

JAN BARCZ

INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA STRATEGII ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ

I. WPROWADZENIE

W raporcie na temat strategii rozszerzenia opublikowanym w 2008 r. Komisja Europejska zasadnie stwierdziła, że „Rozszerzenie to jedno z najpotężniejszych narzędzi politycznych, jakimi dysponuje UE. Służy ono realizacji strategicznych interesów UE dotyczących stabilności, bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom. Przyczynia się do zwiększania dobrobytu i możliwości wzrostu gospodarczego, do poprawy połączeń z najważniejszymi szlakami transportowymi i energetycznymi oraz umocnienia pozycji UE na świecie”¹. Stąd też strategia rozszerzenia należy do grupy problemów, które określą przyszły kształt Unii, natomiast stworzenie ramowych warunków politycznych i prawnych dla jej kontynuowania jest jedynym z zasadniczych wyzwań, z jakimi Unia jest konfrontowana². Nie trzeba dodatkowo objaśniać, że ze względu na uwarunkowania polityczno-geograficzne strategia rozszerzenia musi być mierzona w kategoriach strategicznych dla interesów Polski³.

Zadaniem niniejszej pracy jest poddanie analizie instytucjonalnych uwarunkowań strategii rozszerzenia, zwłaszcza w świetle toczącej się debaty nad reformą ustrojową Unii. Uwarunkowania prawne akcesu nowego państwa do UE określono w art. 49 TUE⁴, który ustanawia przede wszystkim procedurę zawarcia traktatu akcesyjnego. Jego zadanie koncentruje się m.in. na przeprowadzeniu odpowiednich dostosowań instytucjonalnych w traktatach stanowiących Unię. Natomiast ogólne warunki, jakie państwo przystępujące powinno spełnić, określane są nazwą kryteriów kopenhaskich i obejmują: 1) wymóg spełnienia kryteriów państwa demokratycznego; 2) wymóg spełnienia kryterium ekonomicznego (zdolność do wywiązania się ze zobowiązań akcesyjnych oraz zdolność sprostania konkurencji i wymogom wspólnotowego rynku wewnętrznego); 3) zdolność samej Unii do przyjęcia nowego państwa

¹ Komisja Europejska, *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2008-2009*, KOM (2008) 674, wersja ostateczna, s. 2.

² Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

³ Ibidem, s. 33 i n.

⁴ Szczegółowo: J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. III, Warszawa 2006, s. 1-485 i n.

członkowskiego⁵. Należy odnotować, że tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie zostało na mocy Traktatu z Amsterdamu wprowadzone do postanowień art. 49 TUE⁶.

W obliczu rozszerzenia przeprowadzonego w latach 2004-2007 przygotowanie instytucjonalne Unii (obok zapewnienia stosownych środków finansowych) było najistotniejszym wyzwaniem. Dokonano tego w Traktacie z Nicei, w którym jednak ograniczono się do regulacji instytucjonalnych niezbędnych dla przyjęcia 12 nowych państw członkowskich: dziesięciu, które przystąpiły 1 maja 2004 r., oraz Bułgarii i Rumunii, które przystąpiły 1 stycznia 2007 r. Stąd też – z instytucjonalnego punktu widzenia – należy rozszerzenia z 2004 i 2007 r. traktować łącznie, jako tzw. duże rozszerzenie UE. Odnotować również należy ważną praktykę: jeżeli zbliżające się rozszerzenie wymaga istotnych dostosowań instytucjonalnych, państwa członkowskie Unii decydują się raczej na ich przeprowadzenie w traktacie rewizyjnym (zawieranym na mocy art. 48 TUE), niż na ich negocjowanie w ramach negocjacji akcesyjnych i wprowadzenie do traktatów stanowiących Unię na mocy traktatu akcesyjnego. Podejście takie uzasadnia – z jednej strony – zapewnienie państwom członkowskim większej swobody we wcześniejszym, instytucjonalnym przygotowaniu Unii do rozszerzenia, z drugiej zaś – „odciąża” negocjacje akcesyjne, które w przeciwnym razie mogłyby skoncentrować się na trudnych, spornych kwestiach między państwami członkowskimi i przyczynić się do odwlekania procesu akcesji.

Na tym m.in. polegała istota tzw. kompromisu nicejskiego, który ograniczył przeprowadzaną na mocy Traktatu z Lizbony reformę ustrojową Unii do minimum niezbędnego dla przyjęcia dwunastu nowych państw – umożliwiając tym samym ich akces, jednocześnie jednak zaprogramował dalszą reformę ustrojową Unii⁷. Rzecz jednak w tym, że owa reforma ustroju Unii dotychczas się nie dokonała: Traktat konstytucyjny został odrzucony, a w toku ratyfikacji Traktatu z Lizbony wystąpiły trudności – przede wszystkim za sprawą negatywnego referendum w Irlandii (12 czerwca 2008 r.) – które sprawiły, że jego los nie jest jednoznaczny.

Pozostanie przy ustrojowym „pakiecie nicejskim” może mieć negatywny wpływ na tempo i kontynuację strategii rozszerzenia. Obecnie obowiązujące traktaty nie zawierają, co prawda, górnego limitu liczby państw członkowskich, a prawny mechanizm akcesu określony w art. 49 TUE nadal obowiązuje, niemniej instytucjonalny „pakiet nicejski” ma charakter „zamknięty”, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z przyjęciem 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego potencjał instytucjonalny został wyczerpany. Oznacza to, że kontynuowanie strategii rozszerzenia w przypadku odrzucenia

⁵ Ibidem, s. I-486 i n.

⁶ Zdanie pierwsze obecnie obowiązującego art. 49 TUE ma następujące brzmienie: „Każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w artykule 6 ustęp 1, może się ubiegać o członkostwo w Unii”. Natomiast art. 6 ust. 1 TUE stwierdza: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”.

⁷ J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, wyd. II, Warszawa 2005, s. 24 i n.; idem, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 73 i n.

Traktatu z Lizbony wymagać będzie „rozsnuwania” i renegocjacji pakietu nicejskiego.

Poszczególne elementy tego pakietu, zwłaszcza formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim oraz ustalenie składu Komisji Europejskiej stanowią system naczyń połączonych. Próba dokonania zmiany jednego elementu pociąga za sobą konieczność renegocjacji pozostałych. Oczywiście istnieją testy przeliczeń głosów ważonych czy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, umożliwiające – z technicznego punktu widzenia – dokonanie stosownych dostosowań na mocy traktatów akcesyjnych, przy braku traktatu rewizyjnego (Traktatu z Lizbony) pojawią się jednak zapewne bardzo trudne kwestie, znane z negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony.

W niniejszej pracy poddane zostaną analizie trzy zasadnicze (wspomniane wyżej) regulacje instytucjonalne, które mają zasadniczy wpływ na dostosowania związane z kolejnymi rozszerzeniami Unii, a mianowicie:

- konieczne dostosowania formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną; przeprowadzenie alokacji miejsc między państwa członkowskie w Parlamencie Europejskim;
- określenie składu kolegium Komisji Europejskiej.

Są to jednocześnie węzłowe zagadnienia obecnej reformy ustrojowej Unii Europejskiej.

Niemniej – rozważając uwarunkowania instytucjonalne strategii rozszerzenia – należy mieć na uwadze dalsze, powiązane ze sobą okoliczności, które będą odgrywać zasadniczą rolę w określeniu możliwości jej kontynuacji. Opisywane są one wspólnym terminem „zdolności absorpcyjnej” Unii. Nie są one nowe, bowiem ich źródła można doszukać się w tzw. trzecim kryterium kopenhaskim. W kontekście ostatniego „dużego” rozszerzenia nabrały one jednak węzłowego znaczenia, a Traktat z Lizbony zawiera propozycję wprowadzenia „kryteriów kwalifikacji”, uzgodnionych przez Radę Europejską, do nowej wersji art. 49 TUE. W tym kontekście A. Łazowski zasadnie podkreśla, że „zdolność absorpcji powinna być rozumiana w szeroki sposób, wykraczający poza technikalia związane ze strukturą instytucjonalną i procedurami decyzyjnymi”⁸. Chodzi bowiem – z jednej strony – o doświadczenia związane z ostatnim, „dużym” rozszerzeniem, zwłaszcza akcesem do Unii Bułgarii i Rumunii, a z drugiej – o ocenę stopnia przygotowania państw aspirujących do członkostwa, czy potencjalnych kandydatów do członkostwa.

Pierwszy problem dotyczy stopnia przygotowania państw przystępujących do członkostwa. Co prawda, „duże” rozszerzenie nie doprowadziło – wbrew stawianym prognozom – do paraliżu procesu decyzyjnego w UE⁹, niemniej jednak eksperyment z Bułgarią i Rumunią, polegający na przyjęciu do Unii państw niespełniających kryteriów członkostwa, jest obciążony dużym

⁸ A. Łazowski, *Zdolność absorpcji a przyszłe rozszerzenie Unii Europejskiej*, w: *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, red. J. Barcz, IWEP, Warszawa 2009.

⁹ H. Wallace, *Adapting to Enlargement of the European Union: Institutional Practice since May 2004*, Trans European Policy Studies Association, <http://www.tepsa.be>.

ryzykiem¹⁰. Potwierdzają to problemy, jakie wystąpiły – zwłaszcza w wypadku Bułgarii – w toku pierwszych dwóch lat członkostwa¹¹.

