

Marcin Kleinowski

WPLYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA SIŁĘ POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Przyjęcie Traktatu lizbońskiego nie tylko dokonało reformy traktatowej, ale również zapewniało Unii Europejskiej sukces, tak potrzebny wobec odrzucenia w referendum Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez społeczeństwo francuskie i holenderskie. Udowadniało, że Unia Europejska jest zdolna do przeprowadzenia zasadniczych reform. Jednocześnie miała stać się ona organizacją¹ bardziej demokratyczną, bliższą obywatelom, odgrywającą większą rolę na arenie międzynarodowej oraz efektywniej podejmującej decyzje. Do nowego traktatu pakiet instytucjonalny został przeniesiony nieomal w całości z Konstytucji Europejskiej. Polska podejmowała działania na rzecz zachowanie nicejskiego systemu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej (Radzie UE), jednak jej starania były z góry skazane na porażkę, wobec braku poparcia ze strony innych państw członkowskich. Kwestią otwartą pozostawała jedynie cena, jaką Warszawa zdoła uzyskać za modyfikację swojego stanowiska. Traktat lizboński zmienił faktyczne znaczenie poszczególnych instytucji Unii Europejskiej w procesie decyzyjnym, jak również dokonał znacznego przepływu siły głosu pomiędzy państwami członkowskimi.

Celem artykułu jest wskazanie, w jaki sposób wybrane zapisy Traktatu lizbońskiego wpłyną na siłę Polski w negocjacjach toczonych na forum Rady UE. Wprowadzenie nowego systemu ważenia głosów w Radzie (tzw. systemu podwójnej większości), zwiększenie liczby obszarów, w których decyzje będą zapadać kwalifikowaną większością głosów, jak również dodanie nowych i zmodyfikowanie dotychczas funkcjonujących klauzul upoważniających,

¹ Dopiero w Traktacie lizbońskim Unia Europejska została przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową, jak również nadano jej osobowość prawną.

będzie miało wpływ nie tylko na formalną siłę polskiego głosu, ale również pozycję Polski w toczonych negocjacjach. Wprowadzone zmiany traktatowe wpływają również na dynamikę procesu podejmowania decyzji przez państwa członkowskie w Unii Europejskiej.

1. WPŁYW ZAKRESU I SPOSOBU GŁOSOWANIA WIĘKSZOŚCIOWEGO W RADZIE UE NA KSZTAŁTOWANIE SIŁY PAŃSTWA

Zakres podejmowania decyzji w Radzie UE w sposób większościowy, kształtuje siłę państw na dwa zasadnicze sposoby. Po pierwsze, w zdecydowanej mierze wpływa na zdolność kraju członkowskiego do zablokowania decyzji i co za tym idzie wzmocnienia posiadanej przez niego BATNY². Jest to związane z możliwością skutecznego zgłoszenia weta lub zebrania mniejszości blokującej, a więc uzyskania minimalnej liczby głosów koniecznych do odrzucenia decyzji – w przypadku gdy jest ona podejmowana kwalifikowaną większością głosów. BATNA określa alternatywną możliwość zapewnienia realizacji własnych dążeń w sytuacji, gdy próba zabezpieczenia posiadanych interesów w drodze prowadzonych rozmów zakończy się niepowodzeniem.

Już sama możliwość powstania koalicji mającej zdolność do zablokowania przyjęcia decyzji zmusza państwa członkowskie do poszukiwania kompromisu³. Jerzy Kranz celnie zauważył, że:

„dopuszczalność podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów oraz możliwość rzeczywistego przejścia do głosowania, przyspiesza osiągnięcie kompromisu bez głosowania”⁴.

Samo głosowanie rzadko jest stosowane w praktyce, natomiast mobilizuje do poszukiwania rozwiązań, jeśli niesatysfakcjonujących dla wszystkich, to przynajmniej będących do przyjęcia dla zdecydowanej większości państw członkowskich. Dlatego też zdolność do zablokowania decyzji jest bardzo istotna, gdyż stwarza możliwość odrzucenia propozycji niezgodnej z interesem danego kraju, czy koalicji członków Rady UE, jak również umacnia pozycję negocjacyjną państwa, skłaniając adwersarzy do ustępstw. Wzmacnia tym samym jego siłę negocjacyjną. Nie należy więc utożsamiać dążenia państwa

² BATNA – *Best alternative to negotiated agreement* – najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia.

³ W. Wessels, *Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution*, „Journal of Common Market Studies”, 2001, Vol. 39, nr 2, s. 209.

⁴ J. Kranz, *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia z Dziedziny Prawa Unii Europejskiej”, 2005, nr 5, s. 25.

do zwiększenia zdolności blokowania decyzji z chęcią ich blokowania. W procesie decyzyjnym w Radzie UE i Radzie Europejskiej po prostu bardzo często „łatwiej jest uzyskać wpływ przez mniejszość blokującą niż większość”⁵.

Po drugie, zakres stosowania głosowania większościowego w Radzie UE wpływa na efektywność wspólnego podejmowania decyzji, a więc również determinują siłę głosu, jaką mają poszczególne państwa członkowskie. Posiadanie nawet bardzo dużych możliwości kształtowania decyzji określonego organu nie ma znaczenia, jeśli żadne decyzje nie są w nim podejmowane.

Jednomyślność gwarantuje każdemu z państw prawo weta, gdyż do przyjęcia uchwały konieczny jest brak sprzeciwu któregokolwiek z krajów członkowskich⁶. Niweluje więc nierówności w posiadanych przez państwa członkowskie strukturalnych zasobach siły: „dając wszystkim stronom równe, formalne prawo do zablokowania propozycji przez zastosowanie weta”⁷. Umacnia tym samym defensywną pozycję negocjacyjną, jednocześnie zmniejszając jednak zdolność do kolektywnego podejmowania decyzji, co może sprzyjać przyjęciu najmniej ambitnego programu lub szukaniu najmniejszego wspólnego mianownika⁸.

Upowszechnienie decydowania kwalifikowaną większością głosów oddziałuje na siłę krajów członkowskich przez:

- zwiększenie prawdopodobieństwa wspólnego podjęcia decyzji;
- określenie zdolności do zablokowania decyzji lub jej skutecznego zainicjowania, a co za tym idzie utrzymania *status quo* lub dokonania zmiany w wybranych obszarach kompetencji UE – zgodnie z priorytetami danego członka Rady UE;

⁵ A. Moberg, *Is the Double Majority Really Double? The second Round in the Debate of the Voting Rules in the EU Constitutional Treaty*, „Working Paper”, 30.05.2007, s. 4.

⁶ W odniesieniu do niektórych spraw z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zwłaszcza wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, obowiązuje zasada tzw. bezwzględnej jednomyślności – konieczność uzyskania poparcia uchwały przez wszystkie państwa członkowskie.

⁷ J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, SIEPS Report No. 1, Stockholm 2007, s. 20.

⁸ Za Arildem Underdalem możemy określić to prawem najmniej ambitnego programu (ang. *law of the least ambitious program*) lub, zgodnie z propozycją Guya Petersa, polityką „najmniejszego wspólnego mianownika”. Zob.: A. Underdal, *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the North-East Atlantic*, Oslo 1980; *Idem, Introduction*, [w:] *The Politics of International Environmental Management*, A. Underdal (ed.), Springer, Dordrecht 1998, s. 1–12; G.B. Peters, *Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union*, „West European Politics”, 1997, Vol. 20, nr 2, s. 22–36.

