

Czy Polska dyplomacja strzeli gola do własnej bramki?
Rozważania nad obroną Nicei i reguła Penrose'a.

Maciek Jastrzebiec-Pyszynski

Szczyt w Brukseli w grudniu ubiegłego roku był wydarzeniem przywodzącym na myśl I wojnę światową: naprzeciwko siebie okopały się z jednej strony Francja i Niemcy z drugiej Polska i Hiszpania. Chyba jedynie ten ostatni kraj był skory do kompromisu. Propozycja Konwentu podzieliła dużych i większych na dwa obozy, z których każdy swoje argumenty uważał za ostateczne i niepodważalne. Sprawa dotknęła pryncypiów Unii Europejskiej, a jak to z podstawowymi zasadami kompromis jest bardzo trudny i zazwyczaj lekko zgnily. Propozycjom przedstawionym przez prezydencję włoską brakowało punktu odniesienia, generalnej zasady, na której można by 'sprawiedliwie' podzielić głosy w Radzie Ministrów, gdy ta podejmuje decyzje tzw. kwalifikowaną większością głosów. By lepiej zrozumieć, co powoduje taką konfrontację krajów 'średnio-dużych' (jak Polska) z dużymi i tym największym (mowa oczywiście o Republice Federalnej Niemiec) należy przeanalizować różnice pomiędzy traktatem z Nicei a propozycją traktatu konstytucyjnego przygotowanego przez Konwent. To, co uderza przy bliższym przyjrzeniu się tym propozycjom, to brak w każdej z nich głębszego zrozumienia zasad wypracowanych przez połączone siły profesorów matematyki i politologii. Chodzi tu o tzw. regułę Penrose'a, która mimo swej prostoty jakos nie przedostała się dotąd na salony dyplomatyczne. Mówi ona, iż siła głosowania krajów o różnej liczbie mieszkańców w organizacjach międzynarodowych lub organach o charakterze nieunitarnym powinna być proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego ich ludności. Zanim jednak spróbujemy ją zastosować do naszego problemu należy się pewna dawka historii najnowszej. O co stały w szranki dyplomacji krajów o tak różnych interesach?

Chodzi oczywiście o realny czy iluzoryczny podział władzy. Jak dużą siłę powinny mieć kraje by poprzeć lub zablokować propozycje Komisji Europejskiej i jak ewentualny podział głosów wpłynie na funkcjonowanie Unii po majowym rozszerzeniu. By uspokoić nadwrażliwych eurosceptyków nadmienię tylko że propozycje z Nicei będą i tak obowiązywać przynajmniej do końca 2006, czyli do ewentualnej ratyfikacji nowego traktatu. Co jednak nie zostało do końca wyartykułowane jest obawa, iż nieczytelny i bardzo ostrożny kompromis z Nicei stanie się powodem blokady w podejmowaniu decyzji! I co potwierdzają wyliczenia matematyków obawy te mają poważne podstawy teoretyczne. Postawa Polski wynika bardziej ze sposobu, w jaki propozycja Giscarda d'Estaing'a została uznana za obowiązujące credo mające oznaki zdroworozsądkowego kompromisu pomiędzy z jednej strony rolą każdego z państw-członków UE, a z drugiej z wzięcia pod uwagę demokratycznej zasady, iż obywatele powinni mieć równe prawo głosu. Jakie propozycje rozwiązania tego 'węzła gordyjskiego' zaproponowała dyplomacja członków UE?

Z jednej strony projekt przygotowany przez Konwent pod kierunkiem Valerego Giscarda d'Estaing opierający się na zasadzie tak zwanej podwójnej większości (propozycja przechodzi, gdy popiera ją 50% krajów oraz 60% ludności). Z drugiej

strony borykamy się ze spadkiem po nieszczęsnym szczycie w Nicei, któremu przewodniczył inny Francuz - Jacques Chirac (jako głowa kraju, który sprawował przewodnictwo w drugiej połowie 2000 roku). Protokół dołączony do traktatu nicejskiego zawierał zasadę potrójnej większości (50% krajów, 74% tak zwanych głosów ważonych oraz 62% ludności).

