

Polska w Radzie Unii Europejskiej – pierwsze doświadczenia po akcesji

Artur Adamczyk

Z dniem 1 maja 2004 r. urzędnicy reprezentujący Polskę rozpoczęli pracę w instytucjach i organach Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę zasługuje działalność polskich ministrów na forum Rady Unii Europejskiej, instytucji, która jest najważniejszym organem wspólnotowym, co podkreślają prerogatywy przyznane temu organowi. Do najważniejszych kompetencji Rady UE należy współtworzenie prawa unijnego (funkcję tę Rada sprawuje we współpracy z Parlamentem Europejskim), kreowanie innych organów, ustanawianie ich składu, kontrolowanie realizacji prawa wspólnotowego, koordynacja polityki gospodarczej UE oraz działalność w sferze międzynarodowej. Decyzje na forum Rady podejmuje się głównie, głosując większością kwalifikowaną lub jednomyślnie.

Polska posiada 27 głosów spośród 321 przypadających na wszystkie państwa członkowskie. Dysponujemy zaledwie dwoma głosami mniej niż potężne Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. Daje to Polsce niezwykle silną pozycję na forum Rady Unii, czyniąc z nas teoretycznie ważnego partnera do kształtowania koalicji przy ewentualnych głosowaniach. Doświadczenia wynikające z obecności Polski na forum tego organu pokazują jednak, iż praktycznie nie dochodzi do głosowań, a decyzje nawet w tych aspektach, które powinny być głosowane, zapadają w drodze consensusu. Podstawą współpracy ministrów na forum Rady UE jest proces negocjacji i uzyskanie „złotego środka”, a nie narzucanie woli mniejszości przez większość.

Cele artykułu

Głównym celem artykułu jest przedstawienie doświadczeń Polski jako członka Unii Europejskiej, wynikających z aktywności naszych ministrów na forum Rady Unii Europejskiej. W artykule przedstawiono najważniejsze kompetencje Rady UE, wskazując na jej kluczową rolę w systemie instytucjonalnym oraz sposób podejmowania przez nią decyzji. Najważniejszym zmierzaniem artykułu było pokazanie, jaką rolę odgrywa Polska w tym organie i czy w rzeczywistości istotna jest z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji siła państwa wyrażona w przyznanej ilości głosów w Radzie UE.

Wstęp

Rada Unii Europejskiej (nazywana dawniej Radą Ministrów) jest jednym z najważniejszych organów decyzyjnych funkcjonujących w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Obecny jej skład, sposób podejmowania decyzji oraz

kompetencje zostały określone w Traktacie Nicejskim, który został podpisany 26 lutego 2001 r. Traktat ten miał przygotować Unię Europejską do funkcjonowania w rozszerzonym (m.in. o Polskę) składzie, liczącym już 25 państw, dlatego też jego głównym zadaniem było usprawnienie procesu podejmowania decyzji w UE z punktu widzenia tak dużej liczby podmiotów. Traktat z Nicei dokonał fundamentalnych zmian dotyczących alokacji liczby głosów przypadających na poszczególne państwa członkowskie w ramach procesu decyzyjnego na forum Rady UE oraz rozszerzył zakres stosowania głosowania większością kwalifikowaną, zmniejszając liczbę problemów rozstrzyganych jednomyślnie¹.

Nie wszyscy decydenci europejscy byli usatysfakcjonowani przyjętymi w Nicei rozwiązaniami. Politycy europejscy, głównie z Francji, Niemiec i Belgii, argumentowali potrzebę stworzenia nowego Traktatu, „Konstytucji Europejskiej”, która miała umacniać, pogłębiać i czynić bardziej efektywną współpracę pomiędzy państwami członkowskimi Unii. Ich zdaniem, zapisy przyjęte w Nicei nie były wystarczające z punktu widzenia skuteczności procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej liczącej 25 państw (w przyszłości więcej). Były przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi stwierdził, że „W Nicei, piętnaście państw, wszystkie skoncentrowane na swoich interesach narodowych, mogło osiągnąć porozumienie zaledwie co do traktatu niedoskonałego i niewystarczającego. Ponadto większość rządów okazała się być bardziej zaprzęgnięta tym, aby zapewnić sobie możliwość blokowania przyszłych działań Unii, niż tym, aby stwarzać możliwość realizacji wspólnych interesów” (Les Echos 2001). W efekcie postulatów reformatorów powołano Konwent, którego zadaniem było przygotowanie takiego dokumentu. Owocem prac tego gremium był projekt Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, który stał się podstawą do negocjacji między rządami Państw Członkowskich nad wizją współpracy w ramach Unii Europejskiej. Negocjacje zakończyły się podpisaniem 18 czerwca 2004 r. Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który ma obowiązywać od 1 listopada 2009 r.²