- określenie znaczenia systemu głosów ważonych w procesie decyzyjnym – im większy zakres głosowania większością kwalifikowaną, tym większe znaczenie systemu ważenia głosów dla kształtowania siły państw członkowskich;
- zwiększenie możliwości oddziaływania na kształt podejmowanych decyzji (punkt zawarcia kompromisu) w szczególności przez Komisję Europejską, rotacyjną prezydencję oraz stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, pełniących rolę facylitatorów w procesie decyzyjnym.

Zakres głosowania większościovego w Radzie UE będzie w dużym stopniu determinował możliwości oddziaływania prezydencji na wynik procesu decyzyjnego. Wymóg uzyskania jednomyślnego poparcia dla propozycji generalnie obniża jej możliwość kształtowania porozumienia w istniejącym polu negocjacyjnym, gdyż bardzo je zawęża. Dlatego też znaczenie prawa do ustalania agendy maleje wraz ze wzrostem trudności zmiany *status quo*⁹. Wyjątkiem będzie tu sytuacja, gdy utrzymanie *status quo* jest w interesie facylitatorów, a w Radzie UE istnieje dość silna opozycja wobec zmiany. Z drugiej strony, konieczność uzyskania poparcia kwalifikowaną większością głosów zwiększa zdolność facylitatorów do określenia punktu osiągniętego porozumienia, zgodnie z własnymi preferencjami, zwłaszcza gdy dodatkowo musi ono być uzgodnione z aktorem zewnętrznym (np. Parlamentem Europejskim w zwykłej procedurze prawodawczej), a kierujący pracami Rady UE podmiot będzie dążył do zmiany *status quo*¹⁰.

Traktat z Lizbony ustanawia głosowanie większością kwalifikowaną jako generalną zasadę w Radzie UE¹¹. Jednocześnie zakłada powiększenie o 51 artykułów i subartykułów obszaru¹², w którym decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną¹³. Oznacza to ułatwienie procesu pogłębiania integracji europejskiej.

⁹ G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, New York 2002, s. 34–35.

¹⁰ J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, New York 2006, s. 35.

¹¹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 16, ust. 3, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

¹² Podawane tu liczby odnoszą się do artykułów oraz subartykułów. W trakcie toczonych negocjacji nad wprowadzeniem zmian w traktatach niekiedy nie udawało się objąć głosowaniem większościovym całego artykułu, a jedynie jego część, mnożąc w ten sposób liczbę obszarów objętych głosowaniem większością kwalifikowaną.

¹³ V. Miller, C. Taylor, *The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty on European Union*, „House of Commons Research Paper”, 2008, nr 09, s. 76–85. Wymieniono tu

Z punktu widzenia interesów Polski za szczególnie istotne należy uznać wprowadzenie lub rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną w takich obszarach, jak budżet i zasoby własne Unii Europejskiej, energetyka, fundusze strukturalne. Wprowadzenie w tej sferze zmian zgodnych z interesem Polski będzie wymagało zdolności przekonywania partnerów do własnych racji oraz umiejętności grania w „brukselską grę”, a zwłaszcza prowadzenia wielu równoległych, wielopoziomowych negocjacji. Upowszechnienie głosowania większością kwalifikowaną powinno również zwiększyć siłę oddziaływania największych państw członkowskich na podejmowane decyzję. Wynika to z faktu, że nieomal nigdy nie dochodzi do sytuacji, w której zostaje przyjęta decyzja przy zdecydowanym sprzeciwie dwóch z sześciu państw o najwyższej liczbie ludności¹⁴. Wskazuje to, że ich siła w Radzie UE jest większa niżby to wynikało z posiadanej liczby głosów.

2. KSZTAŁTOWANIE SIŁY POLSKI PRZEZ SPOSÓB WAŻENIA GŁOSÓW W RADZIE UE

Sposób ważenia głosów wpływa na kształtowanie się siły państwa nie tylko przez przyznaną krajowi ich liczbę, ale również metodę ważenia, wymagany próg decyzyjny, określenie mniejszości blokującej, rozkład głosów wśród pozostałych państw członkowskich oraz występowanie lub też brak stałych koalicji.

W trakcie negocjacji prowadzonych nad Traktatem lizbońskim dokonano zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie UE, w stosunku do zapisów Traktatu Konstytucyjnego. Utrzymano decyzję o wprowadzeniu systemu podwójnej większości, jednocześnie określając wielkość progów decyzyjnych w Traktacie z Lizbony na tym samym poziomie co w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, ale odsunięto jej realizację w czasie. Pierwotnie planowano zakończyć stosowanie systemu nicejskiego 31 października 2009 roku¹⁵, jednak nowy traktat przesunął tę datę o dalsze pięć lat, czyli do 31 października 2014 roku¹⁶. Jest to rozwiązanie korzystne dla Polski, która wciąż siłę swego

jedynie 50 artykułów i subartykułów, do których należy dodać Art. 28d(2) – zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony.

¹⁴ M. Kleinowski, *Konsensualne negocjacje czy głosowanie – kontestowanie aktów prawnych w Radzie UE*, „Studia Europejskie”, 2012, nr 4, s. 42–43.

¹⁵ *Protokół w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii*, art. 2 ust. 2, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16.12.2004.

¹⁶ *Protokół w sprawie postanowień przejściowych*, art. 3 ust. 3, *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany*

głosu opiera w dużej mierze na czynnikach formalno-prawnych. Należy jednak pamiętać, że nawet najkorzystniejszy dla danego kraju sposób ważenia głosów w Radzie UE nie pozwoli jednemu państwu członkowskiemu na zablokowanie podjęcia decyzji. Nie zastąpi więc umiejętności budowania kontaktów i prowadzenia negocjacji, agregacji interesów oraz tworzenia koalicji na forum Unii Europejskiej.

W okresie między 1 listopada 2014 roku, a 31 marca 2017 roku, każdy członek Rady UE będzie mógł zażądać, aby uchwała została przyjęta według nicejskiego systemu liczenia głosów¹⁷. Uwzględniając praktykę podejmowania decyzji w Radzie UE, z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że *de facto* zapis ten przedłuży stosowanie tego systemu głosowania do końca pierwszego kwartału 2017 roku. Nawet jeśli nigdy procedura ta nie zostanie formalnie uruchomiona, to w trakcie negocjacji na forum Rady UE państwa członkowskie będą budować koalicje opierające się na nicejskich wagach głosów i progach decyzyjnych. Umożliwia im to bowiem łatwiejsze tworzenie koalicji blokujących, a w efekcie umacnia pozycję negocjacyjną. Z kolei tak wypracowane kompromisy mogą już być oficjalnie przyjmowane według systemu podwójnej większości.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (przemianowany na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) przewidują zastosowanie mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, zwanego systemem podwójnej większości. Jego istota polega na wprowadzeniu wymogu konieczności spełnienia dwóch kryteriów dla podjęcia decyzji, a mianowicie osiągnięcia większości państw i większości ludności. Ostatecznie uzyskany kompromis zdefiniował wymaganą większość kwalifikowaną na 55% członków Rady UE, liczącą co najmniej 15 z krajów członkowskich i obejmującą co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca – przy 27 krajach członkowskich – musiała liczyć nie mniej niż cztery państwa, w przeciwnym razie uznawano, że większość kwalifikowana została osiągnięta¹⁸. W przypadku, gdy Rada UE nie stanowi na wniosek Komisji lub Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wymaganą większość kwalifikowaną, ma stanowić co najmniej 72% członków Rady, reprezentujących państwa członkowskie obejmujące co najmniej 65% ludności Unii¹⁹.

w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.

