

*Stefan Fröhlich**

Reformy instytucjonalne i rozszerzenie – dwa wielkie wyzwania dla Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Debata między zwolennikami „rozszerzenia” a stronnikiem „pogłębienia” Unii Europejskiej, bardzo ożywiona w pierwszej połowie lat 90., od czasu „szczytu” amsterdamskiego traci na znaczeniu. Obecnie przyjęło się już przekonanie, że rozszerzenia Unii i procesu reform instytucjonalnych nie należy traktować jako rozwiązań alternatywnych dla jej rozwoju. Rozszerzenie jest politycznym nakazem – nie ma już mowy o odwołaniu od podjętych decyzji o przyjęciu państw Europy Środkowej i Wschodniej – i to samo dotyczy reformy unijnych instytucji. Rozszerzona Unia Europejska nie będzie prawidłowo funkcjonować bez usprawnienia instytucji oraz zmiany procedur podejmowania decyzji. Unia może tylko skorzystać na otwarciu się na Wschód i przyjęciu krajów środkowoeuropejskich w poczet swych członków, niemniej gruntowna reforma wspólnych instytucji i procedur, zmierzająca do zwiększenia zdolności całego organizmu do działania i poprawienia federalistycznej równowagi, byłaby niezbędna nawet wtedy, gdyby Unia nie stała w obliczu rozszerzenia.

Trzeba pamiętać, że struktury zjednoczonej Europy zaprojektowano pierwotnie dla sześciu państw członkowskich. W miarę jak postępował proces rozszerzania, liczba członków wzrosła do piętnastu, w wyniku czego struktury te są obciążone i z trudem spełniają swoje zadania. Dotychczas system instytucji unijnych poddawano jedynie korektom w postaci reform uzupełniających oraz ekstrapolacji istniejących instytucji. Dlatego struktura Unii Europejskiej w obecnej postaci, z piętnastką państw członkowskich, jest konsekwencją faktu, że poprzednie Konferencje Międzyrządowe nie przyniosły oczekiwanych efektów,

* Prof. **Stefan Fröhlich** – dyrektor Advanced European Studies Program w Center for European Integration Studies (Zentrum für Europäische Integrationsforschung – ZEI), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

to znaczy poprawy skuteczności działania lub wręcz zdolności do sprawnego funkcjonowania.

Dalszym następstwem tego stanu jest brak równowagi między kalendarzami dwóch głównych procesów – rozszerzania i pogłębiania. Z jednej strony, proces rozszerzenia stał się już nieodwracalny, choć postępuje bardzo powoli. Rozpoczęto negocjacje w sprawie członkostwa z dwunastoma państwami-kandydatami.

Z drugiej strony, Unia nie może się pochwalić porównywalnymi sukcesami w zakresie reform instytucjonalnych, czyli w wymiarze pogłębiania. Obecnie jej instytucje zasadniczo funkcjonują, ale z pewnością nie dość dobrze. Przed zorganizowaną w latach 1996-97 Konferencją Międzyrządową stawiano ambitne cele, jednak zawarty w jej wyniku Traktat Amsterdamski przyniósł spore rozczarowanie, jeżeli chodzi o reformy instytucjonalne. W czerwcu 1997 r., podczas „szczytu” amsterdamskiego, tylko trzy państwa członkowskie – Francja, Belgia i Włochy – wydały jednostronne deklaracje, w których stwierdziły, że wzmocnienie unijnych instytucji winno być uznane za warunek wstępny, poprzedzający zakończenie negocjacji akcesyjnych z pierwszymi kandydatami oraz że jakiegokolwiek rozszerzenie wymaga stosownego powiększenia liczby głosów, czyli zmiany procedury głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej. Mimo to po Amsterdamie nacisk na przeprowadzenie reform stopniowo zanikł.

Jest rzeczą oczywistą, że na przeszkodzie usprawnieniu procesów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej stoi kilka ważnych czynników, m.in. przerost unijnej biurokracji, w wielu wypadkach chaotyczny podział zadań (w szczególności w ramach Komisji), dysproporcja w rozkładzie głosów w ramach Rady i podziale miejsc w Parlamencie Europejskim oraz, co nie mniej istotne, rozbieżności interesów i zastrzeżenia, blokujące możliwość znacznego szerszego zastosowania zasady podejmowania decyzji większością głosów. Ten katalog niedomagań obecnego systemu wskazuje na to, że struktury instytucjonalne wymagają zasadniczych reform, które byłyby niezbędne nawet bez rozszerzenia, a w jego obliczu są tym bardziej konieczne, zwłaszcza że Unia Europejska staje jednocześnie wobec takich kwestii, jak globalizacja, konieczność pokonywania kryzysów w polityce zagranicznej, zwalczanie przestępczości międzynarodowej itp. Chcąc jednak wskazać przyczyny tak mizernych postępów w dążeniu do reform UE w ciągu ostatnich dwóch i pół roku, należy wskazać na fakt, że nadchodzące rozszerzenie będzie wymagało o wiele większych korekt samej Unii Europejskiej i jej instytucji niż miało to miejsce w przeszłości.

