

Eric C. Meyer

Uniwersytet w Münster

UKŁAD SIŁ W PROCESIE DECYZYJNYM RADY UNII EUROPEJSKIEJ – WPŁYW ROZSZERZENIA UNII

1. Wstęp

Rada Unii Europejskiej odgrywa znaczącą rolę w procesie decyzyjnym Wspólnoty Europejskiej. Wprawdzie Parlament Europejski zdobył ostatnio uprawnienia legislacyjne na mocy zastosowania rozszerzonej procedury współdecydowania, lecz Rada w dalszym ciągu pozostaje najbardziej wpływowym ciałem legislacyjnym w strukturze instytucjonalnej Wspólnoty. W świetle prawnych zaleceń aktu, decyzje Rady są podejmowane jednomyślnie lub na podstawie kwalifikowanej większości głosów. Dystrybucja siły w decyzjach jednomyślnych jest równa, natomiast w przypadku kwalifikowanej większości głosów (*qualified majority voting* – QMV) waga głosów poszczególnych krajów jest różna. Stąd też waga głosów i wymogi większościowe w procedurze kwalifikowanej większości głosów są od dawna przedmiotem zagorzałych dyskusji. Problem ten powraca ostatnio w kontekście debaty poprzedzającej przyjęcie Traktatu nicejskiego.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę naświetlenia wpływu nowych regulacji, zawartych w Traktacie nicejskim, na proces podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie Unii Europejskiej. W celu określenia tych efektów posłużymy się indeksami siły. Nasza analiza skupia się na dwóch aspektach: roli nowej wagi głosów i wymaganej większości populacji w obecnej strukturze piętnastki oraz wpływie rozszerzenia Unii Europejskiej na rozkład wagi głosów w przyszłości.

Po krótkim omówieniu problemów i metod mierzenia siły (pkt 2) w pkt 3 opiszemy procedury podejmowania wspólnotowych decyzji legislacyjnych, w pkt 4 zaprezentujemy ustalenia Traktatu nicejskiego odnoszące się do procedur głosowania w Radzie, w pkt 5 dokonamy analizy siły głosowania.

2. Pomiar siły – metody i problemy

2.1. Czym jest siła?

Wstępną definicję siły można oprzeć na założeniu, że siłą jest zdolność egzekwowania pożądaných rezultatów lub, ujmując prościej, uzyskania tego, co chcemy¹. Siłą jest również zdolność unikania rezultatów niepożądanych. Te dwa opisy siły można zatem ująć jako siłę konstruktywną lub destruktywną bądź też jako siłę twórczą i blokującą. Jednak czy zawsze mamy do czynienia z „siłą”, jeśli uzyskujemy to, na czym nam zależy? Czy mogą być inne powody sukcesu w uzyskaniu pożądaných rezultatów?

Założmy, że każdy z uczestników gremium decyzyjnego ma inne oczekiwania względem decyzji. W konsekwencji, uzyskanie pożądanego rezultatu może wystąpić, gdy oczekiwania poszczególnych uczestników są podobne, gdy nasze oczekiwania są zbieżne z preferencjami silniejszych uczestników lub też w wyniku innych „uśrednionych” oczekiwań (tj. uczestnicy należą do większości)². Widać zatem, że rezultaty oparte na oczekiwaniach nie przystają do naszej koncepcji siły. Stąd też siłę można zdefiniować jako zdolność uzyskania lub uniknięcia rezultatów, i to niezależnie od preferencji lub działań innych uczestników³. Zwróćmy uwagę, że ta definicja siły jest niezależna od struktury oczekiwań poszczególnych graczy – argument ten będzie istotny w dalszej części naszych rozważań. Tak ujęta definicja nieuchronnie nasuwa pytanie, jak można uzyskać rezultat nie bacząc na oczekiwania i działania innych? Można to osiągnąć na podstawie pewnych asymetrii, np. jeden z graczy jest bardziej zręczny, ma lepsze informacje, jest bardziej aktywny niż inni lub dysponuje większą swobodą działania niż pozostali⁴. Alternatywnie można zastosować różnorodne techniki egzekwowania siły, takie jak: walka, kłótnia, perswazja, obietnice, szantaż, zastraszenie czy gotowość użycia sankcji⁵. Konstrukcja indeksów siły wykorzystuje tylko dwie z tych technik, tj. zastraszanie i sankcjonowanie.

2.2. Konstrukcja indeksów siły

Przyjmijmy istnienie grupy złożonej z n graczy. Założmy dalej, że istnieje pewna reguła zaakceptowana przez wszystkich graczy, która definiuje zasady osiągnięcia decyzji (np. prostą większością głosów). Jak w tym przypadku mierzyć siłę według powyższej definicji, tj. niezależnie od preferencji graczy? Oczywiście, siła

¹ Kliemt (1982), s. 52, Miller (1982), s. 33.

² Miller (1982), s. 53.

³ Miller (1982), s. 35. W dalszej części Miller wprowadza rozróżnienie na wpływ perswazyjny (gdy gracz ma możliwość oddziaływania na oczekiwania innych) oraz wpływ przymusowy (gdy gracz jest w stanie zmienić działania innych bez zmiany ich oczekiwań).

⁴ Miller (1982), s. 34.

⁵ Kliemt (1982), s. 58. Zwróćmy uwagę, że niektóre z wymienionych technik mogą, ale nie muszą oddziaływać na oczekiwania lub działania innych.

graczy musi całościowo wynikać z przyjętej reguły głosowania, ponieważ z racji nieuwzględniania preferencji gracze są symetryczni. Oznacza to, że by uzyskać pożądaną cel, gracze muszą formować koalicje⁶. „Techniką siły” zastosowaną w tym przypadku będzie groźba opuszczenia przez gracza koalicji, jeżeli pozostali członkowie koalicji nie chcą spełnić życzenia gracza stosującego zastraszanie. Groźba ta jest oczywiście realna tylko wówczas, gdy po odejściu gracza koalicja straci swą większość, tj. groźba taka nie ma mocy w koalicji mniejszościowej lub w takiej, która zachowa większość nawet po odejściu gracza stosującego technikę zastraszania. Ostatnim krokiem przed sformułowaniem pomiaru siły jest wybór koalicji, którą będziemy rozważać. Ponieważ pomijamy preferencje graczy, wszystkie koalicje są (*a priori!*) równie prawdopodobne. Stąd też jedną z możliwości pomiaru siły jednego gracza jest zliczenie wszystkich zwycięskich koalicji, które gracz ów mógłby zamienić w przegrane, decydując się na ich opuszczenie. Wynikiem jest w tym przypadku tzw. indeks Banzhafa. Indeks Banzhafa dla gracza i definiuje się następująco:

$$B(i) = \# (\text{zwycięskie koalicje zamienione w przegrane koalicje bez gracza } i) \quad (1)$$

Aby suma indeksów równała się jedności, indeks Banzhafa jest zwykle normalizowany. Znormalizowany indeks Banzhafa przedstawia się następująco:

$$BN(i) = \frac{\# (\text{zwycięskie koalicje zamienione w przegrane koalicje bez gracza } i)}{\sum_{j=1}^n \# (\text{zwycięskie koalicje zamienione w przegrane koalicje bez gracza } j)} = \frac{B(i)}{\sum_{j=1}^n B(j)} \quad (2)$$

Ta procedura sumowania może być zastosowana na wiele sposobów⁷. Centralną ideą tych indeksów jest niemożliwość zdeterminowania *a priori* koalicji tworzonych przez graczy. Może to być wynikiem nieznanych preferencji lub nieznanych kwestii, które będą poddane pod głosowanie, tj. gracze działają za zasłoną ignorancji. Indeksy siły nie służą analizie wyników opartej na różnych preferencjach, lecz służą opisaniu dystrybucji sił w różnych systemach głosowania. Jest więc odpowiednim instrumentem do analizy wpływu instytucjonalnych zmian schematu głosowania w procesie podejmowania decyzji.

W ostatnich latach pojawiły się liczne głosy krytyczne, podważające sens użycia indeksów siły przy analizowaniu procesu decyzyjnego w Radzie Unii Europejskiej⁸. Krytyka skupia się głównie na sposobie zliczania koalicji, argumentując, że przy danej kwestii poddawanej głosowaniu oraz przy danych preferencjach odnośnie do tej kwestii pewne koalicje o minimalnej liczbie członków nie mogą się

⁶ Oczywiście można podać przykłady schematów głosowania, które nie wymagają tworzenia koalicji. Przyznanie wybranym graczom prawa weta da im siłę blokowania bez konieczności wchodzenia w koalicję.

⁷ Krótki przegląd zastosowań można znaleźć np. w: Holler, Widgren (1999a).

⁸ Garrett, Tsebelis (1999 a,b).

formować⁹. Jak wynika z powyższego wywodu, jest to czyste niezrozumienie zastosowań indeksów siły. Indeksy te bowiem znajdują zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy stan rzeczy (w tym także preferencje graczy i kwestia poddawana głosowaniu) nie jest znany¹⁰.

Niemniej jednak warto zaznaczyć, że istnieją pewne próby powiązania indeksów siły z preferencjami graczy, jednak temat ten nie wchodzi w zakres niniejszego opracowania¹¹.