¹⁷ *Ibidem*, art. 3 ust. 2.

¹⁸ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej...*, *op. cit.*

¹⁹ *Ibidem*, zmieniony art. 205 ust. 2 i 3b.

System nicejski dokonał znacznego przepływu siły głosu ze strony państw małych na rzecz dużych. Podwójna większość wprowadziła jeszcze większe zmiany w tym zakresie, co obrazuje tabela 1 oraz wykres 1 (zamieszczone w aneksie). Ukazują one przepływ siły głosu jaki dokonał się w wyniku wprowadzenia systemu podwójnej większości. W stosunku do Traktatu Nicejskiego, zwiększeniu uległa siła Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz sześciu najmniejszych państw Unii Europejskiej. Z kolei Włochy, Dania, Słowacja, Finlandia, Chorwacja oraz Irlandia zyskują jedynie symbolicznie. Berlin zwiększa swą siłę głosu (wskaźnik NBI)²⁰ o ponad 36%. Bardzo wysoki wzrost odnotowuje również sześć najmniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej. Siła Łotwy i Słowenii (wskaźnik NBI) podnosi się o prawie 60%, Estonii, Cypru i Luksemburga o 45–52%, z kolei siła Malty wzrasta aż o 90%. Francja, Wielka Brytania oraz Włochy również zwiększyły swą siłę głosu w Radzie UE, ale jedynie o 3,5–10%.

Najwięcej tracą na sile państwa średnie, a przede wszystkim Polska i Hiszpania, odpowiednio 28,28% oraz 14,48%. Należy zauważyć, że strata ta w stosunku do czterech największych państw jest jeszcze większa²¹. Na sile tracą również państwa, które w systemie nicejskim miały od 13 do 10 głosów ważonych w Radzie UE. Najgorzej w tej grupie wypadają Węgry, których pozycja słabnie o 23,55%, najlepiej Holandia, której siła głosu maleje o 11,28%. Rumunia i Litwa tylko nieznacznie tracą na pozycji.

Najwięcej w systemie podwójnej większości zyskują na wskaźniku siły (NBI) te państwa, które zostały najbardziej pokrzywdzone w Traktacie Nicejskim, czyli sześć najmniejszych państw oraz Niemcy. W mniejszym zaś zakresie jest to rozwiązanie korzystne dla Wielkiej Brytanii oraz Francji. Z kolei dla Włoch i Rumunii, jak również grupy państw mających 7 głosów ważonych w systemie nicejskim, wskaźnik siły (NBI) ulega jedynie niewielkiej zmianie.

Zdecydowanie bardziej system podwójnej większości obniża zdolność państw do blokowania decyzji. Uderza to przede wszystkim w Hiszpanię i Polskę, które były głównymi beneficjentami systemu nicejskiego. Ich możliwość

²⁰ Normalized Banzhaf Index (NBI) – wskazuje, jakie jest prawdopodobieństwo danego gracza (państwa) na zajęcie kluczowej pozycji, a więc znalezienia się w takiej sytuacji, kiedy to właśnie od jego decyzji będzie zależało, czy propozycja zostanie przyjęta, czy też odrzucona. NBI możemy określić jako ogólny wskaźnik siły graczy. Szerzej zob. M. Kleinowski, *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2010, s. 29–31.

²¹ D.S. Felsenthal, M. Machover, *Analysis of QM Rules in the Draft Constitution for Europe Proposed by the European Convention, 2003*, „Social Choice and Welfare”, 2004, Vol. 23, nr 1, s. 15.

blokowania decyzji spadła odpowiednio o nieomal 42% oraz ponad 50%. Równie dotkliwy jest ten system ważenia głosów dla pozostałych państw średnich – mających od 10 do 14 głosów ważonych w systemie nicejskim – których wskaźnik PPI²² obniża się o 26–48%.

Należy zauważyć, że wzrasta siła tych krajów, dla których kryterium ludności lub większości państw było kluczowe. Członkowie Unii Europejskiej o najmniejszej populacji zyskują, gdyż po zlikwidowaniu kryterium głosów alokowanych na podstawie politycznego porozumienia, większego znaczenia nabrało kryterium większości państw. Pozycja każdego kraju – w systemie podwójnej większości – jest pewną wypadkową jego wagi w dwu kryteriach: większości państw i większości ludności. Dla małych krajów członkowskich ich udział w liczbie ludności Unii Europejskiej jest mało znaczący, natomiast ważną rolę odgrywa kryterium większości państw, w którym kraje te mają równy ze wszystkimi udział i dzięki temu zyskują na sile. Z kolei wzrost znaczenia Niemiec jest oczywistą konsekwencją wagi, jaką w systemie podwójnej większości odgrywa liczba ludności danego państwa.

Drastycznie obniża się zdolność państw do blokowania decyzji (mierzona PPI) w Radzie UE, średnio o prawie 26%. Jedynie Malta istotnie zwiększa tu swoje możliwości, jednak podobnie jak w przypadku Słowenii, Łotwy, Estonii i Cypru, zmiana ta jest zbyt mała, aby wzmocnić pozycję tych państw w negocjacjach na forum Rady UE. Berlin zachowuje niemal tę samą zdolność do blokowania, co w systemie nicejskim (wskaźnik PPI 75,55%) i zdecydowanie dystansuje w tym względzie pozostałe państwa. Druga pod względem siły blokowania decyzji Francja ma wskaźnik PPI wynoszący już tylko 61,1%.

System podwójnej większości dokonuje radykalnych zmian w układzie sił wewnątrz Rady UE w stosunku do systemu nicejskiego. Odrzucono tradycyjną zasadę równości głosów wśród czterech największych państw. Zwiększa to co prawda dystans między nimi a Hiszpanią i Polską, jednak państwa te muszą jednocześnie uznać jeszcze większą przewagę Niemiec. Kraj ten staje się wyraźnym liderem, dysponującym znaczną siłą oraz zdecydowanie największą, sięgającą przeszło 75% możliwością blokowania decyzji. Na takim rozwiązaniu pośrednio skorzystać może również Francja, jeśli założy się, że Berlin oraz Paryż będą występować jako w miarę stali koalicjanci. W takim przypadku wzrost siły głosu Niemiec sprzyja zwiększeniu możliwości działania

²² Coleman's Power to Prevent (Block) Action Index (Preventive Power Index – PPI) wskazuje, jaka jest szansa danego gracza, by zablokować decyzję. Szerzej zob.: M. Kleiński, *Gry polityczne...*, *op. cit.*, s. 32–33.

