

ANDRZEJ GRAS  
Poznań

## REFORMA UNII EUROPEJSKIEJ – POSTULATY DE LEGE FERENDA

### I. IDEA INTEGRACJI, JEJ GŁÓWNE ZASADY I PRAWA ZASADNICZE

Rozwój integracji europejskiej można opisać także jako historię prób reform jej instytucji. Znajdziemy w niej udane korekty obok zmarnowanych szans. Każda dotychczasowa reforma czyniła integrację bardziej skomplikowaną; zadaniem obecnej rundy reform – zwanej czasami „Maastricht II” (zresztą dość nieszczęśliwie, jako że słowo „Maastricht” niezbyt dobrze kojarzy się obywatelom Unii) – po raz pierwszy w historii jest uczynienie struktur Unii i procesów decyzyjnych bardziej klarownymi. Traktat o Unii Europejskiej (UE) nie obowiązuje bowiem jeszcze nawet przez trzy lata, a już nasiliła się krytyka wielu jego uregulowań; zarzuca się nawet, że nie doprowadził on do spektakularnych sukcesów największego na świecie związku państw (15 państw członkowskich, 370 mln obywateli). Przyznać trzeba, że traktat – przewidujący rozwój UE w kierunku unii gospodarczej i walutowej oraz bliżej nieokreślonej unii politycznej, będący jednak wynikiem wielu kompromisów<sup>1</sup> – nie wszedł do historii integracji jako wielkie dzieło myśli prawniczej. Wręcz mityczna stała się jego nieprzejrzystość; najbardziej obszerne części traktatu zawierają przepisy rewidujące trzy inne traktaty, nadto załączono doń 33 deklaracje i 17 protokołów. Nie dla wszystkich zrozumiała jest skomplikowana architektura UE: tzw. filar pierwszy obejmuje sektor wspólnot, działający na zasadzie ponadnarodowości, zaś filar drugi (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) oraz filar trzeci (współpraca w dziedzinie sądownictwa i spraw wewnętrznych) opierają się na klasycznej współpracy międzyrządowej, nie są zatem filarami „uwspólnotowionymi”. Twórcy Traktatu o UE przewidzieli jednak konieczność jego szybkiej rewizji, co znalazło swoje zasadnicze odbicie w jego art. N<sup>2</sup> oraz w innych przepisach, choćby w art. J.4 oraz J.10, a także

<sup>1</sup> M. J. Baun, *The Maastricht Treaty As High Politics: Germany, France, and European Integration*. „Political Science Quarterly”, Winter 1995-1996, s. 621.

<sup>2</sup> Pierwsza część tego artykułu przede wszystkim przewiduje, że rząd każdego państwa członkowskiego lub Komisja Europejska może składać Radzie projekty zmian traktatów. Jeśli Rada, po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego i ewentualnie Komisji wyrazi pozytywną opinię

w załącznikach do traktatu, np. w deklaracji *zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft* (deklaracja nr 16). Co ciekawe, dyskusja w kręgach politycznych i naukowych w przeddzień konferencji rewizyjnej (zwanej w skrócie *IGC*) była o wiele bardziej intensywna niż przed zawarciem obowiązującego od 1 listopada 1993 r. traktatu. Mimo tego jednak istnieje powszechne wrażenie, że temat zmian systemu integracji Europy nie zajmuje tak naprawdę obywateli państw członkowskich. Brak dyskusji publicznej w sprawie reformy Unii Europejskiej jest złym znakiem i może przyczynić się do kłopotów z powszechną akceptacją jej wyników<sup>3</sup>.

Konferencja rewizyjna rozpoczęła się w okresie przewodnictwa Włoch w dniu 29 marca 1996 r. w Turynie i posiada dwa główne cele. Pierwszy z nich to zmiana wielu przepisów o systemie funkcjonowania Unii i wspólnot europejskich, drugim zaś jest przygotowanie Unii na stopniowe przyjęcie 10 - 15 nowych członków. Cele te zająbiają się ze sobą w tym sensie, że dokonanie reformy instytucjonalnej jest pierwszym i niemalże niezbędnym warunkiem rozszerzenia Unii o nowe państwa. Unia już dziś osiągnęła granice sprawnego działania, a jako struktura składająca się z 20, 25 lub 30 członków (i licząca ponad pół miliarda ludności) przy obecnym systemie funkcjonowania jej organów i trybie podejmowania decyzji byłaby bezwładnym olbrzymem. Drugim zaś warunkiem rozszerzenia Unii jest zmiana prawa materialnego, na przykład całego systemu prawa rolnego<sup>4</sup>. Jednak nawet gdyby w najbliższych latach miało nie dojść do kolejnego rozszerzenia Unii, to przeprowadzenie niektórych reform jej instytucji wydaje się niezbędne. Zresztą wiele z nich wynika – jak już wspomniano – z nakazów znajdujących się w prawie pierwotnym, tj. bezpośrednio w traktatach lub w załącznikach.

Dla przygotowania konferencji rewizyjnej powołano zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z Korfu i Cannes tzw. grupę refleksyjną (*groupe de reflexion*), składającą się z 15 przedstawicieli państw członkowskich jako tzw. osobistych pełnomocników ministrów spraw zagranicznych (nie zaś członków rządów), członka Komisji Europejskiej (Jacquesa Santera) oraz – z inicjatywy kanclerza Helmuta Kohla – 2 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (chrześcijańskiego demokratty z Niemiec Elmara Broka i francuskiej socjalistki

---

w sprawie powołania konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich, to na przewodniczącym Rady ciąży obowiązek zwołania jej. Natomiast druga część artykułu odnosi się jedynie do tych przepisów traktatu o Unii Europejskiej, dla których przewidziana jest rewizja (tj. wynika ona z ich treści, np. z treści wprowadzonego przez ten traktat do prawa wspólnotowego art. 189b ust. 8 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Mowa jest tam o powołaniu w roku 1996 konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich w celu sprawdzenia właśnie tych przepisów, zgodnie z celami ustalonymi w art. A i B.

<sup>3</sup> O. Schmuck, *Die EU-Regierungskonferenz 1996: Zum Stand der Reformdebatte*. „Integration” nr 2/1995, ss. 68 - 75.

<sup>4</sup> Ramy niniejszego opracowania pozwalają jedynie na ograniczenie się do reform instytucjonalnych Unii Europejskiej (reformy prawa materialnego nie stoją zresztą w centrum uwagi konferencji „Maastrich II”).

Elisabeth Guigou). Udział członków Parlamentu jest małym zwycięstwem demokracji, gdyż organ ten nigdy wcześniej nie był zapraszany do ekskluzywnego grona reformatorów traktatów. Grupa refleksyjna ukonstytuowała się 2 czerwca 1995 r. w Messynie, a przewodniczącym jej został wytrawny negocjator, uczestniczący uprzednio w rokowaniach nad Traktatem z Maastricht, Carlos Westendorp, sekretarz stanu ds. europejskich w hiszpańskim MSZ, a od stycznia 1996 r. – minister spraw zagranicznych. Okoliczność, że grupa podjęła swą pracę dopiero w rok po deklaracji Rady Europejskiej z Korfu (czerwiec 1994) spowodowana była wyborami we Francji i w Niemczech. Mamy więc do czynienia z drugą w historii integracji europejskiej grupą refleksyjną<sup>5</sup>.

Zadaniem grupy Westendorpa nie było oczywiście dokonanie próby zbliżenia stanowisk czy prowadzenie rokowań, gdyż grupa refleksyjna nie miała zastąpić właściwej konferencji rewizyjnej, mimo że takie wrażenie można było odnieść w końcowym okresie jej prac<sup>6</sup>. Celem jej było jedynie przygotowanie konferencji rewizyjnej od strony technicznej i dokonanie swego rodzaju *Brainstorming* – pierwszego sondażu pozycji, głównie państw członkowskich. W pierwszej, „sondującej” fazie swej pracy, trwającej do końca lipca 1995 r. grupa omówiła w szczegółach oczekiwane tematy na konferencji i wypracowała tematyczne punkty ciężkości, przedstawione przez jej przewodniczącego<sup>7</sup>. W drugiej fazie, od września do grudnia 1995 r., zadaniem grupy była ponowna ocena zdefiniowanych już tematów oraz przygotowanie końcowego raportu. Raport ten przedłożono Radzie Europejskiej w Madrycie (15-16 grudnia 1995)<sup>8</sup>. Najważniejsze organy Unii przedstawiły już swoje stanowiska w sprawie reformy Unii<sup>9</sup>. Natomiast państwa członkowskie zajęły pozycje raczej

<sup>5</sup> Pierwsza została powołana przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali 1 czerwca 1955 r. w Messynie i działała do czerwca 1956 r., owocem jej prac był Raport Spaaka, będący podstawą do rokowań w sprawie późniejszych Traktatów Rzymskich.

<sup>6</sup> Pojęcia *Vorregierungskonferenz* używa M. Hennes, *Die Reflexionsgruppe der Europäischen Union. „Aussenpolitik”* nr 1/1996, s. 34.

<sup>7</sup> Por. Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996, Madrid, den 7. September 1995 (Brüssel, 6. September 1995).

<sup>8</sup> Ilekroć poniżej mowa będzie o stanowisku grupy refleksyjnej, rozumieć przez to należy jej stanowisko wynikające z tego właśnie raportu: Reflection Group's Report, SN 520/95, Messina 2nd June 1995 – Brussels 5th December 1995.

<sup>9</sup> Chodzi tu o raport Komisji Europejskiej, por. Der Bericht der Europäischen Kommission über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union, Doc. SKF (95) 731; Rady, por. Dok. 5082/95; oraz odpowiednią uchwałę Parlamentu Europejskiego (opartą na przedłożonym na początku roku 1995 tzw. Raporcie Bourlanges/Martin, por. Europäisches Parlament, Entschließung zur Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und Entwicklung der Union, Protokoll der Sitzung vom 17. Mai 1995, DOK: A4 – 0102/95; PE 190.441. Raporty te stanowią podstawę omawianych w niniejszej pracy stanowisk tych organów w odniesieniu do konferencji rewizyjnej.

wyczekujące, ograniczając się do wstępnych sygnałów politycznych co do określonych problemów. Wydaje się więc, że mamy dziś (paradoksalnie, bo mimo urzeczywistnienia w dniu 1 stycznia 1993 r. rynku wewnętrznego i powołania Unii Europejskiej<sup>10</sup> po wielu dziesiątkach lat różnych planów) do czynienia z pewnym deficytem myśli integracyjnej. Prawdopodobnie konferencja rewizyjna toczyć się będzie pod znakiem „ostrożnej kontynuacji”, ograniczając się do tego, co najbardziej konieczne i idąc po najmniejszej linii oporu. Z pewnością nie należy oczekiwać totalnej rewizji pierwotnego prawa wspólnot.

W związku z tym nikt już nie forsuje dziś np. konieczności uchwalenia konstytucji Unii Europejskiej na konferencji rewizyjnej<sup>11</sup>. Potrzeba takiej konstytucji<sup>12</sup> istnieje jednak nadal i wynika od lat głównie z nieprzejrzystości prawa wspólnotowego<sup>13</sup>; jednym ze środków zaradczych byłoby więc ujęcie najważniejszych norm prawa pierwotnego w jeden krótki, w miarę zrozumiały traktat zasadniczy, zaś pozostałe normy tej rangi znalazłyby się albo w obszernym traktacie wykonawczym, albo w serii krótszych aneksów do tej „konstytucji”, z których każdy poświęcony byłby innej dziedzinie aktywności Unii. Kilka projektów takiej konstytucji wspólnotowej zostało już przedłożonych; najważniejszy z nich przygotował i przedstawił w tzw. raporcie Hermana (od nazwiska deputowanego z Belgii) Parlament Europejski w dniu 10 lutego 1994 r.<sup>14</sup>, jednak po wyborach do Parlamentu w czerwcu tego roku sprawa konstytucji przestała być przedmiotem dyskusji politycznej.

Zdaniem Rady sprawdziła się zasadnicza idea jednolitych ram instytucjonalnych (*single institutional framework*). Również Komisja i Parlament oraz grupa refleksyjna *expressis verbis* przeciwstawiają się Europie *à la carte*. Zdaniem Komisji wszelkie *opt outs* prowadzą właśnie do Europy *à la carte*. Tendencjom idącym w tym kierunku zdecydowanie przeciwstawia się także Jacques Delors. Twierdzi on, że Europa opierająca się na ograniczonej kooperacji, bez wzajemnych zobowiązań i bez elementu przymusu mogłaby stać się swego rodzaju „sklepem samoobsługowym” (*chaos à la carte?*), w którym każdy zestawiałby swe *menu* wg własnych zainteresowań. To jednak jest i pozostaje „czystym zaprzeczeniem naszych zbiorowych ambicji, naszych

<sup>10</sup> Bliższa analiza Unii Europejskiej jako nowego etapu integracji w: A. Graś, *Europa Zachodnia po Maastricht. Analiza prawna*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1994, ss. 63-84.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat C. Koch, *Europa ohne Verfassung*. „Merkur”, z. 1/1996, ss. 10-23.

<sup>12</sup> Najważniejsze zarzuty przeciwko konstytucji europejskiej zebrał Dieter Grimm, proeuropejski i sędzia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, patrz D. Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?* München 1995.

<sup>13</sup> Argument ten podnosi zwłaszcza Edouard Balladur, por. wywiad w „Le Figaro” z 30 VIII 1994, s. 5.