Nie ma miejsca na łamach tego artykułu tłumaczyć regul posługiwania się głosami ważonymi Zainteresowanych odsyłam do wielu pozycji na temat Unii Europejskiej, które przybliżają ten mechanizm. Generalnie chodzi o to by decyzje zapadały z poszanowaniem zasad demokracji, ale równocześnie by kraje najludniejsze nie mogły zdominować tych mniejszych. Ta zasada obowiązuje od Traktatu Rzymskiego jednakże kolejne rozszerzenia zwiększały ilość krajów mniejszych, co naturalnie umniejszało siłę oddziaływania krajów takich jak Niemcy czy Francja. Właśnie to nakłoniło przywódców Unii do zweryfikowania metody ważenia głosów podczas Konferencji Miedzyrządowej zakończonej w Nicei 11 grudnia 2000 roku.

Czytelnikom należy się jednak wyjaśnienie skąd w traktacie nicejskim znalazła się nowa formuła nakazująca by za daną decyzją opowiedziały się kraje reprezentujące 62% ludności. Wynikało to z upartego stanowiska Francji, która domagała się by Niemcy dysponowały taką samą ilością głosów w Radzie Ministrów jak ojczyzna de Gaulle'a, pomimo tego że ludność Niemiec jest o 23 miliony większa od jej zachodniego sąsiada. Oba kraje uzyskały po 29 głosów, podczas gdy Hiszpania i Polska 27. Przypomnę tylko że ludność Polski jest o 20 milionów mniejsza od francuskiej.¹ Formuła dodana przez Jacquesa Chiraca na zakończenie szczytu miała uspokoić Niemcy, iż w każdym głosowaniu większość głosów będą mogli użyć procentu ludności (same stanowić będą 18% Unii liczącej 25 państw) do zablokowania niekorzystnych decyzji, jeżeli przekonają jeszcze kraje reprezentujące brakujące 20% (np. Francję i Włochy). Jak określił to jeden z dyplomatów Nicei oznacza jednogłośnie minus trzy. Tak więc zasada ta została Niemcom podana niejako na otarcie łez, z drugiej strony jednak komplikując cały system i powodując próby jego uproszczenia. Powołany w grudniu 2001 Konwent, któremu postawiono za zadanie uproszczenie funkcjonowania Unii z dużymi oporami zaakceptował prostszą zasadę, która opiera się na Nicei, ale jednocześnie pozbawia ją jednego z najważniejszych mechanizmów wyrównujących siłę głosów. Chodzi o ważenie głosów.

Czy Polska powinna umierać za utrzymanie skomplikowanego systemu, będącego rezultatem nocnych targów w Nicei? Tak, jeżeli gwarantowałby on nam dobrobyt i wpływ na decyzje najsilniejszej gospodarki świata. Tak, jeżeli system ten byłby akceptowany przez pozostałych uczestników i zapewniał jasne reguły gry. Problemem jest jednak to, że tak nie jest. Problemem Nicei jest nie tylko jej skomplikowanie, co spore utrudnienie dla podejmowania decyzji. W rozszerzonej Unii o rozbieżnych interesach łatwo będzie zgromadzić grupę państw blokujących konkretną decyzję. Należy przypomnieć że siła danego kraju nie oznacza jedynie możliwość blokowania decyzji, co przede wszystkim szansę na uchwalenie decyzji sprzyjających danemu krajowi. W opinii wielu specjalistów interes Polski leży w sprawnym funkcjonowaniu Unii oraz w sprawnej Komisji, która ze swej natury sprzyja krajom mniejszym,

¹ RFN- 82 mln mieszkańców, Francja – 59mln, Polska 38.6 mln.

tworząc jednolite ramy działania. Jak obliczyli to dwaj naukowcy, w artykule opublikowanym na stronach belgijskiej organizacji pozarządowej (European Policy Centre)² szanse na uchwalenie ustawy po rozszerzeniu do 25 członków spadają z 1:12 do 1:27. Zainteresowanych odsyłam do bardzo frapującego artykułu (niestety osoby znające język angielski). To, co jednak stało się głównym argumentem wielu artykułów prasowych jest to, iż Nicea, jest niesprawiedliwa względem Niemiec. Prasa zachodnia wskazuje nie tyle na ten efekt uporu Francji, co na to, iż kraj o dwa razy większej ludności niż Polska ma jedynie 2 głosy więcej. I co jest przedmiotem pewnej manipulacji, mało kto wspomina o Francji czy Wielkiej Brytanii, chociaż o wiele mniej liczne, mają taką samą siłę jak ministrowie z Berlina.

