

WPLYW WYSTĄPIENIA ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA Z UNII EUROPEJSKIEJ NA SIŁĘ GŁOSU W RADZIE

Brytyjczycy opowiedzieli się w referendum 23 czerwca 2016 r. za wystąpieniem z Unii Europejskiej (dalej UE). Jedną z konsekwencji tej decyzji będzie zmiana siły państw w obecnym systemie głosowania w Radzie. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi w traktacie z Lizbony do podjęcia decyzji konieczne jest uzyskanie większości 65% liczby ludności i 55% liczby państw. Po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE liczba państw zmniejszy się z 28 do 27, a liczba ludności UE z 508 mln do 444 mln. Nastąpi także przepływ siły głosu pomiędzy państwami członkowskimi w Radzie oraz zmieni się pośrednia siła głosu ich obywateli.

W artykule badamy, w jakim stopniu zmieniają się powyższe relacje siły głosu na skutek wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE. Interesuje nas także, czy wydarzenie to przybliży do modelowego systemu, w którym pośrednia siła głosu obywateli wszystkich państw byłaby równa, czy od niego oddala.

W części pierwszej zostanie przedstawiony system równego wpływu, zwany także systemem pierwiastkowym, oraz obowiązujący system podwójnej większości (tzw. system lizboński) dla Unii składającej się z 28 państw (UE 28). Część druga zostanie poświęcona analizie formalnej siły głosu państw w Radzie po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, czyli dla UE 27. W części trzeciej zostanie omówiona zdolność państw do budowania w Radzie małych koalicji ściśle minimalnie blokujących i ściśle minimalnie wygrywających.

Do określenia siły głosu państw wykorzystano *Normalized Banzhaf Index* (NBI)¹ oraz *Preventive Power Index* (PPI)². NBI obrazuje udział danego państwa w ogólnej liczbie pozycji kluczowych wszystkich państw. Wskazuje prawdopodobieństwo, z jakim dane państwo znajdzie się w takiej sytuacji, kiedy od jego decyzji będzie zależało, czy dana propozycja na forum Rady zostanie przyjęta, czy też odrzucona. Państwo zajmuje pozycję kluczową wówczas, gdy koalicja wygrywająca po opuszczeniu jej przez to państwo przestaje być koalicją wygrywającą, a więc suma głosów jej członków jest mniejsza od prognozy decyzyjnego. NBI dla każdego gracza wyznacza się jako stosunek zajmowanych przez niego pozycji kluczowych do ogólnej ich lic-

¹ J.F. Banzhaf, „Weighted voting does not work: A mathematical analysis”, *Rutgers Law Review* 1965, t. 19, nr 2, s. 317–343; D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power. Theory and Practice, Problems and Paradoxes*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 1998, s. 32–51.

² J.S. Coleman, „Control of collectivities and the power of a collectivity to act”, w: B. Lieberman (red.), *Social Choice*, London 1971; przedruk w: J.S. Coleman, *Individual Interests and Collective Action: Selected Essays*, Cambridge University Press, London 1986, s. 204–206.

by. Z kolei PPI wskazuje, jaka jest szansa danego gracza, aby zablokować decyzję w danym gremium decyzyjnym. Jest on równy ilorazowi liczby pozycji kluczowych danego gracza w koalicjach wygrywających przez liczbę koalicji wygrywających.

SYSTEM RÓWNEGO WPŁYWU A SYSTEM PODWÓJNEJ WIĘKSZOŚCI

System równego wpływu, zwany także systemem pierwiastkowym, zmierza do zapewnienia wszystkim członkom określonej wspólnoty równej, pośredniej siły głosu, niezależnie od tego, czy są mieszkańcami państwa dużego, średniego czy małego. Wskazuje on, że wpływ każdego obywatela Unii Europejskiej na wynik głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie będzie taki sam, jeśli siła głosu danego państwa członkowskiego będzie w przybliżeniu proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby jego obywateli³. System ten opiera się na założeniu, że w Radzie obowiązuje dwupoziomowy schemat podejmowania decyzji. Każda osoba występuje jako obywatel tylko jednego państwa członkowskiego i wyraża swoją opinię na temat inicjatywy rozpatrywanej w Radzie, tak jakby robiła to w plebiscycie, w którym posiada jeden głos i może jedynie poprzeć zgłoszoną inicjatywę lub jej się sprzeciwić. Rozkład preferencji osób w poszczególnych państwach odnośnie do kwestii, które mogą być decydowane w Radzie, jest losowy. Przedstawiciel danego państwa w Radzie oddaje głos „za” lub „przeciw” zgłoszonej inicjatywie, kierując się wyłącznie wolą większości obywateli wyrażoną w plebiscycie. Przy spełnieniu powyższych założeń pośrednia siła głosu obywatela danego państwa członkowskiego będzie równa iloczynowi bezpośredniej siły głosu obywatela w plebiscycie oraz siły głosu jego reprezentanta w Radzie.

