pokaże, czy i na ile myślenie to oraz powiązanie głosów państw z kryterium demograficznym przetrwa próbę czasu. Niektórzy przytaczają w tym kontekście ew. członkostwo Turcji i jego wpływ na proponowany system podwójnej większości³¹. Członkostwo Turcji to jednak kwestia co najmniej kilkunastu lat.

W reakcji na nową propozycję głosowania w Radzie politykę polską zbytnio poniosły emocje, zabrakło zaś chłodnej kalkulacji³². Podstawowe pytanie dotyczy tego, czy w ogóle warto było toczyć bój o nicejską formułę głosów. Otóż istniały powody zewnętrzne i wewnętrzne, dla których rząd mógł bronić tej formuły. Czy musiał, jak dalece i w jaki sposób? – tu pojawiają się wątpliwości. Co więcej – jeśli już musiał, to mógł inaczej. Zabrakło jednak pogłębionej i wszechstronnej analizy politycznej. Pierwsze reakcje rządu w połowie 2003 r. wynikały z pobieżnych analiz matematycznych oraz reakcji części opozycji.

Dyplomacja pozbawiona zaplecza koncepcyjno-analitycznego ma nieuchronnie trudności ze zdefiniowaniem niektórych priorytetów i skupia się siłą rzeczy na doraźnej reakcji. Widoczne były też niedostatki informacji oraz brak debaty publicznej, która w szczytowej formie pojawiła się na kilka tygodni przed grudniowym spotkaniem w Brukseli. Przez cały ten okres widać było, iż rząd nie potrafił ustalić priorytetów albo wyznacza je nietrafnie. W rezultacie wciągnięty został w pułapkę zarówno przez siły zewnętrzne, jak i przez opozycję.

II-2. W argumentacji rządu polskiego odnaleźć można następujące przesłanki zdeterminowanej obrony nicejskiej formuły głosowania. Po pierwsze, formuła Konwentu poważnie osłabia pozycję Polski w procesie decyzyjnym w Radzie (w porównaniu z formułą nicejską). Otóż – i tu leży główny punkt sporu i oceny – osłabienie to wydaje się na tyle względne, iż niewarte ostrej konfrontacji.

Pozostałe argumenty rządowe są słabsze. Prawdą jest, iż w scenariuszu prac Konwentu, zarysowanym podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken, nie wymieniono zmian sposobu głosowania w Radzie. Nie wydaje się jednak, by Konwent, którego projekt traktatu konstytucyjnego nie ma mocy prawnej, miał aż tak bardzo związane ręce pytaniami z Laeken. Debata na ten temat ma trochę akademicki charakter – nikt nie stwierdził nadużycia kompetencji przez Konwent.

Kolejny argument powołuje się na fakt, iż kampanię przedreferendalną prowadzono w oparciu o nicejski system głosów. Odpowiada to prawdzie, jednak system nicejski był od początku ograniczony w czasie, a ponadto Konwent proponuje zastąpienie go nową formułą dopiero w 2009 r. W tej sytuacji rząd polski z jednej strony bronił z uporem formuły, która nie zmienia się w

suwerenność, Warszawa 2001, s. 103–155.

³⁰ J. Barcz, Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu, w: J. Barcz, R. Trzaskowski, Przyszły (przyp. 4), s. 38–41.

³¹ Na ten temat zob. R. Baldwin and M. Widgren, The Draft (przyp. 18), s. 14–16.

momencie przystąpienia Polski do UE, lecz ma ulec rewizji dopiero za kilka lat. Z drugiej strony, stanowisko polskie pozostawia otwartą kwestię przyszłej formuły głosowania, natomiast większość państw pragnie o tym zdecydować już obecnie.

Dwie inne przyczyny stanowiska rządowego wydają się mniej widoczne, chociaż istotne. Pierwsza – to wola utrzymania przez Polskę jak najsilniejszej pozycji blokującej, co wynika z cichego przekonania, iż na tle niewydolności administracyjnej wewnątrz oraz słabości politycznej w kształtowaniu zewnętrznych koalicji, jedyną szansę obrony polskiego interesu dostrzega się w maksymalnych możliwościach blokady. Z tej obronnej perspektywy, formuła nicejska wydaje się mimo wszystko instrumentem zbyt mało skutecznym. Druga przyczyna dotyczy słabości samego rządu oraz nadmiernej obawy przed opozycją. Wydaje się, iż analizę interesu państwowego zastąpiono w znacznym stopniu analizą relacji rząd-opozycja. Tego typu postawa czyni jednak z rządu zakładnika opozycji, również tej skrajnej.

Jest to rekonstrukcja różnych wypowiedzi oficjalnych, problemem pozostaje natomiast opinia publiczna, o którą rząd zupełnie nie zadbał, poza stworzeniem wrażenia, iż chcą nam odebrać głosy. Niezależnie od stopnia skomplikowania materii unijnej, dyskusja publiczna w Polsce była bardzo słaba i skromna. Ponadto, jak przypomina L. Kolarska-Bobińska: „Mówiono nam, że wejście do Unii to najlepsza przyszłość dla Polski i przyszłych pokoleń Polaków. Jednak po wygranej referendum nie przedstawiono nowych celów polskiej polityki europejskiej. Zabrakło słów: *Osiągnęliśmy dużo, ale czeka nas ciężka praca, jeśli chcemy zająć ważne miejsce w Europie*³³.

II-3. Potrzebę refleksji nad procesem decyzyjnym w rozszerzonej Unii uznać trzeba za uzasadnioną, jednak pod warunkiem, że w próbie nowego definiowania układu sił w Radzie UE wszystkie państwa członkowskie uczestniczyć będą na równych prawach, chociaż z różnym skutkiem końcowym, gdy chodzi o siłę wpływu w procesie decyzyjnym. Tu pojawiły się fakty, uzasadniające w pewnym stopniu negatywną reakcję Polski³⁴.

Otóż projekt podziału głosów i progów większości kwalifikowanej w Radzie (jako koncepcja znany już wcześniej) zaproponowany został przez prezydium Konwentu – z inspiracji i przy aprobacie Francji i Niemiec – w końcu kwietnia 2003 r.³⁵, czyli dość niespodziewanie, w ostatniej fazie prac Konwentu i krótko przed polskim referendum z 8 czerwca 2003 r. Projekt ten nie był konsultowany z pozostałymi państwami członkowskimi, chociaż znany był m.in. jako koncepcja

³² J. Żakowski, Minister spraw słusznych i przegranych, *Polityka*, nr 07/2004: „Gdy słucha się Cimoszewicza mówiącego o obronie Nicei, trudno się oprzeć wrażeniu, że emocje, ambicje i upór stały się w tej rozgrywce sprawą pierwszorzędą”.

³³ Polska polityka zagraniczna: kontynuacja czy zerwanie?, *Tygodnik Powszechny*, 29.02.2004.

³⁴ „Despite the centrality of voting reforms in the draft Constitutional Treaty, voting reforms were not discussed openly and thoroughly at European Convention. Little wonder then that these reforms are drawing so much conflict at the on-going IGC”, R. Baldwin, M. Widgren, *The Draft* (przyp. 18), s. 13.

³⁵ Dokument prezydium Konwentu CONV 691/03 z 23 kwietnia 2003 r. z wyraźnie sprecyzowanym zamiarem dyskusji na ten temat w połowie maja.

Komisji³⁶. Pogłębionej dyskusji na ten temat nie przeprowadzono w Konwencie³⁷, zwłaszcza w braku ustanowienia grupy roboczej do spraw instytucjonalnych (niezbyt chyba przypadkowy wynik niechęci prezydium Konwentu), a następnie dyskusję tę uniemożliwiono na forum IGC pod hasłem: kto chce zmienić jedną część, musi zapewnić, że inni nie będą chcieli zmieniać następnych i że uda się ponownie zamknąć cały pakiet.

Nie było zaskoczeniem, iż niektóre państwa, np. Polska, mogą bronić nieco dla nich korzystniejszego systemu nicejskiego. Nawet gdyby takie stanowisko uznać za nieracjonalne z innych względów, wyrazem swoistego wdzięku jest, iż niemieckie i francuskie ministerstwa spraw zagranicznych uzgodniły swe stanowisko w sprawie nowej formuły głosowania i nawet nie powiadomiły o tym Polski, nie wspominając już o ew. uprzedniej konsultacji. Używając francusko-niemieckiej argumentacji: z punktu widzenia Warszawy jest to specyficzny rodzaj różnic kulturowych i dojrzewania do europejskości.

Nowa formuła głosowania w Radzie stanowi zatem próbę stwarzania faktów dokonanych. W atmosferze półskandalu i ze względu na brak poparcia niemieckich członków Konwentu, przewodniczącemu Konwentu nie udało się jednak zrealizować koncepcji zmienionych relacji między organami (osłabienie Komisji i wzmocnienie Rady). Z kolei określenia dodatkowych obszarów, które mają być objęte głosowaniem większością kwalifikowaną, dokonano w ostatniej fazie w ramach tzw. poprawek technicznych, już po oficjalnym przedłożeniu projektu Konwentu. Również w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony doszło do niekonsultowanego z innymi państwami umieszczenia w projekcie traktatu konstytucyjnego fragmentu, dotyczącego tzw. współpracy strukturalnej (koncepcja francusko-niemiecka, skorygowana w listopadzie 2003 r. pod wpływem sprzeciwu innych państw).

Polska reakcja na nową formułę głosowania w Radzie wynika zatem nie tylko z zaproponowanej treści, lecz również ze sposobu podania tej treści. Sposób ten ujawnił lekceważenie dla innych państw, a także tendencję ubezwłasnowolniającą, której granice wyznaczyło spotkanie IGC w Brukseli. Ten niedobry skutek może się powtarzać, jeśli powtarzać się będą przyczyny, a jest to kwestia nie tyle i nie tylko treści, co raczej stylu, nad czym pracować należy w każdej stolicy. Istnieje bez wątplenia w relacjach między państwami Unii nie do końca wyrażony problem partnerstwa i zaufania, zwłaszcza po roku 2003.

³⁶ Zob. dokument sekretariatu Konwentu CONV 477/03 z dnia 10.01.2003 r. (pkt 19), który wyraźnie mówi o projekcie Komisji dotyczącym tzw. podwójnej większości.

