

LIETUVOS INTERESAI NAUJOJOJE EUROPOS SĄJUNGOS INSTITUCINĖJE SĄRANGOJE: MAŽORITARIZMAS IR KONSENSUALIZMAS*

Dr. Klaudijus Maniokas

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas
Vokiečių g. 10, LT-01130 Vilnius
Telefonas 251 41 30
Elektroninis paštas klaud@euro.lt

Pateikta 2004 m. rugsėjo 14 d.

Parengta spausdinti 2004 m. spalio 22 d.

Pagrindinės sąvokos: sprendimų priėmimas Europos Sąjungoje, institucinė reforma, mažoritarizmas, konsensualizmas

S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje analizuojamas vienas pagrindinių Tarpvyriausybinių konferencijos, kuri suderino sutartį dėl ES konstitucijos, klausimų – kvalifikuotos daugumos balsų apibrėžimas. Straipsnyje teigiama, kad šis klausimas tiesiogiai susijęs su ES valstybių narių galia naujojoje ES, ypač atsižvelgiant į tai, kad balsavimas kvalifikuota dauguma, įsigaliojus šiai sutarčiai, taps sprendimų priėmimo norma. Pagrindinė straipsnio tezė skelbia, kad naujoje sutartyje užfiksuotas naujas kvalifikuotos daugumos apibrėžimas (pagal formulę 55:65) gali iš esmės pakeisti ES sprendimų priėmimo sistemą. Ji iki šiol rėmėsi sutarimu, o tai natūralu konsensualinėms demokratijoms, pasižyminčioms segmentuota visuomene. Naujas kvalifikuotos daugumos apibrėžimas būdingas mažoritarinei demokratijai. Naujoji ES netenkina jos kriterijų, netgi priešingai – išsiplėtusi ES bus labiau segmentuota nei iki šiol. Straipsnyje teigiama, kad išsiplėtusios ES skirtumams valdyti galima pasitelkti kitų būdų. Užuoť efektyvumo problemas sprendus daugumos balsavimo metodais, buvo galima suteikti daugiau galimybių sustiprintam bendradarbiavimui bei naujiems reguliavimo instrumentams. Šios priemonės, žinomos kaip atvirojo koordinavimo metodas, vis dažniau naudojamos pastaraisiais metais ir naudingos tuo, kad valstybėms palieka daug laisvės siekiant bendrų tikslų. Tos laisvės ekonomiškai, socialiai ir kultūriškai skirtingesnėje Europos Sąjungoje reikės daugiau, o ne mažiau, tad vien mažoritarinės demokratijos būdais problemos išspręsti neįmanoma.

Šio straipsnio tikslas yra aptarti tik vieną, tačiau esminį, naujosios sutarties dėl ES konstitucijos klausimą ir įvertinti Lietuvos poziciją jo atžvilgiu. Šis klausimas – kvalifikuotos

* Straipsnis parengtas pranešimo, skaityto 2003 m. lapkričio 20–21 d. Lietuvos teisės universiteto Tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės instituto organizuotoje tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „Europos Sąjungos teisės aktualijos ES Konstitucijos kontekste“, pagrindu.

daugumos balsavimo Taryboje apibrėžimas. Pirmiausia straipsnyje bandysiu parodyti, kodėl šis klausimas esminis visam naujosios ES funkcionavimui. Mano pagrindinė tezė yra teiginys, kad ES Konstitucinės sutarties projekte pasiūlytas kvalifikuotos daugumos (KD) apibrėžimas visos naujosios ES Konstitucijos kontekste implikuoja radikalią ES sprendimų priėmimo reformą, kuri gali pakeisti nusistovėjusį ES kaip konsensualinės demokratijos pobūdį. Antroji tezė yra teiginys, kad naujas KD apibrėžimas ir jo implikuojamas ES sprendimų priėmimo posūkis nuo konsensualizmo link mažoritarizmo naudingas didžiosioms ES valstybėms. Taip pat legitimumo ir efektyvumo atžvilgiu trumpai aptarsiu alternatyvių ES skirtingumo valdymo būdų taikymą. Straipsnį baigsiu pasiūlymais dėl Lietuvos pozicijos šiuo klausimu patikslinimo.