<sup>14</sup> Pierwszej analizie parlamentarnego projektu konstytucji Unii Europejskiej w polskiej literaturze dokonuje J. Galster, *Projekt konstytucji Unii Europejskiej*. „Państwo i Prawo” nr 10-11/1995, ss. 42-50.

wspólnych ideałów”<sup>15</sup>. Komisja, jak przystało na organ tradycyjnie sprzyjający pogłębianiu integracji, postuluje także ujęcie trzech filarów Unii w jeden system<sup>16</sup>. Posunięcie takie miałyby jednak sens pod warunkiem uwspólnotowienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie sądownictwa i spraw wewnętrznych, co z punktu widzenia politycznego nie wydaje się w najbliższym czasie możliwe. Podobną propozycję zawiera także raport Parlamentu Europejskiego, przy czym mówi on wyraźniej o włączeniu do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (WE) nie tylko drugiego i trzeciego filaru Unii, lecz także postanowień traktatów o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWS) oraz o Europejskiej Wspólnocie Atomowej (EWA). Pociągnięcie takie oznaczałoby oczywiście rewolucję w historii wspólnot; wydaje się jednak również nierealne. Traktat o EWWS jest jedynym traktatem wspólnotowym zawartym na czas określony. Wygasa on w roku 2002 i najprawdopodobniej nie będzie przedłużany, a jego najważniejsze postanowienia rzeczywiście zostaną włączone do Traktatu o WE<sup>17</sup>. Natomiast włączenie Europejskiej Wspólnoty Atomowej do Wspólnoty Europejskiej nie wydaje się możliwe z uwagi na aspekty bezpieczeństwa.

Co ciekawe, grupa refleksyjna opowiada się za Europą o „zmiennej geometrii”<sup>18</sup> i za możliwością powszechnego skorzystania z klauzul *Opting-out*; nie winno to jednak prowadzić do podważenia jednolitych ram prawnych Unii. Zwolennikiem Europy o „zmiennej geometrii”, czy też może Europy „zmiennych prędkości” okazał się także Jacques Delors; rozwój następowałby w niej „w różnych rytmach”, ale ukierunkowany byłby na osiągnięcie wspólnych celów. Jego zdaniem postępowanie takie było zawsze częścią europejskich procesów integracyjnych, na przykład podczas realizacji zasady swobodnego przepływu kapitału w sensie art. 67 i nast. Traktatu o EWG, kiedy to w 1990 r.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> J. Delors, *Europa muß sich reformieren – Aufgaben der Regierungskonferenz 1996*. „Internationale Politik” nr 9/1995, s. 16.

<sup>16</sup> Aktualną relację między Unią Europejską a wspólnotami europejskimi analizuje J. Gomuła, *Unia a wspólnoty Europejskie*. „Prawo i Państwo” nr 12/1995, s. 14 i nast.

<sup>17</sup> Obecna politykę sterowania wspólnotą węgla i stali określa się mianem *phasing out*. Trzeba pamiętać, że traktat ten był zawierany krótko po II wojnie światowej, w okresie, gdy węgiel i stal miały znaczenie strategiczne. Sądzono wówczas, że stan ten będzie istniał zawsze. Tymczasem dziś są to dziedziny powodujące jedynie problemy socjalne i ekonomiczne. W istocie chodzi zatem o stopniowe i w miarę bezbolesne wycofanie się wspólnoty i państw członkowskich z aktywności gospodarczej w tych niedochodowych sektorach.

<sup>18</sup> Szerzej nt. „Europy zmiennej geometrii” oraz pokrewnych koncepcji H. Tietmeyer, *Europäische Währungsunion und Politische Union – das Modell mehrerer Geschwindigkeiten*. „Europa Archiv” nr 16/1994, ss. 457–460.

<sup>19</sup> W oparciu o dyrektywę 88/361 („Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften” (ABl.) 1988, seria L nr 178 s. 5 i nast.), zmieniającą z dniem 1 lipca 1990 (art. 9 dyrektywy) tzw. Pierwszą Dyrektywę „zur Durchführung des Art. 67 des Vertrages” z 11 V 1960 (ABl. 1960, L. 43 s. 921 i nast.).

nastąpiła ona jedynie w stosunku do ośmiu<sup>20</sup> zamiast wszystkich dwunastu państw członkowskich<sup>21</sup>. Zresztą również obecny *status quo* jest wynikiem dyferencjacji różnych przestrzeni prawnych: Europejski System Walutowy, specjalne uregulowania przejściowe przy każdym rozszerzaniu Unii o nowe państwa, polityka socjalna z udziałem jedynie 14 członków, klauzule *opting-out*, dodatkowe umowy prawnomiędzynarodowe jak Traktaty z Schengen, wyjątkowe regulacje w polityce ochrony środowiska oraz dotyczące rynku wewnętrznego, zezwolenie w art. 233 Traktatu o WE na bardziej ścisłą integrację między państwami Unii Gospodarczej Beneluxu<sup>22</sup>. Zatem koncepcja „zmiennych prędkości” nie jest żadnym *novum*, występuje bowiem w praktyce wspólnotowej, a także i doktrynie co najmniej od lat osiemdziesiątych<sup>23</sup>. Metoda „zmiennej prędkości” jest również formalnie przewidziana w przepisach o Unii Walutowej. Delors podkreśla jednak, że „zmienna geometria” opiera się na wspólnej woli współpracy. Nie podważa ona przyjętych zobowiązań, lecz zapobiega jedynie wyłączeniom z tej współpracy państw z przyczyn czysto gospodarczych lub finansowych. Stwierdza on dalej, że rozróżnienie czynić należy „między tymi, którzy chcą a tymi, którzy nie chcą, nie zaś między tymi, którzy mogą, a tymi, którzy nie mogą”<sup>24</sup>. W tym kontekście warto przypomnieć znane stwierdzenie Hansa Dietricha Genschera: „żadne państwo nie może być zmuszone do pójścia dalej, niż samo chce; lecz żadne państwo nie może przeszkadzać innym w pójściu dalej, jeśli one tego chcą”. W dynamicznym bowiem procesie integracji kontynentu nie jest do przyjęcia sytuacja, że jej tempo określa jej najwolniejszy, pasywny członek. Być może należy więc, jako swego rodzaju *second best solution*, poważnie rozważyć przyjęcie – postulowanej czasami przez doktrynę – koncepcji przyszłej wielotorowej organizacji integracji na wyższym, lecz jednocześnie bardziej zróżnicowanym poziomie<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Chodzi o Belgię, Danię, Francję, Holandię, Luksemburg, RFN, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Pozostałym państwom członkowskim przyznano wyjątki w postaci możliwości utrzymania niektórych ograniczeń, dotyczących głównie przepływu kapitałów krótkoterminowych do końca 1992 r. (art. 6 dyrektywy 88/361, patrz wyżej).

<sup>21</sup> J. Delors, *Europa...*, s. 16.

<sup>22</sup> Ścisłe rzecz biorąc, art. 233 reguluje stosunek Wspólnoty Europejskiej do Belgijsko-Luksemburskiej Unii Gospodarczej, którą powołano już w 1921 r. (weszła w życie w roku 1922) oraz do Obszaru Gospodarczego Beneluxu, powołanego w 1944 r. (umowa weszła w życie w roku 1948); patrz C. O. Lenz, *EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*. Köln-Basel-Wien 1944, s. 1347.

<sup>23</sup> Por. choćby monografię pod red. E. Grabitza, *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept*. Kehl-Straßburg 1984.

<sup>24</sup> J. Delors, *Europa...*, s. 16.

<sup>25</sup> B. Baumgartl, S. Kalss, *EU: Keine Angst vor »mehreren Geschwindigkeiten«*. „Europäische Rundschau” nr 4/1995, ss. 69-73, również W. Wessels, *Erweiterung, Vertiefung, Verklammerung. Vitale Fragen für die Europäische Union*. „Europa Archiv” nr 10/1993, s. 308 i nast.; V. Leimbacher, *Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. W: A. Sauder, J. Schild (red.), *Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt*. Opladen 1995, s. 48.

Trzeba jednak tutaj wyraźnie podkreślić, że ten przyszły, wielotorowy rozwój integracji europejskiej nie powinien opierać się na kategoriach historyczno-politycznych (koncepcja tzw. Europy o twardym jądrze podmiotowym), lecz należy go zdefiniować funkcjonalnie (sektorowo). Najważniejsze problemy prawne, wynikające z takiej dywersyfikacji, wiązać się będą z trybem uchwalania i mocą wiążącą aktów prawnych, których adresatami miałyby stać się jedynie poszczególne grupy państw, uczestniczące w danych „opcjach”.

Kwestia praw zasadniczych nie budzi obecnie większych kontrowersji. Komisja stwierdziła np., że elementarne prawa i obowiązki obywateli w ramach instytucji obywatelstwa Unii<sup>26</sup> (część druga Traktatu o WE) winny być konkretnie wymienione<sup>27</sup>; postulat ten grupa refleksyjna formułuje nieco inaczej, proponując przyjęcie Karty Praw Zasadniczych. Grupa refleksyjna oraz Parlament Europejski opowiada się także za rozszerzeniem praw płynących z instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej. W tym miejscu warto przypomnieć, że już w trakcie konferencji o Unii Politycznej w Maastricht (jednej z dwu równoległych konferencji przygotowujących traktat) strona hiszpańska przedkładała projekty „silnego” traktatowego ulokowania instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej jako samodzielnego filaru Unii (!). Również przed rozpoczęciem prac grupy refleksyjnej Carlos Westendorp proponował obywatelstwo Unii jako jeden z pięciu podstawowych tematów obrad<sup>28</sup>. Parlament podkreśla dziś w szczególności doniosłość prawa wszystkich obywateli Unii do informacji o sprawach UE. Rada skarży się jednak na niekorzystanie przez obywateli z możliwości, jakie stwarza instytucja obywatelstwa UE. W toku obrad grupy refleksyjnej okazało się zresztą, że państwa członkowskie nie posiadają ani konkretnych wizji, ani sprecyzowanych postulatów dotyczących katalogu praw zasadniczych.

Jedną z najbardziej dyskusyjnych zasad prawa wspólnotowego jest zasada subsydiarności<sup>29</sup>. Z jednej strony związane są z nią – zwłaszcza w Niemczech i w Austrii – nadzieje na spadek tendencji do centralizacji decyzji na płaszczyźnie wspólnotowej oraz z drugiej – oczekiwania na wyważony podział kompetencji i aktywności między Unię a jej państwa członkowskie. Wobec tych oczekiwań instancji politycznych wypowiedają się z drugiej strony

<sup>26</sup> Szersza analiza instytucji obywatelstwa Unii – E. A. Marias (ed.), *European Citizenship*. Maastricht 1994.

<sup>27</sup> Podobne stanowisko zajęli ministrowie spraw zagranicznych Włoch i RFN, Klaus Kinkel i Susanna Angelli w oświadczeniu z okazji ich spotkania 14-15 VII 1995 r. w Porto Santo Stefano, skróty w „Internationale Politik” nr 9/1995, s. 130.

<sup>28</sup> Patrz „Agence »Europe«” nr 64/1994, s. 2.

<sup>29</sup> Na ten temat ukazało się już kilka monografii, np. H. Lecheler, *Das Subsidiaritätsprinzip, Strukturprinzip einer europäischen Union*. Berlin 1994; S. U. Pieper, *Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen*. Köln 1994; B. Schimma, *Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht*. Wien 1994.

z ogromną dozą sceptycyzmu i rezerwy prawnicy, podkreślając jedynie wymiar zasady subsydiarności jako apelu do uczestników procesu integracyjnego o wykazanie powściągliwości<sup>30</sup>. Rada stwierdziła, że stosowanie tej zasady doprowadziło do wycofania wielu projektów aktów prawnych. Wydaje się jednak, że obowiązywanie zasady subsydiarności jest tylko jedną z wielu przyczyn spadku aktywności prawodawczej Komisji<sup>31</sup>. Istotną rolę odegrało tu bowiem także ukończenie z końcem 1992 r. budowy rynku wewnętrznego – stanowiącego zdaniem części doktryny ukoronowanie dotychczasowej integracji gospodarczej<sup>32</sup> – oraz zaabsorbowanie Komisji rozszerzeniem Unii, zewnętrznymi wydarzeniami politycznymi oraz nowymi programami pomocy<sup>33</sup>. Jednak zasada subsydiarności wpłynęła nie tylko na obniżenie liczby propozycji nowych aktów prawnych składanych przez Komisję, lecz wywiera także wpływ na ich przedmiot i treść. Wydaje się, że zasada ta winna także wpłynąć na wybór kategorii aktu prawnego, jakim reguluje się określony problem, np. na wybór – w ramach instrumentarium art. 189 Traktatu o WE – między rozporządzeniem a dyrektywą. Godną uwagi jest okoliczność, że żadne państwo członkowskie nie kwestionuje obecnie znaczenia omawianej zasady jako części konstrukcji całej Unii. Rada przyznała, że choć organy i państwa członkowskie<sup>34</sup> mają czasami trudności w uzyskaniu porozumienia co do oceny i wykładni zasady subsydiarności, to nie winny one prowadzić do podważania *acquis communautaire*. Takie stanowisko jest jak najbardziej słuszne; zasada subsydiarności nie jest przecież „drogą o ruchu jednokierunkowym” i nie może być wykorzystywana dla pozbawiania wspólnot ich kompetencji. Zasada subsydiarności nie powinna stać się środkiem służącym osłabianiu Unii Europejskiej! Komisja podkreśla jednak, że zasada subsydiarności powinna uzyskać także wymiar pozytywny, co oznacza, że w pewnych sytuacjach winna ona uzasadniać aktywność wspólnot w odniesieniu do problemów, które właśnie na płaszczyźnie wspólnotowej mogą być skuteczniej rozwiązane. Ze strony doktryny prawa wspólnotowego pojawiło się także wiele

<sup>30</sup> Por. M. Seidel, *The European Community after Maastricht*. W: *The European Currency Crisis*. Cambridge-Chicago 1993, ss. 93, 107; V. Constantinesco, „Subsidiarität”: *Magisches Wort oder Handlungsprinzip der Europäischen Union?* „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 1991, ss. 561, 563.

