

OTTO SCHMUCK

Reforma Unii Europejskiej

Zadania konferencji rządowej w 1996 roku

FUNDACJA FRIEDRICHA EBERTA W POLSCE

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa, tel./fax 6350393, 311303, 317861,
komertel 39120960 E-mail: feswar@sam.nask.com.pl

Perspektywy niemieckiej polityki zagranicznej

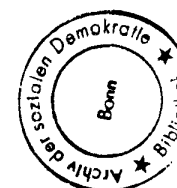
OTTO SCHMUCK

Reforma Unii Europejskiej

Zadania konferencji rządowej w 1996 roku

marzec 1995

C 95 - 01244



Tekst oryginalny pod tytułem

*Die Reform der Europäischen Union
Aufgaben der Regierungskonferenz 1996*

von OTTO SCHMUCK

wydany w marcu 1995 przez
Friedrich-Ebert-Stiftung, Stabsabteilung der Geschäftsführung, Bonn
red. ALBRECHT KOSCHUTZKE

16 PROJEKTÓW OPTIMALIZACJI POLITYKI EUROPEJSKIEJ**A. Dalszy rozwój instytucji Unii Europejskiej**

1. Aktualne, zbyt złożone procesy decyzyjne Unii muszą zostać uproszczone, a liczba ich zredukowana.
2. W przypadku ustanawiania norm prawnych Rada powinna w przyszłości wprowadzić zasadę głosowania większościowego. Zasada jednomyślności nadal ogranicza się do nielicznych wyjątków (m.in. do spraw finansowych, harmonizacji podatków). Ale i w tych przypadkach zbadać należy celowość wprowadzenia zasady uniemożliwiającej jednemu z państw członkowskich trwałego blokowania decyzji Rady (zasada "jednomyślności minus jeden"). Niezwłoczne wprowadzenie takiej zasady wydaje się wskazane ze względu na rozszerzenie Unii Europejskiej.
3. Parlament Europejski musi na równoprawnych warunkach współdecydować w sprawach legislacyjnych ilekroć Rada głosuje większością. W przyszłości zmiany w umowach założycielskich Unii weszłyby w życie dopiero po ich akceptacji przez Parlament. Prawo współdecydowania otrzymuje Parlament również w sprawach WPZB (wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa), co nada wspólnym akcjom - w razie potrzeby dodatkową - legitymizację.
4. Skład Parlamentu Europejskiego musi być zmieniany stopniowo, tak by w wyborach europejskich każdy głos miał tę samą wagę. Szczególną sytuację państw bardzo małych (Luksemburg, Malta) należy regulować na podstawie przepisów wyjątkowych. Zbadać też należy znaczenie głosu poszczególnych państw członkowskich w Radzie. W przypadku organów decyzyjnych jako nadrzędna powinna być stosowana zasada proporcjonalności.
5. Skład Komisji Europejskiej w przyszłości należy wylaniać według kryteriów politycznych, a nie jak dotychczas proporcjonalnie do liczby ludności krajów członkowskich. Liczbę komisarzy należy ograniczyć najwyżej do 12-15, i to niezależnie od liczby państw członkowskich. Przewodniczącego Komisji należy w przyszłości wylaniać kwalifikowaną większością głosów państw-członków Unii, on sam zaś musi mieć prawo samodzielnego doboru współpracowników według kryteriów politycznych. Obsada Komisji podlega ostatecznemu zatwierdzeniu przez Radę i Parlament. Alternatywą takiego trybu postępowania w przypadku wylaniania Przewodniczącego Komisji byłyby bezpośrednie wybory przez ludność, czego prawdopodobnym skutkiem okazać się może wzmocnienie pozycji osoby pełniącej ten urząd i silna personalizacja całej Unii.

6. W interesie integracji politycznej należałoby utrzymać zasadę rotacji na stanowisku przewodniczącego Rady (Wspólnot Europejskich). Każdorazowa zmiana przewodniczącego posiedzeń oraz miejsca zwoływania obrad Rady przyczyniają się do powstania i dentyfikacji europejskiej. Uwzględnić należy przy tym, że dziś jeszcze jakże eksponowana pozycja przewodniczącego Rady będzie stopniowo tracić na znaczeniu wskutek wzrastającej roli Komisji wyłanianej przez Parlament.

B. Podział kompetencji

7. Konferencja na szczeblu rządów musi doprowadzić do jasnego rozgraniczenia kompetencji Unii i państw członkowskich. Łączy się z tym kwestia praw krajów członkowskich wobec Unii. Działania w ramach Unii mogą być podejmowane tylko na podstawie jednoznacznie określonych w danej dziedzinie uprawnień, nie jak dotąd na podstawie wytyczenia celu. Stale kontrowersyjny Art. 235 Traktatu (pełnomocnictwo generalne) ulega skreśleniu bez zastąpienia innym sformułowaniem. Jeśli Unia pragnie działać bez jednoznacznie sformułowanych uprawnień, będzie konieczne wprowadzenie w przyszłości procedury dokonywania zmian traktatowych.

8. Unia Europejska otrzymuje jednoznaczne uprawnienia do wydawania ustaw ramowych w dziedzinie polityki socjalnej i dotyczącej środowiska naturalnego. Obowiązująca aktualnie dla Wielkiej Brytanii w sprawach polityki socjalnej regulacja "opting-out" musi w 1996 roku zostać zniesiona. W przypadku decyzji z dziedziny polityki socjalnej i dotyczącej środowiska naturalnego regularnie stosuje się normalną procedurę ustawodawczą (zob. propozycje 2 i 3). Zgodnie z przyjętym modelem "dialogu społecznego" (por. Art. 118 Traktatu) ustanawia się "dialog w sprawach ochrony środowiska", przygotowujący decyzje polityczne dotyczące środowiska naturalnego przy współudziale organizacji zajmujących się ochroną środowiska oraz zrzeszeń reprezentujących przemysł.