Charakter, skład i kompetencje Rady Unii Europejskiej

Charakter i skład

Rada w przeciwieństwie do Komisji i Parlamentu Europejskiego – organów ponadnarodowych – jest instytucją, która miała realizować ideę współpracy międzyrządowej i odzwierciedlać wymiar konfederalny Unii Europejskiej. W skład Rady UE wchodzi ministrowie rządów państw członkowskich, którzy mają za zadanie reprezentować interes swojego kraju (ale nie jest to stały zespół tych samych reprezentantów). Skład tej instytucji zmienia się w zależności od tematu, który jest przedmiotem spotkania, np. w debacie dotyczącej rolnictwa będą uczestniczyć ministrowie rolnictwa, w spotkaniu poświęconym transportowi – ministrowie transportu. W kwestiach ogólnych oraz koordynujących politykę Rady spotykają się ministrowie spraw zagranicznych, wówczas taki skład nazywamy Radą ds. Ogólnych (Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001). Problematyką Unii Gospodarczej i Walutowej zajmuje się Rada w składzie ministrów

gospodarki i finansów (tzw. ECOFIN). Rada ds. Ogólnych, ECOFIN oraz Rada w składzie ministrów ds. rolnictwa obradują najczęściej – przynajmniej raz w miesiącu, pozostałe składy zaledwie po kilka razy w roku. Mamy zatem do czynienia z jedną Radą, która może mieć różną reprezentację. Ze względu na szczególnie skład tej instytucji nie ma ona charakteru kadencyjnego (zależy to od sytuacji politycznej – każde powołanie nowego rządu w państwie członkowskim powoduje potencjalną zmianę przedstawicieli w Radzie).

Siedzibą Rady Unii Europejskiej jest Bruksela, trzy razy w roku (kwiecień, czerwiec, październik) Rada spotyka się jednak w Luksemburgu (Mik 2000: 170).

Istotną cechą funkcjonowania Rady jest Prezydencja, czyli pełnienie funkcji przewodniczącego przez Państwo Członkowskie przez kolejne pół roku (od początku stycznia do końca czerwca lub od początku lipca do końca grudnia). Minister z kraju pełniący funkcję Prezydencji przewodniczy spotkaniom Rady we wszystkich składach. W pierwszej połowie 2005 r. Unii przewodniczył Luksemburg, w drugiej tę funkcję spełnia Wielka Brytania, natomiast w 2006 r., przewodnictwo obejmą kolejno Austria i Finlandia.

Kompetencje

Do najważniejszej kompetencji Rady należy funkcja stanowienia prawa. Rada do 1993 r. (wejście w życie Traktatu z Maastricht) pełniła rolę instytucji prawodawczej samodzielnie, po tym okresie w większości przypadków współtworzy prawo (w drodze tzw. procedury współdecydowania) wraz z Parlamentem Europejskim. Pozostaje jednak wciąż instytucją, która ma największy wpływ na treść aktów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji).

Kolejną ważną kompetencją jest tworzenie innych organów oraz ustanawianie ich składu. Rada wybiera członków Komisji Europejskiej (skład musi być jednak zatwierdzony przez Parlament Europejski), może zmienić liczbę Komisarzy, wskazuje reprezentantów do Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, wybiera sędziów Trybunału Obrachunkowego, Trybunału Sprawiedliwości (TS) oraz Sądu I Instancji, może zmienić liczbę sędziów oraz rzeczników generalnych TS. Rada także decyduje o wielkości uposażeń, emerytur sędziów Trybunału Obrachunkowego, Trybunału Sprawiedliwości oraz członków Komisji.

Inną ważną funkcją Rady UE jest kontrolowanie realizacji norm wspólnotowych przez Państwa Członkowskie oraz przedsiębiorstwa. Dotyczy to głównie funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wspólnej polityki handlowej. Niezwykle istotną kompetencją Rady jest funkcja koordynacyjna, w ramach której na tej instytucji ciąży obowiązek harmonizowania polityk gospodarczych Państw Członkowskich w celu realizacji jednolitego rynku (Czapliński 2002: 162).

Ostatnią prerogatywą, ale równie ważną, jest funkcja Rady w sferze międzynarodowej. Rada (przy współudziale Parlamentu i Komisji) inicjuje oraz zawiera umowy międzynarodowe w imieniu Wspólnot z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych, podejmuje decyzje niezbędne do realizacji WPZiB (starając się zachować jedność, spójność oraz skuteczność działań UE).