System równego wpływu opiera się na zasadzie reprezentatywności, tj. założeniu, że pośrednia siła głosu każdego obywatela, niezależnie z którego państwa członkowskiego on pochodzi, jest taka sama. Jest on uznany przez wielu badaczy za sprawiedliwy. Przypomnijmy, że w czerwcu 2004 r. czterdziestu uczonych z dziesięciu państw zajmujących się problematyką podejmowania decyzji wystosowało list otwarty do polityków europejskich, proponując oparcie systemu głosowania w Radzie na regule pierwiastka kwadratowego⁴. Ich postulaty nie zostały wówczas uwzględnione. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku występowania silnej korelacji preferencji

³ Na temat reguły pierwiastka kwadratowego (ang. *Penrose square root law*) zob. szerzej: D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power...*, s. 63–78; L.S. Penrose, „The elementary statistics of majority voting”, *Journal of the Royal Statistical Society* 1946, nr 109.

⁴ Zob. *Letter to the Governments of the EU Member States*, Scientists for a Democratic Europe, <http://www.wahlrecht.de/news/2004/12-openletter.pdf> (dostęp: 19.04.2016); R. Baldwin, M. Widgrén, „Winners and losers under various dual-majority voting rules for the EU’s Council of Ministers”, *CEPS Policy Brief* 2004, nr 50; D.S. Felsenthal, M. Machover, „Analysis of QM rules in the draft constitution for Europe proposed by the European Convention”, *Social Choice and Welfare* 2004, t. 23 (1); B. Plechanovová, „Draft constitution and the decision-making rule for the Council of Ministers of the EU – looking for alternative solution”, *European Integration online Papers (EIoP)* 2004, t. 8, nr 12; W. Kirsch, M. Machover, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Voting in the EU Council – A Scientific Approach*, <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdffiles/voting.pdf> (dostęp: 19.04.2016).

obywateli w poszczególnych krajach członkowskich przy jednoczesnej wyraźnej polaryzacji w preferencjach obywateli z różnych państw metoda ta może prowadzić do zjawiska „dyktatury” mniejszości⁵. Można zatem dojść do wniosku, że w sytuacji, kiedy społeczności w poszczególnych państwach są homogeniczne w zakresie preferencji, przy jednoczesnym występowaniu silnej polaryzacji preferencji pomiędzy poszczególnymi społecznościami, siła głosu państw w Radzie powinna być proporcjonalna do ich populacji. Jednak w takim wypadku nie byłoby potencjału pozwalającego na utworzenie ponadnarodowej wspólnoty, która zakłada zacieranie się różnic między wspólnotami narodowymi i polaryzację interesów według innych kryteriów niż podziały narodowościowe. Innymi słowy, system, w którym siła głosu danego państwa w Radzie jest proporcjonalna do liczby jego obywateli, byłby zrozumiałą, gdyby współpraca w Unii Europejskiej miała charakter wyłącznie międzyrządowy i przy założeniu istnienia trwałych i silnych różnic w preferencjach obywateli poszczególnych krajów członkowskich.

Jeżeli jednak preferencje obywateli w państwach członkowskich są rozproszone i nie występuje w nich silna korelacja, to system pierwiastkowy daje szansę, że podejmowane decyzje będą odzwierciedlać w większym stopniu preferencje obywateli UE⁶.

Zgodnie z wprowadzonymi w traktacie z Lizbony zasadami głosowania większością kwalifikowaną, które obowiązują od 1 listopada 2014 r., wagi głosu państw członkowskich są wprost proporcjonalne do liczby ludności. Do podjęcia decyzji, z inicjatywy Komisji Europejskiej lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wymagana jest podwójna większość – 55% państw i 65% liczby ludności, przy dodatkowym założeniu, że mniejszość blokująca obejmuje minimalną liczbę członków Rady reprezentujących ponad 35% ludności uczestniczących państw, powiększoną o jednego dodatkowego członka (w pełnym składzie Rady co najmniej cztery państwa)⁷. Głos państwa w Radzie jest skumulowany i niepodzielny, co oznacza, że za jego stanowiskiem zawsze stoi waga całej ludności państwa⁸. Do 31 marca 2017 r. obowiązywał okres przejściowy, polegający na tym, że państwo może wnioskować, by głosowanie odbywało się według nicejskiego systemu ważenia głosów⁹. Siła głosów została przedstawiona w tabeli 1.

⁵ D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power...*, s. 71–72.

⁶ Por.: W. Kirsh, „On Penrose’s square-root law and beyond”, w: M.J. Holler, H. Nurmi (red.), *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After*, Springer, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2013, s. 365–387.

⁷ Traktat o Unii Europejskiej, art. 16 ust. 3; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 238 ust. 2, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012.

⁸ Zob. szerzej J. Czapotowicz, „Demokracja a suwerenność w Unii Europejskiej”, w: K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

⁹ Protokół (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, art. 3 ust. 2, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012.