9. Konferencja na szczeblu rządowym musi rozstrzygnąć czy przekazywać Unii stopniowo wspólną politykę zagraniczną i obronną. Jeśli dokonany zostanie wybór tej opcji, to powstanie możliwość następujących działań:

- Konferencja na szczeblu rządowym może ustalić konkretne dziedziny zadań - również natury operacyjnej - o których Rada rozstrzygnie na zasadzie większościowej. Finansowanie tych zadań powinno nastąpić z budżetu WE, jako wydatek nieobligatoryjny.
 - Nie powinna powtórzyć się sytuacja, w której państwa wahające się mogą przeszkodzić w podjęciu decyzji o wspólnej akcji, jednocześnie jednak żadne z tych państw nie może być zmuszone wbrew wyrażonemu przez siebie votum do uczestnictwa w tej akcji. W praktyce oznacza to zróżnicowane podejście przy wprowadzaniu w życie postanowień z zakresu WPZB, podobnie jak to ma miejsce w ONZ.
 - Parlament Europejski uzyska pełnomocnictwo do legitymizacji ważnych wspólnych akcji - w zależności od warunków dodatkowych (zob. propozycję 3).
 - Niezbędne jest przede wszystkim prawne umocowanie rygorystycznej europejskiej polityki odnośnie eksportu zbrojeniowego.
 - Podczas konferencji na szczeblu rządowym można przyjąć strategię powodującą przejście Unii Zachodnioeuropejskiej w Unię Europejską.
 - Istniejący "Korpus Europejski" mógłby zostać przyłączony do Unii z przeznaczeniem do działań priorytetowych w podejmowaniu akcji humanitarnych.
 - Należy jednoznacznie określić podział zadań pomiędzy Unię oraz NATO.
10. Należy wzmocnić kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i w dziedzinie spraw wewnętrznych. Przyjęcie procedury wspólnotowej jest priorytetem w następujących dziedzinach:
- polityki azylowej,
 - polityki imigracyjnej,
 - rozbudowy Europolu tak, by stała się prężną europejską organizacją policyjną wyposażoną w kompetencje do działania w przypadku przestępstw o charakterze transgranicznym (narkotyki, fałszerstwa walutowe, oszustwa podatkowe, pranie pieniędzy, terroryzm międzynarodowy, przemyt broni, kradzież samochodów wraz z ich przerzutem za granicę).

11. Kontrolę prawną decyzji podejmowanych w ramach WPZB, jak i w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sprawuje Trybunał Europejski, dzięki czemu wzmocnieniu ulega wspólnotowy charakter podejmowanych działań, co jednocześnie zapewnia przejrzystość proceduralną.
12. Konferencja na szczeblu rządów powinna również przeprowadzić intensywne rozpoznanie, które z aktualnych kompetencji Unii Europejskiej zgodnie z zasadą subsydiarności mogą być przekazane niższemu szczeblowi. Dotyczy to między innymi turystyki i ochrony przed katastrofami (Art. 3 t Traktatu).
13. Konferencja na szczeblu rządów powinna zająć się kwestią finansowania Unii Europejskiej, uwzględniając wpływy, jak i wydatki budżetowe. Celem musi być sprawiedliwy podział obciążeń państw członkowskich uwzględniający produkt krajowy na mieszkańca oraz to, w jakim stopniu państwo członkowskie korzysta gospodarczo ze Wspólnoty. Nie można przy tym pominąć aspektu solidarnościowego, gdyż wyrównanie standardu życia w różnych regionach jest od samego początku najważniejszym celem integracji europejskiej.

C. Kwestia "pogłębiania" / "rozszerzania" Unii

14. Obydwa te cele, zarówno "dalszego rozwoju Unii Europejskiej", jak i jej "rozszerzenia" mają równie wysoką rangę polityczną. Rozszerzenie Unii nie może jednak prowadzić do osłabienia jej operatywności ani jej demokratycznej legitymizacji. Konieczna więc będzie podczas konferencji szefów rządów w 1996 roku krytyczna analiza proceduralnych zasad działania Unii, skład oraz względna waga głosów jej poszczególnych instytucji. Liczba mandatów w Parlamencie Europejskim nie może przekroczyć limitu 700. Należy więc także zrewidować rozkład udziałów głosów w Radzie (zob. propozycja 4).
15. W ramach mającej się odbyć konferencji na szczeblu rządowym Unii musi wypracować pragmatyczne procedury włączenia państw Europy wschodniej i środkowej ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych potrzeb tych krajów (problemy gospodarcze, przestarzałe struktury w sektorze łączności i zarządzania, deficyt środków bezpieczeństwa).
16. Dalsze rozszerzenie w przyszłości Unii powinno odbywać się na podstawie starannego, indywidualnego rozpatrzenia danego przypadku. Wprowadzenie jakiegoś "automatyzmu grupowego" jest wykluczone. Kto przemawia za przystąpieniem Bułgarii i Rumunii równoległe z Węgrami czy Polską przyczynia się do sytuacji, w której rozszerzenie Unii na Wschód ulega zablokowaniu na bardzo długi okres czasu.

STRESZCZENIE

1. Wytyczenie nowej drogi jednoczenia Europy w wyniku zmiany uwarunkowań ogólnych

Zjednoczenie europejskie w ramach Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej - niezależnie od uzasadnionej krytyki pojedynczych uregulowań - jest procesem przynoszącym sukcesy. Ze związku pierwotnie tylko sześciu państw założycielskich połączonych wspólnym celem gospodarczym powstała wspólnota obejmująca dziś 15 państw, dysponująca szerokimi uprawnieniami oraz powszechnie akceptowanymi sposobami rozwiązywania konfliktów. Niemcy, ze względu na swą historię, położenie geograficzne w sercu Europy, bliskie powiązania gospodarcze na rynku wewnątrz europejskim są szczególnie zainteresowane tym, by droga, na którą wkroczyła wspólnota, kontynuowana była także w sytuacji zmian ogólnych uwarunkowań powstałych po zakończeniu konfliktu Wschód-Zachód z jednoczesnym uwzględnieniem zmieniających się potrzeb oraz oczekiwań obywateli. Obecnie, w połowie lat dziewięćdziesiątych, wiąże się z tym trzy sprawy:

- Konieczność zapewnienia nowej równowagi pomiędzy odmiennymi interesami politycznymi poszczególnych państw członkowskich Unii; po długim okresie dominacji gospodarczej nastąpić musi wreszcie stan rzeczywistej równowagi w dziedzinie gospodarczej, społecznej i ekologicznej.

- Konieczność dalszego rozwoju instytucji Unii i procedur ich działania zarówno w perspektywie dotychczasowych osiągnięć, jak i pod kątem mającego nastąpić rozszerzenia składu Unii. Biurokratyczne procedury zastąpione być muszą demokratycznymi formami podejmowania decyzji. Radykalnego umocnienia wymaga zdolność Unii Europejskiej do skutecznego działania zarówno w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZB), jak i wewnętrznej oraz prawnej.
- Jednocześnie poprzez środki dostosowawcze oraz udzielaną pomoc należy państwu Europy Środkowej i Wschodniej torować drogę do Unii. Postanowienie o rozszerzeniu składu Unii Europejskiej do 20 państw, być może i 24, już podjęto. Teraz problemem jest przygotowanie ich do członkostwa i wytyczeniu realistycznej perspektywy czasowej. Bezwzględnie koniecznym warunkiem jest tu szeroka reforma polityki rolnej Unii. Należy też zbadać możliwość zastosowania skutecznych instrumentów kompensacyjnych w stosunkach między regionami uboższymi i zamożniejszymi.

