

JAN BARCZ
Wiedeń

STRUKTURA FEDERALNA AUSTRII A JEJ CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

1. WPROWADZENIE

Równocześnie ze „zbliżaniem” się Austrii do europejskich struktur integracyjnych¹ przebiegał proces zdobywania przez kraje austriackie doświadczeń międzynarodowych. Początkowo za pośrednictwem współpracy transgranicznej i organizacji regionów kraje (*Länder*) podejmowały próby oddziaływania na przebieg procesów integracyjnych i artykułowania swoich specyficznych interesów.

Kraje należały do promotorów ubiegania się przez Austrię o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Już 13 listopada 1987 r. szefowie rządów krajowych wystąpili do rządu federalnego z wnioskiem o podjęcie w tym kierunku koniecznych działań². Z drugiej strony jasne było, że uzyskanie przez Austrię członkostwa we Wspólnotach Europejskich wpłynie w zasadniczy sposób na kształt federalizmu austriackiego³, w tym w szczególności na zakres kompetencji krajów. Brać pod uwagę należało przede wszystkim trzy okoliczności:

¹ Por. J. Barcz, *Droga Austrii do Unii Europejskiej*. W: *Studia historyczne i politologiczne*. Pod red. R. Gellesa, M. Wolańskiego, Wrocław 1997, s. 449 i nast.

² Por. H. Schreiner, *Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration*. „Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992”, Wien 1993, s. 183.

³ Federalizmu austriackiego dotyczą m.in. prace: *Bundesstaat Heute* (hrsg. von A. Mock, H. Schambeck), Wien 1983; *Bundesländer und Gemeinden* (hrsg. H. Dachs). W: *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien 1992, s. 729 i nast.; R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien 1996, s. 114 i nast. Na temat federalizmu austriackiego w kontekście przystąpienia Austrii do UE: M. Kőrner, *Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz – die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuem EU-Recht*. „Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994”, Wien 1995, s. 511 i nast.; A. Kohl, *Demokratieabbau durch EU-Regierungsgesetzgebung*. W: *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*. Tagungsbeiträge der 64. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 20. bis 22. März 1993. „Schriften zum Europäischen Recht” 1997, s. 279 i nast.

Po pierwsze – w wyniku uzyskania członkostwa w UE kraje będą miały mniejsze kompetencje w dwóch płaszczyznach. Nie tylko ich samodzielna kompetencja (obejmuje ona w dziedzinie ustawodawstwa m.in. prawo budowlane, obrót nieruchomościami, prawo łowieckie, ochronę środowiska) zostanie ograniczona. Ograniczona zostanie również ich kompetencja w wyniku przekazania przez Federację uprawnień na rzecz UE (na przykład w zakresie tzw. pośredniej administracji federalnej).

Po drugie – reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych należy – stosownie do art. 10 ust. 1 lit. 2 konstytucji – do kompetencji Federacji. Powstało więc realne niebezpieczeństwo, iż niezależnie od utraty lub ograniczenia kompetencji w ważnych dziedzinach kraje nie będą miały możliwości zabierania głosu w sprawach integracyjnych wobec UE, bowiem jedynym reprezentantem Austrii wobec UE jest Federacja.

Po trzecie – przekazanie pewnych uprawnień przez Federację na rzecz UE ograniczy również możliwość oddziaływania krajów na proces legislacyjny na szczeblu Federacji. Uszczupleniu ulegną bowiem kompetencje tak Izby Narodowej (*Nationalrat*), jak i Rady Federalnej (*Bundesrat*), izby reprezentującej kraje.

Na początku lat dziewięćdziesiątych, wobec realnej perspektywy utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i rozpoczęcia negocjacji w sprawie przyjęcia Austrii do Wspólnot Europejskich, kraje zaczęły domagać się przede wszystkim konstytucyjnego zagwarantowania uczestnictwa w wewnętrznym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Sprecyzowały one swoje stanowisko już w 1990 r.⁴ Według ówczesnego stanu prawnego możliwość oddziaływania krajów na politykę zagraniczną Austrii była niewielka. Kraje miały mianowicie jedynie tzw. prawo do przedłożenia stanowiska (na podstawie ówczesnego art. 10 ust. 3 konstytucji) w przypadku zawierania przez Federację tzw. traktatów państwowych, przy czym Federacja (rząd federalny) nie była takim stanowiskiem związana.

Kraje domagały się przede wszystkim zagwarantowania prawa do informacji i prawa do współdziałania w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Prowadzone od 1989 r. prace przyniosły rezultaty w 1992 r.⁵ W tym roku konstytucja została poddana nowelizacji – wprowadzono do niej nowe postanowienia art. 10 ust. 4-6 i art. 16⁶. Po długich negocjacjach 12

⁴ Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschluß der Regionen (AdR) der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation. W: Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß* (hrsg. von F. Staudigl, R. Fischer), Wien 1996, s. 30.

⁵ Por. G. Holzinger, *Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt*. „Juristische Blätter” 1993, z. 1, s. 2 i nast. J. Aleksander, *Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej. Wybrane problemy prawne*. PiP 1993, nr 11-21, s. 93 i nast.

⁶ Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1992, BGBl. 1992, nr 276.

marca 1992 r. kanclerz federalny, federalny minister ds. federalizmu i reformy administracji oraz szefowie rządów krajowych podpisali porozumienie „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej”⁷. Szefowie rządów krajowych zaś – również 12 marca 1992 r. – podpisali porozumienie „w sprawie wspólnego określania woli krajów w sprawach integracji europejskiej”⁸.

Regulacje te przeznaczone były przede wszystkim na okres członkostwa Austrii w EOG oraz negocjacji w sprawie przystąpienia do Wspólnot. Stąd też wraz z zakończeniem tych negocjacji i zbliżaniem się terminu uzyskania przez Austrię członkostwa w Unii Europejskiej konstytucja została ponownie znowelizowana. 15 grudnia 1994 r. Izba Narodowa uchwaliła nowelę konstytucyjną, na podstawie której do konstytucji wprowadzono nową część – „B. Unia Europejska”, zawierającą artykuły 23a) do 23f).

Artykuł 23d), składający się z pięciu ustępów, poświęcony jest w całości włączaniu krajów w proces decyzyjny dotyczący spraw integracyjnych⁹. W dalszym ciągu natomiast obowiązują oba wspomniane wyżej porozumienia. Wraz z gromadzeniem doświadczeń ich dopasowanie do kształtującej się praktyki będzie zapewne konieczne¹⁰.

2. INFORMOWANIE KRAJÓW PRZEZ FEDERACJĘ O PRZEDSIĘWZIĘCIACH W RAMACH UE

Kraje mogły naturalnie dyskutować nad problemami dotyczącymi spraw integracyjnych w ramach Konferencji szefów rządów krajowych (*Landeshauptmännerkonferenz – LHK*). Struktura ta nie ma jednak żadnej podstawy konstytucyjnoprawnej. Kraje nie mają w jej ramach roszczenia do uprzedniego otrzymania informacji od Federacji, a Federacja nie była zobowiązana do uwzględniania opinii Konferencji¹¹.

⁷ Porozumienie to, znegocjowane stosownie do art. 15a) konstytucji, weszło w życie 26 grudnia 1992 r. BGBl. 1992, nr 775.

⁸ Porozumienie to, znegocjowane stosownie do art. 15a) konstytucji, weszło w życie 4 kwietnia 1993 r. Opublikowane zostało w dziennikach ustaw krajów. Patrz na przykład: Salzburg, LGBl. 1993, nr 51.

⁹ Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, BGBl. 1994, nr 1013. Por. również tekst noweli wraz z komentarzem: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs* (hrsg. von G. Stadler), Wien 1995, B-VG 29, s. 11 i nast.; H. Schäffer, *Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung*. „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1996, nr 1, s. 25 i nast.

¹⁰ Por. G. Holzinger, *Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht*. „Journal für Rechtspolitik” 1996, z. 3, s. 171.