tych dwóch współpracujących ze sobą państw. Przykładowo koalicja tzw. twardego jądra, Niemcy, Francja, Belgia oraz Luksemburg, zwiększa siłę swojego głosu około dwukrotnie w systemie podwójnej większości, w stosunku do rozwiązań nicejskich²³. Hiszpania i Polska, które w Nicei wspomniały, zostały zaproszone do „klubu wielkich”, tracą swoją pozycję, podczas gdy siła wielkiej czwórki relatywnie znacznie się zwiększa. Akcesja Chorwacji do Unii Europejskiej nie zmieniła radykalnie siły głosu państw w Radzie UE, w przypadku podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

System podwójnej większości utrudnia blokowanie decyzji w Radzie UE, obniżając w tym zakresie możliwości niemal wszystkich państw członkowskich. Ma to szczególne znaczenie wobec rozszerzenia obszarów, w których będzie obowiązywać głosowanie większością kwalifikowaną. Oznacza to, że Polsce trudniej będzie wzmocnić swoją siłę w negocjacjach na forum Rady UE przez tworzenie koalicji blokujących. Nawet w sytuacji, gdy w jej skład weszłoby jedno państwo spośród Hiszpanii, Francji, Włoch lub Wielkiej Brytanii, to i tak koalicja ta musiałaby liczyć co najmniej 8–10 członków. Zazwyczaj siła polityczna dwóch z sześciu krajów członkowskich UE o najwyższej liczbie ludności jest na tyle wysoka, że prezentując wspólne stanowisko, są w stanie uzyskać ze strony partnerów ustępstwa w ważnych dla siebie kwestiach.

Wprowadzenie systemu podwójnej większości sprawia, że uzyskanie wpływu na decyzje zapadające w Unii Europejskiej wymaga pozytywnej aktywności, promowania pomysłów, konsekwentnej i wiarygodnej argumentacji. Ze względu na formalną siłę głosu oraz nieformalną pozycję Niemiec i Francji, we współpracy z tymi państwami można uzyskać szczególny wpływ na decyzje zapadające w Unii Europejskiej. Zmiana systemu ważenia głosów w Radzie UE zwiększy też rolę facylitatorów w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej, a w szczególności Komisji Europejskiej, która uzyskała większą swobodę w procesie selekcji i agregacji interesów w trakcie przygotowywania inicjatyw legislacyjnych.

²³ W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza merytoryczna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2004, nr 7, s. 24.

3. MECHANIZM OPÓŹNIANIA PODJĘCIA DECYZJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

W Traktacie lizbońskim utrzymano, z niewielkimi modyfikacjami, mechanizm opóźniania podjęcia decyzji w Radzie UE, zapisany wcześniej w Deklaracji nr 5, dołączonej do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy²⁴. Zyskał on nazwę mechanizmu „nowej Joaniny”, nawiązując do kompromisu zawartego 29 marca 1994 roku w stolicy Epiru. Pomiedzy 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku miał on funkcjonować dokładnie tak samo, jak to przewidziano w Deklaracji nr 5²⁵. Natomiast od 1 kwietnia 2017 roku dla uruchomienia tego mechanizmu wystarczy koalicja grupująca 55% państw lub 55% ludności, niezbędnej do utworzenia mniejszości blokującej, gdy we wcześniejszym okresie było to 75% państw lub 75% ludności²⁶. Jednocześnie na mocy protokołu dołączonego do traktatu reformującego, rezygnacja lub zmiana tego mechanizmu, możliwa jest jedynie w drodze jednomyślnej decyzji. Utrzymano jednak kluczowe ograniczenie poszanowania terminów traktatowych oraz regulaminu Rady²⁷.

„Nowa Joanina” miała być formułą nie tyle pozwalającą na blokowanie decyzji, ile skłaniającą wszystkie strony do wypracowania kompromisu. Jednak w praktyce do jego poszukiwania zmusza przede wszystkim mniejszość. W zwykłej procedurze prawodawczej, w drugim i trzecim czytaniu czas na

²⁴ Deklaracja odnosząca się do artykułu I-25, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16 grudnia 2004.

²⁵ Zgodnie z postanowieniami Deklaracji, członkowie Rady, reprezentujący co najmniej trzy czwarte ludności Unii Europejskiej lub co najmniej trzy czwarte liczby państw członkowskich, niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej, mogli zgłosić swój sprzeciw wobec przyjęcia decyzji. Wówczas Rada, w „rozsądnym terminie” i bez uszczerbku dla obowiązujących ograniczeń czasowych określonych przez prawo Unii, przy poszanowaniu regulaminu Rady, miała poszukiwać „zadowalającego rozwiązania” dla państw podnoszących wątpliwości.

²⁶ Deklaracja odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17 grudnia 2007.

²⁷ Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17 grudnia 2007.

przyjęcie decyzji w Radzie wynosi maksymalnie cztery miesiące, dlatego też poszukiwanie „zadowolającego rozwiązania” nie może trwać dłużej²⁸. Pod presją czasu działa więc mniejszość, która może zostać po prostu przeczekana przez pozostałych członków Rady UE.

Z kolei w pierwszym czytaniu nie przewidziane są żadne rygorystyczne terminy dla przyjęcia decyzji, jednak art. 11 Regulaminu Rady stwierdza, że: „Rada głosuje z inicjatywy swojego przewodniczącego” lub „z inicjatywy członka Rady lub Komisji pod warunkiem, że większość Rady podejmie taką decyzję”²⁹. Dlatego też nie istnieje możliwość nieskończonego odwlekania głosowania i tym sposobem skutecznego zablokowania danego aktu prawnego już w pierwszym czytaniu. W efekcie formuła „nowej Joaniny” w żaden istotny sposób nie wzmacnia pozycji negocjacyjnej mniejszości, podnoszącej zastrzeżenie wobec przyjęcia propozycji ani skutecznie nie skłania pozostałych państw do kompromisowych zachowań, od których jedynie dobrej woli zależy gotowość do szukania porozumienia³⁰. Nie jest więc mechanizmem, który efektywnie sprzyja budowie zachowań konsensualnych w Radzie UE, a tym bardziej nie umożliwia skutecznego blokowania decyzji na jej forum. Tym samym, nie może on zwiększyć siły Polski w negocjacjach w Radzie UE, a jego wprowadzenie należy tłumaczyć chęcią umożliwienia wszystkim stronom, zaangażowanym w wypracowanie zapisów Traktatu Lizbońskiego, odejścia od stołu negocjacyjnego z twarzą.

Podsumowując, należy stwierdzić, że „nowa Joanina” jest mechanizmem słabszym od swego pierwowzoru, wypracowanego w marcu 1994 roku, gdyż nie wymaga, aby „zadowolające rozwiązanie” zostało przyjęte przy podwyższonych progach decyzyjnych. Jednocześnie, w stosunku do Deklaracji nr 5 dołączonej do Traktatu Konstytucyjnego, ułatwiono możliwość jego inicjowania, a przede wszystkim uniemożliwiono likwidację mechanizmu wbrew woli któregokolwiek z państw członkowskich, gdyż decyzja w tej sprawie musiałaby zostać podjęta jednomyślnie.

²⁸ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007*, art. 249a, zmieniony art. 251, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17 grudnia 2007.

²⁹ *Regulamin Wewnętrzny Rady, Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009 z późniejszymi zmianami.