Opisywana tu niechęć do podjęcia poważnego wyzwania reformy instytucjonalnej zaczęła ustępować dopiero od połowy 1999 r. i zmiana ta wiązała się z dymisją dawnego składu Komisji. W czerwcu tegoż roku w Kolonii Rada Europejska postanowiła, że w roku 2000 powinna się odbyć Konferencja

Międzyrządowa, mająca na celu przede wszystkim rozwiązanie kwestii trzech reform, co nie zostało załatwione w Amsterdamie. Mowa o następujących reformach:

- wielkość i skład Komisji;
- ważenie głosów w Radzie (ważenie ponowne, wprowadzenie zasady podwójnej większości i nowego progu przy podejmowaniu decyzji kwalifikowaną większością głosów);
- ewentualność rozszerzenia głosowania kwalifikowaną większością w Radzie.

Od tego czasu panuje zgodna opinia, że proces rozszerzenia znalazł się, najłagodniej mówiąc, w impasie oraz że wiąże się z nim szereg poważnych problemów. Praktycznie wszystkich piętnaście państw członkowskich Unii Europejskiej zgadza się dziś z twierdzeniem, że rozszerzenie winno się odbywać w bezpośrednim związku z gruntowną reformą instytucjonalną Unii – lub być taką reformą poprzedzone.

2. Rozszerzenie jako naczelnny cel polityczny Unii Europejskiej

Dotychczasowa historia integracji europejskiej daje świadectwa tego, że zasadnicze reformy strukturalne UE zawsze dokonywane były w powiązaniu z pewnym programem – z celem nadrzędnym. Tak działo się w przypadku Jednolitego Aktu Europejskiego, którego celem było zakończenie procesu tworzenia Jednolitego Rynku, podobnie w przypadku Traktatu z Maastricht, mającego na celu umożliwienie wprowadzenia w życie Europejskiej Unii Walutowej. Państwa członkowskie zgodziły się na przyjęcie proponowanych reform instytucjonalnych i proceduralnych wyłącznie w dążeniu do osiągnięcia tych celów.

Natomiast podczas Konferencji Międzyrządowej poświęconej rewizji Traktatu z Maastricht nie skryształizował się tego rodzaju nadrzędny, wspólny cel. Prace „szczytu” amsterdamskiego zanadto rozpraszały się na różne sprzeczne ze sobą interesy, a bez odpowiedniej presji, jaką byłby precyzyjny kalendarz nadchodzącego rozszerzenia, państwa członkowskie nie były w stanie przeprowadzić zasadniczej reformy unijnych instytucji. Nietrudno wskazać przyczynę: kwestie instytucjonalne mają istotny wpływ na równowagę sił między dużymi a małymi państwami członkowskimi UE, a zatem pośrednio także na podział unijnego budżetu. Na jednym biegunie jest Wielka Brytania, opowiadająca się za dokonaniem reformy jedynie w minimalnym zakresie i zajmująca stanowisko antyfederalistyczne; na drugim plasują się Niemcy, wzywające do wdrożenia reform na wielką skalę, co prowadziłoby Unię na drogę federalistyczną (choć należy dodać, że w Amsterdamie Niemcy przyjęły postawę raczej ostrożną, w szczególności względem szerszego stosowania

zasady podejmowania decyzji większością głosów). Takie kraje jak Hiszpania czy Portugalia nie opowiadają się generalnie przeciw zasadzie podejmowania decyzji przez ciała ponadnarodowe, są natomiast zaniepokojone perspektywą rozszerzenia zbyt szybkiego i dokonanego na zbyt dużą skalę, ponieważ mogłoby to dla nich oznaczać utratę środków finansowych z Funduszy Strukturalnych, redystrybuowanych w okresie po rozszerzeniu na kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Francja, Belgia i Włochy wydały jednostronną deklarację, w której podkreślały, że wzmocnienie instytucji powinno być warunkiem wstępnym dla zakończenia pierwszej fazy negocjacji akcesyjnych oraz że przeprowadzenie jakiegokolwiek rozszerzenia w sposób sensowny wymaga uprzedniego szerszego stosowania zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

