



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 74 (178) • 19 listopada 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 326~~

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Stanowiska państw małych na Konferencji Międzyrządowej

Maciej Krzysztofowicz

Podział na małe i duże państwa w UE jest szczególnie wyraźny w sprawach dotyczących reform instytucjonalnych związanych z rolą, składem oraz sposobem podejmowania decyzji w Radzie Ministrów (RM), Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim¹. Współpraca państw małych w tym zakresie wynika przede wszystkim z obaw przed dominacją w Unii Europejskiej państw dużych, które, ze względu na większy potencjał, mogą forsować rozwiązania, które nie zawsze są korzystne dla całej wspólnoty. Państwa małe tradycyjnie silniej wspierają instytucje o charakterze ponadnarodowym niż międzyrządowym. Dążą do utrzymania zasady równości państw członkowskich UE oraz rozszerzenia stosowania metody wspólnotowej, w której znaczną rolę odgrywają Komisja Europejska i Parlament Europejski.

Przed rozpoczęciem prac Konferencji Międzyrządowej, na spotkaniu w dniu 23 września 2003 r., zorganizowanym z inicjatywy Austrii i Finlandii, państwa małe nie zaakceptowały rozwiązań instytucjonalnych wprowadzonych do projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUE) przez prezydium Konwentu i zapowiedziały, że będą dążyć do ich zmiany. Tylko Belgia, Holandia oraz Luksemburg postulowały przyjęcie projektu w formie zaproponowanej przez Konwent. Argumentowały one, iż wypracowany kompromis jest optymalny, zaś dalsze zmiany utrudnią osiągnięcie zgody pomiędzy państwami UE.

Stanowisko państw małych w sprawie podziału głosów w Radzie Ministrów nie jest tak stanowcze, jak to prezentowane przez Hiszpanię i Polskę, które domagają się zachowania postanowień zawartych w Traktacie z Nicei. Zgodnie z projektem TUE, państwa małe tracą część głosów, a ich wpływ na podejmowanie decyzji, czy też ich blokowanie, przy zastosowaniu zasady kwalifikowanej większości głosów, maleje. Jednak uprzednio, przy zastosowaniu takiej procedury głosowania wpływ poszczególnych państw małych także nie był duży, a ich strategia polegała raczej na tworzeniu koalicji w danych kwestiach z państwami dużymi. Zróznicowanie liczby głosów wśród państw dużych UE i zrezygnowanie z parytetu głosów Francji i Niemiec (zachowanego podczas negocjacji traktatu nicejskiego) może wpłynąć na jednolitość grupy państw dużych. Wprowadzenie jako zasady głosowania podwójnej, w

¹ Za państwa małe UE uznawane są: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Grecja, Holandia, Luksemburg, Irlandia, Portugalia, Szwecja, oraz wśród państw przystępujących: Republika Czeska, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja, Słowenia, Węgry.

miejsce potrójnej większości głosów, uważane jest za krok w kierunku uproszczenia sposobu podejmowania decyzji – co do tego wśród państw małych istnieje zgoda. Argumentacja Polski i Hiszpanii, postrzegana jako obrona partykularnych interesów tych państw, nie uwzględniająca interesu całej wspólnoty, nie ma poparcia państw małych. Ponadto, państwa te, szczególnie ceniące kompromis jako metodę uzgodnień między państwami, będą do takiego kompromisu dążyć.

Większość państw małych zgadza się na wprowadzenie **kwalifikowanej większości** jako ogólnej zasady głosowania w Radzie Ministrów, zaś jednomyślność ma być jedynie wyjątkiem. Powinno to przyspieszyć proces integracji. Dziedziny, w których poszczególnym państwu zależy na zachowaniu jednomyślności to przede wszystkim: polityka podatkowa (stanowisko Irlandii, Portugalii i Szwecji), procedura budżetowa (stanowisko Holandii, Republiki Czeskiej, Słowacji, Litwy i Portugalii), współpraca sądowa w sprawach karnych (stanowisko Austrii i Holandii) i polityka zagraniczna (stanowisko Danii, Finlandii, Grecji, Portugalii i Szwecji).

