

Marcin Kleinowski

Gry polityczne

*jako element procesu
podejmowania decyzji
w Radzie Unii Europejskiej*



Spis treści

<i>Wstęp</i>	5
Rozdział I	
<i>Podstawy teorii gier</i>	9
1. <i>Proces decyzyjny</i>	9
2. <i>Wprowadzenie do teorii gier</i>	14
3. <i>Proste gry głosowania oraz gry głosowania ważonego</i>	25
Rozdział II	
<i>Proces podejmowania decyzji we Wspólnotach Europejskich do Traktatu Amsterdamskiego</i>	39
1. <i>Wspólnoty europejskie do kryzysu luksemburskiego</i>	39
2. <i>Procesy decyzyjne w Radzie do przyjęcia Traktatu Nicejskiego</i>	60
3. <i>Doświadczenie z praktyki podejmowania decyzji we Wspólnotach</i>	82
Rozdział III	
<i>Pozycja państw w Unii Europejskiej po 2002 roku</i>	102
1. <i>Nicejski system głosowania w Radzie Unii Europejskiej</i>	102
2. <i>System głosowania w Radzie zaproponowany w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy</i>	120
3. <i>Porównanie nicejskiego systemu głosowania w Radzie i systemu podwójnej większości</i>	131
4. <i>Postanowienia Traktatu z Lizbony – Polska perspektywa</i>	143

<i>Zakończenie</i>	157
<i>Spis tabel i wykresów</i>	162
<i>Spis Aneksów</i>	166
<i>Bibliografia</i>	188

Wstęp

Powstanie Wspólnot Europejskich¹ w latach pięćdziesiątych XX wieku, a następnie stworzenie politycznej nadbudowy w postaci Unii Europejskiej, było wydarzeniem bezprecedensowym w historii starego kontynentu. Państwa narodowe, na zasadach dobrowolności, przekazały część swoich suwerennych uprawnień na poziom ponadnarodowy. W wyniku procesu integracji europejskiej powstał nowy system polityczny, różniący się od systemów politycznych państw przede wszystkim brakiem legitymacji do używania fizycznego przymusu. Dla potrzeb niniejszej pracy pod pojęciem system polityczny rozumiemy „wyodrębnioną analitycznie całość o złożonej strukturze, umiejscowioną w wielowymiarowym otoczeniu, z którego czerpie informacje i energię, przetwarza ją i oddziałuje na to środowisko również za pomocą informacji i energii”².

Wspólnota, jako system, posiada rozbudowany zespół instytucji, wyposażonych w kompetencje prawodawcze, ustawodawcze i sędziowskie, jak również sformalizowany proces podejmowania decyzji. Ziemowit Jacek Pietraś określił proces decyzyjny jako „zespół powiązań przyczynowo-skutkowych występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego w związku ze stanem wejścia, strukturą ośrodka i celami decydentów”³. W jego wyniku kształtowane jest prawo o szczególnym charakterze, gdyż obowiązuje ono bezpośrednio w państwach członkowskich oraz posiada nadrzędny charakter nad prawem krajowym.

Wraz z przekazywaniem Wspólnotom szerszych kompetencji, wzrastało znaczenie decyzji tam podejmowanych. Szacuje się, że na przełomie XX i XXI wieku prawodawstwo europejskie reguluje ponad 80% spraw związanych z wymianą

¹ Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

² A. Antoszewski *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 1998, nr 1841, t. I, s. 73.

³ Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 51.

dóbr i usług oraz przepływem kapitału na wspólnym rynku. Pozycja państw wewnątrz Unii Europejskiej jest więc coraz silniej determinowana możliwością wpływania na ostateczne wyniki procesu wspólnego podejmowania decyzji.