³⁷ J. Truszczyński, Bronimy Nicei, *Gazeta Wyborcza*, 28.11.2003: „Propozycja prezydium Konwentu w sprawie podwójnej większości nie jest wynikiem solidnej i pogłębionej dyskusji, trudno ją zatem uznawać za przemyślany kompromis. Na sesji Konwentu 15 maja poświęconej sprawom instytucjonalnym temat ten poruszyło w swoich wypowiedziach 26 uczestników Konwentu, z których tylko sześciu poparło wprowadzenie systemu podwójnej większości. Większość, w tym polscy członkowie Konwentu, apelowała o nieodchodzenie od osiągniętego z takim trudem porozumienia w Nicei. Również na sesji kończącej prace Konwentu 11–13 czerwca zabrakło wymiany argumentów na temat systemu głosowania w Radzie, a prezydium nie zareagowało na zgłoszoną 12 czerwca propozycję 18 przedstawicieli rządowych zakładającą utrzymanie w traktacie konstytucyjnym definicji większości kwalifikowanej ustalonej w Nicei. A na koniec sesji kilku delegatów rządowych, w tym minister Danuta Hübner, popierając dokument Konwentu, zgłosiło zastrzeżenia do zapisów w części instytucjonalnej”.

II-4. W organizacjach międzynarodowych, stanowiących bezpośrednio prawo i/lub rozdzielających środki finansowe (czyli rzeczywiście zarządzających), silniejsza lub uprzywilejowana pozycja niektórych partnerów jest, co do zasady, niezbędna dla zaistnienia danej organizacji oraz jej skutecznego działania. Tak rzecz się ma w międzynarodowych organizacjach finansowych, telekomunikacyjnych lub surowcowych; w Radzie Bezpieczeństwa NZ ustanowiono specjalny walor prawny głosu każdego z pięciu stałych członków Rady. Nie kwestionuje się tej ogólnej zasady również w odniesieniu do UE.

W ostatnim półwieczu tzw. duże państwa UE nie stanowiły i raczej nie muszą stale stanowić jednolitego bloku. Współpraca francusko-niemiecka w Unii nie była też zawsze pasmem harmonii. Nie istnieje więc obawa, iż Francja z Niemcami mogą coś stale i długofalowo narzucać. Trudno będzie zapewne o sprawną UE, gdy brakuje zgodności interesów Francji i Niemiec, dla pozytywnych decyzji oba kraje potrzebować będą wszelako sojuszników. Wpływ niektórych dużych państw jest skuteczny tylko przez to, że potrafią budować wokół siebie koalicje. Polska polityka musi z tego faktu wyciągnąć wnioski.

Mimo że integracja europejska nie cierpiała dotąd pod niemiecko-francuskim dyktatem, to w ostatnich dwóch latach zauważalna jest pewna zmiana. Dotyczy ona mało niekiedy konstruktywnego i dzielącego Unię charakteru aliansu francusko-niemieckiego, który podejmuje pewne decyzje bez konsultacji z innymi partnerami. Wnosząc coraz częściej pod obrady unijnych organów uzgodnione wcześniej stanowiska wspólne, Francja i Niemcy zdają się sądzić, iż ich stanowisko winno być przyjęte bez większych debat. Zdarza się też ostatnio rodzaj politycznej manifestacji, polegającej na tym że kanclerz Schröder reprezentuje wobec UE również stanowisko prezydenta Chiraka i odwrotnie³⁸.

Niewątpliwym dowodem takiej francusko-niemieckiej postawy było „wepchnięcie” projektu głosowania w Radzie do prezydium Konwentu. Dodać do tego można wiele innych przykładów: stanowisko Francji i Niemiec w sprawie rezolucji ONZ zezwalającej na akcję zbrojną w Iraku i porozumiewanie się w związku z tym z Rosją bez konsultacji w ramach UE; propozycję unii obronnej; politykę wobec USA; stanowisko w sprawie Paktu Stabilności (naruszanego przez oba państwa); żądanie osłabienia kursu euro; ustalenia dotyczące długoterminowego finansowania wspólnej polityki rolnej; głosy po brukselskim fiasku o nieuchronności Europy dwóch prędkości. Nie są to najlepsze zachęty do europejskiej jedności ani tworzenia klimatu zaufania, co więcej przywództwu francusko-niemieckiemu grozić może osłabienie skuteczności³⁹.

³⁸ *Die Welt*, 10.02.2004: „Gerhard Schröder erhielt von Jacques Chirac das Mandat, am Abend bei Irlands Ministerpräsidenten Bertie Ahern in Dublin die gemeinsame deutsch-französische Haltung zu vertreten“.

³⁹ Zob. W. Schäuble, wiceprzewodniczący niemieckiej CDU – Der Kanzler ist rücksichtslos, Wolfgang Schäuble spricht mit der *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 07.12.2003, s. 4: „Die Verhandlungen sind schon in der Endphase des Konvents, vor allem aber in der Regierungskonferenz, erheblich erschwert worden durch eine deutsch-französische Zusammenarbeit, die Europa nicht voranbringt, sondern spaltet. Das wurde nicht nur in der Irak-Krise deutlich, sondern auch im Umgang mit den künftigen Mitgliedern, in der

Upřednio było inaczej: w organach unijnych ścierały się różne stanowiska, w tym Francji i Niemiec, przy czym wokół nich powstawały szukające kompromisu koalicje. Ze zmieniającego się myślenia bierze się przekonanie, iż niekonsultowana z innymi wspólna propozycja Paryża i Berlina jest dobra dla wszystkich, a ponadto że mimo różnorodności konstelacji każda z nich potrzebuje do swego sukcesu udziału Francji i Niemiec. Wypowiedź prezydenta Chiraka o konieczności milczenia źle wychowanych kandydatów do UE nie jest w związku z tym przypadkiem. Na tle tej arogancji „styl” niektórych innych polityków traci na oryginalności.

W dziedzinie ekonomicznej pojawia się ponadto niepokojąca tendencja, w wyniku której Francja i Niemcy – wykazując zawinione przez siebie słabe tempo rozwoju gospodarczego, wysokie zadłużenie finansów publicznych, słabą konkurencyjność i innowacyjność – mogą występować w UE w roli tzw. hamulcowego i doprowadzić do rozmontowania paktu stabilności⁴⁰. Koalicja francusko-niemiecka, pilnująca przestrzegania paktu stabilności⁴¹, przypomina obecnie lisa na straży kurnika. Atrakcyjność polityki francuskiej lub niemieckiej dla innych państw nie jest dziś na szczególnie wysokim poziomie⁴².

Obecna postawa Francji i Niemiec przywodzi niekiedy na myśl praktykę Międzynarodowego Funduszu Walutowego lub Banku Światowego. Otóż masową pomoc tych organizacji otrzymywały często kraje (np. Meksyk, Indonezja, Argentyna), które złym zarządzaniem doprowadzały się na krawędź upadku. Ponieważ jednak otrzymały one upřednio wysoką pomoc prywatnych rynków kapitałowych i finansowych, ich krach byłby groźny nie tylko dla nich, ale też dla zagranicznych podmiotów. W konsekwencji powstawał niejako przymus pomagania tym, których upadek był międzynarodowo groźny. W podobnym duchu argumentują Francja i Niemcy⁴³.

Obecna polityka niektórych dużych państw UE nie zawsze sprzyja jednoczeniu się wolnej od komunizmu i silniejszej politycznie Europy. Zwiększa się niepewność co do długofalowych celów politycznych Francji. Niemcy znalazły się natomiast w charakterze młodszego partnera Francji, co nie zawsze służy ich własnym interesom oraz Europie. Na tym tle widać też pogorszenie relacji polsko-niemieckich oraz polsko-francuskich, za co odpowiedzialnością nie można obciążyć tylko

Art, wie die Vorschläge zur gemeinsamen Agrarpolitik oder zum Verfassungskonvent präsentiert worden sind und wie Deutschland und Frankreich mit dem Stabilitätspakt umgegangen sind. So befürchten die anderen Mitgliedstaaten, Deutschland und Frankreich wollten eine unangemessene Rolle in Europa spielen“.

⁴⁰ Zob. J. Szomburg, Peryferie szansą Unii, *Rzeczpospolita*, 2.10. 2003, s. A8.

⁴¹ We wspólnym liście do irlandzkiego przewodniczącego UE i do przewodniczącego Komisji, sześć państw (Estonia, Hiszpania, Niderlandy, Polska, Portugalia oraz Włochy) wypowiedziały się 16.02.2004 przeciwko debacie na temat ewentualnego rozluźnienia kryteriów tzw. Paktu stabilności,

⁴² M. A. Cichocki, Stara czy nowa Europa?, Centrum Stosunków Międzynarodowych, *Raporty i Analizy*, nr 12, 2003, s. 13.

⁴³ *Financial Times Deutschland*, 23.01.2004: <Bury und Lenoir übten harsche Kritik an der Haltung der EU-Kommission im Defizitstreit mit Berlin und Paris. "Politische Fragen sollten nicht juristisch beantwortet werden", sagte Bury (...)."Wir suchen keine Konfrontation mit der Kommission ", sagte [Lenoir]. Doch eine "brutale" Annäherung an die Defizitvorgabe hätte Arbeitsplätze und Konjunktur gefährdet. Der Konflikt mit der Kommission stellt aus Sicht von Lenoir die Frage nach der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Europa. "Es darf keinen Widerspruch geben zwischen Stabilität auf der einen und Wachstum auf der anderen Seite".>

jednej strony⁴⁴. Również powyższa sytuacja stanowi do pewnego stopnia przesłankę polskiego myślenia politycznego o UE.

II-5. Proces jednoczenia Europy będzie (i pewnie musi) przebiegać uwzględniając różnicowania, chodzi jednak o to, czy między państwami członkowskimi zaistnieje polityczne zaufanie i otwartość, czy też raczej pouczające ubezważnienie i arogancja.

Każde rozszerzenie oznacza przybliżanie się do nieznanego punktu wytrzymałości politycznej i strukturalnej UE (pod koniec 2004 r. pojawi się kwestia decyzji w sprawie ew. członkostwa Turcji) i związanych z tym pytań: dlaczego i jak dalece – rzeczowo i geograficznie – chcemy rozszerzać integrację europejską, czy możliwe jest zachowanie jednolitej struktury unijnej w składzie 6, 15, 25 lub 27 państw, a także jak zorganizować proces decyzyjny, by ułatwić funkcjonowanie Unii i zapobiec blokadom?

Intuicja polityczna podpowiada, że nieograniczone rozszerzanie prowadzi do komplikacji oraz do powstania tendencji odśrodkowych (formy współpracy poza strukturą UE lub luźno z nią powiązane). Rozum polityczny skłania natomiast do utrzymywania struktury całościowej, przy jednoczesnym dopuszczeniu form określanych jako współpraca elastyczna lub wzmocniona, tzn. kręgów ograniczonych, ale co do zasady otwartych. Takie opcje zawiera projekt traktatu konstytucyjnego.

Po brukselskim fiasku Francuzi i Niemcy zaczęli głośno mówić o tzw. Europie dwóch prędkości, czyli formułować rodzaj groźby pod adresem państw niepokornych⁴⁵. Ten sposób myślenia wskazuje na pewną możliwość, zawiera w sobie jednak również zagrożenie, iż jego skutki mogą się z czasem obrócić przeciwko ich autorom.