³⁰ Oczywiście skłonność ta w pewnym stopniu wynika z konieczności współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dłuższej perspektywie czasu. Nie należy jednak przeceniać tego faktu dla gotowości członków Rady UE do znaczącego samoograniczenia w realizacji narodowych interesów.

4. WPLYW „ELASTYCZNEJ INTEGRACJI” NA SIŁĘ PAŃSTWA – PRZYPADEK KLAUZUL UPOWAŻNIAJĄCYCH

„Elastyczną” integrację można zdefiniować jako współpracę, prowadzoną w niepełnym składzie państw członkowskich, których przedstawiciele zasiadają w Radzie UE, obejmującą swym zakresem przynajmniej jedną politykę Unii Europejskiej oraz realizowaną w ramach jej systemu instytucjonalno-prawnego. Przy tym podział na członków Rady UE uczestniczących w takiej współpracy i pozostających poza nią może mieć zarówno charakter trwały, jak i tymczasowy.

„Elastyczna” integracja w każdej swej skonkretyzowanej postaci musi być więc określona podmiotowo, przedmiotowo oraz w mniej lub bardziej jednoznaczny sposób co do terminu jej obowiązywania. Parafrazując słowa Alexandra Stubba, wskazuje ona, kto współpracuje, w czym współpracuje i w jakim czasie ta współpraca ma miejsce³¹. Dlatego też tworzy „instytucjonalne reguły, gdzie nie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej mają te same prawa i zobowiązania w pewnym obszarze polityki”³².

Uelastycznienie procesu integracji postrzegane jest jako jeden ze sposobów przezwycięzenia problemu zawężania współpracy do najmniejszego wspólnego mianownika, ale również możliwość wzmocnienia własnej pozycji i siły w permanentnie toczonych na forum Rady UE negocjacjach.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w dotychczasowej historii kwestia „elastycznej” integracji była podnoszona, gdy na agendzie stawał przynajmniej jeden z następujących tematów: unia gospodarcza i monetarna, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, poszerzenie składu członkowskiego³³ oraz kwestia omięcia sprzeciwu „krnąbrnych” państw członkowskich³⁴.

³¹ A. Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Hampshire 2002, s. 44–57.

³² *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, J. Monar, W. Wessels (eds.), Bloomsbury Academic, London, New York 2001, s. 168.

³³ Na szczególną rolę „presji na rozszerzenie” dla rozwoju, od początku lat 90. XX wieku, koncepcji „elastycznej” integracji zwracają uwagę np. Kerstin Junge i Jan Barcz. Zob.: K. Junge, *Integracja zróżnicowana*, [w:] M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, przeł. G. Dąbkowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2007, s. 531–533; J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie Prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I-35.

³⁴ A. Stubb, *Negotiating...*, *op. cit.*, s. 30; H. Wallace, A. Ridley, *Europe, the Challenge of Diversity*, Boston: Routledge & K. Paul, London 1985, s. 3–11; *The European Union...*, s. 154–157; M. Dewatripont i in., *Flexible Integration: Towards a More Effective and*

Mechanizmy „elastycznej integracji” wpływają na siłę państw w negocjacjach toczonych na forum Unii Europejskiej na dwa sposoby. Po pierwsze, mogą budować ich pozycję negocjacyjną, gdyż kształtują BATNę kraju członkowskiego, wzmacniając ją lub osłabiając. Po drugie, oddziałują na efektywność procesu podejmowania decyzji.

Trzeba mieć na uwadze, że już sama potencjalna możliwość skorzystania z określonego rozwiązania, będącego praktycznym przejawem „elastycznej” integracji, kształtuje pozycję negocjacyjną członka Rady UE lub koalicji państw. Nie trzeba więc ostatecznie sięgać do tego mechanizmu, aby np. uzyskać dodatkowe koncesje w procesie negocjacji.

Należy zadać pytanie, kiedy mechanizm „elastycznej” integracji będzie sprzyjał budowaniu siły negocjacyjnej państwa na forum Unii Europejskiej? Odpowiedź jest uzależniona od celu, jaki sobie ono stawia, łatwości zainicjowania mechanizmu „elastycznej” współpracy, prawdopodobieństwa jego wykorzystania w określonej sytuacji oraz sposobu podjęcia decyzji o dalszym postępie integracji, w obszarze danej polityki Unii Europejskiej.

Gdy celem kraju, a przede wszystkim koalicji członków Rady UE jest pogłębienie lub poszerzenie współpracy w ramach Unii Europejskiej, to ich pozycja w negocjacjach będzie tym silniejsza im:

- łatwiejsze jest uruchomienie mechanizmu „elastycznej” integracji, pozwalającego na prowadzenie pogłębionej współpracy w niepełnym składzie członków Rady UE. Duże znaczenie będzie tu miało określenie podmiotu zdolnego do zainicjowania takiej formy współdziałania, gremium lub podmiotu ostatecznie rozstrzygającego o jej uruchomieniu – w tym sposób głosowania i wysokości progu wymaganego do podjęcia takiej decyzji – oraz ogólnych zasad regulujących zawiązanie i prowadzenie takiej współpracy;
- większa jest zdolność zainteresowanych stron do uruchomienia mechanizmu „elastycznej” integracji, w danych określonych warunkach, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych podmiotów;
- istnieje możliwość zastosowania *opt-out* dla podmiotów nie chcących pogłębiać współpracę w danym obszarze, tym bardziej jeśli rozwiązanie takie jest dla nich satysfakcjonujące;
- większe będzie przyzwolenie na podjęcie szerszej lub głębszej współpracy w danym obszarze przez grupę państw członkowskich, poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej.

W przypadku gdy celem kraju lub koalicji członków Rady UE jest nie-dopuszczenie do pogłębienia lub poszerzenia współpracy w danym obszarze integracji europejskiej, to budowaniu ich pozycja w negocjacjach będzie sprzyjać sytuacja dokładnie odmienna.

„Elastyczna” integracja postrzegana jest jako rozwiązanie umożliwiające zwiększenie efektywności procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Ma ona więc także stanowić katalizator procesu decyzyjnego, przede wszystkim w obszarach objętych jednomyślnym głosowaniem w Radzie UE lub Radzie Europejskiej³⁵, czyli tych zagrożonych pułapką wspólnego podejmowania decyzji³⁶. Tym samym przeciwdziałać groźbie paraliżu procesu decyzyjnego.

Klauzule upoważniające to rodzaj mechanizmu „elastycznej” integracji, który pozwala grupie krajów członkowskich na głębszą integrację w szerokim zakresie polityk Unii Europejskiej pod warunkiem, że spełniają one określone w traktatach wymogi, konieczne do uruchomienia takiej kooperacji.

Istotne zmiany w obszarze klauzul upoważniających wprowadził Traktat lizboński. Przede wszystkim zastosowano jedną regułę uruchamiania mechanizmu wzmocnionej współpracy w dziedzinach, o których mowa w traktatach, z wyjątkiem dziedzin kompetencji wyłącznej oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Do jej ustanowienia konieczna jest grupa co najmniej 9 krajów członkowskich³⁷, co oznacza nieznaczne podwyższenie tego wymogu (Traktat Nicejski przewidywał 8 państw)³⁸.