Proces decyzyjny

Rada Unii Europejskiej może podejmować swoje decyzje w trzech różnych trybach:

- jednomyślnie,
- zwykłą większością,
- kwalifikowaną większością (Planavova-Latanowicz 2001: 36).

Jednomyślność była podstawową zasadą podejmowania decyzji w Radzie aż do wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r. Ponieważ aklamacja utrudniała proces decyzyjny i hamowała rozwój Wspólnot, część państw członkowskich (głównie Niemcy) zaproponowała w 1965 r. przejście do podejmowania decyzji w drodze głosowania. Głównym oponentem rezygnacji z jednomyślności była Francja, która obawiała się, iż będzie przegłosowywana. Ogólnie rzecz ujmując, przejście do podejmowania decyzji w drodze głosowania było równoznaczne z odejściem od zasady konfederalnej, nadaniem Radzie charakteru ponadnarodowego i oznaczało zrzeczenie się atrybutów suwerenności przez państwa członkowskie, co wówczas we Francji rządzonej przez prezydenta Ch. A. de Gaulle'a było nie do zaakceptowania. Francja w proteście wycofała swoich urzędników ze wszystkich instytucji Wspólnot, paraliżując ich pracę przez pół roku. W 1966 r. zawarto tzw. kompromis luksemburski, w którym ustalono, że w sprawach istotnych dla państwa członkowskiego trzeba szukać rozwiązania poprzez aklamację. Oznaczało to zwycięstwo Francji i utrzymanie jednomyślności jako głównej zasady podejmowania decyzji. Zwiększenie liczby członków Wspólnot oraz chęć wprowadzenia zasad Wspólnego Rynku zmusiła jednak państwa członkowskie do przyjęcia zasady podejmowania decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną w Jednolitym Akcie Europejskim. Ta forma podejmowania decyzji nie stała się jednak regułą, lecz była stopniowo wprowadzana w zakresie poszczególnych dziedzin przez kolejne traktaty (Traktaty z Maastricht, Amsterdamu, Nicei).

Zgodnie z Traktatem z Nicei jednomyślność pozostaje trybem podejmowania decyzji w zakresie wspólnej polityki handlowej, w sferze usług i własności intelektualnej, funkcjonowania Funduszy Strukturalnych i Spójności (ale tylko do 2007 r.), polityki podatkowej, aspektów finansowych polityki ochrony środowiska, polityki migracyjnej, azylowej, współpracy w działaniach pionów spraw wewnętrznych. W domenie jednomyślności pozostaje sfera WPZiB, zawieranie umów międzynarodowych (o stowarzyszeniu, o akcesji), a także rewizja traktatów i przyjęcie jednolitej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Zwykła większość to tryb podejmowania decyzji przez Radę obowiązujący jedynie w sprawach proceduralnych, organizacyjnych (a więc niemerytorycznych).

Kwalifikowana większość to tryb podejmowania decyzji, który miał uczynić bardziej efektywną współpracę państw członkowskich Wspólnot. W okresie od 1 maja 2004 r., czyli od rozszerzenia Unii o 10 nowych państw, do 31 października 2004 r. (data wejścia w życie uzgodnień dotyczących Rady przyjętych w Trakta-

cie z Nicei) obowiązywał tzw. okres przejściowy, w którym przyporządkowanie głosów przedstawia Tabela nr. 1. Większość kwalifikowana wynosiła wówczas 88 głosów, mniejszość blokująca 37. Polska posiadała wówczas 8 głosów³.

Państwo	Liczba głosów	Państwo	Liczba głosów
Niemcy	10	Austria	4
Francja	10	Słowacja	3
Włochy	10	Dania	3
W. Brytania	10	Finlandia	3
Hiszpania	8	Litwa	3
Polska	8	Irlandia	3
Holandia	5	Łotwa	3
Grecja	5	Słowenia	3
Czechy	5	Estonia	3
Belgia	5	Cypr	2
Węgry	5	Luksemburg	2
Portugalia	5	Malta	2
Szwecja	4		
Suma UE			124

Tab. 1. Liczba głosów przypadająca na państwa członkowskie w Radzie UE w okresie od 01.05.2004 r. do 31.10.2004 r. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: IGC: 2000: *Weighting of votes in the Council, Presidency Working Document, CONFER 4796/00*.