Ponadto jest to groźba nieco na wyrost, bowiem nie przyjmie ona od razu postaci rozpadającej się UE, zwłaszcza w tzw. pierwszym filarze. Dojść może wszakże z czasem nie tyle do powstania stałych bloków, co nieformalnych gremiów, współpracy lub konsultacji (w tym poza ramami traktatowymi Unii), czemu sprzyja wzrost liczby państw członkowskich UE. Zakres przedmiotowy takiej współpracy dotyczyć może wszystkich filarów, zwłaszcza jednak filaru trzeciego (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) i drugiego (polityka zagraniczna i bezpieczeństwo). Trudno jednak zakładać w drugim filarze, iż francusko-niemiecki sojusz zapewni bezpieczeństwo Europy.

Unia w składzie 25 państw staje się coraz trudniej sterowalna, np. podczas każdego spotkania przedstawicieli rządów (na różnych szczeblach) kilka godzin trwa tylko krótkie przedstawienie

⁴⁴ Niektóre wypowiedzi niemieckich polityków opozycyjnych są dla Polski wyrozumiałe, zob. np. W. Schäuble (przyp. 39); zob. też H. Kohl (przyp. 16): „Wichtig ist, dass kein Direktorium einiger großer Staaten entsteht, das die kleinen Staaten bevormundet. (...) Die Länder des früheren Warschauer Paktes empfinden zu Recht, dass sie lang genug unter der Kuratel Moskaus standen, und sie wollen jetzt keine neue Bevormundung. Das ist verständlich“.

⁴⁵ Francuski minister spraw zagranicznych, Dominique de Villepin, twierdzi, iż celem Francji jest odrodzenie UE (*refondation, Wiedergründung*) i ustanowienie różnych kół współpracy, zob. jego artykuł – *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.12.2003. Innego zdania premier Irlandii, Bertie Ahern, *L'Europe à deux vitesses, ce n'est pas l'Union, Le Monde* 23.12.03.

stanowisk. Coraz ważniejsze staje się więc wstępne przygotowanie stanowisk, co zachęca do ustaleń w mniejszym gronie⁴⁶. Tendencji tej nie da się w gruncie rzeczy zapobiec, chodzi jedynie o to, by grona te nie miały zawsze charakteru stałego i zamkniętego oraz by ustalenia i sposób działania zyskiwały zaufanie pozostałych państw.

Widać też chęć Londynu dołączenia do duetu francusko-niemieckiego, co z jednej strony wynika z zamiaru odgrywania przez Londyn większej roli, z drugiej zaś z uświadomienia sobie przez Paryż i Berlin, iż rolę przywódczą w powiększonej Unii można lepiej sprawować we współpracy z Londynem⁴⁷. Przed powstawaniem takiego triumwiratu ostrzegają ministrowie spraw zagranicznych Włoch i Hiszpanii⁴⁸. Z kolei ministrowie ds. europejskich w Niemczech i we Francji nie widzą nic zdrożnego w tworzeniu grup pionierskich i krytykują Polskę, iż próbuje rzekomo budować front przeciwko Francji i Niemcom⁴⁹. Odnotować jednak należy wypowiedź niemieckiego ministra spraw zagranicznych, który – korygując swe wcześniejsze poglądy – stwierdził, iż Unia potrzebuje więcej integracji i silnych instytucji, natomiast niekoniecznie tzw. europejskiej awangardy⁵⁰.

⁴⁶ Prawie równoległe do berlińskiego spotkania triumwiratu szefów państw lub rządów odbyło się w Niemczech spotkanie ministrów spraw wewnętrznych pięciu największych państw UE, które niemiecki minister określił jako przydatne do wcześniejszego uzgodnienia stanowisk, zob. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.02.2004.

⁴⁷ Zob. *Telegraph* z 21.01.2004 ("Senior Foreign Office sources say the Prime Minister and Foreign Secretary want to hold trilateral policy meetings with their opposite numbers in Paris and Berlin roughly every six weeks. Britain believes that when the European Union enlarges to 25 member states in May, business will best be done among small groups of nations. (...) The Prime Minister and Foreign Secretary also fear that, following the Iraq war and the breakdown of talks on a new European constitution, the traditional Franco-German axis could sideline Britain and lay plans for closer integration among an elite inner core").

⁴⁸ *Financial Times Deutschland* vom 23.01.2004: „Seit dem Scheitern der EU-Verfassung Mitte Dezember wächst bei vielen Mitgliedsländern die Sorge, die drei mächtigsten Staaten könnten einen informellen Sicherheitsrat bilden und der Union Vorgaben machen. Diese Angst wird dadurch verstärkt, dass sich die drei Länder in der Sicherheits- und Industriepolitik seit kurzem regelmäßig eng abstimmen. Am Donnerstag sagte der italienische Außenminister Francesco Frattini zu einem Gespräch seiner deutschen, französischen und britischen Kollegen am Montag in London: Ich bin gegen diese exklusiven Treffen“.

Der Standard, 1.02.2004, "Italien und Spanien haben sich am Freitag kritisch über den am 18. Februar geplanten Dreiergipfel von Bundeskanzler Gerhard Schröder mit Frankreichs Präsident Jacques Chirac und dem britischen Premierminister Tony Blair geäußert. Der italienische Außenminister Franco Frattini und seine spanische Kollegin Ana Palacio warnten nach einer Unterredung in Mailand vor der Bildung eines europäischen Direktoriums, das die übrigen EU-Staaten übergehen könnte“.

⁴⁹ *Financial Times Deutschland* vom 23.01.2004: <Beide Minister unterstrichen, wie wichtig Führung und Überzeugungsarbeit für die erweiterte EU seien. "Europa braucht Pioniere", sagte Bury. Auch Lenoir plädierte dafür, dass besonders integrationswillige Staaten vorangingen. Dabei sei wichtig, dass diese Gruppen für andere Staaten offen blieben und nicht gegen EU-Recht verstießen. Bury sagte, die gescheiterten Verfassungsverhandlungen müssten zwischen Frühjahr und Herbst wieder aufgenommen werden. Bury und Lenoir betonten, dass Deutschland und Frankreich besondere Verantwortung für das Zustandekommen von Kompromissen in Europa hätten. "Wir haben den Anspruch, Brücken zu bauen, über die alle gehen können", sagte der Staatsminister. Beide bedauerten Versuche von Polens Außenminister Włodzimierz Cimoszewicz, eine Gegenallianz zu Deutschland und Frankreich aufzubauen. Bei einer Grundsatzrede hatte Cimoszewicz Spanien, Italien, Irland und Großbritannien zu den "Schlüsselpartnern" seines Landes erklärt. "Es ist nicht unsere Absicht, nationale Interessen in Europa neu zu gruppieren und dadurch eine Gegenbewegung zu provozieren", sagte die Französin.>

⁵⁰ *Berliner Zeitung*, 28.02.2004: „Ich würde die Humboldt-Rede heute in Teilen anders halten. Ich bin zwar mehr denn je überzeugt, dass Europa mehr Integration und stärkere Institutionen braucht. Aber klein-europäische Vorstellungen teile ich nicht mehr. Das Konzept einer europäischen Avantgarde /... also eine Gruppe einzelner EU-Länder, die in der Integration schneller voranschreiten will.../ kann unter Umständen

Trójstronne (Francja, Wielka Brytania i Niemcy) spotkanie na szczycie 18 lutego 2004 r. w Berlinie potwierdza pojawienie się nieformalnego komitetu sterującego, który znaleźć może swe repliki na niższych szczeblach. Spotkanie to uwidoczni też metodę, polegającą na wnoszeniu gotowego projektu rozwiązań przez trzy państwa, z reguły bez szerszej konsultacji z innymi krajami i z Komisją (w tym przypadku wspomniane trzy państwa postulują powołanie specjalnego zastępcy przewodniczącego Komisji – rodzaju superkomisarza, który odpowiadałby za zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności Unii)⁵¹. Metodą tą nie da się wprowadzić automatycznie narzucać stanowiska innym, ogranicza ona jednak proces kształtowania się stanowisk⁵².

Uznając konieczność, a nawet przydatność większego wpływu dużych państw, chodzi o zachowanie względnej równowagi instytucjonalnej w UE oraz o styl polityki silniejszych państw (ile partnerstwa, ile dominacji?). Wokół silniejszych partnerów mają się kształtować (trudne niekiedy) kompromisy, nie mogą się one jednak stać instrumentem wymuszania stanowisk. Ważne jest, by nieformalne grupy nie prowadziły do osłabiania prawnej i politycznej roli Komisji, a nawet Rady Europejskiej. Dodajmy na marginesie, iż tendencja do utrzymania Komisji w składzie 25 członków prowadzi nieuchronnie do zamieszania kompetencyjnego między komisarzami i w efekcie do osłabienia Komisji. Obawę tę widać m.in. w kontekście propozycji tzw. superkomisarza, zgłoszonej przez Francję, Wielką Brytanię i Niemcy podczas berlińskiego spotkania na szczycie (luty 2004 r.).

Z punktu widzenia Polski chodzi o to, by swą postawą i kompetencją (a nie tylko liczbą ludności) uzyskać status cenionego, również nieformalnego, rozmówcy, zapraszanego do konsultacji w nieformalnym gronie tzw. dużych i średnich państw. Nieobecność nasza w takich gremiach może się odbić negatywnie na naszych interesach, bardziej niż w przypadku krajów małych. Polityka polska musi być jednak świadoma, że do przewyższania niektórych tendencji w procesie decyzyjnym UE nie wystarczy skoncentrować się na obronie 27 nicejskich głosów.

Nie wiadomo dziś jeszcze, jak rozwinie się praktyka unijna w składzie 25 państw. Brytyjsko-niemiecko-francuski triumwirat nie musi być zatem z góry doświadczeniem negatywnym, wiele zależy od stylu jego pracy oraz zaufania i poparcia ze strony pozostałych państw członkowskich, a przynajmniej ich większości. Triumwirat spełni swą rolę dopiero wówczas, gdy będzie przyciągał, a nie dzielił. Wystrzegać się jednak należy nadmiernej instytucjonalizacji takich form działania UE. Unia potrzebuje bowiem silnych instytucji własnych i zróżnicowanych koalicji.

zeitweise nützlich sein. Aber nur innerhalb des fest verankerten Rahmens der europäischen Verfassung. Die Idee von Kerneuropa ist passé? Ich meine: Ja“.

⁵¹ „Dass ein Großteil der Aufgaben von Lissabon in erster Linie in die einzelstaatliche Zuständigkeit fällt und der Kommission nur die Rolle eines Mahners, aber nicht - wie bei der Marktintegration - des Zuchtmeisters läßt, wird dabei gelegentlich übersehen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.02.2004.

