

**Helena Tendera-Właszczuk**

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

## **PROBLEMATYKA PODEJMOWANIA DECYZJI W UNII EUROPEJSKIEJ NA MOCY TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY**

### **1. Wstęp**

Wspólnoty Europejskie zaczęły odczuwać, wraz z kolejnymi poszerzeniami i przyjmowaniem nowych krajów członkowskich, rosnącą presję na zmianę zasad funkcjonowania instytucji wspólnotowych i mechanizmu podejmowania decyzji.

Do chwili obecnej Wspólnoty rozszerzały się pięciokrotnie, nie licząc tzw. cichego rozszerzenia, które polegało na rozszerzeniu Wspólnot o pięć landów wschodnich Niemiec (była NRD), co nastąpiło 3 października 1990 r. Poprzednie rozszerzenia były jednak mniej skomplikowane od tego, które nastąpiło 1 maja 2004 r. Obecne poszerzenie stanowi bezprecedensowe wyzwanie dla Unii, co wynika z tego, że do Unii przystąpiły kraje o znacznym potencjale ludnościowym (12 krajów kandydujących, tj. 10 nowych krajów członkowskich oraz Bułgaria i Rumunia, liczy w sumie ponad 105 mln mieszkańców). To największe z dotychczasowych rozszerzeń wymusiło konieczność dokonania poważnych zmian w systemie podejmowania decyzji i reform instytucjonalnych. Reforma instytucjonalna jest jednak koniecznym warunkiem dalszego sprawnego funkcjonowania Unii w nowym, powiększonym składzie.

Próby gruntownego reformowania systemu instytucjonalnego Wspólnot podejmowane były kilkakrotnie. Konferencja Międzyrządowa 1996 r., zakończona podpisaniem Traktatu amsterdamskiego, nie przyniosła jednak oczekiwanych rezultatów. Rozszerzenie o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypr i Maltę spowodowało konieczność wprowadzenia istotnych zmian. Próbą usunięcia ostatniej bariery instytucjonalnej na drodze do rozszerzenia był niewątpliwie Traktat nicejski, którego

postanowienia „są wynikiem kompromisu narodowych interesów państw członkowskich, wielu wizji dalszego rozwoju procesów integracyjnych, tempa i jakości integracji” [2, s. 10]. Pozytywny wynik szczytu w Nicei stanowił warunek konieczny uzyskania przez UE „gotowości strukturalnej” do przyjęcia kolejnych członków.

1 maja 2004 r. Unia Europejska rozszerzyła się o 10 nowych państw. Należą do nich: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry. Po ich akcesji terytorium Unii zwiększyło się o 1 mln km<sup>2</sup>, a liczba ludności wzrosła do 450 mln. Rozszerzenie to nie będzie jednak ostatnim etapem jednoczenia się Europy. O przyjęcie do Unii starają się jeszcze Bułgaria, Rumunia, Chorwacja i Turcja (<http://www2.ukie.gov.pl/abcue.nsf/xml>).

## 2. Instytucjonalne implikacje rozszerzenia Unii Europejskiej

Jedną z najistotniejszych korzyści wynikających z przystąpienia kraju do Unii Europejskiej jest bez wątpienia możliwość wywierania wpływu na proces decydowania oraz na proces reformowania Unii Europejskiej i dostosowywanie jej do wyzwań, które w przyszłości staną przed zjednoczoną Europą.

Przystąpienie do Unii Europejskiej daje możliwość współdecydowania o życiu politycznym, gospodarczym i społecznym Europy. Przedstawiciele kraju członkowskiego w Radzie Unii Europejskiej, Parlamencie Europejskim, Komisji Europejskiej i innych instytucjach mają wpływ na podejmowanie decyzji, które dotyczą nie tylko obywateli tego kraju, ale wszystkich obywateli i państw członkowskich UE. Współuczestnicząc w uchwalaniu wspólnotowych przepisów prawnych, kraj członkowski określa kierunki rozwoju i sposób realizacji polityk unijnych, zmierzających do osiągnięcia podstawowego celu Unii Europejskiej, jakim jest postęp gospodarczy i społeczny, wysoki poziom zatrudnienia oraz harmonijny, trwały i zrównoważony rozwój (art. 2 Traktatu o UE)<sup>1</sup>.