Nadal kluczową rolę przyznano Komisji Europejskiej, która po dokonaniu oceny spełnienia przez konkretny wniosek o uruchomienie wzmocnionej współpracy warunków określonych w traktatach, może wystąpić do Rady UE

³⁵ M. Szwarc, *Zróznicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 14.

³⁶ F. Scharpf, *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration”, 1988, Vol. 66, nr 3, s. 239–278.

³⁷ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 20, ust. 2, *op. cit.*

³⁸ Oznacza to odejście od przyjętego w Traktacie Konstytucyjnym ustalenia grupy państw koniecznych do uruchomienia wzmocnionej współpracy, jako części składu Rady (1/3 jej członków). Co prawda przy 27 krajach Unii Europejskiej byłaby to także liczba 9 państw, jednak jednoznaczne wskazanie tej liczby w traktacie nie daje gwarancji podwyższenia tego wskaźnika wraz z akcesją kolejnych państw. Zapewne kwestia ta stanie się przedmiotem przetargu pomiędzy członkami Rady. Zob. J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony, główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), UKIE, Warszawa 2008, s. 86; *Idem*, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 63.

z wnioskiem o zainicjowanie tego mechanizmu. Ta z kolei podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Następuje więc dalsze wzmocnienie siły Parlamentu przez rozszerzenie jego kompetencji na kolejne obszary działania Unii Europejskiej. Odmowa ze strony Komisji wystąpienia z właściwym wnioskiem uniemożliwia uruchomienie wzmocnionej współpracy.

Odminną procedurę przewidziano dla wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB, określoną w artykule 329 ust. 2 TFUE³⁹. W tym obszarze jednoznacznie przyznano prymat państwom członkowskim, gdyż zarówno Komisja, jak i Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa tylko opiniują wniosek, zaś Parlament Europejski jest jedynie o nim informowany. Konieczność zastosowania jednomyślności w Radzie UE wzmacnia pozycję państw, których celem jest zablokowanie takiej inicjatywy, nie stwarza ona również preferencji dla dużych krajów członkowskich. Jednocześnie jest to procedura decyzyjna o efektywności większej niż głosowanie większością kwalifikowaną, z jednoczesnym przyznaniem każdemu członkowi Rady UE prawa do zablokowania przyjęcia decyzji.

W odniesieniu do dyrektyw określających minimalne normy w obszarze wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Traktat lizboński stwarza możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy przez grupę co najmniej 9 państw członkowskich, na podstawie projektu takiej dyrektywy. Są one przyjmowane w toku zwykłej procedury prawodawczej. Każdy z członków Rady UE wskazując, że dyrektywa może naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. Powoduje to zawieszenie procedury prawodawczej i przekazanie kwestii Radzie Europejskiej w celu poszukiwania konsensusu (w terminie do czterech miesięcy). W przypadku jego wypracowania następuje odwieszenie procedury prawodawczej. Jeśli jednak porozumie-

³⁹ „Wniosek Państw Członkowskich, które chcą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jest kierowany do Rady UE. Jest on przekazywany przez nią Wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który wydaje opinię o spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz Komisji, która wydaje opinię dotyczącą w szczególności spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z innymi politykami Unii. Wniosek przekazywany jest również do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na mocy decyzji Rady stanowiącej jednomyślnie”. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 329, ust. 2, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

nie nie zostanie wypracowane, to przynajmniej 9 państw członkowskich może poinformować Parlament Europejski, Komisję oraz Radę UE, że zamierza uruchomić wzmocnioną współpracę na podstawie danej dyrektywy i jest to wystarczające do uznania, że upoważnienie do podjęcia takiej współpracy zostało udzielone⁴⁰.

Podobną procedurę zastosowano również w przypadku rozporządzenia tworzącego Prokuraturę Europejską⁴¹, z tym wyjątkiem, że obowiązuje tu specjalna procedura prawodawcza⁴², jak również przyjęcia środków dotyczących współpracy operacyjnej w ramach współpracy policyjnej⁴³.

Przyjęcie powyższych rozwiązań oznacza *de facto* brak możliwości zablokowania podjęcia wzmocnionej współpracy przez grupę co najmniej 9 krajów członkowskich – na etapie procedowania w Radzie UE – w omawianych obszarach. Będzie więc to sprzyjać wzmocnieniu BATNy tych państw. Dlatego też już na etapie poszukiwania konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi kraje sceptycznie nastawione do przyjęcia dyrektywy będą musiały wykazać większą skłonność do ustępstw w toku negocjacji, aby do uruchomienia mechanizmu wzmocnionej współpracy nie doszło.

Traktat lizboński wprowadza również nową klauzulę upoważniającą do możliwości ustanowienia stałej współpracy strukturalnej⁴⁴. W przeciwieństwie do mechanizmu tzw. wzmocnionej współpracy, do jej powołania wystarczy kwalifikowana większość głosów. Nie ma również wymogu minimalnej liczby państw, które muszą w niej uczestniczyć⁴⁵. Tworzy to realną szansę powołania takiej stałej współpracy strukturalnej, nawet wobec sprzeciwu np. Wielkiej Brytanii, w niewielkim gronie państw zainteresowanych odgrywaniem istotnej roli na arenie międzynarodowej i ponoszeniu związanych z tym kosztów. Znacząco usprawni to również proces decyzyjny, nawet pomimo konieczności jednomyślnego podejmowania decyzji. Grupa ta może stać się

⁴⁰ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 82, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

⁴¹ *Ibidem*, art. 86.

⁴² Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

⁴³ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu..., *op. cit.*

⁴⁴ Patrz.: art. 28a ust. 6, art. 28e TUE oraz Protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej, dołączony do Traktatu lizbońskiego. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.

⁴⁵ Traktat lizboński przewiduje konieczność wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie wzmocnionej współpracy grupy przynajmniej 9 państw.

awangardą współpracy politycznej, przyczyniając się do poprawy efektywności całej Unii w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁴⁶.

Zmiany wprowadzone w zakresie klauzul upoważniających przez Traktat lizboński, generalnie zmierzają do ułatwienia procesu ich zainicjowania. Będzie to sprzyjać podniesieniu efektywności podejmowania decyzji oraz zwiększania siły negocjacyjnej krajów członkowskich zmierzających do poszerzenia i pogłębienia procesu integracji europejskiej. Dlatego też ich wpływ na siłę Polski w Radzie UE będzie zależał od stosunku do zgłaszanych inicjatyw oraz możliwości wzięcia w nich udziału.

PODSUMOWANIE

Traktat lizboński dokonał zasadniczej modyfikacji siły państw członkowskich w Radzie UE. Zmiana ta w istotny sposób wpływa również na pozycję Polski w negocjacjach toczonych na forum Unii Europejskiej. Obowiązki systemu podwójnej większości, zwłaszcza bezwzględne od 1 kwietnia 2017 roku, znacząco obniży zdolność naszego kraju do tworzenia koalicji blokujących oraz blokowania decyzji. W efekcie o wiele większe znaczenia dla budowania polskiej siły głosu w Radzie UE będzie miała umiejętność gry w „brukselską grę”, prezentowania własnych interesów, wiarygodnej i konsekwentnej argumentacji, wspólnego z innymi państwami członkowskimi promowania inicjatyw. Z kolei wprowadzenie mechanizmu „nowej Joaniny” w żaden sposób nie zwiększy siły głosu Polski na forum Rady UE, jego zastosowanie nie może bowiem skłonić partnerów do poczynienia koncesji.