<sup>31</sup> Np. Program Roboczy Komisji na rok 1996 obejmuje 230 przedsięwzięć, w tym 127 (55%) to kontynuacja działań będących już w realizacji. W roku 1995 Komisja przedłożyła jedynie 25 propozycji nowych aktów prawnych, a w roku 1996 ma zostać przedłożonych jedynie 19 propozycji (tak Arbeitsprogramm 1996, omówienie w „EU-Magazin” nr 12/1995, s. 4).

<sup>32</sup> F. Franzmeyer, *Wer erhält Zutritt zu einer EG à la Maastricht?* „Wirtschaftsdienst” nr 5/1993, s. 254.

<sup>33</sup> W szczególności chodzi o programy pomocy dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej – PHARE oraz TACIS.

<sup>34</sup> Rada w błędny sposób zakłada tu, że wspólnotowoprawna zasada subsydiarności znajduje również zastosowanie w wymiarze wewnątrzpaństwowym.



postulatów lepszego zabezpieczenia realizacji idei subsydiarności w Traktacie o WE. W szczególności proponuje się przykładowo, by omawiana zasada, ulokowana dziś w art. 3b ust. drugi Traktatu o WE i dotycząca jedynie dziedzin nie należących do wyłącznej kompetencji wspólnoty, została rozszerzona także na obszary znajdujące się właśnie w wyłącznej kompetencji wspólnot. Niektórzy autorzy za zgodne z duchem zasady subsydiarności uważają zniesienie art. 235 Traktatu o WE<sup>35</sup>, przepisu, którego stosowanie w dotychczasowej historii wspólnot w znacznym stopniu przyczyniło się do rozszerzania zakresu ich działania na nowe pola aktywności<sup>36</sup>. Zdania są tu jednak podzielone. Proponuje się także przyjęcie specjalnego protokołu zawierającego kryteria kontroli przestrzegania tej zasady<sup>37</sup>. Szans na realizację nie posiada raczej sugestia powołania Komitetu Doradczego, zajmującego się kontrolą przestrzegania zasady subsydiarności i składającego się z dwóch przedstawicieli każdego parlamentu państw członkowskich<sup>38</sup>. Mnogość poglądów przy jednoczesnym braku klarownej wizji rozwoju zasady subsydiarności świadczy chyba o pewnej bezradności doktryny prawa wspólnotowego wobec tej skomplikowanej kwestii<sup>39</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że zachowanie pewnej równowagi kompetencyjnej między wspólnotami, państwami członkowskimi a instytucjami regionalnymi staje się dziś kluczową kwestią integracji europejskiej<sup>40</sup>.

Po raz pierwszy w historii integracji Rada postuluje także uproszczenie i zniesienie wielu aktów prawa wspólnotowego, wychodząc prawdopodobnie naprzeciw skargom na niedostępność i niezrozumiałość bezpośrednio przecież obowiązującego prawa wspólnotowego dla zwykłego obywatela. Wydaje się, że tego rodzaju postulaty wynikają z braku realizmu, bowiem również w państwach członkowskich większość ustaw nie jest zrozumiała dla przeciętnego obywatela.

Do interesujących wniosków w kwestii podstawowych zasad funkcjonowania Unii doszła grupa Westendorpa. Postuluje ona traktatowe ulokowanie zasady „stosowności środków”, która ma zapobiec podejmowaniu przez Unię

<sup>35</sup> Np. W. Weidenfeld, *Europas Zukunft klären. Das vernebelte Profil der Reformdebatte*. „Internationale Politik” nr 9/1995, ss. 17 (20).

<sup>36</sup> Jeszcze przed uchwaleniem Jednolitego Aktu Europejskiego w braku innej podstawy traktatowej wspólnota, opierając się na art. 235 Traktatu o EWG, wykazała dużą aktywność prawodawczą w dziedzinach ochrony środowiska, polityki badawczej, polityki regionalnej, polityki społecznej i polityki walutowej.

<sup>37</sup> Przegląd najważniejszych postulatów daje R. von Borries, *Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union*. „Europarecht”, z. 3/1994, s. 300.

<sup>38</sup> T. Nowakowski, *Zasada subsydiarności*. „Wspólnoty Europejskie” nr 3/1996, s. 13.

<sup>39</sup> Przed Trybunałem toczą się dopiero pierwsze dwie sprawy dotyczące wykładni zasady subsydiarności.

<sup>40</sup> Szerzej W. Weidenfeld (Hrsg.), *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh 1995.

uchwał, narażających państwa członkowskie na wydatki, na pokrycie których brak środków z budżetu wspólnot. W związku z tym grupa refleksyjna postuluje także przesunięcie art. F ust. trzeci Traktatu o UE do Traktatu o WE albo sprecyzowanie i wyjaśnienie go<sup>41</sup>. Parlament Europejski postuluje wzmocnienie zasady spójności gospodarczej i socjalnej; wg tego organu polityka społeczna winna stać się kluczowym obszarem aktywności wspólnot. Postulat ten spotka się na konferencji rewizyjnej z pewnością ze sprzeciwem strony brytyjskiej, nieuczestniczącej *de facto et de iure* w obecnej polityce społecznej WE<sup>42</sup>. Nadto Parlament proponuje wyraźne skodyfikowanie zasady przejrzystości.

Wydaje się, że sugerowana przez Komisję rozbudowa instrumentarium służącego zwalczaniu oszustw nie wymaga aż konferencji rewizyjnej. Problem ten dałoby się także rozwiązać w ramach obecnego trzeciego filaru Unii. Zarówno Komisja, jak i Parlament oraz grupa refleksyjna widzieliby jako przyszłą podstawową zasadę działania Unii Europejskiej zwalczanie rasizmu i wrogości wobec cudzoziemców.

## II. STRUKTURA I KOMPETENCJE ORGANÓW WSPÓLNOT I UNII

### 1. RADA

Rada jest obecnie najważniejszym organem UE. Kolejne rundy rozszerzeń Unii niewątpliwie wpłyną na tryb pracy tego organu. Czyż można wyobrazić sobie przebieg obrad Rady, posiadającej 30 członków, skoro już dziś zwykła runda wypowiedzi z 15 uczestnikami trwa ponad dwie godziny? Wyeliminowanie obecnej praktyki podejmowania uchwał na zasadzie konsensu nawet wówczas, gdy traktaty wymagają jedynie większości, nie usprawni w sposób zdecydowany pracy tego organu. Kwestią najbardziej kontrowersyjną jest bowiem sprawa nowego podziału głosów w głosowaniach większością kwalifi-

<sup>41</sup> Artykuł ten brzmi: „Die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind”.

<sup>42</sup> Podczas konferencji w sprawie Unii Gospodarczej i Walutowej w Maastricht istniały już plany włączenia do Traktatu o EWG (poprzez przepisy rewizyjne zawarte w Traktacie o UE) konkretnych uregulowań o wspólnej polityce socjalnej, jednak nie nastąpiła realizacja tych planów w wyniku sprzeciwu Zjednoczonego Królestwa. W rezultacie doszło do dość karkołomnej konstrukcji prawnej: 12 państw członkowskich zawarło protokół w sprawie polityki socjalnej, w którym upoważniono 11 państw do zawarcia dodatkowego układu. Układ ten uznano jako akt prawa wspólnotowego dotyczący jedynie tych państw; odpowiednio do tego upoważnia się je do korzystania z organów i procedur wspólnoty. Akty prawne wydane na podstawie układu 11 państw uważa się za akty wtórnego prawa wspólnotowego – R. Geiger, *EG-Vertrag, Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. München 1993, s. 401. Dodać warto, że takie wyjście, oceniane w momencie zawierania Traktatu o UE jako jedyny możliwy kompromis, skutecznie zablokowało dalszy postęp polityki socjalnej Wspólnot, nawet w gronie 11 (dziś już 14) państw członkowskich.

kowaną w Radzie. Obecny system głosów ważonych (każde państwo posiada co prawda po jednym przedstawicielu w Radzie, zróżnicowana jest jednak liczba głosów, jakimi dysponuje) uprzywilejowuje bowiem tzw. państwa małe, tj. państwa członkowskie o mniejszej liczbie ludności. Największym jego krytykiem okazała się grupy refleksyjna, postulując jak najdalej idące dostosowanie ilości głosów w Radzie danego państwa członkowskiego do liczby ludności. Zwykła bowiem arytmetyczna kontynuacja obecnego systemu ważenia głosów i obliczania *quorum* podczas głosowań większością kwalifikowaną, dokonywana przy kolejnych przyszłych powiększeniach Unii, doprowadziłaby do dalszej majoryzacji państw dużych przez małe państwa członkowskie, jako że właśnie takie państwa oczekują na przyjęcie do Unii (wyjątkiem jest tu jedynie Polska, której przy zachowaniu obecnego systemu przysługiwałoby prawdopodobnie 8 głosów). Osiągnięcie kompromisu w tej sprawie na konferencji turyńskiej będzie niezwykle trudne. W funkcjonującym dotychczas systemie bowiem małe i średnie państwa członkowskie, mimo różnej pozycji w organach wspólnot, miały poczucie, że mogą współpracować w nich na zasadzie równoprawnej, niezależnie od swej wielkości i siły gospodarczej. Poczucie to było dla tych państw czynnikiem decydującym dla akceptacji wspólnot europejskich. Próba realizacji wspomnianego wyżej postulatu grupy refleksyjnej mogłaby zostać odczytana przez nie jako istotne zagrożenie dla ich roli w procesie integracji. Z drugiej strony należy uwzględnić, że już dziś w UE naprzeciwko pięciu państw dużych stoi aż dziesięć państw małych. Tych pięć państw, które znajdują się w coraz bardziej wyraźnej mniejszości, chciałoby, aby w przyszłości ich interesy były bardziej chronione. Na szczęście generalna konfrontacja między „dużymi” a „małymi” raczej Unii Europejskiej nie grozi; w dotychczasowej bowiem współpracy wielkość państw nie była czynnikiem decydującym przy podejmowaniu uchwał – w zależności od ich treści tworzyły się bowiem bardzo zróżnicowane koalicje interesów. Dla sukcesu konferencji „Maastricht II” w trudnej kwestii głosowań na zasadzie większości kwalifikowanej w Radzie decydujące może okazać się stanowisko mniejszych państw wobec – proponowanego jako nowe rozwiązanie – systemu większości podwójnie kwalifikowanej (dotychczasowa większość kwalifikowana plus jednocześnie taka konstelacja państw „za”, która składa się z większości ludności Unii).

Natomiast zupełnie niemożliwe wydaje się skorzystanie z sugestii Parlamentu, by Rada jako główny organ legislacyjny obradowała jawnie. W tym miejscu dodać trzeba, że Rada w dniu 6 grudnia 1993 r. zdecydowała się na zmianę swego regulaminu, umożliwiającą jawność niektórych obrad. Za takim trybem pracy Rady opowiada się także Francja<sup>43</sup>. Sądzić jednak należy, że

<sup>43</sup> Alain Lamassoure, francuski minister ds. europejskich w wystąpieniu na forum Ruchu Europejskiego – Francja w dniu 21 XII 1994 r. w Paryżu, streszczenie w „Europäische Zeitung” nr 2/1995, s. 2.

dalsze upublicznianie obrad Rady, np. przez zainstalowanie kamer w sali posiedzeń spowodowałyby niechybnie nabranie przez te obrady cech *show* telewizyjnego, zaś właściwe rokowania i przygotowywanie uchwał następowaloby w kularach. Parlament ma jednak rację postulując ułatwienie dostępu do dokumentów Unii Europejskiej.

Ponieważ obecny system przewodnictwa w Radzie budzi wiele kontrowersji (*Quelle der Diskontinuität*), postuluje się również zreformowanie go na najbliższej konferencji rewizyjnej. Kwestia ta jest tym bardziej istotna, że państwo przewodniczące Radzie jest automatycznie przewodniczącym innych instytucji, np. Rady Europejskiej, *COREPER-u* i ogromnej liczby grup roboczych, tak że w potocznym języku mówi się nawet o „przewodniczącym Unii Europejskiej”. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 146 ust. drugi Traktatu o WE Radzie przewodniczą państwa członkowskie według z góry ustalonego porządku, każde przez pół roku, przy czym dotychczasowy system alfabetyczny został zastąpiony od 1 stycznia 1995 r. zasadą, wykluczającą (z jednym wyjątkiem) ewentualność kolejnego przewodnictwa przez trzy małe państwa. Odrzucono natomiast sugestie wprowadzenia możliwości zamiany przewodniczenia z innym państwem z powodu wyborów wewnętrznych. Obecny problem polega jednak przede wszystkim na tym, iż okres półroczny uważa się powszechnie za zbyt krótki dla realizacji celów, założonych przez przewodniczące Radzie państwo<sup>44</sup> i sugeruje się wydłużenie go do 2 lat. Gdyby jednak do tego doszło, to już dziś każdy członek Unii miałby szansę zostania jej przewodniczącym raz na trzydzieści lat, a po następnych dwu, trzech rundach jej rozszerzania – raz na lat sześćdziesiąt. Takie rozwiązanie jest oczywiście absurdalne. Istnieją w tej sytuacji trzy możliwe remedia, każde z nich niesie jednak ze sobą znaczne problemy instytucjonalne i praktyczne:

1) Według niektórych opinii ustalić należałoby wspólne, jednoczesne przewodnictwo trzech państw. Jedno państwo byłoby więc przez dwa lata przewodniczącym wymienionych organów, zaś pozostałe dwa – wiceprzewodniczącymi. Wadą takiego rozwiązania byłyby trudności w pogodzeniu się przez państwa duże z koniecznością bycia jedynie zastępcą przewodniczącego, którym często byłoby państwo małe. Z drugiej strony państwa małe nie zaakceptowałyby „stałego” przypisania do funkcji jedynie wiceprzewodniczącego przy jednoczesnym zarezerwowaniu przewodnictwa wyłącznie dla państw dużych.

