

Marcin Kleinowski¹

WPŁYW ZAKRESU PODEJMOWANIA DECYZJI KWALIFIKOWANĄ WIĘKSZOŚCIĄ GŁOSÓW NA SIŁĘ PAŃSTW W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Wraz z rozwojem Wspólnot Europejskich, następowało sukcesywne powiększanie zakresu spraw, w których decyzja w Radzie była podejmowana na zasadzie głosowania większościowego, a co ważniejsze realnie wzrastał ich udział w praktyce procedowania na forum tej instytucji. W efekcie wywiera to wpływ na siłę² państw członkowskich przez określanie zakresu swobody w procesie dokonywania agregacji interesów w Radzie, znaczenia systemu ważenia głosów i oddziaływania na efektywność podejmowania decyzji. Celem tego artykułu jest ukazanie sposobu w który zakres decydowania większością kwalifikowaną może kształtować siłę państw członkowskich w Unii Europejskiej.

¹ Mgr, doktorant w Instytucie Politologii UMK.

² Pod pojęciem siły będziemy rozumieć użycie przez uczestnika stosunków międzynarodowych, zmobilizowanych w określonych uwarunkowaniach zasobów materialnych i pozamaterialnych, w celu wykonania własnej woli w ramach danych stosunków międzynarodowych, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych ich uczestników.

2. Znaczenie zakres głosowania większościowego w Radzie

Zakres podejmowania decyzji w Radzie w sposób większościowy, modyfikuje 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 BATNY³. 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 ona naszą alternatywę- jakie mamy możliwości działania, zapewnienia realizacji własnych dążeń- w sytuacji, gdy próba zabezpieczenia naszych interesów w drodze prowadzonych rozmów, zakończy się niepowodzeniem.

Praktyka działania Rady wskazuje, że w sytuacji obrony własnych interesów najczęściej wygrywa się blokiem. Stwierdzenie to może wydawać się sprzeczne z doświadczeniem funkcjonowania Rady UE, która często, mimo formalnego wymogu uzyskania kwalifikowanej większości głosów, podejmuje decyzję na zasadzie konsensusu. Co więcej na jej forum państwa bardzo rzadko uciekają się do formalnego głosowania. Już sama możliwość powstania koalicji posiadającej zdolność do zablokowania podjęcia decyzji, zmusza państwa członkowskie do poszukiwania kompromisu⁴. Jak zwraca uwagę chociażby Robert Corbett⁵ głosowanie w Radzie UE, gdzie istnieją wysokie progi decyzyjne w przypadku większości kwalifikowanej lub obowiązuje jednomyślność, zmusza państwa do konstruktywnych zachowań, wobec groźby sparaliżowania procesu decyzyjnego. Z drugiej strony Jerzy Kranz celnie zauważył, że „dopuszczalność podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów oraz

³ BATNA- Best alternative to negotiated agreement- najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia.

⁴ W. Wessels, *Nice results: The millenium IGC in the EU's evolution*, "Journal of Common Market Studies", 2001, vol. 39, nr 2, s. 209.

⁵ R. Corbett, *The intergovernmental Conference on political Union*, "Journal of Common Market Studies", 1992, vol. 30, nr 3, s. 271-298.

możliwość rzeczywistego przejścia do głosowania przyspiesza osiągnięcie kompromisu bez głosowania”⁶.

Tak więc głosowanie rzadko jest stosowane w praktyce, natomiast mobilizuje do poszukiwania rozwiązań, jeśli nie satysfakcjonujących dla wszystkich, to przynajmniej będących do przyjęcia dla zdecydowanej większości państw członkowskich. Stąd też, zdolność do zablokowania decyzji, jaką posiada dane państwo, jest więc niezwykle ważna z dwóch zasadniczych powodów.

Pierwszy, najbardziej oczywisty, to możliwość ostatecznego odrzucenia propozycji niezgodnej z interesem danego państwa, czy grupy państw. Niesie to jednak za sobą negatywne konsekwencje w postaci konieczności poniesienia mniejszej lub większej ceny politycznej. W skrajnych przypadkach może prowadzić nawet do popadnięcia w izolację. Obniża również siłę negocjacyjną państwa w równoległe toczących się rozmowach wewnątrz Unii, zmniejszając skłonność partnerów do elastycznego prezentowania stanowiska i zgłaszania ustępstw. Ponadto należy pamiętać, że zablokowanie podjęcia decyzji nie rozwiązuje problemu, a jedynie odsuwa go w czasie.

Kolejny powód, który sprawia, że zdolność ta jest tak istotna, wynika z faktu, że umacnia pozycję negocjacyjną państwa, w trakcie poszukiwania kompromisowych rozwiązań, nakłaniając adwersarzy do istotnych ustępstw. Wzmacnia tym samym siłę negocjacyjną danego państwa. Nie należy więc utożsamiać zdolność państwa do blokowania decyzji, z chęcią blokowania tychże decyzji. Jak zauważa Axel Moberg „łatwiej jest uzyskać wpływ przez mniejszość blokującą, niż większość”⁷.

Po drugie zakres głosowania większościowego w Radzie wpływa na efektywność wspólnego podejmowania decyzji, a więc również determinują siłę głosu jaką posiadają poszczególne państwa członkowskie. Należy bowiem pamiętać, że siła posiada charakter relatywny, czyli wyznaczyć ją można wyłącznie w stosunku do innych zaangażowanych podmiotów (w tym przypadku uczestników stosunków

⁶ 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.