Po drugie – państwa, które w wymiernym czasie będą brane pod uwagę jako nowi członkowie Unii (Chorwacja i pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich), w jeszcze mniejszym stopniu niż Bułgaria i Rumunia przygotowane są do efektywnego spełnienia kryteriów członkostwa. Niemniej ich włączenie do Unii jest jednym z zasadniczych wyzwań politycznych. Chodzi bowiem o ważny region europejski, który jeszcze niedawno ogarnięty był krwawym konfliktem militarnym, a – jak się wydaje – włączenie państw tego regionu do Unii byłoby jedynym środkiem trwale gwarantującym stabilność polityczną i perspektywę ich rozwoju. Zastrzeżenie co do stopnia przygotowania można stopniować w odniesieniu do kolejnej grupy państw aspirujących do członkostwa. Wszystkie te państwa, w większym lub mniejszym stopniu, mają problemy ze spełnieniem podstawowych kryteriów państwa demokratycznego, przy czym dwa pośród nich (Turcja i Ukraina) mają bardzo poważny potencjał demograficzny.

Po trzecie – mimo że przyjęcie dwunastu państw w toku „dużego” rozszerzenia nie osłabiło zasadniczo procesu decyzyjnego w Unii, nie ulega wątpliwości, że kolejne rozszerzenia osłabiają jej zdolność absorpcyjną. A. Łazowski stawia nawet tezę (jak się wydaje, zasadną), że „wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE proporcjonalnie zmniejsza się jej zdolność absorpcji”¹². Wpływ na to mają uwarunkowania instytucjonalne, w pierwszym jednak rzędzie – jak zaznaczono – okoliczności gospodarczo-polityczne (wyżej wskazane) oraz percepcja społeczna strategii rozszerzenia w państwach członkowskich UE.

Powyższe okoliczności skłaniają do przemyślenia i reformy instrumentów strategii przedakcesyjnej, sposobu monitorowania postępów w dostosowaniach w państwach kandydujących oraz zakresu wprowadzanych do traktatów akcesyjnych tzw. klauzul ochronnych¹³. Paralelnie prowadzone są rozważania związania tych państw z Unią w drodze innej formuły niż członkostwo, względnie w ramach jakiejś formy członkostwa „elastycznego”¹⁴.

II. STRATEGIA ROZSZERZENIA W ŚWIETLE „PAKIETU NICEJSKIEGO”

1. Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną

Zasadnicze znaczenie w analizowanym kontekście ma formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, choć należy mieć na uwadze, że niezmiernie istotne jest zwiększenie liczby dziedzin regulowanych traktatami,

¹⁰ Por. A. Łazowski, *And then They were Twenty-Seven... A legal Appraisal of the Sixth Accession Treaty*, „Common Market Law Review” 2007, nr 2, s. 401 i n.

¹¹ Por. A. Łazowski, *Zdolność absorpcji a przyszłe rozszerzenie Unii Europejskiej...*, passim.

¹² Por. ibidem.

¹³ Por. *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej...*, passim.

¹⁴ Por. A. Łazowski, *Enhanced Multilateralism and enhanced Bilateralism: Integration without Membership in the European Union*, „Common Market Law Review” 46, 2008; G. Majone, *Unity in Diversity: European Integration and the Enlargement Process*, „European Law Review” 2008.

w których stosowana jest nie jednomyślność, lecz formuła większości kwalifikowanej. Powiązanie tych dwóch czynników może w efekcie istotnie podnieść dynamikę procesu decyzyjnego w Unii i przyczynić się do umocnienia tzw. metody wspólnotowej¹⁵.

Formuła podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną od początku istnienia Wspólnot budziła emocje¹⁶. Do wejścia w życie Traktatu z Nicei (w 2003 r.) decyzje w tym trybie podejmowane były głosami ważonymi (dodatkowo – jeśli projekt aktu prawnego został przedłożony przez państwa członkowskie, a nie przez Komisję – należało zebrać, poza odpowiednią liczbą głosów ważonych, 2/3 liczby państw członkowskich).

Podejmowanie decyzji głosami ważonymi oznacza, że z pewnej ustalonej puli głosów każde z państw otrzymuje pewną liczbę głosów („ważonych” według tzw. zasady degresywnej proporcjonalności – czyli: im większe demograficznie państwo, tym relatywnie mniej głosów). Następnie należy ustalić „progi” (kwoty) głosów: ile należy zebrać głosów, aby decyzję podjąć, a ile należy zebrać głosów, aby decyzję zablokować (tzw. mniejszość blokująca). Problem tkwi więc nie tylko w samym podziale głosów, lecz również w takim uzgodnieniu „progów” (kwot), aby zrównoważone były interesy państw „dużych” i „małych”, tj. aby musiały one budować koalicje, zwłaszcza przy próbie zablokowania decyzji. Pamiętać przy tym należy, że istota formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną polega nie na tym, by decyzje blokować, lecz na tym, by w sposób konstruktywny „przymusić” państwa do wypracowania kompromisu i przyjęcia decyzji. W praktyce większość decyzji w tym trybie zapada w drodze konsensu, choć państwa podczas negocjacji cały czas śledzą rozkład głosów.

Podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r., która przygotowała Traktat z Nicei, pojawiły się propozycje sięgnięcia zarówno do formuły tzw. podwójnej większości, jak i przeliczania głosów ważonych w odwołaniu do tzw. metody Penrosa (za pomocą pierwiastka kwadratowego). Ówczesne państwa członkowskie nie doszły jednak do porozumienia w tych sprawach. Zawarto kompromis, który polegał na dodaniu do testu głosów ważonych testu liczby państw (który był już w pewnym zakresie stosowany) oraz (fakultatywnie) testu demograficznego.

Uwarunkowania negocjacyjne były złożone. Przed Traktatem z Nicei system „ważenia” głosów w znacznym stopniu opierał się na degresywnej proporcjonalności, tzn. faworyzował „małe” państwa członkowskie. Następstwem tego był (wraz z kolejnymi rundami rozszerzenia) spadek procentu ludności odpowiadający minimalnej liczbie ważonych głosów, koniecznych do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością (od około 70% w początkowym okresie do 58% po rundzie rozszerzenia w 1995 r.). Zmniejszało to legitymację demokratyczną decyzji. Spadał również procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie głosów ważonych pozwalających stworzyć mniejszość blokującą (od około

¹⁵ Szczegółowo: J. Kranz, *Traktat z Lizbony: Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 45 i n.

¹⁶ Por. R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

32% w początkowym okresie do około 12% po rundzie rozszerzenia 1995 r.), co z kolei wpływało destabilizująco na efektywność procesu decyzyjnego. Należało bowiem brać pod uwagę, że wraz z kolejnymi „falami” rozszerzenia przybywało państw „małych” i „średnich”, a nadchodzące rozszerzenie tendencję tę miało dodatkowo umocnić. Jeśli spojrzymy na podział głosów ważonych w toku kolejnych „fal” rozszerzenia, to stwierdzimy, że „duże” państwa założycielskie (Niemcy, Francja i Włochy) od rozszerzenia w 1973 r. miały cały czas równą liczbę głosów ważonych – po 10, mimo że w tym czasie przystąpiło szereg państw średnich i małych (Grecja – 5 głosów, Portugalia – 5 głosów, Austria – 4 głosy, Szwecja – 4 głosy, Finlandia – 3 głosy, Irlandia – 3 głosy).

Ustalenie nowego systemu naliczania głosów ważonych było ściśle powiązane z innymi kwestiami dyskutowanymi podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r., w szczególności miało zapewnić pewną kompensatę (wpływów politycznych) „dużym” państwom członkowskim, które „traciły” po jednym komisarzu. Powiązane było też z rozszerzeniem zakresu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną, z nowym rozdziałem miejsc w Parlamencie Europejskim oraz z różnego rodzaju „zaszłościami”¹⁷.

W ramach wynegocjowanej ostatecznie i obecnie obowiązującej formuły (wprowadzonej na mocy Traktatu z Nicei), decyzja w Radzie podejmowana jest większością kwalifikowaną (art. 205 TWE w brzmieniu uwzględniającym Traktat akcesyjny z Bułgarią i Rumunią) przy spełnieniu dwóch testów i trzeciego fakultatywnie, a mianowicie:

- głosów ważonych: przy 27 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję należy zebrać co najmniej 255 na łączną sumę 345 głosów, natomiast dla stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 91 głosów ważonych;

- liczby państw: więcej niż połowa liczby państw, jeśli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej, i co najmniej 2/3, jeśli projekt pochodzi od państw członkowskich;

- (fakultatywnie) test demograficzny: każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe testy zgromadziły łącznie co najmniej 62% potencjału demograficznego UE.

Analiza nowego podziału głosów ważonych między „stare” państwa członkowskie prowadzi do wniosku, że „duże” państwa umocniły w tej dziedzinie swoją pozycję. Cztery „duże” państwa (Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Francja i Włochy) zwiększyły liczbę głosów – w każdym przypadku – z 10 do 29, co daje współczynnik wzrostu 2,9. Natomiast w przypadku pozostałych państw współczynnik wzrostu malał wraz z potencjałem ludnościowym danego państwa: Holandia – z 5 głosów na 13 (współczynnik 2,6); Grecja, Belgia, Portugalia – z 5 głosów na 12 (współczynnik 2,4); Szwecja i Austria: z 4 do 10 głosów (współczynnik 2,5); Dania, Finlandia i Irlandia – z 3 do 7 głosów (współczynnik 2,3) i Luksemburg: z 2 do 4 głosów (współczynnik 2,0). Relatywnie najwięcej zyskała Hiszpania: z 8 do 27 głosów (współczynnik 3,4), co wynikało z uwarunkowań związanych z akcesem tego państwa¹⁸.

¹⁷ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozdrożach...*, s. 133 i n.