¹¹ Por. H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich*. „Journal für Rechtspolitik” 1996, z. 3, s. 207.

W 1989 r. utworzono Radę ds. austriackiej polityki integracyjnej (*Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik*)¹², w której skład – obok kanclerza, wicekanclerza, ministra spraw zagranicznych, szefów klubów parlamentarnych, partnerów socjalnych, miast i gmin – wchodzi (jako przedstawiciele krajów), szefowie rządów krajowych oraz dwaj przedstawiciele parlamentów krajowych. Rada ma co prawda jedynie kompetencje doradcze, po raz pierwszy natomiast powstał organ pozwalający przedstawicielom krajów zabierać bezpośrednio głos w sprawach polityki integracyjnej. Rada spełnia po dzień dzisiejszy w stosunku do krajów istotną rolę, bowiem rząd federalny zobowiązany jest rozważać w jej ramach wszelkie zasadnicze problemy z dziedziny polityki integracyjnej przed podjęciem stosownej decyzji. W ten sposób – niezależnie od utworzonych w ostatnich latach innych struktur – Rada ds. austriackiej polityki integracyjnej stwarza dla krajów ważną płaszczyznę uzyskiwania informacji¹³.

Istotną rolę praktyczną odgrywa utworzona również w 1989 r. przy Urzędzie Kanclerskim Grupa robocza ds. integracyjnych (*Arbeitsgruppe für Integrationsfragen*)¹⁴. Grupa ta pracuje na szczeblu urzędniczym, a jej zasadniczym zadaniem jest wewnątrzpaństwowa koordynacja w sprawach dotyczących spraw integracyjnych, przy czym koordynacja ta ma być prowadzona w stałym kontakcie z krajami i gminami. I tak podczas negocjacji w sprawie przystąpienia do Wspólnot Grupa odpowiedzialna była za merytoryczne przygotowanie mandatu negocjacyjnego¹⁵.

Wprowadzony nowelą konstytucyjną w 1992 r. art. 10 ust. 4 konstytucji oraz porozumienie między Federacją a krajami „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej” sformalizowało procedurę informowania krajów w ramach obu wspomnianych wyżej gremiów (art. 1 ust. 3 porozumienia). Przede wszystkim porozumienie ustanowiło obowiązek Federacji do informowania krajów o wszystkich „przedsięwzięciach w ramach integracji europejskiej”, które „dotyczą samodzielnego zakresu działania krajów lub też mogą je interesować z innych powodów” (art. 1 porozumienia). Nowela konstytucyjna z 1994 r. skonkretyzowała ten obowiązek w postanowieniach art 23d) ust. 1 konstytucji.

Istotne jest w związku z tym, że pojęcie „przedsięwzięcia” (*Vorhaben*) „w ramach integracji europejskiej” (tak mówi porozumienie) bądź „w ramach Unii Europejskiej” (tak stanowi art. 23d) ust. 1 konstytucji). Pojęcie to interpretowa-

¹² BGBl. 1989, nr 386.

¹³ Por. H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 207.

¹⁴ BGBl. 1989, nr 574.

¹⁵ Por. G. Holzinger, *Die Auswirkung der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 171.

ne jest stosunkowo szeroko¹⁶. W szczególności, stosowanie do art. 1 ust. 2 porozumienia obowiązek informowania obejmuje przesyłanie przez Federację:

- dokumentów, sprawozdań i komunikatów organów UE, EFTA i (wówczas jeszcze) EOG,
- dokumentów, sprawozdań i komunikatów nieformalnych ze spotkań organów tych organizacji,
- dokumentów i informacji o postępowaniach przed „sądami europejskimi i organami rozjemczymi, w których uczestniczy Republika Austrii”,
- sprawozdań austriackiej misji przy UE¹⁷.

Niemniej jednak ekstensywna interpretacja pojęcia „przedsięwzięcia” dotyczy przede wszystkim „przedsięwzięć” po stronie UE. W praktyce natomiast działania po stronie rządu federalnego interpretowane są raczej zawężająco¹⁸. Według stanowiska rządu federalnego różnego rodzaju prace przygotowawcze nie są w rozumieniu prawnym objęte pojęciem „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 23d) konstytucji, co nie stoi na przeszkodzie temu, że przedstawiciele krajów włączani są do przygotowań i wchodzi w skład ciał nieformalnych¹⁹.

Od strony przedmiotowej pojęcie „przedsięwzięcia” byłoby ograniczone do materii objętych kompetencją ustawodawczą krajów oraz do materii, w których – niezależnie od własnej kompetencji ustawodawczej – kraje mają kompetencję wykonawczą²⁰.

Wobec Federacji kraje reprezentowane są przez Instytucję łącznikową krajów (*Verbindungsstelle der Bundesländer – VST*), organ koordynacyjny krajów utworzony w 1951 r. i usytuowany przy urzędzie rządu krajowego Dolnej Austrii²¹. Instytucja łącznikowa krajów utrzymuje bezpośredni kontakt

¹⁶ Por. w związku z art. 23d) ust. 1 konstytucji – G. Holzinger, tamże, s. 171. W odniesieniu do wcześniejszej praktyki H.-P. Rill, *Die Bundesländer und die europäische Integration. W: Reformbestrebungen im österreichischen Bundestaatssystem* (hrsg. von W. Schäffer, H. Stolzlechner), Wien 1993, s. 60; P. Pernthaler, *Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer. W: Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven* (hrsg. W. Hummer), Wien 1994, ss. 183/184.

¹⁷ Na temat praktyki – patrz: M. Morass, *Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik. W: Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß...*, s. 88. Wykształciła się na przykład interesująca praktyka, że dokumenty Rady UE wysłane są bezpośrednio przez Sekretariat Generalny Rady UE do Instytucji łącznikowej krajów. Tym samym docierają one do krajów w tym samym czasie co do Urzędu Kanclerskiego.

¹⁸ Krytycznie H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 210.

¹⁹ Szerzej: M. Morass, *Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik...*, s. 85 i nast.

²⁰ Por. G. Holzinger, *Die Auswirkung der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 171.

²¹ Szczegóły postępowania przy przekazywaniu informacji uregulowane są w art. 2 porozumienia.

z departamentem prawnym (*Verfassungsdienst*) Urzędu Kanclerskiego lub – w miarę potrzeby – z poszczególnymi ministerstwami federalnymi. Odpowiedzialna ona jest za przesyłanie otrzymywanych informacji do poszczególnych krajów²².

3. STANOWISKA KRAJÓW

W odniesieniu do „przedsięwzięć w ramach Unii Europejskiej” określonych w art. 23d) konstytucji kraje mogą zajmować stanowiska. Stanowiska te mogą mieć charakter „ogólny” lub „wiązący”.

a) Stanowisko ogólne

Jest to stanowisko przyjęte przez kraje w materiałach przewidzianych w art. 23d) konstytucji, które nie ma znaczenia wiążącego. W odniesieniu do takich stanowisk Federacja zobowiązana jest jedynie do „brania ich w odpowiednim zakresie pod uwagę” przy ustalaniu stanowiska Austrii w danej sprawie.

b) Stanowisko wiążące

Stosownie do art. 23d) ust. 2 konstytucji Federacja związana jest „jednolitym stanowiskiem krajów” (*eine einheitliche Stellungnahme der Länder*), o ile obejmuje ono materie „przedsięwzięcia w ramach Unii Europejskiej” dotyczące kompetencji ustawodawczych krajów. Federacja może odejść od takiego stanowiska krajów „jedynie z koniecznych względów wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej” (*aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen*). Musi wówczas powiadomić kraje niezwłocznie o przyczynach odejścia od takiego jednolitego stanowiska.

Podjęcie „koniecznych działań wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej” interpretowane jest zawężająco, a odejście Federacji od jednolitego stanowiska jest wyjątkiem od zasady. „Działania” te zasadne są jedynie wówczas, gdy w grę wchodzi okoliczności konieczne do realizacji ważnych interesów Austrii w Unii Europejskiej²³. Postanowienia te oceniane są krytycznie – szczególnie po stronie krajów – jako pozostawiające Federacji zbyt dużą swobodę²⁴.

²² Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden...*, s. 32.

²³ Por. *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, B-VG 29, s. 12, przypis 18.

²⁴ Por. H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, ss. 213/214.

c) Ustalanie stanowiska krajów

Sposób ustalania jednolitego stanowiska krajów nie jest określony ani w postanowieniach konstytucji, ani w porozumieniu między Federacją a krajami „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej”. Porozumienie stwierdza jedynie (art. 6 ust. 2), że sposób ustalania jednolitego stanowiska „jest wyłącznie sprawą krajów”. Kraje zawarły w tej dziedzinie porozumienie „w sprawie wspólnego określania woli krajów w sprawach integracji europejskiej” (podpisane 12 marca 1992 r., weszło w życie 4 kwietnia 1993 r.)²⁵.

Na mocy tego porozumienia kraje powołały Konferencję krajów w sprawach integracyjnych (*Integrationskonferenz der Länder – IKL*), w skład której wchodzi szefowie rządów krajowych, prezydenci parlamentów krajowych, a prawo uczestnictwa w obradach mają również członkowie Prezydium Rady Federalnej (*Bundesrat*)²⁶.

Jednolite stanowisko krajów ustalane jest w drodze ograniczonej zasady konsensu, tzn. stanowisko uznaje się za przyjęte, jeżeli głosowało na nie co najmniej pięć krajów, a żaden z pozostałych krajów nie głosował przeciwko (nieobecność podczas posiedzenia traktowana jest jako wstrzymanie się od głosu). Każdy kraj ma tylko jeden głos, który oddawany jest przez szefa rządu krajowego²⁷.

Praktyka poszła jednak inną drogą. Konferencja krajów w sprawach integracyjnych (*IKL*) zebrała się dotychczas jedynie jeden raz: 21 czerwca 1993 r. w Linzu. Przyjęła wówczas Deklarację krajów austriackich nt. Austria i Wspólnoty Europejskie oraz obradowała nad udziałem krajów w negocjacjach o przyjęcie Austrii do Wspólnot. Pewną rolę w praktyce odgrywa utworzony na podstawie porozumienia krajów Stały komitet krajów ds. integracyjnych (*der Ständige Integrationsausschuss der Länder – SIL*), który w zamierzeniu miał spełniać funkcję doradczą dla *IKL* i przygotowywać jej decyzje²⁸. Wszystkie dotychczasowe „jednolite stanowiska” zostały natomiast przyjęte w ramach Konferencji szefów rządów krajowych (*LHK*)²⁹. W literaturze wysuwany jest zarzut, że ponieważ praktyka ta rozmija się z postanowieniami porozumienia krajów, więc dotychczasowe „jednolite stanowiska” nie mają wobec Federacji znaczenia wiążącego w rozumieniu prawnym³⁰. Krytyka ta nie znajduje jednak uzasadnienia. Porozumienie krajów z Federacją

²⁵ Patrz przypis 8.

²⁶ Art. 2 porozumienia.

²⁷ Art. 3 porozumienia.

²⁸ Art. 7 porozumienia.

²⁹ Wyliczenie przyjętych jednolitych stanowisk – H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 212.

³⁰ Tamże, s. 211.

pozostawia jednoznacznie całkowitą swobodę krajom co do ustalania sposobu dochodzenia do „jednolitego stanowiska”. W art. 6 ust. 2 stwierdza ono, że „w szczególności” w grę może wchodzić porozumienie krajów w tej dziedzinie. Możliwe są jednak również inne rozwiązania, i właśnie takie inne rozwiązanie wybrały w praktyce kraje, mimo zawarcia porozumienia. Żaden z krajów nie kwestionował w każdym razie mocy obowiązującej przyjętych „jednolitych stanowisk”. Nie czyniła tego również Federacja.

4. STATUS GMIN

Stosowanie do art. 23d) konstytucji Federacja zobowiązana jest również do informowania gmin o „wszystkich przedsięwzięciach w ramach Unii Europejskiej”, o ile „w grę wchodzi: własny zakres działania lub inne ważne interesy gmin”. Gminy reprezentowane są przez umocowane w konstytucji organizacje centralne (art. 115 ust. 3 konstytucji), tzn. przez Austriacki Związek Miast i Austriacki Związek Gmin.

Gminy mogą przedkładać swoje stanowiska Federacji. Stanowiska te nie mają jednak charakteru wiążącego. Nie jest również przewidziany udział przedstawicieli gmin w austriackich delegacjach prowadzących negocjacje lub obrady w sprawach UE.

Gminy mają pewne możliwości angażowania się w sprawy UE w ramach Komitetu Regionów. Również i tutaj zakres tych możliwości jest raczej skromny. Gminy otrzymały do obsadzenia jedynie trzy spośród dwunastu miejsc przewidzianych dla Austrii w Komitecie Regionów. Postulowane jest rozszerzenie wpływu gmin na sprawy UE³¹.

5. MOŻLIWOŚCI BEZPOŚREDNIEJ PREZENCJI PRZEDSTAWICIELI KRAJÓW WOBEC UE

a) Współdziałanie przedstawiciela krajów w reprezentowaniu Austrii w Radzie UE

Nowela konstytucyjna z 1994 r. poszerzyła możliwości współdziałania krajów w sprawach dotyczących integracji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego³². Art. 23d) ust. 3 konstytucji przewiduje również reprezentowanie Austrii w Radzie UE przez przedstawiciela krajów. Obwarowane jest to trzema

³¹ Por. L. Müller, *Der Einfluß der Gemeinden auf die Festlegung österreichischen Positionen zu EU-Politiken*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß...*, s. 81 i nast.

³² Por. G. Holzinger, *Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 172.

zasadniczymi warunkami. Po pierwsze – dane przedsięwzięcie w ramach Unii musi dotyczyć „również” spraw objętych kompetencją ustawodawczą krajów; nie jest więc wymagane, aby przedmiot obrad Rady UE objęty był wyłącznie kompetencją krajów według podziału wewnątrz krajowego, wystarczy jeśli będzie „również” objęty ich właściwością; stąd też w pewnych przypadkach przedstawiciel krajów może reprezentować w Radzie również interesy Federacji. Po drugie – podjęcie stosownej decyzji należy zasadniczo do Federacji – rządu federalnego, który „może” przenieść „współdziałanie w kształtowaniu woli w Radzie na wyłonionego przez kraje przedstawiciela”. Po trzecie – przedstawiciel taki musi działać „przy współdziałaniu” i „w porozumieniu” z „właściwym członkiem rządu federalnego”, nawet wówczas, gdy dana materia obrad Rady UE objęta jest wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów.

Artykuł 146 traktatu UE określa dwa zasadnicze warunki reprezentacji państw członkowskich Unii w Radzie: reprezentanci państw członkowskich muszą mieć status „ministra” oraz muszą mieć uprawnienia podejmowania decyzji w imieniu rządu danego państwa członkowskiego³³. Art. 23d) ust. 3 konstytucji stwierdza w związku z tym wyraźnie, że przedstawiciel krajów może reprezentować Austrię w Radzie UE jedynie na podstawie aktu „przeniesienia”, dokonanego przez rząd federalny; działa więc wiążąco w imieniu rządu austriackiego. Federalna struktura Austrii i „ministerialna” struktura również rządów krajów umożliwia podciągnięcie pod pojęcie „ministra” – według wykształconej w Austrii praktyki – szefów rządów krajowych, ich zastępców i *landesratów* (ministrów) krajowych.