Natomiast całkowicie oczywiste jest to, że reformy instytucjonalne Unii należy planować w sposób gwarantujący długookresową skuteczność funkcjonowania odpowiednich instytucji i zachowanie pełnej kontroli demokratycznej. W istocie, najważniejszym zadaniem twórców polityki europejskiej jest sformułowanie takiej wizji pokoju i porządku w Europie, która stanowić będzie skuteczną odpowiedź na coraz wyraźniejsze eurosceptyczne postawy społeczne, mogące przybrać formę powszechnej niechęci. Rozszerzenie stało się zatem zasadniczym czynnikiem pobudzającym do wdrażania reform instytucjonalnych, stając się procesem działającym na korzyść zarówno państw członkowskich opowiadających się za obydwoma opcjami, jak również tych, które zajmują stanowisko krytyczne wobec rozszerzenia Unii Europejskiej, ale w zasadzie popierają przeprowadzenie reform. Ostatecznie, jest przecież oczywiste, że prawidłowo funkcjonujące instytucje i sprawne procedury podejmowania decyzji będą przynosić korzyści tak Unii jako organizacji, jak i jej obecnym oraz przyszłym członkom. Łatwiejsze stanie się rozwiązywanie napotykanych przez nie problemów, a także postępowanie wobec wewnętrznych oraz zewnętrznych zagrożeń dla Wspólnoty oraz jej poszczególnych członków.

3. Problemy instytucjonalne związane z rozszerzeniem

Państwa członkowskie UE nie były w stanie porozumieć się podczas „szczytu” amsterdamskiego w sprawie trzech podstawowych reform głównie dlatego, że reformy te są ze sobą powiązane. Szersze stosowanie zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów natychmiast odsyła do kwestii ważenia głosów. W systemie obecnym występuje brak równowagi między siłą głosu małych i dużych państw członkowskich: okazuje się, że państwa małe są pod tym względem uprzywilejowane, jeżeli wziąć pod uwagę względną liczbę ich ludności. Dysproporcji tej nie równoważy zasada, zgodnie z którą większe państwa członkowskie mają po dwóch członków Komisji,

ponieważ ciałem podejmującym zasadnicze decyzje nie jest Komisja, lecz Rada. Z tego względu szersze stosowanie zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów jest propozycją kontrowersyjną dla większych państw członkowskich.

Zatem reforma unijnych instytucji musi doprowadzić do rozwiązania dwóch zasadniczych problemów: nadmiernej obsady personalnej oraz nieproporcjonalnej reprezentacji. Gdyby nie uzależnić rozszerzenia Unii od przeprowadzenia reformy, liczba przyszłych członków UE doprowadziłaby do przeciążenia większości unijnych instytucji (jeśli byłyby one obsadzone zgodnie z obecnie obowiązującymi procedurami), a to dlatego, że instytucje te zostały pierwotnie zaplanowane dla sześciu, a w perspektywie rozszerzania, najwyżej dla piętnastu państw członkowskich. Z oczywistych powodów większość tych państw nie opowie się za wizją Komisji, zgodnie z którą ich kraj nie byłby reprezentowany. Tymczasem, w przypadku rozszerzenia Unii do dwudziestu siedmiu członków, zastosowanie zasady, że liczbie państw członkowskich odpowiada liczba miejsc w unijnych instytucjach, doprowadziłoby z pewnością do jeszcze większego przeładowania ciał decyzyjnych. Byłoby to nie tylko nieproduktywne i powodowało praktyczną niezdolność do sprawnego uzgodnienia czegokolwiek, lecz ponadto stanowiłoby mocny argument na korzyść wyraźnych już obecnie postaw krytycznych wobec przerostu „brukselskiej biurokracji”.

Problem nieproporcjonalnej reprezentacji, występujący już obecnie, staje się jeszcze ostrzejszy w obliczu rozszerzenia, jako że prawie wszystkie kraje kandydujące są małe (z wyjątkiem Polski i Rumunii), a jednocześnie stosunkowo biedne. Rozszerzenie Unii Europejskiej o wszystkie dziesięć państw Europy Środkowej i Wschodniej, oczekujących obecnie w kolejce do akcesji, zwiększy liczbę ludności Unii o prawie 30%, jednocześnie wzbogacając jej PKB zaledwie o 3,5%. Gdyby głosy rozdzielać według zasady dotychczasowej, wówczas małe państwa miałyby bardzo poważną siłę decyzyjną. Co więcej, uboższe państwa członkowskie UE byłyby w stanie uzyskać kwalifikowaną większość, w następstwie czego debaty na temat budżetu mogłyby się ciągnąć w nieskończoność. Samo wstąpienie do UE Estonii, Polski, Słowenii, Węgier i Cypru spowodowałoby, że cztery największe państwa członkowskie, to znaczy Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy, których ludność stanowi obecnie prawie 60% łącznej populacji UE, miałyby zaledwie 35% głosów w Radzie. Zatem odłożenie reform na później lub ograniczenie ich do minimalnych korekt w okresie pierwszego, częściowego rozszerzenia, doprowadziłoby do sytuacji, w której ani członkowie „pierwotni” (czyli Niemcy, Francja i kraje Beneluksu), ani trzej najwięksi, to jest Niemcy, Francja i Wielka Brytania, nie byłyby w stanie osiągnąć mniejszości blokującej, która obecnie wymaga w Radzie 26 głosów.

