



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 39 (1787), 8 kwietnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wpływ brexitu na głosowanie w Radzie UE

Jolanta Szymańska, Szymon Zaręba

Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię naruszy istniejącą dotychczas równowagę sił w Radzie UE. Znajdzie to odzwierciedlenie w wynikach głosowań w systemie kwalifikowanej większości. Nieobecność Wielkiej Brytanii wzmocni największych graczy, zwłaszcza Niemcy i Francję. Ograniczy natomiast możliwości wpływania na kształt prawodawstwa UE przez mniejsze państwa członkowskie. Zwiększy także ryzyko marginalizacji w UE państw spoza strefy euro.

W traktacie lizbońskim podstawową metodą podejmowania decyzji w Radzie uczyniono głosowanie większością kwalifikowaną. Stosuje się je, gdy Rada przyjmuje akty prawne wspólnie z Parlamentem Europejskim w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej. W ten sposób tworzone jest obecnie ok. 80% unijnej legislacji, dotyczącej m.in. wykonywania swobód przedsiębiorczości i przepływu pracowników czy kwestii energetycznych, transportowych i imigracyjnych.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE, które zgodnie z pierwotnymi ustaleniami miało nastąpić 29 marca br., a tymczasowo zostało odłożone do 12 kwietnia (z możliwością dalszego odroczenia), zmienia równowagę sił w Radzie. Wpłynie to na wyniki głosowań z zastosowaniem tej procedury i będzie miało istotne konsekwencje dla całego procesu integracji europejskiej.

Zasady głosowania większością kwalifikowaną. Zgodnie z traktatem lizbońskim od listopada 2014 r. większość kwalifikowaną w Radzie określa się z zastosowaniem tzw. systemu podwójnej większości. Wniosek legislacyjny Komisji Europejskiej (KE) musi co do zasady zostać poparty przez przynajmniej 55% państw UE reprezentujących 65% ludności. By sprzeciwić się jego przyjęciu, musi powstać mniejszość blokująca złożona z co najmniej czterech państw reprezentujących ponad 35% ludności UE. W celu złagodzenia negatywnych skutków tego rozwiązania dla mniejszych państw, którym trudno osiągnąć wymóg 35% ludności, w unijnym prawodawstwie przewidziano tzw. zmodyfikowany kompromis z Joaniny. Zgodnie z nim członkowie Rady reprezentujący co najmniej 55% ludności lub 55% liczby członków Rady niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej mogą zgłosić sprzeciw wobec aktu prawnego przyjmowanego przez Radę większością kwalifikowaną. Rada jest wtedy zobowiązana podjąć negocjacje w celu osiągnięcia „zadowalającego rozwiązania” podniesionych wątpliwości „w rozsądnym terminie”.

Głosowanie kwalifikowaną większością po brexicie. Po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE spełnienie kryterium 55% państw UE będzie wymagać zebrania 15, a nie jak dotąd 16 państw. To ułatwi przyjmowanie projektów KE. Jednak dużo poważniejsze będą skutki brexitu dla progów demograficznych. Dojdzie do dalszego wzmocnienia już silnej pozycji państw najbardziej ludnych, zwłaszcza Niemiec i Francji. Ich populacja będzie stanowić wyraźnie większy procent ogółu ludności Unii (łącznie ponad 33,5% zamiast ok. 29%). Dzięki temu będzie im łatwiej budować koalicje służące uchwalaniu projektów KE, ale przede wszystkim będą mogły bez trudu tworzyć małe koalicje liczące 4–6 państw w celu blokowania jej inicjatyw.

Przykładowo Niemcy, które obecnie są w stanie utworzyć koalicję blokującą złożoną z czterech państw tylko w ośmiu konfiguracjach, będą miały do wyboru aż 323 opcje, Francja zamiast pięciu będzie mogła wybierać spośród 201, a Włochy – ze 125 zamiast jednej. Przyjęcie wniosku KE mimo sprzeciwu

Francji i Niemiec będzie w praktyce wymagało utworzenia koalicji przez co najmniej 20 państw (a więc blisko 75% członków UE). Jeżeli zaś koalicję blokującą stworzą Francja, Niemcy, jedno państwo dowolnej wielkości i jedno państwo z więcej niż 7 mln populacji, sojusz na rzecz danego projektu będą musieli utworzyć wszyscy pozostali członkowie Rady (ok. 93% państw UE). Sama Hiszpania czy Polska nie będą w ogóle zdolne stworzyć koalicji blokujących z udziałem 8–9 średnich państw liczących po ok. 2–5% ludności UE. Taką możliwość będą natomiast mieć Włochy. Wszystkim państwom poniżej 35 mln mieszkańców będzie trudniej tworzyć koalicje blokujące złożone z 7–8 państw – np. Rumunia po brexicie będzie miała 2057, a nie 2717 opcji.