Odnosnie do postanowień instytucjonalnych, nowe kraje członkowskie zaakceptowały wspólne stanowisko państw członkowskich UE-15 z 18 kwietnia 2002 r., uwzględniające przede wszystkim Deklarację w sprawie rozszerzenia UE, Deklarację w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych dla mniejszości blokującej w rozszerzonej UE, a także postanowienia Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, dołączone do Traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 r. Ponadto zaakceptowano pierwotne i wtórne prawo wspólnotowe, przepisy regulujące funkcjonowanie komitetów, agencji i innych ciał unijnych oraz stosunki międzyinstytucjonalne, reżim językowy i status urzędników zatrudnionych w instytucjach Unii. W przeciwieństwie do pozostałych rozdziałów negocjacyjnych, *acquis* w obszarze „instytucje” nie wymaga od krajów kandydujących dostosowań prawnych i działań implementacyjnych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. [4] oraz <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf>.

<sup>2</sup> Tamże.

Zamknięcie tego rozdziału negocjacyjnego nastąpiło przy roboczych założeniach, że najbliższe rozszerzenie obejmie 12 krajów kandydujących oraz że Traktat nicejski wejdzie w życie przed Traktatem akcesyjnym. Zarazem strona unijna zadeklarowała zamiar modyfikacji niektórych elementów wspólnego stanowiska w końcowym okresie negocjacji, gdy znana będzie dokładnie liczba państw mających przystąpić do Unii oraz data rozszerzenia Unii. Modyfikacje zostały przedstawione i zaakceptowane przez 10 krajów podczas szczytu w Kopenhadze. Dotyczyły one rozwiązań określających pozycję krajów nowo wstępujących w Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim w okresie przejściowym poprzedzającym uzyskanie docelowego, przewidzianego w Deklaracji w sprawie rozszerzenia UE i wspólnym stanowisku UE podziału miejsc w instytucjach unijnych i progę większości kwalifikowanej podczas głosowań w Radzie. Okres przejściowy trwał od 1 maja 2004 r. do 22 listopada 2004 r. Konieczność uzgodnienia rozwiązań przejściowych wynikała z rozbieżności terminów wejścia w życie niektórych postanowień instytucjonalnych Traktatu nicejskiego i Traktatu akcesyjnego<sup>3</sup>.

### **3. Udział nowych krajów członkowskich w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej**

#### **3.1. Pozycja w Radzie Unii Europejskiej**

Podział głosów w Radzie Unii Europejskiej, jako najważniejszym organie legislacyjnym Wspólnot, zawsze budził wiele emocji. Podstawową ideą przyznawania głosów w Radzie, przy głosowaniach kwalifikowaną większością głosów, jest proporcjonalna liczba głosów przyznana każdemu z krajów członkowskich w stosunku do liczby ludności tego kraju. Zasada ta jednak nigdy nie była stosowana. Również Traktat nicejski nie poprawił tych proporcji, a wręcz je pogorszył, szczególnie jeżeli chodzi o kraje duże.

Decydujące znaczenie przy głosowaniach kwalifikowaną większością głosów w Radzie Unii ma jednak nie liczba głosów przyznana każdemu z krajów, lecz zdolność tworzenia koalicji mogących wpływać na kształt wspólnotowego prawa albo poprzez tworzenie koalicji pozytywnych, albo przez możliwość blokowania decyzji niezgodnych z interesem kraju.

Podczas Konferencji Międzyrządowej 1996-1997 rozważano różne opcje przydziału wag głosów przyszłym członkom Unii Europejskiej. Jednym z wariantów branych pod uwagę była ekstrapolacja dotychczasowego systemu ważenia głosów w Radzie na 12 krajów kandydujących. Przy zachowaniu systemu ważenia głosów większość kwalifikowana (71% ogółu głosów w Radzie UE) wyniosłaby 95 głosów, a mniejszość blokująca 41 głosów – mniej niż suma głosów krajów kandydujących, która wyniosłaby 47 głosów. Budziło to obawy obecnych państw człon-

---

<sup>3</sup> Tamże.

kowskich Unii co do możliwości zablokowania decyzji przez państwa nowo wstępujące, a także możliwość utworzenia przez nie trwałego bloku mogącego hamować podejmowanie decyzji, co stało się przyczyną podjęcia reformy instytucjonalnej [5, s. 175].