¹⁸ Hiszpania otrzymała wówczas dwóch komisarzy, ale mniej głosów ważonych niż pozostałe „duże” państwa. Na mocy Traktatu z Nicei traciła „drugiego” komisarza, otrzymała jednak większą kompensatę

Przedmiotem kontrowersji było również określenie progów, których osiągnięcie jest konieczne do podjęcia i zablokowania decyzji. W systemie przednicejskim (przy 15 państwach członkowskich) w celu podjęcia decyzji należało zebrać 71,3% głosów ważonych (co najmniej 62 z 87). Traktat z Nicei podniósł ten próg – przy 27 państwach członkowskich – do 73,4%, co bardzo usztywniło proces decyzyjny. Mniejszość blokującą ustalono natomiast – przy 27 państwach członkowskich – na 91 głosów.

Nowe „ważenie” głosów przyniosło – jak wspomniano – jednoznaczne wzmocnienie pozycji państw „dużych”. Przeciwwagą dla takiego stanu rzeczy – gwarantującą z kolei interesy państw „małych” i „średnich” – stanowią dwie klauzule tzw. podwójnej większości: po pierwsze – w przypadku gdy decyzja ma być podjęta na wniosek Komisji, za decyzją – niezależnie od zebrania progów głosów ważonych – musi opowiedzieć się „większość państw członkowskich”; po drugie – w innych przypadkach (gdy propozycja nie jest przedkładana przez Komisję) za decyzją, niezależnie od zebrania progów głosów ważonych, musi opowiedzieć się dwie trzecie państw członkowskich.

Niezależnie od wyżej omówionych klauzul Traktat z Nicei dodatkowo wprowadził (fakultatywnie) test wiążący podjęcie decyzji większością kwalifikowaną z potencjałem demograficznym państw opowiadających się za podjęciem danej decyzji. Przy czym uzgodnione rozwiązanie ustala się w oparciu o niezbędny próg na wysokości co najmniej 62% potencjału demograficznego Unii. Formuła ta jednoznacznie umacnia pozycję państw „dużych”. Dokonuje jednak wśród nich zróżnicowania, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę związaną z tą formułą możliwość blokowania podjęcia decyzji. Najpoważniej została w ten sposób wzmocniona pozycja Niemiec – zarówno w procesie decyzyjnym generalnie, jak i w stosunku do Francji w szczególności. Niemcy bowiem z dwoma innymi „dużymi”, względnie czterema średnimi państwami członkowskimi, będą w stanie zablokować każdą decyzję podejmowaną kwalifikowaną większością, gdy tymczasem Francja będzie do tego celu potrzebowała co najmniej trzech innych państw. Jedynie Niemcy są więc w stanie – wykorzystując kryterium demograficzne – tworzyć tzw. trójki blokujące.

Na uwadze należy mieć również inne okoliczności związane z formułą większości kwalifikowanej zawartej w „pakiecie nicejskim”.

Po pierwsze – formuła ta ma charakter zamknięty, tj. obliczona została na 27 państw członkowskich, uwzględniła więc państwa objęte rozszerzeniem z 2004 i 2007 r. Dalsze rozszerzenie Unii „rozsznuruje” pakiet nicejski i będzie wymagało każdorazowo nowego ważenia głosów i określenia progów potrzebnych do podjęcia i zablokowania decyzji w Radzie.

Po drugie – należy zwrócić uwagę na tzw. próg mniejszości blokującej (demograficzny), według którego Niemcy są jedynym państwem członkowskim będącym w stanie tworzyć tzw. trójki blokujące¹⁹. Jak zobaczymy dalej, zarówno

w głosach ważonych. Stąd Polska ma tak mocną pozycję w liczbie przyznanych jej głosów. Została potraktowana jak porównywalna z nią wówczas demograficznie Hiszpania i na równi z nią uzyskała 27 głosów ważonych, co również prowadzi do współczynnika wzrostu 3,4 (według starego systemu Polska miałaby – podobnie jak Hiszpania – 8 głosów ważonych).

¹⁹ Umknęło to uwadze polskich zwolenników zawołania „Nicea albo śmierć” oraz „propozycji pierwiastkowej”, zwłaszcza tym wśród nich, którym głównie chodziło o osłabienie pozycji Niemiec w procesie decyzyjnym.

Traktat konstytucyjny, jak i Traktat z Lizbony proponują, aby mniejszość blokująca – poza spełnieniem innych testów – mogła być stworzona przez co najmniej cztery państwa; jest to ograniczenie skierowane wyłącznie do Niemiec, podobnie jak górny pułap liczby członków Parlamentu Europejskiego przypadających na jedno państwo.

Po trzecie – należy uwzględnić, że o ile Polsce udało się uzyskać dobry status w ramach „pakietu nicejskiego”, o tyle inne nowe państwa członkowskie – zwłaszcza Łotwa, Słowenia i Malta – zostały potraktowane przy wazeniu głosów niesprawiedliwie. W formule nicejskiej tkwi więc dodatkowo poważna substancja konfliktogenna.

W przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony formuła nicejska większości kwalifikowanej może być na pierwszy rzut oka stosunkowo łatwo poddana linearnej ekstrapolacji w toku dalszego rozszerzenia. Pewien punkt odniesienia takiego przeliczenia zawarty jest na przykład w art. 12 ust. 3 Aktu dotyczącego przystąpienia Polski do UE (przy czym chodziło w tym przypadku o możliwość zmniejszenia liczby państw przystępujących, gdyby cała „dziesiątka” nie była w stanie ratyfikować Traktatu akcesyjnego)²⁰. Taka linearna ekstrapolacja może dotyczyć małych i średnio małych państw Bałkanów Zachodnich. Głównym problemem w negocjacjach akcesyjnych (zmiany należałoby wprowadzić do Traktatów stanowiących Unię na mocy traktatów akcesyjnych) byłoby powiązanie formuły większości kwalifikowanej z innymi węzłowymi obszarami reformy instytucjonalnej Unii i koniecznością renegotjacji wszystkich tych elementów po „rozsznurowaniu pakietu nicejskiego”.

Perspektywa ewentualnego przystąpienia Turcji i Ukrainy pozostawia otwartymi wiele ważnych problemów. Dotychczas test demograficzny nie odgrywał przy podejmowaniu decyzji większej roli ze względu na bardzo wysoką kwotę procentową głosów ważonych, jakie należy zebrać dla podjęcia decyzji. Przy tak wysokim progu test demograficzny zostaje zwykle „skonsumowany”. Czy tak będzie w przyszłości, trudno przewidzieć. Z pewnością natomiast problemy wystąpią z mniejszością blokującą, której zbudowanie jest obecnie możliwe w formacji „trójkowej” (tylko przez Niemcy). Prognozy demograficzne są stosunkowo jednoznaczne²¹: do 2050 r. zmniejszy się liczebność Niemiec z 82,6 do 74,6 mln, podobnie jak Włoch (z 58,2 do 52,7 mln), zwiększy się natomiast liczba ludności Francji (z 60,2 do 65,7 mln) i Zjednoczonego Królestwa (z 59,9 do 64,3 mln). Ludność Hiszpanii pozostanie na podobnym poziomie (nieznacznie zmniejszenie z 42,9 do 42,8 mln)²², natomiast Turcja w 2050 r. znacznie przekroczy 100 mln mieszkańców.

Z pewnością trzeba będzie tak określić próg mniejszości blokującej w teście głosów ważonych i w teście demograficznym, aby zwiększyć liczbę państw niezbędnych do blokowania decyzji. Następnie trzeba będzie uwzględnić dominującą pozycję Turcji pod względem demograficznym, przesunięcie stosunku ludności między Niemcami i Francją (i zapewnienie między nimi

²⁰ *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii – Traktat akcesyjny – Prawo polskie*, wyd. III, Warszawa 2006, s. 109.

²¹ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS-EGMONT-ECP, November 2007, s. 65.

²² Notabene ludność Polski w tym czasie zmniejszy się z 38,1 do 33,7 mln.

równowagi), a przede wszystkim implikacje dla alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim osłabienia roli Niemiec w tworzeniu mniejszości blokującej. Do rozważenia pozostanie możliwość (niebezpieczeństwo) tworzenia mniejszości blokującej przez najsłabsze państwa, ale dysponujące potężnym potencjałem demograficznym (Turcja, Ukraina i Polska), z dodatkiem innych państw „słabych”.

Nie można wykluczyć, że pod wpływem takich państw zmieni się efektywność procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Obecnie służy ona przede wszystkim „przymuszaniu” państw do podjęcia decyzji w drodze konsensu, natomiast w przypadku państw mało wydolnych w procesie decyzyjnym mogą powstawać koalicje blokujące podjęcie decyzji w końcowym etapie procesu decyzyjnego. Najgorszy wariant polegałby na rozbiciu Unii na państwa efektywne i państwa słabe. Wówczas bowiem pod znakiem zapytania stanęłaby zasada solidarności i otwarto by drogę do zróżnicowania statusu państw w ramach Unii.

2. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim

Nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim był jednym z zasadniczych problemów, które należało rozwiązać przed finalizacją rozszerzenia w latach 2004-2007. Zasada degresywnej proporcjonalności, stosowana przy systemie rozdziału miejsc w Parlamencie, prowadziła do olbrzymich dysproporcji między „dużymi” i „małymi” państwami członkowskimi²³. Dla porównania – jeden deputowany do Parlamentu Europejskiego z Niemiec wybierany był głosami około 830 000 obywateli, natomiast deputowany z Luksemburga głosami około 71 500 obywateli²⁴. Linearne przeniesienie systemu przednicejskiego na podział miejsc w Parlamencie Europejskim po przystąpieniu „nowych” państw (wśród których dominowały państwa „małe” i „średnio małe”) dysproporcje te jeszcze pogłębiłyby, a ogólna liczba członków Parlamentu wzrosłaby do 874 (przy 27 państwach członkowskich).