⁷ A. Moberg, *Is the double majority really double? The second round in the debate of the voting rules in the EU Constitutional Treaty*, Real Institution Elcano, “Working Paper”, 30.05.2007, s. 4.

międzynarodowych). Stąd też, w sposób maksymalnie uproszczony, moglibyśmy określić siłę głosu w trakcie wspólnego podejmowania decyzji w Radzie, jako iloczyn wszystkich formalnych i pozaformalnych czynników siły oraz efektywności procesu decyzyjnego. Można to przedstawić w postaci wzoru:

$$P_v = F_p * A_c$$

gdzie:

P_v - siła głosu

F_p - czynniki siły

A_c - zdolność do działania

Posiadanie nawet bardzo dużych możliwości kształtowania decyzji określonego organu nie ma znaczenia, jeśli żadne decyzje nie są w nim podejmowane (najczęściej na skutek ich blokowania przez pozostałych współdecydentów). Stąd też, starania o maksymalizację posiadanych czynników siły, muszą pozostawać w równowadze z dążeniem do zachowania wystarczającej efektywności podejmowania decyzji. Wyzwaniem staje się więc zachowanie właściwej równowagi pomiędzy posiadanymi możliwościami blokowania procesu decyzyjnego, a utrzymaniem jego efektywności na odpowiednim poziomie.

3. Wpływ sposobu głosowania na efektywność procesu decyzyjnego w Radzie

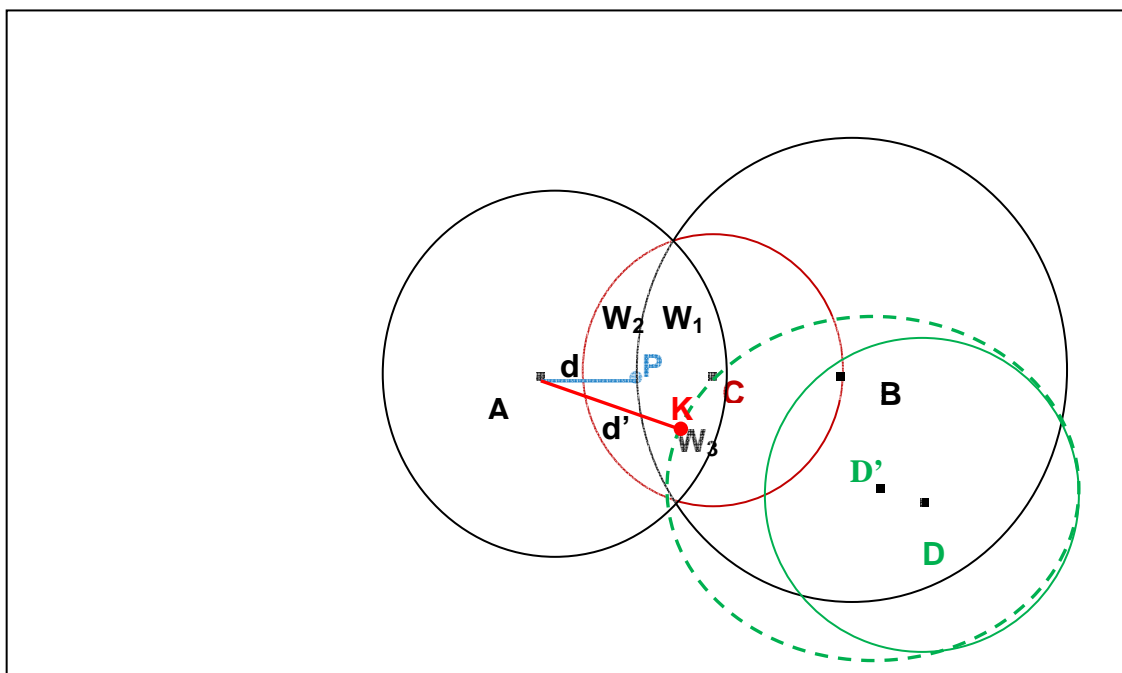
Efektywność podejmowania decyzji, zwłaszcza w kontekście metody głosowania, zależy od sposobu selekcji oraz agregacji interesów przez decydentów, stopnia różnicy preferencji pomiędzy nimi, kształtu mechanizmu decyzyjnego mającego agregować ich interesy, a następnie transferować je we wspólne decyzje.

Pierwszy z wymienionych czynników zyskuje znaczenie jeszcze przed formalnym rozpoczęciem procesu decyzyjnego, jednocześnie wpływając w pewnym stopniu na kształtowanie się różnic interesów wśród jego uczestników. Jest on szczególnie istotny wśród tych decydentów, którzy w trakcie wspólnego podejmowania decyzji prezentują interesy nie tylko własne, ale przede wszystkim innych podmiotów,

zwłaszcza zbiorowych. Muszą więc dokonać koniecznej ich selekcji oraz agregacji, określając tym samym preferencje jakie będą prezentować w procesie decyzyjnym, oddziałując jednocześnie na wielkość różnic występujących w tym zakresie pomiędzy współdecydentami. Przedstawiając stanowisko, które zawiera się w polu preferencji dużej części lub optymalnie wszystkich pozostałych uczestników, będzie sprzyjać zwiększeniu efektywności podejmowania decyzji. Szczególne znaczenie ma to w przypadku podmiotu inicjującego formalny lub nieformalny proces decyzyjny, przez złożenie określonej propozycji rozwiązania danej kwestii. Staje się ona punktem wyjścia, a nie rzadko podstawą dla przyjęcia (lub też odrzucenia) konkretnego rozwiązania.⁸

Przykładowo założmy grę w której uczestniczą gracze **A**, **B**, **C** o preferencjach takich jak uwidocznione na Wykresie 1, w której rozstrzygnięcie należy podjąć jednomyślnie. Jeśli to do gracza **A** należy inicjatywa w procesie decyzyjnym, to aby podnieść prawdopodobieństwo przyjęcia wspólnego rozstrzygnięcia, powinien

Wykres 1. Przykładowy rozkład preferencji pomiędzy 5 graczami w procesie decyzyjnym.⁹



Źródło: Opracowanie własne.

⁸ Wyjaśnia to znaczenie roli oraz wagę propozycji przygotowywanych przez Komisję Europejską i Prezydencję UE dla wyniku procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej.

⁹ Granice kręgów oznaczają granicę rozwiązań możliwych do zaakceptowania dla określonego gracza. Środek okręgu wskazuje rozstrzygnięcie najbardziej pożądane przez danego gracza- uważane za optymalne z punktu widzenia jego interesów. Linia przerywana wskazuje rozszerzenie preferencji przez gracza **D**, co powoduje przesunięcie optimum do punktu **D'**.

zapropionować rozwiązanie **P**, a więc odbiegające od jego najbardziej pożądanego rozstrzygnięcia przynajmniej o **d**.