Od 1 listopada 2004 r. obowiązują zapisy Traktatu z Nicei, gdzie dokonano wspomnianej wyżej alokacji głosów, którą przedstawia Tab. 2.

Łączna ilość głosów dla obecnych 25 członków wynosi 321. Większość kwalifikowana do przegłosowania aktu, przyjętego na wniosek Komisji, wynosi 232 głosy oddane przez większość państw. Natomiast do przyjęcia aktu niepochoźącego z Komisji wymagana jest większość 232 głosów oddanych przez przynajmniej 2/3 państw. Każdy członek Rady może także zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną reprezentują 62% ogółu społeczności UE. Jeżeli ten warunek nie zostanie spełniony, wówczas akt prawny nie może być przyjęty.

Traktat z Nicei przewidywał w przyszłości także obecność w UE Rumunii i Bułgarii, przyznając im odpowiednio 14 i 10 głosów. Po przystąpieniu tych dwóch państw łączna liczba głosów będzie wynosiła 345, natomiast większość

Państwo	Populacja (mln)	Populacja (%)	Liczba głosów	% wszystkich głosów
Niemcy	81,590	18,2%	29	9,03
Francja	58,260	13,0	29	9,03
Włochy	57,980	12,9	29	9,03
W. Brytania	57,190	12,8	29	9,03
Hiszpania	39,620	8,9	27	8,41
Polska	38,390	8,6	27	8,41
Holandia	15,500	3,5	13	4,00
Grecja	10,450	2,3	12	3,73
Czechy	10,300	2,3	12	3,73
Belgia	10,110	2,3	12	3,73
Węgry	10,110	2,3	12	3,73
Portugalia	9,820	2,2	12	3,73
Szwecja	8,780	1,9	10	3,11
Austria	7,970	1,8	10	3,11
Słowacja	5,350	1,2	7	2,18
Dania	5,180	1,2	7	2,18
Finlandia	5,110	1,2	7	2,18
Litwa	3,700	0,8	7	2,18
Irlandia	3,550	0,7	7	2,18
Łotwa	2,560	0,6	4	1,24
Słowenia	1,950	0,4	4	1,24
Estonia	1,530	0,3	4	1,24
Cypr	0,742	0,2	4	1,24
Luksemburg	0,406	0,1	4	1,24
Malta	0,350	0,1	3	0,94
Suma UE	446,148	100	321	100

Tab. 2. Populacja oraz liczba głosów państw wg Traktatu z Nicei. Źródło: R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 221.

kwalifikowaną ma stanowić 258 głosów. Mniejszość blokująca wyniesie wówczas 91 głosów. Pozostałe wymogi nie ulegną zmianie (Michałowska-Gorywoda 2002: 125 i nast.).

Traktat z Nicei rozszerzył procedurę głosowania większością kwalifikowaną w następujących kwestiach: wybór Przewodniczącego oraz członków Komisji Europejskiej, nominacja Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, wybór sędziów

Trybunału Obrachunkowego, wybór członków Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, decyzje w wybranych aspektach współpracy wymiaru sprawiedliwości, swoboda poruszania i osiedlania obywateli na terenie państw UE, promocja gospodarczej współpracy z państwami trzecimi, wspieranie spójności społeczno-gospodarczej (po 2007 r. także materia polityki regionalnej), wspieranie konkurencyjności przemysłu Unii⁴.

Polska w Radzie Unii Europejskiej

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., uzyskała niezwykle silną pozycję w Radzie UE. Biorąc pod uwagę nasz potencjał ekonomiczny oraz demograficzny, uzyskaliśmy nadszpiegowanie dużą ilość głosów na forum tego organu, bo aż 27. To jest zaledwie o dwa głosy mniej niż potężne Niemcy, czy też, nieco słabsze demograficznie i ekonomicznie od RFN, Francja, Wielka Brytania i Włochy. Nasza silna pozycja wynika z odniesienia Polski do Hiszpanii, która starała się uzyskać siłę głosów porównywalną do krajów największych i być w gronie najsilniejszych państw UE.

Dzięki takiej alokacji głosów nasz kraj stał się bardzo ważnym państwem, potrzebnym do tworzenia koalicji większościowych, ale przede wszystkim do tworzenia ugrupowań państw blokujących niekorzystne dla siebie decyzje podejmowane właśnie w procedurze głosowania większością kwalifikowaną.

Należy sobie zadać pytanie, czy faktycznie ilość głosów przypadających na państwa członkowskie jest taka ważna, czy rzeczywiście koalicje tworzą się na forum Rady Unii Europejskiej, czy też raczej państwa starają się dochodzić do porozumienia drogą consensusu i unikać formalnego głosowania. Jak w praktyce wygląda proces decyzyjny w Radzie UE po 1 maja 2004 r i czy Polska brała udział w koalicjach?