Natomiast Traktat z Amsterdamu ustanawiał (w art. 189 akapit drugi TWE) górną granicę liczby deputowanych Parlamentu na 700, a przy piętnastu państwach członkowskich liczba członków Parlamentu wynosiła 626. Podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. zdecydowanie przeważała opinia, że należy utrzymać maksymalną liczbę 700 członków Parlamentu²⁵. Przy linearnym przeniesieniu systemu podziału miejsc w Parlamencie sprzed Traktatu z Nicei i zachowaniu posiadanych miejsc przez „stare” państwa członkowskie „15-ki”, już samo przystąpienie do Unii Polski i jeszcze dwóch dalszych państw kandydujących wyczerpałoby miejsca stanowiące różnicę między górnym pułapem 700 miejsc a ówczesną liczbą 626 członków Parlamentu Europejskiego.

²³ Zob. K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 190 i n.

²⁴ J. Janning, C. Giering, *Strategien gegen die institutionelle Erosion*, w: *Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*, Gütersloh 1999, s. 59 i n.

²⁵ Presidency Report to the Feira European Council, Brussels, 14 June 2000, CONFER 4750/00, s. 33 i n.

W związku z powyższym na mocy Traktatu z Nicei – z jednej strony – podniesiono nieznacznie ustalony w Traktacie z Amsterdamu pułap do 732 członków (art. 189 akapit drugi TWE), a z drugiej – dokonano nowej alokacji miejsc między państwa członkowskie²⁶.

W tej drugiej, istotnej sprawie dyskusja podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. koncentrowała się na dwóch zasadniczych opcjach, przy czym istniało wyraźne jej powiązanie z negocjowanym sposobem rozwiązania innych problemów, w szczególności z ustaleniami dotyczącymi nowego ważenia głosów w Radzie²⁷. W ramach pierwszej opcji wskazywano na prostą ekstrapolację dotychczasowego systemu rozdziału miejsc (zasadzającego się na degresywnej proporcjonalności i – jak wspomniano – faworyzującego „małe” państwa członkowskie), natomiast w ramach drugiej rozważano zagwarantowanie wszystkim państwom członkowskim określonej liczby miejsc minimalnych.

Uzgodniony na mocy Traktatu z Nicei nowy rozdział 732 miejsc między państwa członkowskie jest specyficzny. Alokacji dokonano „z góry” na 27 państw członkowskich (uwzględniono więc rozszerzenia z lat 2004-2007)²⁸. W okresie legislatury w latach 2004-2009 zastosowane zostały rozwiązania przejściowe, prowadzące do przekroczenia liczby 732 miejsc (miejsca przypadające na Bułgarię i Rumunię zostały bowiem początkowo rozdzielone na państwa członkowskie według stanu po rozszerzeniu Unii 1 maja 2004 r., a po akcesie Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r. odpowiednio powiększono pulę)²⁹.

Jeśli poddamy analizie system alokacji ustalony na mocy Traktatu z Nicei, porównując go z system obowiązującym uprzednio³⁰, to zauważymy, że spośród „starych” państw członkowskich jedynie największe demograficznie państwo (Niemcy) i państwo najmniejsze (Luksemburg) zachowały wcześniejszy stan posiadania. Wszystkie pozostałe „stare” państwa członkowskie utraciły pewną liczbę deputowanych, przy czym rozkład procentowy traconych miejsc był różny: najwięcej straciła Hiszpania (21,9%), najmniej natomiast państwa średnie – Belgia, Grecja i Portugalia.

Z kolei „nowe” państwa członkowskie zostały generalnie potraktowane gorzej niż państwa „stare”. Polska straciła relatywnie najwięcej spośród państw kandydujących (21,9%), ale też ma to uzasadnienie w analogicznym potraktowaniu Hiszpanii. W tym przypadku (w przeciwieństwie do rozdziału głosów ważonych w Radzie UE) powiązanie ze statusem Hiszpanii nie było korzystne. Najbardziej dyskryminująco zostały potraktowane Węgry i Czechy, które

²⁶ Art. 1 ust. 1 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu z Nicei i pkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, zamieszczonej w Akcie końcowym Konferencji Międzyrządowej 2000.

²⁷ Presidency Report to the Feira European Council, Brussels, 14 June 2000, CONFER 4750/00, s. 34.

²⁸ Zob. pkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej (zamieszczona w Akcie końcowym Konferencji Międzyrządowej 2000) oraz art. 190 ust. 2 TWE w brzmieniu uwzględniającym Traktat akcesyjny z Bułgarią i Rumunią.

²⁹ Por. art. 11 i art. 25 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE – Traktat akcesyjny z 2004 r.

³⁰ Stosowna tabela – Eurostart 1999 r.; por. także: J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 84.

– mimo że porównywalne z grupą państw obejmującą Belgię, Grecję i Portugalię (po 22 miejsca) – otrzymały po miejsc 20. Estonia, mimo znacznie większego potencjału demograficznego, otrzymała tyle miejsc, ile przyznano Luksemburgowi (6), natomiast Malta – porównywalna demograficznie z Luksemburgiem – otrzymała mniej miejsc (5).

Rozwiązania pakietu nicejskiego w tej dziedzinie ocenione zostały zasadnie jako bardzo konfliktogenne³¹. Z jednej strony z tego względu, że „nowe” państwa członkowskie potraktowane zostały dyskryminująco. Przy nadarżającej się okazji będą więc one poszukiwały jakiejś kompensaty. Taką nadarżającą się okazję stworzy – w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony – kolejne rozszerzenie. Z drugiej strony, Traktat z Nicei ustanowił „zamknięty” pakiet instytucjonalny, obliczony na 27 państw członkowskich. Nie przewiduje on żadnych rozwiązań w przypadku akcesu 28 państwa i następnych. Cały pakiet nicejski zostanie wówczas „rozsnurowany” i będzie podlegał renegotjacji.

W przypadku dalszego obowiązywania „pakietu nicejskiego”, alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim będzie podlegała renegotjacji we wszystkich trzech aspektach: liczby członków Parlamentu, minimalnej i maksymalnej liczby członków przypadających na jedno państwo oraz samej alokacji miejsc w powyższych ramach. TWE w obecnie obowiązującym brzmieniu ustala bowiem ściśle górny pułap liczby członków Parlamentu (736) – art. 189 zdanie ostatnie TWE³² – oraz alokację miejsc pomiędzy poszczególne państwa (art. 190 ust. 2 TWE). TWE nie odnosi się do minimalnej i maksymalnej liczby członków Parlamentu przypadającej na jedno państwo członkowskie. Do przyszłego rozszerzenia Unii TWE odnosi się jedynie ogólnie, zalecając, aby w takim przypadku „liczba przedstawicieli wybieranych w każdym Państwie członkowskim [...] zapewniała właściwą reprezentację narodów Państw należących do Wspólnoty” (zdanie ostatnie art. 190 ust. 2 TWE).

Przystąpienie państw Bałkanów Zachodnich nie powinno sprawić większych kłopotów. Należy jednak uwzględnić, że w kolejnych traktatach akcesyjnych trzeba będzie za każdym razem dokonywać alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Jeżeli państwa członkowskie zdecydowałyby się utrzymać górny pułap 736 członków Parlamentu, będzie to również oznaczało, że każdorazowo obecne państwa członkowskie będą musiały uszczuplić swoją reprezentację w Parlamencie. Drugą możliwością będzie podnoszenie górnego pułapu liczby członków Parlamentu kosztem efektywności jego działania. Nie będą to jednak zmiany dramatyczne. Inaczej przedstawia się sprawa w przypadku przyjęcia Turcji i Ukrainy. Przy linearnym przeliczeniu alokacji, według pakietu nicejskiego, sama Turcja musiałaby otrzymać 99 miejsc w Parlamencie, a liczba o członków przekroczyłaby łącznie tysiąc.

Kontynuacja strategii rozszerzenia wymaga więc bez wątpienia utrzymania racjonalnego górnego pułapu liczby członków Parlamentu Europejskiego, a w związku z tym istotnej redukcji liczby reprezentacji narodowych – postępującej wraz z kontynuacją strategii rozszerzenia. „Pakiet nicejski” jest przy

³¹ Por. J. A. Emmanouilidis, *Nizza aus der Beitrittsperspektive*, w: *Nizza in der Analyse...*, s. 289 i n.

³² Wprowadzony po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do UE.

tym dodatkowo konfliktogenny, ponieważ wymaga wprowadzenia każdorazowej alokacji miejsc do TWE w drodze traktatu rewizyjnego. Tym samym stwarza również pokusę renegocjacji górnego pułapu liczby członków Parlamentu.

3. Skład kolegium Komisji Europejskiej

Skład kolegium Komisji zawsze budził emocje polityczne, a w toku reformy ustrojowej Unii Europejskiej nabrał szczególnego znaczenia. Z jednej strony prawo do desygnowania „własnego” komisarza jest dla państw członkowskich wyrazem prestiżu i równoprawności w udziale w procesie integracji europejskiej, z drugiej zaś – zwłaszcza wobec perspektywy radykalnego zwiększenia liczby państw członkowskich – rozważyć należało podjęcie działań na rzecz utrzymania efektywności działania Komisji³³.

Myśl o możliwości ograniczenia liczby członków kolegium Komisji pojawiła się na wczesnym etapie planowania reformy ustrojowej Unii – podczas Konferencji Międzyrządowej 1996/1997 – i zaowocowała dołączeniem do TUE i TWE (na mocy Traktatu z Amsterdamu) „Protokołu w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej”. W Protokole tym „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza w Komisji wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu „kompensatę”, zwłaszcza w toku nowego „ważenia” głosów w Radzie UE³⁴. O zastrzeżeniu tym warto pamiętać, powracało ono bowiem jako jedno z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) – w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony). Wskazuje ono przede wszystkim na niezmiernie istotne powiązania strukturalne między poszczególnymi elementami tego pakietu³⁵, zmniejszenie składu kolegium Komisji niesie bowiem ze sobą implikacje polityczne w dwóch pozostałych, zasadniczych obszarach reformy instytucjonalnej Unii: w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji w Radzie większości kwalifikowanej oraz w dziedzinie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.