Wynika to stąd, że zbiór wygrywający, stanowi W_1 czyli wspólny podzbiór dla zbiorów **A**, **B**, **C**. W_1 stanowi więc pole negocjacyjne, czyli wyznacza przestrzeń w której możliwe jest osiągnięcie porozumienia. Jak wskazuje przykład graczy **A**, **B**, **C**, zwiększanie się różnic w preferencjach pomniejsza zbiór wygrywający. W przypadku **A** i **C** jest on równy sumie podzbiorów W_2 i W_1 , zaś dla **A** i **B**, gdy różnica w preferencjach pomiędzy nimi jest większa niż w sytuacji **A** i **C**, ogranicza się jedynie do podzbioru W_1 .¹⁰

Z kolei stopień zróżnicowania interesów najczęściej będzie wzrastać wraz z powiększaniem grona podmiotów kolektywnie podejmujących decyzje oraz poszerzaniem zakresu kategorii spraw w których mają współdecydować. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zależność ta nie zawsze jest prawdziwa, choć często się potwierdza. Zwiększanie się liczby obszarów, w którym podmioty wspólnie podejmują decyzje, podnosi prawdopodobieństwo, że ich preferencje będą rozbieżne. Jednocześnie nie każde poszerzenie grona decydentów, będzie prowadziło do wzrostu rozbieżności ich preferencji.

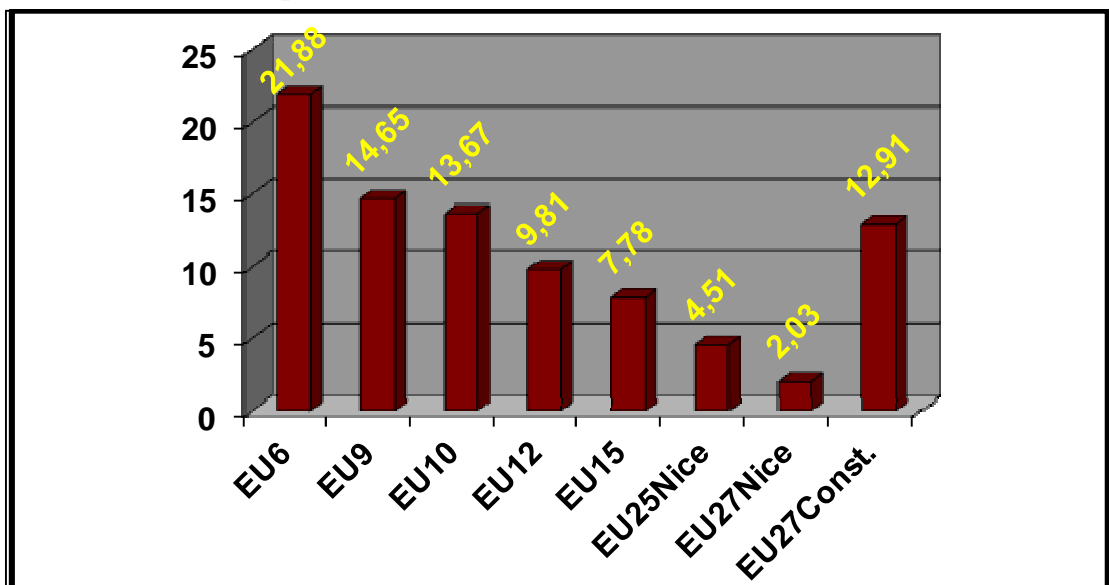
Kształt mechanizmu procesu decyzyjnego będzie wpływał na jego efektywność, determinując znaczenie różnicy preferencji pomiędzy graczami oraz sposób selekcji i agregacji interesów. Prześledźmy to na przykładzie gry o uczestnikach **A**, **B**, **C**, **D**, którzy posiadają zakres preferencji jak to uwidoczniło na Wykresie 1. W przypadku podejmowania decyzji jednomyślnie, nie zostanie ona podjęta, chyba że gracz **D** postanowi wstrzymać się od głosu. W sytuacji jednak, gdy dana kwestia jest kluczowa dla **D** propozycja upadnie, ponieważ nie ma wspólnego pola negocjacyjnego między graczami **A**, **B**, **C**, **D**. Dopiero zmiana preferencji przez gracza **D** do pozycji **D'** daje szansę na znalezienie akceptowalnego przez wszystkie strony kompromisu, leżącego w podzbiorze W_3 . Gdy jednak uczestnicy będą podejmować decyzję kwalifikowaną większością $\frac{3}{4}$ głosów, to zostanie ona przyjęta, ponieważ samotny sprzeciw gracza **D**, będzie niewystarczający do jej zablokowania.

¹⁰ Zob. G. Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism*, "British Journal of Political Science", 1995, vol. 25, nr 3, s. 289–326. Idem, *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies* [w:] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, red. H. Doering, New York 1995, s. 83-111.

Posiada jednak również znaczenie dla sposobu selekcji oraz agregacji interesów. Przykładowo, dla gry o uczestnikach **A**, **B**, **C**, **D'**, których preferencje przedstawia Wykres 1, w sytuacji gdy inicjacja procesu decyzyjnego (monopol na przedstawienia projektu rozstrzygnięcia w danej kwestii) należy do gracza **A**, jego zakres swobody w selekcji i agregacji interesów będzie zależał od obowiązującej zasady głosowania w tym obszarze. W przypadku konieczności uzyskania jednomyślnej zgody, w celu przyjęcia decyzji, gracz **A** musi zaproponować rozwiązania mieszczące się w granicy podzbioru W_3 . Optymalnym, z punktu widzenia interesów **A**, będzie tu punkt **K**. Jednak w sytuacji, gdy dla przyjęcia rozstrzygnięcia konieczna będzie jedynie większość kwalifikowana $\frac{3}{4}$ głosów, gracz **A** może zaproponować rozwiązanie **P**, które położone jest znacząco bliżej jego optymalnego punktu realizacji posiadanych interesów, gdyż $d < d'$. Korzyść tą osiąga dzięki możliwości pominięcia preferencji gracza **D'**, ponieważ przy głosowaniu kwalifikowaną większością $\frac{3}{4}$ głosów, jego sprzeciw nie doprowadzi do odrzucenia propozycji.

