

TOMASZ KUBIN  
Katowice

**POZYCJA POLSKI W RADZIE (RADZIE MINISTRÓW)  
ORAZ KOMISJI EUROPEJSKIEJ  
TRAKTAT Z NICEI A TRAKTAT USTANAWIAJĄCY KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY**

Od długiego już czasu przedmiotem bardzo ożywionej dyskusji w państwach Unii Europejskiej jest Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Temperatura tej debaty nieco spadła po tym, jak 29 maja 2005 r. we Francji oraz 1 czerwca 2005 r. w Holandii ratyfikacja tego Traktatu została zablokowana w referendum przez społeczeństwa tych państw<sup>1</sup>. Chociaż formalnie nie oznacza to jeszcze definitywnego upadku tego Traktatu – w dołączonej do niego „Deklaracji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” – stwierdzono, że jeżeli po upływie dwóch lat od jego podpisania „zostanie ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”<sup>2</sup> – to bez wątpienia w sprawie dalszych losów traktatu konstytucyjnego w chwili obecnej UE znajduje się w impasie. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2005 r. – już po referendach we Francji i Holandii – jego uczestnicy przyjęli deklarację, w której stwierdzono, że negatywne wyniki referendów w ww. państwach nie podważają ważności procesu ratyfikacyjnego<sup>3</sup>. Zdaniem Rady Europejskiej potrzebny jest także czas na refleksję nad zaistniałą sytuacją oraz pogłębienie i poszerzenie debaty w tej sprawie. Deklarację kończy oświadczenie, że do sprawy ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego powróci się w pierwszej połowie 2006 r. Warto dodać, że już po referendach we Francji i Holandii Traktat został ratyfikowany w Luksemburgu – gdzie odbyło się w tej sprawie referendum powszechne („za” głosowało 56,52%) – oraz na Cyprze (ratyfikacja na drodze parlamentarnej)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> We Francji przeciwko przyjęciu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy opowiedziało się 54,67% natomiast w Holandii głosów przeciwnych było 61,6%: <http://www.konstytucjaue.gov.pl>.

<sup>2</sup> *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, „Official Journal of the European Union”, C 310, 16 December 2004.

<sup>3</sup> Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005), SN 117/05. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.konstytucjaue.gov.pl>

Zmiany instytucjonalne w UE (dotyczące Rady i Komisji Europejskiej) zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy w porównaniu z postanowieniami Traktatu z Nicei są jednym z tych zagadnień, które wzbudzają najwięcej kontrowersji i dyskusji w Polsce. Jednocześnie należy zauważyć, że bez względu na dalsze losy traktatu konstytucyjnego – nawet w przypadku, gdyby w swojej obecnej postaci nie miał on nigdy wejść w życie – zagadnienia dotyczące instytucji pręcej czy później ponownie staną na porządku dziennym i ponownie będą przedmiotem debaty. Po pierwsze, będzie tak chociażby dlatego, że jak zauważa np. J. Barcz<sup>5</sup> Traktat z Nicei w odniesieniu do zagadnień dotyczących m.in. podejmowania decyzji w Radzie UE ma „charakter terminowy” – przewiduje rozwiązania instytucjonalne dla UE liczącej maksymalnie 27 państw (25 obecnych członków UE oraz Rumunia i Bułgaria). Decyzja Rady UE z 3 października 2005 r. o rozpoczęciu negocjacji nie tylko z Turcją, ale także z Chorwacją prawdopodobnie oznacza (zakładając, że postępy w negocjacjach na temat warunków przystąpienia Chorwacji do UE będą stosunkowo szybkie), że kwestia modyfikacji postanowień traktatu nicejskiego dotyczących podejmowania decyzji w Radzie UE i składu Komisji Europejskiej będzie musiała zostać podjęta i rozwiązana w perspektywie kilku najbliższych lat – przynajmniej na tyle, aby nie blokowało to ewentualnego przyjęcia do UE nowych państw (w „wariancie minimum” – może to zostać rozstrzygnięte w traktatach akcesyjnych nowych państw UE). Po drugie – ciągle zakładając, że w obecnej postaci traktat konstytucyjny nie wejdzie w życie – wydaje się bardzo możliwe, że jego postanowienia dotyczące instytucji mogą bez żadnych zmian zostać przyjęte albo przynajmniej stać się przedmiotem dyskusji w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu nowego traktatu rewizyjnego bądź też traktatu, który będzie w jakiś sposób stanowił alternatywę dla Traktatu konstytucyjnego. Oczywiście ewentualne działania mające na celu przyjęcie obecnego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy będą także oznaczać, że jego postanowienia dotyczące instytucji pozostaną sprawą aktualną.

Kwestia zmian instytucjonalnych w UE proponowanych w Traktacie konstytucyjnym w porównaniu z postanowieniami Traktatu z Nicei wzbudza w Polsce najwięcej emocji i wywołuje szczególnie intensywne spory. Chodzi zwłaszcza o proponowane modyfikacje w zakresie sposobu podejmowania decyzji w Radzie (czy – zgodnie z nazewnictwem stosowanym w Konstytucji dla Europy – Radzie Ministrów) oraz dotyczące składu Komisji Europejskiej. Przedmiotem analizy w niniejszym artykule będą właśnie te dwa zagadnienia, czyli porównanie pozycji Polski w Radzie (Radzie Ministrów) oraz w Komisji Europejskiej, jaką przyznał naszemu krajowi Traktat z Nicei oraz zmiany w tej materii będące rezultatem zapisów zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy – zarówno

<sup>5</sup> J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu*, w: J. Barcz, R. Trzaskowski (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Warszawa 2004, s. 38.

w ostatecznej wersji przyjętej na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 17-18 czerwca 2004 r., jak i – dla porównania i zobrazowania istoty trwających około roku dyskusji – propozycji Konwentu przedstawione w czerwcu 2003 r.<sup>6</sup>

Zapisy w kwestiach instytucjonalnych zawarte zarówno w Traktacie z Nicei, jak i w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy wpisują się w ciąg reform instytucjonalnych Wspólnot Europejskich związanych z największym w historii tej struktury integracyjnej rozszerzeniem składu członkowskiego. Już na konferencji Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r., oprócz sformułowania warunków członkostwa w UE dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej<sup>7</sup>, kraje tworzące Unię Europejską zastrzegły, iż każde nowe członkostwo będzie uzależnione także od zdolności Unii do przyjęcia nowych członków, co miało zagwarantować „odpowiednie tempo integracji”<sup>8</sup>. Niewątpliwie odpowiednia sprawność funkcjonowania instytucji Wspólnot Europejskich ma tutaj niebagatelne znaczenie. Już wtenczas „zdawano sobie dobrze sprawę z tego, że nadchodząca ‘fala’ rozszerzenia będzie różnić się istotnie od poprzednich nie tylko liczbą państw kandydujących, lecz także skalą wyzwań gospodarczych i politycznych”<sup>9</sup>.

Traktatem, który miał zapewnić między innymi to, że przyszłe rozszerzenie UE nie spowoduje jej paraliżu instytucjonalnego był Traktat amsterdamski. Jego treść była efektem pracy Konferencji Międzyrządowej, która oficjalnie została otwarta 29 marca 1996 r. w Turynie, przewidziana jeszcze Traktatem ustanawiającym Unię Europejską z 1992 r. Treść Traktatu amsterdamskiego została zaakceptowana na szczycie Rady Europejskiej 16-18 czerwca 1997 r. Podpisany 2 października tego roku wszedł w życie 1 maja 1999 r. Jednak zawarte w Traktacie amsterdamskim zapisy dotyczące reform instytucjonalnych były znikome i daleko niewystarczające do tego, aby UE mogła rozszerzyć się i aby nie wiązało się to z jednoczesnym zahamowaniem jej rozwoju. Dołączony do Traktatu Protokół 7. „O organach z uwagi na rozszerzenie Unii Europejskiej”<sup>10</sup> przewiduje (art. 1), że od momentu kolejnego rozszerzenia UE „w skład Komisji wchodzi jeden obywatel każdego z Państw Członkowskich” z zastrzeżeniem jednak „o ile do tego momentu ważenie głosów w Radzie zmienione zostało – przez nowe ważenie lub wprowadzenie podwójnej większości – w sposób

<sup>6</sup> Prezentacja zapisów całego projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w wersji z czerwca 2003 r.: S. Parzymies, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 3-4, s. 9-39.

<sup>7</sup> Dotyczyły one stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządów prawa, przestrzegania praw człowieka oraz poszanowania i ochrony mniejszości narodowych, funkcjonowania gospodarki rynkowej i istnienia potencjału mogącego sprostać konkurencji i siłom rynkowym Unii oraz zdolności kraju kandydującego do przejęcia stosownych zobowiązań wynikających z członkostwa. *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 7.

<sup>8</sup> Tamże, s. 7.

<sup>9</sup> J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 15.