Tabela 1
Analiza systemu ważenia głosów w Radzie (tzw. system podwójnej większości)

Państwo UE	Liczba ludności	Udział w całkowitej liczbie ludności	Liczba pozycji kluczowych (η)	Normalized Banzhaf Index	Stosunek siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności (A)	A - 1
Niemcy	81 089 331	0,1593	22596065	0,1019	1,1193	0,1193
Francja	66 352 469	0,1304	18721721	0,0845	1,0252	0,0252
Zjednoczone Królestwo	64 767 115	0,1273	18325465	0,0827	1,0157	0,0157
Włochy	61 438 480	0,1207	17540493	0,0791	0,9982	-0,0018
Hiszpania	46 439 864	0,0912	13745229	0,0620	0,8997	-0,1003
Polska	38 005 614	0,0747	11243003	0,0507	0,8135	-0,1865
Rumunia	19 861 408	0,0390	8382835	0,0378	0,8391	-0,1609
Królestwo Niderlandów	17 155 169	0,0337	7752715	0,0350	0,8349	-0,1651
Belgia	11 258 434	0,0221	6421841	0,0290	0,8537	-0,1463
Grecja	10 846 979	0,0213	6329559	0,0286	0,8573	-0,1427
Republika Czeska	10 419 743	0,0205	6233077	0,0281	0,8613	-0,1387
Portugalia	10 374 822	0,0204	6222927	0,0281	0,8618	-0,1382
Węgry	9 855 571	0,0194	6106315	0,0276	0,8676	-0,1324
Szwecja	9 790 000	0,0192	6091487	0,0275	0,8684	-0,1316
Austria	8 581 500	0,0169	5819419	0,0263	0,8861	-0,1139
Bulgaria	7 202 198	0,0142	5509353	0,0249	0,9157	-0,0843
Dania	5 653 357	0,0111	5159793	0,0233	0,9680	-0,0320
Finlandia	5 471 753	0,0108	5118931	0,0231	0,9762	-0,0238
Słowacja	5 403 134	0,0106	5103491	0,0230	0,9794	-0,0206

Irlandia	4 625 885	0,0091	4928019	0,0222	1,0221	0,0221
Chorwacja	4 225 316	0,0083	4837807	0,0218	1,0498	0,0498
Litwa	2 921 262	0,0057	4542713	0,0205	1,1856	0,1856
Słowenia	2 062 874	0,0041	4347777	0,0196	1,3503	0,3503
Łotwa	1 986 096	0,0039	4330409	0,0195	1,3707	0,3707
Estonia	1 313 271	0,0026	4177525	0,0188	1,6261	0,6261
Cypr	847 008	0,0017	4071339	0,0184	1,9733	0,9733
Luksemburg	562 958	0,0011	4006721	0,0181	2,3821	1,3821
Malta	429 344	0,0008	3976187	0,0179	2,7069	1,7069
Suma	508 940 955		221642216	1		

Źródło: obliczenia własne. Dane o liczbie ludności na podstawie Decyzji Rady (UE, Euratom) 2015/2393 z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu we-
wnętrznego Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 332 z 18.12.2015.

W stosunku do wcześniejszych rozwiązań system ten preferuje państwa, które siłą swojego głosu budują głównie na jednym z dwóch kryteriów ważenia głosów: 55% państw lub 65% ludności UE. Korzystny jest zwłaszcza dla tych o największej liczbie mieszkańców, w szczególności Niemiec oraz czterech krajów członkowskich o najmniejszej liczbie ludności.

ZMIANA SIŁY GŁOSU PAŃSTW PO WYSTĄPIENIU ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA Z UNII EUROPEJSKIEJ

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE z 16 do 15 zmniejszy się próg liczby państw koniecznych do przyjęcia aktu. Przypomnijmy, że z sytuacją taką mieliśmy do czynienia przed akcesją Chorwacji, gdy Unia Europejska liczyła 27 członków. Przy 28 państwach próg wynosił 16 państw, czyli 57,14%, a przy 27 państwach będzie on wynosił 15, czyli 55,56%. Kryterium liczby państw będzie więc mogło być łatwiej spełnione, co oznacza, że wzrośnie znaczenie kryterium liczby ludności.

Jeszcze większy wpływ na system głosowania w Radzie będzie miało zmniejszenie liczby ludności Unii Europejskiej. Zjednoczone Królestwo, inaczej niż Chorwacja, jest państwem ludnym, z liczbą 65 mln ludności znajduje się na trzecim miejscu w UE pod względem populacji. Po jego wystąpieniu próg 65% liczby ludności UE obniży się z 331 mln do 289 mln osób. Oznacza to, że wzrośnie znaczenie państw ludnych w budowaniu koalicji wygrywających. Średnia populacja państwa członkowskiego spadnie z 18,1 mln do 16,4 mln, a więc o 1,7 mln, czyli ok. 10%. Zmiany ww. współczynników zostały zestawione w tabeli 2.

Tabela 2
Porównanie UE 28 i UE 27

Kryterium	UE 28 państw	UE bez Zjednoczonego Królestwa
Liczba państw	28	27
Liczba członków Rady potrzebna do przekroczenia progu 55% państw	16	15
Liczba ludności	508 mln	444 mln
Średnia liczba ludności państwa członkowskiego	18,1 mln	16,4 mln
Liczba ludności potrzebna do przekroczenia progu 65% populacji UE	331 mln	289 mln
Liczba ludności potrzebna do przekroczenia progu 35% populacji UE	178,13 mln	155,46 mln

Źródło: opracowanie własne.