2.3. Pomiar siły w Radzie Unii Europejskiej – krótki przegląd

Literatura dotycząca pomiaru siły w Radzie Unii Europejskiej jest obszerna i każde rozszerzenie Wspólnoty jest przyjmowane z aprobatą przez grono zainteresowanych badaczy, ponieważ otwiera dodatkowe możliwości analizowania wpływu nowych schematów głosowania na dystrybucję sił w Radzie. Opracowania naukowe w tym zakresie można podzielić na pięć głównych kategorii:

- *Użycie indeksów w ocenie danego schematu głosowania*: Jest to punkt wyjścia każdego niemal opracowania w tym temacie, stanowiąc przygotowanie pod przejęcie jednego z poniższych kierunków analizy. Część opracowań jednak jest poświęcona wyłącznie analizie i porównaniu różnych typów indeksów siły (są to zwykle Banzhaf, Shapley-Shubik, Deegan-Packel, Holler)¹².
- *Interakcja instytucjonalna*: Ten typ badań stanowi próbę integracji innych instytucji i ich członków w obręb analizy i obliczania indeksów siły. Ponieważ relacje między instytucjami są dość złożone, część badań jest prowadzona na podstawie umownego systemu dwuizbowego, złożonego z Parlamentu i Rady, jako podstawy naliczania indeksów siły. Inni badacze próbują łączyć analizę indeksów sił i przestrzenne modele głosowania¹³.
- *Przestrzenne modele głosowania*: Jest to podkategoria typu omówionego powyżej. Interakcje instytucjonalne oraz siła poszczególnych instytucji i ich członków są analizowane za pomocą modeli przestrzennych. Indeksy siły nie są tu stosowane¹⁴.

⁹ Garrett, Tsebelis (1999a) zakładają liniową przestrzeń polityczną złożoną z siedmiu graczy. *Status quo* jest w rękach gracza nr 1. Wymóg większościowy wynosi pięć głosów. A zatem koalicja 12 346 nie może wystąpić, ponieważ gracz 5 będzie chciał wejść w koalicję, by uniemożliwić poszczególnym graczom zastraszenie odejściem od koalicji.

¹⁰ Holler, Widgren (1999b), s. 322.

¹¹ Zob. Steunenberg et al. (1999) lub Steunenberg (2001). Widgren (1995) analizuje siłę w predefiniowanych koalicjach w odniesieniu do polityki handlowej i socjalnej. Kirman, Widgren (1995) analizują siłę przy różnych preferencjach dotyczących np. polityki handlowej. Berg, Perlinger (2000) konstruują indeksy siły dopuszczające jedynie pewne predeterminowane koalicje (oparte na preferencjach).

¹² Nurmi, Meskanen (1999); Nurmi (2000); Nurmi, Meskanen, Pajala (2000).

¹³ Peters (1996); Steunenberg et al. (1999); Nurmi, Meskanen (1999); Nurmi (2000); König, Bräuniger (2000).

¹⁴ Tsebelis, Yataganas (2002).

- *Z góry ustalone koalicje oparte na preferencjach*: Ten typ badań jest próbą ustalenia podobieństw między poszczególnymi krajami członkowskimi w celu określenia prawdopodobnych koalicji. Głosowanie jest następnie ograniczone do tak wyodrębnionych koalicji jako samodzielnych jednostek, z wykluczeniem praw głosu poszczególnych krajów. Inni badacze próbują integrować te podobieństwa (preferencji) w zachowania podczas głosowania i – co się z tym wiąże – w kalkulację indeksów siły¹⁵.
- *Analiza scenariuszy głosowania*: Badanie efektów różnych scenariuszy głosowania odbywa się na podstawie indeksów siły. Znaczna część badań w tym zakresie została zainicjowana kolejnymi rozszerzeniami grona Wspólnoty. Czasem jednak analiza idzie w odwrotnym kierunku: po wyodrębnieniu celu analizy (np. zwiększenie siły głosu wybranego kraju lub grupy krajów) obliczana jest najskuteczniejsza strategia głosowania (np. oparta na kwalifikowanej większości głosów)¹⁶.

Niewiele jest badań poświęconych sile głosu w Radzie w kontekście ustaleń Traktatu nicejskiego. Efekty tych badań sprowadzają się do dwóch konkluzji: po pierwsze, siła głosu obecnych członków Unii zmniejszy się (nie jest to wniosek zaskakujący), po drugie, efekty nowo wprowadzonego kryterium populacyjnego są raczej niewielkie.¹⁷

Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na trzy pytania pojawiające się w kontekście nowych regulacji procesu głosowania zaproponowanych w Traktacie nicejskim:

- Jaki jest wpływ nowych wag głosu na siłę poszczególnych państw członkowskich oraz na proces decyzyjny Rady w krajach UE-15?
- Jaki jest wpływ nowo wprowadzonego kryterium populacyjnego na siłę członków i proces decyzyjny w Unii Europejskiej?
- Jaki wpływ wywrze rozszerzenie Unii na siłę członków i efektywność procesu decyzyjnego?

W przeciwieństwie do dotychczasowych badań w tym zakresie, w niniejszym opracowaniu zostanie także uwzględniony wpływ reform na siłę blokowania.

3. Procedury decyzyjne w Unii Europejskiej i rola Rady

Procedury podejmowania decyzji legislacyjnych we Wspólnocie Europejskiej są złożonym procesem wzajemnych oddziaływań między poszczególnymi instytucjami Wspólnoty: Komisją Europejską, Radą Unii Europejskiej i Parlamentem Europejskim. W przypadkach wymaganych prawem proces decyzyjny obejmuje także

¹⁵ Hosli (1996, 2000); Winkler (1998); Nurmi (2000); Fedeli, Forte (2001).

¹⁶ Wilming (1995); Winkler (1998); Nurmi, Meskanen (1999); Nurmi, Meskanen, Pajala (2000).

¹⁷ Baldwin et al. (2001); Felsenthal, Machover (2001). Tsebelis i Yataganas analizują wpływ reform nicejskich na układ sił w Radzie, korzystając z modelu przestrzennego.

Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny, które to instytucje pełnią funkcje doradcze, wydając nie wiążące opinie w omawianych kwestiach. Instytucje europejskie sięgają po różne strategie w procesie legislacyjnym i wypełniają różne zadania. Prawa europejskie, takie jak rozporządzenia i dyrektywy, służą zabezpieczeniu i umacnianiu współpracy między krajami członkowskimi Unii. Jednak tak ustanowione prawa wspólnotowe, obowiązujące na równi we wszystkich krajach członkowskich, stoją często w sprzeczności ze strukturami gospodarczymi i instytucjonalnymi poszczególnych państw Wspólnoty i ich indywidualnymi interesami. A zatem struktura instytucjonalna Unii Europejskiej musi w pewnej mierze odzwierciedlać z jednej strony potrzebę bilansowania interesów poszczególnych krajów członkowskich, z drugiej zaś potrzebę docelowej integracji w ramach Wspólnoty.

Komisja Europejska jest niewątpliwie najbardziej ponadnarodowo zorientowaną spośród instytucji Unii Europejskiej, mającą na celu pogłębienie i przyspieszenie integracji w ramach coraz bardziej rozszerzanego obszaru działań. Dąży ona generalnie do uzyskania jak najdalej posuniętej harmonizacji. Nie należy pomniejszać roli Komisji Europejskiej na tej podstawie, iż jej zaangażowanie w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych wydaje się mniejsze niż w przypadku pozostałych instytucji unijnych. Komisja czerpie swą siłę z monopolu inicjowania propozycji aktów legislacyjnych, wyrażonego w dwóch przywilejach: po pierwsze, Komisja ma wyłączną inicjatywę w określaniu i formułowaniu treści wstępnej propozycji, po drugie, działania pozostałych instytucji unijnych są całkowicie zależne od gotowości Komisji do inicjowania tych propozycji. Co więcej, formułując propozycję legislacyjną, Komisja całkowicie wiąże swych legislacyjnych „partnerów”, ponieważ nie mają oni prawa do całkowitego przeformułowania propozycji, a tym samym do zmiany jej pierwotnych założeń. Wreszcie Komisja ma prawo zmiany swej propozycji na każdym etapie procesu legislacyjnego (Art. 250 (2) ECT – Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej).

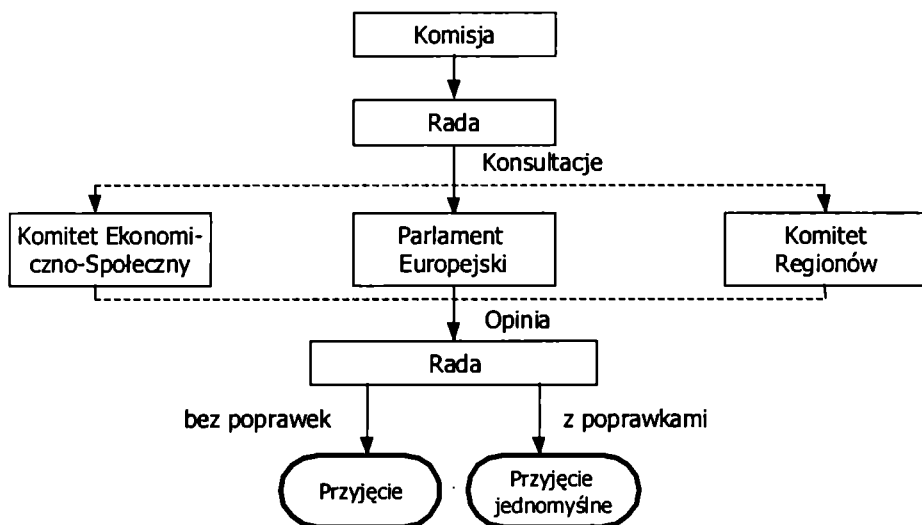
Parlament Europejski jest kolejnym ponadnarodowo zorientowanym ciałem unijnym reprezentującym obywateli Wspólnoty. Niemniej jednak jest to instytucja stosunkowo słaba, mimo że jej siła znacząco wzrosła w wyniku zmian i rozszerzeń procedury współdecydowania na mocy Traktatu amsterdamskiego. A zatem umocnienie roli Parlamentu Europejskiego zależy w znacznej mierze od bliskiej współpracy z Komisją Europejską.