Efektywność procesu podejmowania decyzji wpływa na siłę wszystkich państw zasiadających w Radzie. Jest ona również zależna od kształtu mechanizmu decyzyjnego.

Wykres 2. Efektywność mechanizmu głosowania w Radzie na poszczególnych etapach rozwoju (wyrażona w procentach)¹¹.



Źródło: obliczenia własne.

¹¹ Porównaj z obliczeniami: Baldwin R., Widgren M., *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?*, "CEPS Policy Brief", 2003, nr 37, s. 8.

Zdolność do działania na poszczególnych etapach rozwoju Wspólnoty, mierzona za pomocą Power of the Collectivity to Act Index, przedstawia wykres 2, dla sytuacji gdy decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną z inicjatywy Komisji Europejskiej.

Wyraźnie widać, że wraz z przyjmowaniem kolejnych państw członkowskich do Wspólnoty, jej możliwość kolektywnego działania stawała się coraz mniejsza. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wraz ze wzrostem liczby uczestników gry, efektywność podejmowania decyzji obniża się, jeśli próg utrzymuje się na stałym poziomie – wyjątkiem jest tu jedynie procedowanie większością głosów.¹² Należy jednak zaznaczyć, że tak mierzona efektywność odnosi się wyłącznie do mechanizmu decyzyjnego, nie zaś do całego procesu.

Skutecznym antidotum na problem zdolności do działania, miało być przyjęcie systemu podwójnej większości, dla głosowania kwalifikowaną liczbą głosów w Radzie. W rezultacie uzyskana efektywność ma być sześciokrotnie większa od rozwiązań nicejskich i prawie tak samo wysoka, jak dla Wspólnot liczących dwanaście państw.

4. Zakres głosowania większościowego a możliwość blokowania podjęcia decyzji

Możliwość zablokowania, lub też zawetowania decyzji, jest zależne od zakresu oraz sposobu głosowania większościowego w Radzie. W literaturze przedmiotu bardzo często wskazuje się, że decyzje w Radzie Unii Europejskiej podejmowane są zwykłą większością, jednomyślnie lub większością kwalifikowaną. Jest to jednak zbyt uproszczenie. Należy się bowiem zgodzić z Martinem Westlakem, że nie istnieje nic takiego jak zwykła większość¹³ (ang. simple majority)¹⁴. Artykuł 205 ust. 1 TEW

¹² A. O. Hosli, A. van Deemen, *Effects of Enlargement on Efficiency and Coalition Formation in the Council of European Union* [w:] M.O. Hosli, A. van Deemen, M. Widgrén, *Institutional Challenges in the European Union*, Londyn, Nowy Jork 2002, s. 75.

¹³ O podejmowaniu decyzji zwykłą większością głosów możemy mówić, gdy dla jej przyjęcia konieczne jest uzyskanie większej liczby głosów popierających niż przeciwnych. Teoretycznie więc w gremium decyzyjnym liczącym sto osób, gdzie każdy z zasiadających w nim osób posiada jeden głos, możliwe jest podjęcie uchwały jednym głosem „za”, przy 99 głosach „wstrzymujących się”.

¹⁴ M. Westlake, *The Council of the European Union*, Londyn 1995, s. 88.

wskazuje, że: „O ile postanowienia niniejszego Traktatu nie stanowią inaczej, Rada przyjmuje uchwały większością głosów swoich członków”¹⁵. Wymagana jest więc w rzeczywistości większość absolutna, gdyż wstrzymanie się od głosu lub nie uczestniczenie w głosowaniu, traktowane jest jako sprzeciw. Dla Rady składającej się z przedstawicieli 27 krajów członkowskich, oznaczać to będzie konieczność poparcia decyzji przez co najmniej 14 państw. Zablokowanie przyjęcia uchwały przez Radę będzie tu najtrudniejsze.

Duża część badaczy wskazuje zazwyczaj, że ma to jednak stosunkowo ograniczone znaczenie, gdyż ten sposób podejmowania decyzji w Radzie stosowany jest w niewielkim zakresie i ogranicza się do spraw technicznych i proceduralnych. Choć bezsprzecznie tryb ten przewidziano dla niewielkiej liczby rozstrzyganych spraw, to jego zastosowanie w kwestiach proceduralnych może mieć daleko idące konsekwencje dla określenia siły krajów członkowskich UE. W ten sposób zapadają decyzje o zwołaniu konferencji międzyrządowej¹⁶, żądania Rady o przeprowadzenie przez Komisję wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji¹⁷, uchwalenia przez Radę aktu zgodnie ze wspólnym stanowiskiem w procedurze współpracy¹⁸. Za wymowny przykład może posłużyć tu artykuł 11 ust. 1 Regulaminu Rady, który stwierdza, że: „(...) Przewodniczący powinien, ponadto, być zobligowany do otwarcia procedury głosowania z inicjatywy członka Rady lub Komisji, pod warunkiem że większość Rady podejmie taką decyzję”¹⁹. Rozstrzygnięcie takie uniemożliwia proceder odwlekania w nieskończoność głosowania i blokowania w ten sposób podjęcia decyzji już w pierwszym czytaniu, wbrew istniejącej większości, co znacząco wpływa na kształtowanie się siły państw. W przypadku tego sposobu podejmowania decyzji w Radzie, liczącej 27 krajów członkowskich, *Power of the Collectivity to Act Index*²⁰

¹⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 205 ust. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 321, 29.12.2006, s. 137.

¹⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, art. 48, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 321, 29.12.2006, s. 20.

¹⁷ Ibidem, art. 208, s. 138.

¹⁸ Ibidem, art. 252 b, s. 155.

¹⁹ Council Decision of 15 September 2006 adopting the Council's Rules of Procedure (z późniejszymi zmianami), art. 11, „Official Journal of the European Union”, L 285, 16.10.2006.