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE nastąpi wzmocnienie siły głosu przede wszystkim pięciu państw członkowskich o największej populacji. W przy-

padku siły głosu mierzonej za pomocą NBI wzmocnieniu ulega pozycja przede wszystkim Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii oraz Polski, przy czym zmiana jest korzystna przede wszystkim dla rządów w Warszawie oraz Madrycie. W konsekwencji dla przyjęcia zgłoszonej inicjatywy w Radzie jeszcze większe znaczenie będzie miało uzyskanie poparcia państw o największej populacji. Nieznaczny wzrost siły głosu odnotowują również inne kraje członkowskie, których liczba ludności przekracza 5 400 000 osób. Z kolei pod względem zdolności do blokowania decyzji, mierzonej PPI, jedynie Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska zwiększają swoje możliwości w tym zakresie, nadal jednak zdolność Berlina do blokowania decyzji jest wyraźnie większa od pozostałych państw. Szczegółowe dane zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 4 prezentuje, w jaki sposób wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE wpłynie na pośrednią siłę głosu mieszkańców poszczególnych państw, jeśli za punkt odniesienia przyjmiemy system równego wpływu. W tym celu dla każdego z nich wyznaczono współczynniki stosunku siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności, czyli osób zamieszkujących w danym państwie.

Współczynniki stosunku siły głosu do pierwiastka z liczby ludności lub liczby obywateli zostały wyznaczone ze wzoru $(\eta S)/(Hs)^{10}$, gdzie:

η – liczba pozycji kluczowych państwa członkowskiego UE dla określonego systemu ważenia głosów;

H – suma pozycji kluczowych dla wszystkich państw członkowskich UE;

s – pierwiastek kwadratowy z liczby mieszkańców (rezydentów) państwa UE;

S – suma pierwiastków kwadratowych z liczby mieszkańców (rezydentów).

Jeżeli współczynnik będzie równy 1, oznacza to, że siła głosu państwa jest proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby jego mieszkańców. Z kolei jeśli przyjmuje on wartość mniejszą lub większą od 1, to określa odpowiednio skalę niedoszacowania lub przeszacowania siły głosu państwa w stosunku do pierwiastka kwadratowego z liczby jego mieszkańców. W systemie głosowania, w którym siła głosu wszystkich graczy jest proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby ich mieszkańców lub obywateli, współczynnik ten dla każdego z graczy przyjmuje wartość 1. Przykładowo jeżeli współczynnik siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców dla Malty wynosi 2,3789, oznacza to, że średnia siła głosu jej mieszkańca (rezydenta) jest prawie 2,4 razy większa, niż byłaby w systemie tzw. równego wpływu, oraz jest około dwóch razy większa od siły głosu mieszkańca Niemiec.

Wykres 1 obrazuje zmianę pośredniej siły głosu mieszkańców państw UE w wyniku Brexitu (zob. tabele 1 i 3). Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię zwiększa przeszacowanie siły głosu rezydentów Niemiec i Francji, prowadzi do przeszacowania siły głosu rezydentów we Włoszech, a średnia siła głosu mieszkańców Polski i Hiszpanii staje się bliższa pierwiastkowi kwadratowemu z liczby rezydentów. W przypadku wszystkich pozostałych państw współczynnik siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców się zmniejsza.

¹⁰ D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power...*, s. 167.

Tabela 3
Zmiana siły głosu państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną (mierzona *Normalized Banzhaf Index* oraz *Preventive Power Index*) po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE

Państwo	UE 28 państw		UE 27 państw po Brexicie		Zmiana w stosunku do UE 28 państw			
	NBI (%)	NBI (%)	NBI (%)	PPI (%)	NBI (%)	Zmiana w punktach procentowych	PPI (%)	Zmiana w punktach procentowych
Niemcy	10,19	74,44	11,89	78,45	1,70	2,28	4,01	5,11
Francja	8,45	61,68	9,96	65,67	1,51	15,15	3,99	6,07
Wielka Brytania	8,27	60,37	–	–	–	–	–	–
Włochy	7,91	57,79	9,25	61,02	1,34	14,45	3,23	5,30
Hiszpania	6,20	45,28	7,66	50,50	1,46	19,00	5,22	10,34
Polska	5,07	37,04	6,54	43,13	1,47	22,42	6,09	14,11
Rumunia	3,78	27,62	4,01	26,42	0,22	5,57	–1,20	–4,54
Holandia	3,50	25,54	3,70	24,42	0,20	5,53	–1,12	–4,58
Belgia	2,90	21,16	3,02	19,89	0,12	3,92	–1,27	–6,36
Grecja	2,86	20,85	2,97	19,57	0,11	3,75	–1,28	–6,55
Czechy	2,81	20,54	2,92	19,24	0,10	3,56	–1,30	–6,76
Portugalia	2,81	20,50	2,91	19,20	0,10	3,54	–1,30	–6,78
Węgry	2,76	20,12	2,85	18,79	0,09	3,30	–1,32	–7,05
Szwecja	2,75	20,07	2,84	18,74	0,09	3,27	–1,33	–7,08
Austria	2,63	19,17	2,70	17,79	0,07	2,66	–1,38	–7,76
Bułgaria	2,49	18,15	2,53	16,70	0,05	1,84	–1,45	–8,66

