

Józef Oleksy
Przedstawiciel Sejmu w Konwencie
Unii Europejskiej

Misje Unii Europejskiej w świetle skuteczności i legitymizacji

Bruksela, 23 maja 2002

Dyskusja dotycząca misji Unii Europejskiej oraz kompetencji jej organów będzie zapewne nieuchronnie zmierzała do rozważań dotyczących rodzaju ustroju władzy w Europie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że kontekst tej dyskusji wydaje się być jakościowo różny od ostatniego okresu, w którym toczono podobną debatę, to jest przy okazji konstruowania i ratyfikacji traktatu z Maastricht na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Wówczas, niechętnie wspominane słowo „federalizm” powodowało radykalny podział wśród elit politycznych państw członkowskich UE. Dla przebiegu ówczesnego sporu politycznego ważne było to, że jedna z jego stron – ogólnie rzecz ujmując: eurosceptycy – była dobrze zorganizowana wokół brytyjskiej partii konserwatywnej, która kontynuowała sprawowanie władzy w Wielkiej Brytanii.

Jakościowa różnica obecnych dyskusji polega między innymi na tym, że obóz sceptyczny wobec integracji nie ma wyraźnego, mocnego instytucjonalnie lidera. Być może powodem tego stanu jest fakt swoistego przyzwyczajenia opinii publicznej i polityków do etapu politycznego integracji. Bez względu jednak na powody takiego stanu, należy zwrócić uwagę na fakt, że pozwala on na projektowanie śmiałych przedsięwzięć przez Konwent i późniejszą Konferencję Międzyrządową 2004.

Druga różnica polega na tym, że ówczesna Komisja Europejska była znacznie bardziej aktywna w proponowaniu ambitnych rozwiązań. Jest oczywiste, że

wynikało to również z doświadczenia, jakie Komisja zdobyła przez lata poprzedzające przełomowy okres 1988-1991. Dziś, w zderzeniu z ściśle politycznym wymiarem integracji, gdy ważne stają się kwestie bezpośrednio dotyczące natury sprawowania władzy we współczesnym, współzależnym świecie, Komisja zapewne musi być mniej aktywna. Rola lidera przypada państwom członkowskim. Jak wskazują doświadczenia ze sferą bezpieczeństwa wewnętrznego (postanowienia traktatu amsterdamskiego z 1997 roku, decyzje Rady Europejskiej z Tampere z 1999 roku, Karta Praw Podstawowych z roku 2000) oraz ze sferą bezpieczeństwa zewnętrznego (postanowienia traktatu z Maastricht z 1992 roku, modyfikacje instrumentarium z traktatu amsterdamskiego, wreszcie postanowienia Rady Europejskiej z Kolonii z 1999 roku o powołaniu sił szybkiego reagowania) proces, który znajduje się w rękach państw członkowskich nie musi z natury swej być sparaliżowany.

Misje UE: Unia, a państwa członkowskie

Rozważając zakres misji powierzonych do wykonania Unii, konieczne jest stwierdzenie, czy chcemy, by były one szersze niż obecnie, czy też należy je utrzymać bez zmian? Odpowiedź na to pytanie zależeć będzie od wszystkich uczestników Konwentu i Konferencji Międzyrządowej. Etap polityczny integracji europejskiej, w który weszła ona tworząc Unię Europejską na początku lat dziewięćdziesiątych toczy się już praktycznie 10 lat. Był to czas prób i błędów. Presja migracyjna i niestabilność Bałkanów przetestowały rozwiązania traktatu z Maastricht i stały się powodem zmian wprowadzanych w kolejnych latach (traktaty amsterdamski, nicejski oraz postanowienia kolejnych Rad Europejskich). Acquis polityczne Unii Europejskiej systematycznie ewoluuje.