Tabela 1. Podział głosów w Radzie Unii Europejskiej

Państwo	Podział głosów według Aktu akcesyjnego w okresie przejściowym od dnia akcesji (1 maja 2004 r.) do 31 października 2004 r.	Podział głosów według Aktu akcesyjnego od 1 listopada 2004 r.
Niemcy	10	29
Wielka Brytania	10	29
Francja	10	29
Włochy	10	29
Hiszpania	8	27
Holandia	5	13
Grecja	5	12
Belgia	5	12
Portugalia	5	12
Szwecja	4	10
Austria	4	10
Dania	3	7
Finlandia	3	7
Irlandia	3	7
Luksemburg	2	4
<b>Polska</b>	<b>8</b>	<b>27</b>
Czechy	5	12
Węgry	5	12
Słowacja	3	7
Litwa	3	7
Lotwa	3	4
Słowenia	3	4
Estonia	3	4
Cypr	2	4
Malta	2	3

Źródło: [7, s. 34].

Na mocy Traktatu nicejskiego ewentualna koalicja wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej, licząca w sumie 101 głosów, będzie w stanie zablokować wszelkie niekorzystne dla siebie decyzje (ale dopiero po przystąpieniu do Unii Rumunii i Bułgarii, którym przyznano w sumie 24 głosy ważne). Traktat nicejski sprawił, że wszystkie najistotniejsze koalicje będą miały możliwość zablokowania

niekorzystnych decyzji, jeśli zbiorą 91 głosów. Polska, dzięki przyznanej jej dużej liczbie głosów, będzie mogła odgrywać znaczną rolę w wielu konstruktywnych sojuszach<sup>4</sup>. Potencjał Polski przyczyni się także do możliwości inicjowania przez nią różnorodnych aliansów.

Jedną z podstawowych spraw branych pod uwagę przy konstruowaniu mechanizmu decyzyjnego w Radzie była kwestia reprezentacji, która jest podstawową wartością demokratyczną. Nadreprezentacja państw małych w stosunku do dużych była decyzją świadomą. Jednakże, jak można się było spodziewać, kraje duże dążą do podniesienia swoich udziałów w Radzie UE, posługując się argumentacją rosnącego deficytu demokracji w tej instytucji unijnej. Deficyt, zdaniem tych państw, polega właśnie na zwiększeniu dysproporcji między całościowym udziałem państw małych w stosunku do całości głosów państw dużych w Radzie UE [5, s. 176]. Odczuwa się przy tym presję na zwiększenie reprezentatywności krajów dużych.

Liczba głosów przyznanych poszczególnym państwom członkowskim po rozszerzeniu uległa zmianie. Wynikało to z rozbieżności w terminach wejścia w życie postanowień Traktatu nicejskiego oraz daty rozszerzenia Unii Europejskiej. Konieczne stało się więc ustanowienie okresów przejściowych. Zasady obowiązujące w pierwszym okresie, tj. od 1 maja do 31 października 2004 r., stworzone zostały na podstawie eksploracji systemu obowiązującego w UE-15. W tym czasie Polska, podobnie jak Hiszpania, posiadała 8 głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej. Większość kwalifikowana, konieczna do podjęcia decyzji przez Radę wynosiła 88 głosów, co stanowiło 70,89% ogólnej liczby 124 głosów. Do zablokowania decyzji natomiast potrzeba było 37 głosów<sup>5</sup>.

Od 1 listopada 2004 r. do kolejnego rozszerzenia obowiązują zasady ustalone w Traktacie nicejskim. Suma wszystkich głosów ważonych wynosi obecnie 321. Po 1 listopada 2004 r. do podjęcia decyzji konieczne jest uzyskanie przewagi 232 głosów (72,27% wszystkich głosów), a do jej zablokowania potrzeba 90 głosów (28,04%).

Od 1 listopada 2004 r. na mocy Traktatu nicejskiego, do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów niezbędne jest spełnienie trzech warunków (tzw. potrójna większość):

- 1) kwalifikowanej większości głosów ważonych,
- 2) bezwzględnej większości państw,
- 3) większości ludności (62% ludności Unii).