Historia praktyki podejmowania decyzji na forum Rady UE pokazuje, iż nawet w tych dziedzinach, w których powinno się podejmować decyzję w drodze głosowania większością kwalifikowaną, państwa członkowskie zawsze starają się znaleźć rozwiązanie jednomyślnie. Głosowanie większością kwalifikowaną jest ostatecznością, podstawą podejmowania decyzji są negocjacje i próba znalezienia consensusu. Państwa członkowskie zdają sobie sprawę, że głosowanie oznacza narzucenie decyzji mniejszości państw niezgadających się z treścią proponowanego aktu prawnego. To może powodować sytuacje zapalne i wywoływać chęć politycznego odwetu przy najbliższej nadarzającej się okazji. Głosowanie może być odczytywane jak odzwierciedlenie gry o sumie zerowej, pewne państwa zyskują, a jakieś tracą. Dlatego też negocjacje i consensus oznaczają, iż każdy musi ustąpić choć po części ze swojego stanowiska, aby przyjąć wspólnie decyzję.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, iż w niewielkim procencie decyzje, które powinny być podejmowane zgodnie z większością kwalifikowaną, zapadały w drodze tej procedury. Można się zastanowić, czy w ogóle procedura większości kwalifikowanej jest potrzebna. To, że państwa korzystają z niej wyjątkowo rzadko, nie oznacza, że jest ona zbędna. Kraje członkowskie zdają sobie sprawę,

iz istnieje możliwość przegłosowania bądź zablokowania decyzji w drodze głosowania i to właśnie „podświadomie” motywuje je do znalezienia rozwiązania w drodze consensu za wszelką cenę. W sytuacji gdy jednak dochodzi do głosowania większością kwalifikowaną, kraje wchodzące w koalicję zwykle polegają na zasadzie wzajemności pozostałych koalicjantów, licząc na ich poparcie w przyszłych potencjalnych głosowaniach nad aktami prawnymi, dlatego też posiadanie jak największej ilości głosów przez dane państwo członkowskie jest strategicznie ważne. Dlatego też znaczenie Polski, posiadającej aż 27 głosów w Radzie Unii Europejskiej, jest duże.

W jaki sposób państwa członkowskie negocjują, jak wyglądają praktyczne rozmowy nad treścią aktów prawnych?

Jak już wspomniano wyżej, członkowie Rady nie spotykają się zbyt często (ministrowie pełnią przecież swoje funkcje w swoich macierzystych krajach), dlatego do pomocy mają Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER).

W skład COREPERu (posiadającego siedzibę w Brukseli) wchodzi ambasadory państw członkowskich, którzy wcześniej zapoznają się z propozycjami aktów prawnych i starają się je przygotować w celu odciążenia własnych ministrów. Polskę w tym organie reprezentuje ambasador Marek Grela, a jego zastępcą jest p. Ewa Synowiec⁵. COREPER zwykle pracuje 2-3 dni w tygodniu, ma on natomiast do dyspozycji grupy robocze (obradujące codziennie), w skład których wchodzi fachowcy z krajów członkowskich. To właśnie eksperci zgromadzeni w grupach roboczych, znający interesy i realia panujące we własnych krajach w rzeczywistości przygotowują treści aktów prawnych. Gros decyzji podejmowanych jest na szczęblu grup roboczych i wchodzi one do tzw. agendy A, reszta aktów, w których nie osiągnięto kompromisu, zawarta jest w agendzie B, która oddana jest pod negocjacje wyższego szczebla, a więc ambasadory COREPERu. Na tym poziomie także trwają rokowania i część punktów z agendy B przechodzi do agendy A. Niewielki procent newralgicznych propozycji aktów prawnych zgrupowanych w agendzie B jest oddawany na najwyższy szczebel decyzyjny, a więc samych ministrów, którzy powinni podjąć decyzję o ostatecznej treści aktów prawnych (Michałowska-Gorywoda 2002: 125 i nast.).

Zdarzają się jednak przypadki, że i w kontrowersyjnych kwestiach zaliczonych do grupy B, gdy ministrowie widzą jednak szansę znalezienia consensu, sprawa może być niegłosowana i cofnięta powtórnie na poziom COREPERu w celu ponownych negocjacji. Tak było np. przy ustalaniu propozycji treści Dyrektywy o pobieraniu opłat od samochodów ciężarowych (tirów) używających pewnych form drogowej infrastruktury transportowej (13.10.2004) oraz Rozporządzenia w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w zakresie lotnictwa cywilnego (13.10.2004).