Dania	2,33	17,00	2,35	15,48	0,02	0,82	-1,52	-9,79
Finlandia	2,31	16,86	2,33	15,34	0,02	0,69%	-1,53	-9,94
Słowacja	2,30	16,81	2,32	15,29	0,01	0,64%	-1,53	-10,00
Irlandia	2,22	16,24	2,22	14,67	0,00	0,01%	-1,57	-10,69
Chorwacja	2,18	15,94	2,18	14,35	-0,01	-0,33	-1,59	-11,06
Litwa	2,05	14,97	2,02	13,32	-0,03	-1,54	-1,65	-12,40
Słowenia	1,96	14,32	1,91	12,63	-0,05	-2,46	-1,70	-13,42
Łotwa	1,95	14,27	1,91	12,57	-0,05	-2,55	-1,70	-13,52
Estonia	1,88	13,76	1,82	12,03	-0,06	-3,36	-1,73	-14,42
Cypr	1,84	13,41	1,77	11,66	-0,07	-3,94	-1,76	-15,06
Luksemburg	1,81	13,20	1,73	11,43	-0,08	-4,34	-1,77	-15,50
Malta	1,79	13,10	1,72	11,32	-0,08	-4,52	-1,78	-15,70
Średnio	3,57	26,08	3,7	24,43				

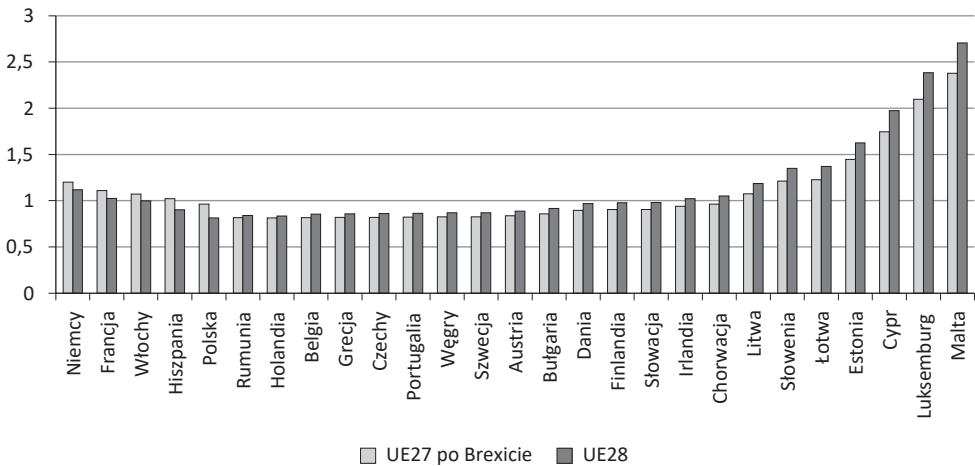
Źródło: obliczenia własne. Dane o liczbie ludności na podstawie Decyzji Rady (UE, Euratom) 2015/2393 z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 332 z 18.12.2015.

Tabela 4
Pośrednia siła głosu mieszkańców 27 państw UE po Brexicie

Państwo	Liczba ludności	Udział w całkowitej liczbie ludności	Liczba pozycji kluczowych (η)	<i>Normalized Banzhaf Index</i>	Stosunek siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności (A)	A – 1
Niemcy	81 089 331	0,1826	13 862 450	0,1189	1,1996	0,1996
Francja	66 352 469	0,1494	11 602 800	0,0996	1,1100	0,1100
Włochy	61 438 480	0,1383	10 781 652	0,0925	1,0719	0,0719
Hiszpania	46 439 864	0,1046	8 923 652	0,0766	1,0205	0,0205
Polska	38 005 614	0,0856	7 620 132	0,0654	0,9632	-0,0368
Rumunia	19 861 408	0,0447	4 667 788	0,0401	0,8162	-0,1838
Holandia	17 155 169	0,0386	4 315 106	0,0370	0,8119	-0,1881
Belgia	11 258 434	0,0253	3 514 460	0,0302	0,8162	-0,1838
Grecja	10 846 979	0,0244	3 457 710	0,0297	0,8181	-0,1819
Czechy	10 419 743	0,0235	3 398 484	0,0292	0,8205	-0,1795
Portugalia	10 374 822	0,0234	3 392 302	0,0291	0,8207	-0,1793
Węgry	9 855 571	0,0222	3 320 350	0,0285	0,8242	-0,1758
Szwecja	9 790 000	0,0220	3 311 336	0,0284	0,8247	-0,1753
Austria	8 581 500	0,0193	3 143 488	0,0270	0,8362	-0,1638
Bułgaria	7 202 198	0,0162	2 951 190	0,0253	0,8570	-0,1430
Dania	5 653 357	0,0127	2 735 522	0,0235	0,8966	-0,1034
Finlandia	5 471 753	0,0123	2 710 090	0,0233	0,9029	-0,0971