Konsensualizmas ir mažoritarizmas Europos Sąjungos sprendimų priėmimo procese

Europos Sąjunga gali būti apibrėžta kaip konsensualinė demokratija. Pats terminas priklauso A. Lijphart'ui. Jis šį terminą įvedė ypatingai demokratinės politinės sistemos atmainai, kuri atsirado segmentuotose visuomenėse, tokiose kaip Belgija, Olandija, Šveicarija arba Kanada, apibrėžti. Konsensualinei demokratijai būdinga teritorinė ir organizacinė segmentų autonomija, klubo dalyvių veto teisė ir proporcingas atstovavimas pagrindinėse institucijose ir biurokratijoje. Sprendimus priima atskirų segmentų elitas ir nė vienas segmentas negali būti pašalintas iš sprendimų priėmimo proceso [9]. Ši sistema priešinama mažoritarinėms demokratijoms, kurios būdingos homogeniškomis visuomenėms.

Ir iš tiesų dauguma studijų apie ES sprendimų priėmimo pobūdį pabrėžia sutarimu arba konsensu grįstą ES sprendimų priėmimo kultūrą [10]. Net nuo Suvestinio Europos akto išplėtus KD balsavimą priimant sprendimus Ministrų Taryboje formaliai balsuojama retai. Dažniausiai siekiama surasti tokį kompromisą, kuris patenkintų visas valstybes nares. Didžia dalimi dėl konsensualinio ES sprendimų priėmimo pobūdžio ES tokie dažni paketiniai susitarimai grįsti sprendimų skirtingose srityse susiejimu, taip prirėikus praradimus vienose srityse kompensuojantys kitose.

Konsensualinis ES sprendimų priėmimo pobūdis lengvai paaiškinimas. ES yra kur kas labiau segmentuota nei kuri nors kita segmentuota valstybė, kurioje toks valdymo būdas paplitęs. ES sudaro nacionalinės valstybės, labai skirtingos tiek savo kultūra, tiek ekonominiu ir socialiniu išsivystymu. Ir šie skirtumai akivaizdžiai dar didės, didėjant ES valstybių narių skaičiui. ES sudaro jau 25 valstybės. Jos pirmiausia padidins ir pabrėš ES sudarančių narių skirtingumą. Be to, tikėtina, kad 2007 m. į ES įsijungs Rumunija ir Bulgarija, netrukus po jų – Kroatija. 2005 m. narystės derybas ES gali pradėti su Turkija. Europos integracijos perspektyva pažadėta ir Balkanų valstybėms Makedonijai, Serbijai ir Juodkalnijai, Albanijai ir Bosnijai. Taigi vidutinės trukmės laikotarpiu ES narių skaičius gali padidėti iki 29 narių įskaitant Turkiją, o ilgalaikės – net iki 33.

Didėjantis ES skirtingumas tik dar labiau stiprina konsensualinio modelio išlaikymo poreikį. Tačiau ES Konstitucijos projekte šio modelio bruožų mažėja, o aiškėja priešingo – mažoritarizmo, arba daugumos demokratijos modelio, bruožai.

Su mažoritarizmo elementais siejamas sprendimų priėmimo efektyvumas. Šis klausimas Europos integracijos metu vykstančiose diskusijose dėl institucinės sąrangos tapo nuolatine tema. Diskusijos dėl sprendimų priėmimo efektyvumo nuolat sustiprėdavo prieš kiekvieną Europos Bendrijų, vėliau ES plėtrą [7]. Ypač intensyvios jos tapo 1993 m. priėmus sprendimą į ES priimti Vidurio ir Rytų Europos valstybes. Buvo nuogaustaujama, kad didėjantis ES narių skaičius ir jų skirtingumas sumažins ES efektyvumą. Dėl to buvo nutarta imtis institucinių reformų. Pirmas bandymas – Amsterdamo sutartis – šia prasme nepavyko, tad institucinė reforma tęsėsi Nicos sutartimis ir nauja sutartimi dėl ES konstitucijos. Reikia at-

kreipti dėmesį, kad tai jau trečias per paskutinį dešimtmetį bandymas reformuoti ES institucijas prieš faktišką ES plėtrą į Vidurio ir Rytų Europą.

Nors naujoji sutartis dėl ES Konstitucijos dažnai apibūdinama kaip radikalus ir naujas ES kompetencijos ir institucijų apibrėžimas, joje pasiūlytos sprendimų priėmimo naujovės tiesiog pratešia ankstesnių reformų pastangas. Pirmiausia ES Konstitucijoje toliau nuosekliai plečiamas sričių, kuriose sprendimai priimami KD, sąrašas. Šis procesas prasidėjo Suvestiniu Europos aktu, buvo tęsiamas Maastrichto sutartimi, vėliau – Amsterdamo ir Nicos sutartimis. Tęsiant ankstesnes reformas bandoma sumažinti Europos Komisijos narių skaičių, pakeisti ES pirmininkavimo sistemą. Konstitucijos inovacijomis galima laikyti naują ES kvalifikuotos daugumos apibrėžimą bei nuolatinio ES Tarybos pirmininko pareigybės įvedimą.