⁵² „In Berliner Regierungskreisen hieß es, nun müsse sich zeigen, ob sich zwischen den dreien eine „Kompromisskultur“ entwickeln ließe. Dann seien auch Fortschritte im Streit um die EU-Verfassung und die Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen im Kreis der EU-Mitgliedsstaaten machbar. Weitere Treffen sind jedenfalls gewünscht“, *Die Welt* 20.2.2004.

W gruncie rzeczy można stwierdzić, iż nie istnieje w Unii (a w każdym razie istnieć nie musi) problem triumwiratów lub dyrektoriatów, istnieje natomiast w 2004 r. problem zaufania, przywództwa i poważnej debaty między niekoniecznie równoważnymi, ale koniecznie równoprawnymi stronami.

II-6. Liczne unijne kryzysy roku 2003 ujawniły rzecz niekiedy wstydliwie ukrywaną: otóż Unii brakuje politycznej dojrzałości do rozszerzenia, nawet jeśli spełnione są po temu przesłanki gospodarcze i społeczne⁵³. Począwszy od zniknięcia „żelaznej kurtyny” na przełomie lat 90., rozszerzenie struktur europejskich jest ciągle problemem trudnym nie tylko ze względów gospodarczych lub instytucjonalnych – jawi się ono jako przykre zrozumienie konieczności, prawdziwa jedność europejska ma bowiem dalej inny (zachodnioeuropejski) wymiar⁵⁴.

Również słabości wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (nie mówiąc już o polityce obrony) postrzegać trzeba (mimo postępów) w kategoriach politycznej niedojrzałości, jeszcze w składzie 15 państw, czyli przed rozszerzeniem⁵⁵. Znikło komunistyczne zagrożenie, pojawiła się tzw. dywidenda pokojowa wraz z wieloma nierozwiązanymi problemami, z którymi UE nie może sobie poradzić.

Spoglądając na mapę Europy: z perspektywy Zachodu rozszerzają się niektóre struktury na Wschód, patrząc jednak od Wschodu widać przede wszystkim jednoczenie się kontynentu. Szansa Europy po upadku komunizmu polega nie tylko na stworzeniu obszaru rozwijającej się współpracy gospodarczej i bezpieczeństwa militarnego, lecz również na dążeniu do wspólnoty politycznej. Tej perspektywy nie wolno zagubić, zwłaszcza w kontekście narodowych egoizmów, inaczej bowiem teza o uprzednim podziale Europy byłaby bezsensowna. Idzie więc w pewnym stopniu nie tylko o integrację europejską, lecz w tej formie również o stopniową integrację Europy. Tu znów mamy do czynienia z procesem dojrzwania.

⁵³ *Der Standard*, 31.01.2004: <Verheugen sagte dem „Reutlinger General-Anzeiger“ (Wochenendausgabe): „Im politischen Sinne ist die EU nicht ausreichend auf die Erweiterung vorbereitet“. Zwar seien die Voraussetzungen im technischen Sinne, etwa was Binnenmarkt und Währungsunion anbetreffe, gegeben. Dennoch seien wichtige Ziele der europäischen Politik mittelfristig kaum lösbar. (...) Vehement kritisierte Verheugen „nationale Egoismen“ im Streit um eine EU-Verfassung. Dabei habe Beitrittskandidat Polen „sich in die Gefahr der Isolation begeben“. Dieser Fehler könne jedoch korrigiert werden. „Die Polen haben begriffen, dass sie falsch positioniert sind“>.

⁵⁴ J. Derrida, J. Habermas, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.05.2003: „Von Einstweilen sind wohl nur die kerneuropäischen Mitgliedstaaten bereit, der EU gewisse staatliche Qualitäten zu verleihen. Was tun, wenn sich nur diese Länder auf eine Definition "eigener Interessen" einigen können? Wenn Europa nicht auseinanderfallen soll, müssen diese Länder jetzt von dem in Nizza beschlossenen Mechanismus der "verstärkten Zusammenarbeit" Gebrauch machen, um in einem "Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten" mit einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Anfang zu machen“. Zob. też artykuł francuskiego ministra spraw zagranicznych (przyt. 45).

⁵⁵ B. przewodniczący Komisji, J. Delors stwierdza m.in.: „Europejczycy nie są jeszcze dojrzały do wspólnej polityki zagranicznej – mówiłem to głośno na początku lat 90., gdy przyjmowano traktat z Maastricht, a wtedy było tylko 12 państw. Pokazali tę niedojrzałość, niestety, podczas tragedii jugosłowiańskiej. Przy Iraku ponownie. Nie rozumiem nawet polityków czy obserwatorów, dla których mogłoby to być zaskoczeniem. To spektakl zasmucający, ale spodziewany”, *Gazeta Wyborcza*, 4.02.2004, s. 16.

Chciałoby się wierzyć, iż niezbyt dla Unii szczęśliwy rok 2003 stanie się momentem przesilenia. Pozostanie on jednak z pewnością świadectwem słabości przywództwa, braku zaufania i upadającego poziomu dialogu – zarówno w łonie UE, jak i między nią a niektórymi państwami kandydującymi. Ujawniła się z całą ostrością postawa wobec państw kandydujących, polegająca na tym, by załatwić wiele dla nich, lecz w miarę możliwości bez nich. Skutki tej polityki nie dają na siebie czekać. Sytuacja, w której największym wiele wolno, wiele się im wybacza, a przy tym toleruje politykę paternalizmu i ubezwłasnowolnienia partnerów mniejszych (rzekomo w ich interesie) niesie zagrożenie dla przyszłości Europy. Istnieje więc w UE polityczny problem przywództwa i porozumiewania się, który jawi się na tle rozszerzania UE i debaty instytucjonalnej.

Z kolei Polska nie tylko, że popierała linię USA (stanowisko co do zasady trafne, choć nieudolnie przez polski rząd uzasadniane), to premier nie poinformował w rozmowie kanclerza RFN o zamiarze podpisania tzw. listu „8”. Minister obrony ujawnił publicznie zamiar wciągnięcia Niemców do udziału w operacji w Iraku, nie uzgodniwszy tego z nimi. Polski wywiad wojskowy „wykrył”, że Francja dostarczała całkiem niedawno broni rakietowej dla reżimu Saddama Husajna. Polski minister spraw zagranicznych zabierał głos w pouczającym tonie⁵⁶. Narastało też napięcie w stosunkach z Niemcami na tle tzw. Centrum przeciwko Wypędzeniom (*nota bene* rząd niemiecki podziela akurat w tym przypadku polskie obawy).

Innym zagrożeniem jest pojawiająca się w Polsce tendencja, aby postrzegać Unię jako element unicestwiający tożsamość narodową (jakby nie wystarczały masowe media lub McDonald’s) oraz jako organizację, „która o niczym innym nie myśli, lecz tylko o tym, jak nas oszukać, jak sprawić, byśmy poczuli się mniejsi i gorsi”⁵⁷. W rezultacie powstaje niedobra atmosfera, w której pojawiają się wzajemne oskarżenia, obawy i podejrzliwości, i w której powoli giną sprawy ważne dla Europy, wymagające jeśli nie jednolitego stanowiska, to przynajmniej intensywnej współpracy w ramach Unii. W tej sytuacji zagubić można łatwo nie tylko styl, ale i kierunek polityczny.

III.

III-1. Co się tyczy przesłanek wewnętrznych stanowiska Polski, taktyka przedreferendalna opierała się w znacznym stopniu na sugerowaniu liczącej się roli Polski w Unii w wyniku uzyskanych 27 głosów w Radzie. Postawienie na tę formułę, w połączeniu z rolą Polski jako jednego z tzw. państw rozgrywających, nie było pociągnięciem najmądrzejszym, mogło się jednak w miarę dobrze skończyć, gdyby pod koniec kwietnia 2003 r. – czyli prawie w przeddzień polskiego

⁵⁶ Np. w wywiadzie dla *The Guardian* z 4.12.2003 r. polski minister spraw zagranicznych “attacked the patronising tone of western European governments towards their neighbours in the east” oraz “reserved special criticism for the German chancellor, Gerhard Schröder, accusing him of failing to understand how the EU functions”.

⁵⁷ T. Mazowiecki, Bronić – ale nie do śmierci, *Gazeta Wyborcza*, 24.02.2004, s. 15.

referendum akcesyjnego – nie pojawił się w prezydium Konwentu (za sprawą Francji i Niemiec) projekt tzw. podwójnej większości.

Eurosceptyczna część opozycji w Sejmie dostrzegała w tym posunięciu możliwość ofensywy pod hasłem: wbrew zapewnieniom rządu osłabiają naszą pozycję. Rząd – częściowo nie bez racji – przejął się tym stanowiskiem, a zatroskany o losy referendum próbował uspokoić oponentów. Po referendum (8 czerwca) sprzeciw w Konwencie nie był dostatecznie silny i w efekcie w projekcie traktatu konstytucyjnego przyjęto system tzw. podwójnej większości. Polskie działania w Konwencie nie wydają się w tej mierze najbardziej udane⁵⁸.

Konwent przystał na zaproponowaną zmianę systemu głosowania, mimo formułowanych zastrzeżeń części swych członków. Stało się tak w pewnym stopniu pod presją terminu zakończenia prac Konwentu oraz w przekonaniu, że sprawa ta – jako *par excellence* polityczna – wymaga i tak decyzji rządowych na najwyższym szczeblu, czyli decyzji konferencji międzyrządowej. Natychmiast jednak po zakończeniu prac Konwentu, kilka największych państw (głównie Francja i Niemcy) zaczęło nalegać, by w projekcie Konwentu nie dokonywać żadnych zmian. Taki sposób procedowania w przypadku fundamentalnych kwestii decyzyjnych trudno jednak uznać za najwyższe stadium demokracji.

W kontekście niekorzystnej sytuacji zewnętrznej, polski rząd miał słabe szanse na otwarcie w UE dyskusji o utrzymaniu formuły nicejskiej, z drugiej zaś strony nie chciał przystać na podwójną większość między innymi w obawie przed reakcją opozycji, która wypuściła w świat hasło „Nicea albo śmierć” – prowincjonalne i uzasadnione głównie względami krajowymi. Dalszy rozwój wydarzeń zamknął pole manewru, zwłaszcza słabemu i mało sprawnemu w polityce zagranicznej rządowi RP.

Rozpoczął się samonakręcający się proces w długim „irackim cieniu”. Zagraniczni inspiratorzy formuły podwójnej większości usztywnili się, aczkolwiek minister spraw zagranicznych RFN, podczas swego grudniowego wykładu w Warszawie, nie wykluczał kompromisu w ramach formuły podwójnej większości, np. przez zmianę progów procentowych (wątek ten pominęły polskie media). Tenże sam minister dawał jednak wcześniej do zrozumienia, że odrzucenie formuły podwójnej większości może odbić się na przyszłym budżecie UE⁵⁹. Przewodniczący Konwentu wspominał o chęci ukarania Hiszpanii.