Krytykowana natomiast – szczególnie po stronie krajów – jest przyjęta interpretacja art. 146 traktatu UE, w myśl której jedynie przedstawiciele rządów krajowych mogą reprezentować Austrię w Radzie UE, wyłączeni natomiast z takiej możliwości są przedstawiciele legislatyw krajów, nawet w takich przypadkach, gdy przedmiot obrad objęty jest wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów³⁴.

b) Włączanie przedstawicieli krajów do delegacji austriackiej

Porozumienie „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej” przewiduje możliwość włączania przedstawicieli krajów do delegacji austriackiej. Może to nastąpić wówczas, gdy „negocjacje lub obrady w ramach europejskiej integracji dotyczą spraw objętych samodzielnym zakresem działania krajów lub też mogą je interesować z innych

³³ Por. art. 146 traktatu UE, zdanie pierwsze: „W skład Rady wchodzi po jednym przedstawicielu każdego z państw członkowskich na szczeblu ministrów, uprawnionych do podejmowania wiążących działań w imieniu rządu danego państwa członkowskiego”.

³⁴ Por. H. Schreiner, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, ss. 208/209.

powodów” oraz na wniosek krajów. Urząd Kanclerski zobowiązany jest do powiadomienia Instytucji łącznikowej krajów o czasie, miejscu i przedmiocie „negocjacji lub obrad”³⁵. Powiadomienie rządu federalnego o wyznaczonych do danych negocjacji lub obrad przedstawicielach następuje za pośrednictwem Instytucji łącznikowej krajów. Przedstawiciele ci mogą zabierać głos podczas negocjacji lub obrad „po uzgodnieniu z szefem danej delegacji” austriackiej.

Kraje stosunkowo aktywnie korzystają z tej możliwości. W uroczystym otwarciu formalnych negocjacji w sprawie przyjęcia Austrii do Wspólnot 1-2 lutego 1993 r. brali udział dwaj przedstawiciele krajów (szef rządu krajowego Vorarlbergu M. Purtscher i zastępca szefa rządu Wiednia H. Mayer), którzy następnie uczestniczyli w prawie wszystkich spotkaniach na szczeblu ministrów (szczególnie zaś tych, które dotyczyły spraw dla krajów istotnych, jak tranzyt czy nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców)³⁶. W przygotowaniach wewnątrz krajowych do IGC oraz w negocjacjach Konferencji brali udział również dwaj przedstawiciele krajów (szef rządu Salzburga H. Katschthaler i szef rządu Vorarlbergu M. Purtscher). Uchwalone zaś przez Konferencję szefów rządów krajowych (*Landeshauptmännerkonferenz*) 4 maja 1995 r. „Stanowisko krajów w sprawie Konferencji międzyrządowej 1996” miało istotny wpływ na wypracowanie mandatu negocjacyjnego delegacji austriackiej³⁷.

c) Urzędnicy krajów w austriackiej misji przy UE

Już w maju 1990 r. rozpoczął działalność w austriackiej misji przy WE Wspólny Przedstawiciel Krajów. Zajmował się analizą polityki WE i Austrii z punktu widzenia interesów krajów. Jego działalność oceniana była pozytywnie³⁸.

Porozumienie „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej” rozszerzyło i sformalizowało możliwość wysłania przedstawicieli krajów do misji austriackiej przy UE³⁹. Obecnie kraje reprezentowane są przez dwóch referentów, wywodzących się z Instytucji łącznikowej krajów. Wysyłani są również do misji praktykanci oraz – w razie potrzeby – urzędnicy z poszczególnych krajów (na czas obrad czy negocjacji). Z punktu widzenia krajów ma to istotne znaczenie, zapewnia bowiem krajom dopływ informacji na temat toczących się negocjacji i obrad⁴⁰.

³⁵ Por. art. 8 porozumienia.

³⁶ Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 33.

³⁷ Por. G. Woschnagg, *Welchen Einfluß haben die Länder auf Festlegung österreichischen Positionen zu EU-Politiken? W: Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß...*, s. 76 i nast.

³⁸ Por. S. Hradil, *Länderinteressenvertretung in Brüssel*. „Der Jurist im Steirischen Landesdienst” 1991, nr 1.

³⁹ Por. art. 9 porozumienia.

⁴⁰ Por. H. Schreiner, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 209.

d) Biura krajów w Brukseli

W Brukseli działa około 200 biur reprezentujących interesy regionów. Proces tworzenia takich biur zapoczątkowały w połowie lat osiemdziesiątych kraje RFN (jako pierwsza biuro w Brukseli otworzyła w 1987 r. Bawaria)⁴¹.

Spośród krajów austriackich pierwszy swoje przedstawicielstwo w Brukseli otworzył już 2 kwietnia 1992 r. kraj Salzburg (Biuro łącznikowe ze Wspólnotami Europejskimi – *Verbindungsbüro zu den Europäischen Gemeinschaften*)⁴². Obecnie wszystkie kraje, oprócz Vorarlbergu, mają biura w Brukseli. Ich zadania koncentrują się na obserwowaniu rozwoju wydarzeń w EU, zbieraniu informacji i przekazywaniu ich do różnych organów krajów, umacnianiu kontaktów między organami UE i poszczególnymi krajami, rozszerzaniu możliwości korzystania przez kraje z programów (szczególnie gospodarczych) UE, tworzeniu *lobby* na rzecz realizacji interesów krajów, promocji turystyki, w końcu na organizacji pobytów delegacji i przedstawicieli krajów w Brukseli. Obsada biur liczy od jednej do kilku osób. Wszelkie koszty ponoszą zainteresowane kraje.

6. ROZWÓJ STRUKTUR WEWNĄTRZ KRAJÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ SPRAWAMI UE

Znaczenie materii integracyjnej dla krajów oraz sformalizowanie udziału przedstawicieli krajów w gremiach federacyjnych zajmujących się UE, opracowywanie stanowisk krajów w sprawach dotyczących UE, wreszcie ich bezpośrednia prezencja w Brukseli, wszystko to wpłynęło na rozwój struktur wewnątrz krajów – na szczeblu politycznym i urzędniczym – podnoszących efektywność procesu decyzyjnego. Przy czym w grę wchodzi w związku z tym przede wszystkim: po pierwsze – włączenie parlamentów krajów w te procesy, po drugie – rozwój stosownych struktur w egzekutywach krajów⁴³.

a) Udział parlamentów krajów (Landtage)

W większości krajów w latach dziewięćdziesiątych zagwarantowano w drodze nowelizacji konstytucji udział parlamentów krajów w procesach decyzyjnych dotyczących spraw UE⁴⁴. Również w tych krajach, w których nie przyjęto

⁴¹ Por. J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*. Opole 1992, ss. 48/49.

⁴² Por. A. Kiefer, *Länderrechte, Regionalismus und EG...*, s. 166 i nast.

⁴³ Por. W. Burtscher, *Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß...*, s. 61 i nast.

⁴⁴ Burgenland – por. LGBl. 1996, nr 3; Górna Austria – por. LGBl. 1994, nr 7; Salzburg – por. LGBl. 1992, nr 50; Styria – por. LGBl. 1992, nr 48; Tyrol – por. LGBl. 1992, nr 17; Vorarlberg – por. LGBl. 1994, nr 35.

stosownych postanowień konstytucyjnych (Karyntia, Dolna Austria i Wiedeń) udział parlamentów krajów stał się przedmiotem odrębnych obrad i przyjęto w tej sprawie rezolucje, bądź powołano specjalne komisje⁴⁵. Aktywność w tej mierze nie może dziwić, bowiem sformalizowane procedury obejmują przede wszystkim organy egzekutywy. Stąd też udział parlamentów krajów jest niezbędny tak dla zagwarantowania procesu tworzenia się woli politycznej jak też zapewnienia stosownej legitymacji demokratycznej w sprawach dotyczących UE już na szczeblu krajów. W związku z „sięganiem” prawa pochodnego UE w sferę wewnętrzną państw członkowskich jest to problem istotny.