W przeciwieństwie do wymienionych instytucji, Rada Unii Europejskiej jest organem reprezentującym kraje członkowskie Unii. Jest to zatem instytucja o orientacji międzyrządowej, której cel stanowi wspieranie indywidualnych interesów poszczególnych krajów Wspólnoty¹⁸.

¹⁸ Jest to, oczywiście, dość pobieżny szkic. Komisja bez wątplenia stara się integrować różne interesy krajów członkowskich poprzez kontakty z reprezentantami krajów Wspólnoty w toku procesu przygotowawczego. Z kolei Rada bierze pod uwagę także aspekty integracyjne.

Współpraca zawsze ma na celu wygenerowanie wspólnych zysków. A zatem rozdział zadań w strukturze instytucjonalnej Unii można postrzegać następująco: rolą Komisji jest określenie tych *wspólnych* zysków i stworzenie warunków do ich wypracowania, natomiast rolą Rady jest ustalenie zasad *dystrybucji* tych zysków.

Procedury podejmowania decyzji we Wspólnocie Europejskiej zostały ujęte w art. 250-252 ECT. Ponieważ procedura współpracy utwierdzona na mocy Art. 252 jest ograniczona do kilku wybranych decyzji odnoszących się do wspólnej polityki gospodarczej, więc zostanie pominięta w naszych rozważaniach. Znacznie istotniejsze są procedury konsultacji i współdecydowania¹⁹. Procedura konsultacji jest historycznie najwcześniejszym procesem legislacyjnym. Komisja przedkłada proponowany tekst aktu prawnego do Rady, która przesyła go do Parlamentu Europejskiego i odpowiednich komitetów (jeśli ich opinia jest wymagana) z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie projektu. Niemniej jednak Rada nie jest zobowiązana brać pod uwagę sprzeciwów bądź poprawek Parlamentu. Jeśli Rada nie przedstawi poprawek do projektu Komisji, to projekt ten może być przyjęty kwalifikowaną większością głosów. Jeśli jednak Rada chce wprowadzić poprawki do projektu, to musi to uczynić jednogłośnie, co tym samym oznacza, że odrzucenie projektu może się odbyć także wyłącznie na mocy jednogłośnej decyzji.



Rys. 1. Procedura konsultacji

Procedura współdecydowania, ujęta w art. 251 ECT, jest zdecydowanie bardziej złożona i w istotny sposób zwiększa udział Parlamentu Europejskiego w pro-

¹⁹ Szersze omówienie procedur legislacyjnych zob. Theurl, Meyer (2001).

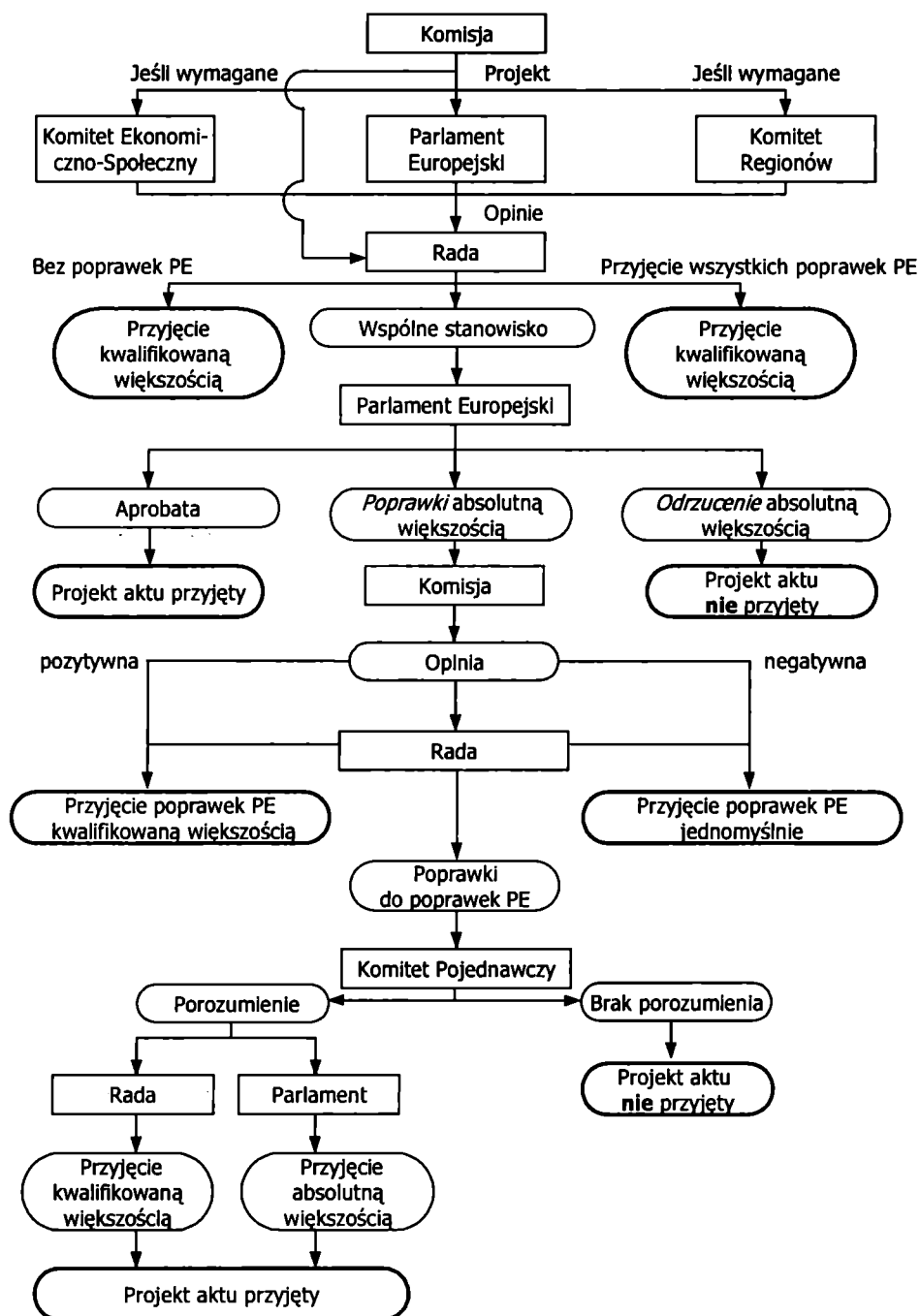
cesie legislacyjnym. Projekt Komisji jest jednocześnie przekazywany do Parlamentu i Rady oraz (jeśli istnieje taka potrzeba) do komitetów. Parlament może przyjąć projekt lub wprowadzić do niego własne poprawki. Rada jest zobligowana do sformułowania wspólnego stanowiska. Kwalifikowaną większością głosów może zaakceptować propozycję w formie przyjętej lub poprawionej przez Parlament. W przeciwieństwie do procedury konsultacji, Rada nie może odrzucić projektu. Jeśli Rada uzna za stosowne wprowadzić poprawki do projektu, to musi uwzględnić je we wspólnym stanowisku, czyli przekazać je Parlamentowi do drugiego czytania. Parlament może wówczas:

- przyjąć wspólne stanowisko Rady lub
- odrzucić wspólne stanowisko absolutną większością głosów, kończąc proces legislacyjny, lub
- wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska.

W tym ostatnim przypadku propozycja przekazywana jest do Rady i do Komisji, które wydają opinię w odniesieniu do tych poprawek. Jeśli Komisja wyda pozytywną opinię, to Rada może przyjąć poprawiony projekt kwalifikowaną większością głosów. Jeśli jednak opinia Komisji jest negatywna, to poprawiona propozycja musi zostać przyjęta jednomyślnie. Jeśli Rada zdecyduje się wprowadzić ze swej strony dalsze poprawki, to projekt trafia do Komitetu Pojedynczego, który stara się wypracować kompromis między stanowiskami Rady i Parlamentu. Gdy taki kompromis zostanie wypracowany, propozycja trafia na forum Parlamentu i Rady, które muszą przyjąć go odpowiednio absolutną i kwalifikowaną większością głosów, aby kompromis mógł być przyjęty.

Analiza dystrybucji sił w obrębie instytucji europejskich wykracza poza zakres niniejszego opracowania²⁰. Warto w tym miejscu podkreślić znaczącą rolę kwalifikowanej większości głosów w praktyce europejskich procesów legislacyjnych. Co więcej, ok. 60% decyzji podlegających głosowaniu wymienionych w ustaleniach ECT wymaga kwalifikowanej większości głosów, przy pozostałych 40% wymaganych jednoimślnym przyjęciem (zob. tab. 1). Niemniej jednak argument ten wymaga klaryfikacji. Po pierwsze, kwalifikowana większość głosów jest tylko opcjonalna, jeśli Rada przyjmuje poprawki Parlamentu lub propozycje Komisji. W przypadku gdy stanowisko Rady jest odmienne, obowiązuje jednomyślnie przyjęcie projektu. Po drugie, jak to wynika z obserwacji, Rada często dąży do jednomyślnego przyjęcia propozycji, nawet jeśli wymagana jest tylko kwalifikowana większość głosów, co w praktyce zmniejsza rzeczywisty wpływ zasady kwalifikowanej większości. Po trzecie, liczba wystąpień tej zasady w ustaleniach ECT jest jedynie szacunkowym przybliżeniem znaczenia kwalifikowanej większości głosów, ponieważ w praktyce częstotliwość stosowania dostępnych ustaleń prawnych może być rozbieżna.