²⁰ Jest to najwyższa możliwa wartość *Power of the Collectivity to Act Index*, w sytuacji, gdy próg decyzyjny ustanowiony jest przynajmniej na poziomie 50% głosów.

osiąga aż 50%.²¹ Oznacza to, że jej obowiązywanie skrajnie utrudnia blokowanie decyzji wbrew większości krajów członkowskich i jednocześnie podnosi efektywność procesu decyzyjnego. Będzie więc sprzyjać dążeniom do wprowadzania zmian, utrudniać zaś utrzymanie status quo. Obniża on również „wpływ dużych państw na unijny proces podejmowania decyzji”²².

O ile podejmowanie uchwał większości członków Rady miało zawsze „niszowy” charakter, to jednomyślność oraz głosowanie większością kwalifikowaną stanowią główny sposób podejmowania decyzji na jej forum. Pierwsza z nich gwarantuje każdemu z państw prawo weta, gdyż do przyjęcia uchwały konieczny jest brak sprzeciwu, któregośkolwiek z krajów członkowskich²³. Umacnia tym samym jego pozycję negocjacyjną, jednocześnie zmniejszając jednak zdolność do kolektywnego decydowania. Upowszechnienie podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, oddziałuje na siłę krajów członkowskich przez :

- zwiększenie prawdopodobieństwa wspólnego podjęcia decyzji;
- określenie zdolności do jej zablokowania lub skutecznego zainicjowania, a co za tym idzie utrzymania status quo lub dokonanie zmiany we wybranych obszarach kompetencji UE- zgodnie z priorytetami danego członka Rady;
- określenie znaczenia systemu głosów ważonych w Radzie - im częściej stosowane będzie głosowanie większością kwalifikowaną, tym większe znaczenie systemu głosowania w omawianej instytucji.

²¹ Obliczenia dokonane za pomocą programu Powerind autorstwa Tadeusza Sozańskiego, www.cyfr-kr.edu.pl/~usozans/

²² M. O. Hosli, *The Flexibility of Constitutional Design. Enlargement and the Council of the European Union*, „Reihe Politikwissenschaft”, Political Science Series, nr 97, s. 8.

²³ 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 wszystkich członków Rady.

Głosowanie większością kwalifikowaną utrudnia zablokowanie decyzji, gdyż w tym celu konieczne jest zgromadzenie koalicji państw. Tym samym podnosi efektywność całego procesu, ułatwiając jednocześnie wprowadzenie zmiany. Istnieje tu możliwość przyjęcia decyzji wbrew sprzeciwowi zgłoszonemu przez jedno, a nawet kilka państw członkowskich. Ogranicza więc ich możliwość do kontrolowania sytuacji, zwiększając jednocześnie zdolność do kolektywnego podejmowania decyzji. Głosowanie większościowe w Radzie uniemożliwia więc, jednemu państwu członkowskiemu, zablokowanie dalszej integracji dla uzyskania oczekiwanych ustępstw.²⁴

Jak celnie zauważa Bart Kerremans większość, jeśli nie wszystkie państwa „chciałyby mieć tak wielki wpływ jak to tylko możliwe na decyzje w UE, bez stwarzania zagrożenia dla zdolności tej organizacji do skutecznego i efektywnego działania, przy zachowaniu rozsądnych ram czasowych. Historia Wspólnoty/Unii Europejskiej, z instytucjonalnego punktu widzenia, to opowieść o balansowaniu pomiędzy tymi dwoma opcjami”.²⁵ Należy również zwrócić tu uwagę na występowanie zależności, zgodnie z którą im większy zakres głosowania większością kwalifikowaną, tym większe znaczenie systemu głosów ważonych w Radzie. Oczywiście dla budowania siły głosu krajów członkowskich znaczenie ma nie tylko liczba obszarów kompetencji unii, w której decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, ale również częstość stosowania tej formy głosowania w bieżących pracach Rady, a w szczególności jej obowiązywania w kwestii negocjowanej w danym momencie. Stąd też kluczowym, z punktu widzenia kształtowania się siły państwa, będzie umiejętność skutecznego wpływania na określenie- zgodnie z własnymi interesami- obszarów podlegających głosowaniu większościowemu w Radzie.

Mamy tu do czynienia z prostą tautologią, którą celnie wyartykułował George Tsebelis: „Punkt widzenia w szczególności zależy od stosunku do status quo. Jeśli podmiot poddany regule preferuje (nie preferuje) status quo, wtedy nie pragnie

²⁴ G. Garrett, *From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union*, „Electoral Studies”, vol. 14, nr 3, s. 290.

²⁵ B. Kerremans, *The political and institutional consequences of widening: capacity and control in an enlarged Council* [w:] *The state of the EU- deepening and widening*, M. Maresceau, P.H. Laurent ed. , Londyn 1998, s. 89.

Artykuł ukazał się w publikacji: *Organizacja i funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, red. J. Maliszewska-Nienartowicz, Toruń 2009, s. 27-46

(pragnie) zmiany i preferuje (nie preferuje) stałość danej polityki”²⁶. Należy więc dążyć do tego, aby utrzymać jednorodność w tych dziedzinach, w których pragnie się zachować maksymalną kontrolę nad sytuacją- szczególnie na kierunek wprowadzanych zmian²⁷ - a zwłaszcza pozostać przy status quo.

Z drugiej zaś strony wspierać upowszechnienie głosowania większościowego w tych obszarach, gdzie zmiana prowadzonej aktualnie wspólnej polityki jest konieczna dla realizacji zakładanych celów. Pozwala to na przewyższenie, z punktu widzenia partykularnych interesów danego państwa, sprzeczności pomiędzy potrzebą kontrolowania²⁸ procesu decyzyjnego, a jego efektywnością²⁹.

Do czasu rozpoczęcia posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, w dniach 7-11 grudnia 2000 roku³⁰, jednorodność nadal obowiązywała odnośnie do 73 artykułów i subartykułów zapisów traktatowych³¹. Łącznie Traktat Nicejski wprowadzał, lub zapowiadał wprowadzenie głosowanie większością kwalifikowaną dla 47 artykułów i subartykułów traktatów^{32,33}. Jednocześnie po wejściu w życie jego postanowień, nadal decyzje w zakresie spraw wymienionych w 66 artykułach i subartykułach podejmowane były na zasadzie jednorodności³⁴.