2) Wydaje się, że do rozważenia jest także możliwość przyjęcia zasady jednoczesnego przewodniczenia Radzie i instytucjom pokrewnym przez nawet więcej niż trzy państwa, z tym, że każde z nich w tym samym okresie kierowałoby pracą innej instytucji. W praktyce wyglądałoby więc to tak, że pracą Rady przewodniczyłoby państwo A, pracą Rady Europejskiej (równoleg-

<sup>44</sup> A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*. Warszawa 1996, s. 47.

le) – państwo B, pracą COREPER-u państwo C, itd. Lecz i takie wyjście nie jest wolne od wad. Z jednej strony bowiem co dwa lata dochodziłoby do paraliżu pracy tych instytucji wskutek koncentracji państw członkowskich na zabiegach o otrzymanie bardziej wpływowych funkcji, z drugiej zaś równolegle przewodniczenie przez wiele różnych państw instytucjom powiązanim ze sobą funkcjonalnie mogłoby negatywnie odbić się na ich sprawności i na przepływie informacji.

3) Istnieje także ewentualność wybierania przewodniczącego Rady i organów pokrewnych na 2 bądź 3 lata tak, jak to obecnie ma miejsce w odniesieniu do przewodniczącego Komisji, czyli na zasadzie każdorazowego politycznego porozumienia państw członkowskich. Takie rozwiązanie niesłoby ze sobą również część negatywnych następstw poprzednich dwu propozycji.

W istocie nie istnieje dziś żadne zadowalające rozwiązanie tego skomplikowanego i powiązanego z pewnym prestiżem państw członkowskich problemu. Dotychczasowa zasada rotacji nie może jednak być nadal utrzymana. Lansowana przez grupę refleksyjną propozycja jednoczesnego przewodniczenia Unii przez cztery państwa w ciągu okresu 12 miesięcy jest typowym kompromisem, osłabiającym na dodatek samą instytucję przewodniczącą.

## 2. KOMISJA EUROPEJSKA

Coraz bardziej paląca staje się konieczność podjęcia wielu reform dotyczących organu będącego „motorem” integracji europejskiej – Komisji<sup>45</sup>. Gdy chodzi o jej pozycję w systemie wspólnotowym, Rada stwierdza, że wyraźniejsza zależność Komisji od Parlamentu<sup>46</sup> (znajdująca w szczególności wyraz w jej inwestyturze) mogłaby prowadzić do podważenia równowagi instytucjonalnej<sup>47</sup>. W domyśle rozumieć należy, że podważona zostałaby pozycja Rady, a więc także państw członkowskich. Natomiast Parlament domaga się prawa nominowania przewodniczącego i obu wiceprzewodniczących (odpowiedzialnych za drugi i trzeci filar Unii). W takim układzie pozostali członkowie

<sup>45</sup> Szerzej na temat różnych postulatów i możliwości przyszłej reformy Komisji Europejskiej patrz A. Graś, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w kontekście jej rozszerzenia (ze szczególnym uwzględnieniem Komisji)*. W: C. Mik (red.), *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*. Toruń 1996, ss. 23-40.

<sup>46</sup> Relacje między Komisją Europejską a Parlamentem analizuje szczegółowo M. Westlake, *The Commission and the Parliament – Partners and Rivals in the European Policy-making Process*. London 1994.

<sup>47</sup> Zasada równowagi instytucjonalnej jest jedną z bardziej doniosłych reguł systemu struktur wspólnotowych; jakkolwiek nie doczekała się ona jeszcze definicji traktatowej, to jej obowiązywanie potwierdza orzecznictwo Trybunału Europejskiego (por. choćby orzeczenia w sprawie nr 138/79 – Roquette Frères „Izoglukoza” z dnia 29 X 1980 r., „Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes”, Slg. 1980, s. 333 i nast. oraz z dnia 28 marca 1984 r. w sprawie nr 37/84 – E.I.S.A. p-ko Komisji Slg. 1984, s. 1751, 1756) oraz stanowisko doktryny.

Komisji byliby nominowani przez jej przewodniczącego i jego obu zastępców, w porozumieniu z rządami narodowymi. Następnie Komisja jako całość musiałaby być zatwierdzona przez absolutną większość członków Parlamentu po uprzednim przesłuchaniu w komisjach, przy czym doniosłe *novum* polegałoby na możliwości usunięcia poszczególnych komisarzy w trakcie kadencji wskutek votum nieufności uchwalonego większością członków Parlamentu i większością dwu trzecich oddanych głosów (wymagałoby to odpowiedniej rewizji art. 157 *in fine* oraz art. 160 Traktatu o WE).

Kwestia zniesienia kolegialności Komisji nie stanie najprawdopodobniej na porządku dziennym najbliższej konferencji rewizyjnej<sup>48</sup>, będzie się jednak pojawiała w przyszłych rozważaniach na ten temat. Wydaje się, że na początku przyszłego stulecia dojść może do usprawnienia pracy Komisji przez zastąpienie kolegialności zasadą resortów, jako że już dziś funkcjonuje pewna sektorowa specjalizacja poszczególnych członków Komisji<sup>49</sup>. Wprowadzenie jednak zasady resortów oznaczałoby przyznanie poszczególnym komisarzom uprawnienia do samodzielnego podejmowania wykonawczych aktów prawnych regulujących dziedzinę podlegającą właściwości dyrekcji generalnych przez nich zawiadywanych. Takie rozwiązanie pociągnie za sobą *de lege ferenda* osobistą odpowiedzialność (polityczną), tj. możliwość odwołania pojedynczych komisarzy przez Parlament Europejski.

Poza powołaniem Komisji jedną z bardziej dyskutowanych kwestii jest także wielkość tego organu. Ciągłe zwiększanie liczby jej członków wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii o nowe państwa osłabia bowiem skuteczność pracy „motora” integracji europejskiej. J. Santer próbuje dziś sobie radzić z tym problemem bez upoważnienia traktatowego przez utworzenie w Komisji, którą kieruje, siedmiu „grup roboczych”, zastrzegając się jednak, że „działalność tych grup roboczych nie narusza ani odpowiedzialności członków, ani procesu decyzyjnego Komisji”<sup>50</sup>. Odnosząc się do wielkości przyszłej Komisji, Rada zajmuje ostrożne stanowisko, podkreślając, że jest jeszcze zbyt wcześnie na wypowiedzi w tej kwestii. Sama Komisja w swym raporcie stwierdza, że każde państwo członkowskie winno być traktowane równoprawnie. W praktyce chodzi więc o to, by każde państwo proponowało tylko jednego komisarza. Zatem pięć państw dużych (Niemcy, Francja, Włochy, Zjednoczone Królestwo i Hiszpania, a w przyszłości także i Polska) musiałoby zrezygnować z prawa do drugiego komisarza. Jeszcze dalej idzie sugestia grupy refleksyjnej, stwierdzająca jasno, że wielkość Komisji zależy ma od przejmowanych zadań i liczby resortów, a nie od ilości państw członkowskich. Grupa sugeruje, by liczba członków Komisji była nawet niższa od liczby państw członkowskich, konkretnie

<sup>48</sup> W. Wessels, *Weder Vision noch Verhandlungspaket – der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend*. „Integration” nr 1/1996, s. 17.

<sup>49</sup> Pojęcia „Ressortzuständigkeit” używa T. Opperman, *Europarecht*. München 1991, s. 124.

<sup>50</sup> „EU-Magazin” nr 3/1995, s. 54.

wynosić ma od 12 do 15 członków. Takie stanowisko należy uznać za właściwe; w Unii składającej się z 20 do 30 państw nie wszystkie z nich mogą w danej kadencji posiadać „przedstawiciela” w Komisji. Już dziś bowiem, w Komisji 20-osobowej jest tak, że samą dziedziną stosunków zewnętrznych zajmuje się jednocześnie czterech do pięciu komisarzy (!). Możliwe do rozważenia wyjście polegałoby na stałej obecności w Komisji przedstawicieli wspomnianych pięciu państw dużych oraz wprowadzeniu zasady rotacji dla państw pozostałych opartej na pewnym kluczu geograficznym. Na przykład w danej kadencji Komisja posiadałaby tylko jednego członka z krajów skandynawskich, jednego z krajów Beneluksu, jednego z małych państw Europy Środkowej i jednego z małych państw Europy Południowej. W tym miejscu wskazane wydaje się przypomnienie, że zadaniem komisarza nie jest reprezentacja państwa pochodzenia; odwrotnie, nie wolno mu przyjmować żadnych wskazówek i działalność jego ma następować w pełnej niezależności, zgodnie z art. 157 Traktatu o WE. Natomiast mająca największe szanse na wcielenie w życie idea powołania instytucji komisarzy-juniorów nie rozwiązuje problemu ich udziału w plenum Komisji, zwłaszcza w głosowaniach, a także ich relacji do komisarzy „głównych”. Czy komisarze-juniorzy uczestniczyliby w posiedzeniach Komisji? Obecny problem polega przecież na konieczności ograniczenia jej składu. Zatem ci „komisarze drugiej klasy” winni podlegać komisarzom „głównym” i nie posiadać prawa udziału w głosowaniach. Kierowaliby oni jedynie pracą poszczególnych dyrekcji generalnych. Na czym więc polegałaby różnica między obecnym dyrektorem generalnym a przyszłym komisarzem-juniorem, poza trybem powołania i statusem? Wprowadzenie instytucji komisarza-juniora do Traktatu o WE rozwiąże być może problem w sensie politycznym, lecz może osłabić dobrą pracę aparatu administracyjnego Komisji, jako że dotychczas dyrektorzy generalni jako niezależni fachowcy i urzędnicy wspólnot (nie zaś politycy, delegowani do pracy w Brukseli przez państwa członkowskie) dobrze wykonywali swą pracę. Nie ulega wątpliwości, że zapowiadana od lat reforma struktury Komisji Europejskiej jest jednym z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi dziś Unia.

Istniejące uprawnienia Komisji zostaną w najbliższych latach zachowane. W swym raporcie Rada z pewnym rozżaleniem podkreśliła, że Komisja nie postawiła dotychczas ani jednego wniosku do Trybunału Europejskiego o nakazanie zapłaty grzywny lub innej sankcji przez państwo członkowskie. Tę skargę Rady należy odczytać jako argument przeciwko rozszerzaniu kompetencji Komisji.

### 3. PARLAMENT EUROPEJSKI

Wiele sugestii istnieje także odnośnie do reformy Parlamentu Europejskiego, jedyne go w pełni demokratycznie powoływanego organu wspólnot. Na wstępie podkreślić należy, że Parlament ciągle jeszcze nie jest powoływany

jednolicie, tzn. wybór jego członków z poszczególnych państw następuje na podstawie narodowych, czasem znacznie różniących się między sobą procedur wyborczych. Poza tym wybory do Parlamentu rzeczywiście są tajne i powszechne, lecz na pewno nie są równe, z uwagi na istnienie z jednej strony nieproporcjonalnie wielkich okręgów wyborczych (np. w Niemczech), a z drugiej – nieproporcjonalnie małych (np. w Luksemburgu). W rezultacie różnice między wagą głosów obywateli różnych państw są czasami nawet dziesięciokrotne (!)<sup>51</sup>. Jednak zasadniczy kierunek obecnych zmian to rozbudowa uprawnień Parlamentu tak, by w przyszłości jego pozycja była równoprawna z pozycją Rady. Komisja stwierdza np. że z zadowoleniem powitałaby rozbudowę legislacyjnych uprawnień Parlamentu. Grupa refleksyjna idzie tu nieco dalej, konkretnie proponując przyznanie Parlamentowi na konferencji rewizyjnej prawa inicjatywy ustawodawczej; przeciwko temu występuje naturalnie Rada, choć nie czyni tego w sposób wyraźny, wskazując jedynie, że Parlament ani razu nie skorzystał z przysługującego mu pośredniego prawa inicjatywy prawodawczej. Chodzi tu o nowe, wprowadzone Traktatem z Maastricht uprawnienie Parlamentu, wynikające z art. 138 b ust. drugi Traktatu o WE; polega ono na wezwaniu (większością głosów swych członków, a więc 314 głosami) Komisji do przygotowania propozycji aktów prawnych dotyczących zagadnień, które w jego ocenie wymagają regulacji w celu wprowadzenia w życie postanowień tego traktatu; dotychczas uprawnienie takie – osłabiające wynikający z art. 155 Traktatu o WE monopol Komisji – przysługiwało jedynie Radzie<sup>52</sup>. Warto zauważyć, że wynikająca z art. 138 b ust. drugi kompetencja Parlamentu stwarza dość silny element nacisku Parlamentu na Komisję, gdyż w wyniku braku jej reakcji na wezwanie Parlamentu mógłby on zaskarżyć Komisję przed Trybunałem Europejskim z art. 175 Traktatu o WE (skarga na bezczynność), jakkolwiek Komisja posiada pewną swobodę co do wyboru ostatecznego kształtu i terminu złożenia „żądaney” przez Parlament propozycji aktu prawnego. Sama Komisja odrzuca generalnie osłabienie jej ekskluzywnego prawa inicjatywy prawodawczej, gdyż jej zdaniem mnogość konkurujących źródeł inicjatywy prowadzi niechybnie *zu Konfusion und Richtungslosigkeit*<sup>53</sup>.