To sprawi, że proponując rozwiązania legislacyjne, KE będzie musiała w dużo większym stopniu niż dotychczas uwzględniać stanowisko Francji i Niemiec, a być może także Włoch. W przeciwnym wypadku szanse poparcia jej inicjatyw będą nikłe. To ułatwi tym państwom forsowanie korzystnych dla nich rozwiązań, i to w jeszcze większym stopniu, niż wynikałoby to z arytmetyki.

Brexit a interesy mniejszych państw w Radzie. Wielka Brytania, jako trzecie największe państwo członkowskie (12,9% ludności Unii) i druga co do wielkości gospodarka UE, miała duży wpływ na decyzje zapadające w Radzie. Była głównym przedstawicielem państw nienależących do strefy euro, ułatwiającym tej grupie formowanie koalicji blokujących niekorzystne dla niej rozwiązania. Wraz z brexitem ryzyko marginalizacji państw spoza eurostrefy wzrośnie. Strefa euro będzie bowiem obejmować 70% państw z 75% ludności UE.

Brexit oznacza też utratę głównego orędownika liberalizacji wspólnego rynku, w tym rynku usług. Obawiając się o wzrost protekcyjizmu po brexicie, w lutym br. grupa państw, obejmująca Belgię, Chorwację, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Holandię, Irlandię, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Malte, Polskę, Portugalię, Słowenię, Słowację i Szwecję, skierowała list do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, apelując o ochronę wspólnego rynku i rozwój polityki cyfrowej. Koalicja ta będzie w stanie blokować projekty ograniczające konkurencję na jednolitym rynku, nie będzie jednak dość silna, by preforsować własne.

Brytyjczycy byli ważnym graczem we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa – wspierali rozwój polityki rozszerzenia i sąsiedztwa (m.in. w odniesieniu do Bałkanów) oraz prezentowali twarde stanowisko wobec Rosji (m.in. w kwestii sankcji). Wielka Brytania dbała ponadto o uwzględnianie roli NATO w rozwoju polityki obronnej UE. Choć większość spraw z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podlega obecnie reżimowi jednomyślności, Niemcy i Francja zabiegają o rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną również na tę dziedzinę. Między innymi ze względu na konsekwencje, jakie będzie mieć brexit dla głosowań tą metodą, mniejsze państwa są niechętne tym propozycjom.

Wnioski i rekomendacje. Obowiązujący system podwójnej większości w Radzie uprzywilejowuje największe państwa członkowskie, a po brexicie siła ich głosu dodatkowo wzrośnie. Ograniczy to pole manewru małym i średnim państwom. W sprawach, w których stanowiska największych państw są rozbieżne, ich głos będzie miał znaczenie. Jednak w przypadku uformowania choćby niewielkich koalicji z udziałem dużych państw (zwłaszcza Niemiec i Francji) na rzecz projektu legislacyjnego pozostałe państwa będą miały niewielkie możliwości, by go zablokować. To może zachęcić je do sięgania po tzw. zmodyfikowany kompromis z Joaniny, lecz w praktyce ten środek umożliwi tylko spowalnianie wprowadzania niekorzystnych rozwiązań, a nie ich blokowanie.

Nowy układ sił w Radzie stawia pod znakiem zapytania inkluzywność procesu decyzyjnego w UE. Przez mniejsze państwa może być postrzegany jako niesprawiedliwy i osłabiający legitymizację Unii. To rodzi obawy o rosnące napięcia między dużymi i małymi państwami oraz wzrost nastrojów antyunijnych.

Rozwiązaniem problemu mogłaby być rewizja traktatów, uwzględniająca korektę systemu głosowania, np. poprzez obniżenie progu demograficznego i/lub podwyższenie progu liczby państw określonego dla mniejszości blokującej. Biorąc jednak pod uwagę brak politycznego porozumienia w sprawie reformy podstaw traktatowych UE, ujawniony w trakcie debaty o przyszłości UE, taki scenariusz jest mało prawdopodobny.

W tej sytuacji wyzwaniem dla największych państw pozostanie powstrzymanie się od nadużywania ich uprzywilejowanej pozycji, tak by mniejsze państwa zachowały poczucie wpływu na decyzje zapadające w UE. Zamiast poddawać kontrowersyjne projekty pod głosowanie, największe państwa powinny dążyć do budowania możliwie najszerzego porozumienia wokół ich ostatecznego kształtu. W sytuacji braku porozumienia w szerokim gronie możliwą opcją pozostanie natomiast formuła wzmocnionej współpracy.

Przejawem samoograniczenia największych państw mogłaby być ich rezygnacja z walki o obsadę najważniejszych stanowisk w UE. Szersza reprezentacja państw mniejszych, zwłaszcza na kluczowych stanowiskach (przewodniczącego i wiceprzewodniczących) w KE oraz na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej, choć częściowo niwelowałaby dysproporcje w układzie sił w UE.