²⁶ G. Tsebelis, *Veto Players and Institutional Analysis*, “Governance: An International Journal of Policy and Administration”, 2000, vol. 13, nr 4, s. 448, s. 441–474.

²⁷ Postępowanie takie jest uzasadnione i sprzyja realizacji interesów danego państwa, jeśli dla ich zaspokojenia, w określonym obszarze działalności UE, nie musi ono wprowadzać szerokich lub budzących duże kontrowersje zmian, a zwłaszcza, gdy w tym celu wystarczy utrzymanie status quo.

²⁸ Pod pojęciem kontroli należy rozumieć stopień w którym dany uczestnik procesu decyzyjnego może determinować jego wynik.

²⁹ Bart Kerremans określa zależność pomiędzy kontrolą a zdolnością do działania następująco: „im więcej kontroli posiada każdy z aktorów, tym mniejszą wydajność będzie miał system jako całość”. B. Kerremans, *op. cit.*, s. 88.

³⁰ Pierwotnie posiedzenie było planowane jedynie do 9 grudnia.

³¹ V. Miller, *The extension of qualified majority voting from the Treaty of Rome to the European Constitution*, “House of Commons Research Paper”, 2004, nr 54, s. 18.

³² *Ibidem*, s.15-18.

³³ Podawane tu liczby odnoszą się do artykułów oraz subartykułów, zaś w przypisie 25 do artykułów i stąd wynika różnica. Przykładowo jedynie art. 63 TWE, posiadał 5 subartykułów w których wprowadzono głosowanie większością kwalifikowaną, a więc został policzony jako pięć obszarów w których zaczął obowiązywać ten sposób głosowania. W trakcie toczonych negocjacji, niekiedy nie udawało się objąć głosowaniem większościami całego artykułu, a jedynie jego część, mnożąc w ten sposób liczbę obszarów objętych głosowaniem większością kwalifikowaną.

³⁴ V. Miller, *op. cit.*, s.20-22.

Z kolei Traktat z Lizbony zakłada powiększenie - o 51 artykuły i subartykuły-obszaru, w którym decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną.³⁵ System ważenia głosów w Radzie nabiera większego znaczenia, wraz z upowszechnianiem się głosowania większością kwalifikowaną, przez co należy rozumieć nie tylko zwiększenie się liczby obszarów w których ten rodzaj decydowania obowiązuje, ale przede wszystkim ilość faktycznie podejmowanych w ten sposób decyzji.

Do czasu wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, decyzje w najważniejszych obszarach funkcjonowania EWG podejmowano głównie jednomyślnie. Według metody jednomyślnego głosowania, decyzja była przyjęta, gdy nie sprzeciwiło się jej żadne państwo, czyli głos wstrzymujący się nie utrudniał podjęcia decyzji, jak to miało miejsce w przypadku głosowania większością kwalifikowaną. Jak stwierdza artykuł 205 ust. 3 TWE „wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały, która wymaga jednomyślności”³⁶. Głosowanie odbywa się na zasadzie jedno państwo jeden głos, a każdemu członkowi Rady przyznano tu prawo weta. George Tsebelis definiuje gracza wetującego (ang. veto player), jako „indywidualnego lub zbiorczego gracza, którego zgoda jest niezbędna dla zmiany status quo. Co za tym idzie zmiana status quo wymaga jednomyślnej decyzji wszystkich graczy wetujących”³⁷.

Ten tryb stosowano i nadal się stosuje w sprawach najważniejszych dla rozwoju Wspólnot, a następnie Unii oraz dotyczących najbardziej istotnych interesów narodowych, budzących najsilniejsze polityczne kontrowersje. Jednomyślność była więc fundamentalną gwarancją, zabezpieczającą państwa członkowskie, przed podjęciem decyzji godzących w ich narodowe interesy.

W przypadku istnienia konieczności podjęcia decyzji jednomyślnie, przy znaczących różnicach w preferencjach współdecydentów, a zwłaszcza niechęci przynajmniej jednego z nich do wprowadzenia zmiany, może to sprzyjać przyjęciu

³⁵ 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 jedynie 50 artykułów i subartykułów do których należy dodać Art. 28d(2) – zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony.

³⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 205 ust. 3, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 321, 29.12.2006, s. 137.

³⁷ G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, New York 2002, s. 19.

najmniej ambitnego programu lub szukaniu najmniejszego wspólnego mianownika.³⁸ Podobne stanowisko prezentują Rachel Brewster, Michael Munger i Thomas Oatley stwierdzając, że „pod działaniem jednomyślności przyjęcie polityki X będzie zdeterminowane przez najmniej integracjonistycznego członka Rady.”³⁹

W przypadku jednomyślnego podejmowania decyzji, punkt zawarcia kompromisu będzie znajdował się blisko pozycji najmniej integracjonistycznego członka Rady, gdyż każda decyzja odbiegająca od jego preferencji zostanie zawetowana. Za Johnem Nashem możemy przyjąć założenie, że porozumienie może być osiągnięte, tylko jeśli przewidywana użyteczność dla wszystkich współdecydentów będzie przynajmniej tak wysoka, jak w przypadku kooperacji.⁴⁰

Jednocześnie pozostałe państwa członkowskie będą wolały osiągnąć kompromis blisko stanowiska najmniej integracjonistycznego członka Rady, niż utrzymywać status quo. Sytuacja będzie kształtować się odmiennie w przypadku konieczności przyjęcia decyzji w głosowaniu kwalifikowaną większością głosów. Wówczas osiągnięcie porozumienia, będzie zależało nie tyle od przekonania wszystkich członków koalicji blokującej, co najbardziej prointegracjonistycznego z pośród nich⁴¹. Stanowi więc to ważny czynnik budujący jego siłę, w trakcie toczonych negocjacji na forum Rady. Punkt porozumienia będzie również zależny od punktu status quo, w stosunku do którego dokonywana jest próba wprowadzenia zmiany. W przypadku jednomyślnego podejmowania decyzji, porozumienie będzie możliwe do osiągnięcia w punkcie, który jest bardziej preferowany, przez wszystkich uczestników procesu decyzyjnego, od status quo i w ten sposób znacząco oddziałuje na kształt ostatecznego kompromisu.⁴²

³⁸ 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*, ed. A. Underdal, Dordrecht 1998, s. 1–12; G. B. Peters, *Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union*, „West European Politics”, vol. 20, nr 2, s. 22–36.