Kolejnym problemem pojawiającym się w kontekście rozszerzenia byłyby wielkość Parlamentu Europejskiego. Postanowienia artykułu 137, znowelizowane

na mocy Traktatu Amsterdamskiego, określają maksymalny pułap liczby członków Parlamentu na 700. Tymczasem już wstąpienie do Unii sześciu pierwszych państw kandydujących spowodowałoby powiększenie tej liczby do ponad 760. Inaczej mówiąc, konieczne jest także ponowne rozważenie kwestii podziału miejsc w Parlamencie. Rozszerzenie dokonane bez gruntownej reformy oznaczałoby dalsze zmiany na niekorzyść większych członków. Dlatego mniejsze państwa członkowskie będą się prawdopodobnie musiały pogodzić z mniejszą liczbą miejsc w Parlamencie niż wynikałoby to z zasad obecnych, ale w zamian będzie to właściwszym odzwierciedleniem liczby ich ludności.

Z drugiej strony, jeżeli większe państwa zrezygnują ze swoich drugich komisarzy, aby umożliwić ograniczenie ich łącznej liczby do 20, będzie to dla nich oznaczało pozbycie się pewnej „mocy decyzyjnej”, która dotychczas im przysługiwała.

Oczywiste jest bowiem także to, że rozszerzenie pociągnęłoby za sobą proporcjonalny wzrost liczby członków Komisji. Większe państwa już podczas „szczytu” amsterdamskiego pogodziły się z rezygnacją z drugiego członka Komisji, jednak bez uzgodnień co do tego, jak rozwiązać ten problem w przypadku rozszerzenia UE o ponad pięć nowych krajów. Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie liczby członków Komisji do jednego z każdego państwa członkowskiego jest jedynie rozwiązaniem tymczasowym i w obliczu rozszerzenia Unii o dwunastu obecnych kandydatów trzeba będzie zastanowić się nad dalszym zmniejszeniem obsady Komisji.

Jednak największym problemem jest z pewnością to, że po planowanych zmianach zwiększyłyby się zapewne możliwości blokowania decyzji w Radzie, nie tylko z powodu zwiększonej liczby państw członkowskich, lecz także ze względu na to poruszane zagadnienia. Trudno sobie obecnie wyobrazić, w jaki sposób Unia złożona z 27 członków miałaby skutecznie podejmować jednomyślne decyzje w tak drażliwych kwestiach, jak polityka rolna i strukturalna, budżet czy Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, które nie tylko bezpośrednio dotyczą podstawowych zagadnień suwerenności narodowej, lecz również tych obszarów interesów, w których państwa kandydujące mają najwięcej do zyskania lub stracenia. Z tych powodów rozszerzenie bez uprzedniego zwiększenia zakresu stosowania zasady podejmowania decyzji większością głosów prowadziłoby jedynie do umocnienia stanowiska tych, którzy za pożądany poziom integracji uznają tylko współpracę międzyrządową.

4. Możliwości dokonania reformy instytucji unijnych

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, rozszerzenie stanowi okazję do rozwiązania wspomnianego wcześniej dylematu proporcjonalności i reprezentacji w UE. Państwa członkowskie muszą przyjąć nową logikę integracji, zgodnie

z którą nie będzie się już uważać za rzecz daną i oczywistą tego, że pewną liczbę miejsc w instytucjach unijnych zasadniczo nie powiązanych z państwami członkowskimi (jak Komisja lub Trybunał Sprawiedliwości), można zarezerwować dla odpowiadającej im liczby państw członkowskich. Konieczne będzie przyjęcie zasady niejako odwrotnej: to instytucje muszą wyznaczać sobie konkretną liczbę miejsc tak, aby zapewnić operatywność swoich działań. Będzie się to jednak wiązało z niemożnością zagwarantowania wszystkim państwom członkowskim równej reprezentacji we wszystkich instytucjach.

W tym kontekście nie wolno zapominać, że Komisję uznaje się, zgodnie z postanowieniami Traktatów, za instytucję niezależną od państw członkowskich, która nie podlega wymaganiom odnośnie kontyngentów poszczególnych krajów w jej składzie. Co więcej, komisarzom nawet nie wolno kierować się jakimikolwiek wskazówkami otrzymywanymi od konkretnych państw, ich obowiązkiem jest bowiem reprezentowanie interesów Wspólnot. Podział portfeli jest sprawą problematyczną już obecnie, gdy komisarzy jest 20, a ich kompetencje wydają się raczej skromne w porównaniu z innymi urzędnikami instytucji unijnych. Dlatego dalsze ograniczenie składu Komisji do maksymalnie 15 członków, upoważnionych do podejmowania decyzji i do głosowania mogłoby tylko poprawić skuteczność funkcjonowania tego ciała. Oprócz tego, jednym z możliwych rozwiązań problemu reprezentacji dla zapewnienia zgodności z zasadą obecności przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich w obsadzie, jest stworzenie instytucji młodszych komisarzy albo rotacja miejsc. Jednak podstawowa wielkość składu Komisji pozostaje kwestią do uzgodnienia w drodze dyskusji.