Dyskusja podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. skoncentrowała się na dwóch problemach³⁶ o zasadniczym znaczeniu strukturalnym: po pierwsze – składzie kolegium Komisji, po drugie – na podniesieniu efektywności jej pracy (zwłaszcza w kontekście głębokiego kryzysu, jaki ujawnił się w końcu lat dziewięćdziesiątych)³⁷. Jeśli chodzi o pierwszy z tych problemów, który również obecnie – w związku z możliwością odrzucenia Traktatu z Lizbony – pozostaje w centrum uwagi, sprecyzowano trzy zagadnienia wyjściowe:

³³ Por. P. Świeboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*, w: *Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, UKIE, Warszawa 2008, s. 101 i n.

³⁴ Por. W. Meng, *Die Neuerungen in der 'ersten Säule' der Europäischen Union*, w: *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, red. von W. Hummer, Wien 1998, s. 167 i n.

³⁵ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 76.

³⁶ Por. *Adapting the Institutions to Make Success of Enlargement*, Commission Opinion in Accordance with Article 48 of the TEU, Brussels, 26.01.2000.

³⁷ Szczegółowo na temat problemu drugiego: J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 135 i n.

- zaakceptowanym punktem wyjścia była rezygnacja przez „duże” państwa z „drugiego” komisarza;
- związane z tym było zaakceptowanie pewnej kompensaty politycznej dla „dużych” państw w innych dyskutowanych dziedzinach, przede wszystkim przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim;
- istniało przekonanie co do tego, aby uzgodnić długofalowe rozwiązanie i w miarę możliwości nie przyjmować rozwiązań przejściowych względnie częściowych, odkładających docelowe uzgodnienia do końcowego etapu procesu rozszerzenia³⁸.

Dyskusja podczas Konferencji koncentrowała się wokół dwóch zasadniczych opcji: wprowadzenia zasady „jedno państwo – jeden komisarz”, względnie ograniczenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (z ustanowieniem rotacji lub rotacji ograniczonej)³⁹. W ramach opcji pierwszej osiągnięto pewien konsens co do tego, że zachowanie efektywności pracy Komisji przy znaczącej liczbie komisarzy wymagałoby – z jednej strony – ustanowienia pewnej hierarchii wśród komisarzy, z drugiej zaś strony – umocnienia pozycji Przewodniczącego Komisji. W odniesieniu do drugiej opcji (ograniczenia liczby członków kolegium Komisji) zarysował się kompromis, aby utrzymać dotychczasową ich liczbę (20), przy czym wyraźna była tendencja do zachowania zasady ścisłego egalitaryzmu w myśl której rotacja komisarzy byłaby jednakowa w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Odrzucono propozycję zasady rotacji elitarniej, do której odwoływały się na pewnym etapie dyskusji „duże” państwa (uzasadniając to utratą „drugiego” komisarza), a która miałaby polegać na tym, że „duże” państwa miałyby „stałych” komisarzy, a rotacją objęte byłyby miejsca przewidziane dla pozostałych państw członkowskich.

Przyjęte w ramach „pakietu nicejskiego” i obecnie obowiązujące rozwiązania początkowo znalazły wyraz w art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu z Nicei, a następnie zostały sprecyzowane przez Radę Europejską podczas spotkania w Kopenhadze 12-13 grudnia 2002 r. Wprowadzone one zostały co do zasady do traktatów stanowiących Unię na mocy Traktatu akcesyjnego z 1 maja 2004 r.⁴⁰:

- od dnia 1 maja 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada, iż Komisja składa się z jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego, a więc „duże” państwa rezygnują z „drugiego” komisarza⁴¹;
- zasada ta obowiązuje do osiągnięcia przez Unię liczbę 27 państw członkowskich (czyli do akcesu Bułgarii i Rumunii), po czym w najbliższej

³⁸ Por. Presidency Report to the Feira European Council, Brussels, 14 June 2000, CONFER 4750/00, s. 11 i n.

³⁹ Por. ibidem.

⁴⁰ Szczegółowo: J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 47 i n.

⁴¹ Ustalono przy tym okres przejściowy od 1 maja 2004 r. do pierwszej regularnej nominacji do Komisji w listopadzie 2004 r. W tym czasie „stare” państwa członkowskie zachowały stan posiadania, natomiast komisarze „nowych” państw członkowskich zostali „przypisani” do komisarzy urzędujących. Od listopada 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada „jedno państwo – jeden komisarz” (zob. art. 46 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE). Patrz: *Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii...*, s. 133-134.

nominacji do Komisji po osiągnięciu tej liczby państw członkowskich (czyli od 1 listopada 2009 r.) liczba członków kolegium Komisji musi być zmniejszona w stosunku do liczby państw członkowskich, a rotacja komisarzy musi uwzględniać zasadę egalitarności, tzn. opierać się na równych zasadach dla wszystkich państw;

– liczbę komisarzy (mniejszą niż liczba państw członkowskich) i szczegółowe zasady rotacji określi decyzją jednomyślną Rada UE, przy czym – podejmując taką decyzję – Rada musi uwzględnić „zachowanie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności pełnienia mandatu” oraz wymóg, aby skład kolejnych KE „w sposób zadowalający odzwierciedlał spektrum demograficzne i geograficzne ogółu państw członkowskich”;

– w przyszłości państwa przystępujące do UE mają zagwarantowane prawo desygnowania do składu Komisji własnego obywatela w okresie bezpośrednio po akcesie, natomiast państwa, które przystąpiły jako ostatnie przy osiąganiu liczby 27 państw członkowskich (a więc Bułgaria i Rumunia), mają zagwarantowane posiadanie w składzie Komisji własnych obywateli w pierwszym zmniejszonym jej składzie (czyli również od 1 listopada 2009 r.).

W Traktacie z Nicei nie osiągnięto więc rozwiązania docelowego. Uzgodniono istotne zasady ustalenia składu Komisji, ale decyzje ostateczne zostały przesunięte w czasie, bądź powierzone przyszłej decyzji Rady UE. Stało się to przedmiotem krytyki, ponieważ jednym z założeń metody pracy Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. miało być wypracowanie rozwiązań, które nie powinny ulegać „poprawianiu” po finalizacji rozszerzenia.

Niemniej, z punktu widzenia kontynuacji strategii rozszerzenia, rozwiązania zawarte w „pakiecie nicejskim” w tej dziedzinie nie są złe⁴². Rozstrzygają one zasadniczą kwestię, że liczba członków kolegium Komisji musi być mniejsza od liczby państw członkowskich, pozostawiają natomiast decyzję co do zakresu tego zmniejszenia Radzie UE decydującej jednomyślnie. Rozstrzygają one również, że rotacja ma odbywać się na zasadach równych dla wszystkich państw i pozostawiając sprecyzowanie tych zasad Radzie UE. Z formalnego punktu widzenia decyzje te nie będą więc wymagały rewizji TWE (traktatu rewizyjnego). Wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich Rada UE mogłaby utrzymywać określony pułap liczby komisarzy, dostosowując jedynie odpowiednio zasady rotacji.

Pozostaje jednak „tło polityczne” uzgodnienia takich decyzji, a ocena krytyczna skądinąd racjonalnych rozwiązań „pakietu nicejskiego” w tej mierze, zwłaszcza ze strony „dużych” państw członkowskich (argumenty nawiązujące do referendum w Irlandii są jedynie pretekstem do znacznie głębszych źródeł tej krytyki), wskazuje na wagę problemu. Jeśli „pakiet nicejski” miałby się ostać, nie można wykluczyć długofalowych działań mających na celu osłabienie Komisji na rzecz wzrostu roli Rady UE. Dla „dużych” państw członkowskich – takich jak Francja czy Niemcy – trudna do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której nie miałyby „własnego” komisarza” w składzie kolegium Komisji. Trudno obecnie przewidzieć, czy „stare” państwa członkowskie nie podjęłyby

⁴² Art. 213 ust. 1 TWE w brzmieniu nadanym przez Protokół w sprawie rozszerzenia UE – od chwili akcesu Bułgarii i Rumunii.

próby (przy kolejnych traktatach akcesyjnych) powrotu do dyskusji z okresu Konferencji Międzyrządowej w 2000 r., czy Konwentu i uzyskania jakiejś formy „stałej” reprezentacji w Komisji.

W przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony, mogłaby wchodzić w grę decyzja – „proteza” polegająca na tym, że Rada UE zmniejszyłaby skład kolegium Komisji o jednego komisarza (państwa, którego obywatel jest Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB). Niemniej byłoby to balansowanie na krawędzi działania sprzecznego z TWE, postanowienia art. 205 ust. 1 nakazują bowiem trzymanie się zasady rotacji egalitarnej.

III. STRATEGIA ROZSZERZENIA W ŚWIELE „PAKIETU LIZBOŃSKIEGO”

1. Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną

Traktat z Lizbony zmienia formułę podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, przyjmując propozycję uzgodnioną wcześniej w Traktacie konstytucyjnym, z pewnymi modyfikacjami i okresami przejściowymi⁴³. Stosownie do Traktatu z Lizbony (art. 9c [nowy art. 16] ust. 4 TUE i art. 205 [nowy art. 238] ust. 2 TFUE) formuła ta wygląda następująco:

– do 31 października 2014 r. obowiązywać ma nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei (trzy testy, w tym test demograficzny fakultatywnie);

– od 1 listopada 2014 r. zacznie obowiązywać formuła oparta na tzw. podwójnej większości; aby podjąć decyzję w Radzie trzeba więc będzie – po pierwsze – zebrać większości 55% plus jedno z państw członkowskich, po drugie – państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji UE.