Rada podkreśliła także, iż w odniesieniu do wielu dziedzin nie uważa za konieczne zawieranie nowych postulowanych przez Parlament porozumień

<sup>51</sup> Szerzej S. Bowler, D. M. Farrell, *Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impacts of European Parliament Electoral System upon Legislator-Voter Relationships*. „Journal of Common Market Studies” nr 1/1993, ss. 45-70.

<sup>52</sup> Artykuł 152 Traktatu o EWG/WE. Do 1 XI 1993 r. (data wejścia w życie Traktatu o UE) Parlament posiadał jedynie pewne szczególne prawo inicjatywy, odnoszące się do regulacji bezpośredniej ordynacji wyborczej (art. 138), z którego również z przyczyn politycznych nie mógł skorzystać.

<sup>53</sup> Komisja również wcześniej negocjowała zawsze potrzebę przyznania inicjatywy prawodawczej innym organom wspólnot, tak C. O. Lenz, *EG-Vertrag: Kommentar...*, s. 1018.



interinstytucjonalnych z jego udziałem (np. dotyczących „komitologii” czy klasyfikacji wydatków na cele polityki rolnej). Chodzi tu o bardzo specyficzne i szeroko dyskutowane w doktrynie akty prawa wspólnotowego – umowy, zawierane pomiędzy organami wspólnot. Ich zawieranie nie znajduje podstawy prawnej w prawie pierwotnym<sup>54</sup>, a jedynie wynika z niedoskonałości traktatów; przyznać trzeba, że porozumienia te często wzmacniają prawa Parlamentu. Sam Parlament żąda dla siebie we wszystkich dziedzinach uprawnień legislacyjnych i budżetowych równych obecnym uprawnieniom Rady; chciałby także zatwierdzić każdy wybór nowych sędziów i rzeczników generalnych w Trybunale Europejskim (włącznie z Sądem Pierwszej Instancji), członków Europejskiego Trybunału Rewidentów Księgowych oraz urzędników Rady Nadzorczej Europejskiego Banku Centralnego. Nadto Parlament chciałby otrzymać dodatkowe możliwości wnoszenia skarg do Trybunału, w szczególności takich, których celem nie jest ochrona jego praw. Sądzić należy, że chodzi tu o wyraźne przyznanie Parlamentowi nieograniczonej legitymacji czynnej z art. 173 Traktatu o WE (skarga o unieważnienie). Po reformie zatem ust. trzeci tego przepisu odnosiłby się wyłącznie do skarg Europejskiego Banku Centralnego. Natomiast prawo inicjatywy Parlament chciałby wykonywać razem z państwami członkowskimi. Zatem w takiej koncepcji władza prawodawcza wspólnot składałaby się z prawie bądź całkowicie równych sobie pod względem uprawnień Parlamentu i Rady. Parlament byłby więc swego rodzaju *basse chambre*. Postulaty takiej pozycji Parlamentu pojawiły się także w doktrynie integracji europejskiej<sup>55</sup>. Jednak na wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego nie zgadza się kilka państw członkowskich; najgłośniej czyni to Zjednoczone Królestwo. John Major podkreśla, że parlamenty, by „dojrzeć”, potrzebują wiele czasu; w porównaniu z parlamentem brytyjskim lub holenderskim Parlament Europejski znajduje się jeszcze w powijakach, mimo tego uzyskał w krótkim czasie znaczne uprawnienia. Istotną rolę odgrywa on – zdaniem Majora – zwłaszcza w procesie stanowienia prawa, gdzie przyjmowanych jest ok. 50% jego projektów zmian, co stanowi wyższy procent niż w parlamentach narodowych. Sam Parlament uważa siebie za przyszłe demokratyczne jądro Unii, co jest zdaniem premiera Zjednoczonego Królestwa przejawem niezdrowej ambicji, gdyż Unia Europejska jest związkiem państw, który swą podstawową legitymację demokratyczną czerpie z parlamentów narodowych, i „tak powinno zostać”<sup>56</sup>. Konferencja „Maastricht II” nie przyniesie zapewne istotnego

<sup>54</sup> Pojawiają się ostatnio postulaty włączenia porozumień interinstytucjonalnych do art. 189 Traktatu o WE, np. C. Mik, *Koncepcje dalszej integracji europejskiej i ich wpływ na kształtowanie się Unii Europejskiej i prawa wspólnotowego*. W: C. Mik (red.), *Polska...*, s. 17.

<sup>55</sup> W. Weidenfeld, J. Janning, *Jak rządzić Europą? Problemy i struktury Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 1/1994, s. 10.

<sup>56</sup> „Europa Archiv” nr 18/1994, s. D-550.

wzmocnienia pozycji Parlamentu, porównywalnego choćby z wprowadzeniem procedury współdecydowania przez Traktat o UE.

Jednym z najtrudniejszych problemów, jakie należy rozwiązać przed rozszerzeniem Unii o nowych członków, jest ustalenie maksymalnej liczby członków Parlamentu. Trudno sobie bowiem wyobrazić, jak mało wiarygodna i nieskuteczna byłaby za kilka lat praca tego organu, liczącego np. tysiąc deputowanych? Sam Parlament wyraził przekonanie, że jego liczebność nie powinna przekroczyć 700 deputowanych<sup>57</sup>. Grupa Westendorpa również stwierdziła, że Parlament nie powinien składać się z więcej niż 650-700 członków; w tym celu – w kontekście przyjmowania nowych państw do Unii – konieczna byłaby tzw. linearna redukcja liczby miejsc dla każdego państwa w celu zachowania równowagi między podziałem miejsc a liczbą ludności. Rada i Komisja nie wypowiedziały się oficjalnie w tej kwestii. Wyrazem zasady demokratycznej reprezentacji byłoby także dokładniejsze powiązanie przyznanej danemu państwu puli mandatów z liczbą jego mieszkańców. Jednak jednoczesna realizacja tych dwu postulatów doprowadziłaby (można to sprawdzić arytmetycznie) do wyłączenia z udziału w Parlamencie społeczeństwa Luksemburga, a w przyszłości także Malty i Cypru!

#### 4. INNE INSTYTUCJE WSPÓLNOT I UNII

Sugestie członków Parlamentu, by uzyskał on prawo nominowania sędziów Trybunału Europejskiego<sup>58</sup> mogłyby być w przyszłości uwzględnione, pod warunkiem takiej jednoczesnej rewizji art. 167 Traktatu o WE, by po pierwsze wydłużyć ich kadencję do 10-12 lat, po drugie zaś wprowadzić zakaz ponownego wyboru. Regulacja taka zapobiegłaby nadmiernemu upolitycznieniu tego ważnego urzędu. Generalnie wydaje się, że pozycja Trybunału nie ulegnie rewolucyjnym zmianom. Grupa Westendorpa idzie tu najdalej, postulując stworzenie Trybunałowi statusu sądu konstytucyjnego i gwaranta karty praw zasadniczych. Grupa sugeruje także taką rewizję art. 5 Traktatu o WE, by stworzona została podstawa prawna do trzymania w ryzach organów wspólnot<sup>59</sup>. Interesujące propozycje znacznego zwiększenia roli Trybunału zawiera raport Komisji Instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego; z jednej strony dotyczą one rewolucyjnej propozycji rozszerzenia kompetencji Trybunału na

<sup>57</sup> W tzw. uchwale „de Gucht” – por. ABl. 1992 nr C 176, s. 72.

<sup>58</sup> Tak np. przedstawiciel Europejskiej Partii Ludowej, H.-P. Pötterling, *Grundlegende Reform der EU notwendig*. „Europäische Zeitung” nr 2/1995, s. 7.

<sup>59</sup> Chodziłoby o wyraźne sformułowanie, że ulokowana tam zasada wierności działa także w drugą stronę, tzn. obliuguje organy wspólnot wobec państw członkowskich. Takie „odwrotne” działanie tej zasady uznał już zresztą Trybunał Europejski w orzeczeniu z dnia 13 VII 1990 r. w sprawie nr C-2/88, Imm. Zwartgeld i in., Slg. 1990, s. I-3367.

drugi i trzeci filar Unii (sądzić należy, że Trybunał uzyskawszy takie możliwości nadzoru judykacyjnego w tych dziedzinach mógłby w szczególności zająć się badaniem zgodności aktów prawnych, podejmowanych w drugim i trzecim filarze, z prawami człowieka), z drugiej sugeruje się przyznanie parlamentom narodowym czynnej legitymacji do Trybunału, co przyczynić się ma do lepszej realizacji zasady subsydiarności<sup>60</sup>. Reforma zaś przepisów o składzie osobowym Trybunału polegałaby na ustaleniu liczby sędziów mniejszej od liczby państw członkowskich albo na podziale Trybunału na dwa stałe senaty<sup>61</sup>. Wydaje się, że powiększenie grona sędziów Trybunału byłoby wyjściem najprostszym, tym bardziej, że ciągle rośnie liczba rozstrzyganych spraw. Rada w swym raporcie wskazała, że niedawno powołany Sąd Pierwszej Instancji ma obecnie więcej spraw do rozpatrzenia niż sam Trybunał.

Dyskusje wzbudza także ewentualność przyszłego wzmocnienia pozycji nowej instytucji wspólnot, mianowicie **Komitetu Regionów**. Wcześniej *lobbying* na rzecz regionów wykonywały takie grupy nacisku jak Zgromadzenie Regionów Europy czy Rada Regionów i Gmin, a o ich znaczeniu świadczy okoliczność, że pierwszym przewodniczącym Komitetu został Jacques Blanc, wiceprzewodniczący Zgromadzenia Regionów Europy, zaś na wiceprzewodniczącego Komitetu wybrano Pasqualla Maragall, przewodniczącego Rady Regionów i Gmin Europy. Wprowadzona przez Traktat o Unii Europejskiej (art. 198a-198c oraz art. 4 ust. drugi Traktatu o WE) instytucja Komitetu Regionów ma charakter doradczy. W pierwszym roku swego istnienia Komitet uchwalił 32 opinie podczas sześciu posiedzeń plenarnych w Brukseli. Jako sukces ocenić też należy okoliczność, że mimo heterogenicznego składu nie doszło dotychczas do otwartego konfliktu w Komitecie między 85 przedstawicielami regionów a 96 reprezentantami jednostek najniższego szczebla – komun (gmin) i 41 przedstawicielami prowincji i powiatów. Instytucja Komitetu Regionów mogłaby w przyszłości otrzymać dodatkowe uprawnienia, np. czynną legitymację przed Trybunałem Europejskim w odniesieniu do przestrzegania wspomnianej wyżej zasady subsydiarności (Komitet Regionów jako „sumienie subsydiarności” Unii Europejskiej?), zwłaszcza w sytuacji, gdy

<sup>60</sup> Wydaje się, że jeśliby oceniać obecne relacje między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, to były one do roku 1979 (pierwsze bezpośrednie wybory) mniej napięte, gdyż współpraca i wymiana informacji zapewniona była automatycznie przez powiązanie mandatów deputowanego do Parlamentu Europejskiego z mandatem członka parlamentu danego państwa członkowskiego. Jednakże często jest tak, że winę za brak koordynacji ponoszą właśnie parlamenty narodowe; przyznał to np. w odniesieniu do Westminsteru John Major, wypowiadając się w sprawie przyszłości Europy na Uniwersytecie Leiden 7 IX 1994 r. (por. EA, nr 18/1994, s. D-551).

<sup>61</sup> Identycznie sugeruje grupa refleksyjna, dopuszczając jednak możliwość więcej niż dwóch wyspecjalizowanych senatów.

uregulowania uchwalone przez wspólnoty leżą w kompetencji prawodawczej danego regionu<sup>62</sup>. Wymagałoby to pewnej redefinicji zasady subsydiarności, gdyż art. 3b ust. drugi odnosi się jedynie do relacji między wspólnotą a państwem członkowskim. Dotychczas jednak prawo wspólnotowe bardzo niechętnie wkraczało w stosunki pomiędzy państwem członkowskim a jego członkami składowymi, tym bardziej zaś między tymi ostatnimi a wspólnotami. O ile postulat przyznania Komitetowi Regionów czynnej legitymacji przed Trybunałem Europejskim określić można jako daleko idący, o tyle za nierealną uznać należy propozycję przyznania takiej legitymacji samym regionom, zwłaszcza tym, które posiadają uprawnienia ustawodawcze<sup>63</sup>. Natomiast jako godne poparcia ocenić należy wprowadzenie w przyszłości obowiązkowej konsultacji Rady lub Komisji z Komitetem w kwestiach dotyczących ochrony środowiska, kształcenia zawodowego oraz realizacji społeczeństwa informacyjnego. Być może w przyszłości należałoby się także zastanowić nad rozszerzeniem zakresu tej obligatoryjnej konsultacji na politykę socjalną, transport, i politykę badawczą. Natomiast postulat przyznania Komitetowi Regionów inicjatywy prawodawczej w dziedzinach, w których jego wysłuchanie ma charakter obligatoryjny, wynika raczej z nieporozumienia; zacząć bowiem należałoby oczywiście od przyznania takiego prawa Parlamentowi. Możliwość uzyskania z czasem przez Komitet statusu trzeciej izby we wspólnotowym procesie stanowienia prawa ma charakter futurystyczny, jeśli nie iluzoryczny. Wydaje się jednak, że pewnym ostrożnym krokiem w kierunku wprowadzenia w przyszłości zasady opinii wiążącej Komitetu w określonych dziedzinach prawodawstwa mogłoby być dopisanie na konferencji rewizyjnej 1996/1997 do art. 198c Traktatu o WE ustępu zobowiązującego organy wspólnot do uzasadnienia nieuwzględnienia opinii Komitetu. Poza tym stanowiska Komitetu mogłyby zyskać na doniosłości, gdyby wzmocniono jego demokratyczną legitymację poprzez rewizję art. 198a ust. trzeci; wszyscy jego członkowie winni w przyszłości być wybierani w lokalnych wyborach. Obecnie struktura Komitetu jest – jak już wspomniano – bardzo niejednorodna, gdyż inwestytura jego członków nie leży w gestii prawa wspólnotowego – kompetencję posiadają tu poszczególne państwa<sup>64</sup> – wskutek czego większość członków tego gremium to zwykli urzędnicy szczebla lokalnego. I jakkolwiek pozostała część członków Komitetu sprawuje urząd wybieralny w swej

<sup>62</sup> Tak E. Huber, *Europa mit Leben erfüllen*, „Bayernkurier” z 15 VII 1995, s. 16.