⁵⁸ *Gazeta Wyborcza*, 16.12.2003 r., zapytała ministra spraw zagranicznych „dlaczego Polska tak łagodnie przedstawiała swoje obiekcje do projektu konstytucji w czerwcu, kiedy Konwent skończył prace, a z tak radykalnym stanowiskiem pojechaliśmy do Brukseli.

– Nasze stanowisko w istocie było takie samo. W czerwcu na szczycie w Salonikach premier jasno wyłożył nasz sprzeciw, ale chcieliśmy uszanować panujące tam formy i oddać sprawiedliwość pracy Konwentu, którą oceniamy jako nowatorską i w większości dobrą. Natomiast później, kiedy w wypowiedziach czołowych polityków europejskich zaczął się pojawiać taki ton, że projekt Konwentu jest niemal doskonały i trzeba go w całości przyjąć, musieliśmy głośniejszym głosem powiedzieć, czego w nim nie akceptujemy”.

⁵⁹ Ta zawołana wówczas groźba zaczęła się sprawdzać zaraz po zakończeniu brukselskiej IGC w wyniku listu sześciu płatników netto w sprawie zamrożenia budżetu Unii na dotychczasowym poziomie, mimo rozszerzenia o 10 nowych państw.

Z kolei po stronie polskiej rząd nie tylko uznał, że sprawa głosowania w Radzie stanowi coś w rodzaju polskiej racji stanu i interesu narodowego, lecz nie dawał sygnałów, wskazujących na inne propozycje, i na dodatek dał sobie (sprytnie i chętnie) związać przed brukselskim spotkaniem ręce przez opozycję (uchwała Sejmu podjęta również głosami koalicji rządowej). Tym samym zamknął sobie pole manewru podczas konferencji brukselskiej, ale również po niej, bo uchwała Sejmu politycznie obowiązuje.

III-2. Po zakończeniu prac Konwentu kilka największych państw rozpoczęło naciski na przyjęcie przez IGC projektu traktatu konstytucyjnego bez zasadniczych zmian. Brakowało jednak w Unii poparcia dla projektu Konwentu nie tylko w tym sensie, że niektóre państwa sprzeciwiały się systemowi tzw. podwójnej większości, ale również dlatego, że w ramach podwójnej większości opowiadały się za innymi możliwymi wariantami progów liczby państw i ludności. Wbrew pozorom wynik brukselski nie wynosi 23 do 2, bowiem uniemożliwienie dyskusji plenarnej w Brukseli zakryło wszelkie różnice poglądów.

Tezę tę potwierdził później przewodniczący Rady UE, irlandzki premier Bertie Ahern, stwierdzając, że poza Hiszpanią co najmniej jeszcze trzy inne państwa wolą system nicejski podejmowania decyzji w Radzie. Ponadto, wg Aherna, poza głosowaniem w Radzie lub problemami preambuły⁶⁰ istnieje jeszcze kilkanaście niezgodzonych punktów, w tym tak istotnych, jak określenie dziedzin, na które należy rozszerzyć głosowanie większością kwalifikowaną⁶¹.

Nasuwa się wniosek, iż konfrontacja w Brukseli była nieunikniona, przy czym niektóre państwa z góry planowały fiasko i określały winnych (głównie Polskę)⁶². Wiele wskazuje, że taki był zamiar Francji, akceptowany przez Niemcy. Słabość przewodnictwa (czyli premiera Włoch) pomogła zrealizować ten scenariusz. O ile wiadomo, po stronie polskiej i hiszpańskiej cicha gotowość do kompromisu nie wykraczała poza pozostawienie kwestii przyszłej formuły głosowania jako

⁶⁰ Na marginesie sporu o odniesienie do wartości chrześcijańskich w preambule można tylko dodać, iż rzadko czyta się tak źle napisaną preambułę tak ważnego traktatu.

⁶¹ B. Ahern w wywiadzie dla *Der Spiegel* nr 7 z 9.02.2004: „Aznar steht nicht allein. Es gibt mindestens drei andere Länder, die auch lieber bei dieser Regelung bleiben würden. (...) Als wir in Brüssel auseinander gingen, glaubte jeder, es gebe nur noch 2, höchstens 4 offene Punkte. Das stimmte aber nicht, es sind viel mehr. Solange die eine Seite 15 oder 16 offene Punkte sieht, die andere aber nur 3, kommen wir nicht weiter. Mir geht es in diesem Monat darum, die Liste der offenen Punkte zu reduzieren. (...) Nicht weniger schwierig als die institutionellen Probleme ist die Frage, was im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird und was unter dem Schutzschild der Einstimmigkeit bleibt. Einige haben mit einer Mehrheitsentscheidung in Steuerfragen große Probleme. Andere haben Bauchschmerzen in bestimmten Bereichen der Justiz- und Innenpolitik. Da gibt es nirgendwo eine Einigung“.

⁶² K. Ridderbusch, Die Großen inszenieren ihr Lehrstück. Das misslungene Ende von Brüssel war schon zuvor (fast) beschlossene Sache, *Die Welt*, 15.12.2003; „Polen trage die Hauptverantwortung für das Scheitern, sagte der Parlamentsvertreter in der Regierungskonferenz, Klaus Hänsch“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.12.2003.

otwartej⁶³, dopuszczając, by ostateczną decyzję podjąć w przyszłości kwalifikowaną większością głosów. Nie doszło jednak nawet do rozmów na ten temat.

Do kompromisu w Brukseli zabrakło woli politycznej, a ponieważ brakowało jej już wcześniej, nie pracowano nad przygotowaniem kompromisu⁶⁴. Właśnie ten ostatni aspekt dowodzi, iż niektóre państwa członkowskie zmierzały świadomie do upokorzenia Polski i Hiszpanii i do fiaska, wykazując tym samym gotowość do odroczenia akceptacji traktatu konstytucyjnego. Kontekst ten zawiera wiele pytań, na które brak jasnych odpowiedzi.

To, że nie doszło do większego spięcia (konieczności formalnego weta w czasie obrad), wynika z postawy Wielkiej Brytanii, która nie przyłączyła się do stanowiska Francji i Niemiec (ale również nie poparła wprost Polski i Hiszpanii), a także (paradoksalnie) włoskiej prezydencji, która nie doprowadziła do plenarnej debaty. Nie ma wprawdzie katastrofy, a po obu stronach mówi się niekiedy o sukcesie – my: pokazaliśmy, że jesteśmy i nie damy się lekceważyć; oni: uratowaliśmy projekt Konstytucji UE przed rozmyciem. Jest to jednak raczej mająca wielu ojców porażka – nie wszyscy z nich są Polakami.

Na deser, czyli zaraz po zakończeniu brukselskiego spotkania, sześciu głównych płatników netto zażądało, by – mimo rozszerzenia – nie zwiększać budżetu UE. Nawet gdyby ta propozycja wydawałaby się słuszna (a tak nie jest), mamy kolejny przykład nowego, ale znanego skądinąd tonu (chyba zamierzonego). Jak na deser, jest to dowód złego smaku.

III-3. Paradoksalne jest, iż dopiero po fiasku brukselskim wśród najważniejszych unijnych partnerów pojawiła się pewna refleksja (nawet jeśli negatywna dla Polski) oraz wola prowadzenia rozmów, czego nawet skromnych śladów nie dało się zauważyć w okresie wcześniejszym. Nie wydaje się to jednak równoznaczne z sukcesem Polski.

Jeśli rząd zdecydował się umierać za Niceę (a tak postanowił), to nie uzyskał większego poparcia wśród państw członkowskich⁶⁵ ani europejskiej opinii publicznej. B. premier, Tadeusz Mazowiecki, przypomina słusznie: „Oczywiście rząd mówił, że hasło "Nicea albo śmierć" nie jest

⁶³ Formułę odczekania z oceną systemu nicejskiego trzeba raczej postrzegać jako rodzaj małej innowacyjności (tzw. *rendez-vous*).

⁶⁴ „Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten wäre schädlich“. Ein Gespräch mit dem ehemaligen Bundeskanzler Helmut Kohl über die Europäische Union und ihre Ziele, über die Türkei und weitere Anwärter, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.01.2004, s. 5: „Die Auseinandersetzung über den Irak hat die Europapolitik und die Verfassungsgebung mehr als alles andere belastet. Ohne den Streit über den Irak-Einsatz wäre der Brüsseler EU-Gipfel nicht gescheitert. Es fehlte die Bereitschaft, auf die verständlichen Interessen der Nachbarländer Rücksicht zu nehmen. Während der Konferenz dominierten nationale Interessen“.

⁶⁵ Państwa małe nie popierają systemu nicejskiego, gdyż siła ich wpływu została w nim osłabiona. Podobnie słaba jest ich siła głosu w projekcie Konwentu, gdzie liczą się przede wszystkim jako element osiągnięcia progu połowy państw członkowskich. Pewną zmianę siły głosu Polski i Hiszpanii w projekcie Konwentu (w porównaniu do formuły nicejskiej) państwa małe uznają za ponowne oszacowanie Warszawy i Madrytu. Państwa te nie mają więc interesu w popieraniu stanowiska Polski. Same z kolei zaangażowały się w walkę o zasadę 1 państwo – 1 komisarz, co daje im pewne szanse wpływu.

jego hasłem. Ale mówił to tak cicho, że nie bardzo było go słyszeć. A po wtóre, nie mówił, że się z tym hasłem nie zgadza i przeciwstawia się mu”⁶⁶.

Również Komisja nie udzieliła w żadnej formie poparcia stanowisku Polski i Hiszpanii, co wynika z jej odmiennej roli podczas akcesyjnych konferencji międzyrządowych i IGC zajmujących się tylko zmianą traktatu. Rezultat w Brukseli był zatem nieunikniony dla Polski z dwóch powodów: swoistej intrygi zewnętrznej oraz niemożności wewnętrznej. W obu kwestiach ciążyła pasywność (brak odwagi politycznej) rządu, brak przekonującej publicznej prezentacji argumentów i niewłaściwie ustawione priorytety, a z drugiej strony brak politycznej woli rozmowy i kompromisu po stronie niektórych partnerów unijnych.

Bilans nie wydaje się imponujący. Zauważono nas wprawdzie, ale za jaką cenę? Czy zrozumiano, o co nam chodzi? Odpowiedź wypada negatywnie, bowiem przekonującej i słyszalnej na zewnątrz argumentacji zabrakło, natomiast słabość polskich argumentów wynika w znacznej mierze z nieracjonalnych uwarunkowań politycznych w Polsce. Jeśli większość sił politycznych fetuje brukselskie spotkanie jako sukces polskiego rządu, to jest się nad czym zadumać.