Uzgodniono, że celem rewizji Traktatu z Maastricht w 1996 roku odbędzie się konferencja na szczeblu rządowym, która wytyczy kierunek dalszego rozwoju Unii Europejskiej do końca stulecia. Państwa członkowskie Unii już dziś powinny jasno określić, w jakim kierunku powinien zmierzać dalszy

rozwój Unii Europejskiej i Europy jako całości. Jeśli przyszłoroczna konferencja ma się skończyć pozytywnie należy ją starannie przygotować. Program obrad obejmuje: (a) reformy instytucjonalne, oraz (b) sprawę jasnego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Unią, państwami członkowskimi i regionami.

a. Reformy instytucjonalne

Reformy instytucjonalne nie są celem samym w sobie, lecz przesłanką lepszej polityki europejskiej w interesie jej obywateli. Prowadzić muszą do większej efektywności, wzmocnienia demokratycznej legitymizacji oraz przejrzystości. Reformy instytucjonalne konieczne są także, by przeciwdziałać przewidywanym negatywnym skutkom zamierzonego rozszerzenia składu Unii Europejskiej, oraz by zapewnić odnośnym organom możliwość działania również w przypadku zmiany warunków ogólnych. Obowiązujące dotąd procedury działania powstały w latach pięćdziesiątych dla wspólnoty sześciu państw, i w latach następnych w miarę zmian warunków ogólnych ulegały stopniowej modyfikacji - rozszerzeniu i dostosowaniu do nowych zadań. Procedury te w niewielkim tylko stopniu będą przydatne w sytuacji, gdy Unia Europejska liczyć będzie ponad 20 krajów członkowskich.

b. Nowe określenie uprawnień Unii

Również w przypadku kompetencji Unii konieczne jest ponowne ich określenie i skonkretyzowanie odnośnie do poszczególnych dziedzin. W wyniku niedostatków aktualnie istniejących

uregulowań proceduralnych oraz niedostatecznego podziału kompetencyjnego w Unii istnieje nierównowaga pomiędzy szeroko urzeczywistnionym rynkiem wewnętrznym i - jak dotychczas - w niewystarczającym stopniu ukształtowaną sferą socjalną i ekologiczną. Niewystarczające są również dotychczasowe działania Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa (WPZB) oraz polityki wewnętrznej i prawnej. W 1996 roku w dziedzinach tych muszą zostać wprowadzone reformy. Ponadto, uwzględniając aspekty subsydiarności, konferencja na szczeblu rządowym musi rozpoznać możliwość przekazania kompetencji niższym szczeblom politycznym i równolegle rozpatrzyć problem przyszłego finansowania Unii Europejskiej.

2. Względy strategiczne

Pragmatyczne kroki podjęte dotychczas dla urzeczywistnienia reform okazały się bardziej obiecujące od szeroko zakrojonych ogólnych koncepcji polityki europejskiej. Szczególne znaczenie dla strony niemieckiej ma nadal "niemiecko-francuski tandem integracyjny". Należy kontynuować dobrą współpracę obu tych państw w dziedzinie polityki europejskiej. Nie znaczy to jednak, by nawet w wymiarze bilateralnych stosunków dwóch sąsiadów mogły zaistnieć "święte krowy", np. w odniesieniu do koniecznych radykalnych reform europejskiej polityki agrarnej. Należy rozważyć celowość intensyfikacji współpracy z Hiszpanią w pracach przygotowawczych nad istotnymi postanowieniami europejskimi.

W dotychczasowym europejskim procesie zjednoczeniowym skuteczne okazało się podejście wysuwające na plan pierwszy pragmatyczne kroki podejmowane dla urzeczywistnienia reform takich, które nie przekraczały możliwości politycznych któregośkolwiek z zainteresowanych krajów. Jednocześnie chodzi o to, by nie stracić z pola widzenia obranego celu, jakim są demokratyczne i prężne powiązania integracyjne.

Dyskusja o jakimkolwiek "rdzeniu Europy", niezależnie od jego konstelacji, jest pod względem politycznym w najwyższym stopniu niebezpieczna, gdyż stawia poza nawiasem dotychczas zaangażowane kraje partnerskie. Aby polityka europejska nie zatraciła całkowicie dynamiki integracyjnej - w przypadku załamania się w 1996 roku intensywnych obrad w ramach konferencji na szczeblu rządowym - nie należy do końca wykluczać pragmatycznego przebiccia się sześciu do ośmiu państw. Można by wtedy np. zaproponować nową, dla wszystkich państw Unii otwartą, umowę zjednoczeniową celem stworzenia "Europejskiej Unii Socjalnej i Środowiska Naturalnego". Tego typu propozycje "rdzenia Europy", z uwagi na mającą się odbyć konferencję rządową, w żadnym razie nie powinny być forsowane przez rząd Republiki Federalnej Niemiec. Przedłożyć je można w sposób pragmatyczny dopiero po załamaniu się obrad na ten temat.

Generalnie ujmując - w rozszerzonej Unii wyraźnie zmaleje znaczenie poszczególnych państw, w tym i tandemu niemiecko-francuskiego. W rozszerzonym kręgu państw członkowskich, a co za tym idzie i szefów rządów, coraz trudniej będzie prze-

prowadzić mobilizację jakiegoś ośrodka w roli przywódczej. W przyszłości większą wagę polityczną będzie miała tu Komisja odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim.

3. Wnioski

Dla realistycznej polityki europejskiej pozostaje w związku z tym jedyna opcja posuwania się po krawędzi między dwoma aktualnie pełnymi przeciwieństwami biegunami:

- dalsza rozbudowa struktur wspólnotowych w ramach Unii;
- ostrożne rozszerzanie Unii również o państwa Europy Środkowej i Wschodniej na podstawie indywidualnego rozpatrzenia, a jednocześnie budowa i rozbudowa gęstej sieci europejskich struktur kooperacyjnych;
- bardzo ostrożne rozpoznanie możliwości stworzenia "rdzenia Europy", prowadzącej przede wszystkim do szeroko zakrojonych rozwiązań w polityce socjalnej i polityce związanej z ochroną środowiska.