²⁰ Tekst odsyłaacza niekompletny [przyp. tłum.].



Rys. 2. Procedura współdecydowania

Tabela 1. Częstotliwość występowania zasad głosowania w ECT (obliczenia autorów)²¹

Procedura	Jednomyślność	Kwalifikowana większość
Procedura konsultacji	21	14
Procedura współdecydowania	4	30
Inne procedury	30	42
Ogółem	55	86

4. Traktat nicejski

W latach dziewięćdziesiątych traktaty dotyczące Wspólnoty Europejskiej uległy znaczącym zmianom, poczynając od przełomowego podpisania Traktatu z Maastricht w 1992 r. Trzeba było zaledwie kilku lat, by skorygować niektóre ze słabości układu z Maastricht na mocy Traktatu amsterdamskiego. Niemniej jednak pozostały trzy istotne punkty, zamieszczone w aneksie do Traktatu amsterdamskiego, które wymagały pilnego rozstrzygnięcia, aby umożliwić dostosowanie struktur unijnych do nowych warunków rozszerzonej Unii Europejskiej. Było to:

- 1) redukcja liczby Komisarzy,
- 2) rozszerzenie zasady kwalifikowanej większości głosów,
- 3) przeliczenie wag głosów w Radzie.

Przy okazji szczytu w Kolonii w czerwcu 1999 r. kraje członkowskie Unii zdecydowały o zwołaniu konferencji międzyrządowej (IGC) celem wynegocjowania i opracowania nowej struktury instytucjonalnej zdolnej sprostać wymogom rozszerzonej Unii liczącej do 27 państw. Kulminacją tych negocjacji stało się podpisanie Traktatu nicejskiego na początku 2001 roku.

Wyszczególnienie wszystkich ustaleń Traktatu nicejskiego wykracza poza ramy niniejszego opracowania, zwłaszcza że wyniki tych negocjacji były dosyć rozczarowujące. Stąd też w naszej analizie ograniczymy się tylko do tych ustaleń, które mają związek z trybami głosowania w Radzie Unii Europejskiej. W listopadzie 2000 IGC dokonała podsumowania pięciu propozycji zmian w trybie głosowania w Radzie (zob. tab. 2)²².

I. „Prosta” podwójna większość: Ta propozycja została wysunięta przez Komisję. Dystrybucja wag odbywa się zgodnie z kolumną I.B w tab. 2. Jak łatwo dostrzec, porównując z tab. 3, wagi te odpowiadają udziałowi liczebnemu mieszkańców danego kraju w stosunku do ogółu populacji Unii. Kwalifikowana większość głosów wymaga, po pierwsze, połowy ważonych głosów krajów członkowskich (tj. połowy populacji Unii), po drugie zaś, połowy liczby krajów członkowskich (kolumna I.A w tab. 2).

II. „Ważona” podwójna większość: Każdy kraj członkowski ma dwie wagi głosów. Pierwsza waga ustalona jest na podstawie udziału populacji, druga zaś

²¹ European Convention (2002) w kompilacji procedur legislacyjnych podaje nieco inne dane.

²² Inter-Governmental Conference (2000).

odpowiada rozkładowi wag w ECT przed poprawkami nicejskimi (kolumna II.A). Kwalifikowana większość wymaga 58% pierwszego głosu (waga populacji) oraz 96% drugiego (tj. 71,6%).

Tabela 2. Wagi głosów w propozycjach przyjętych na konferencji międzyrządowej (IGC)

Państwo	I		II		III		IV włoska	V szwedzka	Nicea
	A	B	A	B	A	B			
Niemcy	1	170	10	170	25	170	33	18	29
Wlk. Brytania	1	123	10	123	25	123	33	15	29
Francja	1	122	10	122	25	122	33	15	29
Włochy	1	120	10	120	25	120	33	15	29
Hiszpania	1	82	8	82	21	82	26	13	27
Polska	1	80	8	80	21	80	26	12	27
Rumunia	1	47	6	47	12	47	14	9	14
Holandia	1	33	5	33	10	33	10	8	13
Grecja	1	22	5	22	10	22	10	6	12
Czechy	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Belgia	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Węgry	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Portugalia	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Szwecja	1	18	4	18	8	18	8	6	10
Bulgaria	1	17	4	17	8	17	8	6	10
Austria	1	17	4	17	8	17	8	6	10
Słowacja	1	11	3	11	6	11	6	5	7
Dania	1	11	3	11	6	11	6	5	7
Finlandia	1	11	3	11	6	11	6	5	7
Irlandia	1	8	3	8	6	8	6	4	7
Litwa	1	8	3	8	6	8	6	4	7
Łotwa	1	5	3	5	6	5	3	3	4
Słowenia	1	4	3	4	6	4	3	3	4
Estonia	1	3	3	3	6	3	3	2	4
Cypr	1	2	2	2	4	2	3	2	4
Luksemburg	1	1	2	1	4	1	3	1	4
Malta	1	1	2	1	4	1	3	1	3
Ogółem	27	1000	134	1000	298	1000	330	188	345
Kwalifikowana większość	14	501	96	580	214	580/600	234	134	258
Paup populacji	-	50,1%	-	58%	-	58/60%	-	-	62%

III. *Nowe „wymuszone” wagi:* Tu także pierwszy głos oparty jest na proporcji populacji. Drugi głos modyfikuje nieco wagi sprzed Nicei, podwajając wagi i dodając po pięć głosów Niemcom, Wlk. Brytanii, Francji, Włochom, Hiszpanii i Polsce. Kwalifikowana większość wymaga 580 lub 600 głosów “populacyjnych” oraz 214 głosów drugiej wagi (tj. 71,8%).

IV. *Propozycja włoska*: Włoska propozycja postuluje znaczącą reorganizację wag głosów poprzez zwiększenie udziału głosów dużych krajów i redukcję głosów małych państw. Kwalifikowana większość wymaga co najmniej 234 głosów (tj. 71,8%). Wadą tej propozycji jest dopuszczenie kwalifikowanej większości głosów bez uwzględnienia co najmniej połowy liczby krajów członkowskich.

V. *Propozycja szwedzka*: Szwedzka propozycja wywodzi wagi arytmetycznie na podstawie liczby mieszkańców. Wagi równają się w przybliżeniu podwojonemu pierwiastkowi kwadratowemu z liczby populacji kraju. Kwalifikowana większość wymaga 134 głosów (tj. 71,3%).

Żadna z powyższych propozycji (I. to V.) nie znalazła realizacji w Traktacie nicejskim. Powodem mogło być nieuwzględnienie motywów niektórych państw²³:

- W wyniku zjednoczenia populacja Niemiec zwiększyła się o prawie jedną czwartą. A zatem uwzględnienie proporcji populacyjnych stało się dla Niemiec warunkiem *sine qua non*.
- Największe kraje coraz dotkliwiej odczuwały swoje niedoreprezentowanie w Radzie w rezultacie spadku udziału głosów po każdorazowym rozszerzeniu Unii. Dlatego też dążyły do zwiększenia udziału głosów dużych krajów kosztem udziału mniejszych państw²⁴. Jednak w odniesieniu do kwestii niedoreprezentowania Niemiec w grupie dużych państw pozostałe duże kraje, zwłaszcza Francja, nie były skłonne poprzeć idei zwiększenia udziału głosów dla Niemiec.
- Dodatkowo duże kraje domagały się pewnej rekompensaty ze względu na redukcję swej reprezentacji w Komisji, wynikającej z rezygnacji z jednego komisarza na rzecz każdego z tych państw.
- Mniejsze kraje zawzięcie oponowały przeciwko wszelkim próbom umocnienia kryterium populacyjnego w naliczaniu udziału głosów.
- Hiszpania dążyła do uzyskania pozycji zbliżonej do tej, która jest udziałem dużych państw, z docelowym zrównaniem swego statusu w wadze głosów z tymi krajami.
- Poprzednie regulacje dawały Belgii, Holandii i Luksemburgowi status dużych państw, mimo że liczba populacji w tych krajach jest znacząco mniejsza niż w Hiszpanii. Niemniej jednak kraje Beneluksu dążyły do utrzymania tego korzystnego statusu.
- Wymagania blokujące starego systemu ważenia głosów musiały być zachowane, tzn. zasada, że blokowanie propozycji w Radzie wymaga głosów dwóch dużych i dwóch małych krajów. Wymagania dotyczące blokowania propozycji były od zawsze kluczową kwestią w każdych negocjacjach rozszerzeniowych.

²³ Zob. Moberg (2002), s. 266.

²⁴ Zwróćmy uwagę, że wagi wszystkich państw ulegały zmniejszeniu w wyniku każdorazowego rozszerzenia obszaru Unii.