Pewne zastrzeżenia wśród państw małych wzbudza kwestia sprawowania **przewodnictwa w Radzie Ministrów (RM)**. W toku prac Konwentu państwa małe sprzeciwiały się powołaniu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, proponując zachowanie obecnego systemu półrocznej prezydencji. To jednak oznaczałoby, iż przy liczbie 27 państw członkowskich sprawowanie przewodnictwa przez dane państwo przypadłoby co 13,5 roku. Ostatecznie jednak w projekcie TUK zawarto przepisy o stałym przewodniczącym Rady Europejskiej i rotacyjnym sprawowaniu przewodnictwa w Radzie Ministrów². Państwa małe zaakceptowały takie rozwiązanie, proponując jednak, aby w RM w tym samym okresie przewodnictwo było sprawowane przez kilka państw, zależnie od formacji Rady Ministrów. Odzwierciedla to zasadę równości państw, gdzie każdy z członków UE ma możliwość kierowania pracami RM.

Bardziej jednak niż rozwiązaniami dotyczącymi Rady Ministrów, organu reprezentującego międzyrządowy charakter UE, państwa małe zainteresowane są odpowiednią **reprezentacją w Komisji Europejskiej**, organie ponadnarodowym. Projekt TUK przewiduje, że choć każde państwo ma być reprezentowane w Komisji, tylko Kolegium 15 komisarzy posiadałoby prawo głosu, co miałyby zapewnić sprawne jej działanie po rozszerzeniu. Na to jednak nie zgadza się żadne z małych państw członkowskich, które opowiadają się za przyznaniem wszystkim komisarzom prawa głosu. Podkreśla się, że równoprawny udział wszystkich komisarzy w posiedzeniach Komisji zapewnia możliwość zaprezentowania punktu widzenia i uwarunkowań poszczególnych państw, nawet jeśli komisarz z zasady nie jest przedstawicielem państwa. Jednocześnie pełne uczestnictwo w Komisji, posiadającej wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w dziedzinach, w których obowiązuje metoda wspólnotowa³, jest bardzo ważne dla państw, które opowiadają się za rozszerzeniem zakresu stosowania tej metody. Zdaniem państw małych, fakt, że komisarze Komisji Europejskiej pochodzą z rekomendacji państw członkowskich, przybliży społeczeństwu działalność Unii Europejskiej i staje się symbolem przynależności państwa do UE. Ponadto, pełne uczestnictwo wszystkich komisarzy w pracach Komisji zwiększa wiarygodność instytucji potwierdzając, iż każde z państw członkowskich ma w integracji równy udział.

W kwestiach omawianych na Konferencji Międzyrządowej, innych niż instytucjonalne, nie istnieje jednolite stanowisko państw małych. Zgodę na umieszczenie odwołania do **dziedzictwa chrześcijańskiego** Europy w preambule TUK, wśród państw małych wyraziły: Austria, Portugalia, Malta, Irlandia, Słowacja, Litwa. Republika Czeska proponuje wprowadzenie sformułowania o dziedzictwie judeochrześcijańskim. Zdecydowanie przeciwne odwołaniu do religii, ze względu na oddzielenie państwa od kościoła, są: Szwecja, Belgia, Dania i Finlandia. Przeciwny jest także

² Małgorzata Krystyniak, *Rola przewodniczącego Rady Europejskiej w stosunkach zewnętrznych UE*, "Biuletyn" (PISM) nr 61(165) z 15 października 2003 r.

³ Polega ona na zastosowaniu procedur podejmowania decyzji stosowanych w I filarze UE, w której istotny udział mają Komisja Europejska oraz Parlament Europejski, w przeciwieństwie do metody międzyrządowej, stosowanej w II i III filarze.

Cypr, gdzie przeważają obawy, iż przesądza to o chrześcijańskim charakterze UE, co może uniemożliwić przystąpienie Turcji.