Reasumując, w roku 1996 zaakcentować należy kilka spraw (stworzenie miejsc pracy, ekologiczna przebudowa gospodarki, priorytety polityki komunikacyjnej) i intensywnie poszukiwać możliwości przezwyciężenia czynników stanowiących blokadę integracyjną. Wszelkie kroki integracyjne podejmowane w przyszłości muszą być poprzedzone szeroką, publiczną dyskusją przygotowawczą z uwzględnieniem parlamentów poszczególnych szczebli.

Reforma Unii Europejskiej zadania konferencji rządowej w roku 1996

1. Zmieniona sytuacja w Europie wymaga nowej orientacji

W połowie lat dziewięćdziesiątych Europa znalazła się w sytuacji podwójnego przełomu:

Po pierwsze - zmiany demokratyczne zachodzące od połowy lat osiemdziesiątych w Europie Środkowej i Wschodniej całkowicie zmieniły wyznaczniki polityki europejskiej. W miejsce politycznej integracji w ramach przewidywalnej liczby państw w Europie Zachodniej z jednej strony, z drugiej natomiast zamiast odgraniczania się, rywalizacji systemów i "pokojowego współistnienia", pojawia się dziś we wzajemnych stosunkach Europy Zachodniej i Wschodniej *postulat stworzenia nowych struktur służących kooperacji ogólnoeuropejskiej*.

Po drugie - począwszy od lat pięćdziesiątych *głębokie przemiany zachodzą również w obrębie zachodnioeuropejskiego związku integracyjnego*. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht w październiku 1993 nastąpiła ewolucja Wspólnoty Europejskiej, która przekształciła się w Unię Europejską. 1 stycznia 1995 do Unii przystąpiły trzy państwa EFTA: Austria, Szwecja i Finlandia. Na rok 1996 w ramach obrad konferencji na szczeblu rządowym przewidziana jest dalsza modyfikacja podstawowych traktatów Unii Europejskiej.

W obliczu tej nowej sytuacji powstaje konieczność przemyślenia i w razie potrzeby także rewizji dotychczasowych zasad europejskiego sposobu myślenia i działania. *Punktem wyjścia jest tu fakt, że ograniczona początkowo do Europy Zachodniej koncepcja zjednoczeniowa przyniosła jednoznacznie pozytywne rezultaty*. Przynależność do Unii, dzięki stworzeniu stabilnych struktur, przyniosła państwom członkowskim trwałe pokój i pomnożyła dobrobyt ich obywateli. Ponadto zasięg działania struktur europejskich nabrał większego znaczenia, gdyż wiele istotnych problemów politycznych nie da się już dziś rozwiązać na szczeblu narodowym.

W tej sytuacji istnieje potrzeba znalezienia, na bazie aktualnych struktur i osiągnięć, nowych koncepcji umożliwiających dalszy rozwój w perspektywie ogólnoeuropejskiej. Decyzja o kon-

kretnym kształcie dalszych kroków zjednoczeniowych wymaga gruntownego rozważenia związanych z tym wad i zalet. Dotyczy to zarówno polityki Unii Europejskiej w poszczególnych dziedzinach, jak i procedur decyzyjnych.

Docelowa Europa objęta strukturą Unii *musi również skutecznie sprostać problemom gospodarczym, socjalnym, jak i ekologicznym*. W dotychczasowej WE/Unii zbyt priorytetowo traktowano cele gospodarcze, w tym urzeczywistnienie "rynku wewnętrznego 1992". Unia Europejska musi w przyszłości więcej uwagi poświęcić ochronie środowiska naturalnego i w większym stopniu przyczynić się do stworzenia sprawiedliwszych warunków życiowych swoim obywatelom. Jednocześnie Unia Europejska musi opierać się na normach demokratycznych i strukturach federacyjnych, co konkretnie oznacza że:

- Decyzje Unii Europejskiej z zasady wymagają podwójnej demokratycznej legitymizacji; z jednej strony europejskiej, ze strony bezpośrednio wybranego Parlamentu Europejskiego, z drugiej natomiast pośredniej, ze strony Rady Ministrów, której członkowie z kolei podlegają demokratycznej kontroli parlamentów narodowych. Parlament Europejski oraz Rada muszą zatwierdzać wszystkie ważne decyzje Unii.
- Po drugie, polityczna struktura Unii Europejskiej musi być zgodna z *zasadami federacyjnymi*. Konkretnie znaczy to, że między poszczególnymi szczeblami (europejskim, narodowym i regionalnym) istnieje konkretne rozgraniczenie kompetencji, i że każdy szczebel posiada samodzielność kompetencyjną wraz z demokratycznie legitymizowanymi procedurami decyzyjnymi. W każdym razie biorąc pod uwagę zasadę *subsydiarności* należy krytycznie rozważyć, na jakim szczeblu politycznym powinien być rozstrzygany problem. Z zasady pierwszeństwo ma szczebel narodowy i regionalny, jednakże Unia Europejska musi mieć możliwość działania i podejmowania prawomocnych decyzji w przypadkach, w których lepiej przygotowana jest do rozwiązania danego problemu.

Dzisiejsza Unia Europejska spełnia te wymogi jedynie w ograniczonym zakresie. Celem niniejszego opracowania jest przedłożenie - na gruncie poszanowania wymienionych pryncypiów i wytyczonych dążeń - propozycji działania, jakie podjąć powinien przyszły rząd niemiecki w polityce europejskiej do roku 2000.

2. Mocne i słabe strony systemu decyzyjnego w Unii

Procedury Unii Europejskiej to: (1) procedury wspólnotowe, (2) procedury koordynujące politykę narodową oraz (3) pozostałe procedury regulujące wzajemną współpracę.

2.1 Procedury wspólnotowe

Procedury wspólnotowe są jednoznacznie ujęte w traktatach Unii Europejskiej. Ważną cechą stanowi nadzór ze strony Trybunału Europejskiego. Finansowanie odbywa się z budżetu Wspólnot Europejskich.

Ogólnie stwierdzić można, że obecnie istnieje *wiele procedur* legislacyjnych, ustalania budżetu oraz podpisywania umów międzynarodowych, które w postępowaniu proceduralnym każdorazowo okazują się *zbyt skomplikowane*. Rozróżnia się między innymi następujące typy postępowania proceduralnego:

W dziedzinie legislacji rozróżnia się procedury, w których przewiduje się zaledwie wysłuchanie opinii Parlamentu Europejskiego, procedurę współpracy pomiędzy Radą a Parlamentem (Art. 189c Traktatu) z dwoma czytaniemami w parlamencie, oraz procedurę współdecydowania w myśl Artykułu 189b Traktatu, która przewiduje trzykrotne czytanie w parlamencie, w razie potrzeby zaś także powołanie komisji rozjemczej.