Naujas KD apibrėžimas bendrame KD išplėtimo kontekste vertintinas kaip gana radikalus posūkis mažoritarinės demokratijos link, galintis pakeisti konsensusu grįstą sprendimų priėmimą ES. Šių pokyčių radikalumo laipsnį tiksliai įvertinti gana sunku, tačiau sprendimai išsiplėtusioje ES gali būti vis dažniau priimami ne bendru sutarimu, bet daugumos sprendimu. O daugumą gana nesunkiai sudarys didžiosios ES valstybės. Kadangi visos naujosios ES narės, išskyrus Lenkiją, priklauso mažoms ir vidutinėms valstybėms, jų įtaka ES sprendimų priėmimui gali būti nedidelė [1].

Šiame kontekste dėmesį reikėtų atkreipti ir į ES biudžeto vaidmenį ES sprendimų priėmimui. Jis vaidino ne tik ekonominį, bet ir svarbų politinį vaidmenį palengvindamas sprendimų priėmimą tose srityse, kuriose valstybių narių interesai išsiskirdavo [4]. Didėjant ES narių skaičiui, nuosekliai augo ir ES biudžeto dydis. Tai paaiškinama tuo, kad naujosios dažnai ekonomiškai menkiau išsivysčiusioms valstybėms už pritarimą integracijos stiprinimo iniciatyvoms buvo kompensuojama didesne struktūrine ES parama iš ES biudžeto. ES biudžetas vaidino svarbų konsensuso kultūros palaikymo vaidmenį. Tačiau padėtis gali iš esmės keistis ir šioje srityje. Labai tikėtina, kad ES biudžetas naujojoje ES finansinėje perspektyvoje nuo 2007 m. ne tik nedidės, bet ir santykinai mažės [5]. Atitinkamai bus mažiau galimybių ES biudžeto lėšomis kompensuoti toms šalims, kurios bus nesuinteresuotos ES kompetencijos plėtimu arba kitaip integracijos stiprinimu. Kita vertus, plečiant kvalifikuotą daugumą sprendimams priimti vis mažiau reikės visų valstybių narių pritarimo, tad ir mažės paketinių sutarimų bei kompensacijų iš biudžeto poreikis. Egzistuoja aiškus tarpusavio ryšys tarp ketinimų santykinai mažinti ES biudžeto dydį ir naujo KDB apibrėžimo bei jo taikymo srities išplėtimą, kuris tik pabrėžia mažoritarizmo realumą.

Ar perėjimas nuo konsensualinės į mažoritarinę demokratiją ES įmanomas, pageidautinas ir vienintelis būdas garantuoti išsiplėtusios ES funkcionavimą? Akivaizdu, kad ne vienintelis. Didėjančio skirtingumo ES bei didėjančio narių skaičiaus valdymui įmanoma panaudoti dar bent dvi alternatyvas: plačiau taikyti glaudesnę bendradarbiavimą ir keisti ES reguliavimo būdą.

Mažoritarizmo alternatyvos

Glaudesnis bendradarbiavimas, arba kintančios geometrijos modelis, kaip galima didėjančių skirtumų valdymo priemonė buvo nagrinėjamas gana seniai. Jo taikymo pavyzdžių yra ir dabartinėje ES. Geriausiai žinomi pavyzdžiai yra eurozona ir laisvo asmenų judėjimo erdvė. Joje tik iš dalies dalyvauja Danija, Didžioji Britanija ir Airija. Šis modelis buvo pirmiausia svarstytas kaip naujųjų narių integravimo problemos sprendimo priemonė sukuriant vadinamąjį ES valstybių branduolį. Glaudesnio bendradarbiavimo galimybė įteisinta Amsterdamo sutartyje. Numatyta ji ir sutartyje dėl ES Konstitucijos, tačiau ne kaip pagrindinė, o kaip marginalinė ES sprendimų priėmimo palengvinimo priemonė.