³⁹ R. Brewster, M. Munger, T. Oatley, *Widening versus deepening the European Union: an institutional analysis* [w:] M.O. Hosli, A. van Deemen, M. Widgrén, dz. cyt., s. 56-59.

⁴⁰ J. Nash, *The Bargaining Problem*, „Econometrica”, 1950, nr 18, 155-162.

⁴¹ Nawiązuje to w sposób bezpośredni do gier ważonego głosowania i koncepcji swing.

⁴² J. M. Colomer, *On the Geometry of Unanimity Rule*, „Journal of Theoretical Politics”, 1999; vol. 11, nr 4, s. 543-547.

Możemy stwierdzić, że z obowiązywania jednomyślności najbardziej będą zadowolone państwa ukontentowane panującym status quo, lub najmniej tracące na braku porozumienia- zmiany dotychczas prowadzonej polityki.⁴³ Analizując działania państw podejmowane przy konieczności zachowania jednomyślności należy pamiętać, że mogą one być zdeterminowane również przez takie zjawiska jak: handlowanie głosami⁴⁴, wypłaty uboczne⁴⁵ oraz zawieranie transakcji wiązanych⁴⁶.

Jednomyślność w początkowym okresie budowy Wspólnoty była postrzegana, jako siła sprzyjająca ustanowieniu fundamentów tej organizacji w duchu kompromisu. Dusan Sidjanski stwierdziła „iż jest to paradoksalny przykład, gdy wymóg jednomyślności w międzyrządowej Radzie Ministrów działa na korzyść ponadnarodowego organu.”⁴⁷

⁴³ F. Scharpf, *Games Real Actors Play*, Colo 1997; S. Meunier, *What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations*, „International Organization”, 2000, Vol. 54 (1), s. 103-135; A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York 1998; J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, referat zaprezentowany podczas Tenth Biennial EUSA Conference, Montreal 17-19 maj 2007.

⁴⁴ M. Mattila, J.-E. Lane, *Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting*, „European Union Politics”, 2001, Vol. 2(1), s. 31–52; M. Mattila, *Fiscal Redistribution in the European Union and the Enlargement*, „International Journal of Organization Theory and Behavior”, 2004, Vol. 7(4) s. 555-570. Zjawisko handlowania głosami, wynika z faktu, że poszczególne, omawiane na forum Rady, kwestie mają odmienne znaczenie dla krajów członkowskich. Przykładowo określenie limitów połowowych będzie posiadało niewielką wagę dla Austrii lub Węgier, a znaczącą dla Hiszpanii czy Włoch. Możliwe więc jest zawarcie transakcji: udzielnie poparcia dla sprawy nieistotnej dla danego państwa, w zamian za wsparcie w kwestii żywotnej dla jego interesów ze strony innego członka Rady.

⁴⁵ Przykładowo Clifford Carrubba wskazuje, że transfery finansowe w ramach Wspólnoty służą również wypłatom ubocznym, których celem jest ułatwienie postępu w procesie integracji. Jest to metoda wpływająca na stosunek populacji określonego kraju do tego procesu, co nie pozostaje bez znaczenia dla poczucia „bezpieczeństwa” przez rząd i ugrupowania rządzące, w ramach konkurencji na wewnątrzpaństwowej scenie politycznej. C. Carrubba, *Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why ?* „Journal of Politics”, 1997, Vol. 59(2), s. 469-496;

⁴⁶ Transakcje wiązane polegają na przyjmowaniu całego pakietu porozumień, w którym ustępstwa w jednej kwestii rekompensowane są uzyskaniem koncesji w innej. W efekcie powstaje pakiet porozumień, które strony są gotowe przyjąć jedynie w całości.

⁴⁷ D. Sidjanski, *Voting procedures in enlarged Community*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 1, nr 2, s.173.

Wkrótce jednak jednomyślność miała stać się, dla coraz dynamiczniej rozwijających się Wspólnot, balastem hamującym ten rozwój. Fritz Scharpf nazwał to „pułapką wspólnego podejmowania decyzji”⁴⁸. „Na początku integracji, w warunkach jednomyślnego podejmowania decyzji przez rządy państw członkowskich, porozumienie było możliwe do osiągnięcia dlatego, że wszystkie zaangażowane strony spodziewały się, iż system wspólnego podejmowania decyzji przyniesie im więcej korzyści niż status quo”⁴⁹. Jednomyślne podejmowanie decyzji pozwala na łatwą obronę status quo i blokowanie wszelkich zmian. Tak więc, gdy z czasem pierwotnie prowadzona polityka okaże się nieoptymalna, w wyniku zmieniających się warunków, jej modyfikacja może być niemożliwa, a dalsze prowadzenie zaniechane, jeśli sprzeciw wniesie przynajmniej jedno państwo członkowskie. Pułapka wspólnego podejmowania decyzji, blokuje więc dokonanie reformy instytucjonalnej, która ten problem mogłaby rozwiązać⁵⁰.

Paradoksalnie jednak, w niektórych sytuacjach jednomyślność może ułatwić podjęcie decyzji, wykorzystując fakt, że wstrzymanie się od głosu nie wpływa negatywnie na możliwość jej przyjęcia.⁵¹ Decyzja dla której przewidziano głosowanie większością kwalifikowaną, nie może być przyjęta, gdyż nie zdołano zebrać liczby głosów koniecznych do przekroczenia progu decyzyjnego, „jest podejmowana łatwiej jednomyślnie, w rezultacie wstrzymania się od głosu przez pewnych członków Rady, którzy nie chcieli głosować za, ale nie zamierzali stać na drodze przyjęcia rozpatrywanego Aktu”⁵². Artykuł 201 ust. 3 TWE⁵³ został zapisany więc w taki sposób, aby ułatwiać milczące przyjęcie decyzji przez przedstawicieli państw członkowskich bez utraty twarzy, nawet jeśli nie koniecznie się z nią zgadzają lub nie chcą ujawniać swojego poparcia.