Być może nadszedł zatem czas, by sprawdzić czy możliwa jest zgoda wszystkich uczestników integracji europejskiej do zaakceptowania nowej misji. Myślę tutaj o szerszych kompetencjach Unii w sferze obronności i

bezpieczeństwa. Konwent jest z pewnością dobrym miejscem do przeprowadzenia takiego testu tego, co chcemy razem osiągnąć. Okoliczności międzynarodowe powinny aktywizować nasze myślenie w kierunku próby częściowego uwspólnotowienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czyniąc ją bardziej efektywną i skuteczną. Nie możemy już dalej „wspólnie milczeć” w sprawach międzynarodowego bezpieczeństwa, jak słusznie zauważył Alain Lamassoure.

Współczesna polityka nie daje się łatwo dzielić pomiędzy poziomy stanowiące i wykonawcze: centrum i państwa członkowskie. To, co decyduje Unia Europejska jest wprowadzane w życie przez państwa członkowskie, ich regiony i jednostki samorządu lokalnego. Od skuteczności i jakości implementacji na poziomie państw, regionów i samorządów zależy sprawność funkcjonowania całości Unii. Patrząc z odwrotnej strony, często decyzje podejmowane samodzielnie przez państwa mają skutek dla innych państw, a zatem mogą powodować potrzebę interwencji z centrum. Dlatego też, sztywny podział kompetencji pomiędzy państwa członkowskie, a Unię może utrudniać lub nawet uniemożliwić działanie i jednym i drugiej.

Pewnym pomysłem określającym drogę wyjścia z tego dylematu jest elastyczne podejście stosowane już w Unii Europejskiej w postaci tzw. dyrektyw ramowych. Centrum – przy udziale wszystkich państw członkowskich - określa w nich pewien kompromis-drogę, która następnie powinna być wprowadzana w życie z uwzględnieniem specyficznych potrzeb poszczególnych krajów przez nie same. Jednak doświadczenie z dyrektywami ramowymi UE sugeruje, że z biegiem czasu stają się one coraz bardziej szczegółowe i zaczynają nadmiernie zawęzać pole manewru państw członkowskich. Tendencje do nadmiernego stanowienia prawa przez UE stają się wyraźne i oddalają Unię od obywateli. Niech elastyczność powiązana z proporcjonalnością przyświeca wykonywaniu

kompetencji w większości obszarów, a sztywne podejście dominuje w egzekwowaniu zasad o znaczeniu fundamentalnym.

Wyznaczanie celów i misji, jakie UE ma spełnić w przyszłości musi odbywać się w oparciu o realistyczne myślenie dotyczące sposobu sfinansowania tych działań. Jeśli zaprojektujemy ambitny plan dla Unii na nadchodzące dziesięciolecie, lecz pozbawimy ją odpowiednich i niezależnych źródeł finansowania, wówczas z pewnością nie spełnimy pokładanych w Konwencji nadziei.

Jedno z najważniejszych zadań stojących przed Konwentem to sformułowanie zasad, według których Konwent powinien rozpatrywać kwestie kompetencji Unii. O sposobach określenia podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Unię rozstrzygać może próba odpowiedzi na pytanie: czy decyzje wynikające z kompetencji pozostawionych państwom członkowskim wpływają na inne państwa, czy też nie? Jeśli oddziałują silnie (na przykład decyzje dotyczące ochrony środowiska), wówczas kompetencje powinny być przesunięte na poziom Unii. Jeśli nie wpływają lub wpływ ten jest słaby, wówczas kompetencje mogą pozostać na poziomie państw członkowskich. Kwestia subsydiarności, a w szczególności jej pojmowanie, powinna moim zdaniem charakteryzować się podejściem twórczym, produktywnym i efektywnym. Deputowana Hanja Maij- Weggen zwróciła uwagę na fakt, iż lepiej na poziomie europejskim wykonywać mniejszą liczbę wspólnych polityk, ale robić to dobrze, niż objąć w obszar wspólnego działania więcej misji i zadań, nie gwarantując ich skutecznej realizacji. Dotykając w tym miejscu fundamentalnej kwestii subsydiarności, myślę, że nie sposób nie zgodzić się z tym, iż subsydiarność nie powinna prowadzić do rozmywania wspólnych polityk. Nie powinna być też drogą ucieczki w stronę metody międzyrządowej. Czy jednak nie stać nas na podjęcie wyzwania wprowadzenia większej liczby efektywnie wdrażanych wspólnych polityk, tam gdzie okazuje się to konieczne?