Czy więc utrzymanie systemu nicejskiego, nawet, jeżeli byłoby to możliwe jest w polskim interesie? Czy rzeczywiście pozycja Niemiec w tym systemie jest akceptowalna w rozszerzonej Unii? Sprawa głosowania jest ostatnią przeszkodą dla podpisania Traktatu Konstytucyjnego przygotowanego przez Konwent i dopracowanego w trakcie Konferencji Międzyparlamentarnej. Czy system zaproponowany przez Konwent jest rzeczywiście sprawiedliwy?

Autorzy wspomnianego artykułu mają co do tego poważne wątpliwości. Ustosunkowując się do sposobu podziału głosów używają oni naukowego wzorca, wymyślonego przez angielskiego naukowca Lionela Penrose'a (siła głosowania krajów powinna być proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego ich ludności). Tak ustalona zasada wydaje się wprost stworzona dla rozwiązania naszego dylematu. Dla przykładu na przykład Hiszpania, której ludność jest cztery razy większa od ludności Belgii powinna mieć dwa razy więcej głosów. Specjalistom pozostawiam konkretne obliczenia. Jak podają autorzy na podstawie własnych obliczeń wagi głosów przydzielone w Nicei w wyniku wielogodzinnych targów tworzą system w miarę odpowiadający ustaleniom reguły Penrose'a. Niestety upór Francji sprawił, iż Niemcy mają znacznie niższą liczbę głosów. Z drugiej strony zawyżony jest udział Luksemburga, Malty i Cypru. Waga głosów Polski i Hiszpanii jest trochę większa niż wynikałoby to ze ścisłego rachunku. Problemem pozostaje jednak to, iż próg ustalony dla uchwalenia ustawy został ustalony za wysoko.

Dla porównania jak w świetle reguły Penrose'a przedstawiają się zmiany zaproponowane przez Konwent. Relatywna siła głosów czterech największych krajów: Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Niemiec, a w szczególności tych ostatnich jest znacznie większa niż wynikałoby to z zasady jeden wyborca, jeden głos. Podobnie w wyniku zastosowania reguły, iż za daną propozycją musi stać ponad połowa wszystkich państw, względna waga 6 najmniejszych państw ulega zwiększeniu. Co ciekawe najwięcej traci jednak nie Polska czy Hiszpania, ale kraje 10-milionowe: Grecja, Belgia, Portugalia oraz Czechy i Węgry. Co jest jednak zaletą propozycji Konwentu to nie tyle jego przejrzystość (i tak trzeba będzie przeliczyć kraje na głosy w oparciu o ludność), ale wysokie prawdopodobieństwo przyjęcia propozycji Komisji. Szanse na przejście wynoszą jak 5:17 (prawie 1:3) w Unii liczącej 25 państw i wzrastają do 2:7 po rozszerzeniu o Bułgarię i Rumunię. Czy jednak ograniczenie prawa weta do takich wielkości jest rzeczywiście

² Dan S. Felsenthal and Moshé Machover, Population and Votes in the Council of Ministers: Squaring the Circle, EPC Issue Paper No. 10, www.theepc.be (The Europe We Need – section)

usprawiedliwione i zapewnia legitymizację decyzji w krajach, którym nie udaje się zbyt często zablokować niekorzystnych decyzji? Wydaje się to wątpliwe.

Czy jest jakieś wyjście z tej patowej sytuacji? Ani utrzymanie Nicei, ani przyjęcie propozycji Konwentu nie jest w interesie naszego kraju. Nawet nie wspominać o negatywnej atmosferze, jaka otacza nasz kraj od momentu zablokowania szczytu w Brukseli. Wina nie leży jedynie i wyłącznie po polskiej stronie, ale to chyba nasz kraj ma najwięcej do stracenia. Przeciaganie decyzji nad systemem staje się głównym powodem blokowania nowego, bardziej czytelnego traktatu, który przecież współtworzyli polscy przedstawiciele³. Co powinna zaproponować polska delegacja?