<sup>63</sup> Tak członkini Komitetu, U. Kalbfleisch-Kottsieper, *Kompromiß ohne Konsens?* „EU-Magazin” nr 6/1995, ss. 12, 13.

<sup>64</sup> Szerzej na temat procedur powoływania członków Komitetu – R. von Ameln, *Die Entstehung des Ausschusses der Regionen: Die Festlegung der Modalitäten für die Auswahl der Mitglieder in der EU-Staaten*. W: Ch. Tomuschat (Hrsg.), *Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen*. „Bonner Schriften zur Integration Europas”, Band 2, Bonn 1995, ss. 42-51.

ojczyźnie, to utrata tego mandatu nie pociąga za sobą – z punktu widzenia prawa wspólnotowego – jednoczesnej utraty członkostwa w Komitecie. Jeśli traktaty wspólnotowe nie zostaną odnośnie do tej interesującej kwestii zrewidowane, to nic nie przeszkadza ustawodawcy narodowemu w uchwaleniu reguł, według których sprawowanie urzędu wybieralnego byłoby przesłanką członkostwa w Komitecie, a przy utracie tego urzędu kończyłoby się również członkostwo w Komitecie. Nic też nie stoi na przeszkodzie, by ust. drugi art. 198b Traktatu o WE otrzymał w przyszłości brzmienie identyczne z ust. drugim art. 196 tego traktatu, co dałoby Komitetowi prawo samodzielnego uchwalania regulaminu wewnętrznego (bez wymogu zgody Rady), skoro prawo to osiada Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Sądzić także należy, że w przyszłości dojść winno do organizacyjnego oderwania się Komitetu Regionów od Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, jako że znaczenie liczącego 222 członków Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym wspólnot z pewnością będzie rosło w toku dalszej integracji naszego kontynentu; „Europa Regionów” to, obok „Europy Subsydiarności”, najlepsza gwarancja „Europy Obywateli”.

Udział organów prawodawczych państw członkowskich we wspólnotowym procesie stanowienia prawa<sup>65</sup> jest postulatem znanym od dawna. Parlamente narodowe czują się bowiem często biernym wykonawcą prawa wspólnotowego, np. podczas implementacji dyrektyw, zwłaszcza że niektóre z nich cechują się znacznym stopniem szczegółowości<sup>66</sup>. *De iure* parlamente państw członkowskich nie posiadają możliwości skutecznego wpływu na treść prawa wspólnotowego. Nie chcą więc one akceptować sytuacji, w których Rada, będąca w istocie rzeczy kolegium przedstawicieli państwowych egzekutyw, działa na poziomie wspólnotowym jako główne ciało legislacyjne, pozbawiając często parlamente narodowe ich konstytucyjnych kompetencji. W najbliższym czasie nie należy oczekiwać jednak włączenia tych parlamentów do procesu stanowienia prawa wspólnotowego – większość państw członkowskich jest temu przeciwna z obawy przed spowolnieniem i dalszym komplikowaniem tego procesu. Nadto trudno wyobrazić sobie, jak konkretnie włączenie takie miałyby wyglądać. Druga izba Parlamentu Europejskiego (senat), składająca się z delegatów parlamentów narodowych? Czy przez takie rozwiązanie nie zostałaby osłabiona pozycja samego Parlamentu we wspólnotowym procesie prawodawczym? Z pewnością doszłoby do naruszenia obecnego trybu pracy instytucji Unii<sup>67</sup>. Wydaje się, że w obecnym stadium integracji europejskiej należałoby raczej zacieśnić istniejące procedury współpracy jak COSAC czy

<sup>65</sup> Jacques Chirac (jeszcze jako kandydat na urząd prezydenta Francji) w przemówieniu w dniu 16 II 1995 r. w Paryżu, „Internationale Politik” nr 9/1995, s. 82.

<sup>66</sup> Szerzej J. Schwarze, U. Becker, Ch. Pollak, *Die Implementation von Gemeinschaftsrecht. Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*. Baden-Baden 1993.

<sup>67</sup> Por. *Entretien avec Elisabeth Guigou*. „Les Echos du Parlement européen” nr 101/1995, s. 6.

– zwłaszcza – *Assis* oraz ewentualnie silniej „zakotwiczyć” je w pierwotnym prawie wspólnotowym, na przykład przez dokładniejsze skodyfikowanie ich w szczegółowym protokole, będącym nowym załącznikiem do Traktatu o UE. Istniejące obecnie regulacje, jak deklaracja 13 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz deklaracja 14 o konferencji parlamentów, ocenić należy jako niewystarczające.

Unia Europejska cierpi na wiele słabości, jednak z pewnością nie na zbyt małą liczbę instytucji. Mimo tego pojawiają się propozycje powołania nowych, np. **Prezydenta Unii Europejskiej**. Byłby to organ polityczny, o raczej skromnych kompetencjach, głównie reprezentacyjnych – dziś bowiem Unię na zewnątrz reprezentują, w zależności od materii przedstawicielskiej, przewodniczący Rady lub przewodniczący Komisji (jedną z przyczyn słabości wspólnej europejskiej polityki zagranicznej jest właśnie niepodporządkowanie jej jednemu centrum). Prezydent Unii Europejskiej nie byłby zatem organem decyzyjnym, lecz ucieleśniałby jedynie na zewnątrz wspólną wolę państw członkowskich; prezydent winien być jednak wybierany w powszechnych, ogólnounijnych wyborach, gdyż jego istnienie oraz tryb jego powoływania miałyby być czynnikiem jednoczącym społeczność kontynentu wokół wspólnych problemów i idei integracji. Skromniejsze rozwiązanie postuluje W. Hoyer, niemiecki deputowany do *Bundestagu* i członek grupy refleksyjnej, korzystając z analogii do systemu instytucjonalnego Paktu Północnoatlantyckiego, Unii Zachodnioeuropejskiej oraz ONZ. Idea jego polega na ustanowieniu **Politycznego Sekretarza Generalnego Rady**; korzystałby on z pomocy podporządkowanego mu i funkcjonującego już od dawna w oparciu o art. 151 ust. drugi Traktatu o WE sekretarza generalnego Rady, który odpowiada za administracyjną stronę jej pracy<sup>68</sup>. Do rozważenia pozostaje tryb powoływania i bliższe kompetencje takiego organu politycznego. Mógłby on zająć się np. pracami analitycznymi i planowaniem strategicznym, zwłaszcza polityki zewnętrznej. Alternatywnym modelem byłoby przejście tych zadań przez jednego z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej<sup>69</sup>.

### III. PROCEDURY PODEJMOWANIA DECYZJI

Jak wiadomo, zadaniem konferencji międzyrządowej jest przygotowanie Unii na członkostwo w niej 30 państw. Jest to ogromne wyzwanie, tym bardziej, że wspólnotowe przejście od 15 do 30 oznacza *de facto* przejście od 6 do 30, gdyż aktualny system instytucjonalny opiera się prawie w całości na tym z roku 1957. Już „Europa 12” płaciła za ten system wysoką cenę – istotną utratę sprawności działania. Jest bowiem oczywiste, że z uwagi na większą pluralizację stanowisk znacznie trudniej dochodzi się do kompromisów i reali-

<sup>68</sup> W. Hoyer, *Weichenstellung für Europa*. „Internationale Politik” 9/1995, ss. 23, (27).

<sup>69</sup> Por. M. Hennes, *Die Reflexionsgruppe...*, s. 39.

zuje projekty w gronie kilkunastu niż w gronie sześciu państw. Rada w swym raporcie stwierdza, że proces podejmowania decyzji mógłby być uproszczony, gdyż określone decyzje proceduralne mogłyby być podejmowane przez COREPER, a nie przez Radę. Według grupy refleksyjnej wszystkie obowiązujące procedury stanowienia prawa wspólnotowego winny być sprowadzone do dwóch lub trzech modelowych procedur lub nawet należałoby rozważyć ograniczenie się do jednej procedury. Nieco bardziej konkretna jest Komisja, sugerująca radykalne obniżenie liczby obecnych 20 procedur legislacyjnych do trzech: procedury konsultacji, procedury zgody (opinii pozytywnej) oraz uproszczonej procedury współdecydowania<sup>70</sup>. Jeszcze dalej idący i bardziej szczegółowy jest raport Parlamentu Europejskiego. Znajdujemy w nim np. postulat zniesienia – w filarze wspólnotowym Unii – procedury konsultacji. Natomiast procedura zgody (uregulowana w art. 189c Traktatu o WE) miałaby wg Parlamentu w zreformowanej Wspólnocie Europejskiej zastosowanie jedynie przy zmianach traktatów oraz przy zawieraniu umów międzynarodowych przez wspólnoty, w tym umów o przystąpieniu do Unii nowych państw. W odniesieniu do uchwał podejmowanych w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (drugi filar Unii) miałaby zastosowanie procedura konsultacji. We wszystkich innych przypadkach zastosowanie znajdowałaby procedura współdecydowania; przy czym Parlament, podobnie jak Komisja, postuluje uproszczenie tej skomplikowanej procedury. Rozszerzenie zakresu jej zastosowania postuluje także grupa refleksyjna<sup>71</sup>. Istnieją oczywiście różne sugestie państw członkowskich co do przyszłego zastosowania procedury z art. 189b<sup>72</sup>. Najbardziej logiczne wydaje się wprowadzenie jej wszędzie tam, gdzie Rada decyduje jednogłośnie (w obecnym stanie prawnym istnieje ok. 70 takich możliwości). Natomiast sama Rada stwierdza jedynie, że trudności w realizacji tej procedury spowodowane były częstym stawianiem pytań przez Parlament Europejski w sprawach „komitologii” (chodzi o tzw. procedury komitetowe, w ramach których Komisja przy współdziałaniu komitetów powołanych przez Radę wykonuje samodzielne uprawnienia stanowienia aktów wykonawczych<sup>73</sup>); opóźniało to – jej zdaniem – tok procedury. Zatem Rada nie jest

<sup>70</sup> Obecna bowiem procedura współdecydowania jest niezwykle skomplikowana; w skrajnych wypadkach w jej toku mają miejsce aż trzy czytania w Radzie i aż trzy czytania w Parlamencie. Por. szerzej nt. tej procedury K. von Wogau, *Das neue Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung nach dem Vertrag über die Europäische Union*. W: K. Letz Gus (Hrsg.), *Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag*. München 1994.

<sup>71</sup> Jest to zgodne z art. 189b ust. 8 Traktatu o WE, który przewiduje rozważenie tej kwestii na konferencji rewizyjnej w 1996 r., przy czym specjalny raport w tej sprawie Komisja złożyć ma Radzie do końca tegoż roku.

<sup>72</sup> Zestawienie stanowisk wszystkich 15 państw członkowskich w: A. Maurer, M. Jopp, *Das Europäische Parlament – Demokratiepoltische Überlegungen zu den Reformoptionen der Regierungskonferenz 1996/97*. „Integration” nr 1/1996, s. 28.

<sup>73</sup> Szerzej A. Graś, *Prawodawstwo wspólnot europejskich*. „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 1/1996 (w druku).

zainteresowana reformą tego sposobu uchwalania aktów prawnych, gdyż wiązałaby się ona z dalszym osłabieniem jej pozycji wobec Parlamentu. Odnosnie do wspomnianych procedur komitetowych sam Parlament generalnie proponuje pozostawienie właściwości Komisji w sprawach środków wykonawczych, chciałby jednak, by stworzono mu, podobnie jak Radzie, możliwość odrzucenia propozycji uchwały Komisji i zażądania nowego środka wykonawczego lub ponownego uruchomienia procesu legislacyjnego. Wydaje się, że eksperci Parlamentu doceniają obiektywną korzyść płynącą z istnienia procedur komitetowych. Pewne uproszczenie tych procedur na najbliższej konferencji rewizyjnej lub w dalszej przyszłości ocenić należy jednak jako wskazane. Na możliwość oceny i rewizji pewnych sprzeczności między „komitologią” a procedurą współdecydowania na konferencji rewizyjnej wskazuje zresztą art. 3 *modus vivendi* – porozumienia interinstytucjonalnego zawartego między Parlamentem, Radą i Komisją o przepisach wykonawczych aktów prawnych uchwalonych wg art. 189b<sup>74</sup>.