Niewątpliwie do obszarów współpracy w ramach Unii Europejskiej, które powodują duży stopień wzajemnego oddziaływania należą: zewnętrzne stosunki gospodarcze i polityka handlowa, regulacje dotyczące Jednolitego Rynku, ochrona środowiska naturalnego, standardy techniczne towarów, bezpieczeństwo żywności, polityka monetarna oraz polityka azylowa. Również polityka bezpieczeństwa i obronności należy do tej kategorii.

Zasady kierujące procesem określania podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię powinny sprostać wymogom klarowności, subsydiarności, nadrzędności misji wobec kompetencji oraz finansowaniu wykonywania kompetencji.

Z pewnością bardzo ważnym elementem przy stanowieniu kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi, a Unią, jest określenie, jaka instytucja rozstrzyga w ewentualnych konfliktach pomiędzy poziomami władzy. Mówiąc językiem Unii Europejskiej, jaka instytucja rozstrzyga, czy zasada subsydiarności jest przestrzegana.

Może to być instytucja sądownicza, w której zasiadają sędziowie (np. Sąd Najwyższy w USA i Trybunał Konstytucyjny w Niemczech) lub polityczna o charakterze politycznym, w której zasiadają politycy (np. Rada Konstytucyjna we Francji i Izba Lordów w Wielkiej Brytanii). Charakter Unii Europejskiej – systemu politycznego *sui generis* w stanie powstawania – wydaje się wskazywać na potrzebę złożenia tego zadania w ręce sędziów, a więc Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W ten sposób jaśniejszy staje się podział władzy w sensie horyzontalnym (pomiędzy instytucjami) i cały system instytucjonalny jest łatwiejszy do zrozumienia przez obywatela.

Przy składaniu takiej kompetencji w ręce Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pojawi się z pewnością zastrzeżenie, iż nie ma on odpowiednio wysokiej legitymizacji do rozstrzygania sporów o charakterze politycznym, w szczególności sporów pomiędzy państwami członkowskimi, a Unią o zakres

władzy w UE. Na ten aspekt zwrócił ostatnio uwagę deputowany Andrew Duff. Jednak doświadczenie wynikające z dotychczasowej ewolucji znaczenia Trybunału, który potrafił ugruntować swą pozycję w procesie rozwoju integracji w oparciu o gospodarkę wskazuje, że jest to instytucja mądra i jako taka może odegrać wysoce pozytywną rolę na nowym etapie integracji, gdy najważniejsze stanie się utrzymanie równowagi pomiędzy państwami członkowskimi, a Unią.

Przeciwko powołaniu ciała o charakterze politycznym, na wzór francuskiej Rady Konstytucyjnej, czy brytyjskiej Izby Lordów przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, nowe ciało w ogromnie już skomplikowanym systemie instytucjonalnym UE spowoduje konieczność budowania nowego procesu podejmowania decyzji. To zaś z pewnością nie przyczyni się do lepszego rozumienia Unii Europejskiej przez obywateli. Po drugie, polityczny charakter instytucji w UE oznacza na dzisiejszym etapie integracji – gdy nie istnieją jeszcze w pełni wykształcone pan-europejskie partie polityczne – zaangażowanie przedstawicieli państw członkowskich w rozstrzygnięcie o stosowaniu zasady subsydiarności. Z kolei zaangażowanie państw członkowskich może być dokonane tylko w oparciu o jakiś mechanizm równowagi pomiędzy państwami małymi i dużymi. Ten zaś mechanizm – jak dowiodły tego negocjacje nad traktatem nicejskim w 2000 roku – jest dziś być może najtrudniejszy do stosowania.