Glaudesnis bendradarbiavimas aiškiau patenkintų skirtingesnėje ES priimamų sprendimų legitimumo kriterijus, tačiau jis kelia daug abejonių dėl ES kaip vientiso darinio funk-

cionavimo. Svarbus klausimas, ar tokia kintančios geometrijos ES būtų ne tik veiksminga, bet ir naudinga naujosioms valstybėms narėms. Tikėtina, kad ji tinkamesnė konsensuso kultūrai išlaikyti, bet naujosioms narėms gali kilti pavojus atsidurti už daugumos sustiprinto bendradarbiavimo formų ribų.

Reguliavimo būdas ES taip pat jau keičiamas. Per pastarąjį dešimtmetį vis dažniau taikomi nauji ES reguliavimo būdai, pasižymintys retesniu teisinių instrumentų naudojimu. ES tokiose srityse kaip užimtumo, ekonominė politika paplito vadinamasis atvirojo koordinavimo metodas, paremtas bendrais tikslais, geriausia praktika ir monitoringu [2; 3]. Dažnesnis tokių instrumentų naudojimas paliekant didelę laisvę ir adaptacijos erdvę valstybėms narėms taip pat gali būti vertinamas kaip didėjančio skirtingumo valdymo priemonė, kuriai ES Konstitucijoje taip pat skiriama pernelyg mažai vietos. Tiesa, reikia pripažinti, kad šis metodas turi ir rimtų trūkumų – jis neužtikrina, kad visoje ES veiks tos pačios taisyklės ir jos bus vienodai interpretuojamos. Kartu mažėja ir ES unikalumas – ES supranacionalinėmis institucijomis ir viršenybe nacionalinės teisės atžvilgiu pasižyminčia ES teise besiremiantis susitarimų užtikrinimo mechanizmas. Reikia pripažinti, kad platesnis atvirojo koordinavimo ir kitų „lengvų“ reguliavimo metodų taikymas ES vis labiau priartina prie įprastų tarptautinio bendradarbiavimo formų.

Lietuvos interesai

Pirmiausia nesunku dar kartą konstatuoti, kad naujas KDB apibrėžimo būdas naudingas didžiosioms ES šalims, nes sustiprina jų galią. Kita vertus, norint įvertinti Lietuvos interesus reikia įvertinti, ar Lietuvai svarbesnė galimybė efektyviai priimti sprendimus kvalifikuota dauguma, ar – priešingai – išlaikyti realią galimybę su kitomis valstybėmis sudaryti blokuojančią koaliciją.

Orientacija į ES narystės reikalavimus paskatino labai plačius ir reikšmingus pokyčius Lietuvoje. Tačiau nepaisant jų platumo, ES poveikis Lietuvai ir kitoms Vidurio ir Rytų politikos srityje daugiausia susijęs su pokyčiais reguliavimo politikoje ir jos formavimo bei įgyvendinimo infrastruktūroje [6]. Socialinė sritis, arba vadinamoji gerovės infrastruktūra, Lietuvoje liko labai menkai išplėtotą. Kol kas neaišku, ar tokios infrastruktūros kūrimas taps svarbiu Lietuvos vidaus politikos elementu, bet neabejotina, kad – su ar be atitinkamos refleksijos – narystė ES Lietuvą, kaip ir kitas Vakarų ir Rytų Europos valstybes, pirmiausia gražins prie „normalios“ viešosios politikos, kurioje socialiniai reikalai bus gerokai svarbesni nei aktyvaus pasirengimo narystei ES laikotarpiu. Maždaug dešimtmetį trukęs pasirengimo narystei laikotarpis sukėlė tam tikrą „integracinį nuovargį“, kuris gali būti gerokai stipresnis nei dalyvavimo ES sprendimų priėmimo mašinerijoje žavesys. Kad ir kaip tai skambėtų paradoksaliai, pirmaisiais narystės metais gali susilpnėti visuomeninis ir politinis dėmesys Europos reikalams. Padidėjęs administracijos įsitraukimas į ES reikalus taip pat gali sukelti gana paradoksalų „atbukimo“ efektą. Dalyvavimo įvairiose ES sprendimų priėmimo institucijose poreikis toks didelis, o galimybės atsirinkti svarbiausius Lietuvai reikalus dėl patirties stokos tokios mažos, kad gali kilti nusivylimas aktyvaus dalyvavimo ES sprendimų priėmimo mašinerijoje efektyvumu¹.