We wszystkich parlamentach krajów utworzone zostały komisje parlamentarne zajmujące się „sprawami europejskimi”. Generalnie ustanowiono obowiązek stosunkowo szerokiego informowania parlamentów krajów przez rządy krajów o wszelkich przedsięwzięciach w ramach UE „dotyczących samodzielnego zakresu działania krajów lub też mogących je interesować z innych powodów”. Jedynie w Tyrolu i Vorarlbergu obowiązek informowania ograniczony został do przedsięwzięć, o których rząd kraju został poinformowany przez Federację i które objęte są wyłączną kompetencją ustawodawczą kraju⁴⁶.

Rządy krajowe są też generalnie związane stanowiskiem parlamentu krajowego, o ile dana materia objęta jest wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów, choć naturalnie określone są liczne okoliczności umożliwiające odejście przez dany rząd kraju od stanowiska parlamentu krajowego⁴⁷.

b) Struktury na szczeblu egzekutywy krajowej

Mimo dużej różnorodności wykształconych struktur widoczne jest zrozumienie zasadniczej kwestii, aby sprawami związanymi z UE zajmowały się struktury bądź grupy wyspecjalizowane. We wszystkich urzędach rządów krajów utworzone zostały bądź specjalne departamenty (referaty) zajmujące się problematyką UE, bądź też sprawy te powierzono istniejącym departamentom (referatom), bądź wreszcie zastosowano różne formy pośrednie. Na przykład w Górnej Austrii koordynacją problematyki UE zajmuje się departament prawny i departament gospodarki przestrzennej (polityka regionalna) w urzędzie rządu krajowego. Specjalne departamenty utworzone zostały w urzędach rządu Karyntii, Dolnej Austrii, Styrii, Vorarlbergu i Wiednia. Natomiast rozwiązania mieszane, tzn. utworzenie specjalnego departamentu i powierzenie części kompetencji już istniejącym strukturom występuje w Burgenlandzie, Salzburgu i Tyrolu.

⁴⁵ Por. W. Burtscher, *Landesinterne Strukturen...*, s. 63.

⁴⁶ Por. W. Burtscher, tamże, s. 64.

⁴⁷ Tamże.

Od strony przedmiotowej najmniej problemów kompetencyjnych sprawia problem stosowania prawa UE na szczeblu krajów (te sprawy zwykle podlegają kompetencji departamentów prawnych) oraz polityka informacyjna nt. UE (przeważnie zajmują się nią specjalnie utworzone komórki). Sporo problemów wywołuje natomiast koordynowanie procesu ustalania stanowiska krajów w danej sprawie dotyczącej „przedsięwzięć w ramach europejskiej integracji”, przede wszystkim w dziedzinie polityki regionalnej UE, która z natury swojej obejmuje różnorodne materie, dotyczące kompetencji różnych departamentów/referatów⁴⁸.

7. WYKONANIE AKTÓW PRAWNYCH UE W DZIEDZINACH OBJĘTYCH KOMPETENCJĄ KRAJÓW

W dziedzinie „spraw zagranicznych” (*äußere Angelegenheiten*) Federacja ma w Austrii tzw. kompetencję-kompetencji, tzn. zasadniczo jej podlegają związane z tym kwestie, abstrahując od wewnętrznego podziału kompetencji ze względu na federalną strukturę państwa. Art. 10 ust. 1 punkt 2 konstytucji wyraźnie stwierdza, że do kompetencji Federacji należą „sprawy zagraniczne”, w tym w szczególności zawieranie „traktatów państwowych”⁴⁹.

W dziedzinie natomiast wykonania zawartych przez Federację umów międzynarodowych obowiązuje zasada podziału kompetencji określonej strukturą federalną państwa. Ze względu jednak na to, że na arenie międzynarodowej za wykonanie traktatów odpowiedzialna jest Federacja, a związane z prawem wewnętrznym problemy, w tym podział kompetencji wynikającej ze struktury federalnej państwa nie są miarodajne dla partnera traktatowego Austrii, konstytucja zawiera postanowienia gwarantujące wykonywanie przez kraje zawartych przez Federację traktatów. Sprawę tę reguluje art. 16 ust. 4 i 5 konstytucji. Po pierwsze – według art. 16 ust. 4 konstytucji kraje zobowiązane są do podjęcia działań, które w ich samodzielnym zakresie kompetencji konieczne są dla wykonania traktatów; po drugie – jeżeli kraj nie wypełni w stosownym czasie tego zobowiązania, to kompetencja ta przechodzi na Federację, szczególnie jeśli chodzi o uchwalenie niezbędnych ustaw. Podjęte przez Federację działania, w szczególności uchwalone ustawy lub wydane rozporządzenia, tracą moc z chwilą podjęcia wymaganego działania przez kraj; po trzecie – według art. 16 ust. 5 konstytucji Federacja ma w stosunku do krajów prawo nadzoru (*Überwachungsrecht*) jeśli chodzi o wykonanie umów międzynarodowych, w tym również w sprawach objętych ich samodzielną

⁴⁸ Tamże, ss. 62/63.

⁴⁹ *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* (hrsg. H. Neuholdt, W. Hummer, Ch. Schreuer), Bd. 1, Wien 1991, s. 120. Nowela konstytucyjna z 1988 r. zapewniła krajom ograniczoną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych. Por. art. 16 konstytucji.

kompetencją; Federacji przysługują w takim wypadku środki nadzoru przewidziane dla tzw. pośredniej administracji federalnej (*mittelbare Bundesverwaltung*)⁵⁰.

Nowela konstytucyjna z 1994 r. usystematyzowała (głównie pod względem terminologicznym) postanowienia wprowadzone do konstytucji w 1992 r. (ówczesny art. 16 ust. 6) w odniesieniu do wykonania aktów prawnych UE w sferze wewnątrzpaństwowej Austrii i ujęła je w nowy artykuł 23d) ust. 5⁵¹. Artykuł ten wyraźnie potwierdza obowiązek krajów do podjęcia działań, które „w ich samodzielnym zakresie działania konieczne są dla wykonania aktów prawnych związanych z integracją europejską”. Zachodzi jednak dosyć istotna różnica w odniesieniu do postanowień art. 16 ust. 4 jeśli chodzi o możliwość zastosowania przez Federację tzw. działań zastępczych (*Ersatzmassnahmen*) w przypadku niepodejmowania przez kraje stosownych działań. Kompetencja taka przechodzi mianowicie na Federację dopiero po stwierdzeniu przez „organ sądowy w ramach Unii Europejskiej w stosunku do Austrii”, że zobowiązania nie zostały wypełnione. Postanowienia te są słusznie krytykowane⁵², prowadzą one bowiem do takiej sytuacji, w której Federacja jest kompetentna do podjęcia działań zastępczych dopiero po stwierdzeniu przez Trybunał Europejski lub Trybunał Pierwszej Instancji zaniedbania w wykonywaniu prawa UE. Prowadzić to może do podważenia wiarygodności Austrii jako członka UE (orzeczenie kieruje się wobec Austrii, a nie jednego z krajów), przeciągania całego procesu wykonania prawa UE w Austrii i poniesienia dodatkowych kosztów⁵³.

Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia ciekawy problem – mający istotne odniesienia teoretyczne – jaka procedura będzie miała zastosowanie do prawa pierwotnego, a jaka do prawa pochodnego UE. Prawo pierwotne UE (traktaty założycielskie) traktowane są w Austrii zasadniczo jako prawo traktatowe⁵⁴. W takim przypadku w odniesieniu do ich wykonania powinna mieć zastosowanie klauzula z art. 16 ust. 4 konstytucji. W odniesieniu natomiast do prawa pochodnego UE miałyby zastosowanie klauzula z art. 23d) ust. 5 konstytucji. Przeciwno takiemu założeniu przemawiałoby ogólne stwierdzenie art. 23d) ust. 5 konstytucji, iż chodzi o „wykonanie aktów prawnych związanych z integracją europejską”. Traktaty założycielskie UE bez wątplenia należą do takich „aktów”. Za tego rodzaju ujęciem przemawiałby również charakter art. 23d)

⁵⁰ Chodzi o wykonanie przez kraje zadań należących do kompetencji Federacji, w dziedzinach, w których nie dysponuje ona własnymi organami administracyjnymi na szczeblu krajów. Patrz: art. 102 konstytucji.