Przedmiotem niniejszej pracy będzie proces podejmowania decyzji na forum Rady Unii Europejskiej. Zapisane w traktatach formalne reguły procesu decyzyjnego, jak również niepisane jego zasady, mają wpływ na kształtowanie pozycji państw-członków tej instytucji. Rada, organ międzyrządowy, jest głównym ośrodkiem decyzyjnym Unii Europejskiej i w największym stopniu wywiera wpływ na kształt tworzonego tam prawa. Omówione zostaną tu systemy głosowania w Radzie, od czasu powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, do reguł przyjętych w Traktacie z Lizbony.

Celem pracy jest wskazanie, w jaki sposób ewolucja systemu głosowania w Radzie UE wpływa na siłę¹ głosu państw w procesie podejmowania decyzji na forum tej instytucji. Należy oczywiście pamiętać, że jest to co prawda istotny czynnik, o charakterze formalno-prawnym, lecz tylko jeden z wielu wyznaczników, kształtujących ogólną siłę² krajów członkowskich w procedurze decydowania w Unii Europejskiej, a zwłaszcza w toku permanentnie prowadzonych tam negocjacji.

Jedynie zidentyfikowanie i określenie co najmniej pięciu grup czynników pozwałoby wyznaczyć ogólną siłę państw. Są to wyznaczniki o charakterze formalno-prawnym, nieformalnym, bazujące łącznie na elementach formalnych i nieformalnych jak również personalne oraz strategiczne czynniki siły. Przedostatnie z nich, odnosząc się do umiejętności i ogólnych właściwości osób reprezentujących państwa na arenie międzynarodowej, leżą w zainteresowaniu przede wszystkim psychologii społecznej. Z kolei wyznaczniki strategiczne, określając materialne zasoby siły, są przedmiotem dociekań zwłaszcza makroekonomii i demografii. Problematyka ta jest więc materiałem dla wielu odrębnych monografii.

¹ Ze względów stylistycznych w pracy będę używał sformułowania siła państwa, w znaczeniu siła głosu państwa w systemie głosowania w Radzie. Podobnie pod wyrażeniem pozycja państwa będę rozumiał pozycja państwa w systemie głosów ważonych w Radzie.

² Siłę uczestnika stosunków międzynarodowych będziemy definiować jako zdolność realizacji własnej woli, przez uczestnika stosunków międzynarodowych, w wyniku użycia zmobilizowanych w określonych uwarunkowaniach zasobów materialnych i pozamaterialnych, w ramach istniejących stosunków międzynarodowych, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie pozostałych ich uczestników.

Błędem jest jednak bagatelizowanie znaczenia sposobu ważenia głosów w Radzie, zwłaszcza na kształtowanie siły negocjacyjnej państw w procesie decyzyjnym. Czynniki formalno-prawne mają szczególne znaczenie dla państw małych, nieposiadających dużej populacji, ani szans na stanie się potęgą gospodarczą, lub też z małym doświadczeniem we wspólnotowym podejmowaniu decyzji. Przykładem może tu być kwestia tzw. pakietu klimatycznego, któremu w pierwotnym kształcie sprzeciwiła się koalicja dziewięciu krajów członkowskich. Grupowała ona 101 głosów w Radzie, co przy nicejskim sposobie ważenia głosów, pozwalało sformować koalicję blokującą. Gdyby obowiązywał system podwójnej większości państwa te nie byłyby w stanie zawiązać tej koalicji. W takiej sytuacji, wobec nieprzychylnego stanowiska Komisji Europejskiej oraz aktualnej prezydencji, ich pozycja w toczonych negocjacjach bardziej przypominałaby sytuację petenta niż partnera.