<sup>10</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 67-68.

przyjęty przez wszystkie Państwa Członkowskie”. W kontekście zmian w sposobie głosowania w Radzie Ministrów wprowadzonych w traktacie konstytucyjnym należy zwrócić uwagę na to, że koncepcja zasady głosowania „podwójną większością” nie jest niczym nowym i możliwość jego wprowadzenia była sygnalizowana już w Traktacie amsterdamskim. Co więcej, dalej w art. 1 czytamy w odniesieniu do owej „podwójnej większości”: „do uwzględnienia są przy tym znaczące stany faktyczne, w szczególności sprawy zrekompensowania niektórym Państwom Członkowskim ich rezygnacji z możliwości mianowania drugiego członka Komisji”. Już tutaj można znaleźć więc sygnał o możliwym zwiększeniu „siły” w Radzie Ministrów największych krajów UE – tych które mianowały po dwóch komisarzy (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania). Natomiast art. 2 cytowanego Protokołu zapowiada, że „najpóźniej rok przed momentem, w którym liczba Państw Członkowskich przekroczy liczbę 20, zwołana będzie konferencja przedstawicieli rządów Państw Członkowskich w celu całościowego sprawdzenia składu i sposobu działania organów”.

Zgodnie z powyższym zapisem na konferencji Rady Europejskiej w Kolonii (3-4 czerwca 1999 r.) jej uczestnicy potwierdzili zwołanie na początku roku 2000 Konferencji Międzyrządowej, „której zadaniem będzie rozwiązanie spraw instytucjonalnych nie uregulowanych w Amsterdamie, lecz które muszą zostać rozstrzygnięte przed poszerzeniem Unii”<sup>11</sup>. Na kolejnym spotkaniu Rady Europejskiej, wieńczącym półroczne przewodnictwo pracom UE Finlandii, 10-11 grudnia 1999 r. w Helsinkach szefowie państw i rządów piętnastki potwierdzili swoje postanowienia dotyczące zwołania Konferencji Międzyrządowej ze szczytu w Kolonii oraz uszczegółowili i doprecyzowali zadania i cele tej Konferencji<sup>12</sup>.

Konferencja Międzyrządowa w sprawie przygotowania traktatu rewizyjnego (zmieniającego traktaty, na których opiera się UE, tzn. traktaty o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Unii Europejskiej) rozpoczęła się 14 lutego 2000 r. Jej zwieńczeniem była konferencja Rady Europejskiej, która odbyła się 7-11 grudnia 2000 r. w Nicei, na której przyjęte zostały zapisy Traktatu z Nicei. Traktat nicejski został zawarty na podstawie art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Podpisany 26 lutego 2001 r. wszedł w życie 1 lutego

<sup>11</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii 3-4 VI 1999*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, cz. 1, s. 245.

<sup>12</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach 10-11 XII 1999*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, cz. 1, s. 303-304.

<sup>13</sup> Art. 48 stanowi, iż „Rząd każdego z Państw Członkowskich lub Komisja może przedłożyć Radzie propozycje zmiany traktatów, na których opiera się Unia. Jeżeli Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, a w przypadku, kiedy jest to konieczne, z Komisją, wyda opinię popierającą zwołanie konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, konferencję tę zwołuje przewodniczący Rady, w celu wspólnego uzgodnienia zmian, jakie mają być dokonane w wymienionych wyżej traktatach. W przypadku zmian instytucjonalnych dotyczących sfery walutowej Rada konsultuje się również z Europejskim Bankiem Centralnym”, S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 48.

2003 r. po ratyfikacji przez 15 państw członkowskich UE zgodnie z obowiązującą w każdym z tych krajów procedurą – tak jak stanowi zapis art. 48 TUE<sup>14</sup>.

Mimo że w dołączonej do Traktatu nicejskiego 23. Deklaracji w sprawie przyszłości Unii<sup>15</sup> stwierdzono, że „wraz z ratyfikacją Traktatu z Nicei Unia Europejska zakończy zmiany instytucjonalne niezbędne do przystąpienia nowych Państw Członkowskich (pkt 2), to w pkt. 3 tej Deklaracji zawarto wezwanie do „bardziej wnikliwej i szerszej debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej”. Punkt 4 przewiduje, że deklaracja, „zawierająca odpowiednie inicjatywy zmierzające do kontynuacji tego procesu” zostanie przyjęte przez Radę Europejską w grudniu 2001 r. na szczycie w Laeken/Brukseli. Proces ten między innymi miał dotyczyć „uproszczenia traktatów w celu zwiększenia ich przejrzystości i zrozumiałości, bez zmiany ich znaczenia” (pkt 5, myślnik 3).

Zgodnie z powyższymi zapisami, na konferencji Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001) zdecydowano o zwołaniu Konwentu<sup>16</sup>. Jak stwierdzano w „Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”, „aby utorować drogę następnej Konferencji międzyrządowej tak szeroko i otwarcie jak to możliwe, Rada Europejska podjęła decyzję o zwołaniu Konwentu. (...) Zadaniem Konwentu będzie rozważenie podstawowych kwestii związanych z przyszłym rozwojem Unii i podjęcie próby określenia różnych możliwych rozwiązań”<sup>17</sup>.

Sesja inauguracyjna Konwentu odbyła się 28 lutego 2002 r.<sup>18</sup> W jego skład wchodził przedstawiciele krajów, które w czasie jego obrad sprawowały przewodnictwo w pracach UE, przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, reprezentanci rządów i parlamentów z państw członkowskich UE oraz z krajów kandydujących – dziesięciu, które weszły w skład UE 1 maja 2004 r., a także z Bułgarii, Rumunii i Turcji. Pracami Konwentu kierowało prezydium w składzie: Valery Giscard d’Estaing (przewodniczący) oraz Giuliano Amato (wiceprzewodniczący) i Jean-Luc Dehaene (wiceprzewodniczący). Projekt Konstytucji dla Europy został przyjęty na sesji plenarnej Konwentu 13 czerwca 2003 r. 18 czerwca 2003 r. prezydium Konwentu w swoim raporcie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej stwierdziło: „kierując się pełnomocnictwem nadanym przez Radę Europejską na posiedzeniu w Laeken 14-15 grudnia 2001 r., Konwent ds. przyszłości Europy wypełnił swoje zadanie i przedkłada przewodniczącemu Rady Europejskiej wynik swojej pracy i projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla

<sup>14</sup> Art. 48 TUE stanowi, że zmiany w traktatach „wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z wymogami ich prawa konstytucyjnego”, tamże, s. 48.

<sup>15</sup> *Dokumenty Europejskie*, t. IV, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s. 401-403.

<sup>16</sup> *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14-15 XII 2001*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, cz. II, s. 156.

<sup>17</sup> *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 56, s. 21.

<sup>18</sup> „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 56, s. 134.

Europy”<sup>19</sup>. Zgodnie z tą zapowiedzią, projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy został przedstawiony Radzie Europejskiej 20 czerwca 2003 r. w Sali Konikach.

Zapisy projektu Konstytucji dla Europy dotyczące sposobu głosowania w Radzie Ministrów i składu Komisji Europejskiej zaproponowane przez Konwent w czerwcu 2003 r. należały do tych zagadnień, które wzbudzały najwięcej kontrowersji. W efekcie, po trwających 12 miesięcy dyskusjach i sporach, ostateczna treść artykułów dotyczących tych zagadnień i będących przedmiotem naszego zainteresowania, została przyjęta na spotkaniu Rady Europejskiej 17-18 czerwca 2004 r. w Brukseli. 29 października 2004 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany przez zebranych w Rzymie szefów państw i rządów krajów UE.

#### RADA (RADA MINISTRÓW)

Postanowienia Traktatu nicejskiego dotyczące pozycji Polski w organach WE zostały zawarte w dołączonych do Traktatu Protokołach i Deklaracjach przyjętych przez Konferencję w Nicei<sup>20</sup>. Zgodnie z ustępem drugim 20. Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, zawierającym podział głosów ważonych w Radzie (docelowo – w odniesieniu do UE liczącej 27 krajów) wygląda następująco:

- Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy – po 29 głosów;
- Hiszpania, Polska – po 27 głosów;
- Rumunia – 14 głosów;
- Holandia – 13 głosów;
- Grecja, Czechy, Belgia, Węgry, Portugalia – po 12 głosów;
- Szwecja, Bułgaria, Austria – po 10 głosów;
- Słowacja, Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa – po 7 głosów;
- Łotwa, Słowenia, Estonia, Cypr, Luksemburg – po 4 głosy;
- Malta – 3 głosy.

Ogółem suma głosów ważonych w Radzie wynosi 345.

Deklaracja 20. zawiera również warunki, jakie muszą być spełnione, aby decyzja została przyjęta przez Radę: „uchwały Rady wymagają do ich przyjęcia co najmniej 255 głosów ‘za’, oddanych przez większość członków” w przypadkach, gdy Traktat z Nicei wymaga, aby uchwały te były przyjęte na wniosek Komisji. „W innych przypadkach uchwały Rady wymagają do ich przyjęcia co najmniej 255 głosów ‘za’, oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków”. Ponadto, „jeżeli decyzja ma zostać przyjęta przez Radę większością kwalifikowaną, członek Rady

<sup>19</sup> *Raport Prezydencji Konwentu Europejskiego dla przewodniczącego Rady Europejskiej, Bruksela, 18 VI 2003, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 66, s. 102.*

<sup>20</sup> *Dokumenty Europejskie, t. IV..., s. 393-399.*

może zażądać sprawdzenia, czy Państwa Członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną, reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeżeli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, dana decyzja nie zostaje przyjęta". Tak więc, aby jakaś decyzja została przez Radę przyjęta, muszą zostać spełnione trzy warunki: musi się za nią opowiedzieć odpowiednia liczba państw UE (ponad połowa lub 2/3, co docelowo, w UE liczącej 27 krajów, wynosić będzie odpowiednio 14 lub 18 państw), posiadających przynajmniej 255 głosów (w tej sytuacji tzw. mniejszość blokująca wynosi 91 głosów) i zamieszkiwanych przez 62% ogółu obywateli państw UE.