⁵¹ Por. G. Holzinger, *Die Auswirkung der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 173.

⁵² Por. Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente..., B-VG 29, s. 13, przypis 21.

⁵³ Kraje zobowiązane są do ponoszenia kosztów jakie powstały „dla Republiki Austrii w związku z postępowaniem przed Trybunałem Wspólnot Europejskich spowodowanym przez sprzeczne z prawem Wspólnot Europejskich zachowaniem się krajów”. Patrz: art. 12 ust. 2 porozumienia „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej”.

⁵⁴ Patrz: *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts...*, s. 119.

ust. 5 konstytucji jako *lex specialis* w stosunku do art. 16 ust. 4 konstytucji oraz – co chyba najbardziej istotne – traktowanie systemu prawnego UE jako autonomicznego porządku prawnego o jednolitym charakterze⁵⁵.

8. WŁĄCZANIE SIĘ KRAJÓW I GMIN W PROCESY INTEGRACYJNE ZA POŚREDNICTWEM WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ. KOMITET REGIONÓW UE

a) Komitet Regionów

Wraz z pogłębieniem się procesów integracji w coraz większym stopniu WE/UE obejmowała swym zakresem działania również problemy regionalne i lokalne. Dotyczyło to przede wszystkim wspierania rozwoju gospodarczego regionów i gmin, gospodarki energetycznej, ochrony środowiska, w szczególności zaś ustanowionej Jednolitym Aktem Europejskim kompetencji w dziedzinie polityki regionalnej i strukturalnej. Pod naciskiem organizacji regionów i gmin 24 czerwca 1988 r. powołano Komitet doradczy WE ds. struktur regionalnych i gminnych, który nie odegrał jednak większej roli⁵⁶. Dopiero Traktat o Unii Europejskiej dokonał istotnego przełomu, powołując na mocy art. 198a)-198c) Komitet Regionów, jako ciało o charakterze doradczym. Komitet, który ukonstytuował się 9/10 marca 1994 r., składa się z 222 członków. Celem Komitetu jest włączenie regionów i społeczności lokalnych w proces integracji europejskiej. Kraje i gminy austriackie mają możliwość – od chwili uzyskania przez Austrię członkostwa w UE – udziału w tym Komitecie.

b) Udział krajów we współpracy transgranicznej

Już jednak przed przystąpieniem Austrii do UE kraje i gminy miały pewną możliwość włączania się w procesy integracyjne w ramach WE, a to za pośrednictwem organizacji regionów i gmin (w których kraje austriackie odgrywają tradycyjnie istotną, ważną rolę)⁵⁷. Istotną rolę odgrywała zwłaszcza założona w 1972 r. *ARGE Alp*, skupiająca jednostki alpejskie: kantony szwajcarskie, włoskie regiony autonomiczne, kraje niemieckie i austriackie (Vorarlberg, Salzburg i Tyrol). W 1980 r. dziewięć organizacji regionów

⁵⁵ Począwszy od orzeczenia Trybunału Europejskiego z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* jest to stanowisko zaakceptowane przez państwa członkowskie UE. Por. na przykład: A. Evans, *The Law of the European Community*. Stockholm 1994, s. 101 i nast.

⁵⁶ Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschluß der Regionen...*, s. 37.

⁵⁷ Por. A. Kiefer, *Länderrechte, Regionalismus und EG. Zum Selbstverständnis österreichischer Länder in Fragen der Europäischen Integration, ihrem innenpolitischen Handeln und ihren außenpolitischen Aktivitäten*. „Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992”, Wien 1993, s. 155 i nast.

utworzyło Biuro łącznikowe (*BLORE*), w 1985 r. powołało Radę Regionów Europy, która z kolei w 1987 r. przekształciła się w Zgromadzenie Regionów Europy, skupiające około 300 regionów z 23 państw europejskich. W początkowym okresie kraje austriackie współpracowały w Zgromadzeniu za pośrednictwem *ARGE Alp* i *ARGE Alpen Adria*. Przedstawiciele Burgenlandu, Salzburga, Styrii, Tyrolu i Vorarlbergu uczestniczyli w obradach Komisji I Zgromadzenia, zajmującej się podstawowymi problemami regionalizmu. Począwszy od grudnia 1993 r. wszystkie kraje Austrii stały się członkami Zgromadzenia Regionów Europy⁵⁸.

c) Delegacja austriacka w Komitecie Regionów

Austrii przyznano w Komitecie Regionów 12 miejsc⁵⁹. Odpowiada to generalnie oczekiwaniom krajów, wysuwanych podczas negocjacji w sprawie przyjęcia do UE: kraje postulowały po jednym miejscu dla każdego z nich oraz po jednym miejscu dla przedstawicieli Austriackiego Związku Miast i Austriackiego Związku Gmin⁶⁰. Stosownie do art. 198a) Traktatu o Unii Europejskiej członkowie Komitetu oraz ich zastępcy (w takiej samej liczbie co członkowie) powoływani są na cztery lata przez Radę UE na wniosek każdego z państw. W przypadku Austrii z wnioskiem takim występuje rząd federalny. Przy czym sposób ustalania kandydatów na członków Komitetu w sferze wewnątrzaustriackiej określony jest w art. 23c) ust. 4 działu *Unia Europejska* konstytucji. W myśl tego artykułu rząd federalny przedstawiając kandydatów na członków Komitetu Regionów i ich zastępców musi uwzględniać propozycje krajów oraz Austriackiego Związku Miast i Austriackiego Związku Gmin. Przy czym kraje proponują każdy po jednym kandydacie, a Austriacki Związek Miast i Austriacki Związek Gmin – łącznie trzech kandydatów.⁶¹

⁵⁸ Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 37. Na temat działalności Komitetu z austriackiego punktu widzenia: *Außenpolitischer Bericht 1995*. „Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik”, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien 1996, ss. 10/11.

⁵⁹ Art. 198a) Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 24 *Aktu o warunkach przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dopasowaniu traktatów tworzących Unię Europejską*. W: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, *Beitrittsakte* 20, s. 12. W Komitecie po 24 przedstawicieli mają Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania, 21 Hiszpania, po 12 – obok Austrii – również Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia i Szwecja, po 9 Dania, Irlandia i Finlandia i 6 Luksemburg.

⁶⁰ Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, ss. 47/48.

⁶¹ Art. 23c) ust. 4 konstytucji: *Die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertretern hat aufgrund von Vorschlägen der Länder sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu erfolgen. Hierbei haben die Länder je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei Vertreter vorzuschlagen.*

Podczas konferencji szefów rządów krajów 9 listopada 1994 r. w Eppan (Południowy Tyrol) podjęto decyzję o zaproponowaniu szefów rządów krajów jako kandydatów na członków Komitetu Regionów. W zamierzeniu ma to podnieść znaczenie polityczne Komitetu. Natomiast sposób wyłaniania kandydatów na zastępców pozostawiono swobodnej decyzji poszczególnych krajów. Miasta i Gminy uzgodniły, iż ich kandydatami na członków Komitetu będą wiceburmistrz Wiednia, burmistrz drugiego co do wielkości miasta Austrii Grazu i jednocześnie wiceprzewodniczący Austriackiego Związku Miast oraz Przewodniczący Austriackiego Związku Gmin. Natomiast kandydatami na zastępców – w imieniu miast – burmistrz czwartego co do wielkości miasta w Austrii Salzburga, a w imieniu gmin dwaj wiceprezydenci Austriackiego Związku Gmin, przy czym stosunek przedstawicieli obu związków: na członków 2:1 i na zastępców 1:2 ma się zmieniać przy każdej kolejnej nominacji⁶². 20 grudnia 1994 r. rząd federalny przyjął kandydatury zgłoszone przez kraje i oba związki, a Rada UE dokonała stosownego wyboru na członków Komitetu 23 stycznia 1995 r.⁶³