Pomimo regulacji traktatowych, mówiących iż na szczęblu grup roboczych oraz COREPERu nie może dochodzić do formalnych głosowań, to faktycznie ministrowie pozwalają nieoficjalnie głosować już na szczęblu COREPERu, natomiast na poziomie grup roboczych dokonuje się w newralgicznych tematach symulacji przebiegu głosowania, w celu odzwierciedlenia tworzenia się koalicji

oraz wywarcia nacisku na ekspertów z państw przeciwnych poprzez obietnicę, a czasami groźbę.

Obserwując proces decyzyjny w Radzie Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r. z udziałem Polski, należy podkreślić, iż był to okres, w którym nie podejmowano zbyt wielu decyzji w istotnych aspektach z punktu widzenia interesów państw członkowskich. Treści aktów prawnych przyjmowano głównie na poziomie grup roboczych w drodze negocjacji i kompromisu. W okresie pierwszych miesięcy funkcjonowania rozszerzonej UE przyjęto bez głosowania m.in. następujące akty prawne⁶:

1. Decyzja Rady ustanawiająca System Informacji Wizowej (VIS) (30.06.2004).
2. Propozycja Decyzji Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Uchodźców na lata 2005-2010 (30.06.2004).
3. Decyzja Rady w sprawie dżemów owocowych, marmolady oraz słodkich kremów orzechowych przeznaczonych do konsumpcji (30.06.2004).
4. Rozporządzenie Rady zawieszające czasowo cła autonomiczne Wspólnej Taryfy celnej na niektóre produkty przemysłowe, rolne i rybołówstwa (09.07.2004).
5. Propozycja Decyzji Rady o ustanowieniu Komitetu Opieki Społecznej (14.07.2004).
6. Propozycja tekstu Dyrektywy Rady ustanawiającej równość traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie zaopatrzenia i dostępu do usług i towarów (14.07.2004).
7. Propozycja tekstu Rozporządzenia Rady w sprawie dodawania witamin i minerałów oraz innych substancji do żywności (14.07.2004).
8. Propozycja tekstu Rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiej Fundacji Poprawy Jakości Warunków Pracy i Życia (14.07.2004).
9. Propozycja tekstu Dyrektywy Rady ustanawiającej zasadę równych możliwości i równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie zatrudnienia (14.07.2004).
10. Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania fuzji, podziałów, transferów aktywów oraz zmian posiadania akcji odnoszących się do przedsiębiorstw z różnych państw członkowskich (8.03.2005).
11. Rozporządzenie Rady w sprawie rozszerzenia zakazu trałowania na polskich wodach terytorialnych (8.03.2005).

W okresie po 1 maja 2004 r. nie obyło się jednak bez podejmowania decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Dotyczyło to głównie aspektów ustalania wspólnych zewnętrznych taryf celnych na produkty importowane z państw trzecich. Przy tej problematyce ujawniały się szczególnie rozbieżności w interesach państw członkowskich. Przykładem może być pakiet aktów prawnych przyjętych w sprawie modyfikacji koncesji na import ryżu z Indii i Pakistanu do Unii Europejskiej. W tej kwestii doszło do podziału na koalicje, w rezultacie akty przyjęto większością kwalifikowaną (Niemcy, Belgia, Irlandia, Cypr, Litwa,

Luksemburg, Węgry, Holandia, Austria, Słowenia, Finlandia) przy sprzeciwie Danii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, które uważały, że regulacje powinny wziąć pod uwagę porozumienia z innymi importerami ryżu, tj. z USA i Tajlandią. Przy decydowaniu w tej kwestii Polska znalazła się w grupie państw wstrzymujących się od głosu wraz z Czechami, Litwą i Słowacją⁷.

Był także przypadek ustalania propozycji tekstu Rozporządzenia Rady dotyczącego warunków połączeń z systemem sieci gazociągów, gdzie Polska jako jedyny kraj wyraziła sprzeciw i nie była w stanie zablokować decyzji przejętej w drodze większości kwalifikowanej (25 listopada 2004 r.).