⁴⁸ F. Scharpf, *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, “Public Administration”, Vol. 66, 1988, s. 239-278.

⁴⁹ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 71.

⁵⁰ F. Scharpf, *The joint decision trap...*, s. 269.

⁵¹ Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia np. gdy euro entuzjastycznie nastawiony rząd w państwie członkowskim UE, ze względu na sprzeciw opozycji oraz znacznej większości społeczeństwa, z powodu takich uwarunkowań polityki wewnętrznej, nie będzie mógł poprzeć określonej decyzji w Radzie, nawet jeśli z nią sympatyzuje.

⁵² *The Council of the European Community*, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 1991, s. 41.

⁵³ Artykuł 201 ust. 3 TWE stanowi: Wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały, która wymaga jednomyślności.

Pojawiały się relacje, mówiące o tym, że decyzje w Radzie liczącej dziewięć krajów członkowskich, uzyskiwały akceptację poparte jedynie pięcioma głosami, przy czterech państwach wstrzymujących się.⁵⁴

De facto więc, pod działaniem zasady jednomyślności, wstrzymanie się od głosu, jest jednoznaczne z wyrażeniem poparcia dla decyzji.⁵⁵ Dlatego też „inteligentny przewodniczący musi zdecydować, kiedy popędzać cichego blokującego, albo zostawić prawdopodobnego wstrzymującego się od głosu nie przeszkadzając mu”⁵⁶.

Zakres głosowania większościowego w Radzie będzie również 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. Wyjątkiem będzie tu sytuacja, gdy utrzymanie status quo jest w interesie prezydencji, a w Radzie istnieje dość silna opozycja wobec zmiany. Z drugiej strony, konieczność uzyskania poparcia kwalifikowaną większością głosów, zwiększa zdolność prezydencji do określenia punktu osiągniętego porozumienia, zgodnie z własnymi preferencjami, zwłaszcza gdy dodatkowo musi ono być uzgodnione z aktorem zewnętrznym (np. Parlamentem Europejskim w procedurze współdecydowania), a kierujący pracami Rady podmiot będzie dążył do zmiany status quo.⁵⁷

5. Uwagi końcowe

Podsumowując powyższe rozważania, możemy stwierdzić, że zakres głosowania większościowego w Radzie, oddziałuje na kształtowanie się siły państw członkowskich na kilka, nierozzerwalnie powiązanych ze sobą, sposobów. Wpływa bowiem na efektywność podejmowania decyzji, zakres posiadanej swobody w procesie

⁵⁴ M. Westlake, *op. cit.*, s. 89.

⁵⁵ S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 1999, s. 84.

⁵⁶ F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, London, New York, s. 151.

⁵⁷ J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, New York 2006, s. 35.

dokonywania agregacji interesów odrębnych podmiotów oraz określenia znaczenia systemu ważenia głosów w Radzie.

Możemy zidentyfikować w omawianym obszarze występowanie następujących zależności, wywierających istotny wpływ na kształtowanie się siły krajów członkowskich w Radzie :

- Wraz ze wzrostem efektywności procesu decyzyjnego, zwiększa się siła państw, zwłaszcza jeśli dążą one do wprowadzenia zmiany obowiązującej polityki.
- Upowszechnienie głosowania większościowego w Radzie, ułatwia dokonanie selekcji oraz agregacji interesów na etapie składania propozycji. Zapewnia bowiem większą swobodę w jej kształtowaniu, przy zachowaniu dużego prawdopodobieństwa przyjęcia tej oferty. Stąd też sprzyja realizacji interesów przede wszystkim tych państw, które dążą do zmiany status quo.
- Posiadanie możliwości zablokowania decyzji przez kraj członkowski, buduje jego siłę na forum Rady w danej kwestii, jeśli bardziej od zmiany preferuje utrzymanie status quo. W takiej sytuacji korzystniejsze jest dla państwa rozstrzygnięcie danej propozycji na zasadzie jednomyślności, niż w głosowaniu większościowym. Sprzyjać to będzie zawieraniu kompromisów blisko punktu najmniejszego wspólnego mianownika⁵⁸.
- Zwiększenie możliwości blokowania decyzji przez członków Rady z jednej strony podnosi ich siłę, gdyż mogą nie dopuścić do wprowadzenia rozstrzygnięć niezgodnych z ich interesami, z drugiej zaś osłabia ją, ponieważ obniża efektywność procesu decyzyjnego. Stąd też w celu budowania swej siły, państwo powinno dążyć do wprowadzenia głosowania na zasadzie większościowej w obszarach, gdzie preferuje wprowadzenie zmiany, zaś utrzymać jednomyślność tam, gdzie w swoim interesie widzi utrzymanie status quo.
- Istnieją sytuacje szczególne, w których przyjęcie decyzji jednomyślnie będzie łatwiejsze, niż dokonanie tego kwalifikowaną większością głosów.
- Upowszechnienie głosowania większościowego w Radzie, podnosi znaczenie systemu ważenia głosów dla kształtowania się siły państw. Rozumiemy przez to

⁵⁸ Z zastrzeżeniem jednak, że nie będziemy mieli do czynienia z takimi działaniami w procesie negocjacji na forum Rady jak handlowanie głosami, transakcje wiązane oraz oferowanie wypłat ubocznych.

Artykuł ukazał się w publikacji: *Organizacja i funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, red. J. Maliszewska-Nienartowicz, Toruń 2009, s. 27-46

nie tylko zwiększenie obszarów w których obowiązuje głosowanie większościowe (przede wszystkim większością kwalifikowaną), ale zwłaszcza rzeczywisty zakres stosowania tej reguły głosowania.

Zakres głosowania większościowego w Radzie w znacznym więc stopniu wpływa na kształtowanie się siły państw członkowskich w Unii Europejskiej.