Słowacja	5 403 134	0,0122	2 700 556	0,0232	0,9054	-0,0946
Irlandia	4 625 885	0,0104	2 591 314	0,0222	0,9389	-0,0611
Chorwacja	4 225 316	0,0095	2 535 384	0,0218	0,9612	-0,0388
Litwa	2 921 262	0,0066	2 352 344	0,0202	1,0725	0,0725
Słowenia	2 062 874	0,0046	2 231 102	0,0191	1,2105	0,2105
Łotwa	1 986 096	0,0045	2 220 220	0,0191	1,2277	0,2277
Estonia	1 313 271	0,0030	2 125 120	0,0182	1,4451	0,4451
Cypr	847 008	0,0019	2 059 548	0,0177	1,7439	0,7439
Luksemburg	562 958	0,0013	2 019 018	0,0173	2,0970	1,0970
Malta	429 344	0,0010	2 000 204	0,0172	2,3789	1,3789
Suma	444 173 840	1,0000	11 6543 322	1,0000		

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 1

Zmiana stosunku siły głosu państw członkowskich do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności w wyniku wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE

Źródło: obliczenia własne.

W celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu pośrednia siła głosu mieszkańca (rezydenta) dla danego systemu ważenia głosów w Radzie jest zbieżna z tzw. systemem równego wpływu, obliczymy zróżnicowanie rozkładu za pomocą średniego odchylenia bezwzględnych współczynników stosunku siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców poszczególnych graczy od wartości tego współczynnika wynoszącej 1 (pełna proporcjonalność). Użyjemy wzoru:

$$D = \frac{\sum_{i=1}^N |x_i - 1|}{N}$$

gdzie:

x_i – wartość cechy dla i -tego elementu zbioru danych

N – łączna liczba obserwacji (liczebność zbioru danych).

Współczynnik D wskazuje, jak duża jest średnio dysproporcja między siłą głosu przedstawiciela pewnej społeczności w przykładowej Radzie a pierwiastkiem kwadratowym z liczby ludności reprezentowanych przez niego mieszkańców czy obywateli. Określa więc, o ile średnio siła głosu mieszkańca lub obywatela odchyła się bezwzględnie od systemu ważenia głosów, w którym siła głosu wszystkich mieszkańców lub obywateli jest równa (przy spełnieniu założeń wskazanych w artykule). Im wyższa wartość D , tym większe jest średnie, bezwzględne odchylenie stosunku siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców lub obywateli wszystkich graczy.

Dla 28 państw członkowskich UE i systemu nicejskiego $D = 0,1305$, a dla systemu podwójnej większości $D = 0,27$. W związku z tym, że średnia jest wrażliwa na występowanie skrajnych wartości badanej cechy, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku wyznaczania współczynnika D dla rozpatrywanych w artykule systemów ważenia głosów, obliczymy jego wartość po odrzuceniu czterech państw o skrajnych wartościach cechy (dwóch z najwyższą i dwóch z najniższą jej wartością). Wówczas dla systemu nicejskiego współczynnik $D_{-4} = 0,1072$, a dla systemu podwójnej większości $D_{-4} = 0,1850$. Z kolei po uwzględnieniu Brexitu dla 27 państw członkowskich UE w systemie podwójnej większości współczynniki te przyjmują wartość odpowiednio $D = 0,2505$ oraz $D_{-4} = 0,1690$. Oznacza to, że po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa rozbieżność systemu głosów ważonych w Radzie w stosunku do systemu równego wpływu nieco się zmniejszy, jednak nadal będzie zdecydowanie wyższa niż w systemie nicejskim.

ZDOLNOŚĆ DO BUDOWANIA KOALICJI ŚCIŚLE MINIMALNIE WYGRYWAJĄCYCH I BLOKUJĄCYCH

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE zmieni w zasadniczy sposób zdolność państw członkowskich do tworzenia koalicji ściśle minimalnie blokujących¹¹. Decyzje w Radzie przyjmowane są przede wszystkim w drodze konsensualnych negocjacji, a dążenie przez grupę państw do utworzenia koalicji blokującej jest sytuacją relatywnie rzadką. Są to jednak najczęściej przypadki, w których zapadające rozstrzygnięcia dotyczą ważnych interesów przynajmniej części krajów członkowskich, a groźba zablokowania decyzji w Radzie ma służyć uzyskaniu satysfakcjonujących ustępstw ze strony innych podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Sformowanie koalicji blokującej złożonej ze znacznej liczby członków Rady jest trudne, gdyż Komisja Europejska zazwyczaj stara się tak kształtować agendę, aby zapewnić wysokie prawdopodobieństwo przyjęcia zgłoszonej przez siebie inicjatywy legislacyjnej¹². Ponadto panująca w Radzie kultura polityczna piętnuje blokowanie decyzji przez mniejszość¹³.