Zgodnie z propozycją Konwentu (z czerwca 2003), sposób głosowania w Radzie Ministrów wyglądać miałby inaczej. Mianowicie, zgodnie z art. I-24 ust. 1 projektu Konstytucji dla Europy<sup>21</sup> większość kwalifikowana stanowiona byłaby przez „większość Państw Członkowskich, reprezentujących co najmniej trzy piąte ludności Unii". W przypadkach, gdy Rada Ministrów nie podejmuje decyzji na wniosek Komisji Europejskiej lub nie działa z inicjatywy ministra spraw zagranicznych UE, większość kwalifikowana jest stanowiona przez „dwie trzecie Państw Członkowskich, reprezentujących co najmniej trzy piąte ludności Unii" (art. I-24 ust. 2). Ust. 3 art. I-24 przewiduje, że powyższe zmiany w sposobie podejmowania decyzji w Radzie Ministrów wejdą w życie 1 listopada 2009 r.

Istnieje bardzo wyraźna różnica pomiędzy postanowieniami Traktatu z Nicei a propozycjami Konwentu z czerwca 2003 r. Do podjęcia decyzji przez Radę Ministrów miało wystarczyć spełnienie tylko dwóch warunków. „Za" musiałyby zagłosować większość państw (w UE liczącej 27 krajów taką większość będzie stanowiło 14 państw), a w szczególnych przypadkach dwie trzecie (w UE „27" – 18 krajów), zamieszkiwanych przez 60% ogółu ludności UE. Zrezygnowano natomiast z trzeciego warunku, czyli wymogu posiadania przez takie państwa odpowiedniej liczby głosów ważonych.

Jednak zmiana sposobu głosowania większością kwalifikowaną wywołała bardzo wiele kontrowersji w państwach UE – zarówno w piętnastce, jak i w dziesięciu krajach, które stały się członkami UE od 1 maja 2004 r. Polska należała do tych państw, które swój sprzeciw wyrażały najbardziej zdecydowanie. Fiaskiem zakończył się „szczyt" UE w grudniu 2003 r., którego celem m.in. było wypracowanie w spornych kwestiach kompromisu. Porozumienie co do ostatecznej treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy udało się osiągnąć na wspomnianym spotkaniu Rady Europejskiej z 17-18 czerwca 2004 r. Między innymi sformułowano ostateczne brzmienie artykułów dotyczących głosowania w Radzie Ministrów oraz składu Komisji Europejskiej<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Luxembourg 2003, s. 28-29.

<sup>22</sup> IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004, Document CIG 85/04, Annex 2, s. 7, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf), 31 VI 2004.

Po tych zmianach pkt 1 art. I-25 stanowi<sup>23</sup>, iż większość kwalifikowana to co najmniej 55% członków Rady, reprezentujących Państwa Członkowskie liczące co najmniej 65% ludności Unii. W cytowanym punkcie jest również zapis, że mniejszość blokująca musi zawierać co najmniej czterech członków Rady, w przeciwnym razie większość kwalifikowana będzie uważana za osiągniętą. Natomiast w przypadku, gdy Rada nie działa na propozycję Komisji lub ministra spraw zagranicznych Unii, większość kwalifikowaną stanowić będzie 72% członków Rady, reprezentujących Państwa Członkowskie liczące co najmniej 65% ludności UE (art. I-25 pkt 2). W porównaniu do propozycji z czerwca 2003 r., „za” przyjęciem decyzji musi opowiedzieć się jeden kraj więcej – czyli 15, a w szczególnych przypadkach 20 (było 18), których obywatele muszą stanowić 65% ogółu populacji UE (było 60%).

Bardzo istotną decyzją Rady Europejskiej z czerwca 2004 r. było również przyjęcie „Projektu decyzji dotyczącej stosowania artykułu I-25”<sup>24</sup>. Jego zapisy zostały dołączone jako Deklaracja odnosząca się do art. I-25 do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Zgodnie z tą deklaracją, decyzja dotycząca wykonania art. I-25 zostanie przyjęta w dniu wejścia w życie traktatu konstytucyjnego. Art. 1 projektu tej decyzji przewiduje, że jeśli członkowie Rady reprezentują: a) co najmniej trzy czwarte liczby ludności lub b) co najmniej trzy czwarte liczby Państw Członkowskich niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej wynikającej z zastosowania art. I-25 pkt I, wskazującej ich sprzeciw wobec przyjęcia przez Radę aktu większością kwalifikowaną, Rada będzie tę kwestię dyskutować. I zgodnie z art. 2 omawianej Deklaracji, Rada w trakcie tej dyskusji „zrobi wszystko co w jej mocy”, aby osiągnąć „w rozsądnym czasie i bez uszczerbku dla ograniczeń czasowych zawartych w prawie unijnym satysfakcjonujące rozwiązanie” kwestii będącej przedmiotem jej zainteresowania. Art. 4 projektu decyzji stanowi, iż decyzja ta pozostanie w mocy przynajmniej do roku 2014. Później Rada może zadecydować o ponowieniu takiej decyzji.

Oznacza to, że grupa 10 krajów liczących 26,25% ogółu populacji UE „27” będzie mogła spowodować przedłużenie dyskusji i uzgodnień w przypadku, gdyby chciała zablokować jakąś decyzję w Radzie Ministrów UE, ale ich liczba stanowiłaby lub ich ludność liczyłaby tylko 3/4 tych wielkości mniejszości blokujących, które określone są w art. I-25 pkt 1.

Jak powyższe zmiany wpływają na wagę głosu Polski podczas głosowania w Radzie Ministrów? Najogólniej, przyznane w Traktacie z Nicei 27 głosów spośród 345 stanowią 7,8%. Natomiast w przypadku głosowania zgodnie z zapisami Traktatu konstytucyjnego, decydującym czynnikiem jest liczba ludności danego

<sup>23</sup> *Treaty Establishing...*

<sup>24</sup> Draft Decision Relating to the Implementation of Article I-24, IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004, Document CIG 85/04, Annex 3, s. 8-9, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf), 31 VI 2004.



państwa – tutaj ludność Polski (38,6 mln) stanowi 7,99% ogółu ludności UE „27” (482,6 mln). Biorąc pod uwagę te wskaźniki, waga Polski bardzo nieznacznie rośnie<sup>25</sup>. Jednak wskazują one na wagę Polski w stosunku do wielkości całkowitych – ogólnej sumy głosów ważonych czy ogólnej liczby ludności UE. Wydaje się, że większe znaczenie ma waga kraju w stosunku do minimalnej liczby głosów koniecznych do przyjęcia jakiejś decyzji przez Radę lub jej zablokowania.

Zgodnie z Traktatem nicejskim, do przyjęcia decyzji konieczne jest 255 głosów ważonych. Polska ma ich 27, co stanowi 10,6%. Natomiast w Traktacie konstytucyjnym do przyjęcia decyzji konieczne jest 65% ogółu ludności UE, czyli ok. 313,7 mln. 38,6 mln ludności Polski stanowi w tym przypadku 12,3%. W tym ujęciu więc waga Polski przy głosowaniu „za” zgodnie z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy rośnie. W odniesieniu do zapisów z czerwca 2003 r. zawartymi w projekcie tego dokumentu, to 60% ogółu ludności UE „27” stanowi ok. 289,6 mln, a ludność Polski stanowi 13,3% tej wielkości. Tak więc waga Polski w przypadku głosowania „za”, przy podniesieniu wymaganej do przeforsowania decyzji w Radzie – jak to się stało w czerwcu 2004 r., spadła w porównaniu do propozycji z czerwca roku 2003 r. Sytuacja taka jest oczywista, wynika z podniesienia minimalnego progu liczby ludności, niezbędnej do przyjęcia decyzji przez Radę i dotyczy wszystkich państw. Na zmianie sposobu głosowania zawartego w Traktacie z Nicei przy głosowaniu „za” zyskuje 7 najludniejszych krajów UE „27”, a najbardziej Niemcy. Odpowiednie porównanie zawiera tabela 1. Jednak cały czas trzeba pamiętać tutaj o drugim warunku akceptacji decyzji przez Radę Ministrów – odpowiedniej liczbie państw. W skrajnym przypadku, nawet gdy za jakąś decyzją głosowałoby 14 najludniejszych państw UE liczących razem ok. 436,1 mln ludzi (spośród 482,6 mln ogółu ludności UE), decyzja nie zostałaby zaakceptowana.