Zwiększenie liczby obszarów, w których zastosowanie ma głosowanie większością kwalifikowaną, wzmocni wpływ na wynik procesu decyzyjnego występujących w nim facylitatorów, a zwłaszcza Komisji Europejskiej, stałego przewodniczącego Rady UE i w pewnym stopniu rotacyjnej prezydencji. Upowszechnienie głosowania większością kwalifikowaną dodatkowo wzmocni konsekwencje zmiany systemu ważenia głosów w Radzie UE dla formalnej siły głosu Polski. Z drugiej jednak strony ułatwi to realizację inicjatyw mających na celu pogłębienie procesów integracyjnych oraz zmianę dotychczas realizowanej polityki. W efekcie powinna jeszcze bardziej wzrosnąć w pro-

⁴⁶ Grupa podejmująca stałą współpracę strukturalną w praktyce będzie mogła podejmować działania nawet poza systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej, w przypadku, gdy w pełnym gronie państw członkowskich nie będzie zgody co do podejmowanych działań. Alternatywa ta będzie sprzyjać wypracowywaniu konsensusu na forum Unii Europejskiej.

cesie decyzyjnym rola krajów członkowskich o największej liczbie ludności, których siła negocjacyjna jest zdecydowanie wyższa od poziomu wynikającego z czynników formalno-prawnych. Klauzule upoważniające, zawarte w Traktacie lizbońskim, służą zwiększeniu efektywności procesu decyzyjnego. Mają przeciwdziałać blokowaniu procesu poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej. Mogą więc być wykorzystane jako element nacisku na mniejszość gotową blokować nowe inicjatywy lub państwa chcące skorzystać z prawa weta. Przyjęte rozwiązania ograniczą możliwość zablokowania przez Polskę próby nawiązania przez grupę państw członkowskich głębszej współpracy, w zakresie jednej lub kilku polityk realizowanych przez Unię Europejską. W przypadku gdy Warszawa będzie przeciwna poszerzeniu współpracy realizowanej w ramach Unii Europejskiej, wyżej wskazane postanowienia Traktatu lizbońskiego wpłyną na obniżenie siły negocjacyjnej Polski.

ANEKS

Tabela 1

**Zmiana siły głosu państw członkowskich
– system nicejski w stosunku do podwójnej większości**

Państwo	Podwójna większość		Nicea		Zmiana w stosunku do systemu nicejskiego			
	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Zmiana w punktach procentowych	Preventive Power Index (%)	Zmiana w punktach procentowych
Niemcy	10,33	75,45	7,59	81,07	2,74	36,10	-5,62	-6,93
Francja	8,36	61,10	7,59	81,07	0,77	10,14	-19,97	-24,63
Wielka Brytania	8,09	59,12	7,59	81,07	0,50	6,59	-21,95	-27,08
Włochy	7,86	57,42	7,59	81,07	0,27	3,56	-23,65	-29,17
Hiszpania	6,20	45,28	7,25	77,38	-1,05	-14,48	-32,10	-41,48
Polska	5,20	38,02	7,25	77,38	-2,05	-28,28	-39,36	-50,87
Rumunia	3,94	28,81	4,17	44,56	-0,23	-5,52	-15,75	-35,35
Holandia	3,46	25,24	3,90	41,65	-0,44	-11,28	-16,41	-39,40
Grecja	2,90	21,17	3,61	38,52	-0,71	-19,67	-17,35	-45,04

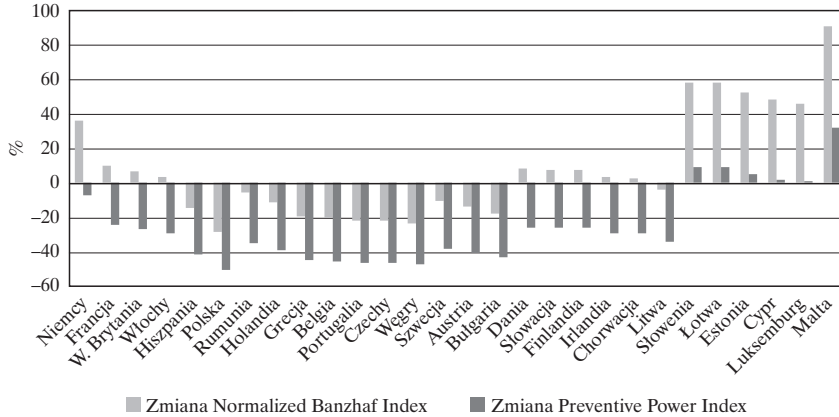
Państwo	Podówjna większość		Nicea		Zmiana w stosunku do systemu nicejskiego			
	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Zmiana w punktach procentowych	Preventive Power Index (%)	Zmiana w punktach procentowych
Belgia	2,87	20,99	3,61	38,52	-0,74	-20,50	-17,53	-45,51
Portugalia	2,82	20,61	3,61	38,52	-0,79	-21,88	-17,91	-46,50
Czechy	2,82	20,59	3,61	38,52	-0,79	-21,88	-17,93	-46,55
Węgry	2,76	20,18	3,61	38,52	-0,85	-23,55	-18,34	-47,61
Szwecja	2,71	19,82	3,03	32,37	-0,32	-10,56	-12,55	-38,77
Austria	2,61	19,05	3,03	32,37	-0,42	-13,86	-13,32	-41,15
Bułgaria	2,49	18,22	3,03	32,37	-0,54	-17,82	-14,15	-43,71
Dania	2,32	16,91	2,14	22,85	0,18	8,41	-5,94	-26,00
Słowacja	2,30	16,78	2,14	22,85	0,16	7,48	-6,07	-26,56
Finlandia	2,30	16,78	2,14	22,85	0,16	7,48	-6,07	-26,56
Irlandia	2,21	16,17	2,14	22,85	0,07	3,27	-6,68	-29,23
Chorwacja	2,19	16,03	2,14	22,85	0,05	2,34	-6,82	-29,85
Litwa	2,05	14,99	2,14	22,85	-0,09	-4,21	-7,86	-34,40
Słowenia	1,95	14,27	1,23	13,11	0,72	58,54	1,16	8,85
Łotwa	1,95	14,26	1,23	13,11	0,72	58,54	1,15	8,77
Estonia	1,88	13,73	1,23	13,11	0,65	52,85	0,62	4,73
Cypr	1,83	13,37	1,23	13,11	0,60	48,78	0,26	1,98
Luksemburg	1,80	13,12	1,23	13,11	0,57	46,34	0,01	0,08
Malta	1,78	13,04	0,93	9,88	0,85	91,40	3,16	31,98
Średnio	3,57	26,09	3,57	38,12				

Liczba ludności państw członkowskich na podstawie: Decyzja Rady z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, art. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L16, 19.01.2013; Decyzja Rady z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, art. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L183, 2.07.2013.

Źródło: opracowanie własne. Obliczenia wykonane za pomocą programu POWER-GEN 1.0 autorstwa Marcina Kleinowskiego.