Następnie formuła ta została sprecyzowana w dwóch istotnych obszarach: po pierwsze – sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą: grupa państw blokująca podjęcie decyzji musi nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa; po drugie – w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji) dla podjęcia decyzji konieczne będzie zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich.

Traktat z Lizbony wprowadza okres przejściowy od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. W okresie tym:

– każde państwo będzie mogło zażądać „powrotu” do systemu nicejskiego i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei (tj. łącznie z głosami ważonymi) – Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych);

⁴³ Kompromis w tej sprawie osiągnięto podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. Szczegółowo: J. Kranz, *Traktat z Lizbony: Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.

– w okresie tym będzie można odwołać się do tzw. formuły z Joaniny (uzgodnionej uprzednio w Traktacie konstytucyjnym); polega ona na tym, że jeżeli państwa niezgadzające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego Unii), Rada ponownie będzie musiała zająć się daną sprawą i poszukiwać „satisfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie” (Deklaracja nr 7)⁴⁴.

Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie w pełni działać podana wyżej formuła podwójnej większości, przy czym nadal można się będzie odwołać do formuły z Joaniny w nieco zmodyfikowanym kształcie. Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii) – Deklaracja nr 7⁴⁵.

Jak można ocenić proponowaną w Traktacie z Lizbony finalną formułę (abstrahujemy od propozycji dotyczących rozwiązań przejściowych) większości kwalifikowanej z punktu widzenia kontynuacji strategii rozszerzenia? Jej niewątpliwą zaletą jest ustanowienie formuły trwałej, która nie wymaga renegotjacji w toku kolejnych rozszerzeń Unii. W każdym razie ocena taka dotyczy ewentualnego przyjęcia do Unii państw Bałkanów Zachodnich.

Natomiast przyjęcie państw o dużym potencjalnie demograficznym (zwłaszcza Turcji) bez wątplenia skłoni do przemyślenia formuły lizbońskiej. Chodzi tu nie tylko o wyjątkowo mocną pozycję, jaką zyska to państwo przy spełnieniu testu demograficznego koniecznego do podjęcia decyzji, lecz przede wszystkim przy budowaniu mniejszości blokującej. W tym pierwszym przypadku pojawiły się w toku negocjacji propozycje, aby ograniczyć górny pułap potencjału demograficznego, wliczanego do spełnienia testu demograficznego (wymieniano pułap 70 mln ludności w jednym państwie). Propozycje te zarzucono ze względu na zasadnicze rozbieżności co do przyjęcia Turcji do Unii – wydaje się, że nie chciano ustanawiać rozwiązań, które jednoznacznie antycypowałyby akces Turcji. Propozycja taka może też budzić pewne kontrowersje między obecnymi „dużymi” państwami członkowskimi ze względu na – wspomniane już – prognozy demograficzne. Można również zastanawiać się, czy ustanowienie barier odnoszących się jedynie do jednego państwa jest legitymowane. Rozwiązania takie istnieją jednak również obecnie (na przykład górny pułap liczby członków Parlamentu Europejskiego dotyczy jedynie Niemiec). Gdyby w przyszłości członkostwo Turcji stało się realne, zapewne nie pozostanie nic innego, jak powrócić do wskazanej wyżej propozycji.

⁴⁴ Deklaracja nr 7 odnosząca się do art. 9c ust. 4 TUE i art. 205 ust. 2 TFUE (sekcja pierwsza zawartego w deklaracji projektu decyzji Rady).

⁴⁵ Ibidem. Sekcja druga projektu decyzji Rady, zawartej w deklaracji. Zastrzeżenia powyższe zostały wprowadzone głównie pod naciskiem Polski (ówczesnego rządu PiS), który obawiał się nie tylko o status decyzyjny Polski, ale przede wszystkim wzrostu potencjału decyzyjnego Niemiec. Bezpośrednio przed ostatecznym ustaleniem tekstu Traktatu z Lizbony, podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r., pojawił się jeszcze problem umocowania formuły z Joaniny (delegacji polskiej zależało, aby miała ona moc traktatową). Uzgodniony kompromis polega na tym, że w odrębnym protokole zastrzeżono, iż decyzja Rady Europejskiej ustalająca tę formułę będzie mogła być zmieniona jedynie jednomyślnie. Protokół nr 9 w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 9c ust. 4 TUE i art. 205 ust. 2 TFUE w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. i po 1 kwietnia 2017 r.

Równie istotnym problemem w kontekście akcesu Turcji (i Ukrainy) będzie budowanie mniejszości blokującej. Zwróćmy uwagę, że do zablokowania decyzji wystarczy spełnienie jednego z testów – stosownej liczby państw lub co najmniej 35% populacji UE, przy czym w tym drugim przypadku konieczne jest zgromadzenie również co najmniej czterech państw. Utrzymanie kryteriów mniejszości blokującej budowanej na podstawie potencjału demograficznego będzie zapewne wymagało zwiększenia liczby państw. Proponowana w formule lizbońskiej liczba czterech państw ma na celu uniemożliwienie Niemcom budowania tzw. trójek blokujących. W przyszłości liczbę tych państw trzeba będzie prawdopodobnie zwiększyć, tak aby uniemożliwić blokowanie decyzji wyłącznie przez słabeuszy i tym samym zapobiec podziałowi na Unię państw efektywnych i Unię państw słabych.

Poważnym problemem może stać się finalna formuła Joaniny. Przy obecnym składzie Unii jej potencjalne znaczenie jest (chyba zasadnie) lekceważone, co potwierdza praktyka odnosząca się do okresu jej pierwotnego obowiązywania (od 1995 r. do wejścia w życie Traktatu z Nicei). Niemniej jednak łączą się z tą formułą – przy bliższej analizie – różne zaskakujące konsekwencje. Abstrahujemy już od tego, że została ona wprowadzona pod naciskiem delegacji polskiej, kierowanej przez Prezydenta RP L. Kaczyńskiego, który wyraźnie dążył do ograniczenia roli Niemiec w procesie decyzyjnym: efekt natomiast jest odwrotny od zamierzonego. Zważywszy, że do uruchomienia formuły z Joaniny wystarczy zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii), daje to obecnie bardzo mocną pozycję największym państwom, zwłaszcza Niemcom (nawet z jednym małym państwem Niemcy będą mogły tę formułę uruchomić).

Akces Turcji mógłby natomiast dać jej do ręki – przy zachowaniu tendencji demograficznych – możliwość samodzielnego uruchamiania tej procedury. Co prawda, formuła z Joaniny nie służy blokowaniu podjęcia decyzji, lecz ma doprowadzić do głębszej dyskusji i osiągnięcia kompromisu, niemniej jej nadużywanie może skomplikować proces decyzyjny.

Sumując tę część rozważań, można stwierdzić, że lizbońska formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w wymiarze średnioterminowym (akces państw Bałkanów Zachodnich) zapewnia „płynność” strategii rozszerzenia (nie wymaga rewizji Traktatów stanowiących Unię). Natomiast realna perspektywa akcesu takich państw, jak Ukraina, a zwłaszcza Turcja wymusi redefinicję tej formuły.

Rozważyć jeszcze należy, czy w takim przypadku nie byłoby celowe powrócenie do tzw. propozycji pierwiastkowej, która kilkakrotnie pojawiała się w negocjacjach, ostatnio za sprawą delegacji polskiej podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony: proponowano powrót do testu głosów ważonych, przy czym ich naliczanie przebiegałoby stosownie do tzw. metody Penrosa, tj. poprzez przeliczenie ludności państwa za pomocą pierwiastka drugiego stopnia. Propozycja ta nosiła nazwę „Systemu równego wpływu”⁴⁶. Nie wydaje się jednak, aby taka możliwość była realna. Przy czym nie chodzi o ocenę istoty tej metody, która służy jako miernik siły decyzyjnej państw w organizacjach

⁴⁶ Por. materiały zamieszczone na stronie internetowej UKIE z kwietnia 2007 r.

międzynarodowych, a pośrednio była punktem odniesienia zasady degresywnej proporcjonalności, mającej w pewnym zakresie zastosowanie właśnie w ważeniu głosów czy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w UE. Ocena powyższą uzasadnia szereg czynników⁴⁷.

Główna przyczyna ma charakter polityczno-negocjacyjny: co najmniej czterokrotnie w przeszłości – podczas kolejnych konferencji międzyrządowych – propozycja ta była odrzucana przez zdecydowaną większość państw. Bierze ona bowiem pod uwagę jedynie test demograficzny, pomija natomiast powiązania formuły większości kwalifikowanej z innymi, węzłowymi elementami reformy ustrojowej Unii, zwłaszcza ze składem kolegium Komisji i alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim (nie pozwala np. uwzględnić kompensaty z tytułu utraty „drugiego” komisarza, czy roli jako współlegislatora Parlamentu Europejskiego w procedurze współdecydowania, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną)⁴⁸.

Niezależnie od tego, formuła pierwiastkowa nie tworzy rozwiązania trwałego. T. Sozański wskazuje⁴⁹, że formuła ta uzależniona jest od wahań demograficznych – nawet niewielkie przesunięcie w rozkładzie ludności wśród państw członkowskich „może pociągnąć za sobą nieprzewidywalne zmiany w strukturze blokowania”⁵⁰, a „wstawienie kwoty do postanowień traktatowych w nadziei, że ten sam ułamek będzie dobry dla gier o różnej liczbie graczy, nie jest dobrym rozwiązaniem”⁵¹; czyli – obliczone wagi powinny być zamrożone na kilka lat, a następnie aktualizowane łącznie z renegocjacją kwoty⁵². Wynika z tego, że co jakiś czas w związku ze zmianami liczby ludności w państwach członkowskich oraz przy każdym kolejnym rozszerzeniu Unii należałoby renegecjoować wagi i kwotę. Co więcej, T. Sozański wskazuje, że regularny system blokowania w ramach „systemu pierwiastkowego” mógłby być obecnie bardzo korzystny dla największych państw, w tym zwłaszcza Niemiec⁵³. Będzie to dotyczyło również ewentualnego akcesu Turcji i Ukrainy.