Przede wszystkim konieczna jest inicjatywa dyplomatyczna, w której Polska przedstawi system głosowania oparty na sprawiedliwych zasadach, zbliżonych do reguły Penrose'a. Polska powinna zaproponować zwiększenie ilości głosów Niemiec, by zapewnić poparcie tego kraju dla ulepszonych zasad. Niemcy powinny mieć 19% głosów więcej niż Francja i 45% głosów więcej niż Polska i 2,8 razy tyle, co Grecja (biorąc pod uwagę te obliczenia powinno to być odpowiednio 34, 39 i 33 głosów). Wydaje się więc, iż jedna z propozycji Włochów przedstawiona w Brukseli, by Niemcy uzyskały 33 głosy jest w pełni usprawiedliwiona. To, że Niemcy jej także nie zaakceptowały wynika przede wszystkim z konieczności ułatwienia podejmowania decyzji w Radzie Ministrów. A to można uzyskać jedynie obniżając próg wymaganych głosów popierających. Aby w pewnej mierze zadośćuczynić racjom uczestników Konwentu i dać szansę rozszerzonej Unii próg ten należałoby obniżyć do 60% głosów ważonych. Przy tych warunkach szanse przejścia decyzji są jak 1:4, co wydaje się zdrowym kompromisem pomiędzy zwolennikami jak i przeciwnikami ułatwienia integracji.

Ostatnia kwestia pozostaje sprawą inwokacji. Przychyłam się tu jednak do opinii Lecha Walesy że samo wpisanie wartości chrześcijańskich do traktatu nie zmieni zasadniczo tego, w jaki sposób będzie on używany. Konstytucja jest przewodnikiem dla obywateli i chyba pasuje tu myśl z Pisma świętego by 'oddac Bogu, co boskie, a cesarzowi, co cesarskie'. Można by się pokusić jednak o zmianę cytatu, od którego zaczyna się Traktat. Cytat z Tukidydesa *'Nasz ustrój polityczny... jest zwany demokracją, ponieważ władza spoczywa w rękach nie mniejszości, ale najliczniejszych'* nie wydaje się najlepszym ucielesnieniem tego, czym jest Unia Europejska. Można by rozpisć konkurs wśród obywateli rozszerzonej Unii, lub przytoczyć jedną z ciekawych myśli Jeana Monnet, na otarcie leż Giscarda d'Estaing czy Jacquesa Chiraca. Wydaje się jednak właściwe by cytując otwierający preambule miał w sobie więcej ostrożności i pokory wobec historii Europy. Zdanie, które bardziej niż zasady większości akcentuje rolę instytucji szanujących różnorodność jej uczestników. Ze swej strony mam kilka propozycji: 'Zgoda buduje, nienawiść rujnuje' (Ezop), 'najgorsze rządy są lepsze od anarchii' (Ezop) czy może dosyć przewrotne 'Złe prawa są najgorszym rodzajem tyranii' (Edmund Burke). Nie wiem czy dla odmiany nie warto przemysleć inwokacji pozbawionej patosu i opartej na lekkiej ironii jak na przykład 'Demokracja jest przedsięwzięciem, które gwarantuje, że otrzymujemy nie lepsze rządy niż te, na które zasługujemy' (George Bernard Shaw) lub nawiązanie do starożytnych, 'Jeśli ktoś kocha wojnę domową, jest

³ W obradach Konwentu aktywnie uczestniczyli przedstawiciele polskiego rządu i parlamentu: minister Danuta Huebner, poseł Józef Oleksy i senator Edmund Wittbrodt oraz ich zastępcy: profesor Janusz Trzcinski oraz Marta Fogler i profesor Genowefa Grabowska.

pozbawiony wiezów rodzinnych, prawa i własnego miejsca' (Homer). Historia dostarcza wielu mądrych myśli, więc może warto pokusić się o debatę nad zdaniem otwierającym nowy Traktat. Integracja europejska była w dużej mierze odpowiedzią na II wojnę światową. Nie możemy o tym zapomnieć! Jedynym sposobem odpokutowania za przeszłość jest by zmienić przyszłość. Czy nie przypomina to postaci Jacka Soplicy albo Kmicica?