<sup>25</sup> Bardzo interesującą analizę wagi Polski w głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów UE przedstawili W. Słomczyński i K. Życzkowski. Wagę poszczególnych państw analizują oni biorąc przede wszystkim pod uwagę nie liczbę głosów, jakie dany kraj posiada, ale liczbę zwycięskich koalicji w jakich ten kraj jest zdolny uczestniczyć. Z takiej analizy wynika, iż liczba zwycięskich koalicji w jakich może uczestniczyć Polska przy głosowaniu w Radzie Ministrów zgodnie z zapisami Traktatu nicejskiego jest większa niż byłoby to w przypadku głosowania tak, jak przewiduje to projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza matematyczna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 2(7), s. 18-39. Jednak słabością takiej analizy jest nieuwzględnienie „czynnika politycznego”. Chodzi tutaj o to, że jak wskazuje D. Rosati, „zakłada się, że wszystkie teoretycznie możliwe koalicje są jednakowo prawdopodobne. Tymczasem wiadomo, że tak nie jest. (...) Po drugie, zakłada się, że wszystkie zwycięskie koalicje przynoszą jednakową wygraną, a zatem z punktu widzenia interesów kraju są jednakowo cenne. W praktyce jest zupełnie inaczej. Różne decyzje podejmowane w Unii mają po prostu różny ciężar gatunkowy. (...) Po trzecie wreszcie, zakłada się, że głosowanie w Unii jest grą o ‘sumie zerowej’, to znaczy wygrana jednego gracza jest automatycznie przegrana innych. Tymczasem integracja przynosi na ogół korzyści wszystkim partnerom”. D. Rosati, *Nie broiliśmy Nicei*, „Gazeta Wyborcza” 2 VI 2004, s. 15.

TABELA I

Pozycja krajów UE w głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów w Traktacie z Nicei i w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy w przypadku głosowania za podjęciem decyzji przez Radę Ministrów

Kraj	Liczba głosów w RM UE w Traktacie z Nicei	Udział procentowy kraju przy głosowaniu w RM UE zgodnie z Traktatem z Nicei (stosunek liczby głosów kraju do minimalnej liczby głosów koniecznych do przyjęcia decyzji – 255)	Liczba ludności (w mln) (2001)	Udział procentowy kraju przy głosowaniu w RM UE zgodnie z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (stosunek liczby ludności kraju do 65% liczby ludności „UE 27” 313,7 mln)	Udział procentowy kraju przy głosowaniu w RM UE zgodnie z projektem Konstytucji dla Europy z czerwca 2003 r. (stosunek liczby ludności kraju do 60% liczby ludności „UE 27” 289,6 mln)
Niemcy	29	11,4	82,4	26,3	28,4
Wielka Brytania	29	11,4	59,8	19,1	20,6
Francja	29	11,4	59,2	18,9	20,4
Włochy	29	11,4	57,9	18,4	20
Hiszpania	27	10,6	40,3	12,8	13,9
Polska	27	10,6	38,6	12,3	13,3
Rumunia	14	5,5	22,4	7,1	7,7
Holandia	13	5,1	16	5,1	5,5
Grecja	12	4,7	10	3,2	3,45
Czechy	12	4,7	10,2	3,25	3,5
Belgia	12	4,7	10,3	3,3	3,5
Węgry	12	4,7	10,2	3,25	3,5
Portugalia	12	4,7	10	3,2	3,45
Szwecja	10	3,9	8,8	2,8	3
Bułgaria	10	3,9	7,9	2,5	2,7
Austria	10	3,9	8	2,5	2,7
Słowacja	7	2,7	5,4	1,7	1,9
Dania	7	2,7	5,3	1,7	1,8
Finlandia	7	2,7	5,2	1,65	1,8
Irlandia	7	2,7	3,8	1,2	1,3
Litwa	7	2,7	3,5	1,1	1,2
Łotwa	4	1,6	2,4	0,7	0,8
Słowenia	4	1,6	2	0,6	0,7
Estonia	4	1,6	1,4	0,4	0,5
Cypr	4	1,6	0,8	0,2	0,3
Luksemburg	4	1,6	0,4	0,1	0,1
Malta	3	1,2	0,4	0,1	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyki międzynarodowej 2003*, Warszawa 2003; 20. Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej przyjęta przez Konferencję w Nicei, *Dokumenty Europejskie*, t. IV..., s. 393-399; *Treaty Establishing...*, art. 1-25; *Draft Treaty...*, art. 24.

Natomiast w drugim przypadku – w sytuacji gdyby Polska dążyła do zablokowania decyzji w Radzie (Radzie Ministrów), jej pozycja ulega osłabieniu w porównaniu z pozycją wynikającą z Traktatu nicejskiego. Bowiem 27 głosów ważonych przyznanych Polsce w tym traktacie stanowi 29,7% w mniejszości blokującej, która docelowo (UE „27”) ma wynosić 91 głosów. Natomiast liczba ludności Polski stanowi tylko około 22,8% ze 168,9 mln, która to wielkość oznacza 35% ogółu ludności UE, a więc stanowi mniejszość blokującą zgodnie z zapisem Traktatu konstytucyjnego, co do którego to zapisu osiągnięto porozumienie w czerwcu 2004 r. W porównaniu do pierwotnej propozycji, waga Polski przy blokowaniu decyzji w Radzie Ministrów UE wzrosła – przy mniejszości blokującej na poziomie 40% ogółu populacji UE liczba ludności Polski wynosiła ok. 20%. Oczywiście redukcja mniejszości blokującej z 40% do 35% oznacza, że odpowiednio wzrosła waga wszystkich państw przy sprzeciwie w Radzie Ministrów. Natomiast w porównaniu do regulacji nicejskich, najbardziej wzrosły możliwości blokowania decyzji przez Niemcy, w wyraźnie mniejszym stopniu przez trzy inne najludniejsze kraje UE – Wielką Brytanię, Francję i Włochy, natomiast waga wszystkich pozostałych państw w tym kontekście spadła. Odpowiednie wyliczenia dla całej UE zawiera tabela 2. Pewne, chociaż stosunkowo niewielkie, znaczenie ma tutaj zapis (który pojawił się w czerwcu 2004) stanowiący, że minimalna liczba państw blokujących to cztery. Gdyby tego zapisu nie było, warunek osiągnięcia 35% ludności i zablokowania decyzji mogłyby spełnić tylko trzy państwa.

Jak już wspomniano, na spotkaniu Rady Europejskiej 17-18 czerwca 2004 r. podjęto również decyzję, że możliwe będzie swoiste „zawieszenie” decyzji będącej przedmiotem zainteresowania Rady Ministrów w sytuacji, gdyby grupa państw sprzeciwiających się przyjęciu tej decyzji zdołała spełnić warunki do jej odrzucenia tylko „w trzech czwartych”. Byłoby to co najmniej 10 krajów (3/4 z 13 stanowiących mniejszość blokującą) liczących 26,25% ludności UE, czyli ok. 126,7 mln (3/4 z 35% ludności będącej mniejszością blokującą). W tym kontekście, „waga” Polski wynosi ok. 30,5% mniejszości potrzebnej do „zawieszenia” decyzji Rady Ministrów i wymuszenia dalszych dyskusji (tabela 3).

W odniesieniu do przedstawionych powyżej warunków przy głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie (Radzie Ministrów) – i ich znaczeniu dla wagi Polski – można przedstawić argumenty zarówno na rzecz zmian zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, jak i wspierające głosy, aby pozostać przy rozwiązaniach zawartych w Traktacie z Nicei.

Przede wszystkim, w kontekście przedstawionych powyżej zmian ocena pewnego ograniczenia polskiej pozycji przy blokowaniu postanowień będących przedmiotem głosowania w Radzie Ministrów powinna być sformułowana w powiązaniu z tym, czy rzeczywiście częsty sprzeciw odpowiadałby polskim interesom. Jak píše Dariusz Rosati, najważniejsze dla Polski powinno być rozstrzygnięcie tego, jaki kształt Unii Europejskiej będzie w jak największym stopniu pozwalał na zabezpieczenie polskich interesów i w związku z tym, jak Polska widzi swoją rolę

TABELA 2

*Pozycja krajów UE w Radzie Ministrów UE w Traktacie z Nicei i w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy w sytuacji blokowania decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów*

Kraj	Liczba głosów w RM UE w Traktacie z Nicei	Udział procentowy kraju przy głosowaniu w RM UE zgodnie z Traktatem z Nicei (stosunek liczby głosów kraju do mniejszości blokującej – 91 głosów)	Liczba ludności (w mln) (2001)	Udział procentowy kraju przy głosowaniu w RM UE zgodnie z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (stosunek liczby ludności kraju do 35% liczby ludności „UE 27” – 168,9 mln)	Udział procentowy kraju przy głosowaniu w RM UE zgodnie z projektem Konstytucji dla Europy z czerwca 2003 r. (stosunek liczby ludności kraju do 40% liczby ludności „UE 27” 193 mln)
Niemcy	29	31,9	82,4	48,8	42,7
Wielka Brytania	29	31,9	59,8	35,4	31
Francja	29	31,9	59,2	35	30,7
Włochy	29	31,9	57,9	34,3	30
Hiszpania	27	29,7	40,3	23,9	20,9
Polska	27	29,7	38,6	22,8	20
Rumunia	14	15,4	22,4	13,3	11,6
Holandia	13	14,3	16	9,5	8,3
Grecja	12	13,2	10	5,9	5,2
Czechy	12	13,2	10,2	6	5,3
Belgia	12	13,2	10,3	6	5,3
Węgry	12	13,2	10,2	6	5,3
Portugalia	12	13,2	10	5,9	5,2
Szwecja	10	11	8,8	5,2	4,6
Bułgaria	10	11	7,9	4,6	4,1
Austria	10	11	8	4,7	4,1
Słowacja	7	7,7	5,4	3,2	2,8
Dania	7	7,7	5,3	3,1	2,7
Finlandia	7	7,7	5,2	3,1	2,7
Irlandia	7	7,7	3,8	2,2	2
Litwa	7	7,7	3,5	2	1,8
Łotwa	4	4,4	2,4	1,4	1,2
Słowenia	4	4,4	2	1,2	1
Estonia	4	4,4	1,4	0,8	0,7
Cypr	4	4,4	0,8	0,5	0,4
Luksemburg	4	4,4	0,4	0,2	0,2
Malta	3	3,3	0,4	0,2	0,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyki międzynarodowej 2003*, Warszawa 2003; 20. Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej przyjęta przez Konferencję w Nicei; 21. Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii przyjęta przez Konferencję w Nicei. *Dokumenty Europejskie*, t. IV..., s. 393-399; *Treaty Establishing...*, art. 1-25; *Draft Treaty...*, art. 24.