Uprawnienia organów UE

Kwestia tego, jaka instytucja powinna rozstrzygać o prawidłowości stosowania zasady subsydiarności wprowadza problematykę uprawnień organów Unii Europejskiej, a więc horyzontalnego podziału kompetencji. Najważniejszym problemem przy rozważaniu tej sprawy jest to, że Unii Europejskiej nie można porównać do żadnego z klasycznych państwowych systemów politycznych. W UE nie da się mówić o jednym ciele, które odpowiada za legislację (działają tu Rada i Parlament, ale Komisja też ma wiele do powiedzenia), nie można mówić

o jednolitej władzy wykonawczej, czy rządzie (ważne są tu Rada i Komisja, a następnie władze wykonawcze państw członkowskich). Najbliżej jednolitości jest z pewnością władza sądownicza UE, czyli Europejski Trybunał Sprawiedliwości wraz z aparatem państw członkowskich. Jednak i w tym przypadku nie ma pełnej separacji organów władzy. W sprawach dotyczących konkurencji pierwszą „instancją” rozstrzygającą jest bowiem Komisja Europejska. Natomiast w sprawach dotyczących ewentualnego naruszenia przez jakieś państwo członkowskie podstawowych zasad Unii Europejskiej (artykuł 6.1 traktatu o UE) najpierw decyduje Rada Europejska, a następnie wypowiada się Parlament Europejski.

Brak jasności w podziale kompetencji pomiędzy instytucjami UE, wynika z ewolucyjnego charakteru integracji, w której od początku ojcowie założyciele starali się łączyć dwa rodzaje legitymizacji działań z poziomu Unii: poprzez rządy państw członkowskich (Rada) oraz poprzez instytucje ponadnarodowe (Komisja, a później Parlament). Istniejący spór sprowadza się do określenia źródeł legitymizacji w dzisiejszej Unii. Czy bardziej należy upatrywać legitymizacji w drodze wyborów do Parlamentu Europejskiego, który następnie wybiera egzekutywę? (wtedy Komisja zyskuje pełniejszą legitymizację) Czy też większą legitymizacją jest głosowanie obywatela na swoich przedstawicieli na szczeblu parlamentu narodowego, który następnie wyłania swój rząd, reprezentujący potem państwo na szczeblu europejskim?

Powstaje pytanie, czy stan obecny procesu integracji pozwala na „oczyszczenie” tej sytuacji i wprowadzenie systemu jasnego, z czytelnym podziałem kompetencji? System taki z konieczności musiałby zbliżyć UE do rozwiązań federalistycznych. Wydaje się, że na obecnym etapie taki instytucjonalny „skok” nie jest koniecznie niezbędny. Należy raczej usprawniać i wyjaśniać współdziałanie instytucji, niż tworzyć od podstaw nowy system instytucjonalny. Zaś usprawnianie i wyjaśnianie kompetencji i funkcjonowania instytucji należy

prorowadzić w taki sposób, by rosło znaczenie symboliczne całości Unii Europejskiej.

Etap politycznej integracji, którego od kilkunastu lat jesteśmy świadkami, nie mógł uciec od sfery symbolicznej sprawowania władzy w Unii Europejskiej. Dlatego też, okres ten jest jednocześnie czasem wzrostu znaczenia Rady Europejskiej. To ona najbardziej przyciąga uwagę mediów i szerszej opinii publicznej. Posiedzeniom Rady Europejskiej towarzyszy zainteresowanie obserwatorów politycznych, którego nie sposób porównać do np. skupienia uwagi lobbystów i specjalistycznej prasy na Komisji Europejskiej, czy Parlamencie Europejskim. To nie posiedzeniom Parlamentu, czy Komisji – nie mówiąc o Radzie UE - towarzyszą manifestacje na ulicach, a właśnie spotkaniom Rady Europejskiej. Stopniowo zatem ta właśnie instytucja i jej kolejne spotkania w różnych miastach Europy (co stało się tradycją, z którą szkoda zrywać) wciela się w głównego „władcę” Unii Europejskiej. Zaryzykować można dziś twierdzenie, że z biegiem czasu obywatel będzie utożsamiał sprawowanie władzy w UE i odpowiedzialność za nią z szefami państw i rządów zasiadającymi w ciele zwanym Radą Europejską.