Metoda Penrosa powinna naturalnie pozostać użytecznym środkiem badania siły decyzyjnej państw (również w systemie UE), natomiast sięgnięcie do niej jako formalnej formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie jest mało prawdopodobne. Państwa raczej nie zrezygnują z „metody negocjacyjnej”, która prowadzić może do formuły niezbyt przejrzystej, ale uwzględnia uwarunkowania i „zaszłości” polityczne.

⁴⁷ Zostały one umówione szczegółowo – por. J. Barcz, P. Świeboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną* (Warszawa, 15 czerwca 2007 r.) www.nipmie.pl.

⁴⁸ Szczegółowo: J. Barcz, *Unia Europejska na rozdrożach...*, s. 133 i n. i 220 i n.

⁴⁹ T. Sozański, *Nowa analiza systemów głosowania w Radzie UE*. Artykuł ukazał się w czerwcu 2007 r. (a więc na kilkanaście dni przed spotkaniem Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r.) na stronie internetowej autora.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 20.

⁵¹ W ramach tzw. kompromisu jagiellońskiego wskazywano kwotę 61,6% sumy wag pierwiastkowych jako optymalną dla procesu decyzyjnego.

⁵² T. Sozański, *op. cit.*

⁵³ *Ibidem*, s. 22-23.

2. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim

Na mocy Traktatu z Lizbony przyjęto – w odniesieniu do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim – rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20), które sprowadzają się (art. 9a [nowy art. 14] ust. 2 TUE) do sprecyzowania górnego pułapu liczby posłów (nie więcej niż 750), minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby posłów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu, oraz do stwierdzenia, że rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”. Na uwagę zasługuje to, że po raz pierwszy odwołano się do tej zasady w postanowieniach TUE⁵⁴, nie precyzując jednak bliżej jej definicji. Alokacji miejsc między państwa członkowskie – w nakreślonych przez TUE ramach – dokonuje Rada Europejska decyzją przyjmowaną jednomyślnie „z inicjatywy Parlamentu Europejskiego”. Parlament, występując w taką inicjatywą 3 października 2007 r.⁵⁵, sprecyzował pojęcie „degresywnej proporcjonalności”, podkreślając, że zasada ta zawiera w sobie zasadę „solidarności europejskiej”, „uzasadnionej elastyczności” i „reprezentacji narodowej”.

Ostatecznej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim dokonano w ramach powyższych przedziałów określonych na mocy Traktatu z Lizbony podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.⁵⁶ – stosownie do procedury: na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego⁵⁷. Pewne modyfikacje wyniknęły z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanej alokacji i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc liczba posłów będzie wynosiła 751)⁵⁸.

Ocena zaproponowanych rozwiązań jest zróżnicowana. Łatwo zauważyć, że nie przewyżczono słabości pakietu nicejskiego i nie przyjęto przejrzystych i jednoznacznych kryteriów alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Oznacza to, że dokonana alokacja musi być co jakiś czas aktualizowana z punktu widzenia zachodzących zmian demograficznych. Parlament Europejski, proponując alokację jesienią 2007 r., już wówczas zapowiedział konieczność jej weryfikacji przed legislaturą 2014-2019⁵⁹. Alokacja miejsc

⁵⁴ Por. *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance*, w: *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS-EGMONT-EPC, November 2007, s. 5 i n.

⁵⁵ *Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 3.10.2007, Final A6-0351/2007. Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin.

⁵⁶ W punkcie 13 Konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 21-23 czerwca 2007 r. wskazano jedynie – nawiązując do procedury ustalania alokacji miejsc – że „do października” Parlament Europejski ma przedłożyć „projekt inicjatywy” w celu „stworzenia korzystnych warunków dla rozwiązania kwestii przyszłego składu Parlamentu Europejskiego”.

⁵⁷ Por. deklaracje 4 i 5 zamieszczone w Akcie końcowym Konferencji.

⁵⁸ Art. 9a (nowy art. 14) ust. 2 zdanie pierwsze TUE stwierdza: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”.

⁵⁹ *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance*, w: *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations...*, s. 15.

w Parlamencie będzie musiała podlegać redefinicji również podczas kolejnych rozszerzeń, co nie będzie łatwe, zważywszy, że utrzymanie górnego pułapu liczby miejsc będzie wymagało zmniejszenia liczby członków Parlamentu przypadającej na poszczególne „stare” państwa członkowskie.

Niemniej jednak z punktu widzenia kontynuacji strategii rozszerzenia propozycje zawarte w Traktacie z Lizbony należy ocenić pozytywnie. Ustanowiono górny pułap liczby członków Parlamentu Europejskiego, biorąc pod uwagę zachowanie efektywności jego działania. Następnie wyznaczono minimalne i maksymalne liczby posłów, jakie mogą przypaść najmniejszym i największym państwom członkowskim oraz ogólną zasadę alokacji – degresywną proporcjonalność. Natomiast samą decyzję co do alokacji miejsc pozostawiono Radzie, działającej jednomyślnie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego. Co do zasady, nowa alokacja miejsc, związana z kolejnym rozszerzeniem, nie wymaga rewizji Traktatów stanowiących Unię. Ramy prawne są więc dobrze pomyślane. Główny problem będzie polegał na tym, czy państwa członkowskie wykażą dosyć determinacji politycznej, aby się powyższych ram trzymać, zwłaszcza zaś górnego pułapu liczby członków Parlamentu. „Zabiegi” wokół przyznania Włochom jednego miejsca więcej nie są w tej mierze najlepszą wróżbą.

3. Skład kolegium Komisji Europejskiej

Formuła nicejska w tej dziedzinie od początku budziła wątpliwości, zwłaszcza po stronie „dużych” państw członkowskich. Do kwestii składu kolegium Komisji powrócono podczas obrad Konwentu UE 2002/2003. W projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonym przez Konwent⁶⁰ zawarto kuriozalne rozwiązanie, mające godzić zasady dyskutowane w 2000 r. podczas Konferencji Międzyrządowej. Zaproponowano mianowicie (część I, art. 27 ust. 3 projektu), aby kolegium Komisji składało się z piętnastu członków, w tym z Przewodniczącego, Ministra Spraw Zagranicznych i trzynastu komisarzy wybranych na podstawie systemu równej rotacji. Przewodniczący Komisji miał natomiast otrzymać prawo mianowania „komisarzy bez prawa głosu” spośród obywateli pozostałych państw członkowskich.

Propozycja ta została poddana powszechnej krytyce (również ze strony samej Komisji)⁶¹ i zarzucona podczas prac Konferencji Międzyrządowej w 2003/2004 r. Ostatecznie, w tekście Traktatu konstytucyjnego (art. I-26 ust. 6) znalazło się rozwiązanie redukujące liczbę członków Komisji Europejskiej do dwóch trzecich liczby państw członkowskich (z zastrzeżeniem

⁶⁰ Konwent przedłożył swoją ostateczną wersję propozycji Traktatu 18 lipca 2003 r. (Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przyjęty w drodze konsensu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 r. Przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej 18 lipca 2003 r., Wspólnoty Europejskie 2003). Projekt ten należy odróżnić od ostatecznego tekstu Traktatu konstytucyjnego, który został ustalony podczas konferencji 2003/2004 i podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. (Dz. Urz. UE 2004 C 310/1; por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem traktatu*, Warszawa 2005).

⁶¹ Por. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu konstytucyjnego. Wyzwania dla Polski*, ISP, Warszawa 2003, s. 78.

innej decyzji Rady Europejskiej) oraz ustanawiające zasady rotacji egalitarnej, przy czym rozwiązanie to miało zacząć działać od 1 listopada 2014 r.

Było ono podobne do rozwiązania obowiązującego w ramach „pakietu nicejskiego”. Istotna różnica – nabierająca obecnie znaczenia – polegała na tym, że: po pierwsze – w myśl „pakietu nicejskiego” dokonanie zmniejszenia liczby członków Komisji musi nastąpić już od 1 listopada 2009 r.; po drugie – w ramach „pakietu nicejskiego” istnieje obowiązek zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, natomiast Traktat konstytucyjny zawierał propozycję pozostawienia ostatecznej decyzji w tej mierze Radzie Europejskiej.

W „okresie refleksji” nad odrzuconym Traktatem konstytucyjnym oraz podczas negocjacji nad mandatem Konferencji Międzyrządowej z 2007 r. narastała ze strony „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Francji, krytyka koncepcji zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. W efekcie zgodzono się na przejście – na mocy Traktatu z Lizbony – rozwiązania proponowanego w Traktacie konstytucyjnym – art. 9d (nowy art. 17) TUE⁶². Zyskano w ten sposób czas do 2014 r. i – w ostateczności – możliwość powrotu do zasady „jedno państwo – jeden komisarz” na mocy decyzji Rady Europejskiej⁶³.