Na krótki komentarz zasługuje także wspomniana wyżej sugestia uproszczenia procedury współdecydowania, ułożonej w art. 189b Traktatu o WE (jest to zresztą jeden z najdłuższych artykułów tego traktatu). Jak wiadomo, w jej toku dojść może nawet do trzech czytań w Radzie i Parlamencie! Po pierwsze, należałoby stworzyć możliwość zakończenia procedury w wypadku istnienia zgody między Radą a Parlamentem już po pierwszym czytaniu, dzięki czemu uniknąć można by konieczności formułowania przez Radę wspólnego stanowiska (*common position*). Druga możliwość uproszczenia procedury art. 189b polega na zniesieniu fazy wyrażania przez Parlament zamiaru oddalenia wspólnego stanowiska. Jest to bowiem taki etap procedury, który przedłuża ją jedynie, nie wnosząc do „gry prawodawczej” wyraźnych, konkretnych propozycji zmian aktu prawnego. Po trzecie, wydaje mi się, że bez szkody dla pozycji Rady wobec Parlamentu, a z korzyścią dla sprawnego toku procedury należałoby zmienić punkt a) drugiego ustępu omawianego artykułu w ten sposób, by po przyjęciu wspólnego stanowiska przez Parlament (bez propozycji jego zmian) nie byłoby konieczne ponowne jego uchwalenie przez Radę. Zatem przepis ten (po przecinku) zamiast ... *so erläßt der Rat den betreffenden Rechtsakt endgültig entsprechend diesem gemeinsamen Standpunkt* ... mógłby otrzymać brzmienie: ... *so ist der betreffende Rechtsakt endgültig erlassen*. Analogiczna sytuacja miałaby miejsce w wypadku, gdyby Parlament nie wypowiedział się w terminie trzymiesięcznym odnośnie do wspólnego stanowiska [art. 189b ust. drugi punkt b)]. Po czwarte, uznać należy za racjonalne rozważenie przez państwa członkowskie – na najbliższej konferencji rewizyjnej lub w dalszej przyszłości – skreślenia opcji aktywności Rady w wypadku braku

<sup>74</sup> *Modus vivendi of 20 December 1994 between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty, „Official Journal of the European Communities” No C 239/1, 8 November 1995.*



wyniku prac komisji mediacyjnej; w szczególności Rada nie powinna tutaj posiadać możliwości powrotu do wspólnego stanowiska uchwalonego przed rozpoczęciem postępowania porozumiewawczego bez uwzględniania zmian zaproponowanych przez Parlament. Jeśli bowiem prace komisji mediacyjnej nie zakończą się w przewidzianym w art. 189b ust. 5 zd. pierwsze sześciotygodniowym terminie powołaniem, to prawdopodobieństwo, że Parlament zaakceptuje następnie powrót Rady do wspólnego stanowiska jest bardzo niskie, jako że to właśnie parlamentarne sugestie zmian tego stanowiska były przyczyną powołania komisji mediacyjnej.

Pojawiły się też postulaty związane z procedurami budżetowymi; Komisja proponuje ich uproszczenie, a Parlament chciałby otrzymać rzeczywiste prawo współdecydowania w odniesieniu do całego budżetu (obecnie Parlament decyduje jedynie o tzw. wydatkach nieobligatoryjnych, stanowiących ok. 50% całości budżetu).

W związku z trybem podejmowania decyzji pozostaje oczywiście problem zasad głosowań w organach wspólnot. Wobec perspektywy przyjęcia nowych członków Unia winna w szerszym zakresie oprzeć się na zasadzie głosowań większościowych. Inaczej poprzez tzw. *Blockadehaltung* nawet jednego państwa sprawność całej Unii będzie nadal spadała. Stan obecny, w którym w wielu wypadkach konieczne są uchwały jednogłośnie, zachęca wręcz pojedyncze państwa członkowskie do korzystania z *veta* i kierowania się bardziej narodowym egoizmem niż dobrem Unii jako całości. Przypomnijmy, że mało brakowało, by nie doszło do przystąpienia do Unii państw nordyckich i Austrii z powodu tarć o hiszpański kontyngent połowowy na Morzu Irlandzkim. Zarówno Komisja, jak i Parlament wypowiedziały się więc za zrezygnowaniem z głosowań na zasadzie jednogłośnie w Radzie i rozszerzeniem zakresu stosowania głosowań większościowych. Rada wypowiada się tu nieco ostrożniej, podkreślając jedynie, że stopniowe rozszerzanie możliwości głosowań na zasadzie większości kwalifikowanej wywarło pozytywny wpływ na procesy decyzyjne wspólnot; w szczególności możliwość sięgnięcia do głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej była czynnikiem przyspieszającym podjęcie ostatecznej uchwały, gdyż ryzyko zostania przegłosowanym, czyniło państwa bardziej otwartymi na kompromisy. Powszechna korzystna ocena głosowań w tym trybie nie znaczy, że i tu nie ma propozycji reform. Parlament proponuje np. zmianę tej większości w ten sposób, że każde państwo otrzymałoby, podobnie jak w wypadku większości zwykłej, jedynie jeden głos, lecz uchwała dochodziłaby do skutku jedynie, gdyby taka większość państw reprezentowała jednocześnie większość obywateli Unii Europejskiej. Jedynie w wypadku szczególnie drażliwych spraw uchwały zapadałyby „zaostrzoną” czy też „superkwalifikowaną” większością. Do podobnych wniosków doszła grupa refleksyjna. W swym raporcie używa ona pojęcia „mniejszość kwalifikowana”. Chodzi tu o taką mniejszość państw, która w wypadku głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej jest w stanie

powstrzymać powzięcie uchwały (w aktualnym stanie prawnym – art. 148 Traktatu o WE – suma głosów wynosi 87, większość kwalifikowana zaś 62 (co stanowi ok. 71% wszystkich głosów), zatem mniejszość kwalifikowana wynosi 26). System ten pociąga za sobą następujące konsekwencje:

(1) dla zablokowania uchwały jedno państwo duże potrzebuje poparcia co najmniej trzech państw małych,

(2) wszystkie duże państwa – włącznie z Hiszpanią nie są w stanie same podjąć uchwały,

(3) trzy duże państwa, np. kraje basenu Morza Śródziemnego: Hiszpania, Francja i Włochy, mogą razem zapobiec podjęciu uchwały,

(4) trzy nowe państwa członkowskie (Austria, Finlandia, Szwecja) nie zablokują podjęcia uchwały,

(5) również wszystkie państwa Europy Północnej (Dania, Finlandia, Irlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) nie zapobiegną podjęciu uchwały bez poparcia innych państw członkowskich.

System ten został na dodatek nieco zniekształcony przez niedawny Kompromis z Ioanniny<sup>75</sup>. Grupa proponuje zmianę proporcji między większością kwalifikowaną a mniejszością kwalifikowaną na korzyść tej ostatniej. Jedynie w wyjątkowych wypadkach dla zablokowania uchwał wystarczałyby „skromniejsza” mniejszość kwalifikowana, pod warunkiem, że na jej głosy składałyby się co najmniej dwa państwa o łącznej sumie liczby ludności większej niż 100 mln.

Komisja domaga się zniesienia zasady jednomyślności także w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jakkolwiek w tej dziedzinie, charakteryzującej się typową dla prawa międzynarodowego publicznego współzależnością elementów prawnych i politycznych, Unia dopracowała się już – wbrew pozorom – pewnego dorobku<sup>76</sup>, to istnieje powszechna zgoda co do konieczności wzmocnienia tego filaru. Mimo bowiem wejścia w życie Traktatu z Maastricht Unii Europejskiej nie udało się odegrać w ostatnich latach znaczącej roli politycznej na arenie międzynarodowej, roli, odpowiadającej jej sile gospodarczej i finansowej. Nie chodziłoby jednak przy tym o pełne włączenie drugiego filaru do obszaru współpracy wspólnotowej (z czym wiązałyby się m.in. konieczność takiej rewizji art. L Traktatu o UE, by filar ten mógł zostać objęty jurysdykcją Trybunału Europejskiego), co będzie realizowane długofalowo i pewnymi etapami, lecz jedynie o możliwość podejmowania

<sup>75</sup> Szerzej J. Schild, *Deutschland, Frankreich und die EFTA-Erweiterung der Europäischen Union*. W: A. Sauder, J. Schild, *op. cit.*, ss. 115-116.

<sup>76</sup> Efektywność „drugiego filaru” UE znalazła wyraz w tradycyjnych „lekkich” instrumentach Europejskiej Współpracy Politycznej jak *démarche* czy konsultacje polityczne. Coraz częściej następuje ustalenie wspólnych stanowisk na podstawie art. J.2 Traktatu o UE, podjęto także kilka wspólnych akcji na podstawie art. J.3 tego traktatu, jak np. obserwacja wyborów w Rosji, pomoc humanitarna dla Bośni i Hercegowiny, Pakt Stabilizacyjny (plan Balladura), obserwacja wyborów w RPA, wspieranie procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie (policja w Jerycho), administracja Mostaru i in.

w zakresie drugiego filaru decyzji mimo braku konsensu między wszystkimi państwami członkowskimi oraz o wynikające z tego zapewnienie większej spójności między działaniami Unii w ramach różnych jej filarów (taki nakaz koherencji – jedno z najważniejszych pojęć prawa Unii Europejskiej – płynie z art. C Traktatu o UE). Tryb podejmowania decyzji jest bowiem największą słabością „drugiego filaru” Unii Europejskiej. Podejmowanie uchwał na zasadzie konsensu skutkuje nie tylko powolnym tempem tego trybu, często cierpi z tego powodu także jakość podejmowanych uchwał<sup>77</sup>. Znalazienie alternatywy dla zasady jednomyślności odnosi się do dwóch odrębnych płaszczyzn: a) głosowanie uchwały podstawowej, np. o podjęciu wspólnej akcji wg art. J.3 Traktatu o UE, b) głosowania co do szczegółów wykonawczych. W odniesieniu do tych ostatnich już dziś istnieje – zgodnie z art. J.3 ust. 2 Traktatu o UE – możliwość, iż Rada sama (jednogłośnie) określi, jakie uchwały wykonawcze w ramach wspólnej akcji mogą być podejmowane większością kwalifikowaną. Niestety z tej możliwości Rada jeszcze nigdy nie skorzystała. *Novum* mogłoby tu polegać na takiej rewizji wspomnianego przepisu, by wszystkie uchwały wykonawcze w związku ze wspólną akcją musiały być podejmowane większością kwalifikowaną. Za takim rozwiązaniem opowiada się np. rząd Republiki Federalnej Niemiec<sup>78</sup>. Zniesienie zasady jednomyślności w przypadkach uchwał realizacyjnych może jednak negatywnie skutkować brakiem gotowości państw członkowskich do podejmowania generalnych uchwał o podjęciu wspólnych akcji. Klucz do rozwiązania tego skomplikowanego prawnie i politycznie problemu leży zatem w złamaniu zasady jednogłośnieści w odniesieniu do uchwał zasadniczych (co oczywiście pociąga za sobą zniesienie tego wymogu przy podejmowaniu uchwał wykonawczych). Proste jednak wprowadzenie głosowań większością kwalifikowaną w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest rozwiązaniem dość przyszłościowym, nie odpowiadałoby ono obecnemu stanowi integracji naszego kontynentu. Nie chodziłoby zatem o pełne zniesienie zasady jednomyślności, lecz raczej o jej osłabienie. Do rozważenia wydają się tu dwie możliwości. Pierwsza z nich polegałaby na przyjęciu zasady „jednomyślność minus jeden”. Umożliwiłaby ona uchwalenie wspólnego stanowiska wg art. J.2 Traktatu o UE albo wspólnej akcji (w tym również stanowiących o udziale jednostek wojskowych państw członkowskich) mimo sprzeciwu lub uchylenia się od głosu jednego z państw. Państwo to nie musiałoby w takiej sytuacji brać udziału w realizacji danej uchwały (veto pozytywne). Druga możliwość to przyjęcie takiej regulacji, która umożliwiłaby – tak, jak dotychczas – podejmowanie uchwał jedynie przez wszystkie państwa, natomiast część z nich miałaby prawo powstrzymania się od udziału w ich wykonywaniu. Ich

<sup>77</sup> E. Rhein, *Besser als ihr Ruf: die EU-Außenpolitik*. „Internationale Politik” nr 3/1996, s. 57.

<sup>78</sup> Oświadczenie wicekanclerza K. Kinkela z 22 VI 1995 r., „Presse und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin” z 26 VI 1995, s. 459.

stanowisko mogłoby zostać jeszcze bardziej podkreślone przez wyłączenie z finansowania realizacji takich uchwał. Obecnie również istnieje przecież, zgodnie z art. J.11 ust. drugi zd. drugie Traktatu o UE, alternatywa: finansowanie wydatków operacyjnych w związku z realizacją wspólnych stanowisk i wspólnych akcji albo przez państwa członkowskie wg klucza ustalonego przez Radę, albo w wyniku jednogłośnej uchwały Rady z budżetu wspólnot<sup>79</sup>. Niektóre państwa obawiają się jednak osłabienia zasady jednomyślności w sprawach polityki zagranicznej, dziedzinie tradycyjnie traktowanej jako wyraz suwerenności państwa. Na przykład Grecja chciałaby zachować prawo *veta* w odniesieniu do spraw dotyczących „żywotnych interesów narodowych”<sup>80</sup>. Realizację tego postulatu można wyobrazić sobie w ten sposób, że przyszłe uchwały w ramach drugiego filaru zapadałyby zasadniczo wg wspomnianej reguły „konsensu minus jeden”, natomiast wyjątkowo stosowano by metodę „czystego konsensu” – w wypadku, gdy w grę wchodziłyby rzeczywiście żywotne interesy państwa członkowskiego. Postęp polega tu na tym, że „ciężar dowodu” przeniesiony jest na państwo powołujące się na takie interesy.