d) Ocena

Generalnie udział w Komitecie Regionów oceniany jest w Austrii pozytywnie. Komitet ma co prawda charakter doradczy, ale w szeregu ważnych dziedzinach jego opinie muszą być wysłuchane. W praktyce okazało się, że stanowi on ważną płaszczyznę wymiany opinii i ustalania wspólnego stanowiska regionów i gmin w istotnych sprawach UE, które dotyczą interesów regionalnych. Dla krajów i gmin austriackich udział w Komitecie stwarza okazję do otrzymywania bezpośrednich informacji o procesie decyzyjnym w ramach UE, przyczynia się do podejmowania wspólnych dyskusji nad wiodącymi problemami integracyjnymi, w końcu okazało się też, że zupełnie dobrze rozwija się koordynacja stanowisk Federacji z członkami Komitetu⁶⁴. Austria będzie z pewnością dążyła do umocnienia roli Komitetu Regionów. W toku IGC Austria występowała m.in. na rzecz przyznania Komitetowi prawa do wnoszenia skargi w przypadku przekraczania przez organy UE swoich kompetencji oraz w przypadku naruszenia zasady subsydiarności⁶⁵.

⁶² Szerzej: A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 48 i nast.

⁶³ Dziennik Urzędowy UE z 2 lutego 1995 r., nr L 25, s. 20 i nast.

⁶⁴ Por. Ch. Zernatto, „Europa der Regionen”: *Vielfalt in der Einheit*. W: *Österreichs Zukunft ist Europa* (hrsg. W. Streitenberger), Wien 1997, s. 181 i nast.

⁶⁵ A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 58.

9. STANOWISKO KRAJÓW W ODNIESIENIU DO NEGOCJACJI W SPRAWIE PRZYSTĄPIENIA AUSTRII DO UE I DO IGC

a) Kraje wobec negocjacji w sprawie przystąpienia Austrii do UE

Kraje – jak wiadomo – należały do promotorów członkostwa Austrii w UE. Niemniej jednak w toku „zbliżania się” do Unii wyłoniło się wiele problemów, które dla krajów miały istotne znaczenie⁶⁶. 19 czerwca 1992 r. Konferencja szefów rządów krajów (*LHK*) przyjęła Dokument w sprawie przygotowania negocjacji o przystąpieniu do WE, w którym problemy te zostały sprecyzowane⁶⁷. W Dokumencie kraje odnosiły się przede wszystkim do kwestii przedstawienia ich interesów w toku negocjacji, zagwarantowania ich wpływu na kształtowanie stanowiska austriackiego w sprawach integracyjnych (a więc do problemów, które zostały już omówione powyżej).

Określiły one również pięć dziedzin tematycznych, które powinny być uwzględnione przy opracowaniu mandatu negocjacyjnego delegacji austriackiej:

– **Tranzyt:** dokument krajów zwracał uwagę na fakt, że Austria jest krajem tranzytowym, narażonym szczególnie w związku z tym na zagrożenie środowiska naturalnego; kraje postulowały utrzymanie obowiązywania Układu między Austrią a EWG (podpisanego 2 maja 1992) o transporcie towarów w tranzycie na szynach i po drogach⁶⁸ oraz uwzględnienie problemu przebiegu dróg tranzytowych nie tylko „w poprzek” Austrii (z północy na południe), lecz również wzrastającego obciążenia tranzytem ze Wschodu na Zachód;

– **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców:** kraje wypowiadały się przeciwko dalszej liberalizacji w nabywaniu nieruchomości przez „osoby nie mające wewnątrz kraju miejsca zamieszkania”; postulowały, aby w toku negocjacji w sprawie przyjęcia do UE dążyć do rozwiązania podobnego do uzyskanego przez Danię;

– **Rolnictwo:** kraje opowiadały się za utrzymaniem struktury gospodarstw rodzinnych; postulowały podkreślanie podczas negocjacji tych wszystkich problemów, które wynikają ze struktury rolnictwa w Austrii, z geograficznych i klimatycznych okoliczności oraz z wymogów ochrony środowiska naturalnego; wskazywały na potrzebę uzyskania od UE wsparcia uzasadnionego również wymaganiami zachowania krajobrazu i kultury;

⁶⁶ Por. G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um aktive Rolle im europäischen Integrationsprozeß*. Wien 1993, s. 228 i nast.; Ch. Schaller, *Die österreichische EG/EU – Diskussion in den Ländern*. W: *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven* (hrsg. A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner), Wien 1996, s. 183 i nast.

⁶⁷ Pismo Instytucji łącznikowej krajów do rządu federalnego z 22 czerwca 1992 r. (nr akt VST -2235/92). Cyt. za: A. Kiefer, *Länderrechte, Regionalismus und EG ...*, s. 159.

⁶⁸ *Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße*. Układ wszedł w życie 1 stycznia 1993 r. BGBl. 1992, nr 280.

– Polityka regionalna i wsparcie gospodarcze: kraje postulowały uwzględnienie w negocjacjach problemu obszarów upośledzonych, różnic w rozwoju pomiędzy poszczególnymi krajami, tak aby znalazło to odzwierciedlenie w polityce regionalnej WE;

– Polityka finansowa: kraje wyraziły obawę, iż mogą ponieść uszczerbek w dochodach finansowych w wyniku wprowadzenia harmonizacji prawa podatkowego po przystąpieniu do WE oraz w wyniku tego, że Austria będzie członkiem – płatnikiem netto; podkreślały, że w toku reformy federalizmu austriackiego problemy te muszą być uwzględnione.

Rząd federalny, określając mandat negocjacyjny, wziął pod uwagę postulaty krajów (por. postanowienie rządu federalnego z 26 stycznia 1993 r. o zasadniczym stanowisku negocjacyjnym w związku z podjęciem negocjacji w sprawie przyjęcia do UE)⁶⁹. Kraje jeszcze kilkakrotnie precyzowały swoje postulaty w „jednolitych stanowiskach”; w szczególności 2 kwietnia i 21 czerwca 1993 r. w sprawie nabywania nieruchomości⁷⁰. W „Sprawozdaniu rządu federalnego o wynikach negocjacji w sprawie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej” podkreślono, że zarówno w mandacie negocjacyjnym, jak i w toku samego przebiegu negocjacji uwzględniano stanowisko krajów, a przedstawiciele krajów mieli możliwość wzięcia udziału w negocjacjach akcesyjnych⁷¹.

b) Kraje wobec IGC

Konferencja rządowa 1996/1997 miała dla Austrii istotne znaczenie. Po raz pierwszy bowiem od chwili uzyskania członkostwa w Unii Austria miała okazję wypowiedzieć się i wpływać na kształt integracji europejskiej. W grę wchodziło z jednej strony wyprofilowanie własnej pozycji w ramach Unii jako nowego państwa członkowskiego, z drugiej zaś strony zagwarantowanie odpowiedniej pozycji dla tzw. państw małych (przypomnieć należy, że jednym z bardziej kontrowersyjnych tematów podczas IGC była kwestia reform instytucjonalnych UE). Przy kolejnych etapach opracowania austriackiego stanowiska w sprawie IGC – przyjęciu w maju 1995 r. tzw. przewodnich założeń (*Leitlinien*), a następnie 26 marca 1996 r. „stanowiska zasadniczego” (*Grundsatzposition*) – brane było pod uwagę stanowisko krajów oraz Austriackiego Związku Miast i Austriackiego Związku Gmin⁷².

⁶⁹ Por. *Beschluß der österreichischen Bundesregierung über die grundsätzliche Verhandlungsposition anlässlich der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen* (z 26 stycznia 1993 r.). W: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, VIII/41, s. 1 i nast.

⁷⁰ Patrz: H. Schreiner, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 212.

⁷¹ *Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union* (hrsg. Wirtschaftskammer Österreichs), Wien (Maj 1994).