Różnice występują także w odniesieniu do **współpracy strukturalnej** w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Najbardziej przychylnie do tego typu współpracy odnoszą się: Belgia, Luksemburg i Grecja, które uczestniczyły wcześniej wraz z Niemcami i Francją w inicjatywach szybszego rozwoju europejskiej polityki obronnej. Państwa nie należące do NATO (Austria, Irlandia, Finlandia i Szwecja) podkreślają, że taka współpraca powinna być otwarta dla każdego zainteresowanego państwa, tak, aby nie tworzyć podziałów wewnątrz UE. Dania, która nie bierze udziału we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, także popiera współpracę otwartą, która jednak nie może stanowić konkurencji dla NATO. Państwa przystępujące, najsilniej popierające współpracę w tej dziedzinie ze Stanami Zjednoczonymi (część z nich podpisała w trakcie konfliktu irackiego tzw. list ośmiu⁴), są zaniepokojone propozycją współpracy strukturalnej. Podkreślają, iż nie powinno się tworzyć struktur dublujących NATO, a także obawiają się pozostawiania poza współpracą strukturalną w dziedzinie obronności.

⁴ Małgorzata Krystyniak, *Unia Europejska wobec kryzysu irackiego*, "Biuletyn" (PISM) nr 10(114) z 20 lutego 2003 r.

OGŁOSZENIA

Publikacje Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

Seria wydawnicza „PROGNOZY”

**Polska w Unii Europejskiej
Początkowe problemy i kryzysy?**

Pod redakcją Urszuli Kurczewskiej,
Małgorzaty Kwiatkowskiej i Katarzyny Sochackiej

ISBN 83-914767-9-5, PISM 2002, 477 s.

PISM pracuje na rzecz polskiego członkostwa w UE i do związanych z tym instytucjonalnych ekspertyz i publikacji zostały dodane prognozy odnoszące się do okresu po rozszerzeniu UE. Systematyczne łączenie rozeznania potrzeb z przewidywaniem przeszkód pozwoli na kroczące konstruowanie kolejnych przybliżeń wizji integracji w Unii Europejskiej i nowego etapu rozwoju Polski.

Autorzy prognoz

Krzysztof Bałon, prof. dr hab. Jan Barcz, dr Celina Błaszczyk, Joanna Bogusławska, Joanna Chodor, Tomasz Ciszak, Janusz Dołęga, dr Barbara Fedyszak-Radziejowska, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, dr Tomasz Grzegorz Grosse, prof. dr hab. Tadeusz Hunek, dr Karol Kociszewski, Katarzyna Korzeniewska-Wolek, Małgorzata Krystyniak, Maciej Krzysztofowicz, prof. dr hab. Joanna Kurczewska, dr Urszula Kurczewska, Marcin Kwasowski, Małgorzata Kwiatkowska, Wiesława Lach, Ewa Maziarz, dr Dariusz Milczarek, dr Dariusz Niedźwiedzki, prof. dr hab. Bogdan Piasecki, Emil Pietras, Edyta Posel-Częścik, dr Anna Rogut, prof. dr hab. Andrzej Rosner, prof. dr hab. Andrzej Rychard; Joanna Skubiszewska, Katarzyna Sochacka, prof. dr hab. Tadeusz Sporek, Rafał Tarnogórski, prof. dr hab. Edmund Wnuk-Lipiński, Ernest Wyciszkievicz, Adriana Żelazo, prof. dr hab. Katarzyna Żukrowska, prof. dr hab. Tomasz Żylicz

Komentatorzy

Krzysztof Bobiński, prof. dr hab. Włodzimierz Borodziej, prof. dr hab. Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Waldemar Kuczyński, prof. dr hab. Ryszard Legutko, prof. dr hab. Zdzisław Najder, dr Andrzej Olechowski, prof. dr hab. Ryszard Stemplowski, prof. dr hab. Jerzy J. Wiatr

*Sprzedaż w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)*