Najciekawszym przykładem pokazującym jak istotnym elementem w tworzeniu koalicji na forum Rady jest Polska, okazały się być negocjacje nad niezwykle kontrowersyjnym „pakietem jądrowym”⁸. Składał się on z dwóch projektów dyrektyw: pierwszej, ustanawiającej podstawowe zobowiązania i główne zasady w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, oraz drugiej, o gospodarce wypalonym paliwem jądrowym. Prace nad pakietem zaczęły się w 2003 r., jednak ich finalizacja nastąpiła w kwietniu 2005 r. W toku negocjacji pojawił się problem, czy te dyrektywy (akty prawne wiążące kraje członkowskie i oznaczające konieczność wprowadzenia do krajowych systemów prawnych) są potrzebne, czy też wystarczą konwencje międzynarodowe, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie. Przeciwnicy dyrektyw, do których zaliczały się Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja, Finlandia, Czechy, Węgry, Słowacja, Litwa, Dania, uważali, iż mogą one wywołać skutki negatywne dla stanu bezpieczeństwa jądrowego państw członkowskich. Zwolennicy, wśród których była Francja, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Belgia, Luksemburg, Włochy, Austria i Łotwa, uważali, iż UE wymaga jednolitych zasad bezpieczeństwa obiektów jądrowych oraz gospodarki odpadami promieniotwórczymi, a takiej jednolitości konwencje międzynarodowe nie zapewniają. Państwami niezdecydowanymi pozostały Malta, Cypr, Estonia, Irlandia, Słowenia. Polska i Holandia, które oświadczyły, że oba stanowiska je satysfakcjonują⁹.

Polska, zdając sobie sprawę, że jest w takiej sytuacji „języczkiem u wagi”, jako państwo niezdecydowane o najsilniejszej puli głosów, przedstawiła koalicji kierowanej przez Niemcy (a w zasadzie samym Niemcom) swoje żądania, licząc na ich poparcie w innych newralgicznych kwestiach istotnych dla interesów Polski (która boryka się także z problemami energetycznymi, ale w innym wymiarze). Dlatego też Polska postanowiła poprzeć koalicję „niemiecką”, licząc na wsparcie Berlina w zakresie budowy przez terytorium Polski drugiej nitki gazociągu „Jamal” z Rosji do Europy, starań Polski o utrzymanie pomocy publicznej udzielanej polskiemu górnictwu węgla kamiennego oraz działań antydumpingowych w stosunku do importu węgla z Rosji do UE, a także szybszej liberalizacji niemieckiego rynku pracy dla Polaków. Strona niemiecka w zamian za udzielone poparcie przez Warszawę w trakcie głosowania nad „Pakiem jądrowym” obiecała rozważyć w przyszłości wsparcie Polski ww. kwestiach.

Opisany przykład, w zasadzie jednej z niewielu sytuacji od momentu rozszerzenia UE w 2004 r., pokazuje, iż dochodzi do głosowania na forum Rady UE.

Pokazuje także mechanizm tworzenia koalicji, udzielania poparcia przez kraje niezdecydowane, w celu uzyskania wzajemności w przyszłości przy podejmowaniu decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Na tym przykładzie możemy zauważyć, jak zrezygnowała Polska starała się wykorzystać zaistniałą sytuację dla realizacji swoich interesów. Symptomatyczne jest także, iż rozmowy prowadziła z Niemcami, najbogatszym i największym krajem UE, wskazując na lidera procesów zachodzących w Europie.

Oceniając ten przykład, należy się zastanowić, czy w rozszerzonej UE nie będzie jednak dochodzić do częstszego podejmowania decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Oznacza to, iż Unia Europejska będzie zmierzać ku realizacji idei ponadnarodowej, która może zapewnić skuteczność podejmowania decyzji i pobudzić dynamikę dalszego rozwoju UE. Stąd też zabiegi reformatorów europejskich w celu wprowadzenia reformy instytucjonalnej zawartej w Traktacie Konstytucyjnym, utrudniającej tworzenie koalicji mniejszości blokującej oraz rozszerzającej zakres dziedzin, w których decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną.

Wnioski

Reforma instytucjonalna zawarta w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy jest niewątpliwie kamieniem milowym w procesie integracji Unii Europejskiej. Należy wziąć pod uwagę, iż jego treść negocjowali przedstawiciele 25. państw reprezentujących wielokrotnie różne interesy narodowe, obawiających się utraty tożsamości narodowej i będących pod prężaniem własnej, krajowej opinii publicznej.

Niewątpliwie Unia zmierza ku rozwiązaniom federacyjnym. Trudno jest sobie wyobrazić sprawne funkcjonowanie organizmu złożonego z tak licznej grupy państw bez rozwiązań ponadnarodowych. Projekt Konstytucji nie rozwiązuje jednak wielu kwestii, wiele spraw pozostawia otwartych, będą one ustalane przez Radę Europejską na kolejnych szczytach. To, co jednak najważniejsze w Traktacie, to przyjęcie za regułę głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów (obecnej Rady Unii Europejskiej) oraz procedury współdecydowania Rady i Parlamentu w przyjmowaniu aktów prawnych UE.