Dla Polski fiasko brukselskie jest niedogodne nie tyle z powodu zajęcia negatywnego stanowiska (to się zdarza), ale dlatego, iż daliśmy się świadomie zapędzić do narożnika przez niektórych partnerów i ustawić w pozycji głównego sprawcy zablokowania całego traktatu konstytucyjnego⁶⁷. Nieważne jest, jak się sytuacja przedstawiała, ważne natomiast, jak jest kreowana i odbierana.

Być może, szukając dialogu, a nie uzyskując gotowości doń, fiaska tego nie dało się uniknąć i trzeba było trwać na pozycji sprzeciwu. Jeśli przyjąć takie założenie, trzeba było lepiej przeciwdziałać publicznie i argumentacyjnie, w tym przekonując opinię europejską, że szukamy kompromisu, przedstawiamy jego warianty i pragniemy ich realizacji. I w tym przypadku ważne jest również kreowanie odbioru przez publiczność.

Pewnym wyjściem z sytuacji byłoby przynajmniej półoficjalne przedstawienie w lecie lub wczesną jesienią 2003 r. polskiej propozycji kompromisowej, co nawet jeśli nie przyniosłoby szybkiego efektu, hamowałoby usztywnianie stanowisk – w kraju i za granicą. Nieco desperacka była nadzieja, że druga strona wyjdzie z propozycją kompromisu. Rząd liczył na cud. Czego jednak oczekiwano w dalszej perspektywie? Myśląc o przyszłym kompromisie trzeba uwzględnić konieczność uzyskania dlań akceptacji społeczeństwa, którego nastroje zostały świadomie i negatywnie podniecone.

W tym kontekście zamiast bronić Nicei lepiej byłoby koncentrować się na wykazaniu manipulatorskiego wprowadzenia nowej formuły głosowania do prac Konwentu, jej pozornie demokratycznego charakteru oraz na dążeniu do zmiany propozycji Konwentu. Czym innym jest bowiem zwalczać propozycję Konwentu proponując utrzymanie systemu nicejskiego, a czym

⁶⁶ *Gazeta Wyborcza*, 24.02.2004, s. 15. Zob. też wywiad z T. Mazowieckim, *Sparaliżowani Niceą, Rzeczpospolita* (dod. Plus/Minus), 6–7.03.2004.

⁶⁷ A. Podolski, *Nicea – zły triumf*, *Gazeta Wyborcza*, 5.01.2004.

innym poszukiwać kompromisów między systemem nicejskim a propozycją Konwentu. Wybór sztywnej linii przez rząd miał swoje konsekwencje, gdyż ograniczał możliwości manewru.

Dopuszczając dążenie Polski i Hiszpanii do utrzymania systemu nicejskiego, trzeba je jednak usytuować we właściwej perspektywie. Nikt nie udowodnił, że formuła Konwentu stanowi rewolucję w procesie decyzyjnym UE i jest zamachem na polską tożsamość i suwerenność. Podobnie zresztą jak tego, iż solidarność europejska (przy różnym pojmowaniu tego terminu) rozwija się w ramach systemu nicejskiego, a przestaje w ramach podwójnej większości. Złudzeniem jest sądzić, że w systemie nicejskim Polska mieć będzie decydujący wpływ na politykę rolną lub regionalną, w nowym zaś systemie wpływ ten utraci (Polska nie traci prawa weta, bo go nie ma). Uproszczone jest też przekonanie, iż o pozycji Polski w Unii rozstrzyga wyłącznie system ważenia głosów⁶⁸. Grają tu również rolę inne czynniki, składające się na całość procesu decyzyjnego, jak np. równowaga instytucjonalna organów, liczba i rola komisarzy, rola Parlamentu Europejskiego, praktyka podejmowania decyzji, zakres dziedzin, na które rozciąga się głosowanie większością kwalifikowaną⁶⁹. Nie bez znaczenia są też kwestie związane z przekazaniem kompetencji oraz ewolucją roli państwa⁷⁰.

Ostrożności wymaga żonglowanie liczbami w celu ustalenia odpowiedniego progu mniejszości blokującej (np. przez podwyższanie progu ludnościowego do 70%), jest to bowiem narzędzie niebezpieczne i obosieczne⁷¹. Wraz z rozszerzaniem coraz większym problemem staje się zapewnienie decyzyjności Unii, która znajduje się stale w napięciu między interesami narodowymi a szerszym interesem europejskim, przy czym definiowanie tych pojęć nie jest bynajmniej łatwe. W praktyce trzeba nieraz zająć stanowisko negatywne, ale istotą procesu decyzyjnego w Radzie jest szukanie partnerów i budowanie koalicji większościowych, po to by osiągać wyznaczone cele⁷².

III-4. Twarde obstawanie przy formule nicejskiej oznacza dalsze blokowanie traktatu konstytucyjnego. Czy i jak długo stan ten leży w interesie Polski i Europy? Jakimi instrumentami

⁶⁸ P. Buras, Jest życie po Nicei, *Rzeczpospolita*, 3.10.2003, s. A9.

⁶⁹ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Ocena Traktatu konstytucyjnego. Wyzwania dla Polski, Warszawa 2003, s. 79–82.

⁷⁰ J. Staniszkis, Europa pajęczyn, *Rzeczpospolita*, 15.12.2003, s. A8, słusznie zwraca uwagę na fakt, iż państwa w UE nie zanikają, lecz ich rola ulega nietypowej ewolucji.

⁷¹ J. Rostkowski, Umierać za Niceę? Tak ale inteligentnie!, *Rzeczpospolita*, 1 października 2003, s. A9, twierdzi (ryzykownie), iż celem Polski winno być ułatwienie blokowania decyzji w Radzie. Nieprawdziwe jest jednak jego teza, że blokująca mniejszość to połowa państw i pewien procent ludności oraz że w systemie nicejskim każde trzy z sześciu największych państw UE mogą zablokować podjęcie decyzji i, co więcej, wszystkie w tym samym stopniu.

⁷² Zob. wywiad premiera Luksemburga, Jean-Claude Junckera – Kerneuropa? Das schließe ich nicht aus. Vor der Entscheidung über die EU-Verfassung: Cool bleiben, empfiehlt Luxemburgs Ministerpräsident Jean-Claude Juncker, *Die Zeit*, 11.12.2003 (Nr. 51): „Als Altgedienter rate ich, sich bei substantiellen europäischen Fragen nie so auf Einzelheiten fest zu legen, wie Miller das getan hat. Natürlich passt auch mir im Konventstext einiges nicht. Aber es geht dabei doch um eine Verfassung, und die besteht aus so vielen Artikeln, Ambitionen und Träumen, dass man sie als Gesamtkunstwerk würdigen muss. Dabei darf man nie nur nationale Gesichtspunkte gelten lassen. Außerdem steckt hinter der ganzen Debatte ein unsägliches Denkschema. Alle fragen immer nur: Was brauche ich, um in Europa etwas zu blockieren? Mich interessiert vielmehr: Was brauchen wir, um zu entscheiden?“.

nacisku dysponuje Polska, by zachować system nicejski? Czego można oczekiwać w ramach kompromisu? Debata na ten temat ma w Polsce w zbyt dużym stopniu charakter kawiarniany, z czego powstają często polityczne fusy.

Słysząc głosy, że trzeba Polakom dać czas do namysłu. To prawda, ale jaka jest tego rozsądna granica? Czas do namysłu zakłada pośrednio przetrzymanie oporu Polski i Hiszpanii. Przy twardym stanowisku obu stron traktat konstytucyjny może się poważnie opóźnić. Czy leży to w interesie niektórych państw członkowskich? Jeśli tak, to dlaczego?

Sprawne funkcjonowanie traktatu nicejskiego po rozszerzeniu UE (od jesieni 2004 r.) mogłoby potwierdzać polską tezę, że system nicejski nie ma charakteru blokującego. W takiej sytuacji – na pierwszy rzut oka – Polska nie miałaby interesu skłaniać się do kompromisu. Opóźnienia w przyjęciu traktatu konstytucyjnego mogą nam jednak niektórzy nie chcieć wybaczyć. Nie jest więc pewne, czy czas gra na naszą korzyść.

Z tego względu trzeba raczej myśleć o przełamaniu impasu. Obóz rządowy winien uzgodnić plan działań⁷³. Po szczycie brukselskim Niemcy i Francja prezentują większą gotowość do rozmów, wskazując jednak, iż kompromis byłby możliwy tylko w ramach tzw. podwójnej większości. Wydaje się, że od Niemiec i/lub polsko-niemieckiej konsultacji zależeć może przełamanie impasu, do czego potrzebne będzie następnie porozumienie w czworokącie Francja, Niemcy, Hiszpania i Polska – wszystko to zaś w ścisłej współpracy z prezydencją UE⁷⁴.

Tu pojawia się jednak pewna trudność. Stosunki polsko-niemieckie znajdują się od pewnego czasu w nienajlepszej fazie, wbrew oczekiwaniom wynikającym z rzekomo ideowej bliskości rządzących partii. Z punktu widzenia polityki niemieckiej dokonuje się obecnie oceny: czy szukać porozumienia z Polską w niektórych kwestiach unijnych, czy też raczej ograniczać płynące z Polski zagrożenia. Wydaje się, iż w niemieckim obozie rządowym przeważa ten drugi kierunek myślenia (również w kontekście ew. zmiany rządu w Polsce). Nie jest to dobra perspektywa⁷⁵, chociaż nie ulega wątpliwości, iż po stronie niemieckiej występują niedostatki partnerskiego traktowania Polski.

III-5. Niewykluczone, że kompromis w ramach Unii okaże się łatwiejszy niż przekonanie uwikłanych w walki partyjne ugrupowań politycznych w Polsce. Dążąca do władzy opozycja musi

⁷³ Pojawiły się w styczniu 2004 r. objawy kakofonii co do dalszych działań i ich tempa. Prezydent RP myśli o przeczekaniu 2–3 lat (wywiad dla *Der Spiegel*, nr 3 z 12.01.2004), natomiast minister spraw zagranicznych ogłasza konieczność wyjaśnienia sprawy jak najszybciej. Najwyraźniej bez konsultacji z rządem i w niezgodzie z jego linią wypowiedział się w marcu 2004 r. marszałek Senatu L. Pastusiak (zob. przyp. 78).

⁷⁴ Wg *Der Spiegel*, 19.01.2004 (Europa. Nur Chirac mauert): „In ersten Sondierungsgesprächen stellte der Ire die Bereitschaft der polnischen, spanischen und deutschen Regierungen fest, sich aufeinander zuzubewegen. Allein Frankreichs Präsident Jacques Chirac zeigte sich unnachgiebig. (...) Würde bei einem Kompromiss der Bevölkerungsanteil über 60 Prozent hinaus erhöht, käme dies dem Machtanspruch der Polen und Spanier entgegen, die dann leichter eine Sperrminorität gegen unliebsame Ratsbeschlüsse organisieren könnten“.