TABELA 3

Pozycja krajów UE w Radzie Ministrów UE w przypadku „zawieszenia” decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów

Kraj	Liczba ludności (w mln) (2001)	Udział procentowy kraju przy „zawieszaniu” decyzji w RM UE (stosunek liczby ludności kraju do 3/4 z 35% mniejszości blokującej – 126,7 mln)
Niemcy	82,4	65
Wielka Brytania	59,8	47,2
Francja	59,2	46,7
Włochy	57,9	45,7
Hiszpania	40,3	31,8
Polska	38,6	30,5
Rumunia	22,4	17,7
Holandia	16	12,6
Grecja	10	7,9
Czechy	10,2	8
Belgia	10,3	8,1
Węgry	10,2	8
Portugalia	10	7,9
Szwecja	8,8	6,9
Bułgaria	7,9	6,2
Austria	8	6,3
Słowacja	5,4	4,3
Dania	5,3	4,2
Finlandia	5,2	4,1
Irlandia	3,8	3
Litwa	3,5	2,8
Łotwa	2,4	1,9
Słowenia	2	1,6
Estonia	1,4	1,1
Cypr	0,8	0,6
Luksemburg	0,4	0,3
Malta	0,4	0,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyki międzynarodowej 2003*, Warszawa 2003; Draft Decision Relating to the Implementation of Article I-25, IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004, Document CIG 85/04, Annex 3, s. 8-9, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf), 31.VI.2004.

w UE<sup>26</sup>. Najogólniej, jeśli założyć że zgodne z interesami Polski będzie raczej hamowanie dążeń zmierzających do pogłębienia integracji w ramach UE i działania mające na celu uczynienie z ugrupowania tego struktury o jak najluźniejszej – przynajmniej w niektórych dziedzinach – współpracy (zakładając oczywiście, że

<sup>26</sup> D. Rosati, *Nie broimy...*, s. 14.

na obecnym etapie zaawansowania integracji w UE jest to jeszcze możliwe i że Polska – nawet we współpracy z grupą innych krajów członkowskich UE – jest w stanie taki cel osiągnąć, to przy takim określeniu polskich celów redukcja pozycji Polski przy blokowaniu decyzji w Radzie Ministrów jest niekorzystna. Ale jeśli przyjąć, że najlepiej polskim interesom będzie odpowiadała UE spójna, sprawnie podejmująca decyzje, skuteczna, jak najbardziej solidarna to wtedy zmniejszona możliwość blokowania decyzji w Radzie Ministrów będzie miała dla Polski mniejsze znaczenie.

Należy w tym miejscu wspomnieć także o dwóch kwestiach. Po pierwsze, osłabienie polskiej pozycji jeśli chodzi o blokowanie decyzji w Radzie Ministrów dotyczyłoby tych decyzji, w odniesieniu do których obowiązuje głosowanie większością kwalifikowaną, a więc przede wszystkim spraw należących do tzw. pierwszego filaru UE. W kwestiach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (tzw. II i III filar UE) głosowanie większością kwalifikowaną jest stosunkowo rzadkie. Poza tym decyzje w sprawach najistotniejszych, jak np. rewizja traktatów, na których opiera się UE czy budżet wymagają jednomyślności wszystkich członków UE.

Po drugie, „w praktyce Wspólnot przeważa metoda konsensu, polegająca na tym, iż nie przechodzi się do formalnego głosowania i prowadzi tak długo negocjacje, aż ustanie ostatni sprzeciw”<sup>27</sup>, a przypadki w których dochodziło do narzucania rozwiązań korzystnych dla jakiejś grupy państw, a niekorzystnych dla innych, są „niesłuchanie rzadkie”<sup>28</sup>. Argumentację tę wzmacnia przyjęty przez Radę Europejską, przedstawiony powyżej, „mechanizm bezpieczeństwa”, zgodnie z którym w określonych okolicznościach przedłuża się dyskusję nad sporną kwestią i dąży do kompromisu.

Istotnym argumentem przemawiającym za sposobem podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie (Radzie Ministrów) UE zgodnie z Traktatem konstytucyjnym jest również to, że w porównaniu z analogicznymi postanowieniami Traktatu z Nicei jest on prostszy (formuła podwójnej większości została uznana za „prostszą i bardziej demokratyczną” przez Komisję Europejską<sup>29</sup>), bardziej przejrzysty i – przynajmniej z dzisiejszej perspektywy – może wydawać się w miarę trwałe. Dotychczas każde rozszerzenie składu członkowskiego Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) wiązało się z koniecznością wynegocjowania nowego podziału głosów w Radzie (Radzie Ministrów). Mając w pamięci przebieg i dramaturgię negocjacji na szczycie w Nicei, a także to, że w ostatecznym rozrachunku – przynajmniej jeśli chodzi o postanowienia instytuc-

<sup>27</sup> J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, w: J. Kranz, J. Reiter (red.), *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 25-26.

<sup>28</sup> D. Rosati, *Nie brońmy...*, s. 14.

<sup>29</sup> *Informacja Komisji Europejskiej – Konstytucja dla Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 68, s. 54.

jonalne – trudno mówić o nim jako o sukcesie (czego dowodem są właśnie omawiane propozycje zmian w sposobie głosowania zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję), jest to argument o niewątpliwie dużym znaczeniu. Przyjęcie zapisu z Traktatu konstytucyjnego dotyczącego głosowania w Radzie (Radzie Ministrów) spowodowałoby, że każde ewentualne kolejne rozszerzenie w przyszłości składu członkowskiego UE o kraje inne niż te, do których odnoszą się zapisy Traktatu z Nicei (a więc o państwa inne niż Rumunia i Bułgaria) nie będzie oznaczało konieczności negocjowania nowego podziału głosów w tej instytucji. Trzeba pamiętać także o tym, że na „szczytach” w Nicei brało udział jeszcze tylko 15 krajów członkowskich UE. Wynegocjowanie i przyjęcie nowego podziału głosów w coraz liczniejszej UE będzie zapewne coraz trudniejsze nie tylko z tego powodu, że im więcej członków UE tym trudniej o kompromis, ale także z tego powodu, że każde rozpoczęcie dyskusji nad kwestią podziału głosów może stanowić wygodny pretekst do wszczęcia przez jakiś kraj (lub grupę krajów) dyskusji nad innymi zapisami obowiązującego w danym momencie traktatu. Ewentualne ciągnące się w czasie dyskusje, negocjacje, spory czy konflikty dotyczące rewizji obowiązujących traktatów byłyby bez wątpienia szkodliwe dla UE i osłabiałby ją. Wreszcie – co również ma bardzo duże znaczenie – nawet przyjęcie nowych rozwiązań nie będzie musiało oznaczać sukcesu. Będzie się bowiem wiązało z koniecznością ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie (których będzie coraz więcej) zgodnie z ich wewnętrzną procedurą. Pamiętając o olbrzymich kłopotach związanych z ratyfikacją Traktatu z Nicei przez Irlandię, gdzie referendum w tej sprawie musiało zostać powtórzone<sup>30</sup>, wydaje się, że z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania UE należałoby raczej ograniczać sytuacje wymagające zmian w traktatach. Przyjmowanie tych zmian w UE liczącej coraz więcej krajów będzie wiązało się z coraz większymi trudnościami.

Odrzucenie wymogu, aby do zaakceptowania decyzji w Radzie (Radzie Ministrów) konieczne było także zebranie odpowiedniej liczby głosów ważonych i zastosowanie zasady „podwójnej większości” bez wątpienia w znacznym stopniu ułatwi także podejmowanie decyzji przez ten organ. Im mniej warunków koniecznych do spełnienia, aby decyzja została podjęta, tym większe jest prawdopodobieństwo podjęcia takiej decyzji (oczywiście przy założeniu, że spełnienie pozostałych warunków nie zostanie utrudnione). Redukcja tych warunków z trzech do dwóch powinna ułatwić podejmowanie decyzji przez Radę (Radę Ministrów) i usprawnić jej działanie. Jednocześnie oznaczałoby to efektywniejsze funkcjonowanie UE jako całości, co dla tego już i tak stosunkowo licznego ugrupowania integracyjnego

<sup>30</sup> W pierwszym referendum dotyczącym ratyfikacji przez Irlandię Traktatu z Nicei, które miało miejsce 7 czerwca 2001 r. za ratyfikacją tego dokumentu opowiedziało się 46,2% głosujących, przeciwnych było 53,8%, „Gazeta Wyborcza” 9 VI 2001, s. 1. Referendum zostało powtórzone 19 października 2002 r. i wtedy „za” opowiedziało się 62,6%, a „przeciwko” było 37,1% biorących udział w głosowaniu, „Rzeczpospolita” 21 X 2002, s. A4.

