

Uproszczenie procedur legislacyjnych w Unii

Stanowisko Prof. Danuty Hübner Przedstawiciela Rządu RP w Konwencie

Upraszczenie procedur jest z reguły właściwym przedsięwzięciem. Jednakże powtarzając słowa Przewodniczącego Konwentu zawarte w artykule z lipcowego *Le Monde*, to nie uproszczenie, lecz rezultaty działań podjętych przez Unię pozwolą na odzyskanie zaufania obywateli.

Procedury legislacyjne są nierzadko absurdalnie skomplikowane, co można zweryfikować bez trudu, spoglądając na dwa aneksy do materiału roboczego Sekretariatu przygotowane na sesję plenarną Konwentu w dniach 12-13 września. Dotyczą one kwestii przyporządkowania procedur decyzyjnych różnym podstawom prawnym projektów aktów prawnych. Trzeba poza tym w pełni zrozumieć wewnętrzne funkcjonowanie każdej procedury. Temu zagadnieniu poświęcony jest wcześniejszy materiał przygotowany przez Sekretariat.

Zwykle jednak przeciętny obywatel UE nie kwestionuje procedur legislacyjnych Unii. Nawet na poziomie narodowym rzadko słyszy się dyskusje dotyczące funkcjonowania procedur w systemie prawodawczym. Obywatele zakładają, że procedury te są racjonalne, demokratyczne i sprawiedliwe. Interesują się oni oczywiście głośnymi przypadkami, gdy procedury utrudniają w sposób widoczny podejmowanie decyzji. Tak było w przypadku, gdy Bundesrat przyjął ostatnio Ustawę imigracyjną przy odmiennym głosie jednego z landów. Ale nawet w takim przypadku wydaje mi się, że obywatele interesują bardziej konsekwencje dla polityki niż przesłanki decyzji Sądu Konstytucyjnego.

Nie powinniśmy się oszukiwać, że poprzez samo uproszczenie procedur uda się nam zwiększyć wiarygodność Unii w oczach jej mieszkańców. Nie powinniśmy oczekiwać wielkiego aplauzu, gdy ogłosimy zwycięstwo w upraszczaniu Traktatów, bowiem może go nie być.

Na pewno jednak uproszczenie może pośrednio pomóc w zwiększeniu wiarygodności, ma ono bowiem wpływ na skuteczność i efektywność podejmowania decyzji przez Unię. Jeśli przeprowadzimy ten proces właściwie, powinniśmy się spodziewać mniejszej liczby spraw proceduralnych przed Trybunałem, jak również szybszego i bardziej przejrzystego systemu podejmowania decyzji. A to poprawi sytuację obywateli. Uproszczenie może mieć zatem wielkie znaczenie dla sprawnej realizacji polityki, której obywatele oczekują.

Nikt nie decydował, aby procedury legislacyjne skomplikować. Obecna sytuacja ewoluowała jako odzwierciedlenie szybkiego i niekiedy, być może, chaotycznego rozwoju polityki unijnej w ostatnich 15 latach. Odzwierciedla ona życzenia państw członkowskich w Radzie lub Parlamencie, by zwiększyć lub ograniczyć działania wspólnotowe w nierzadko nieistotnych obszarach. Stąd też dążąc do uproszczenia zakładamy, że partnerzy na poziomie Wspólnoty będą dziś gotowi do ustępstw, na które gotowi nie byli wtedy, gdy do kompetencji Unii włączano niektóre obszary polityk. Dlatego też nie powinniśmy wyobrażać sobie uproszczenia jako łatwego zadania.

Osiągniemy postęp w upraszczaniu procedur tylko wówczas, gdy subsydiarność zostanie potraktowana poważnie i gdy Unia będzie się rzeczywiście koncentrować na ważniejszych obszarach polityk, w których jest najbardziej skuteczna. Wydaje mi się rzeczą oczywistą, że jeżeli pozostanie wrażenie, że wszystkie decyzje ostatecznie i tak będą podejmowane na poziomie Unii, to uzyskanie porozumienia w kwestii uproszczenia procedur w zakresie, jakiego życzylibyśmy sobie, będzie trudne.

Logiczną sekwencją proponowanych działań byłoby więc moim zdaniem:

- Zaproponowanie wiarygodnej metody zapewnienia respektowania subsydiarności i proporcjonalności. Mogłyby w ten proces być zaangażowane parlamenty narodowe. Można to osiągnąć poprzez utworzenie nowej instytucji, ale same nowe procedury mogłyby być równie skuteczne, czy nawet lepsze niż nowo powołana instytucja.

- Sformułowanie listy obszarów o tak istotnym znaczeniu z punktu widzenia interesu narodowego, że powinny podlegać jednomyślności decyzji w Radzie z lub bez konsultacji Parlamentu. Zapewne wskazane byłoby liberalne podejście do tej listy w celu uzyskania poparcia państw członkowskich dla rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną i współdecydowania.

- Zaproponowanie, by fundamentalną ścieżką postępowania we wszystkich innych sprawach było głosowanie większością kwalifikowaną ze współdecydowaniem. Legislacja w obszarze Unii Monetarnej powinna chyba jednak jeszcze przez najbliższe kilka lat podlegać dotychczasowemu systemowi, by unikać dodatkowej niepewności na rynkach finansowych.

Wydaje się, że procedura budżetowa funkcjonowała dość dobrze w ostatnich latach i nie stanowiła zarzewia istotnych konfliktów pomiędzy poszczególnymi władzami budżetowymi. Dlatego istnieje pokusa, by nie podejmować prób naprawy tego, co nie jest niesprawne. Obszarem pewnej frustracji po stronie Parlamentu jest rozróżnienie pomiędzy obligatoryjnymi i nieobligatoryjnymi liniami budżetowymi.

Wydaje się dość dziwne, że Parlament nie ma możliwości wpływu na wydatki w rolnictwie, nawet jeśli, w krótkim okresie, wydatki te wynikają z obietnic składanych farmerom przez Unię i są rzeczywiście wydatkami obowiązkowymi. Nie ma z pewnością dowodów na to, że Parlament ma skłonność do nieodpowiedzialnego działania w obszarze wydatków obowiązkowych. Należy się zatem dokładnie przyjrzeć propozycji zawartej w materiale przygotowanym przez Sekretariat, która dotyczy zastąpienia procedury budżetowej procedurą współdecydowania po stronie wydatków budżetowych. Decyzje dotyczące środków własnych pozostaną obszarem, w którym obowiązuje jednomyślność w Radzie.