Kryterium pierwsze i trzecie faworyzuje w głosowaniu państwa większe, ponieważ wiąże się z liczbą ludności. Warunek drugi natomiast jest bardziej korzystny dla państw małych. Warunki drugi i trzeci nie mają większego wpływu na wy-

---

<sup>4</sup> Na przykład koalicja państw basenu Morza Bałtyckiego (Polska, Szwecja, Dania, Finlandia, Litwa, Łotwa i Estonia) będzie miała w sumie 95 głosów, bez Polski natomiast tylko 68.

<sup>5</sup> <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf>.

nik głosowania, z wyjątkiem sytuacji, gdy przedmiotem głosowania nie jest propozycja Komisji. Wynika to z tego, że zdecydowana większość koalicji spełniających pierwsze kryterium spełnia również dwa kolejne, co pomniejsza rzeczywiste znaczenie nowych kryteriów<sup>6</sup>.

Według „Protokołu w sprawie reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim i ważenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów” w głosowaniu nad uchwałami, których wnioskodawcą była Komisja Europejska, do ich przyjęcia potrzebne są 232 głosy „za” oddane przez większość członków. W pozostałych przypadkach do przyjęcia uchwały wymagane są 232 głosy „za” oddane przez co najmniej dwie trzecie członków<sup>7</sup>. Ważnym warunkiem przyjęcia uchwały w głosowaniu większością kwalifikowaną, wprowadzonym przez Traktat nicejski, jest wymóg, że państwa członkowskie stanowiące tę większość muszą reprezentować co najmniej 62% ogółu ludności Unii.

Po rozszerzeniu Unii do 25 członków w skład każdej koalicji spełniającej wszystkie warunki większości kwalifikowanej muszą wejść co najmniej trzy z sześciu dużych państw (tj. Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski). Polska, jako kraj należący do „dużych” państw członkowskich, ma więc możliwość tworzenia sojuszy zarówno z nowymi, jak i dotychczasowymi państwami członkowskimi. Jednocześnie jest także atrakcyjnym partnerem dla dużych państw – nie tylko Niemiec i Francji, ale także Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, których stanowisko często różni się od francusko-niemieckiego. Jednakże główny atut Polski w Radzie nie powinien polegać wyłącznie na możliwości skutecznego hamowania procesu decyzyjnego, ponieważ rodzi to możliwość podobnego zachowania ze strony innych dużych państw, posiadających znaczny potencjał blokowania niekorzystnych dla siebie rozwiązań. Z praktyki funkcjonowania Rady wynika, że państwom, które zbyt często są przeciwnie podjęciu decyzji, grozi izolacja. Taktyka ta w dłuższej perspektywie nie jest więc opłacalna. Dzieje się tak, ponieważ proces decyzyjny w Radzie UE i w całej Unii Europejskiej oparty jest bardziej na zasadzie konsensusu niż rywalizacji<sup>8</sup>.

Prawdopodobnie w 2007 r., wraz z rozszerzeniem Unii do 27 państw (przyjęcie Bułgarii i Rumunii), liczba głosów w Radzie przyznana poszczególnym państwom nie ulegnie zmianie. Nastąpi jedynie zwiększenie ogólnej liczby głosów do 345 oraz podwyższenie progu większości kwalifikowanej.

### 3.2. Pozycja w Parlamencie Europejskim

Reforma instytucjonalna dotyczyła także Parlamentu Europejskiego. W związku z rozszerzeniem UE konieczne było rozstrzygnięcie zwłaszcza dwóch

<sup>6</sup> [http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf/C3C8123BA9CA5861C1256D3C004C3473/\\$File/analiza z dnia 5 grudnia 2003 r.](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf/C3C8123BA9CA5861C1256D3C004C3473/$File/analiza%20z%20dnia%205%20grudnia%202003%20r.)

<sup>7</sup> <http://www.doc.ukie.gov.pl/dokumenty/KonstytucjaDlaEuropy-projekt.doc>.

<sup>8</sup> Tamże.

problemów odnośnie do tej instytucji, tj. określenia maksymalnej liczby deputowanych oraz dokonania nowego podziału miejsc w Parlamencie. W związku z chęcią zwiększenia efektywności funkcjonowania Parlamentu w powiększonych Wspólnotach niezbędne było zachowanie pewnych rozsądnych rozmiarów tej instytucji.