Tiek politinis ir institucinis nuovargis, tiek konkretūs interesai reguliavimo ir perskirstymo politikos srityse Lietuvą skatins rinktis *status quo* politiką ES nagrinėjamų klausimų at-

¹ Tokį skepsį ir kartu administracinio darbo broką liudija menkas Lietuvos atstovavimo įvairiose ES Tarybos darbo grupėse skaičius. Pvz., net tokioje Lietuvai jautrioje srityje kaip žemės ūkis Lietuvos atstovai dalyvavo tik maždaug pusėje susitikimų. Lietuvos užsienio reikalų ministerijos duomenimis, Lietuvos atstovai nuo 2003 m. gegužės pradžios iki 2003 m. rugsėjo 1 d. nedalyvavo 366 įvairiuose ES institucijų rengtuose posėdžiuose iš 816. Ypač mažas aktyvumas buvo užregistruotas Tarybos darbo grupėse ir Europos Komisijos komitologijos komitetuose – Lietuvos atstovai nedalyvavo 326 posėdžiuose iš 718 ir 40 posėdžių iš 122. Ataskaitos gautos tik iš maždaug trečdaliao posėdžių.

žvilgiu. Lietuva, kaip ir kitos naujos ES valstybės narės, turėtų priešintis pokyčiams ir siekti išlaikyti dabartines perskirstomas ES politikas (sanglauda, žemės ūkis) ir dabartinį reguliacinį režimą su vidaus rinka susijusiose srityse. Ir dabartinis ES vidaus rinkos reguliavimas yra mūsų ekonomikos subjektams dažnai per sunkus, pernelyg orientuotas į saugios ir turtingos vartotojų visuomenės poreikius. Tačiau šis reguliavimas gali dar aktyvėti taip siekiant sumažinti naujų valstybių narių konkurencinius pranašumus. Tai gali skatinti neigiamą požiūrį į tolesnę ES aplinkos apsaugos, vartotojų, minimalių produktų saugumo standartų *aquis plétotę*. Tas pats pasakytina apie artimiausioje ES reguliacinėje darbotvarkėje dominuojančius mokesčių derinimo, aplinkos, privalomo naftos ir dujų atsargų padidėjimo klausimus. Tikėtina, kad tolesnės reguliacinės ES politikos plėtros atžvilgiu susiformuos *status quo* valstybių koalicija, kurią apibūdins žemesnis ekonominis išsivystymas ir iš dalies ideologinė nuostata stabdyti tolesnę integraciją. Jei tokios plačios blokuojančios koalicijos sudaryti nepavyktų – o tai sukliudyti gali ir naujos ES sprendimų priėmimo taisyklės, numatytos ES Konstitucijos projekte, palengvinančios sprendimų priėmimą, – Lietuva reguliavimo politikos srityje gali tapti „išnašų“ valstybe maksimizuodama įvairias išimtis ir pereinamuosius laikotarpius.

Europos politikos pobūdį reguliacinės politikos srityje dažnai apibūdina institucinio suderinamumo laipsnis bei valstybių narių interesai savo reguliavimo režimą perkelti į ES lygmenį. Lietuvos ir kitų naujų narių pasyvumą šioje srityje dar labiau skatins tai, kad šios valstybės nepasižymi išplėtotu ekonominiu reguliavimu, tad paprasčiausiai nebus ką perkelti į ES lygmenį. ES poveikis šiose valstybėse kaip tik ir pasireiškė reguliavimo apimties ir intensyvumo didėjimu [6; 8], kuris nebuvo pagrįstas ES ir vidaus politikos bei struktūrų suderinamumu. Lietuva į ES gali bandyti „perkelti“ tik norą dereguliuoti.

Visi šie išvardyti veiksniai skatina teigti, kad Lietuvai ir kitoms naujosios ES narėms bus svarbesnė ne galimybė kuo lengviau priimti naujus sprendimus, bet galimybė juos blokuoti. Naujas KDB apibrėžimo būdas, numatytas sutartyje dėl ES Konstitucijos, Lietuvai nebus naudingas. Lietuva daugeliu klausimų gali likti izoliuota ir būti priversta priimti daugumos sprendimus. Tai ir Lietuvą, ir kitas už daugumos ribų liekančias valstybes gali skatinti sąmoningai neįgyvendinti priimamų sprendimų, o tai kelia grėsmę pačios ES funkcionavimui. Taip sutartis dėl ES Konstitucijos gali sukelti priešingą poveikį, nei tikėtasi.