(z realną perspektywą dalszego rozszerzania swojego składu członkowskiego) jest i będzie kwestią o znaczeniu zasadniczym. Dla poszczególnych państw członkowskich ułatwienie głosowania w Radzie (Radzie Ministrów) – tak, jak i w przypadku każdego głosowania większościowego w jakimkolwiek gremium – ma oczywiście swoje wady i zalety. Oznacza ona większe prawdopodobieństwo podjęcia przez ten organ decyzji, której jakiś kraj będzie się sprzeciwiał i konieczność podporządkowania się większości. Taka sytuacja jednak może być postrzegana dokładnie odwrotnie – ułatwienie głosowania może oznaczać, że decyzja istotna dla jakiegoś państwa, która przy obowiązywaniu innych wymogów w zakresie głosowania nie zostałaby przyjęta, zaakceptowana jednak zostanie. Ograniczenie warunków koniecznych do spełnienia podczas głosowania oznacza bowiem mniejsze prawdopodobieństwo zablokowania jakiejś decyzji. W odniesieniu do naszego kraju, ponownie powraca tutaj zasadnicza kwestia zdefiniowania tego, jaki kształt Unii Europejskiej będzie najlepiej odpowiadał polskim interesom i pozwalał na jak najbardziej optymalną ich realizację.

Wreszcie argumentem przemawiającym za zmianą sposobu głosowania w Radzie (Radzie Ministrów) i odrzuceniem zapisów Traktatu nicejskiego dotyczących tej kwestii jest to, że ten ostatni jest niesprawiedliwy, przyznaje krajom małym znacznie więcej głosów ważonych niż wynikałoby to z ich potencjału demograficznego i tym samym osłabia demokratyczną legitymację podejmowanych w Radzie (Radzie Ministrów) decyzji. Państwem najbardziej „poszkodowanym” są Niemcy, które z ludnością przekraczającą 82 miliony mają tylko np. o dwa głosy więcej niż mniej ludne o ponad połowę Hiszpania czy Polska. Taki stan rzeczy nie dotyczy tylko tych dwóch państw, a wręcz przeciwnie. Jak pokazano w tabeli 4, „nadreprezentacja” krajów małych i średnich w przyznanej im w Traktacie z Nicei liczbie głosów jest faktem dotyczącym wszystkich takich państw. Jak wskazują dane zawarte w poniższej tabeli, im jakiś kraj jest ludniejszy, tym proporcjonalnie mniej posiada głosów ważonych w Radzie (kolumny 2 i 3). W efekcie np. jeden głos najludniejszych Niemiec odpowiada 2,84 mln obywateli tego kraju, a jeden głos Luksemburga tylko stu tysiącom obywateli tego państwa (kolumna 4).

Likwidacja głosów ważonych i zastosowanie zasady „podwójnej większości” (państw i ich obywateli) eliminuje powyższy stan rzeczy. Jednak w tym miejscu należy poczynić dwa istotne zastrzeżenia.

Po pierwsze, ze zjawiskiem „nadreprezentacji” krajów małych i średnich w liczbie przyznanych im głosów ważonych w Radzie (Radzie Ministrów) mamy do czynienia od powstania Wspólnot<sup>31</sup>. Taki stan rzeczy miał zapobiegać zbytnej dominacji „dużych” nad „małymi”. Tabela 5 zawiera dane dotyczące „UE 15” – sprzed rozszerzenia z roku 2004, z których widać (kolumna 4), że np. 1 głos

<sup>31</sup> Analizę ważenia głosów w Radzie od powstania Wspólnot zawiera np. opracowanie: R. Trzaskowski, *Ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej – analiza historyczno-politologiczna*, w: J. Barcz, R. Trzaskowski (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 6-36.



TABELA 4

Liczba ludności kraju członkowskiego Unii Europejskiej a liczba głosów w Radzie Ministrów UE przy głosowaniu większością kwalifikowaną – „UE 27”

Kraj	Liczba ludności (w mln) (2001)	Liczba głosów w Radzie UE w Traktacie z Nicei	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie UE (w mln)
Niemcy	82,4	29	2,84
Wielka Brytania	59,8	29	2,06
Francja	59,2	29	2,04
Włochy	57,9	29	2
Hiszpania	40,3	27	1,49
<b>Polska</b>	<b>38,6</b>	<b>27</b>	<b>1,42</b>
Rumunia	22,4	14	1,6
Holandia	16	13	1,23
Grecja	10	12	0,83
Czechy	10,2	12	0,85
Belgia	10,3	12	0,86
Węgry	10,2	12	0,85
Portugalia	10	12	0,83
Szwecja	8,8	10	0,88
Bułgaria	7,9	10	0,79
Austria	8	10	0,8
Słowacja	5,4	7	0,77
Dania	5,3	7	0,76
Finlandia	5,2	7	0,74
Irlandia	3,8	7	0,54
Litwa	3,5	7	0,5
Łotwa	2,4	4	0,6
Słowenia	2	4	0,5
Estonia	1,4	4	0,35
Cypr	0,8	4	0,2
Luksemburg	0,4	4	0,1
Malta	0,4	3	0,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyki międzynarodowej 2003*, Warszawa 2003; 20. Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej przyjęta przez Konferencję w Nicei. *Dokumenty Europejskie*, t. IV..., s. 393-399.

Niemiec odpowiada 8,24 mln ludności tego kraju, a 1 głos Luksemburga – tylko 200 tys. W porównaniu z tym stanem rzeczy, Traktat z Nicei oznacza wyraźny postęp jeśli chodzi o demokratyczną legitymację.

Po drugie, opinie kwestionujące z kolei argument o „niesprawiedliwości” Traktatu z Nicei i nieproporcjonalnie dużej liczbie głosów ważonych przyznanych krajom małym i średnim (albo odwrotnie – zbyt małej liczbie głosów przyznanych krajom dużym) można w pewnym stopniu zakwestionować. Znowu musimy w tym miejscu podnieść kwestię sprawności i skuteczności funkcjonowania UE i jej

TABELA 5

Liczba ludności kraju członkowskiego Unii Europejskiej a liczba głosów w Radzie Ministrów UE przy głosowaniu większością kwalifikowaną – „UE 15”

Kraj	Liczba ludności (w mln) (2001)	Liczba głosów w Radzie UE	Stosunek liczby udności do liczby głosów w Radzie UE (w mln)
Niemcy	82,4	10	8,24
Wielka Brytania	59,8	10	5,98
Francja	59,2	10	5,92
Włochy	57,9	10	5,79
Hiszpania	40,3	8	5
Holandia	16	5	3,2
Grecja	10	5	2
Belgia	10,3	5	2,06
Portugalia	10	5	2
Szwecja	8,8	4	2,2
Austria	8	4	2
Dania	5,3	3	1,77
Finlandia	5,2	3	1,73
Irlandia	3,8	3	1,27
Luksemburg	0,4	2	0,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2003*, Warszawa 2003 oraz art. 205 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

instytucji. Bowiern trzeba pamiętać o tym, że Wspólnoty były tworzone przez trzy kraje duże (RFN, Francja, Włochy) i trzy małe (Holandia, Belgia, Luksemburg). Wtedy mieliśmy więc do czynienia z zupełnie innymi proporcjami krajów dużych do małych niż ma to miejsce w chwili obecnej. Po ostatnim rozszerzeniu liczba krajów, które mogą być zaliczone do dużych wynosi 6 (Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania, Polska), natomiast liczba krajów małych i średnich wzrosła do 19. Ewentualne przyszłe rozszerzenia składu członkowskiego UE tych proporcji nie zmieniają. Skutek takiego procesu jest taki, że owa „nadreprezentacja” krajów małych i średnich znacznie wzrosła w porównaniu do czasu powstawania EWWiS, EWG i EWEA. W efekcie wraz z kolejnymi rozszerzeniami Wspólnot, „spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie ważonych głosów, koniecznych do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów” (od około 70% w początkowym okresie funkcjonowania Wspólnot do 58% po rozszerzeniu w 1995), a także „spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie głosów ważonych pozwalających stworzyć mniejszość blokującą”<sup>32</sup> (od około 32% do około 12% po rozszerzeniu w 1995). Te procesy oznaczały z jednej strony spadek

<sup>32</sup> J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 47.