W tym kontekście należy także brać pod uwagę fakt, że Komisja przeciążona nadmiarem członków nie jest w stanie wypełniać tej twórczej i wiodącej roli, jaką pierwotnie przewidywali dla niej założyciele Wspólnot. Zgodnie z duchem zasady subsydiarności wskazane byłoby scedowanie funkcji administracyjnych i wykonawczych na instytucje państwowe, działające pod kontrolą Komisji. W ten sposób można by jej zapewnić swobodę skoncentrowania się na jej prawdziwych, istotnym zadaniach – przedstawianiu propozycji ustawodawczych i ogólnym kierowaniu polityką Unii. Z drugiej strony, taka cesja funkcji mogłaby powodować nadmierne obciążenie dla administracji państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zwłaszcza w pierwszym okresie po przystąpieniu do Unii kraje te nie zdążyłyby jeszcze rozbudować odpowiednich zdolności administracyjnych, niezbędnych do przejęcia funkcji Komisji.

Kolejnym problemem, który występuje już obecnie, a ulegnie dalszemu pogłębieniu w wyniku rozszerzenia Unii na wschód, jest liczba i podział miejsc w Parlamencie Europejskim. Instytucja ta stanowi poważne źródło legitymacji demokratycznej UE. Ponieważ jednak kompetencje Parlamentu zostały znacznie powiększone w ramach dwóch ostatnich reform dokonanych na mocy traktatów,

obecne możliwości dalszego reformowania tej instytucji są już o wiele mniejsze. Szersze stosowanie zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów doprowadziłoby w każdej sytuacji do dalszego wzmocnienia Parlamentu Europejskiego, ponieważ zyskałby on dodatkowe prawa współdecydowania. Można by także rozważyć przyznanie Parlamentowi kompetencji do odwoływania Komisji absolutną większością głosów, a nie – jak to jest obecnie – większością dwóch trzecich głosów. Ponadto przewodniczący Komisji powinien mieć możliwość wezwania Parlamentu do udzielenia wotum zaufania w sprawach związanych z głosowaniem nad głównymi aktami ustawodawczymi: gdyby w takim przypadku Parlament Europejski nie osiągnął wymaganej większości, podlegałby odwołaniu, a następnie nowo wybrany Parlament uczestniczyłby w wyborze nowej Komisji.

Analogicznie, jak w sytuacji omawianej poprzednio, problem okazuje się jeszcze poważniejszy, jeżeli bierzemy pod uwagę rozszerzenie Unii do 27 członków i stajemy wobec kwestii podziału miejsc w Parlamencie Europejskim. Ustanowienie pułapu 700 miejsc podczas „szczytu” amsterdamskiego było pierwszym krokiem w ramach działań mających zapobiegać nadmiernemu rozrostowi tej instytucji. Jednak do końca 2000 r. nie ustalono, w jaki sposób wdrożyć to ograniczenie, ani jak ma się odbywać podział miejsc. Pytania te stają się tym pilniejsze w obliczu rozszerzenia Unii. Można by tutaj rozważyć rozwiązanie polegające na przyznaniu każdemu z państw członkowskich odpowiedniej liczby miejsc proporcjonalnie do liczby ich ludności. Taka restrukturyzacja podziału miejsc w Parlamencie byłaby zarazem okazją do skorygowania nierównego przydziału przedstawicieli niektórym państwom członkowskim. Kolejna trudność polega na tym, że niezależnie od tego, jaki ostateczny limit zostanie ustalony, każdy taki pułap musi być, zgodnie z postanowieniami artykułu 190 ust. 2 Traktatu Amsterdamskiego oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, powiązany z koniecznością zapewnienia „odpowiedniej reprezentacji ludności Państw Członkowskich”. Tego, w jaki sposób zagwarantować taką reprezentację, również do czasu Amsterdamu ani w trakcie samego „szczytu” nie udało się uzgodnić.

Protokół w sprawie roli parlamentów krajowych w UE, załączony do Traktatu Amsterdamskiego, nie porusza kwestii większego zaangażowania owych parlamentów w sensie formalnego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, lecz co najwyżej poprzez bardziej ożywioną wymianę opinii. W Protokole zawarte zostały konkretne przepisy, mające zapewnić sprawniejszy przepływ informacji. Stwierdza się w nim, że *Zielone i Białe Księgi* oraz informacje powinny być wysyłane bezpośrednio do parlamentów krajowych, natomiast propozycje ustawodawcze będą nadal przekazywane parlamentom krajowym za pośrednictwem rządów poszczególnych państw. W ten sposób, przynajmniej teoretycznie, parlamenty krajowe będą miały możliwość prowadzenia

dokładnej, krytycznej oceny działań swoich rządów na poziomie europejskim, jako że zostało ustalone, iż propozycje Komisji powinny być udostępniane parlamentom z odpowiednim wyprzedzeniem.