Tabela 3. Wagi głosów w kwalifikowanej większości głosów dla różnych obszarów Unii w świetle ustaleń nicejskich

Państwo	Populacja		Sprzed Nicei		Nicea (UE-15)		Nicea (UE-21)		Nicea (UE-27)				
	mln	głosy	głosy	udział*	głosy	udział*	głosy	udział*	głosy	udział*			
Niemcy	82,0	10	11,5	21,8	29	12,2	21,8	29	18,6	29	8,4	17,0	
Wlk. Brytania.	59,2	10	11,5	15,8	29	12,2	15,8	29	9,6	29	8,4	12,3	
Francja	59,0	10	11,5	15,7	29	12,2	15,7	29	9,6	29	8,4	12,3	
Włochy	57,6	10	11,5	15,3	29	12,2	15,3	29	9,6	29	8,4	12,0	
Hiszpania	39,4	8	9,2	10,5	27	11,4	10,5	27	8,9	27	7,8	8,2	
Holandia	15,8	5	5,7	4,2	13	5,5	4,2	13	4,3	13	3,8	3,3	
Grecja	10,5	5	5,7	2,8	12	5,1	2,8	12	4,0	12	3,5	2,2	
Belgia	10,2	5	5,7	2,7	12	5,1	2,7	12	4,0	12	3,5	2,1	
Portugalia	10,0	5	5,7	2,7	12	5,1	2,7	12	4,0	12	3,5	2,1	
Szwecja	8,9	4	4,6	2,4	10	4,2	2,4	10	3,3	10	2,9	1,8	
Austria	8,1	4	4,6	2,2	10	4,2	2,2	10	3,3	10	2,9	1,7	
Dania	5,3	3	3,4	1,4	7	3,0	1,4	7	2,3	7	2,0	1,1	
Finlandia	5,2	3	3,4	1,4	7	3,0	1,4	7	2,3	7	2,0	1,1	
Irlandia	3,7	3	3,4	1,0	7	3,0	1,0	7	2,3	7	2,0	0,8	
Luksemburg	0,4	2	2,3	0,1	4	1,7	0,1	4	1,3	4	1,2	0,1	
Polska	38,7	-	-	-	-	-	-	27	8,9	8,8	27	7,8	8,0
Czechy	10,3	-	-	-	-	-	-	12	4,0	2,3	12	3,5	2,1
Węgry	10,1	-	-	-	-	-	-	12	4,0	2,3	02	3,5	2,1
Słowacja	5,4	-	-	-	-	-	-	7	2,3	1,2	7	2,0	1,1
Cypr	0,8	-	-	-	-	-	-	4	1,3	0,2	4	1,2	0,2
Malta	0,4	-	-	-	-	-	-	3	1,0	0,1	3	0,9	0,1
Rumunia	22,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	4,1	4,7
Bulgaria	8,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	2,9	1,7
Litwa	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	2,0	0,8
Łotwa	2,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,2	0,5
Słowenia	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,2	0,4
Estonia	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,2	0,4
Ogółem	481,2	87	100	100	237	100	100	302	100	100	345	100	100
Kwalifikowana większość	-	62	-	-	169	-	-	217	-	-	258/255	-	-

* W pierwszej kolumnie podano udział głosów, w drugiej – udział populacji.

Rozszerzenie Unii „na północ” doprowadziło do zaostrzenia tego kryterium – wcześniej do zablokowania propozycji wystarczyły dwa głosy dużych krajów i jeden małego. Takie implikacje rozszerzenia były nie do zaakceptowania przez Wielką Brytanię i Hiszpanię. W rezultacie, na mocy kompromisu z Joaniny oficjalne wymogi blokowania zostały ustalone na 26 głosów, ale w przypadku blokującej koalicji o sile co najmniej 23 głosów Rada powinna dążyć do uzyskania porozumienia akceptowanego liczbą co najmniej 65 głosów.

Po czterech dniach gorączkowych targów kraje członkowskie zdołały uzyskać kompromis, który miał wychodzić naprzeciw niektórym z opisanych wyżej postulatów:

- Redystrybucja głosów została przeprowadzona według schematu przedstawionego w tabeli 3, co oznacza zwiększenie udziału głosów dużych krajów kosztem mniejszych w UE-15. Można przyjąć, że domniemana formuła użyta do kalkulacji głosów przedstawia się, jak następuje: przemnoż obecne głosy przez 2,4 i dodaj 4,7 głosu w przypadku straty jednego komisarza (tj. dla pięciu dużych krajów) oraz 2,9 „dodatkowych” głosów dla Hiszpanii²⁵.
- Wymóg kwalifikowanej większości głosów dla UE-15 pozostał praktycznie niezmienny, ustalono go na poziomie 71,3%²⁶.
- W toku rozszerzenia wymóg kwalifikowanej większości głosów nie może przekroczyć 73,4 %. Nie jest jednak jasne, jak będzie się kształtował poziom wymaganej większości głosów, gdy rozszerzona Unia będzie liczyła mniej niż 27 członków.
- Regulacje odnośnie do kwalifikowanej większości głosów po zakończeniu procesu rozszerzenia są sprzeczne. Z jednej strony kwalifikowana większość została ustalona na sztywnym poziomie 258 głosów (tj. 74,8%), z drugiej zaś siła blokująca wynosi 91 głosów, co oznacza kwalifikowaną większość na poziomie 255 głosów (tj. 73,9%)²⁷. Ta sprzeczność przywodzi na myśl kompromis z Joaniny, a zatem wydaje się, że kwalifikowana większość wynosi rzeczywiście 255 głosów, przy czym w przypadku blokującej mniejszości, liczącej co najmniej 88 głosów, zaleca się podjęcie dalszych negocjacji aż do osiągnięcia kompromisu akceptowanego siłą koalicji liczącej co najmniej 258 głosów.
- Dodano komponent populacyjny. Na wniosek członka Rada jest zobowiązana sprawdzić, czy kraje członkowskie formujące kwalifikowaną większość reprezentują co najmniej 62% populacji obszaru Unii.

²⁵ Zob. Baldwin et al. (2001), s. 9.

²⁶ Z niejasnych względów wstępnie publikowana wersja Traktatu nicejskiego ustalała kwalifikowaną większość na poziomie 170 głosów, implikując wzrost do 71,7 %. Zostało to skorygowane o podanych tu wartości w poprawionej wersji Traktatu.

²⁷ Te sprzeczne dane znaleźć można w Deklaracji na temat rozszerzenia Unii Europejskiej oraz w Deklaracji na temat prognozy kwalifikowanej większości głosów i liczby głosów w mniejszościowej koalicji blokującej w kontekście rozszerzenia Unii – dokumentach załączonych w aneksie do Traktatu nicejskiego.

- Każda koalicja formująca kwalifikowaną większość musi się składać co najmniej z połowy państw członkowskich Unii.

Wydaje się zatem, że do chwili obecnej zdołano osiągnąć ostateczne porozumienie jedynie w kwestii wag głosów. Jednak należy oczekiwać, że dokładny próg kwalifikowanej większości będzie jeszcze przedmiotem dalszych targów po kolejnym rozszerzeniu Wspólnoty, zanim jeszcze wszystkie kraje aplikantkie zostaną przyjęte do grona Unii Europejskiej, ze względu na nieprecyzyjne ustalenia Traktatu nicejskiego w odniesieniu do UE-27.

Rzeczywisty wpływ tych nowych regulacji na rozkład sił głosowania w Radzie zostanie przeanalizowany w kolejnym punkcie.

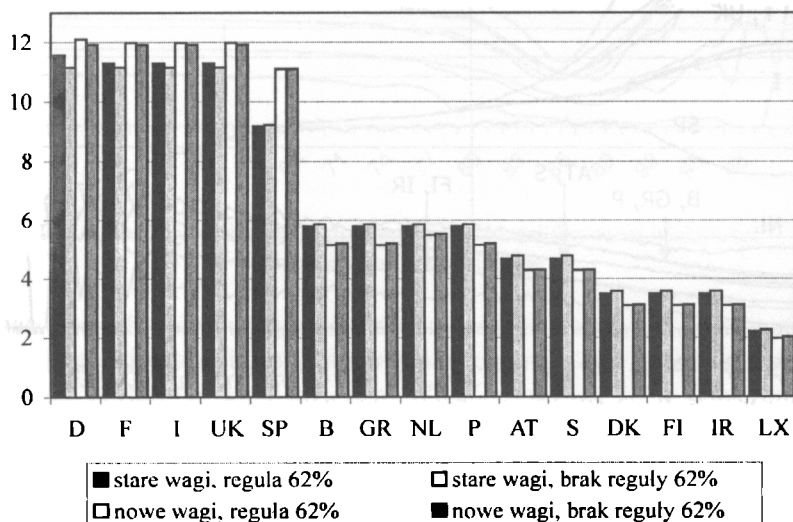
5. Dystrybucja sił w Radzie

5.1. Wpływ nowych przepisów głosowania w UE-15

Aby właściwie przeanalizować zmiany w sile głosu poszczególnych państw piętnastki, należy wyodrębnić cztery przypadki:

- stare wagi, brak reguły 62% (punkt odniesienia sprzed Nicei),
- stare wagi, reguła 62% (wpływ kryterium populacyjnego),
- nowe wagi, brak reguły 62% (wpływ nowych wag),
- nowe wagi, reguła 62% (zakumulowany wpływ nowych wag i kryterium populacyjnego).

Wyniki znormalizowanego indeksu sił Banzhafa dotyczące tych czterech przypadków przedstawiono na rys. 3.



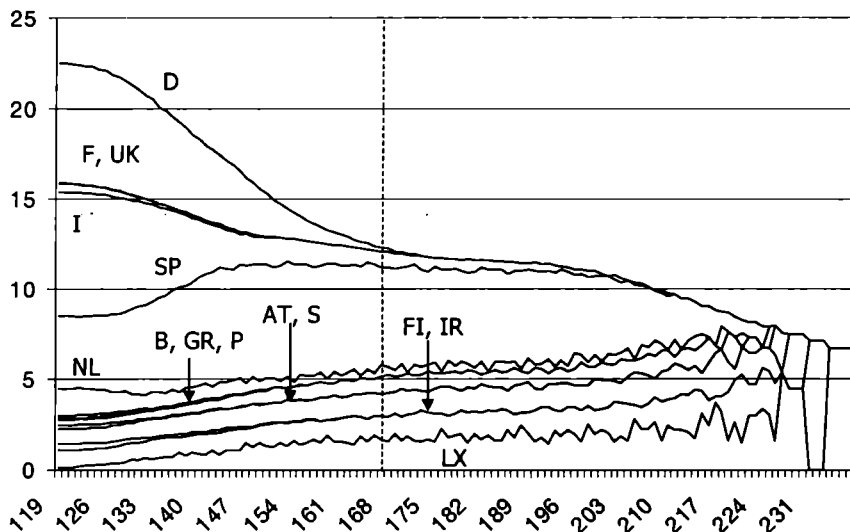
Rys. 3. Indeksy Banzhafa dotyczące UE-15

Zastosowanie reguły 62% bez zmiany wag umacnia nieznacznie pozycję Niemiec o 3,8% (od 11,16 do 11,59), podczas gdy Francja, Wielka Brytania i Włochy zyskują 1,3% (od 11,16 do 11,3); siła Hiszpanii pozostaje prawie bez zmian, pozostałe zaś (mniejsze) kraje tracą siłę. Niemniej jednak, wpływ reguły 62% jest raczej niewielki.