Poprawie skuteczności działań Unii w polityce zewnętrznej służyć też będzie bliższe instytucjonalne powiązanie z nią Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Stosunki między tymi dwiema organizacjami reguluje obecnie art. J.4 Traktatu o UE, jednak Traktat o UZE wygasa w 1998 r. Przyszłościowa propozycja polega natomiast na włączeniu UZE do struktur UE jako jej odrębnego filaru, co wymagać będzie jeszcze rozwiązania wielu problemów formalno-instytucjonalnych, jak choćby wynikających z rozbieżności składów członkowskich. W końcowym efekcie Unia Europejska byłaby jednak po raz pierwszy w historii integracji w posiadaniu własnego sojuszu obronnego.

Procedury decyzyjne w trzecim filarze Unii Europejskiej okazały się po krótkim okresie obowiązywania traktatu długimi, skomplikowanymi i nieprzejrzystymi. W szczególności hamująco działa wymóg jednomyślności oraz wielostopniowa struktura podejmowania uchwał. Za konieczne i możliwe uznać więc należy stopniowe uwspólnotowanie przynajmniej tych elementów współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, w których element międzynarodowy jest oczywisty, tj. w sprawach dotyczących azylu, polityki imigracyjnej, zwalczania handlu narkotykami i zorganizowanej przestępczości. Dzięki temu – również po raz pierwszy w historii integracji europejskiej – w dziedzinach tradycyjnie postrzeganych jako istotny element suwerenności państwowej, uprawnienia uzyskałyby organy ponadnarodowe,

<sup>79</sup> Tryb finansowania drugiego i trzeciego filaru Unii analizują szerzej Ch. Koenig, M. Pechstein, *Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht*. Tübingen 1995, ss. 122-129.

<sup>80</sup> Tezy rządu greckiego w sprawie przygotowania konferencji międzyrządowej do przeglądu Traktatu z Maastricht, przedłożone 1 VII 1995 r., przedrukowane w „Internationale Politik” nr 9/1995, s. 125.

jak Trybunał Europejski, Parlament i Komisja. Niekorzystanie przez państwa członkowskie ze stworzonej w Maastricht możliwości w art. K.9 Traktatu o UE (tzw. procedura kładki) nakazuje jednak ostrożność w ocenie perspektyw instytucjonalnego wzmocnienia i efektywności „trzeciego filaru”. Również próby włączania do Traktatu o UE umów z Schengen<sup>81</sup> napotkają zapewne na zdecydowany opór Zjednoczonego Królestwa.

## V. PODSUMOWANIE

Na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie (15-16 grudnia 1995 r.) przywódcy państw członkowskich ustalili, że ich ministrowie spraw zagranicznych będą w trakcie konferencji spotykać się raz w miesiącu, natomiast główni negocjatorzy – przedstawiciele rządów – dwa razy w tygodniu. Planowano początkowo, że konferencja będzie w stałym kontakcie z Parlamentem Europejskim, tak, by mógł być on na bieżąco informowany o rozwoju dyskusji i pierwszych, roboczych ustaleniach. Na kilka dni przed rozpoczęciem konferencji okazało się jednak, że – po pokonaniu sprzeciwu Zjednoczonego Królestwa i Francji – po raz pierwszy w historii integracji europejskiej w rokowaniach rewizyjnych wezmą także udział przedstawiciele Parlamentu. Będą to trzy osoby: jego przewodniczący, Klaus Hänsch oraz oboje parlamentarni członkowie grupy refleksyjnej. Z pewnością Parlament korzystał będzie z możliwości wyrażania swego poglądu na temat każdej dyskutowanej sprawy. Informacje o postępie prac konferencji mają też regularnie otrzymywać Malta i Cypr oraz stowarzyszone ze wspólnotami i uczestniczące w „programie przedprzystąpieniowym” (*programme de pré-adhésion*) kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Sugestia komisarza Leona Brittana, by kraje te dopuścić do udziału w konferencji w charakterze obserwatorów<sup>82</sup>, nie spotkała się z poparciem organów wspólnot ani państw członkowskich. Przewidziano jednak możliwość wyrażania opinii przez te państwa o postępach prac konferencji na odbywających się co dwa miesiące spotkaniach z przewodniczącym Rady. Pierwsze z takich informacyjnych spotkań odbyło się 30 marca 1996 r. w Turynie, w roli gospodarza wystąpiła włoski minister spraw zagranicznych Susanna Angelli. Następne z serii tych spotkań zaplanowano na 11 czerwca 1996 r. Kraj nasz nie posiada więc *de iure* żadnych możliwości wpływu na przebieg i wynik rokowań. Będziemy członkami takiej Unii, jaką państwa członkowskie uformują w trakcie konferencji. Mimo tego sądzić należy, iż

<sup>81</sup> Analizy układów z Schengen dokonują w literaturze polskiej W. Czapliński, *Układy z Schengen (Czy pierwszy bastion „twierdzy Europa”?)*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1992, s. 91 i nast., zaś w literaturze zagranicznej – A. Achermann i in., *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*. Bern-München-Wien 1995.

<sup>82</sup> „EU-Magazin” nr 10/1995, s. 54.

Polska winna w szerszym zakresie korzystać z prawa wyrażania opinii. Na wspomnianym spotkaniu w dniu 30 marca S. Angelli zachęcała wręcz do tego państwa aplikujące do Unii. W tym miejscu wypada stwierdzić, iż w naszym interesie leży zachowanie dotychczasowego w miarę jednorodnego kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej bądź jego dalsze uproszczenie. Polsce nie służyłaby dobrze realizacja idei Europy „wielu prędkości” bądź Europy „zmienną geometrii”, bowiem pozbawiałoby to nas możliwości korzystania z części dobrodziejstw rynku wewnętrznego czy innych efektów integracji europejskiej. W mojej ocenie kraj nasz zepchnięty byłby wówczas na „boczny tor” integracji europejskiej (*second-class membership?*). Należałoby więc uczynić wszystko, by Polska od początku swego członkostwa w UE stała się pełnoprawnym partnerem i współuczestnikiem wszystkich obszarów jej aktywności. Za szczególnie niebezpieczną uznać należy koncepcję realizacji dwu odrębnych polityk rolnych, jednej dla „starych” państw członkowskich, a drugiej dla państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>83</sup>.

Sama konferencja przeciągnie się prawdopodobnie poza przewidziany w ostatnim ustępie art. N Traktatu o UE rok 1996<sup>84</sup>. Data zakończenia konferencji jest dla Polski równie istotna jak jej wyniki, gdyż wspomniana Rada Europejska w Madrycie wyraziła nadzieję, że wstępna faza negocjacji w sprawie członkostwa w Unii krajów Europy Środkowej i Wschodniej zbiegnie się w czasie z podjęciem rokowań z Maltą i Cyprzem; te zaś, jak wiadomo, mają być podjęte w sześć miesięcy po zakończeniu konferencji rewizyjnej. Przy sprzyjającej konstelacji politycznej, zakładającej m.in. dokonanie przez Unię niezbędnych reform prawa instytucjonalnego i materialnego, negocjacje o członkostwie naszego kraju mają szansę rozpocząć się w 1998 r. Można jednak wyobrazić sobie również wersję pesymistyczną – przeciąganie w czasie konferencji rewizyjnej wskutek braku skłonności uczestników do kompromisów i w oczekiwaniu na nową konstelację polityczną; bowiem najpóźniej w maju 1997 r. muszą odbyć się wybory parlamentarne w Zjednoczonym Królestwie<sup>85</sup>, zaś rok 1998 jest rokiem wyborczym we Francji i w Niemczech.

Powodzenie próby zreformowania Unii Europejskiej podczas trwającej obecnie konferencji rewizyjnej zależy generalnie od dwóch czynników.

Po pierwsze: od skłonności państw biorących w niej udział do zawierania kompromisów i wyobraźni politycznej ich uczestników; obszerny zakres materii rewizyjnej oraz znaczna, dziś już nawet trudna do ogarnięcia ilość

<sup>83</sup> Tak Ch. Preston, *Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe*. „Journal of the Common Market Studies” nr 3/1995, s. 461.

<sup>84</sup> R. Rose, Ch. Hearpfer, *Democracy and Enlarging the European Union Eastwards*. „Journal of the Common Market Studies” nr 3/1995, s. 448.

<sup>85</sup> Mogą one przynieść zmianę ekipy rządzącej, jako że w odbytych na początku maja 1996 r. wyborach do rad samorządowych Partia Konserwatywna utraciła połowę mandatów.

propozycji, tez, strategii i postulatów (nawet, jeśli część z nich ogranicza się do opisanego problemu, nie wnosząc żadnej konkretnej propozycji jego rozwiązania) może znacznie utrudnić osiągnięcie porozumienia między wszystkimi piętnastoma stronami. Trudno również liczyć na zbawcze działanie efektu grupowo-dynamicznego, gdyż dla powodzenia rokowań wymagana jest zgoda wszystkich państw, zatem każde z nich może w pojedynkę obstawać w nieskończoność przy własnym stanowisku. Sytuacji takiej najbardziej obawia się Parlament, który stwierdził, że gdyby osiągnięcie jednomyślności przy zawieraniu aktów końcowych nie okazało się możliwe, to winna być sprawdzona „możliwość przewidzenia instrumentów, umożliwiających członkowi, przy zachowaniu określonych kryteriów, wystąpienie z UE” (*sic!*). Nie narażając się na zarzut *self-fulfilling prophecy*, pozostawmy raczej wyobraźni konsekwencje fiaska konferencji międzyrządowej.

Po drugie: od nastawienia do „nowej”, zreformowanej Unii społeczeństw jej państw członkowskich. Timothy Garton Ash uważa na przykład, iż mamy dziś do czynienia z surrealistycznym, prawie groteskowym dysonansem między ogromnymi i rozstrzygającymi o losach narodów wyzwaniem, wobec których stoi dziś – sześć lat po zakończeniu zimnej wojny – Unia Europejska, a wykrzywioną, ospałą, zakochaną w szczegółach debatą o reformie Unii 1996 r.<sup>86</sup> Śledząc tę odbywającą się pod hasłem „Maastricht II” debatę ze stosunkowo neutralnej pozycji obserwatora z państwa nieczłonkowskiego można rzeczywiście odnieść wrażenie, jakby chodziło jedynie o kontynuację starej linii rozwoju – o dopisanie kilku nowych artykułów do obecnie obowiązujących traktatów. Szczególnie ewidentny jest brak koncepcji przyszłego rozwoju Unii Europejskiej<sup>87</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że reforma traktatów stanowi szansę poprawy wielu uregulowań; niesie ona jednocześnie ze sobą poważne niebezpieczeństwo „rozmycia” tego, co już zostało osiągnięte. Odrzucenie wyników konferencji przez obywateli Unii, mających wrażenie, że za ich plecami odbywa się „tajna dyplomacja”, wydaje się jednak całkiem możliwe – reakcje społeczeństw państw członkowskich na Traktat z Maastricht stanowią tu dla „eurooptymistów” pamiętną naukę. Dziś już nie jest możliwy postęp w integracji Europy na zasadzie *permissive concert* jej obywateli. Słusznie wzywa się więc do otwartej, publicznej debaty o przyszłości Europy<sup>88</sup>. Konferencja rewizyjna winna od samego początku angażować opinię publiczną. Jest to problem polityczny, lecz skutki jego nierozwiązania będą miały konkretny wymiar prawny, choćby w postaci nieratyfikowania

<sup>86</sup> T. G. Ash, *Europa denken*. „Internationale Politik” nr 9/1995, ss. 3 (11).

<sup>87</sup> J. Janning, *Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten*. „Europa Archiv” nr 18/1994, s. 527. Szerzej nt. perspektyw integracji naszego kontynentu A. von Bogdandy (Hrsg.), *Die Europäische Option*. Baden-Baden 1994.

<sup>88</sup> Tak T. Läufer, *Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union – Notwendigkeit einer offenen Debatte*. „Integration” nr 4/1994, ss. 204-214.

rewizji traktatów przez jakieś państwo, co na dłuższy okres może wstrzymać jej wejście w życie. Szczególnie newralgiczna będzie sytuacja w państwach, w których o przyjęciu wyników konferencji rewizyjnej decydować będzie referendum. Udział w nim pewna część wyborców traktować będzie jako możliwość wypowiedzenia się za lub przeciw dalszemu „pogłębianiu” Unii, inna część – jako głos za lub przeciw rozszerzaniu Unii, jeszcze inna – jako generalne *votum* za lub przeciw Unii Europejskiej w ogóle. W 1997 r. w państwach Unii z pewnością zostaną zatem wydane góry pieniędzy na kampanię informacyjną, by przekonać obywateli o znaczeniu nowych projektów i rozwiązań, często za pomocą metod reklamy produktów. Być może bardziej sensowny byłby dialog osobisty. W Parlamencie Europejskim zasiada 626 deputowanych. Gdyby wysłuchali oni swych wyborców, stworzyli im szansę udziału w dialogu, poinformowali o celach, środkach i perspektywach konferencji turyńskiej oraz w ogóle integracji naszego kontynentu, być może znikłyby emocjonalne obawy przed zbiurokratyzowaną Europą i obojętność wobec jej przyszłego rozwoju. Byłby to duży wysiłek, poczyniony jednak w służbie obywateli i Europy. Trudności w ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej stanowią tu przecież istotną przestrożę.

Reforma traktatów oferuje oczywiście sposobność poprawy wielu obowiązujących uregulowań pierwotnego prawa wspólnotowego, jeśli jednak państwa członkowskie od początku rokowań będą mierzyły sukces reform jedynie tym, czy ich wpływ na podejmowane na płaszczyźnie wspólnotowej i unijnej uchwały wzrośnie czy zmaleje, to konferencja rewizyjna ograniczy się do zwykłej kosmetyki traktatowej i nie przyniesie dzieła o spójnym i doniosłym charakterze, odpowiadającym wyzwaniom XXI w. oraz będącym istotnym krokiem postępu w kierunku *finalité européenne*.