Biorąc pod uwagę rozszerzenie UE o Bułgarię, Rumunię i Chorwację, przy tak dużej liczbie członków i w sytuacji podejmowania decyzji w procedurze większościowej w łonie Unii zaczną się tworzyć w jeszcze większym stopniu bloki i koalicje, które będą powstawały w zależności od wymogów realizacji interesów poszczególnych krajów. Państwa członkowskie biorąc udział w koalicjach, będą z pewnością kierowały się swoją racją stanu, mając na uwadze dobrobyt i bezpieczeństwo własnych obywateli, które wynikają z doświadczeń historycznych, stanu gospodarki, czy też z położenia geopolitycznego. Koalicje mogą tworzyć państwa małe (których jest więcej) po to, aby równoważyć przewagę dużych partnerów; mogą gromadzić państwa bogatsze przeciwko uboższym (np. gdy kwestie będą dotyczyły ustaleń budżetowych). Jednak najbardziej prawdopodobne jest tworzenie trwałych koalicji zgrupowanych wokół silnych

centrów – mocarstw regionalnych, które posiadają swoje strefy wpływów w różnych częściach naszego kontynentu. Państwa te będą musiały oczywiście współpracować w oparciu o znany z historii europejskiej mechanizm równowagi sił przeciwdziałający wszelkim zapędom hegemonistycznym. Współdziałanie tych bloków będzie przypominać historyczny „koncert” mocarstw, którego celem będzie realizacja interesów państw członkowskich Unii dążących przede wszystkim, pomimo różnic i podziałów, do zagwarantowania pokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie.

Informacje o autorze

Dr Artur Adamczyk – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.
E-mail: a.adamczyk@uw.edu.pl.

Przypisy

- ¹ *Traktat z Nicei. Polski punkt widzenia*, materiał zamieszczony przez MSZ na stronie: www.msz.gov.pl
- ² Wejście w życie Traktatu Konstytucyjnego dla Europy jest uzależnione oczywiście od procesu ratyfikacyjnego w państwach członkowskich UE.
- ³ IGC:2000: *Weighting of votes in the Council*, Presidency Working Document, CONFER 4796/00
- ⁴ Traktat z Nicei..., op.cit.
- ⁵ <http://europa.eu.int/idea/bin/dispent.pl>
- ⁶ Wykaz aktów prawnych przygotowany na podstawie strony internetowej Rady UE: http://ue.eu.int/cms3_applications (podtytuł: Summary of Council Acts - 2004, 2005).
- ⁷ http://ue.eu.int/cms3_applications (podtytuł: Summary of Council Acts - 2004, 2005).
- ⁸ Informacje dotyczące negocjacji nad „pakietem jądrowym” pochodzą z wewnętrznych materiałów stanowiska Polski na forum grup roboczych, które są w posiadaniu autora.
- ⁹ Polska nie posiada na swoim terytorium elektrowni jądrowych, ale sąsiaduje z państwami posiadającymi elektrownie jądrowe i prowadzące działalność w zakresie technologii jądrowych. Jest także sygnatariuszem konwencji międzynarodowych w tym zakresie, dlatego też oba rozwiązania z punktu widzenia naszego kraju są korzystne.

Bibliografia

- Czapliński, Wł. 2002. System instytucjonalny UE. w: Barcz, J. (red.) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, s. 149-176. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Polityka Gospodarcza.
- IGC: 2000: *Weighting of votes in the Council*, Presidency Working Document, CONFER 4796/00
- Kawecka-Wyrzykowska, E. i E. Synowiec (red.) 2001. *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa: Wydawnictwo IKICZ.
- „Les Echos”, nr 18.01.2001.
- Mik, C. 2000. *Europejskie Prawo Wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa: Wydawnictwo Beck.
- Michałowska-Gorywoda, K. 2002. *Podjęwanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Planavova-Latanowicz, J. 2001. Instytucje Wspólnot Europejskich. w: Grajewska-Rychlik, H. (red.) *Europejskie Prawo Gospodarcze*, s. 33-82. Warszawa: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.
- Traktat z Nicei. Polski punkt widzenia*, materiał zamieszczony przez MSZ na stronie: www.msz.gov.pl
- Wykaz aktów prawnych Rady UE: http://ue.eu.int/cms3_applications