Szczególne procedury reguluje opracowywanie budżetu Wspólnot; w tym przypadku Parlament Europejski jest instancją ostateczną jedynie dla "wydatków nieobligatoryjnych", których zatwierdzenie nie wynika obligatoryjnie z podpisanych traktatów. Wyłączeniu podlegają tu także wydatki agrarne, wciąż jeszcze stanowiące 50-60 % budżetu, a także wpływy budżetowe.

Zgodnie z artykułem 113 wzgl. 228 Traktatu Parlament Europejski ma bardzo ograniczony wpływ na negocjacje umów handlowych i kooperacyjnych (jedynie prawo opiniowania, co nie dotyczy wszakże umów handlowych).

W myśl Art. 238 Traktatu umowy stowarzyszeniowej takie jak "Układ Europejski" z państwami Europy Środkowej i Wschodniej czy Konwencja z Lomé wchodzi w życie wraz ze wzajemnie wiążącymi prawami i obowiązkami dopiero po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski.

Ponadto zatwierdzeniu przez Parlament Europejski podlega *przystąpienie do Unii nowych członków*. Zasada ta obowiązująca od 1987 roku została zastosowana po raz pierwszy w maju 1994 roku podczas głosowania nad wnioskiem członkowskim krajów EFTA.

Oprócz tego istnieje wiele uregulowań specjalnych oraz umów instytucjonalnych, które nawet dla fachowców, ze względu na liczne niuanse, trudne są do wprowadzenia w życie. W podejmowaniu decyzji w dziedzinie *polityki gospodarczej i walutowej* obowiązują różne uregulowania. Podczas gdy w pewnych dziedzinach polityki gospodarczej, np. przy wspieraniu rozwoju gospodarczego z funduszy regionalnych, zastosowanie mają procedury wspólnotowe, to w przypadku kształtowania polityki walutowej częściowo wykorzystywana jest inna droga. Po wkroczeniu Unii Gospodarczo-Walutowej w trzeci etap ważne decyzje podejmowane w niej będą przez Europejski Bank Centralny. Jego niezależna pozycja jest odwzorowaniem pozycji Niemieckiego Banku Federalnego.

Reasumując, słowa krytyki należy przede wszystkim odnieść do faktu, że decyzje Unii podejmowane są na podstawie rozmaitych procedur, których liczba wzbudza konsternację. Wyłaniany w bezpośrednich wyborach Parlament Europejski ciągle jeszcze nie jest w stosunku do Rady równoprawnym partnerem w podejmowaniu wszystkich ważnych decyzji legislacyjnych. Także i w innych dziedzinach (budżet, polityka zagraniczna, poprawki traktatowe) zakres jego uprawnień jest jeszcze niewystarczający. Należy jednak wskazać na pozytywny fakt, że od początku rozwoju Jednolitego Rynku Wewnętrznego (czerwiec 1987) w Radzie coraz częściej dochodzi do głosowania większościowego. Wciąż jeszcze pozostaje jednak wiele dziedzin, gdzie obowiązuje klauzula jednomyślności.

2.2. **Koordynowana polityka narodowa (WPZB, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych)**

Dla skuteczniejszej reprezentacji interesów polityki zagranicznej państwa członkowskie Wspólnot Europejskich ustanowiły w 1970 roku Europejską Współpracę Polityczną (EWP). Do rozwoju tej współpracy, opartej na zasadzie jednomyślności, przyczyniło się w 1993 wejście w życie Traktatu z Maastricht o "Wspólnej Polityce Zagranicznej i Polityce Bezpieczeństwa" (WPZB). Wówczas to po raz pierwszy powstała możliwość "wspólnych akcji" w ramach WPZB, przy czym Rada może tu jednogłośnie postanowić, iż w przyszłości, w podobnych przypadkach uchwał konkretyzujących, może podejmować decyzje w głosowaniu większościowym. (Art. J 3 Traktatu). Jak dotąd tego typu zmiany proceduralne nie pociągały za sobą zmian w praktyce politycznej. Kilka decyzji o wspólnie podejmowanych akcjach miało charakter politycznie drugorzędny (przykład: "Program Odbudowy Mostaru").

Nową płaszczyzną wspólnych akcji Unii Europejskiej na podstawie podobnych procedur jak w przypadku WPZB stała się współpraca w dziedzinie polityki wewnętrznej i prawnej (Art. K Traktatu) Jedyne w przypadku polityki wizowej przewidziano procedury wspólnotowe. Unii skłania się nadzwyczaj pozwolić ku koncepcji wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej.

Podstawowym niedostatkim tych form kooperacji, które polegają na współpracy rządowej - z wyjątkiem ściśle ograniczonej regulacji wyjątkowej w odniesieniu do WPZB oraz polityki wizowej - jest wymóg jednogłosego podejmowania decyzji. Ponadto postanowienia w ramach WPZB oraz polityki wewnętrznej i prawnej jednoznacznie wyjęte są spod kontroli sędziowskiej Trybunału Europejskiego. Wskutek ograniczonych praw do informacji Parlament Europejski jest w niedostateczny sposób zaangażowany w proces tworzenia woli politycznej.

Taki mechanizm decyzyjny nie jest w stanie zapewnić skutecznej polityki Unii w tych ważnych dziedzinach. Żaloszne niepowodzenie Wspólnot/Unii w próbach przezwyciężenia kryzysu w byłej Jugosławii jest wymownym tego przykładem. Również w przypadku problemów polityki azylowej i imigracyjnej stosowane procedury nie gwarantują efektywnych rozwiązań.

2.3. Inne procedury współpracy

W ramach wzajemnej pragmatycznej współpracy państw Unii rozwinięto - oprócz już wymienionych - także i inne typy postępowania proceduralnego. Na przykład Europejski Fundusz Rozwoju do dziś prowadzony jest poza budżetem Wspólnot, wskutek czego Parlament dotąd ma wpływ znikomy. W wyniku niejasnej sytuacji kompetencyjnej w wielu dziedzinach działalności Wspólnoty - np. w polityce kulturalnej, oświatowej i ochrony środowiska - zaczęto zawierać liczne tzw. "umowy mieszane", których stroną jest zarówno Unia, jak i państwa członkowskie.