W wyniku Brexitu zmieni się zdolność państw członkowskich do budowania w Radzie małych koalicji ściśle minimalnie wygrywających oraz blokujących. Trudniejsze stanie się zablokowanie decyzji wbrew stanowisku trzech państw o największej liczbie ludności, a także tandemu niemiecko-francuskiego. W tym ostatnim przypadku kluczowe znaczenie może mieć pozyskanie do koalicji Włoch.

¹¹ Koalicję blokującą nazywamy ściśle minimalną wówczas, gdy żadna z subkoalicji nie posiada równej jej sily głosu, tzn. nie może zagwarantować np. zablokowania decyzji lub jej przyjęcia.

¹² J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, New York 2006; M.A. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, Oxford 2003.

¹³ S. Novak, „Qualified majority voting from the Single European Act to present day: An unexpected permanence”, *Study & Research* 2011, nr 88, s. 19.

Tabela 5
Zdolność członków Rady do budowania koalicji ściśle minimalnie blokujących (SMB) w opozycji do wybranych państw¹⁴

Państwa, w opozycji do których budowana jest koalicja blokująca	UE 28					UE 27 po Brexicie		
	Minimalna liczba państw w koalicji SMB (k)	Liczba SMB składających się z 4 członków	Liczba SMB składających się z 5 członków	Liczba SMB składających się z 6 członków	Minimalna liczba państw w koalicji SMB (k)	Liczba SMB składających się z 4 członków	Liczba SMB składających się z 5 członków	Liczba SMB składających się z 6 członków
Niemcy, Francja	4	14	98	421	4	8	27	185
Niemcy, Włochy	4	29	54	436	4	13	25	414
Niemcy, Hiszpania	4	35	177	437	4	32	144	736
Niemcy, Polska	4	69	37	282	4	32	155	1131
Francja, Włochy	4	48	213	869	4	33	183	1086
Francja, Hiszpania	4	71	253	1174	4	132	159	576
Francja, Polska	4	80	219	1186	4	141	250	832
Włochy, Polska	4	91	283	1353	4	208	178	974
Włochy, Hiszpania	4	79	312	1306	4	199	80	567
Polska, Hiszpania	4	94	343	1886	4	317	289	755

Źródło: obliczenia własne.

¹⁴ Analizując dane w tabeli 4, należy mieć na uwadze, że zmniejszenie o jednego liczby członków Rady powoduje, iż liczba wszystkich możliwych kombinacji koalicji w tej instytucji spada o połowę.

Tabela 5 prezentuje zdolność państw do budowania małych koalicji ściśle minimalnie blokujących¹⁵, w sytuacji gdy inicjatywa Komisji Europejskiej cieszy się silnym poparciem dwóch członków Rady o dużej populacji. W przypadku pozostałych państw przyjęto za równie prawdopodobne oddanie głosu „za” lub „przeciw” przedstawionej inicjatywie. Wobec facylitowania procesu decyzyjnego przez Komisję, rotacyjną prezydencję oraz stałego przewodniczącego Rady Europejskiej mało prawdopodobne jest zbudowanie w Radzie koalicji blokującej o znacznej liczbie członków. W razie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE zdecydowanie trudniejsze będzie zbudowanie małej koalicji ściśle minimalnie blokującej w opozycji do Niemiec i Francji. Łatwiejsze stanie się jednak w takiej sytuacji uniemożliwienie powstania koalicji blokującej przez wyłuskiwanie kluczowych graczy koniecznych dla jej utworzenia. W analizowanych w tabeli 5 scenariuszach zwiększa się zdolność do budowania czwórkowych koalicji blokujących współtworzonych przez Niemcy, a zmniejsza się możliwość tworzenia takich koalicji w opozycji do Niemiec.

W wyniku Brexitu ulegnie również zmianie realna wielkość progu większości państw, konieczna do przyjęcia decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, w przypadku gdy dwa kraje członkowskie spośród: Niemiec, Francji, Włoch, Polski, Hiszpanii zechcą wnieść sprzeciw wobec propozycji Komisji Europejskiej. Stanowisko większości dużych państw członkowskich wyznacza ramy możliwego kompromisu w Radzie. Przyjęcie decyzji wbrew trzem krajom członkowskim o największej populacji jest nieprawdopodobne, chociaż teoretycznie możliwe.

Tabela 6 prezentuje minimalną liczebność koalicji ściśle minimalnie wygrywających¹⁶ dla decyzji podejmowanej w Radzie kwalifikowaną większością głosów, przy ważeniu głosów w tej instytucji zgodnie z systemem podwójnej większości i w przypadku, gdy dwa wybrane państwa zagłosują przeciwko inicjatywie Komisji Europejskiej. W stosunku do pozostałych państw założono, że równie prawdopodobne będzie zagłosowanie „za”, jak i „przeciw” bliżej nieokreślonej inicjatywie. W Radzie liczącej 28 członków istnieje możliwość zbudowania koalicji wygrywającej liczącej 16 członków, jeżeli w opozycji znajdą się dowolne dwa z sześciu państw o największej populacji.

