

***Polska powinna skorzystać z brytyjskiej interpretacji „Ioanniny”,
ale tym kompromisem mogą też posługiwać się Niemcy
– i to łatwiej niż my***

Umarliśmy za „Ioanninę”

PO 1 kwietnia 2017 roku Unią Europejską będzie rządził nie sekstet (Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Francja, Włochy plus Hiszpania i Polska), ale kwartet (bez Hiszpanii i Polski). Takie są między innymi faktyczne skutki „uzgodnionego mandatu negocjacyjnego”. Na podstawie tego dokumentu, przyjętego przez Radę Europejską po trzydziestu sześciu godzinach negocjacji w sobotę nad ranem 23 czerwca, konferencja międzyrządowa zredaguje ostateczną treść Traktatu reformującego, który zastąpi przyjęty 29 października 2004 r. traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, zablokowany później w referendum francuskim i holenderskim.

Od utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali 23 lipca 1952 r., aż do czasu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., obowiązywała podczas podejmowania decyzji przez Radę (początkowo nazywaną Specjalną Radą Ministrów) – przy kwalifikowanej większości – zasada degresywnej proporcjonalności. Faworyzowano małe państwa i w efekcie gwarantowano równowagę między małymi, średnimi i dużymi. Tak wyglądała „Europa Ojczyzn”, przeciwstawiana federacyjnej idei „Stanów Zjednoczonych Europy”. Dopiero traktat z Nicei (podpisany 26 lutego 2001 r.) dostosowując sposób podejmowania decyzji unijnych do dwudziestu siedmiu państw członkowskich, zmienił to, kładąc nacisk na preferowanie dużych i średnich państw. Skorzystała więc na Nicei obok Hiszpanii, również Polska. Można powiedzieć, że teraz Europą rządzi właśnie sekstet – nicejski system ważenia głosów pozwala tym państwom stosunkowo łatwo stworzyć koalicję konieczną do uzyskania większości kwalifikowanej (inna rzecz, że Polska dotychczas nie potrafiła stworzyć koalicji i nie wygrała żadnego ważnego głosowania, które byłoby sprzeczne z interesem największych państw członkowskich). Projekt konstytucji unijnej wyrzucił z tego dyktanda Polskę i Hiszpanię, gdyż preferował tylko kraje duże – poprzez zasadę podwójnej większości (liczby krajów i mieszkańców).

POLSCE udało się w Brukseli nie tylko odwiec do 2017 r. wprowadzenie w życie systemu podwójnej większości, ale też wynegocjowaliśmy hamulec bezpieczeństwa, oparty na tzw. kompromisie z Ioanniny. Było to, obowiązujące do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, porozumienie zawarte w 1994 r. w greckim mieście Ioannina, na wniosek Zjednoczonego Królestwa i Hiszpanii, dotyczące sposobu głosowania w Radzie po przyjęciu do Unii Europejskiej w 1995 r. Austrii i krajów skandynawskich. Duże państwa, dźwigające ciężar budżetu wspólnotowego, obawiały się, że będą przegłosowywane przez ciągle rosnącą liczbę względnie mało zaludnionych państw członkowskich. Chodziło więc o to, żeby po rozszerzeniu utrzymać dotychczasowe minimum dwudziestu trzech głosów do zablokowania uchwały w trybie procedury z art. 205 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Kompromis, osiągnięty podczas prezydencji greckiej na konferencji rządowej w miejscowości Ioannina, przybrał formę decyzji Rady (Dz.U. WE 1994 C 105, str. 4), która stanowiła, że w przypadku, gdy uchwała Rady przegłosowana większością kwalifikowaną

spotka się z opozycją dysponującą od dwudziestu trzech do dwudziestu sześciu głosów ważonych (czyli najwyżej o sześć mniej, niż jest potrzebne do zablokowania uchwały), Rada zrobi wszystko, co w jej mocy, aby w rozsądnym terminie i bez naruszania ważnych terminów, wynikających z traktatów lub prawa wtórnego, znaleźć zadowalające rozwiązanie, możliwe do przyjęcia co najmniej sześćdziesięcioma ośmioma głosami (zamiast, wymaganych przez Traktat ustanawiający WE, sześćdziesięciu dwóch głosów). Nieprzystąpienie Norwegii do Unii Europejskiej (w referendum odrzucono traktat akcesyjny) spowodowało konieczność wniesienia poprawek do kompromisu. Został on znowelizowany decyzją Rady z 1 stycznia 1995 r. nr 95/C 1/01. Do zastosowania postanowień kompromisu konieczna opozycja dysponująca dwudziestoma trzema–dwudziestoma pięcioma głosami. W takim przypadku powinna zostać osiągnięta – co istotne – „w rozsądnym terminie” – większość sześćdziesięciu pięciu głosów. Kompromis z Ioanniny został włączony do Traktatu amsterdamskiego (podpisanego 2 października 1997 r.) w deklaracji nr 50, dołączonej do protokołu dotyczącego organów w związku z rozszerzeniem.

IOANNINA” oznaczała tylko odwlekanie, bo w dłuższej perspektywie czasowej dwadzieścia trzy–dwadzieścia pięć głosów nie mogło udaremnić ostatecznie uchwały. Kompromis nie oznaczał prawa weta i nie rozstrzygał, co należy czynić, jeśli w toku dalszych negocjacji do porozumienia nie dojdzie. Artykuł 7 ust. 1 akapit 1 Regulaminy Rady stanowił, że państwa członkowskie mogą żądać zwykłą większością przeprowadzenia głosowania i w efekcie w ich rękach spoczywa odpowiedzialność terminu „rozsądny termin”. Jednak Londyn twierdził, że „Ioannina” w przypadku ciągłego niezyskanego kompromisu nakazuje odstąpić od decyzji.

Oparty na tym „kompromis brukselski”, zwany przez naszą delegację „polską mocą blokującą”, wygląda następująco: Na wniosek mniejszości państw członkowskich, Rada Unii Europejskiej odkłada – „na rozsądny czas” – decyzję popieraną przez większość – to po pierwsze, a po drugie – nie oznacza to prawa weta. Teraz nasi negocjatorzy mogliby wykorzystać wymienioną wcześniej brytyjską interpretację kompromisu z Ioanniny. Od listopada 2014 r. do marca 2017 r. do uruchomienia „Ioanniny” będzie trzeba sześć państw lub mniejszą ich liczbę, ale zamieszkałych przez co najmniej 130 mln osób. Później prognozy zostaną obniżone do pięciu państw lub 95 milionów. Niemcy ponieważ są bardziej ludne niż Polska, będą mogły łatwiej uruchamiać kompromis.

O ostatecznym kształcie „polskiej mocy blokującej” zadecyduje konferencja międzyrządowa. Obecna – portugalska – prezydencja chce, aby w październiku na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie traktat reformujący został przyjęty. Wtedy jeszcze jesienią mógłby się rozpocząć proces ratyfikacji nowego traktatu, tak by wszedł on w życie w 2009 roku.

Waldemar Gontarski