Traktat amsterdamski wprowadził, jako jedną z niewielu zmian, pułap liczby deputowanych w Parlamencie Europejskim na poziomie 700 osób. Traktat nicejski zwiększył liczbę miejsc w Parlamencie do 732.

Ogólna liczba mandatów dla „starych” państw członkowskich UE-15 została zredukowana o 91, tzn. z 626 do 535, natomiast państwom kandydującym (wraz z Bułgarią i Rumunią) przyznano łącznie 197 mandatów („Deklaracja w sprawie rozszerzenia UE”)<sup>9</sup>.

Przy określaniu nowego podziału miejsc, który wszedł w życie po wyborach bezpośrednich we wszystkich 25 krajach w czerwcu 2004 r., brane były pod uwagę przede wszystkim trzy argumenty:

- nowy podział powinien lepiej niż dotychczas odzwierciedlać potencjał demograficzny państw członkowskich,
- większe państwa, które musiały zrzec się jednego z dwóch przedstawicieli w Komisji, powinny otrzymać za to stosowną rekompensatę w ramach Parlamentu Europejskiego,
- posiadanie przez Niemcy mniejszej liczby głosów w Radzie UE powinno także zostać zrekompensowane przyznaniem im większej liczby mandatów w Parlamencie.

W Deklaracji w sprawie rozszerzenia UE liczba miejsc została przewidziana dla 27 państw członkowskich. Po szczycie w Kopenhadze stało się oczywiste, że do Unii wstąpi 1 maja 2004 r. nie 12, lecz 10 państw, w związku z czym przydział mandatów dla poszczególnych państw został skorygowany.

### 3.3. Pozycja w Komisji Europejskiej

Liczba członków Komisji systematycznie wzrastała wraz z kolejnymi poszerzeniami. Każde państwo członkowskie uważało za swój niezbywalny przywilej prawo do nominowania swojego przedstawiciela do Komisji. O wyborze komisarza decydowały dotychczas głównie względy polityczne [6, s. 238].

W odniesieniu do liczby członków Komisji Europejskiej Traktat nicejski przyjął rozwiązanie kompromisowe, godzące racje państw, które opowiadały się za wyznaczeniem pułapu dotyczącego wielkości Komisji, i tych, które chciały zachować formułę „jeden komisarz na jedno państwo członkowskie”.

---

<sup>9</sup> Maksymalna liczba mandatów w Parlamencie Europejskim zostanie najprawdopodobniej zwiększona do 736, ponieważ Czechom i Węgrom przyznano w Nicei tylko 20 głosów, podczas gdy państwa o podobnym potencjale ludnościowym (ok. 10 mln), tj. Grecja, Belgia i Portugalia, będą ich miały o 2 więcej, czyli 22.

Tabela 2. Podział głosów w Parlamencie Europejskim

Państwo	Miejsca w PE według systemu przednicejskiego	Miejsca PE według systemu TN w związku z przystąpieniem nowych państw	Miejsca w PE według Aktu akcesyjnego od dnia przystąpienia nowych członków do początku kadencji PE w 2004 r.	Miejsca w PE według Aktu akcesyjnego w kadencji w latach 2004-2009
Niemcy	99	99	99	99
Wlk. Brytania	87	72	87	78
Francja	87	72	87	78
Włochy	87	72	87	78
Hiszpania	64	50	64	54
Niderlandy	31	25	31	27
Grecja	25	22	25	24
Belgia	25	22	25	24
Portugalia	25	22	25	24
Szwecja	22	18	22	19
Austria	21	17	21	18
Dania	16	13	16	14
Finlandia	16	13	16	14
Irlandia	15	12	15	13
Luksemburg	6	6	6	6
<b>Polska</b>	<b>64</b>	<b>50</b>	<b>54</b>	<b>54</b>
Rumunia	44	33		
Czechy	25	20	24	24
Węgry	25	20	24	24
Bułgaria	21	17		
Słowacja	16	13	14	14
Litwa	15	12	13	13
Łotwa	10	8	9	9
Słowenia	9	7	7	7
Estonia	7	6	6	6
Cypr	6	6	6	6
Malta	6	5	5	5

Źródło: [7, s. 28-29].