Išvados

Sutarties dėl ES Konstitucijos įgyvendinimas gali lemti esminius ES sprendimų priėmimo kultūros pokyčius. Nors išsiplėtusioje ir gerokai skirtingesnėje ES sutarimo kultūra bus reikalingesnė nei bet kada, ES Konstitucijoje prioritetą teikiama sprendimų priėmimo efektyvumui, kuris užtikrinamas mažoritarinei demokratijai būdingomis formomis. Dėl to labiausiai gali nukentėti naujosios narės, kurios negalės blokuoti sprendimų ir kurioms už tai, tikėtina, nebus kompensuojama finansinėmis priemonėmis. Konventas, rengęs ES Konstitucijos projektą, pernelyg mažai dėmesio skyrė alternatyvioms skirtingumo valdymo priemonėms: glaudesniai bendradarbiavimui ir „lengviems“ reguliavimo instrumentams. Nors jie turi rimtų trūkumų, geresnė šių trijų instrumentų pusiausvyra padėtų išvengti galimo naujų valstybių narių izoliavimo sprendimų priėmimo procese pavojų. Tai neišvengiamai reikės daryti ateityje, nes problemą aštrins tebesitęsianti ES plėtra, tad ES Konstitucijos tikrai negalima laikyti ilgalaikiu skirtingumo ir skaičiaus problemų sprendimo instrumentu.



LITERATŪRA

1. Baldwin R. and Widgren M. (2003) Power and the Constitutional Treaty, CEPS, http://heiwwww.unige.ch/~baldwin/papers/Decisionmaking_and_theCT.pdf.
2. Heritier A. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? / Heritier A. (ed.). Common Goods: Reinventing European and International Governance. Rowman and Littlefield Publishers. 2002
3. Knill Ch. and Lenschow A. (2003) Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. European Integration online Papers. Vol. 7. <http://eiop.or.at/eiop/>
4. Laffan B. and Shackleton M. The Budget / Wallace H. and Wallace W. (eds.). Policy Making in the European unijon. – Oxford: Oxford University Press, 1996.
5. Landesmann M. and Richter S. Consequences of EU Accession: Economic Effects on CEECs, WIIW Research Reports. 2003.
6. Maniokas K. ES plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į ES. – Vilnius: Eugrimas, 2003.
7. Preston Ch. Enlargement and Integration in the European Unijon. – London: Routledge, 1997.
8. Vilpišauskas R. The Regulatory alignment in the context of EU Accession and its impact on the functioning of the Lithuanian economy, Draft technical background paper prepared for the World Bank report Lithuania: Readiness for EU Accession Study. 2002.
9. Vitkus G. Konsensualizmas. Europos Sąjunga: Enciklopedinis žinynas. – Vilnius: Eugrimas. 2002.
10. Wallace H. The Institutions of the EU: Experience and Experiments / Wallace H. and Wallace W. (eds.). Policy Making in the European Unijon. – Oxford: Oxford University Press, 1996.



Lithuanian Interests in the New Institutional Structure of the EU: Majoritarianism and Consensualism

Dr. Klaudijus Maniokas

Vilnius University

Institute of International Relations and Political Science

Keywords: decision-making in the EU, institutional reform, majoritarianism, consensualism.

SUMMARY

The article explores the issue of the qualified majority voting (QMV). It is the main decision-making reform in the new constitutional treaty. The author claims that the new definition of the QMV may result in a radical change of the decision-making culture of the EU. The latter has been for years dominated by the consensus, which is specific to consensual democracies. It is not surprising given a very segmented nature of the EU, which makes the European political system similar to such segmented political systems as the Netherlands or Switzerland. However, for the sake of efficiency, the new treaty defined qualified majority in terms which are characteristic to majoritarian democracies. In the context of the extension of the QMV to new areas, this can lead to decisions by simple majority leaving a large number of countries isolated. Therefore, there is a risk that decisions in a much more diverse EU could be taken by the decision-making rules characteristic to unitary states.

The author argues that efficiency of decision-making in the enlarged EU could be achieved by alternative means. First, a greater emphasis could be given to new methods of regulation known as

the method of open co-ordination. The method relies on the definition of common goals or benchmarks and on the monitoring of activities of member states in achieving those goals. Such looser instruments might better reflect growing diversity in the EU. Second option is closer co-operation, which seems inevitable in the bigger EU. While it is not desirable to have a multi-speed Europe, it is a better option than to force majority decisions on the Union with so many divergent interests.

The article concludes that a bigger EU needs a better balance of available instruments to tackle increased diversity. Decision-making methods characteristic to majoritarian democracies can be used only in homogeneous societies. They could be a consequence of real convergence in the EU and not an instrument for achieving it. This confusion between the ends and means in the on-going constitutional debate should be corrected to avoid persistent problems of isolation and exclusion.