Niezadowolające są przede wszystkim te formy kooperacji państw Unii, których nie obejmują ramy wspólnotowe. Z powodu sprzeciwów poszczególnych partnerów w Unii, odnoszących się do działań wspólnotowych na polu polityki wewnętrznej, niektóre z państw Wspólnoty już w połowie lat osiemdziesiątych podpisały na szczeblu rządowym tzw. "Traktat z Schengen". W ramach zainicjowanego w 1985 roku programu EUREKA w dziedzinie badań i technologii współpracuje ze sobą grono państw, daleko wykraczające poza krąg 15 państw członkowskich Unii.

Doświadczenia tej kooperacji poza systemem Unii mają podwójny aspekt. Wprawdzie udało się stworzyć ramy pragmatycznej współpracy, jednakże rezultaty z reguły okazały się mało przekonujące. Na przykład nie udało się jak dotychczas urzeczywistnić Porozumienia Dodatkowego do Traktatu z Schengen, mającego na celu umożliwienie prowadzenia wspólnej polityki wewnętrznej i prawnej. Bardzo ważnym punktem krytycznym w odniesieniu do tych form współpracy państw spoza kręgu Wspólnoty jest - oprócz w licznych mało efektywnych struktur decyzyjnych - głównie niedostateczna legitymizacja parlamentarna. Ani parlamenty narodowe ani Parlament Europejski nie są w stanie zagwarantować skutecznej kontroli.

2.4. Podsumowanie: mocne i słabe strony aktualnych procedur w Unii

Z powyższego wykazu wynika, że system decyzyjny Unii charakteryzują trzy poważne niedomogi:

- Ciągle jeszcze niezadawalająca jest *demokratyczna legitymizacja*. Ważne decyzje np. ustalanie cen produktów agrarnych bądź umowy handlowo-polityczne Wspólnoty dotychczas jeszcze podejmowane są bez współudziału Parlamentu Europejskiego. Szczególnie słaba jest pozycja Parlamentu w WPZB oraz w polityce wewnętrznej i prawnej.
- *Skuteczność decyzyjna* w odniesieniu do poszczególnych dziedzin daje też często powody do uwag krytycznych. Wprawdzie od 1987 roku w trakcie urzeczywistniania rynku wewnętrznego poczyniono wyraźne postępy, dzięki wprowadzeniu decyzji większościowych, jednakże niedomogi pojawiały się zawsze, gdy w Radzie zachodziła konieczność jednomyślności. Dotyczy to rozległych dziedzin, takich jak: polityka socjalna, polityka środowiska naturalnego, a przede wszystkim WPZB oraz polityka wewnętrzna i prawna. *Ponadto w państwach członkowskich nie są urzeczywistniane ważne decyzje, a jeśli już, to z dużym opóźnieniem czasowym*. Ostatnie stwierdzenie dotyczy również wdrażania w Niemczech postulatów Unii w dziedzinie polityki związanej ze sprawami środowiska naturalnego.
- Szczególnie negatywnie wypada ocena złożoności procedur proceduralnych i wynikającej z tego faktu *niewielkiej ich przejrzystości*.

W miarę rozszerzania Unii Europejskiej o nowych członków niedomogi te będą się jeszcze powiększać. Dlatego też zachodzi niezbędna konieczność szeroko zakrojonych reform proceduralnych przed możliwym rozszerzeniem Unii o kraje Europy Wschodniej.

Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej dopasowane zostały w latach pięćdziesiątych do ówczesnych potrzeb sześciu europejskich państw założycielskich i w miarę upływu czasu podlegały pragmatycznemu rozwojowi. Powszechnie przyjętym wzorem postępowania w procesach decyzyjnych WE/Unii jest *poszukiwanie pakietów negocjacyjnych*, możliwych do zaakceptowania przez rządy wszystkich uczestniczących państw. Dotyczy to

Rady (Ministrów), lecz przede wszystkim negocjacji na szczeblu szefów państw i rządów w Radzie Europy. W wielu przypadkach negocjacje przebiegają w stylu "bazaru orientalnego" aż do momentu znalezienia kompromisowego rozwiązania. Taka procedura prowadzi z reguły do mało zadowolających rozwiązań, a ponadto jest bardzo kosztowna, ponieważ opory (np. państw mniej zamożnych) często pokonywane być muszą drogą koncesji finansowych. Raz przyjęte kompromisy, mimo głosów krytyki, nie są już kwestionowane. Dotychczas niemożliwe okazało się zreformowanie podstaw europejskiej polityki agrarnej. Równie bez szans w obliczu takiej konstelacji decyzyjnej była i pozostała sprawa zakwestionowania rabatu w odniesieniu do brytyjskiego wkładu członkowskiego.

Rozszerzona o 20 do 25 państw członkowskich Unia Europejska nie może sobie pozwolić na utrzymywanie tego typu struktur. W długiej perspektywie czasowej także w kręgu szefów państw i rządów regułą stać się musi większościowe podejmowanie decyzji, a w razie konieczności podwyższenie kworum.

3. Propozycje reform pod obrady konferencji 1996 roku

Z przeprowadzonej analizy wynika cały szereg wniosków, które ujęte zostaną poniżej w formie 16 konkretnych postulatów reform. Okazją do ich realizacji będzie zapowiedziana na 1996 rok konferencja na szczeblu rządowym. Wprawdzie jej mandat ogranicza się do niewielu dziedzin - przede wszystkim do polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa - jednakże są już konkretne postanowienia i wypowiedzi ze strony zarówno organów Unii, jak i polityków, które pozwalają spodziewać się rozszerzenia agendy.

Konferencja rządowa musi przyczynić się po pierwsze: do dalszego rozwoju uregulowań proceduralnych dotyczących Unii z uwzględnieniem perspektywy rozszerzenia składu członkowskiego; po drugie: zbadać sprawę podziału kompetencji Unii i wchodzących w jej skład państw członkowskich; po trzecie: znaleźć drogi rozwiązania niewątpliwych napięć zaistniałych na styku dążeń do dalszego pogłębienia współpracy w ramach Unii, a postulatem jej rozszerzenia, zgłaszanym przez coraz większą liczbę państw europejskich, a w tym także państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

3.1. Propozycje dalszego rozwoju instytucji Unii

1. PROPOZYCJA: *Redukcja i uproszczenie obecnych, zbyt skomplikowanych procedur decyzyjnych Unii.*

Analiza obecnych procesów decyzyjnych wykazała jednoznacznie, że istnieje pilna potrzeba połączenia i zestawienia istniejących procesów proceduralnych w dwa lub trzy standardowe typy podstawowe. Punktem wyjścia jest tu nowa hierarchizacja wspólnotowych aktów prawnych dzieląca je na ustawy o zmianach traktatowych, "proste" ustawy oraz ustawy wykonawcze. Jednakże przesłanką tego jest jasny podział kompetencyjny pomiędzy różnymi szczeblami politycznymi (zob. prop. 7).