Jednakże rozwiązanie to będzie funkcjonować tylko przejściowo, aż do momentu przystąpienia do Wspólnot Europejskich Bułgarii i Rumunii (prawdopodobnie w 2007 r.). Wówczas nastąpi odejście od tej zasady i liczba komisarzy będzie mniejsza niż liczba państw członkowskich, a członkowie Komisji będą wybierani według specjalnego systemu rotacji odbywającego się na zasadzie ścisłej równości



oraz odzwierciedlającego różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw Unii. Do chwili zatwierdzenia składu nowej Komisji Europejskiej, tj. do listopada 2004 r., największe państwa Unii: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Hiszpania posiadały po dwóch komisarzy. Między 1 maja a listopadem 2004 r. Komisja Europejska liczyła przejściowo 30 komisarzy (20 z UE-15 i po jednym z 10 nowych państw członkowskich).

#### **4. Propozycje zmian w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich zawarte w projekcie Traktatu konstytucyjnego**

Na szczycie w Laeken w grudniu 2001 r. podjęto decyzję o potrzebie kontynuowania reform instytucjonalnych w ramach Unii Europejskiej. Powołano do życia Konwent konstytucyjny, którego głównym celem stała się poprawa systemu decyzyjnego UE w taki sposób, by zmniejszyć ryzyko zablokowania tego systemu tuż po rozszerzeniu Unii. Konwent rozpoczął obrady 28 lutego 2002 r., a jego przewodniczącym mianowany został były premier Francji, Valéry Giscard d'Estaing. Przyjęty przez Konwent 13 czerwca 2003 r. projekt Traktatu konstytucyjnego przewidywał daleko idące zmiany w zakresie głosowania większością kwalifikowaną.

Według propozycji z czerwca 2003 r. proponowano wprowadzenie od 1 stycznia 2009 r. zasady tzw. podwójnej większości, oznaczającej rezygnację z systemu ważenia głosów obowiązującego we Wspólnotach od 1951 r. Wówczas do przyjęcia danej decyzji niezbędne byłoby jej poparcie przez bezwzględną większość państw oraz spełnienie kryterium populacji, które w tym przypadku oznaczało konieczność opowiedzenia się za przyjęciem tej decyzji co najmniej  $3/5$  ogólnej liczby ludności UE. Rzeczywiście w porównaniu z Traktatem nicejskim modyfikacja ta umożliwiłaby ponad sześciokrotne zwiększenie liczby potencjalnych koalicji spełniających wyżej wymienione kryteria. Propozycja Konwentu wywołała jednak wiele kontrowersji, a niektóre państwa, w tym zwłaszcza Hiszpania i Polska, opowiedziały się za utrzymaniem kompromisu z Nicei [10, s. 11].

Kolejnym ważnym krokiem w kierunku zmiany systemu podejmowania decyzji w UE oraz funkcjonowania instytucji unijnych był kompromis osiągnięty w debacie nad projektem Konstytucji dla Europy podczas Konferencji Międzyrządowej w czerwcu 2004 r. Zgodnie z ustaleniami, pierwszy skład Komisji Europejskiej po ratyfikacji Konstytucji dla Europy ustalony zostanie na obecnie obowiązującej zasadzie „jeden kraj – jeden komisarz”. Kolejna Komisja Europejska, która rozpocznie funkcjonowanie w 2014 r., zostanie zmniejszona zgodnie z zasadą: „liczba komisarzy jest równa  $2/3$  liczby krajów Unii”, czyli 18. Będą oni pełnić swoje zadania na zasadzie rotacji, przy czym każdy z komisarzy będzie sprawował swą funkcję przez taki sam okres.

Liczba deputowanych w Parlamencie Europejskim będzie wynosiła 750. Liczba posłów pochodzących z Niemiec zostanie zmniejszona do 96 (z 99).

Największe jednak zmiany, w porównaniu z regulacjami obecnie obowiązującego Traktatu nicejskiego, przynosi sposób głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie Unii Europejskiej, która ponownie będzie nosiła nazwę Rada Ministrów. Zgodnie z ustaleniami, od 2009 r. decyzje będą zapadały większością 55% liczby państw członkowskich (14 spośród 25 i 15 po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii), reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii.