Wprowadzenie nowych wag niesie ze sobą znacznie większe skutki niż reguła 62%. Siła czterech największych krajów rośnie o 6,8% (od 11,16 do 11,92), siła zaś Hiszpanii wzrasta o oszałamiające 20,2% (od 9,24 do 11,11). Skuteczność negocjacyjna premiera Aznara istotnie zasługuje na podziw!

Wpływ reguły 62% w warunkach zmienionych wag jest marginalny. Siła Niemiec rośnie o 1,6% (od 11,92 do 12,11), przy niezmienionej sile Hiszpanii. Pozostałe kraje (w tym także Francja, Wielka Brytania i Włochy) tracą na sile.

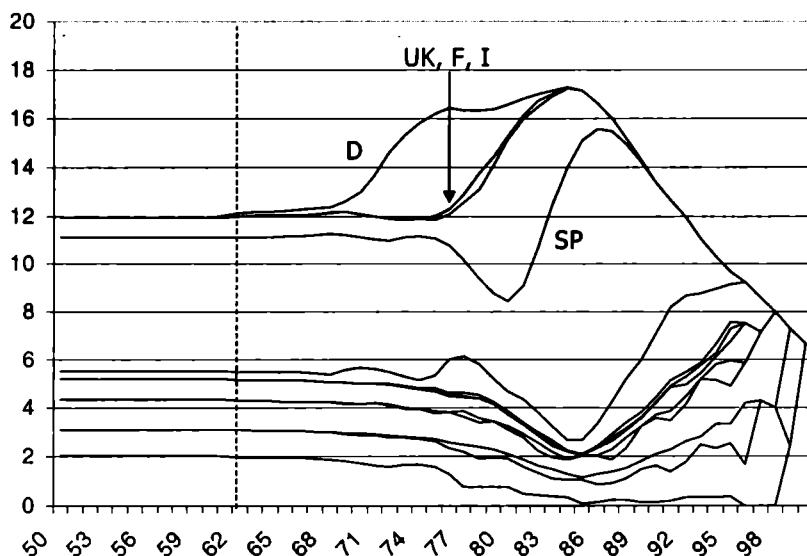
Zakumulowana siła w warunkach dwóch nowych regulacji rośnie dla Niemiec o 8,5%, a dla pozostałych dużych krajów o 7,4%. Siła Hiszpanii rośnie znacząco (jak już wspomnieliśmy) o ponad 20%. Nie dziwi to, że wzrost siły w warunkach jednoczesnego wprowadzenia nowych wag i reguły 62% jest mniejszy niż suma zysków z wprowadzenia nowych wag i reguły 62% rozpatrywanych indywidualnie, ponieważ reguła 62% wprowadza szansę nowych koalicji, które są równie skuteczne w warunkach zmienionych wag.



Rys. 4. Indeksy siły dla UE-15, reguła 62%, zmienne wymogi kwalifikowanej większości

W świetle dotychczasowych rozważań, zmiany siły państw członkowskich wynikają głównie ze zmian wag głosów. Z kolei wpływ owego entuzjastycznie przyjmowanego – przynajmniej w Niemczech – kryterium populacyjnego na roz-

kład sił jest raczej marginalny. Warto zatem przyrzeć się uważniej konstrukcji kryterium populacyjnego. Przebieg znormalizowanych indeksów Banzhafa dotyczących poszczególnych krajów przy obowiązującej regule 62% jako funkcję różnych wartości kwalifikowanej większości głosów, podanych na osi odciętych, prezentuje rys. 4. Zauważmy, że przy 169 głosach wymaganych w większości kwalifikowanej różnice w sile między czterema największymi krajami są dość nieznaczne. Dalsze obniżenie tego wymogu znacząco zwiększy rozpiętość między siłą Niemiec i pozostałych trzech dużych krajów. Po podniesieniu wymaganej kwalifikowanej większości głosów powyżej tego pułapu siła dużych państw maleje, rośnie zaś państw mniejszych. Hiszpania (ponownie) jest szczególnym przypadkiem. Przy mniejszych pułapach jej siła rośnie, zbliżając się do poziomu dużych państw, po czym spada wraz z indeksami tych dużych państw.



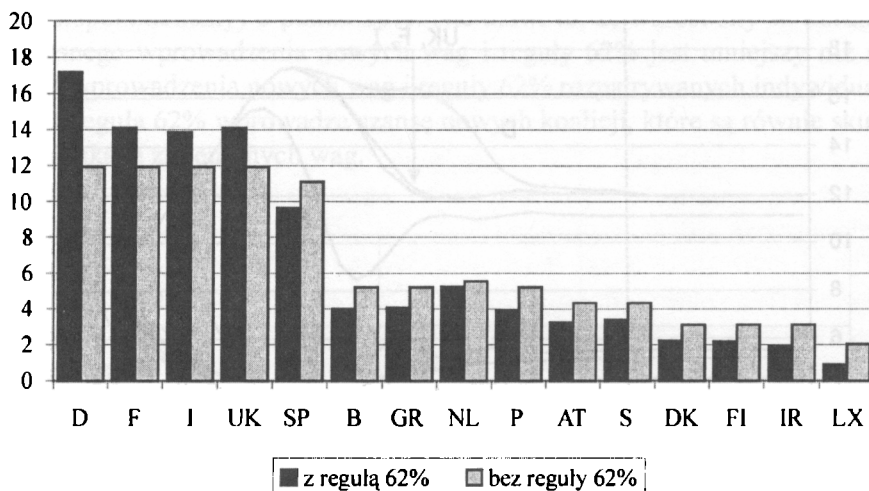
Rys. 5. Indeksy sił dla UE-15, ustalona wartość kwalifikowanej większości, zmienne wymogi populacyjne

Sytuację po odwróceniu kryteriów analizy przedstawia rys. 5. Tym razem próg kwalifikowanej większości jest ustalony na poziomie 169 głosów, zmianie zaś ulega wartość kryterium populacyjnego. Widać wyraźnie, że w połączeniu z nowymi wagami głosów i pułapami kwalifikowanej większości określonymi w Traktacie nicejskim kryterium populacyjne pozostaje na poziomie do pominięcia, dopóki nie przekroczy poziomu 70%. Poza tym pułapem przebieg indeksów siły jest dość nieoczekiwany i trudny do zinterpretowania. Do wartości ok. 85% siła dużych państw rośnie, mniejszych zaś maleje. Na pułapie 85% rozpiętość między

siłami dużych i małych państw osiąga maksimum. W dalszym przebiegu indeksy sił są zbieżne.

Podsumowując, wpływ kryterium populacyjnego przybiera formę złożonego oddziaływania wag głosów, pułapów kwalifikowanej większości oraz pułapów populacyjnych. Traktat nicejski powiększył wagi głosów dużych krajów. Ich efekt wyraźnie zdominował udział kryterium populacyjnego. Obniżenie pułapu kwalifikowanej większości mogłoby wzmocnić efekty kryterium populacyjnego, podczas gdy wzmocnienie kryterium populacyjnego w praktycznym zakresie wydaje się mieć raczej niewielki wpływ na rozkład sił.

Po przeanalizowaniu siły poszczególnych państw w kreowaniu polityki legislacyjnej przejdźmy do analizy siły blokowania inicjatyw, ograniczając tę dyskusję do wpływu reguły 62% na przebieg indeksów siły (rys. 6).



Rys. 6. Siły blokowania państw w UE-15

Reguła 62%, ma, jak już wspomniano, niewielki wpływ na rozkład sił w kreowaniu polityki legislacyjnej, natomiast w dość istotny sposób oddziałuje na rozkład sił blokowania. Siła blokowania Niemiec rośnie wydatnie o 44,2% (od 11,92 do 17,19). W przypadku pozostałych dużych państw wzrost ten waha się między 16,3 a 18,5%. Siła blokująca Hiszpanii także rośnie, choć efekt ten wynika głównie ze wzrostu liczby głosów, co wykracza poza zakres naszej analizy. Ten wzrost siły blokowania odbywa się kosztem siły mniejszych państw, które tracą 21-56% siły blokowania. Warty uwagi wyjątek to Holandia, której indeks siły spada zaledwie o 5%.

Na koniec przyjrzyjmy się wpływowi ustaleń nicejskich na efektywność głosowania. W tym celu obliczymy przede wszystkim udział zwycięskich i blokują-

cych koalicji oraz liczbę minimalnych zwycięskich i blokujących koalicji (tj. takich, w jakich istnieje co najmniej jeden członek, którego odejście zmieni koalicję w odpowiednio niezwykłą i nieblokującą). W ostatnim etapie analizy określimy średnią liczbę członków w minimalnej zwycięskiej i blokującej koalicji oraz liczbę najmniejszych (liczących 3-5 członków) koalicji blokujących.