⁷⁵ Również w polskiej klasie politycznej myślenie o Niemczech nie jest obecnie specjalnie pozytywne. Słyszcy się obawy przed odrodzeniem niemieckiej dominacji. Brakuje natomiast koncepcji, jak sobie z tą sytuacją radzić.

sobie zdać sprawę, że trwanie tylko przy dotychczasowym stanowisku nie może być wieczne. Po stronie rządu nieprzemyślane wydaje się nawoływanie przez premiera, po powrocie z Brukseli, do zachowania jedności frontu wszystkich stronnictw w Sejmie⁷⁶. Staje się on tym samym zakładnikiem sił niekiedy skrajnych, zwalnia się z samodzielnego myślenia, a ponadto rozładnia odpowiedzialność rządu.

Możliwości kompromisu w dziedzinie głosowania zmiernają w kilku kierunkach⁷⁷:

- zmiany w ramach systemu ważenia głosów, stosowanego od początku istnienia Unii (tu różne sposoby),
- zmiany w ramach systemu tzw. podwójnej większości (różne progi, np. dwa razy 60% lub dwa razy 50%, odbiegające od proponowanego schematu 60% i 50%),
- odłożenie ostatecznej decyzji na później, przy określeniu metody podjęcia tej decyzji (w grę wchodzi raczej tylko większość kwalifikowana) oraz zarysu jej treści (zachowanie formuły nicejskiej lub formuły Konwentu z ew. poprawkami lub bez) – pewnego wzoru dostarcza art. 24 ust. 4 projektu traktatu konstytucyjnego.

Pojawiają się opinie, że podczas spotkania Rady Europejskiej (Bruksela, 25–26 marca 2004 r.) irlandzkiej prezydencji nie udało się doprowadzić do wznowienia negocjacji nad przyjęciem traktatu konstytucyjnego. Wystarczył brak zgody tylko jednego z państw członkowskich, by przeciągać rokowania i wykorzystywać tę sytuację dla własnych celów. Z drugiej strony, rząd polski stoi oficjalnie na poprzednim stanowisku – w jego opinii słusznym⁷⁸.

Kompromis winien być możliwy, jeśli tylko zaprzestac naprężania muskułów. Trzeba jednak do tego woli politycznej. Sposób „wepchnięcia” podwójnej większości do projektu Konwentu w 2003 r. sprawił, że nie powstała możliwość pogłębionej dyskusji, po której łatwiej byłoby o kompromis. Mimo to dla wielu państw (głównie Francji i Niemiec) formuła podwójnej większości jest jedyną możliwą podstawą do kompromisu⁷⁹, chociaż trzeba pamiętać, iż może mieć ona różne warianty⁸⁰.

⁷⁶ *Gazeta Wyborcza*, 20.12.2003.

⁷⁷ Szerzej na ten temat J. Barcz (przyp. 30), s. 41–55.

⁷⁸ „Rzecznik MSZ Bogusław Majewski wydał oświadczenie, w którym stwierdził, że nasze stanowisko w kwestii systemu głosowania nie uległo zmianie. Premier Miller zaś zauważył, że Pastusiak nie reprezentuje rządu, a to w jego gestii leżą sprawy konstytucji”, *Rzeczpospolita*, 5.03.2004. Była to reakcja na oświadczenie marszałka Senatu L. Pastusiaka podczas jego wizyty w Belgii, jakoby Polska gotowa była do kompromisu na bazie podwójnej większości.

⁷⁹ *Rzeczpospolita*, 30.01.2004: „System nicejski powinien być fundamentem kompromisu - oświadczył szef polskiego rządu. (...) Polscy dyplomaci (...) otrzymują sygnały, że Niemcy byłyby gotowe zgodzić się na odłożenie o kilka lat decyzji w sprawie systemu głosowania w Radzie UE. Nieoficjalnie proponowana przez Berlin formuła polegałaby na automatycznym przyjęciu rozwiązań Konwentu, o ile Rada UE nie zdecyduje inaczej kwalifikowaną większością głosów”.

Rzeczpospolita, 14–15.02.2004: „Zdaniem niemieckich dyplomatów propozycja miałaby się sprowadzać do automatycznego wejścia w życie systemu podwójnej większości około 2008 roku, jeśli Rada UE kwalifikowaną większością głosów nie zadecyduje inaczej. Polskie źródła dyplomatyczne sygnalizują, że nasz rząd też jest gotów przystać na formułę odłożenia decyzji. Chce jednak, aby została ona podjęta jednomyślnie. Inna możliwość to utrzymanie systemu z Nicei, jednak przy przyznaniu Niemcom i innym największym krajom UE dodatkowych głosów”.

⁸⁰ Najnowsze sygnały ze strony niemieckiej zob. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 7.03.2004, oraz *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.03.2004.

Zalety i wady tej formuły są przesadzone, podobnie zresztą jak formuły nicejskiej. Sytuacja polityczna wskazuje jednak, iż klucz do kompromisu leży prawdopodobnie w przyjęciu podwójnej większości jako zasady ogólnej, natomiast jej ewentualne korekty oraz sposób i czas wejścia w życie byłyby przedmiotem negocjacji⁸¹. Nie należy wykluczać przyjęcia specjalnego trybu dla decyzji w wybranych dziedzinach (np. budżetowych)⁸².

Kompromis polega na tym, że każda ze stron trochę ustępuje. Prawdą jest, iż nieustępliwość Polski i Hiszpanii przed Brukselą i w Brukseli nie ułatwiała rozwiązania, jednak niektóre duże państwa odmawiały jakichkolwiek rozmów o kompromisie i godziły się z góry na fiasko. Z polskiej perspektywy kompromis nie może polegać na kapitulacji, tym bardziej że za brukselskie niepowodzenie współodpowiedzialne są również inne państwa. Trudno zatem zakładać, iż Francja i Niemcy miały i dalej mają rację, Polska i Hiszpania natomiast zrozumiały swój błąd i akceptują podwójną większość w zaproponowanej pierwotnie postaci. Innymi słowy kompromis wymaga uzgodnienia wspólnej formuły, jednak z uwzględnieniem współodpowiedzialności i aspektu psychologii politycznej.

Prezentacja ew. kompromisu w Polsce winna zakładać wcześniejszą, spokojniejszą i publiczną analizę różnych formuł głosowania, odchodząc od czarno-białych schematów. Równocześnie potrzebna jest w kraju wielka praca edukacyjna (o którą mało kto się martwi) jako przesłanka akceptacji kompromisu, który postrzegać należy w szerszej i długofalowej perspektywie polskich interesów⁸³.

IV.

W kontekście prac Konwentu oraz brukselskiego fiaska pojawiają się ogólniejsze refleksje, dotyczące związanej z tym polityki rządu. W dużym skrócie przypomnieć trzeba następujące kwestie.

⁸¹ W tym sensie premier Irlandii Ahern w wywiadzie dla *Der Spiegel* (przyp. 61): „Der Schlüssel liegt in der Annahme des Prinzips der doppelten Mehrheit. Ist dieses Prinzip akzeptiert, kann man überlegen, wie man jenen Leuten entgegenkommt, die das Nizza-System eine Weile ausprobieren und sich dann dorthin bewegen wollen, wohin die wirklich große Mehrheit der Staaten will – nämlich zur doppelten Mehrheit. (...) Chirac wie Schröder haben nun deutlich gemacht, dass sie ihre Hilfestellung anbieten, wenn sie bei Spanien und Polen auch Bewegung sehen“.

Podwójną większość jako podstawę kompromisu widzą również kanclerz Schröder i prezydent Chirac (*Die Welt*, 10.02.2004) oraz minister spraw zagranicznych RFN, Joseph Fischer (Bundestag, Plenarsitzung, 13. Februar 2004 – Debatte zur aktuellen Europapolitik).

⁸² Elmar Brok, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, *Rzeczpospolita*, 6–7.03.2004, s. B2, stwierdził, że „kanclerz Schröder jest gotów do kompromisu. Jego podstawą byłby system podwójnej większości. W kluczowych sprawach, jak budżet Unii, zastosowano by inny system głosowania, może ten z Nicei. W pozostałych możliwa byłaby klauzula, zgodnie z którą, jeśli okaże się, że większość krajów woli system nicejski, można by do niego wrócić. Niemcy byłyby też gotowe podwyższyć z 3/5 do 2/3 ludności UE próg przyjmowania unijnych ustaw”.

⁸³ Pod patronatem Prezydenta RP rozpoczęło się w 2004 r. coś na kształt forum, tłumaczącego istotę integracji europejskiej. Nie oceniając skuteczności tej pokazowej inicjatywy, pojawia się pytanie kto przeszkadzał uczynić to rok wcześniej.

- Utrzymuje się niejasność polskiego stanowiska co do ewolucji i funkcjonowania Unii. Słabość ta wynika niekiedy z obaw, by za wcześnie nie odkrywać kart, innym zaś razem z obaw przed reakcjami eurokrytyków w Polsce. Generalnie jednak, przeważa w elicie politycznej niewiedza co do historii integracji, jej prawnej i politycznej istoty (przeniesienie kompetencji, bezpośrednie obowiązywanie i bezpośredni skutek norm prawnych UE, pojęcia suwerenności i federalizmu itp.).
- Polscy delegaci do Konwentu i ich zastępcy nie mieli najwyraźniej świadomości, że uczestniczą w poważnych, wielostronnych negocjacjach, a nie w forum dyskusyjnym. Słaba była aktywność części z nich, a także słaby przepływ informacji z Konwentu, zwłaszcza ze spotkań kularowych i nieformalnych (mimo uprzywilejowanej pozycji delegata rządu). Od połowy prac Konwentu jego członkiem był niemiecki minister spraw zagranicznych, a również Francja i Belgia reprezentowane były na tym szczeblu.
- Rząd polski stał się w znacznym stopniu ofiarą własnej polityki. Ma w tym jednak znaczący udział większość polskiej klasy politycznej, bowiem w atmosferze umierania za Niceę trudno jest z jednej strony przedstawiać opinie i analizować sporne niekiedy zapisy, z drugiej zaś prowadzić debatę o granicach kompromisu. Dała też o sobie znać słabość pozycji międzynarodowej (także w wymiarze osobistym) polskiego premiera i ministra spraw zagranicznych.
- Uderzająca jest obawa sfer rządzących przed referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego, co świadczy też o stanie kultury politycznej społeczeństwa. Widoczny jest ponadto lęk przed zmianą Konstytucji RP, co obserwować można m.in. na tle powiązanego z członkostwem w UE tzw. europejskiego nakazu aresztowania, gdzie obóz rządzący woli raczej działanie sprzeczne z Konstytucją niż jej zmianę.
- Niejasne są kompetencje poszczególnych organów państwa w dziedzinie koordynacji polityki wobec UE. Przykładem opóźnień w przygotowaniu do członkostwa było nieuregulowanie w początku 2004 r. roli UKIE. Brak też dobrego przygotowania obsługi prawnej wielu organów rządowych oraz Sejmu, a także komórek mających prowadzić i koordynować sprawy sądowe.
- Potrzeba ośrodka fachowej obsługi, który nie zajmuje się pisaniem notatek informacyjnych lub tekstów przemówień, lecz stale prowadzi pracę analityczną, potrafi ogarnąć sprawy szczegółowe (pilotowane przez poszczególne ministerstwa) oraz ogólne, w tym przetwarzać informacje unijne z Brukseli i innych stolic. Dodajmy do tego słabe zabezpieczenie obsługi prawnej procesu akcesji⁸⁴.