demokratycznej legitymacji przy podejmowaniu decyzji w Radzie (Radzie Ministrów), z drugiej wiązały się ze spadkiem efektywności podejmowania decyzji. Utrzymywania takiej tendencji pogłębiłoby taki stan rzeczy. Wprawdzie, jak wynika z porównania tabel 4 i 5, Traktat z Nicei ów „deficyt” demokratycznej reprezentacji w przydziale głosów ważonych w Radzie (Radzie Ministrów) istotnie zmniejszył, ale bez wątpienia zapisy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy idą w tej dziedzinie znacznie dalej, a dzięki rezygnacji z warunku zebrania odpowiedniej liczby głosów ważonych ułatwią podejmowanie decyzji przez Radę (Radę Ministrów). Powyższy problem jest oczywiście głębszy i, jak piszą stojący na czele Konwentu, dotyczy „kompromisu (...) między dwoma żądaniami równości, które są ze swej natury sprzeczne – równości między państwami i równości między obywatelami. Tak jak nie można proponować Europy, w której prawa państw byłyby nie uznawane, tak nie byłaby do zaakceptowania Europa, w której dogmat równości między państwami prowadziłby do sytuacji nierówności między obywatelami”<sup>33</sup>. Można w tym miejscu postawić pytanie, czy to właśnie w Radzie Ministrów – głównym organie decyzyjnym WE – tak duże znaczenie powinna mieć liczba ludności poszczególnych państw. Odpowiedź na nie w istocie doprowadzi do kwestii kluczowej: czy Unia Europejska jest (ma być) strukturą międzypaństwową współpracy (o różnym stopniu integracji w różnych dziedzinach) czy czymś więcej, czyli jakąś formą wspólnoty politycznej. Opinią o wydźwięku odmiennym w porównaniu do zacytowanych wyżej słów polityków przewodzących pracom Konwentu jest zdanie, iż „czynnik ludnościowy nie był w przeszłości podnoszony i nie powinien także obecnie być podnoszony jako kryterium pozycji państwa członkowskiego w procesie podejmowania decyzji we Wspólnotach Europejskich. (...) Układ władzy w Radzie Ministrów nie odzwierciedla – i nie powinien – woli wyrażanej przez obywateli Unii, lecz wolę wyrażaną przez państwa. Rada Europejska i Rada Ministrów jest zbiorem przedstawicieli poszczególnych państw, a nie przedstawicieli jakiegoś mitycznego europejskiego narodu”<sup>34</sup>.

Istotnym argumentem za zachowaniem nicejskiego sposobu głosowania w Radzie Ministrów UE jest także to, że to regulacje zawarte w tym właśnie dokumencie stanowiły jeden z warunków, na których Polska stała się członkiem UE, zaś pozycja Polski w organach Wspólnot była jednym z istotniejszych argumentów poruszanych w kampanii przed referendum akcesyjnym w naszym kraju. Kwestię tą m.in. w swojej uchwale podnosił Senat RP<sup>35</sup>.

Wreszcie należy wskazać na to, że zaproponowane zostały zmiany zasad głosowania, które jeszcze nie zaczęły obowiązywać. Można chyba pokusić się tutaj

<sup>33</sup> G. Amato, V. Giscard d'Estaing, J.-L. Dehaene, *Władza w Europie*, „Gazeta Wyborcza” 13 XI 2003, s. 11.

<sup>34</sup> K. Jóskowiak, *Spór o Niceę. Podejmowanie decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 1, s. 71-72.

<sup>35</sup> *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 2003 r. w sprawie projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3 (27), s. 159-160.

o stwierdzenie, że w takim razie zasady te należałoby uznać za co najmniej niedopracowane, skoro jeszcze zanim zaczną funkcjonować w praktyce już proponuje się ich zmianę.

#### KOMISJA EUROPEJSKA

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zawiera także znaczące, w porównaniu do postanowień Traktatu z Nicei, modyfikacje dotyczące Komisji Europejskiej. Podobnie jak w przypadku propozycji dotyczących Rady (Rady Ministrów), propozycje te pociągają za sobą również zmianę pozycji Polski w Komisji Europejskiej.

W Traktacie z Nicei interesujące nas postanowienia dotyczące Komisji Europejskiej zawarte zostały w art. 4 Protokołu dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie<sup>36</sup>. W pkt. 1 tego artykułu czytamy, że „1 stycznia 2005 r. i z mocą od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po tej dacie (...) w skład Komisji wchodzi jeden obywatel z każdego Państwa Członkowskiego. Liczba członków Komisji może zostać zmieniona przez Radę stanowiącą jednomyślnie”. Zapis ten wyraża więc zasadę „jeden kraj – jeden komisarz”. Aby tak się stało, pięć największych państw UE, które do tej pory desygnowały po dwóch komisarzy – Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania zrezygnowały z tego prawa i zgodnie z powyższym zapisem będą miały tylko jednego „swojego” komisarza. Zgodnie z tym zapisem Polska, tak jak i wszystkie inne kraje UE, zarówno największe, jak i najmniejsze, będzie miała prawo desygnować jednego członka Komisji.

Natomiast wtedy, gdy Unia Europejska liczyć będzie 27 krajów, zgodnie z pkt. 2 art. 4 liczba członków Komisji będzie „mniejsza niż liczba Państw Członkowskich”. Członkowie ci będą wybierani „zgodnie z opartym na zasadzie równości systemem rotacji, którego zasady wykonawcze przyjmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie”. Dokładna liczba członków Komisji zostanie ustalona przez Radę w drodze jednomyślnej decyzji. Taka Komisja – składająca się z mniejszej liczby niż liczba krajów UE – będzie funkcjonować „od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po dacie przystąpienia dwudziestego siódmego Państwa Członkowskiego Unii”. Pkt. 3 art. 4 stanowi, że „zasady wykonawcze” systemu rotacji w doborze członków Komisji uchwali jednomyślnie Rada oraz że system ten będzie opierać się na następujących zasadach: a) państwa członkowskie UE będą traktowane „na zasadzie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości pełnienia przez ich obywateli funkcji członków Komisji; tym samym różnica pomiędzy całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli którychkolwiek dwóch Państw Członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji; b) z za-

<sup>36</sup> *Dokumenty Europejskie*, t. IV..., s. 347-348.

strzeżeniem warunku powyższego, „skład każdego kolejnego kolegium odzwierciedla zadowalająco demograficzny i geograficzny zakres wszystkich Państw Członkowskich Unii”.

Tak więc zgodnie z powyższymi postanowieniami zawartymi w Traktacie nicejskim, po rozpoczęciu się kadencji nowej Komisji w UE rozszerzonej do 27 państw byłyby okresy, w których pewna grupa krajów UE nie miałaby „swojego” komisarza i dotyczyć to będzie oczywiście także Polski. Jak długie byłyby to okresy i jak często występowałyby Traktat nicejski nie rozstrzyga. Rozwiązanie tej kwestii pozostawia się Radzie, która musi osiągnąć tutaj konsens. Największe znaczenie w tym kontekście miałyby liczebność Komisji oraz długość okresu pełnienia funkcji komisarza przez reprezentantów krajów członkowskich UE w ramach danej kadencji Komisji. Postanawiając, że liczba członków Komisji będzie mniejsza niż liczba krajów w UE, twórcy Traktatu nicejskiego bez wątpienia mieli na uwadze sprawność i efektywność funkcjonowania tego organu. Trudno bowiem oczekiwać, że liczba członków Komisji wzrastałaby nadal wraz z każdym kolejnym rozszerzeniem. Określając zasady systemu rotacji komisarzy, Rada będzie musiała wypracować rozwiązanie będące kompromisem pomiędzy wymogiem skuteczności działania Komisji, czemu sprzyjałaby raczej mniejsza liczba członków Komisji a względami politycznymi i aspiracjami poszczególnych krajów członkowskich UE. Chodzi tutaj np. o podejmowanie działań czy decyzji o dużej doniosłości przez Komisję pod nieobecność w jej składzie obywatela jakiegoś „ważnego” państwa UE, czy też o podejmowanie działań czy decyzji dotyczących bezpośrednio kraju, który w danym momencie nie ma „swojego” przedstawiciela w Komisji. Oczywiście formalnie rzecz biorąc członkowie Komisji reprezentują interesy UE jako całości, a nie państw, z których pochodzą, jednak ze względów politycznych posiadanie przez dane państwo w chwili podejmowania przez Komisję Europejską decyzji szczególnie dla tego kraju istotnych bez wątpienia będzie miało spore znaczenie.

Analizując kwestię pozycji Polski w Komisji Europejskiej po rozszerzeniu UE do 27 krajów, to w myśl Traktatu nicejskiego będzie ona dokładnie taka sama jak pozycja wszystkich innych państw członkowskich UE. Należy jeszcze raz zwrócić w tym miejscu uwagę na zapis o tym, że system rotacji członków Komisji ma być oparty na zasadzie „ściślej równości” oraz na to, że szczegółowe decyzje dotyczące owej rotacji Rada będzie podejmowała jednomyślnie.

W porównaniu z przedstawionymi powyżej postanowieniami Traktatu z Nicei dotyczących Komisji Europejskiej, projekt Konstytucji dla Europy przedstawiony przez Konwent w czerwcu 2003 r. wprowadzał w tej materii istotne zmiany. Zgodnie z pkt. 3 art. 25 tego projektu<sup>37</sup>, „Komisja składa się z Kolegium, w skład którego wchodzi jej przewodniczący, minister spraw zagranicznych Unii – wiceprzewodniczący oraz trzynastu Komisarzy Europejskich wybranych na podstawie

<sup>37</sup> *Draft Treaty...*, s. 31.

systemu równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi. System ten jest ustanowiony w oparciu o decyzje podjęte przez Radę Europejską na podstawie następujących zasad: a) Państwa Członkowskie są traktowane zgodnie z zasadą ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości pełnienia przez ich obywateli funkcji Członków Kolegium; w związku z tym różnica pomiędzy całkowitą liczbą kadencji w Kolegium pełnionych przez obywateli którychkolwiek dwóch Państw Członkowskich nie może nigdy być większa niż jeden; b) z zastrzeżeniem warunku powyższego, każde kolegium ma taki skład, aby zadowalająco odzwierciedlało zakres demograficzny i geograficzny wszystkich Państw Członkowskich Unii.