W odniesieniu do kwestii rozdziału głosów w Radzie, sytuacja wydaje się trudniejsza. Można by oczywiście brać pod uwagę wprowadzenie także w tej instytucji analogicznego systemu, opartego na pewnej liczbie głosów podstawowych, obliczonej na zasadzie procentowej, zależnie od liczby członków w danym okresie. Gdyby takie rozwiązanie zostało przyjęte, w Radzie pojawi się wspomniany już problem: szereg małych państw członkowskich miałoby w takim przypadku przewagę większości głosów nad trzema największymi państwami i *vice versa*.

Według zasady obowiązującej przed „szczytem” w Nicei, mniejsze państwa członkowskie dysponowały głosami ważonymi, dającymi im nieproporcjonalnie duże znaczenie w stosunku do liczby ich ludności. W protokole dotyczącym reformy instytucjonalnej, załączonym do Traktatu Amsterdamskiego, stwierdza się wyraźnie, że w ramach reformy Komisji, mającej polegać na ograniczeniu liczby komisarzy do jednego z każdego państwa członkowskiego, konieczne będzie zmodyfikowanie systemu ważenia głosów na korzyść większych państw członkowskich. Jednak, zgodnie z postanowieniami Traktatu, możliwe było także pozostawienie dotychczasowego systemu ważenia głosów i wprowadzenie zasady tzw. podwójnej większości: zgodnie z nią, przyjęcie propozycji wymagałoby nie tylko większości lub określonego odsetka głosów ważonych, lecz także zatwierdzenia głosami reprezentującymi większość lub określony odsetek ludności UE. Dzięki temu większe szanse na zatwierdzenie miałyby propozycje popierane przez państwa, których ludność stanowi znaczną większość populacji UE.

Wprowadzenie systemu głosowania podwójną większością głosów byłoby posunięciem w stronę systemu bardziej federalnego. Większość analityków jest zdania, że Unia Europejska jest formalnie oparta na zasadzie równości wszystkich państw członkowskich, chociaż już system głosowania kwalifikowaną większością głosów stanowi odejście od tej podstawowej zasady, w dążeniu do osiągnięcia lepszej równowagi między dużymi i małymi państwami. W związku ze zbliżającym się rozszerzeniem zaczęto stawiać pytanie: czy UE powinna ustanowić nową instytucję, będącą odpowiednikiem Senatu Stanów Zjednoczonych, w którym poszczególne stany reprezentowane są na równych zasadach (oprócz Izby Reprezentantów, w której każdy przedstawiciel wybierany jest przez mniej więcej tę samą liczbę wyborców)? W systemie głosowania podwójną większością reprezentowane są zarówno państwa, jak i obywatele.

Z drugiej strony, zastosowanie tej zasady może mieć pewne konsekwencje w zakresie suwerenności państw, ponieważ wynika z niej, że wielkość populacji ma takie samo znaczenie, jak przynależność państwowa. Zatem próba

wprowadzenia tej zasady po pierwsze, spotkałaby się ze sprzeciwem mniejszych państw członkowskich, a po drugie, powodowałaby uzasadnione pytania o przyszłość procesu rozszerzania Unii. Jak dotychczas, nikt nie bierze pod uwagę tego, jaki wpływ mogłoby to wywrzeć na kwestię przyjęcia do UE z jednej strony państw dużych, jak Polska czy Turcja, a z drugiej strony, krajów niewielkich, jak Albania. W przypadku przystąpienia do Unii dużych państw kandydujących, nastąpiłoby zdecydowane przesunięcie równowagi wewnętrznej na korzyść państw wielkich – nawet gdyby nie spotykało się to z aprobatą obecnych, dużych państw członkowskich. Z kolei państwa małe mogłyby się znaleźć w sytuacji, w której wywieranie wpływu na podejmowanie decyzji byłoby dla nich coraz trudniejsze i wymagało zawiązywania koalicji. Z tego może wynikać kolejny problem: potencjalna koalicja mniejszych państw, to potencjalne źródło niechęci do przyjmowania do Unii innych małych państw. Wynika z tego, że kwestia wielkości populacji staje się czynnikiem komplikującym proces podejmowania decyzji na temat rozszerzenia.