⁷² Patrz: Der Vertrag von Amsterdam. Das Ergebnis der Regierungskonferenz 1996/97. Wspólny dokument Urzędu Kanclerskiego i Ministerstwa Spraw Zagranicznych: (BKA/BMAA) z 26 czerwca 1997 r. (nie publikowany). Por. G. Woschnagg, *Welchen Einfluß haben die Länder auf die Festlegung österreichischer Positionen zu EU-Politiken?...*, s. 76 i nast. (Autor szczegółowo analizuje poszczególne postulaty krajów).

Kraje określiły swoje stanowisko w sprawie IGC 4 maja 1995 r. podczas Konferencji szefów rządów krajowych w Bregencji⁷³. Sformułowały one wówczas następujące postulaty:

- takie przekształcenie zasady subsydiarności, aby gwarantowała ona nie tylko efektywność, ale również zapewniała stosowną pozycję jednostkom lokalnym (oraz wyraźne wymienienie w tym kontekście jednostek regionalnych i gminnych);
- określenie jasnego podziału kompetencji między UE, państwa członkowskie, regiony i gminy;
- przyznanie Komitetowi Regionów i jednostkom regionalnym dysponującym własną kompetencją ustawodawczą prawa skargi w przypadku naruszenia zasady subsydiarności;
- umocnienie roli Komitetu Regionów poprzez przyznanie mu kompetencji współdecydowania w istotnych sprawach dotyczących regionów;
- uwzględnienie zasady samorządu administracyjnego w prawie UE;
- udział przedstawicieli krajów (dwaj szefowie rządów krajowych) w przygotowaniach do IGC w Austrii.

Postulaty te zostały następnie uzupełnione postanowieniem Konferencji szefów rządów krajów z 22 września 1995 r.⁷⁴ W postanowieniu tym chodziło głównie o wzmocnienie udziału krajów w przygotowaniu i przeprowadzeniu IGC.

Uzgodnienia IGC uwzględniły zasadnicze postulaty zawarte w stanowisku Austrii, szczególnie w dziedzinie zatrudnienia, umocnienie gwarancji praw podmiotowych oraz ochrony środowiska⁷⁵. Jeśli chodzi o zgłaszane przez kraje postulaty, to wyniki IGC wyszły im naprzeciw raczej w skromnym zakresie. Nie udało się – mimo znacznego zaangażowania m.in. delegacji austriackiej – ustanowić możliwie jednoznacznych kryteriów stosowania zasady subsydiarności ani też wymienić w tym kontekście jednostek lokalnych; nie udało się też przyznać Komitetowi Regionów prawa do wnoszenia skargi do Trybunału Europejskiego w przypadku naruszenia zasady subsydiarności⁷⁶. Niemniej jednak pozycja Komitetu Regionów została umocniona: rozszerzono znacznie katalog spraw, w których Komitet musi być wysłuchany. Obejmują one obecnie również problemy zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia publicznego, środowiska naturalnego, funduszu socjalnego, szkolenia zawodowego, polityki transportowej i współpracy transgranicznej. Członkowie Komitetu nie mogą być posłami do Parlamentu Europejskiego, w końcu Komitet zyskał pewną autonomię administracyjną⁷⁷.

⁷³ Patrz: A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 34.

⁷⁴ Tamże, s. 35.

⁷⁵ Patrz: *Der Vertrag von Amsterdam...* (Einleitung).

⁷⁶ Tamże. Dział: Die Union der Bürger (Subsidiarität).

⁷⁷ Tamże, Dział: Die Organe der Union (Ausschuß der Regionen).

10. PODSUMOWANIE

a) Członkostwo Austrii w UE istotny sposób wpływa na kształt federalizmu austriackiego. Z jednej strony bez wątpienia nastąpiło uszczuplenie kompetencji krajów (zresztą, uszczuplenia generalnie „doznało” państwo austriackie jako takie). Rzecz jednak w tym, iż w sumie członkostwo Austrii w UE pozytywnie oddziałuje na emancypację jednostek lokalnych (nie tylko krajów, lecz również gmin). Chodzi tu nie tylko o aktywne włączanie się krajów w kształtowanie stanowiska Austrii w sprawach dotyczących UE w sferze wewnątrz krajowej oraz bezpośrednią artykulację swoich interesów w stosunku do Unii. Na względzie mieć należy jeszcze dwie inne okoliczności. Członkostwo Austrii w UE wpłynęło na wzrost świadomości lokalnej, szczególnie w kontekście roli jednostek lokalnych w ogólnoeuropejskich procesach integracyjnych. Jest to zjawisko ważne i pozytywne, szczególnie w kontekście utrzymującego się deficytu legitymacji demokratycznej w UE. Pogłębianie się procesów integracyjnych i rozszerzenie UE wpływa paralelnie na wzrost znaczenia regionów i ich organizacji. Jest to tylko pozornie zaskakujące: bez wątpienia do pozytywów procesu integracji europejskiej zaliczyć można proces równoczesnego emancypowania się interesów i świadomości regionalnej – pogłębianiu się integracji towarzyszy rozwój i umacnianie się współpracy regionalnej. Dla krajów austriackich, odgrywających tradycyjnie ważną rolę w strukturach regionalnych, jest to proces bardzo korzystny.

b) Przekształcenia federalizmu austriackiego w związku z uzyskaniem przez Austrię członkostwa w UE przynoszą dla państw kandydackich istotny, generalny wniosek. W toku prowadzenia negocjacji w sprawie przystąpienia do UE niezmiernie istotne jest włączenie w te wszystkie etapy w możliwie najszerszym zakresie jednostek lokalnych (abstrahując od różnic strukturalnych). Ma to tak generalne znaczenie dla uzyskania przyzwolenia społecznego dla tego rodzaju zasadniczej decyzji (uzyskania członkostwa w UE), jak też wpływ na efektywność przewycięzania różnego rodzaju problemów związanych z przystąpieniem do UE oraz – co może najbardziej istotne – na umacnianie wagi i samoświadomości jednostek lokalnych.

PIOTR KALKA

POLITYKA BADAWCZO-ROZWOJOWA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Stron 279

Prezentowana monografia poświęcona polityce badawczo-rozwojowej Wspólnot Europejskich zasługuje na miano pionierskiej. Zagadnienia bowiem w niej omawiane są słabo rozpoznane w literaturze obcej i prawie zupełnie nieznanne w polskiej literaturze przedmiotu. Jednak miały one lub mają istotne znaczenie dla rozwoju procesów integracyjnych w ramach Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej).

Po II wojnie światowej nastąpił w Europie Zachodniej dynamiczny rozwój procesów integracyjnych, czego wyrazem stało się utworzenie w latach pięćdziesiątych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Organizacje te stanowią obecnie jeden z „filarów” powołanej w 1993 r. Unii Europejskiej.

Wspólnoty Europejskie, oddziałując na rozmaite dziedziny życia gospodarczo-społecznego swych państw członkowskich, prowadzą także politykę w zakresie prac badawczo-rozwojowych. Jest ona bowiem we współczesnym świecie istotnym elementem polityki gospodarczej, a od jej efektywności zależy w znacznej mierze tempo postępu naukowo-technicznego, który z kolei wpływa na rozwój gospodarczy i międzynarodową konkurencyjność gospodarki.

Dotychczasowa polityka badawczo-rozwojowa Wspólnot Europejskich ze względu na zakres finansowania i koordynacji B+R na obszarze państw członkowskich nie przyczyniła się do znacznego rozwoju nauki, jednak pozwoliła tym państwom uzyskać w niektórych dziedzinach wartościowe rezultaty badawcze lub przodującą albo silną pozycję w świecie. Pomimo więc, iż polityka badawczo-rozwojowa Wspólnot nie wyeliminowała luki technologicznej państw członkowskich w stosunku do USA i Japonii, będą one zapewne w przyszłości, ze względu na wspomniane korzyści, zainteresowane aktywizacją tej polityki.

DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych
- w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)
- w księgarni, Poznań Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)