Przewodniczący Komisji nominuje Komisarzy bez prawa głosu, wybieranych na podstawie tych samych kryteriów jak Członkowie Kolegium i pochodzących ze wszystkich pozostałych Państw Członkowskich”.

Zgodnie z cytowanym art. 25, powyższe rozwiązania wchodzi w życie z dniem 1 listopada 2009 r., a więc z chwilą planowego objęcia obowiązków przez Komisję następującą po tej, której kadencja rozpoczęła się z początkiem listopada 2004 r.

W porównaniu z zapisami Traktatu nicejskiego, projekt Konstytucji dla Europy z czerwca 2003 r. wprowadzał w ramach Komisji Europejskiej Kolegium, którego członkowie mieliby posiadać prawo głosowania (a więc ich status odpowiadałby statusowi wszystkich obecnych członków Komisji Europejskiej) i precyzyjnie regulował liczbę członków tego Kolegium – miało ich być, razem z przewodniczącym i ministrem spraw zagranicznych UE – wiceprzewodniczącym – piętnastu. Poza tym, w skład Komisji mieliby wchodzić przedstawiciele z pozostałych krajów UE, jednak pozbawieni byłiby oni prawa do głosowania.

Oceniając powyższe zapisy z punktu widzenia pozycji Polski (dotyczy to w równym stopniu wszystkich innych państw UE) w Komisji Europejskiej należy zauważyć, że o ile zgodnie z Traktatem nicejskim poszczególne kraje UE pozbawione byłyby zupełnie przez pewien czas prawa do desygnowania swojego obywatela do Komisji, to projekt Konstytucji w postaci z czerwca 2003 r. zapewniał reprezentantowi każdego kraju UE – w tym także Polski – członkostwo w Komisji Europejskiej (przynajmniej jako członek tego gremium chociaż pozbawiony prawa do głosowania). Za kwestię dyskusyjną mogła być tutaj uważana zasadność – wydaje się że stosunkowo daleko idącego – zawężenia liczebności Kolegium do piętnastu członków. Spowodowałoby to, że okresy, w których obywatele poszczególnych krajów UE – członkowie Komisji – nie będą głosować, byłyby stosunkowo długie. I chociaż, formalnie nie powinno mieć to większego znaczenia – bowiem w głosowaniach członkowie Komisji powinni kierować się interesami UE jako całości, a nie kraju, z którego pochodzą – to ze względów politycznych taki stan rzeczy może utrudniać działanie Komisji.

Powyższe zastrzeżenie nie jest jednak jedynym, jakie zostały sformułowane w odniesieniu do proponowanych w projekcie konstytucji europejskiej (w postaci z czerwca 2003) rozwiązań dotyczących Komisji Europejskiej. Zastrzeżenia takie

przedstawiła poprzednia Komisja Europejska (na czele której stał Romano Prodi)<sup>38</sup>. Zdaniem tego organu, rozwiązanie przyjęte w projekcie Konstytucji z czerwca 2003 r. dotyczące Komisji, a polegające m.in. na zróżnicowaniu członków KE w zakresie prawa do głosowania jest „skomplikowane, zagmatwane i niefunkcjonalne”. Ponadto zdaniem poprzednio urzędującej KE, „jeśli chodzi o status członków bez prawa głosu, projekt konstytucji nie rozstrzyga wielu kwestii zasadniczych dla funkcjonowania Komisji”. Zdaniem KE należą do nich następujące problemy: „Czy ‘komisarze bez prawa głosu’ są członkami Komisji?, Jakie są ich prawa?, Czy mogą uczestniczyć w posiedzeniach Kolegium i brać udział w dyskusjach w ramach Kolegium?, Czy mogą wstrzymywać procedurę pisemną?, Czy są uprawnieni do podejmowania decyzji w imieniu Komisji?, Czy mogą być odpowiedzialni za określony dział, włącznie z prawem kierowania odpowiednim departamentem Komisji?, Jakiego rodzaju byłyby ich stosunki z przewodniczącym (który, według projektu, miałby być osobiście odpowiedzialny za ich działalność, co stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą kolegialności, mimo że Konwent odrzucił propozycję wprowadzenia indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków Komisji)”? Zdaniem poprzedniej Komisji, „każdy członek powinien mieć takie same prawa i obowiązki”. Dlatego też Komisja ta proponowała „podział Kolegium na kilka grup komisarzy. (...) Kolegium, obejmujące wszystkich członków Komisji, zajmowałoby się jedynie najważniejszymi sprawami i dlatego musiałby podejmować ograniczoną liczbę decyzji. Inne decyzje Komisji byłyby podejmowane przez grupy komisarzy, z których każda działałaby w dziedzinach odpowiednich do ich kompetencji, w ramach ogólnych wytycznych sformułowanych przez Kolegium”.

Powyższe zastrzeżenia poprzedniej Komisji Europejskiej w znacznej mierze znalazły zrozumienie wśród uczestników spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2004 r., bowiem w zmodyfikowanym zapisie dotyczącym Komisji Europejskiej (art. I-26)<sup>39</sup> wyraźnie „upraszcza się” skład Komisji i rezygnuje się z Kolegium. Zgodnie z pkt. 5 art. I-26 pierwsza Komisja mianowana na podstawie zapisów Konstytucji będzie składała się z reprezentanta każdego Państwa Członkowskiego, włącznie z jej przewodniczącym i ministrem spraw zagranicznych UE, który będzie jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Natomiast pkt 6 cytowanego artykułu stanowi, że wraz z zakończeniem urzędowania Komisji powołanej według zasady jak w pkt. 5 „Komisja będzie składać się z liczby Członków, włącznie z jej przewodniczącym i ministrem spraw zagranicznych UE, odpowiadającej dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, działając jednomyślnie, nie zdecyduje o zmianie tej liczby”. Tak więc w UE liczącej 27

<sup>38</sup> *Informacja Komisji Europejskiej – Konstytucja dla Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 68, s. 57-58.

<sup>39</sup> 39 IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004, Document CIG 85/04, Annex 1, s. 8-9, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/eu/misc/81109.pdf), 31 VI 2004.

krajów Komisja liczyłaby 18 członków. Zasady ich wyboru nie uległyby zmianie w porównaniu do propozycji Konwentu z czerwca 2003 r.

Taki stan rzeczy oznacza, że nie zostały zrealizowane życzenia polskiego parlamentu. Senat w swojej uchwale zwrócił się do rządu, aby ten zabiegał m.in. o „przyznanie wszystkim państwom Unii Europejskiej prawa do posiadania pełnoprawnego komisarza w Komisji Europejskiej”<sup>40</sup>. Takie samo stanowisko przyjął Sejm, który oczekiwał realizacji zasady „jeden kraj – jeden komisarz”<sup>41</sup>. Natomiast odmienne stanowisko zajął Parlament Europejski, który wyrażając swoje poparcie dla ograniczenia liczebności Komisji Europejskiej stwierdził, iż „wyznaczenie po jednym komisarzu z każdego państwa członkowskiego może grozić tym, iż Komisja nabierze charakteru międzyrządowego”<sup>42</sup>.

Bez wątplenia można zauważyć, że chociaż zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy propozycje zmian dotyczące Komisji Europejskiej są bardzo istotne, to ich zasadniczą różnicą w porównaniu do propozycji dotyczących Rady (Rady Ministrów) jest to, że odnoszą się do wszystkich krajów członkowskich UE w równym stopniu. Nawet jeśli przyjąć, że proponowane zmiany należy postrzegać w kategoriach interesu narodowego, „zysków i strat” w „sile” państwa, a nie w kontekście interesu UE jako całości (tutaj: sprawnego i efektywnego funkcjonowania unijnych organów), to żaden kraj UE na zaproponowanych przez Konwent zmianach dotyczących Komisji ani nie „zyskuje”, ani też nie „traci” w porównaniu do innych państw. Taka sytuacja jest chyba główną przyczyną tego, że proponowane w europejskiej konstytucji modyfikacje składu tego organu wywołały znacznie mniej – w porównaniu do sposobu głosowania w Radzie (Radzie Ministrów) – kontrowersji i dyskusji.

#### ABSTRACT

*One of the most important changes contained in the Treaty establishing a Constitution for Europe is institutional reform of the European Union. Its aim is to enhance the efficiency of the decision-making process and functioning of the European Union, which includes a growing number of member states. Changes relating to the method of taking decisions by the Council of the European Union and composition of the European Commission are those, which arouse most controversies and discussions. The article draws a comparison between Poland's situation in the Council of the EU under qualified majority voting and Poland's situation in the European Commission in the Treaty of Nice and in the Treaty establishing a Constitution for Europe. The article also discusses arguments for and against the acceptance by Poland of changes relating to the qualified majority voting in the Council of the EU and the composition of the European Commission contained in the Treaty establishing a Constitution for Europe.*

<sup>40</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 2003 r. w sprawie projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, „Studia Europejskie” 2003, nr 3 (27), s. 159-160.

<sup>41</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2003 r. w sprawie projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, tamże, s. 161-162.

<sup>42</sup> Uchwała Parlamentu Europejskiego z związku z Raportem Okresowym w sprawie Konferencji Międzyrządowej, Strasburg 4 XII 2003, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 70, s. 136.