Problem rozszerzenia stwarza także dodatkową presję na przeprowadzenie reformy w kierunku szerszego wprowadzenia zasady podejmowania decyzji większością głosów. Już podczas Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. szersze stosowanie tej zasady uznano za jedną z najbardziej pożądanых reform w celu zwiększenia skuteczności procesów decyzyjnych w Radzie. Traktat Amsterdamski nie spełnił pod tym względem powszechnych oczekiwań, niemniej dokonano rozszerzenia zasady głosowania większościowego w pewnym zakresie, a mianowicie w 2 i 3 filarze. W drugim filarze wprowadzone zostały nowe procedury, jak „konstruktywne wstrzymanie się od głosu” oraz tzw. kompromis amsterdamski, które również powinny wpłynąć na usprawnienie podejmowania decyzji. W trzecim filarze, w niektórych dziedzinach przyjęto zasadę podejmowania decyzji większością szczególnie kwalifikowaną (*extra-qualified majority*).

Niezależnie od tego, nadal nie ma jednomyślności w wielu bardzo ważnych sprawach, w tym także wobec szeregu nowych kompetencji, takich jak wdrażanie *acquis* z Schengen czy ustalania naruszeń zasad unijnych. Tak więc, gdyby rozszerzenie nastąpiło bez uprzedniego dokonania niezbędnych reform, może się okazać, że Rada utraci zdolność podejmowania jakichkolwiek decyzji, bo tylko taki skutek może przynieść szukanie jednomyślności wśród 27 państw członkowskich. W rozważaniach na temat tego problemu nie docenia się faktu, że zasada jednomyślności nie tylko daje każdemu z członków możliwość zablokowania wszystkich decyzji, lecz również może prowadzić do sytuacji, w której – wobec takich uwarunkowań – pod rozważenie Rady poddawać się będzie wyłącznie te propozycje, co do których dostrzega się szansę na osiągnięcie konsensusu. Co za tym idzie, wielu propozycji – niezależnie od ich merytorycznej wartości – w ogóle nie będzie się przedstawiać, właśnie ze

względu na oczekiwaną przeszkodę w postaci wymogu uzyskania jednomyślnego poparcia. Inicjatywy takie zatrzymywane byłyby na wcześniejszym etapie rozpatrywania przez instytucje niższego szczebla albo sprowadzane do najmniejszego wspólnego mianownika. Z tego powodu zasada jednomyślności stanowi znacznie większy „potencjał blokujący” niż występujące dawniej blokowanie głosów w Radzie.

W sumie więc sytuacja wygląda w ten sposób, że zasadniczym kryterium przy podejmowaniu decyzji nie jest rzeczywiste znaczenie i spodziewany wpływ danej kwestii politycznej, lecz szacowane szanse pogodzenia jej z interesami narodowymi. Nie ulega wątpliwości, że ten problem ulegnie dodatkowemu zaostrzeniu po powiększeniu składu Rady. Jest wielce prawdopodobne, że instytucja ta, mając w swoim składzie ponad 20 członków i działając na zasadzie podejmowania jednomyślnych decyzji, zostanie wręcz sparaliżowana, w związku z czym powinna już obecnie bardziej zdecydowanie poprzeć szersze zastosowanie zasady podejmowania decyzji większością głosów, co z kolei powinno się przyczynić do zwiększenia zdolności UE do skutecznego funkcjonowania.

Szersze zastosowanie tej zasady powinno zostać uzupełnione przekształceniem obecnych procedur ustawodawczych w system dwuizbowy, gwarantujący zachowanie legitymacji demokratycznej. W takim systemie wystarczałoby, aby zasada zaokrąglonych proporcji, odpowiadających liczbie ludności poszczególnych państw, została przyjęta w jednej z izb. Ponadto system taki oznaczałby istotne rozszerzenie zastosowania procedur współdecydowania na wszelkie dziedziny polityki, w których Rada podejmuje decyzje większością głosów. W tym kontekście należy zauważyć, że państwa kandydujące mogą uznać ustanowienie takiego systemu za swój wstępny warunek wstąpienia do UE, wysuwając argument, że kompetencje, jakie powierzają Parlamentowi Europejskiemu powinny być odpowiednio reprezentowane lub, ściślej mówiąc, kontrolowane przez parlament posiadający odpowiednią do tej roli legitymację. Skoro funkcjonujący system parlamentarny był jednym z punktów w katalogu wymogów niezbędnych dla ustalenia zdolności akcesyjnej państw kandydujących do członkostwa, można by sytuację odwrócić i zastosować tę samą zasadę na szczeblu europejskim.