Badanie systemu głosowania w Radzie, jako politycznej gry decyzyjnej, wymaga znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy proces decyzyjny w Radzie spełnia podstawowe założenia teorii gier i tym samym umożliwia wykorzystanie tej metody badawczej? Jednym z najważniejszych elementów oceny każdej zmiany systemu ważenia głosów jest uzyskana efektywność podejmowania decyzji, mierzona najczęściej za pomocą Coleman's Power of a collectivity to act index. Jednak pojawiają się wątpliwości, czy pomiar dokonywany za pomocą tego właśnie wskaźnika w sposób adekwatny oddaje efektywność procesu decyzyjnego? W Traktacie Konstytucyjnym zaproponowano wprowadzenie głosowania podwójną większością w Radzie. Tym samym zrodziło się pytanie, które z państw skorzystają, a które stracą na dokonaniu tej modyfikacji? Który z systemów głosowania, nicejski czy podwójnej większości, jest lepszy, jeśli za kryterium oceny przyjmniemy jego efektywność oraz prostotę i przejrzystość. Poszukiwaniu odpowiedzi na powyższe pytania, została poświęcona struktura pracy.

Rozdział pierwszy omawia elementarne założenia teorii gier, wskazując w jakim stopniu są one spełnione, przez proces podejmowania decyzji w Radzie. Stanowi również wprowadzenie do gier ważonego głosowania i objaśnia najważniejsze indeksy matematyczne, w oparciu o które dokonuje się pomiaru siły głosu państw.

Rozdział drugi został poświęcony historycznej ewolucji systemu głosowania w Radzie oraz przepływowi siły głosu pomiędzy krajami członkowskimi, jakie dzięki niej się dokonywały. Ostatni podrozdział został poświęcony „naskicowaniu” niepisanych zasad procedowania, wywierających wpływ na przebieg procesu decyzyjnego w Radzie. Mam nadzieję, że pozwoli to uzmysło-

wić czytelnikowi, że określenie ogólnej siły państwa w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej wymaga uwzględnienia znacznie szerszej gamy czynników, niż tylko formalno-prawne.

W ostatnim rozdziale dokonano porównania nicejskiego systemu głosowania z systemem podwójnej większości, ze szczególnym uwzględnieniem przepływu siły głosu pomiędzy państwami. Poddano również ocenie mechanizm tzw. nowej Joaniny, z punktu widzenia jego wpływu na budowanie siły głosu państw w Radzie.

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania badawcze, wykorzystano w pracy odpowiednie metody badawcze. Pierwszą i podstawową techniką badawczą użytą w pracy, jest teoria gier, którą zgodnie z definicją Ziemowita Jacka Pietrasiem traktujemy jako „zbiór matematycznych modeli rozwiązywania sytuacji, w których splatają się sprzeczne interesy ośrodków decyzyjnych”³. Przy tym wykorzystano tę część teorii, która skupia się na wieloosobowych (n-osobowych) grach koalicyjnych, a więc współzależnym podejmowaniu decyzji. Siła państw została wyznaczona w oparciu o indeksy matematyczne. Posłużono się również metodą systemową, a w szczególności zastosowano metodę mikrosystemową, skupiając się na analizie Rady, jako jednego z elementów systemu politycznego Unii Europejskiej. Wyjaśniającej relację tej instytucji z systemem jako całością i poszczególnymi elementami jego struktury, a także role w procesie konwersji wewnętrzssystemowej. Metoda ta pozwala na uchwycenie dynamizmu zmieniających się relacji, pomiędzy składnikami systemu i jego wpływ na ten system. Szeroko została również wykorzystana w pracy metoda komparatystyczna, która posłużyła wskazaniu podobieństw oraz różnic pomiędzy analizowanymi sposobami ważenia głosów w Radzie. Umożliwiła również prześledzenie zmiany siły głosu poszczególnych państw. Ponadto w badaniach nad sposobem głosowania państw członkowskich, w latach 2001–2005, sporządzonych na podstawie „Miesięcznych wykazów Aktów Rady” posłużono się metodą statystyczną.

Mam nadzieję, że ta praca przyczyni się do lepszego zrozumienia procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej. Chciałbym, aby w kolejnych dyskusjach, jakie toczyć się będą wokół sposobu głosowania w Radzie, pozwoliła uniknąć, czołowym osobom w państwie oraz szerszym elitom intelektualnym, odwoływania się do błędnej lub po prostu nieprawdziwej argumentacji.

³ Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne...*, s. 182.