Jak już wspomniano, w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony obowiązywać będzie „pakiet nicejski”, który nakazuje zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia kontynuacji strategii rozszerzenia. Zachowanie zasady „jedno państwo – jeden komisarz” doprowadziłoby bowiem do przekształcenia kolegium Komisji w rodzaj mini-parlamentu, kosztem efektywności Komisji jako centralnej instytucji wspólnotowej. Propozycje zawarte w Traktacie z Lizbony dają państwom członkowskim więcej czasu na oswojenie się z wymogiem redukcji liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Niestety, stwarzają również pokusę pozostania przy zasadzie „jedno państwo – jeden komisarz”. Związane z tym napięcia polityczne ujawniły się w pełni w ostatnim czasie w związku z mogącą pojawić się koniecznością dokonania redukcji już 1 listopada 2009 r. Jak wspomniano, „wychodzenie naprzeciw interesom Irlandii”⁶⁴ jest raczej zewnętrznym przejawem znacznie poważniejszych kontrowersji występujących po stronie „dużych” państw członkowskich.

⁶² Por. The European Commission, w: *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS-EGMONT-EPC, November 2007, s. 21 i n.

⁶³ Zob. art. 9d (nowy art. 17) ust. 1 TUE:

„Od 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby.

Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 211a (nowym art. 244) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

⁶⁴ *Ten Reasons why Ireland said No to Lisbon*, „Sunday Tribune”, 15 June 2008.

Pewna elastyczność w dochodzeniu do ograniczenia liczby kolegium Komisji jest oczywiście niezbędna (w tym tkwi może pozytywna wartość formuły lizbońskiej). Można sobie wyobrazić zachowanie zasady „jedno państwo – jeden komisarz” w toku akcesu państw Bałkanów Zachodnich. Poważne rozważenie kontynuacji strategii rozszerzenia (w tym o Turcję i Ukrainę) wymagałoby jednak konsekwencji politycznej i ustalenia liczby komisarzy w granicach rozważanej kwoty 20-25. Trzymanie się zasady „jedno państwo – jeden komisarz” jest również o tyle niedobre, że – wraz z kolejnymi rozszerzeniami – tworzy określoną praktykę, od której trudno będzie odejść.

III. PODSUMOWANIE

1. Kontynuowanie strategii rozszerzenia uzależnione jest w pewnym stopniu od przygotowania instytucjonalnego Unii Europejskiej. Jednakże zasadnicze problemy „zdolności absorbcyjnej” Unii związane są – z jednej strony – ze słabnącą wraz z jej kolejnymi rozszerzeniami gotowością samej Unii do przyjmowania nowych państw członkowskich, z drugiej zaś – z generalnie bardzo słabym (choć zróżnicowanym) przygotowaniem potencjalnych kandydatów do spełnienia kryteriów członkostwa. W większości z nich występują problemy ze spełnieniem fundamentalnych przesłanek działania państwa demokratycznego.

2. Traktat z Nicei ograniczył reformę instytucjonalną Unii do dostosowań niezbędnych do przyjęcia 12 nowych państw. Umożliwiło to szybką finalizację „dużego” rozszerzenia z lat 2004/2007. Jednocześnie zaprogramowana w związku z Traktatem z Nicei głęboka reforma ustrojowa Unii, jak dotychczas, nie powiodła się: Traktat konstytucyjny został odrzucony, natomiast proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony napotkał przeszkody i jego los nie jest jasny. Bez wątpienia dopełnienie reformy ustrojowej Unii i wejście w życie Traktatu z Lizbony ułatwiłoby kontynuację strategii rozszerzenia. Z drugiej strony jej kontynuowanie jest możliwe również na podstawie „pakietu nicejskiego”, choć może być znacznie utrudnione. Podstawowy problem polega na tym, że „pakiet nicejski” ma charakter „zamknięty” (uwzględnia członkostwo w Unii 27 państw). Każdy dalszy akces wymaga „rozsnurowania” tego pakietu i może prowadzić do trudnych negocjacji obejmujących węzłowe elementy reformy ustrojowej Unii.

3. Analiza postanowień „pakietu nicejskiego” prowadzi do wniosku, że poza generalnym problemem (wyżej wymienionym) wpływ na kontynuację strategii rozszerzenia będzie zróżnicowany. W trzech zasadniczych dziedzinach instytucjonalnych – formule podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i składzie kolegium Komisji nie powinny wystąpić istotniejsze kwestie w toku akcesu państw Bałkan Zachodnich. Niebezpieczeństwo polega głównie na tym, że odrzucenie Traktatu z Lizbony może prowadzić do próby przejęcia proponowanych reform na podstawie traktatów akcesyjnych. Wówczas węzłowe problemy mogłyby stać się przedmiotem negocjacji w toku akcesu.

4. Dalsze rozszerzenie na podstawie „pakietu nicejskiego” – zwłaszcza o Turcję i Ukrainę – wymagać będzie rozważenia istotnych zmian w „pakiecie nicejskim”. Dotyczy to zwłaszcza formuły mniejszości blokującej w procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Jeśli chodzi o alokację miejsc w Parlamencie Europejskim, to po „rozsznurowaniu pakietu nicejskiego” konieczne jest ustalenie każdorazowo w traktacie akcesyjnym alokacji miejsc. W przypadku akcesu państw Bałkanów Zachodnich nie powinno być to trudne, choć wymagać będzie pewnych redukcji obecnych reprezentacji narodowych. Natomiast przystąpienie Turcji i Ukrainy pociągnie za sobą konieczność dokonania istotnych redukcji, chyba że państwa członkowskie zdecydują się na podniesienie górnego pułapu liczby członków Parlamentu kosztem efektywności jego działania. Zarówno określenie górnego pułapu, jak i alokacji wymaga każdorazowo zmiany na mocy traktatu akcesyjnego. Najbardziej sprzyja kontynuacji strategii rozszerzenia regulacja „pakietu nicejskiego” odnosząca się do redukcji składu kolegium Komisji. Jest ona racjonalna i nie wymaga w toku kolejnych akcesji ingerencji traktatów akcesyjnych. Inną sprawą jest, czy państwa członkowskie – kierując się doraźnymi interesami politycznym – wykorzystają w pełni tę regulację.

5. Wejście w życie Traktatu z Lizbony skonsolidowałoby Unię i z pewnością ułatwiło akces państw Bałkanów Zachodnich. Kontynuacja strategii rozszerzenia, zwłaszcza akces Turcji i Ukrainy, wymagałby jednak również w tym przypadku dalszych dostosowań.

– Lizbońska formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w wymiarze średnioterminowym (akces państw Bałkanów Zachodnich) zapewnia „płynność” strategii rozszerzenia (nie wymaga zwłaszcza rewizji Traktatów stanowiących Unię). Natomiast perspektywa akcesu takich państw, jak Ukraina, a zwłaszcza Turcja, wymusi redefinicję tej formuły. Dotyczy to testu demograficznego przy budowaniu koalicji na rzecz podjęcia decyzji, przede wszystkim jednak co do kryteriów budowania mniejszości blokującej. Również finalna formuła z Joaniny może stać się przyczyną poważnych komplikacji w procesie decyzyjnym i zapewne wymagać będzie przemyślenia.

– Metoda Penrosa pozostanie użytecznym środkiem badania siły decyzyjnej państw (również w systemie UE), natomiast sięgnięcie do niej jako formalnej formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie jest mało prawdopodobne. Państwa raczej nie zrezygnują z „metody negocjacyjnej”, która prowadzić może do formuły niezbyt przejrzystej, ale uwzględnia uwarunkowania i „zaszłości” polityczne.

– Rozwiązania dotyczące składu Parlamentu Europejskiego są zdecydowanie lepsze niż w przypadku „pakietu nicejskiego”. Ustanowiono górny pułap liczby członków Parlamentu, uwzględniający zachowanie efektywności jego działania. Wyznaczono minimalne i maksymalne liczby posłów, jakie mogą przyspaść najmniejszym i największym państwom członkowskim oraz określoną ogólną zasadę alokacji – degresywną proporcjonalność. Natomiast samą decyzję co do alokacji miejsc pozostawiono Radzie Europejskiej działającej jednomyślnie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego.

– Co do zasady, nowa alokacja miejsc związana z kolejnym rozszerzeniem nie wymaga rewizji Traktatów stanowiących Unię. Ramy prawne są więc

dobrze pomyślane. Główny problem będzie polegał na tym, czy państwa członkowskie okażą wystarczającą determinację polityczną, aby się powyższych ram trzymać, zwłaszcza zaś górnego pułapu liczby członków Parlamentu.

– W odniesieniu do składu kolegium Komisji, formuła lizbońska łagodzi obawy części państw, stwarzając możliwość bardziej ewolucyjnej redukcji liczby komisarzy. Zarazem jednak otwiera ona drogę do pozostania przy zasadzie „jedno państwo – jeden komisarz”. Perspektywa akcesu Turcji i Ukrainy bez wątpienia musiałaby pociągnąć za sobą decyzję co do poważnej redukcji składu kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich.

Prof. dr hab. Jan Barcz

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

INSTITUTIONAL CONDITIONS OF THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT STRATEGY

Summary

Continuation of the EU enlargement depends, to some extent, on how well the EU institutional system is prepared to “absorb” new members. The main factors that influence this “absorption capability” are, on the one hand, the weakening willingness, or readiness, of the existing member states to take on new members, and the generally poor, albeit differentiated, level of preparation of individual candidate states for EU membership, on the other. For most candidates the requirements of adherence to the fundamental principles of a democratic state are still a real challenge.

The paper analyses three main institutional questions that play a major role in the adjustment processes when new member states gain EU membership (and which also are the key issue of the EU reform). They include the qualified majority voting in the EU Council, the allocation of seats in the European Parliament, and the determination of the composition of the European Commission.

The analysis of the above leads to a conclusion that although the enforcement of the Lisbon Treaty would undoubtedly facilitate further continuation of the EU enlargement strategy, even under the current Nice Treaty the accession of the West Balcan states should pose no real problems. In the case of Turkey, or the Ukraine, however, some basic elements of the “Lisbon Treaty” package would need to be renegotiated.