Co mogłaby przynieść taka inicjatywa naszemu krajowi? Przede wszystkim wzmocniłaby pozycję Polski jako konstruktywnego partnera na scenie europejskiej. Wielu komentatorów ze zdziwieniem przyjęło to że kraj, który jeszcze nie wstąpił do Unii już ustawia się w pozycji blokującego. Przejęcie inicjatywy jest szansą na honorowe wyjście z pata, w jakim się znajdujemy od zakończenia Konwentu. Co prawda można podważać propozycje Konwentu w sprawach instytucjonalnych, jako częściowo narzucone przez Prezydium w ostatnich dniach jego obrad. To jednak nie przekreśla tego, że po pewnych oporach spora ich część została zaakceptowana przez pozostałe kraje? Chyła się ku opinii że Traktat Konstytucyjny idzie w kierunku nadania Unii bardziej rozpoznawalnych rysów. Studenci i zainteresowani obywatele potrzebują klarownego dokumentu, na podstawie którego można powiedzieć, czym jest Unia i 'jak się ją je'. Warto by Traktat ten uporządkował dość chaotyczne zastępy 'acquis' spływające z Komisji, Rady i Parlamentu. Traktat Konstytucyjny niesie w sobie szansę bycia klarownym punktem odniesienia zarówno dla eurosceptyków jak i zwolenników dalszej integracji. Może udałoby się obalić część mitów na temat rozpasania władzy w Brukseli, ale również nadać pewne granice temu, co samowolnie narzucają prawnicy i specjaliści interpretując sprzeczne zasady i przepisy. Polska potrzebuje rozsądnej Europy, a Europa potrzebuje rozsądnego Polaka.

Czy Polacy dla zachowania głównych zasad Nicei są gotowi zaproponować zwiększenie ilości głosów Niemiec, w imię przede wszystkim rozsądku i pewnego szacunku dla zasad? Załóżę się, że z grona LPR padną natychmiast oskarżenia o zdradę narodowych interesów. Czy na przykład partia mająca w swojej nazwie prawo i sprawiedliwość wykaże się większym zrozumieniem polityki zagranicznej we wspólnocie, która przecież mamy tworzyć razem z naszym zachodnim sąsiadem? Dyskusja nad Centrum Wypędzonych w Berlinie nie ułatwia takiej wielkoduszności, ale nie obdarzając zaufaniem naszych partnerów nie oczekujemy, iż oni obdarzą nas. A właśnie szczyt w Brukseli zachwiał zaufanie w sukces integracji i zgodnej współpracy. Liczę też na to by po 'wpadce' lub 'prowokacji' Platformy Obywatelskiej i jej nieformalnego lidera⁴ (zapędziła ona Polskę w ślepa uliczkę), także ta partia przedłoży długofalowy interes naszego kraju nad taktykę polityczną.

Politykom takim jak Ignacy Paderewski, Józef Retinger czy Tadeusz Mazowiecki chodziło przecież o respekt i szacunek dla naszego kraju. Decyzja w sprawie przyszłego losu Polski i Traktatu Konstytucyjnego należy do rządu, ministerstwa spraw zagranicznych oraz opozycji. Czy Polska zdobędzie się na politykę z wizją, czy też będzie krążyć w chocholim tancu dookoła śródziemnomorskiego portu na południu Francji? Czy jest szansa na plan Millera, Cimoszewicza czy Kwasniewskiego? Czasu pozostało coraz mniej! Rozszerzenie nadchodzi wielkimi

⁴ Chodzi oczywiście o wypowiedź Jana Rokity 'Nicea albo śmierć' podczas debaty sejmowej, która nadała ton polskiej debacie przed szczytem w Brukseli.

krokami, a wizja Europy dwóch predkosci wywraca do góry nogami cały wysilek naszego kraju by 'nic o nas, bez nas'.

Maciek Jastrzebiec-Pyszynski jest doktorantem w Katedrze Europeistyki UJ. Zajmuje sie problemem legitymizacji Unii Europejskiej oraz rola Konwentu nad Przyszloscia Europy w tym procesie. Aktualnie przebywa na Uniwersytecie Walii jako Marie Curie Fellow w departamencie stosunków miedzynarodowych.