Rysunek 1

Zmiana pozycji państw członkowskich w Radzie UE
– podwójna większość w porównaniu do system nicejskiego (zmiana w %)



Źródło: opracowanie własne. Obliczenia wykonane za pomocą programu POWERGEN 1.0 autorstwa Marcina Kleinowskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony, główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), UKIE, Warszawa 2008.
- Deklaracja odnosząca się do artykułu I-25*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16 grudnia 2004.
- Dewatripont M. i in., *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe. Monitoring European Integration 6*, Centre for Economic Policy Research, London 1995.
- Felsenthal D.S., Machover M., *Analysis of QM Rules in the Draft Constitution for Europe Proposed by the European Convention*, 2003, „Social Choice and Welfare”, 2004, Vol. 23, nr 1.

- Junge K., *Integracja zróżnicowana*, [w:] M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, przeł. G. Dąbkowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2007.
- Kleinowski M., *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2010.
- Kleinowski M., *Konsensualne negocjacje czy głosowanie – kontestowanie aktów prawnych w Radzie UE*, „Studia Europejskie”, 2012, nr 4.
- Kranz J., *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia z Dziedziny Prawa Unii Europejskiej”, 2005, nr 5.
- Miller V., Taylor C., *The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty on European Union*, „House of Commons Research Paper”, 2008, nr 09.
- Moberg A., *Is the Double Majority Really Double? The second Round in the Debate of the Voting Rules in the EU Constitutional Treaty*, „Working Paper”, 30.05.2007.
- Peters G.B., *Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union*, „West European Politics”, 1997, Vol. 20, nr 2.
- Protokół w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16.12.2004.
- Regulamin Wewnętrzny Rady, Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009.
- Scharpf F., *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration”, 1988, Vol. 66, nr 3.
- Sepos A., *Differentiated Integration in the EU: The Position of Small Member States*, „EUI Working Papers”, 2005, nr 17.
- Słomczyński W., Życzkowski K., *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza merytoryczna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2004, nr 7.
- Stubb A., *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Hampshire 2002.
- Szwarc M., *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Tallberg J., *Bargaining Power in the European Council*, SIEPS Report No. 1, Stockholm 2007.
- Tallberg J., *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, New York 2006.
- The European Union after the Treaty of Amsterdam*, J. Monar, W. Wessels (eds.), Bloomsbury Academic, London, New York 2001.

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.
- Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, New York 2002.
- Underdal A., *Introduction*, [w:] *The Politics of International Environmental Management*, A. Underdal (ed.), Springer, Dordrecht 1998.
- Underdal A., *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the North-East Atlantic*, Universitetsforl, Oslo 1980.
- Wallace H., Ridley A., *Europe, the Challenge of Diversity*, Routledge & K. Paul, London, Boston 1985.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.
- Wessels W., *Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution*, „Journal of Common Market Studies”, 2001, Vol. 39, nr 2.

WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA SIŁĘ POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Zmiany wprowadzone przez Traktat lizboński dokonały istotnego przeplwy siły głosu pomiędzy państwami członkowskimi w Radzie Unii Europejskiej. W istotny sposób wpłynęło to również na pozycję Polski w negocjacjach na forum tej instytucji. Pomimo tego, że traktat dokonał modyfikacji jedynie formalnych wyznaczników siły, zmienił dynamikę procesu decyzyjnego, jak również znaczenie w tym procesie Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Artykuł wskazuje, jak nowy sposób ważenia głosów w Radzie UE, zwiększenie zakresu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną oraz wprowadzenie nowych klauzul upoważniających wpłynęło na pozycję Polski w tej instytucji. Obrazuje znaczący przepływ siły głosu, jaki dokonał się w stronę czterech największych krajów członkowskich, kosztem państw o mniejszej liczbie ludności. W efekcie Polsce o wiele trudniej będzie budować swoją pozycję negocjacyjną opierając się na czynnikach formalno-prawnych, a na znaczeniu zyska umiejętność prowadzenia wielopoziomowych i równoległych negocjacji, prezentowania własnych interesów, wiarygodnej i konsekwentnej argumentacji, wspólnego z innymi państwami członkow-

skimi promowania inicjatyw. W pracy szeroko wykorzystano n-osobowe gry głosowania, a w szczególności matematyczne indeksy siły dla ukazania jej przepływu pomiędzy członkami Rady UE. Posłużono się również metodą formalno-dogmatyczną w celu analizy treści dokumentów źródłowych, w tym przede wszystkim aktów prawa pierwotnego. Matematyczne indeksy siły, na potrzeby analizy zaprezentowanej w artykule, zostały obliczone za pomocą programu POWERGEN 1.0.

INFLUENCE OF THE TREATY OF LISBON ON POLAND'S STRENGTH IN THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Changes introduced by the Treaty of Lisbon resulted in a substantial shift of vote strength between the member states of the Council of the European Union. It also had great influence on the position of Poland and its bargaining power in this institution. Although the Treaty modified only the formal determinants of strength, it changed the dynamics of the decision-making process as well as the importance of the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union in this process. The article highlights the new way of weighing votes in the Council of the EU, the increase in the scope of decisions taken by qualified majority and the introduction of new competences clauses, which had impact on the position of Poland in this institution. It shows a substantive shift of vote strength towards the four biggest member states at the expense of countries with smaller population. As a result, it will be more difficult for Poland to build its bargaining power based on formal-legal factors. Thus, the skills in multi-level and parallel negotiations, presenting own interests, reliable and consistent arguments, and promotion of common initiatives will become more important. The work makes a wide use of multiplayer voting games, especially mathematical indexes of strength in order to demonstrate its flow between the members of the Council of the EU. The author also uses a formal-dogmatic method in order to analyse the contents of the source materials, including mainly the primary legal acts. The mathematical indexes of strength, for the needs of the analysis presented in the article, were calculated with the use of the program POWERGEN 1.0.

ВЛИЯНИЕ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА НА ЗНАЧЕНИЕ ПОЛЬШИ В СОВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

Изменения, внесённые Лиссабонским договором, привели к значительному увеличению потока силы голосования между государствами-членами в Совете Европейского союза. Это существенным образом повлияло также на позицию Польши в переговорах на форуме данного учреждения. Кроме того, что договор привёл к модификации только формальных показателей силы, он изменил динамику процесса принятия решений, а также величину значения в этом процессе Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета ЕС. Статья иллюстрирует, как новый способ взвешивания голосов в Совете ЕС, увеличение диапазона принимаемых решений квалифицированным большинством, а также введение новых уполномочивающих клаузул повлияли на позицию Польши в данном институте. Показан значительный поток силы голосования, достигнутый в направлении четырех крупнейших государств-членов, за счёт стран с меньшим объёмом населения. В результате Польше будет намного труднее формировать свою позицию в переговорах, опираясь на формально-правовые факторы, тогда как всё большее значение будет приобретать умение вести многоуровневые и параллельные переговоры, демонстрация собственных интересов, надёжной и последовательной аргументации, общего с другими государствами-членами продвижения инициативы. В работе широко использованы игры-голосования с количеством в n -человек, в частности, математические индексы силы для демонстрация её потока между членами Совета ЕС. Применён также формально-догматический метод с целью анализа содержания первичных документов, из них в первую очередь актов законодательства о первичных выборах. Математические индексы силы для анализа, представленного в статье, были подсчитаны при помощи программы POWERGEN 1.0.