Należy oczekiwać, że większa liczba zwycięskich koalicji sprzyja efektywności głosowania większościowego. Zwiększenie więc udziału minimalnych koalicji sprawi, że wzrośnie liczba państw, które będą mogły efektywnie szantażować swych partnerów koalicyjnych, co będzie sprzyjało promowaniu partykularnych (narodowych) stanowisk w procesie legislacyjnym. Wzrost liczby minimalnych koalicji blokujących zmniejszy w oczywisty sposób efektywność procesu decyzyjnego. Zakłóceniom w procesie legislacyjnym sprzyja szczególnie wzrost liczby najmniejszych koalicji blokujących, ponieważ tego typu koalicje można bardzo łatwo kreować w doraźnych celach.

Tabela 4. Efektywność głosowania w UE-15

	Stare wagi (bez 62 %)	Stare wagi (przy 62 %)	Nowe wagi (bez 62 %)	Nowe wagi (przy 62 %)
<i>Sila legislacyjna:</i>				
Zwycięskie koalicje	7,78%	7,67%	8,26%	8,22%
Minimalne zwycięskie koalicje	6,67%	6,70%	7,14%	7,16%
Średnia liczba członków w minimalnej zwycięskiej koalicji	10,53	10,55	10,38	10,39
<i>Sila blokowania:</i>				
Blokujące koalicje	92,22%	92,33%	91,74%	91,78%
Minimalne blokujące koalicje	18,63%	51,68%	19,98%	52,58%
Średnia liczba członków w minimalnej blokującej koalicji	5,78	6,91	5,93	6,94
Liczba minimalnych blokujących koalicji liczących 3, 4, 5 lub mniej członków	10/10/2253	37/37/2613	38/38/2097	53/53/2560

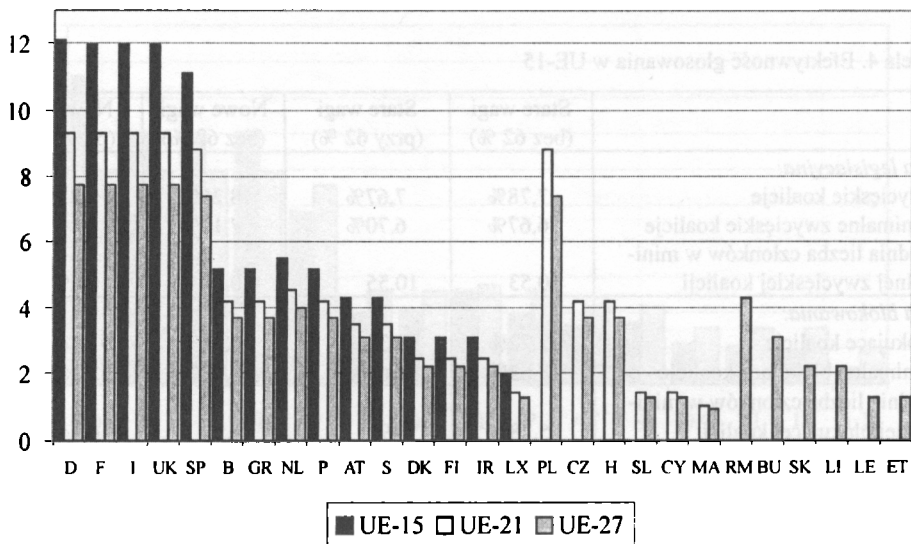
Wyniki analizy dotyczącej obszaru piętnastki (UE-15) przedstawia tabela 4. Wprawdzie zmiany w obrębie zwycięskich koalicji są nieznaczne, jednak widać wyraźnie, że wpływ Traktatu nicejskiego na zachowania blokujące jest uderzający²⁸. Udział minimalnych koalicji blokujących rośnie do przeszło 50% wszystkich koalicji po zastosowaniu reguły 62%. Jest to zbieżne z prezentowanymi już wyżej wynikami – wzrost siły blokowania dotyczy głównie dużych krajów, które są głównymi beneficjentami wprowadzenia kryterium populacyjnego. Co więcej, rośnie także ilość najmniejszych koalicji blokujących. Efekt ten wynika jednak z

²⁸ Istnieje tylko 15 zwycięskich koalicji, które zmieniają się w przegrane po wprowadzeniu nowych wag i kryterium populacyjnego, jeśli reguła 62% nie znajduje zastosowania. Lista takich koalicji zob. Felsenthal, Machover (2001), s. 438.

nowego rozkładu wag głosów, wzmocnionego dodatkowo wpływem reguły 62%. Na wprowadzeniu ustaleń Traktatu nicejskiego skorzystają zwłaszcza koalicje blokujące złożone z 3 oraz 4 członków.

5.2. Wpływ rozszerzenia na rozkład sił

Analiza efektów rozszerzenia będzie się koncentrować na zmianach indeksów siły wynikających ze wzrostu liczby członków. Ponieważ w przypadku krajów akcesyjnych nie można mówić o „starych” wagach ani o sytuacji sprzed Nicei bez kryterium populacyjnego, przeto względy te zostaną pominięte w rozważaniach. W celach analitycznych wyodrębnimy trzy obszary Wspólnoty: obecną piętnastkę (UE-15), Unię rozszerzoną o Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Cypr i Maltę (UE-21) oraz Wspólnotę powiększoną o wszystkie kraje kandydujące (UE-27).

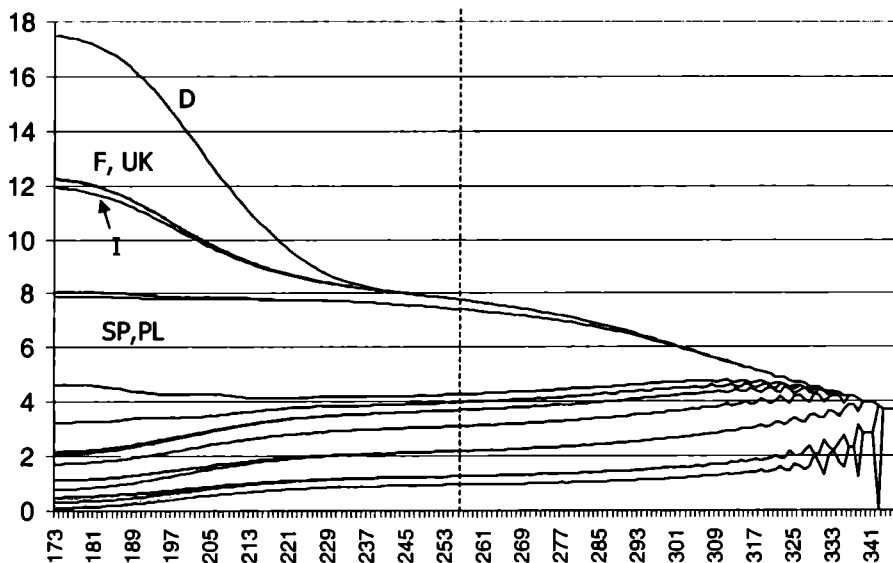


Rys. 7. Indeksy sił w rozszerzonej Unii

Przebieg znormalizowanych indeksów Banzhafa dotyczących trzech analizowanych struktur unijnych w warunkach nowego rozdziału wag głosów i przy zastosowaniu kryterium populacyjnego przedstawia rys. 7. Z oczywistych względów każde rozszerzenie Wspólnoty wiąże się ze spadkiem sił poszczególnych członków. W UE-15 Niemcy odnoszą nieznaczne korzyści z wprowadzenia reguły 62%. Takich zysków nie da się odnotować w obszarze UE-21 lub UE-27, na pewno nie przy dokładności dwóch miejsc po przecinku. Ponadto, podczas gdy indeks siły dużych krajów jest większy niż udział głosów danego kraju w UE-15, w obszarze UE-21 i UE-27 zależność ta jest dokładnie odwrotna. Analogicznie, w przypadku mniejszych krajów indeks siły przekracza udział głosów w warunkach UE-21 i

UE-27 i jest niższy od udziału głosów w warunkach UE-15. Spadek siły odnotowany przez duże państwa w rezultacie rozszerzenia Unii do 27 członków jest znacząco większy niż w przypadku małych krajów (z wyjątkiem Luksemburga). W pierwszej grupie spadek wynosi 35%, podczas gdy w grupie małych państw redukcja mieści się w przedziale 27-28%. Rozszerzenie Unii z 21 do 27 członków będzie dla Polski znacznie dotkliwsze niż dla pozostałych członków przyjętych w pierwszej z analizowanych faz akcesyjnych (-16%, wcześniej -11%).

Wpływ różnych pułapów kwalifikowanej większości na indeksy siły przy wartości kryterium populacyjnego ustalonej na poziomie 62% prezentuje rys. 8 (podobnie jak rys. 4). Redukcja pułapów kwalifikowanej większości (nawet do dwóch trzecich poziomu) nie przyniesie znaczącego zmniejszenia rozpiętości siły między Niemcami a pozostałymi dużymi krajami. A zatem kryterium populacyjne w warunkach UE-27 staje się praktycznie zbędne.



Rys. 8. Indeksy sił dla UE-27, reguła 62%, zmienne wymogi kwalifikowanej większości

Analiza sił blokowania daje zupełnie inne wyniki. Wprawdzie wszystkie państwa tracą siłę w wyniku rozszerzenia Wspólnoty, ale straty te na poziomie indywidualnym różnią się dość znacząco. Siła blokująca Niemiec jest zredukowana o zaledwie 8%. Dla kontrastu należy podać, że pozostałe duże kraje tracą ok. 18% indeksu siły. Najbardziej dotkliwe straty odnotowujemy w przypadku mniejszych krajów, tracących 40% lub więcej indeksu siły blokowania. Podobne wyniki można dostrzec w przypadku krajów akcesyjnych pierwszej fazy po rozszerzeniu Wspól-

noty z 21 do 27 członków. Podczas gdy Polska traci 11%, indeks siły Czech i Węgry spada o 15%, niewielka zaś Malta traci aż 40%.