2. PROPOZYCJA: *Zasadą powinno stać się w przyszłości większościowe głosowanie w Radzie. Wymóg jednogłośnego podejmowania decyzji zostaje ograniczony do niewielu przypadków wyjątkowych (m. innymi. sprawy finansowe, harmonizacja podatków). Ale i w tych przypadkach należy zbadać możliwość wprowadzenia regulacji uniemożliwiającej pojedynczemu państwu członkowskiemu długotrwałe zablokowanie decyzji (zasada "jednogłośności minus jeden"). Regulacja taka wydaje się wskazana w trybie pilnym ze względu na rozszerzenie Unii.*

Propozycja ta jest wynikiem obserwowanej już dotychczas nieefektywności aktów decyzyjnych w poszczególnych dziedzinach podlegających kompetencji Unii. Bez przeprowadzenia tych reform procedury Unii, zrzeszającej już od 16 do 20 państw, staną się jeszcze bardziej ociążałe. Postępowa polityka - przede wszystkim w zakresie socjalnym i problemów środowiska naturalnego - jest możliwa pod warunkiem, że poszczególni wahający się partnerzy nie będą w stanie trwale uniemożliwić podjęcie uchwał. Rozpatrzyć należy propozycję Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którą pewne określone decyzje w Radzie będą mogły być podejmowane podwójną większością głosów. Obejmuje ona z jednej strony większość liczebną państw, z drugiej strony natomiast większość w Radzie jednocześnie musi odzwierciedlać większość ludności państw członkowskich Unii.

3. PROPOZYCJA: *Parlament Europejski musi na równoprawnych warunkach współdecydować w sprawach legislacyjnych - zawsze w przypadku, gdy Rada głosuje większością. W przyszłości zmiany w umowach założycielskich Unii wejdą w życie dopiero po zaakceptowaniu ich przez Parlament. Prawo współdecydowania otrzymuje Parlament również w sprawach WPZB i w ten sposób wspólne akcje uzyskują - w razie konieczności dodatkową - legitymizację.*

Omówiona tu konieczność reform wynika z zasady demokracji. Demokratyczna kontrola sprawowana przez parlamenty narodowe jest nieefektywna w przypadku możliwości przegłosowania poszczególnych rządów w Radzie. Wraz ze zwiększeniem odpowiedzialności Unii Europejskiej w sprawach WPZB Parlament Europejski powinien być w większym stopniu włączony w procesy decyzyjne polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa i w razie konieczności dodatkowo je legitymizować.

4. Propozycja: *Skład Parlamentu Europejskiego musi ulegać stopniowym zmianom tak, by każdy głos w wyborach europejskich posiadał takie samo znaczenie. Dostosowanie się do szczególnej sytuacji bardzo małych państw (Luksemburg, Malta) polegać powinno na regulacjach wyjątkowych. Jednocześnie zbadać należy znaczenie głosu wyborczego państw członkowskich w Radzie. W przypadku władz decyzyjnych zasada proporcjonalności powinna być stosowana jako nadrzędna.*

W stosunku do każdego państwa rozwijającego stosować się będzie zasadę "one man - one vote". W wyborach do Parlamentu Europejskiego Unia nie spełni tego podstawowego wymogu demokratycznych wyborów (patrz załącznik, tabela 1). Powody tego oraz polityczny opór - przede wszystkim ze strony mniejszych państw członkowskich w Unii - są znane. Jednakże to petitum powinno zostać zachowane. Dążyć należy też do stopniowej reformy.

5. Propozycja: *Skład Komisji Europejskiej w przyszłości należy wyłaniać nie jak dotychczas według kryteriów narodowych, lecz według kryteriów politycznych, a liczba jej członków wynosić od 12 do maks. 15, niezależnie od liczby państw członkowskich. Przewodniczącego Komisji w przyszłości należy wyłaniać kwalifikowaną większością głosów państw Unii; powinien on mieć prawo samodzielnego doboru kolegów według kryteriów politycznych. Obsada Komisji podlega końcowej akceptacji przez Radę i Parlament. Alternatywę takiego trybu postępowania wyłaniania przewodniczącego Komisji mogłyby stanowić wybory bezpośrednie z udziałem ludności, czego prawdopodobnym skutkiem okazać się może wzmocnienie pozycji osoby powołanej na ten urząd, a także silna personalizacja całej Unii.*

Komisja Europejska, która rozpoczęła swą działalność na początku 1995 roku, liczy obecnie 21 członków. Oczekuje się przystąpienia kolejnych państw. Dlatego też w 1996 roku należy uchwalić zasadniczą reformę wyłaniania składu Komisji, ustalając maksymalną liczbę członków od 12 do 15, co w rezultacie przyczyni się do ściślejszego powiązania politycznego z Parlamentem Europejskim. Zamiast "wzajemnego porozumienia" (Art. 158 Traktatu) kandydat na urząd przewodniczącego Komisji powinien być w przyszłości wyłaniany kwalifikowaną większością głosów rządów państw członkowskich. W ten sposób uniemożliwi się w rozszerzonej Unii blokowanie decyzji przez jeden z rządów jedynie dlatego, że nie jest on w stanie przeforsować własnego kandydata.

6. Propozycja: *Ze względów integracyjnych i politycznych należałoby utrzymać zasadę rotacji na stanowisku przewodniczącego Rady oraz Rady Europy. Każdorazowa zmiana przewodniczącego posiedzeń oraz miejsca zwoływania obrad Rady Europy przyczyniają się do powstania identyfikacji europejskiej wśród państw członkowskich. Uwzględnić należy przy tym, że dziś jeszcze jakże eksponowana pozycja przewodniczącego Rady/Rady Europy będzie stopniowo tracić na znaczeniu wskutek wzrastającej roli Komisji, wyłanianej przez Parlament.*

Twierdzi się powszechnie, że praca Rady Europy (i Rady) cierpi wskutek tego, że co sześć miesięcy następuje zmiana na stanowisku jej przewodniczącego. W odniesieniu do EWP/WPZB problem upatruje się w fakcie, że w okresach kryzysów przewodnictwo obejmują państwa, które aktualnie są mało obeznane ze stanem problemów i w dodatku posiadają niewielką rangę w polityce zagranicznej.