Do odrzucenia decyzji konieczne są głosy 45% państw Unii lub mniejszej ich liczby, reprezentującej jednak co najmniej 35% ludności. Grupa blokująca nie może liczyć mniej niż cztery kraje.

W przypadku podejmowania decyzji z inicjatywy Rady, a nie na wniosek Komisji Europejskiej, konieczne jest uzyskanie większości 72%. Regulacja taka ma chronić prawa mniejszych krajów.

W głosowaniach w sprawach polityki zagranicznej, wewnętrznej, ekonomicznej i monetarnej oraz przy nominacjach, jak również przy zawieszeniu w prawach członka Unii lub wykluczeniu członka Unii potrzebna będzie tzw. superwiększość, tj. 72% państw, czyli 20 z 27.

Zaprezentowany projekt Traktatu konstytucyjnego został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. przez wszystkie kraje członkowskie i przechodzi obecnie proces ratyfikacji.

## Literatura

- [1] Barcz J., *Traktat konstytucyjny przyszłej Unii Europejskiej – Główne problemy prawne*, „Wspólnoty Europejskie” nr 7/8 (130/131), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2002.
- [2] Grzeszczak R., *Traktat Nicejski – Opinie i komentarze w państwach europejskich*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2 (114), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2001.
- [3] Grzeszczak R., *Szczyt w Nicei – Rezultaty reformy instytucjonalnej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 12 (112), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2000.
- [4] Herma C., Ciszak T., Dziwulski R., Ronkowski P., Smyk K., Wójcik A., *Udział Polski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej – najważniejsze korzyści*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 11, kwiecień 2003.
- [5] Jesień L., *Wybór czy inercja. Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2000.
- [6] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
- [7] Myszońska K., *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przewodnik*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- [8] Paszyński M., *Polska a zmiany instytucjonalne w Unii Europejskiej – Konwent konstytucyjny*, „Wspólnoty Europejskie” nr 3 (126), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2002.

- [9] Rzeszutek M., *Integracja europejska i tradycyjne wartości: porównanie Polski i Irlandii*, „Wspólnoty Europejskie” nr 6 (141), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003.
- [10] Smyk K., *Pozycja Polski w Radzie UE – Ustalenia Traktatu Nicejskiego a podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, „Wspólnoty Europejskie” nr 6 (141), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003.
- [11] Stankiewicz A., *Dwóch komisarzy z Polski*, „Rzeczpospolita” nr 254, 30 października 2003.
- [12] Szelaż K., *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej (I)*, „Wspólnoty Europejskie” nr 1 (136), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003.
- [13] Szelaż K., *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej (II)*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2 (137), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003.
- [14] Tendera-Właszczuk H., *Wschodnie rozszerzenie Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2001.
- [15] Uhlig D., *Ordynacja wyborów do Parlamentu Europejskiego. Duży może więcej*, „Gazeta Wyborcza” z 28 sierpnia 2003.

### Źródła internetowe

<http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf>

[http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf/C3C8123BA9CA5861C1256D3C004C3473/\\$File/analiza](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf/C3C8123BA9CA5861C1256D3C004C3473/$File/analiza).

<http://www.doc.ukie.gov.pl/dokumenty/KonstytucjaDlaEuropy-projekt.doc>.

<http://www2.ukie.gov.pl/abcue.nsf/xml>.

## THE PROBLEM OF DECISION MAKING SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION ON THE STRENGTH OF THE TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE

### Summary

The author indicates that the process of enlarging the European Union has led to the necessity of substantial changes in the decision making system and institutional reorganization. The institutional reform has become a prerequisite for further and successful functioning of the EU-25 and, in the future, the European Union with such candidate countries as Bulgaria and Romania.

The paper points out that the accession to the European Union gives the member countries' representatives in The Council of the European Union, The European Parliament, The European Commission and other institutions, the power to decide on political, economic and social matters concerning all the EU citizens and states. Therefore, the author discusses the main changes in the position of new member countries in the EU institutions that have been introduced by The Treaty of Nice and the proposals of changes in the European Union institutional system included in the Treaty Establishing a Constitution for Europe.