Przyjrzyjmy się teraz wpływowi rozszerzenia na efektywność procesu decyzyjnego (zob. tab. 5). Zgodnie z oczekiwaniami, udział zwycięskich koalicji spada, natomiast koalicji blokujących rośnie. Zastanawiające jest to, że udział zwycięskich koalicji drastycznie spada do 1,1% (obszaru UE-21), ale rośnie ponownie do 1,83% (UE-27). Wprawdzie liczba koalicji blokujących wzrasta, udział minimalnych koalicji blokujących spada po rozszerzeniu. Rośnie także średnia liczba członków w minimalnych koalicjach blokujących. Jednocześnie obserwujemy redukcję liczby koalicji składających się z 3 i 4 członków oraz wzrost liczby koalicji złożonych z 5 członków. Tworzenie się zwycięskich koalicji jest zatem jeszcze bardziej utrudnione, chociaż równie trudne staje się formowanie koalicji blokujących. Spadek ten jest szczególnie wyraźny w przypadku najmniejszych koalicji, które praktycznie zostają wyparte z gry. Przestaje obowiązywać zasada, że dwa duże i dwa małe kraje (lub jeden mały kraj przy zastosowaniu kompromisu z Jo-aniny) mogą skutecznie zablokować propozycję. Zablokowanie projektów siłą koalicji złożonej z 3 lub 4 członków w warunkach UE-27 będzie możliwe tylko w przypadku porozumienia dużych krajów, obowiązkowo z udziałem Niemiec. Możliwe koalicje blokujące to: Niemcy, Wlk. Brytania, Francja lub Niemcy, Wlk. Brytania, Włochy lub Niemcy, Francja, Włochy. W tych trzech przypadkach siła blokująca wynika z reguły 62%. Bez tego kryterium żadna koalicja licząca 3 lub 4 członków nie ma siły blokowania.

Tabela 5. Efektywność głosowania w UE-15

	UE-15		UE-21		UE-27	
	(bez 62 %)	(przy 62 %)	(bez 62 %)	(przy 62 %)	(bez 62 %)	(przy 62 %)
<i>Siła legislacyjna:</i>						
Zwycięskie koalicje	8,26%	8,22%	3,64%	3,64%	2,03%	2,03%
Minimalne zwycięskie koalicje	7,14%	7,16%	1,10%	1,10%	1,83%	1,83%
Średnia liczba członków w minimalnej zwycięskiej koalicji	10,38	10,39	14,50	14,50	18,50	18,50
<i>Siła blokowania:</i>						
Blokujące koalicje	91,74%	91,78%	96,36%	96,36%	97,97%	97,97%
Minimalne blokujące koalicje	19,98%	52,58%	12,48%	47,13%	7,02%	41,76%
Średnia liczba członków w minimalnej blokującej koalicji	5,93	6,94	8,03	9,69	9,92	12,50
Liczba minimalnych blokujących koalicji liczących 3/4/5 lub mniej członków	38/38/ 2097	53/53/ 2560	20/20/ 5850	20/20/ 6071	0/0/ 6568	3/3/ 6184

6. Wnioski

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wpływ reform Traktatu nicejskiego na kwalifikowaną większość głosów. Najbardziej dobitnym rezultatem analizy jest rozbieżny wpływ nowego kryterium populacyjnego na rozkład sił konstruktywnych i destruktywnych. Podczas gdy zmiany w sile konstruktywnej, kształtującej politykę legislacyjną, są nieznaczne, zależność przebiegów indeksów siły destruktywnej (blokowania decyzji legislacyjnych) od nowej reguły 62% jest bardzo wyraźna. Nowa reguła różnicuje także rozkład sił w rozszerzonej Unii. Jednak w warunkach rozszerzonej Unii formowanie małych koalicji blokujących będzie utrudnione.

Literatura

- Baldwin R.E., Berglöf E., Giavazzi F., Widgren M. (2001), *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?* Monitoring European Integration 11, London.
- Berg S., Perlinger Th. (2000), *Connected Coalitions, Polya Sequences and Voting Power Indices*, „Homo oeconomicus” vol. 16, s. 391-403.
- European Convention (2002), *Legislative Procedures (Including the Budgetary Procedure): Current Situation*, CONV 216/02 (24. July 2002).
- Fedeli S., Forte F. (2001), *Voting Powers and the Efficiency of the Decision-Making Process in the European Council of Ministers*, „European Journal of Law and Economics” vol. 12, s. 5-38.
- Felsenthal D.S., Machover M. (2001), *The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting*, „Social Choice and Welfare” vol. 18, s. 431-464.
- Garrett G., Tsebelis G. (1999a), *Why Resist the Temptation to Apply Power Indices to the European Union?* „Journal of Theoretical Politics” vol. 11, s. 291-308.
- Garrett G., Tsebelis G. (1999a), *More Reasons to Resist the Temptation of Power Indices in the European Union*, „Journal of Theoretical Politics” vol. 11, s. 331-338.
- Holler M.J., Widgren M. (1999a), *The Value of a Coalition is Power*, „Homo oeconomicus” vol. 15, s. 497-511.
- Holler M.J., Widgren M. (1999b), *Why Power Indices for Assessing European Union Decision-Making?* „Journal of Theoretical Economics” vol. 11, s. 321-330.
- Hosli M. (1996), *Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” vol. 34, s. 255-273.
- Hosli M. (2000), *Coalition Formation and Voting in the Council of the European Union*, „Homo oeconomicus” vol. 17, s. 32-55.
- Inter-Governmental Conference (2000), *Stimmenwägung im Rat [Voting weights in the Council]*, CONFER 4796/00 (9. November 2000).
- Kirman A., Widgren M. (1995), *European Economic Decision-Making Policy: Progress or Paralysis?* „Economic policy” no. 21, s. 423-460.
- Kliemt H. (1982), *A Philosophical View of Power*, [w:] Holler M.J. (ed.), *Power, Voting, and Voting Power*, Würzburg, s. 54-64.
- König Th., Bräuninger Th. (2000), *Decisiveness and Inclusiveness: Two Aspects of the Intergovernmental Choice of European Voting Rules*, „Homo oeconomicus” vol. 17 s. 107-123.

- Miller N.R. (1982), *Power in Game Forms*, Holler M.J. (ed.), *Power, Voting, and Voting Power*, Würzburg, s. 33-51.
- Moberg A. (2002), *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40, s. 259-282.
- Nurmi H. (2000), *Game-Theoretical Approaches to the EU Institutions: An Overview and Evaluation*, „Homo oeconomicus” vol. 16, s. 363-389.
- Nurmi H., Meskanen T. (1999), *A Priori Power Measures and the Institutions of the European Union*, „European Journal of Political Research” vol. 35, s. 161-179.
- Nurmi H., Meskanen T., Pajala A. (2000), *Calculus of Consent in the EU Council of Ministers*, „Homo oeconomicus”, vol. 17, s. 85-106.
- Peters T. (1996), *Voting Power after the Enlargement and Options for Decision Making in the European Union*, „Aussenwirtschaft” vol. 51, s. 223-243.
- Steunenberg B. (2001), *Enlargement and Institutional Reform in the European Union: Separate or Connected Issues?*, „Constitutional Political Economy” vol. 12, s. 351-370.
- Steunenberg B., Schmidtchen D., Koboldt Ch. (1999),: *Strategic Power in the European Union – Evaluating the distribution of Power in Policy Games*, „Journal of Theoretical Politics” vol. 11, s. 339-366.
- Theurl Th., Meyer E.C. (2001), *Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union, integration-spolitische Strategien und aktuelle Entwicklungsperspektiven [Institutional Foundations of the European Union, Integration Strategies and Current Perspectives on Future Development]*, [w:] Theurl Th., Ohr R. (Hrsg.): *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik [Compendium European Economic Policy]*, München.
- Tsebelis G., Yatağan X. (2002), *Veto Players and Decision-Making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40, s. 283-307.
- Widgren M. (1995), *Probabilistic Voting Power in the EU Council: The Cases of Trade Policy and Social Regulation*, „Scandinavian Journal of Economics” vol. 97, s. 345-356.
- Wilming C. (1995), *Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union [Institutional consequences of European Union enlargement]*, Baden-Baden.
- Winkler G.M. (1998), *Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement*, „Journal of Common Market Studies” vol. 36, s. 391-404.

DECISION POWER IN THE EUROPEAN COUNCIL – THE IMPACT OF EU ENLARGEMENT

Summary

The Council of the European Union plays a prominent role in the decision making process of the European Community. Although the European Parliament recently gained legislative strength by the extended application of the co-decision procedure, the Council remains the most influential body within the Community's institutional system. According to the prescriptions of the act's legal base Council decisions are adopted either unanimously or by qualified majority. While power in unanimous decisions is distributed equally, the individual member state's influence diverges in qualified majority voting have always been an intensively disputed issue, the recently resurfaced in the debates preceding the adoption of the Nice Treaty.

This paper attempts to elucidate the effects of the Nice Treaty's new regulations on qualified majority voting in the Council of the European Union by applying power measure indices. The analy-

sis will focus on two aspects: the impact of new voting weights and the required population quota in todaz's 15 member union and the consequences of enlargement on voting power in the future.

After briefly reviewing problems and methods of measuring power in section two, the Community's legislative decision procedures will be described in section three. Then section four will present the contents of the Nice Treaty with respect to voting in the Council. Finally the analysis of voting power is carried out in section five.