⁸⁴ Np. tekst traktatu akcesyjnego podpisany został w 2003 r. w Atenach przez Prezydenta RP bez ostatecznego sprawdzenia treści (!), z czego wynikły później pewne nieporozumienia i zdziwienie strony polskiej. Nie istnieje też formalne uzasadnienie rządowe dla zawarcia tego Traktatu (wymagane przy każdej umowie międzynarodowej). O pewnych innych wątpliwościach proceduralnych z punktu widzenia prawa polskiego zob. A. Wyrozumską, Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r., w:

- Niedostateczne było i jest nadal zaplecze pozarządowe w sprawach unijnych. Nie wystarczy pomoc kilku ekspertów. Potrzebne są stałe i wyspecjalizowane, pozarządowe instytucje badawcze⁸⁵. Problematyka unijna rozszerza się na kwestie polityki zagranicznej i obronnej oraz sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości. Złudzeniem jest, że poradzą sobie z tym tylko urzędnicy, nie wystarczą natomiast rozproszeni eksperci.
- Sprawę głosowania w Radzie przedstawiano opinii publicznej niejako do wierzenia, z drugiej zaś strony rząd lub zbliżone doń źródła nie przedstawiły opinii publicznej przed konferencją brukselską odpowiednich analiz⁸⁶. Dopiero przed brukselskim szczytem pojawiły się w polskiej prasie niezbyt liczne komentarze lub analizy propozycji Konwentu. Krótka analiza polskich matematyków ukazała się w końcu stycznia 2004 r.
- Rząd nie musi zajmować oficjalnego stanowiska w każdej sprawie, ale może lepiej informować media. Swoista tajna dyplomacja rządu odbiła się negatywnie na poziomie debaty w polskich mediach – spóźnionej, zbyt często opartej na ogólnikach lub pozbawionej fachowej analizy. Niecodzienna jest też sytuacja, w której dwóch b. ministrów spraw zagranicznych (zapewne nie głównych przeciwników rządu) krytykowało stanowisko zajęte przez obecnego ministra, a żaden inny b. minister go nie popierał.

V.

Po raz pierwszy od kilkunastu lat polska polityka zagraniczna znalazła się w tak niedobrej sytuacji. Rok 2003 był trudną lekcją radzenia sobie z podwójnym kontekstem politycznym – transatlantyckim i europejskim. Wynik jest mało zadowalający.

Sprawa głosowania w Radzie skłania do kilku szczegółowych i ogólniejszych konkluzji.

O pozycji Polski w UE i w unijnym procesie decyzyjnym nie rozstrzyga tylko podział głosów i głosowanie w Radzie. Nicejski system głosowania nie jest wart obrony aż „do śmierci”, natomiast formuła podwójnej większości nie stanowi zagrożenia, które by należało zwalczać za wszelką cenę. Aktualne pozostaje zadanie określenia długofalowych priorytetów polskiej polityki wobec UE oraz odpowiadających im zadań w polityce wewnętrznej.

Rządowi polskiemu zabrakło politycznej analizy oraz wyważenia priorytetów. Realizując swą politykę rząd wykazał słabość negocjacyjną na zewnątrz i brak odwagi w kraju, opozycja natomiast

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki (pod red. S. Biernata, S. Dudzika, M. Niedźwiedź), Kraków 2003, s. 34–45.

⁸⁵ W krajach zachodnich instytucje takie finansowane są przez kapitał prywatny, ale również w dużym stopniu przez rząd. W Polsce rządy, a zwłaszcza niektóre rządy, nie mogą sobie wyobrazić, iż dają pieniądze bez możliwości stałej politycznej ingerencji w pracę takich zespołów. Dojrzewanie jest jednak, jak wiadomo, procesem czasochłonnym.

⁸⁶ Jedno znane opracowanie Kolegium Europejskiego w Natolinie ogranicza się tylko do argumentów za utrzymaniem formuły nicejskiej, R. Trzaskowski, Głosowanie w Radzie Unii Europejskiej (strona internetowa Kolegium Natolińskiego).

niezbyt dokładnie wie, w którą stronę w polityce zagranicznej zmierzać. W rezultacie rząd dał się wciągnąć w pułapkę i pozostaje przedmiotem rozgrywki.

Zdecydowanie negatywną rolę w blokadzie traktatu konstytucyjnego odegrali niektórzy unijni partnerzy, którym udało się zapędzić rząd polski do narożnika, a którzy uprzednio stwarzali fakty dokonane, próbując ubezwłasnowolnić inne państwa, w tym przy pomocy przewodniczącego Konwentu.

Do osiągnięcia kompromisu po brukselskim fiasku trzeba nie tylko negocjacji zewnętrznej, lecz również pogłębionej refleksji politycznej w Polsce. Stronna unijna winna uwzględnić współodpowiedzialność różnych aktorów za brukselskie fiasko, a także esencję kompromisu, który nie polega na kapitulacji jednej ze stron. Polska musi zachować zimną krew i kalkulować swe długofalowe interesy. Zasadniczą przesłanką tego stanowiska winno być wyważone przemyślenie formuły głosowania w Radzie i usytuowanie jej wśród polskich priorytetów. Brak porozumienia w kraju spowoduje, że albo przez dłuższy czas nie będzie kompromisu na zewnątrz, albo też rząd zawrze pewien kompromis, a podważy go opozycja i społeczeństwo. W obu przypadkach nie jest to porywająca wizja relacji Polski z Unią.

W świetle spornych kierunków rozwoju Unii (stosunek między liberalizacją rynku a jego regulacją, relacja między polityką walutową a gospodarczą i społeczną⁸⁷), w kontekście wyzwań wynikających ze zwiększenia liczby jej państw członkowskich oraz nowej perspektywy budżetowej UE, a także wobec problemów współpracy transatlantyckiej oraz prób ożywiania mocarstwowości Rosji, sprawy dopłat rolnych lub 27 głosów ważonych w Radzie są ważne, lecz nie rozstrzygające. Nicejskimi głosami nie rozwiąże się tych problemów ani nie poprawi stosunków Polski z Niemcami lub Francją⁸⁸, bo nie są to sprawy do rozwiązania w głosowaniach.

Rozszerzanie UE stawia coraz wyraźniej na porządku dziennym nie tylko kwestie instytucjonalne, lecz także problem przywództwa i partnerstwa (w innej perspektywie: ubezwłasnowolnienia części państw członkowskich). Problemy te nie znikną z dnia na dzień, jednak sztuka polityki polega na tym, aby im w miarę możliwości zapobiegać, a jeśli się nie uda, to nauczyć się na nie reagować.

Polska stoi przed wieloma zadaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, dla których potrzebuje sojuszników i przyjaciół. Potencjał i zdolności Polski są takie, jakie są, co jednak nie znaczy, iż mamy z góry wszystko akceptować albo regularnie się na Unię obrażać lub grozić wystąpieniem z niej („powodów” ku temu nie zabraknie). Można się niekiedy bić o swoje w sposób uparty, ale oprócz dobrego uzasadnienia na zewnątrz i wewnątrz należy jeszcze dla niej znaleźć odpowiednie poparcie⁸⁹.

⁸⁷ Zob. J. Szomburg, Unia – władza dla rozwoju, *Rzeczpospolita*, 9.12.2003.

⁸⁸ Minister spraw zagranicznych stwierdził w swym sejmowym exposé z 21.01.2004 r., iż „Priorytetowe znaczenie będzie mieć odbudowa klimatu szczególnego zaufania w stosunkach z Niemcami i Francją”. Odbudowa oznacza, iż coś w ostatnim czasie utracono w tych relacjach.

⁸⁹ J. Żakowski, Minister spraw słusznych i przegranych, *Polityka*, nr 07/2004: „Ale prawdziwym problemem nie jest paternalizm czy konflikty interesów, lecz kryzys zaufania powodujący, że polskie

Pozycja i siła Polski nie wynika głównie z liczby ludności i skali państwa, nie musi też wynikać z członkostwa za wszelką cenę w UE. Polska musi być silna swą gospodarką, myślą polityczną oraz mądrymi politykami. Tylko w ten sposób możemy próbować omijać rafy cudzego paternalizmu oraz własnych neuroz politycznych. Jedynie rozsądny wkład własny w politykę europejską daje Polsce szanse na polityczne partnerstwo, również w UE.

Polityka zagraniczna Polski, w tym wobec UE, podlega w ostatnim czasie niebezpiecznym zawirowaniom. Klasa polityczna słabo zna Unię i wyobraża ją sobie jako salę sejmową. Zbyt lekko wypowiada się niekiedy opinię: to lepiej zostańmy poza Unią. Polityka zagraniczna stała się tematem walki wewnątrzpolitycznej i elementem dzielącym społeczeństwo, co stanowi nową jakość po 1989 r.⁹⁰ Uzależnienie polityki zagranicznej od skłóconej politycznie sceny wewnętrznej grozi marginalizacją Polski, czyli największym niebezpieczeństwem od czasu uwolnienia się spod sowieckiego komunizmu.

Warszawa, 8 marca 2004 r.

stanowisko wyrażane przez Millera i Cimoszewicza odczytywane jest przez pryzmat domniemych ukrytych intencji. To nie tylko utrudnia szukanie kompromisu w sprawie konstytucji, ale także komplikuje polską pozycję w Unii. Stworzyliśmy sytuację, która Brukselę i wiele państw Unii zachęca do podejmowania szkodliwych dla nas decyzji. Jeżeli nie uda nam się tej sytuacji w najbliższych miesiącach zmienić, będziemy za nią płacili coraz większą cenę”.

⁹⁰ P. Buras, *Dyplomacja czy szantaż?*, *Rzeczpospolita*, 25.2.04: „Otóż w roku 2003 stało się jasne, że wieloletni konsensus w polskiej polityce zagranicznej należy do przeszłości. (...) Wojna w Iraku i spór o Niceę nastąpiły w momencie, gdy dawne cele (członkostwo w NATO i UE) wyczerpały się, a nowe nie zostały jeszcze sformułowane”.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL. EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax.(0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Haniel Stiftung
- PAUCI
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- West LB Polska S.A.

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych

www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.