W razie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE zbudowanie koalicji wygrywającej wbrew stanowisku Niemiec i Francji lub Niemiec oraz Włoch stanie się zdecydowanie trudniejsze. Realny próg większości państw wzrasta w takiej sytuacji do odpowiednio 19 i 18 członków Rady. Jeżeli jednak koalicja francusko-niemiecka pozyska dodatkowego sojusznika w postaci np. Holandii, Belgii, czy nawet Austrii lub Bułgarii, to liczba państw wymagana do utworzenia koalicji wygrywającej może wzrosnąć do ponad 20. Oznacza to, że w procesie selekcji i agregacji interesów przez Komisję Europejską, na etapie przygotowywania inicjatywy legislacyjnej, w praktyce niemożliwe stanie się promowanie rozwiązań sprzecznych z preferencjami tandemu francusko-niemieckiego – przynajmniej w istotnych dla

¹⁵ Koalicję nazwiemy ściśle minimalnie blokującą, jeżeli po opuszczeniu jej przez któregokolwiek członka stanie się ona koalicją przegrywającą.

¹⁶ Jeżeli koalicję ściśle minimalnie wygrywającą opuści chociaż jeden jej członek, to przestanie ona być koalicją wygrywającą.

Tabela 6

Minimalna liczba państw w koalicji wygrywającej, dla decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną, przy ważeniu głosów zgodnie z systemem podwójnej większości w przypadku sprzeciwu wybranych członków Rady

Państwa współtworzące opozycję do koalicji wygrywającej	UE 28	UE 27 po Brexicie
Niemcy, Francja	16	19
Niemcy, Włochy	16	18
Niemcy, Hiszpania	16	15
Niemcy, Polska	16	15
Francja, Włochy	16	15
Francja, Hiszpania	16	15
Francja, Polska	16	15
Włochy, Polska	16	15
Włochy, Hiszpania	16	15
Polska, Hiszpania	16	15

Źródło: obliczenia własne.

niego kwestiach. W konsekwencji tzw. interes europejski, na którego straży ma stać Komisja, nie będzie mógł znacząco odbiegać od interesów Niemiec i Francji. Jak wskazuje tabela 5, Brexit doprowadzi do zburzenia balansu siły głosu pomiędzy pięcioma państwami UE.



System głosowania w Radzie, który opiera się na uznaniu takiej samej pośredniej siły głosu każdego obywatela (system równego wpływu), uznany jest przez wielu badaczy za sprawiedliwy. System ten, postulowany m.in. przez Polskę w negocjacjach w 2007 r., nie został jednak wprowadzony w życie. Przyjęty w traktacie z Lizbony system podwójnej większości uwzględnia liczbę państw i liczbę ludności. System ten jest korzystny dla tych państw, które budują swoją siłę na jednym z powyższych kryteriów, czyli dla najludniejszych oraz tych o najmniejszej liczbie ludności.

Badania wykazały, że po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej zarówno siła głosu państw, jak i siła głosu obywateli zmieni się w sposób istotny. Siła głosu obywateli dużych państw, zwłaszcza Niemiec, która już obecnie była przeszacowana, wzrośnie jeszcze bardziej. Zmieni się także zdolność państw do tworzenia koalicji ściśle minimalnie wygrywających oraz blokujących. Trudniejsze będzie zwłaszcza zbudowanie koalicji w opozycji do Niemiec, w szczególności gdy będą one w sojuszu z innym ludnym państwem – Francją lub Włochami.

Polska oraz inne państwa środkowoeuropejskie powinny rozważyć zainicjowanie dyskusji nad wprowadzeniem bardziej demokratycznego i sprawiedliwego systemu głosowania w Radzie. Jednym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie sposo-

bu ważenia głosów dla decyzji podejmowanych przez członków Rady większością kwalifikowaną, w którym siła głosu poszczególnych państw byłaby w możliwie dużym stopniu proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby ich obywateli. Umocniłoby to demokratyczną legitymację decyzji podejmowanych w Radzie Unii Europejskiej oraz Radzie Europejskiej oraz mogłoby się przyczynić do zwiększenia wśród obywateli UE poczucia, że głos każdego z nich jest równie istotny przy podejmowaniu decyzji, bez względu na to, z którego państwa członkowskiego pochodzą.

THE IMPACT OF THE UNITED KINGDOM'S WITHDRAWAL FROM THE EUROPEAN UNION ON THE VOTING POWER IN THE COUNCIL

The article seeks to determine how the formal voting power in the Council will change as a result of the United Kingdom's withdrawal from the European Union. It discusses the system of equal influence (the so-called square root system) as well as the current double majority system for a European Union of 28 states and of 27 states (without the United Kingdom). It analyzes the states' ability to build both blocking and winning coalitions in the Council. The research shows that after Brexit, the voting power of the citizens of the Member States with the largest populations will further increase. It will be more difficult especially to build a blocking coalition in opposition to the country with the largest population, i.e. Germany. The authors call for a discussion of the need to introduce a more democratic and just voting system in the Council, in which the states' voting power would reflect the square root of their citizens in a more proportional way.

Keywords: Council of the European Union, voting power in the Council, equal influence system, decision-making process in the EU

Słowa kluczowe: Rada Unii Europejskiej, siła głosu w Radzie, system równego wpływu, proces decyzyjny w Unii Europejskiej