5. Po Nicei – presja rozszerzenia jako czynnik zwiększający szanse na reformy instytucjonalne

Podsumowując, niezależnie od kwestii nadal nierozstrzygniętych, istnieje szereg punktów zaczepienia, umożliwiających już obecnie wyraźne złagodzenie wad istniejącego systemu instytucjonalnego, a nawet jego istotne udoskonalenie. Rozwiązanie wszelkich kwestii, które pozostały niezafatwione po Amsterdamzie powinno być niezbędnym, choć trudnym, pierwszym etapem działania. Niestety,

także podczas „szczytu” w Nicei zadanie to udało się wykonać tylko częściowo. Wyniki przeprowadzonych tam negocjacji okazały się niewystarczające w perspektywie średnioterminowej, a być może także już w bezpośredniej przyszłości. Na nowej zasadzie ważenia głosów w Radzie z pewnością skorzystają duże państwa członkowskie; jednak przyjęcie tego rozwiązania było faktycznie niezbędne, ze względu na panującą dawniej dysproporcję na korzyść mniejszych państw. W przyszłości kraje kandydujące do członkostwa nie będą miały możliwości osiągnięcia mniejszości wystarczającej do zablokowania w Radzie decyzji popieraných przez obecnych członków. Przyszły skład Parlamentu Europejskiego będzie bardziej uzależniony od wielkości populacji państw członkowskich. Pozostanie jednak obecna nadreprezentacja mniejszych państw w stosunku do liczby ich ludności.

Niemniej żadna z tych reform nie stanowi gwarancji zwiększenia skuteczności procesu podejmowania decyzji. Najistotniejszym kryterium faktycznej zdolności do sprawnego działania było szersze zastosowanie zasady głosowania większościowego i w tym kontekście należy wątpić, czy wprowadzone zmiany przyniosą widoczną poprawę. Co gorsza, pojawiły się nowe przeszkody utrudniające wprowadzenie zasady głosowania większościowego. Dlatego należy się spodziewać, że w tej sytuacji państwa członkowskie będą polegały w większym stopniu na instrumencie „ściślejszej współpracy”, który wprowadzony został już w Traktacie Amsterdamskim, z dodatkowym warunkiem, że każda propozycja musi się spotkać z aprobatą wszystkich państw członkowskich. W Nicei Unia Europejska postanowiła, że od tej pory do współpracy w ramach unijnego systemu instytucjonalnego musi być gotowych co najmniej osiem państw członkowskich.

Jest to na razie jeden krok w kierunku zapewnienia Unii sprawniejszego funkcjonowania. Jednak, aby wyposażyć ją (przy jej obecnej i przyszłej wielkości) w środki działania odpowiednie oraz wystarczające do zaspokojenia potrzeb, niezbędne są dalsze próby reformatorskie. Przygotowania do przyjęcia nowych członków okazały się czynnikiem sprzyjającym temu procesowi – zbliżająca się akcesja państw kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru działa mobilizująco i wpływa na dokonanie reform instytucji i procedur, z którymi zwlekano przez całe dziesięciolecie. Usprawnienie systemu głosowania przez szersze stosowanie zasady podejmowania decyzji większością głosów, wprowadzenie zasady podwójnej większości w niektórych instancjach oraz ograniczenie liczby komisarzy, to działania niezwykle istotne, choć oczywiście same w sobie nie zapewnią odpowiedniej sprawności funkcjonowania powiększonej Unii Europejskiej, zwłaszcza że już w pierwszej fali rozszerzenia może się w niej znaleźć tak wielu nowych członków. Zatem niezbędne są dalsze rozważania nad przeprowadzeniem bardziej zasadniczych reform.

Dla przykładu tak należałoby zrewidować strukturę Rady, aby Rada ds. Ogólnych mogła się skupiać na mniejszej liczbie ważniejszych problemów. Niektóre obecne funkcje Komisji można przekazać władzom krajowym; wskazane jest wzmocnienie roli instytucji angażujących szerokie warstwy społeczeństwa obywatelskiego, a także ułatwić faktyczne korzystanie z zapewnionych w myśl traktatów zapisów o subsydiarności i elastyczności. Postanowienia traktatów dotyczące spraw „zewnętrznych”, włącznie z zapisami dotyczącymi podstawowych praw obywateli UE, należałoby oddzielić od innych postanowień, dotyczących złożonych, szczegółowych kwestii obejmujących różne obszary polityki i funkcjonowania instytucji. Jedno jest pewne: rozszerzenie Unii na wschód bez uprzedniego wprowadzenia korekt w działaniu wspólnotowych instytucji i procedur musiałyby prędzej czy później doprowadzić do paraliżu, utraty faktycznej zdolności działania oraz dezintegracji procedur podejmowania decyzji, które pierwotnie ustalone zostały z myślą o sześciu państwach członkowskich. Z drugiej strony, bez rozszerzenia Unia Europejska mogłaby nie znaleźć wystarczającej siły i motywacji do naprawienia obecnego, wadliwego systemu instytucjonalno-proceduralnego. Właśnie dlatego nadchodzące rozszerzenie zdecydowanie uwidoczniło istniejącą już wcześniej konieczność dokonania głębokiej reformy UE, co do której, niestety, Traktaty z Amsterdamu i Nicei nie dały adekwatnej odpowiedzi.