Na potrzeby rozważań Konwentu trzeba przyjąć jednak, że będzie to proces długi, a czas jego trwania może niekorzystnie wpływać na poziom akceptacji i zrozumienia UE u obywateli. Dlatego też być może warto rozważyć powołanie Prezydenta – to jest osoby, która będzie utożsamiana z Unią Europejską zarówno wewnątrz, jak i w relacjach Unii ze światem zewnętrznym. Jeśli bowiem integrację europejską rozumieć jako proces łączenia dwóch nurtów legitymizacji: poprzez rządy i państwa narodowe z jednej strony oraz poprzez bezpośrednie odwołanie do woli Europejczyków w wyborach do Parlamentu Europejskiego – to taki krok stanowiłby uzupełnienie dominującej dziś legitymizacji międzyrządowej wyrażanej w spotkaniach Rady Europejskiej. Prezydent mógłby być stałym przewodniczącym posiedzeń Rady Europejskiej.

Starając się, by głos Polski był słyszany w debatach nad zmianami w funkcjonowaniu UE, Polska w ciągu ostatnich kilku lat, słowami wielu polityków, opowiadała się za Unią silną, sprawną i bliską obywatelowi. Prace Konwencji i przyszła Konferencja Międzyrządowa roku 2004, w której uczestniczą przedstawiciele naszego kraju, to okazja, by te ogólne sformułowania zamienić w konkretne propozycje. Sprawność działania Unii oraz jej bliskość w stosunku do obywatela można osiągnąć dostosowując jej instytucje odpowiednio do powierzonych zadań. Nadrzędnym kryterium tego, w jaki sposób należy ułożyć relacje między państwami, a Unią oraz pomiędzy jej instytucjami, powinno być symboliczne znaczenie organizowania przestrzeni politycznej Europy w sposób klarowny dla obywatela. Jednym ze sposobów wzmocnienia sfery symbolicznej UE jest powołanie Prezydenta jako wyrazu ponadnarodowej legitymizacji działań Unii.

Silna Unia, tak gospodarczo, jak politycznie, leży bez wątpienia w interesie Polski. Do takiej Unii musimy dążyć. Dokonując w przyszłości szczegółowego przeglądu kompetencji Unii i stosując przy tym kryterium skutków jakie działanie jednego państwa w danej dziedzinie ma dla innych państw (powód do złożenia kompetencji w ręce Unii) należy pamiętać o różnicach dzielących państwa członkowskie UE w sensie społecznym i ekonomicznym. Ma to szczególne znaczenie dla Polski w przypadku rozważań nad przyszłością wspólnej polityki rolnej. Jest bowiem oczywiste, że można wyobrazić sobie sytuację, w której wspólna polityka rolna przestaje być subsydiowana z budżetu wspólnotowego i zostaje poddana normalnie funkcjonującym w UE regułom dotyczącym pomocy państwa. Oznacza to, że w granicach wyznaczonych przez politykę konkurencji UE, państwa mogłyby subsydiować swoje rolnictwa samodzielnie i osobno. Jest oczywiste, że – ze względu na znaczenie społeczne i polityczne rolnictwa w kraju oraz na relatywne zapóźnienie rozwojowe tego

sektora w porównaniu do obecnych członków UE – takie rozwiązanie musiałoby być rozważane w Polsce ze szczególną ostrożnością.