Wskazać należy tu także na aspekt przeciwny, a mianowicie, że stosowana obecnie zasada rotacyjna to znaczna siła integracyjna. Wymienione punkty krytyczne znacznie tracą na znaczeniu wraz ze wzrostem roli Komisji w WPZB (zob. propoz. 5). Ze względów integracyjno-politycznych należy zatem pozostać przy dotychczasowej procedurze wyłaniania Przewodniczącego Rady.

3.2. Jednoznaczne rozgraniczenie kompetencji Unii i państw członkowskich

Konferencja powinna dokładnie zająć się sprawą rozgraniczenia kompetencji Unii i państw członkowskich. Z jednej strony chodzi o konkretyzację zasady subsydiarności, z drugiej natomiast o jednoznaczne udzielenie uprawnień w dziedzinach, w których rozwiązania europejskie są celowe i konieczne.

7. Propozycja: *Konferencja na szczeblu rządowym musi doprowadzić do jasnego rozgraniczenia kompetencji Unii i państw członkowskich. Dotyka to zagadnień praw krajów członkowskich w stosunku do Unii Europejskiej. Działania w ramach Unii mogą być podejmowane tylko na podstawie jednoznacznie zdefiniowanych, przedmiotowych kompetencji w danej dziedzinie, a nie jak dotychczas na podstawie wytyczenia celu. Nieodmiennie kontrowersyjny Art. 235 Traktatu (pełnomocnictwo generalne) ulega skreśleniu bez zastąpienia innym sformułowaniem. Jeśli Unia Europejska pragnie działać bez jednoznacznie sformułowanych uprawnień, to w przyszłości zaistnieje konieczność uprowadzenia procedury zmian traktatowych.*

Chodzi tu o jedno z od dawna ponawianych żądań, którego realizacja mogłaby przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i akceptacji. Jednocześnie przeciwdziałałoby to obawom wyrażanym przez obywateli przeciwnych centralizacji władzy w Brukseli i Strasburgu.

8. Propozycja: *Unia Europejska otrzymuje jasne uprawnienia do uchwalania ustaw ramowych w dziedzinie polityki socjalnej i dotyczącej środowiska naturalnego. Obowiązująca aktualnie dla Wielkiej Brytanii w sprawach polityki socjalnej regulacja "opting-out" musi w 1996 roku zostać zniesiona. W przypadku decyzji dotyczących polityki socjalnej i środowiska naturalnego należy regularnie stosować procedurę ustawodawczą (zob. propozycje 2 oraz 3). Zgodnie z przyjętym modelem "dialogu społecznego" (por. Art. 118 b Traktatu) ustanawia się "dialog w sprawach środowiska naturalnego", przygotowujący decyzje polityczne w odniesieniu do środowiska naturalnego przy współdziałaniu organizacji zajmujących się sprawami środowiska naturalnego oraz związków reprezentujących przemysł.*

Propozycja ta wynika z dążenia do przekształcenia "Wspólnoty Gospodarczej" w "Unię Socjalną i Środowiska Naturalnego". Pierwszym krokiem na tej drodze, jaki w każdym przypadku należy zrealizować, musi być wyeliminowanie możliwości korzystania z opcji "opting-out" wprowadzonej w Maastricht do potrzeb polityki socjalnej Wielkiej Brytanii. Większe współdziałanie organizacji zajmujących się sprawami środowiska naturalnego w procesach decyzyjnych Unii leży w interesie skuteczniejszej polityki i wydaje się wskazane również ze względu na zwiększenie jej akceptacji.

9. Propozycja: *Konferencja na szczeblu rządowym musi rozstrzygnąć, czy wspólna polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa przekazana zostanie stopniowo w kompetencje Wspólnoty. Jeśli dokonany zostanie wybór tej opcji, to wyłoni się możliwość następujących działań:*

- Konferencja na szczeblu rządowym może ustalić konkretne dziedziny zadań - również natury operacyjnej - o których Rada rozstrzygnie na zasadzie większościowej. Finansowanie tych zadań powinno nastąpić z budżetu WE jako wydatek nieobligatoryjny.
- Nie powinna powtórzyć się sytuacja, w której państwa wahaające się mogą przeszkodzić w podjęciu decyzji o wspólnej akcji, jednocześnie jednak żadne z tych państw nie może być zmuszone wbrew wyrażonemu przez siebie zgody na uczestnictwo w tej akcji. W praktyce oznacza to zróżnicowane podejście przy wprowadzaniu w życie postanowień z zakresu WPZB, podobnie jak to ma miejsce w ONZ.
- Parlament Europejski uzyska pełnomocnictwo do legitymizacji ważnych wspólnych akcji - w zależności od warunków dodatkowo (por. także propozycję 3).
- Niezbędne jest przede wszystkim prawne umocowanie rygorystycznej europejskiej polityki eksportu zbrojeniowego.
- Podczas konferencji na szczeblu rządowym można przyjąć kierunek działań powodujący przejście UZE w Unię Europejską.
- Istniejący "Korpus Europejski" mógłby zostać przyłączony do Unii z przeznaczeniem do działań priorytetowych w dziedzinie działań humanitarnych.
- Należy dokonać jednoznacznego podziału zadań Unii i NATO.

Reformy te jednoznacznie wzmocniłyby rolę Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej, której to nie po raz pierwszy i nie tylko od czasów konfliktu jugosłowiańskiego zarzuca się nieskuteczność w sytuacji kryzysów międzynarodowych.

10. Propozycja: *Należy wzmocnić kompetencje Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i w dziedzinie spraw wewnętrznych. Przyjęcie procedury wspólnotowej jest priorytetem w następujących dziedzinach:*

- polityki azylowej,

- polityki imigracyjnej,
- rozbudowy Europolu tak, by stała się prężną europejską organizacją policyjną wyposażoną w kompetencje do działania w przypadku przestępstw o charakterze transgranicznym (narkotyki, fałszerstwa walutowe, oszustwa podatkowe, pranie pieniędzy, terroryzm międzynarodowy, przemyt broni, kradzież samochodów wraz z ich przetrzucem za granicę).

Propozycje 9 i 10 poruszają sprawy będące głównym punktem zainteresowania polityki niemieckiej w odniesieniu do dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Ważne dziedziny składowe tzw. "2. i 3. filar" Unii Europejskiej muszą podlegać kompetencji organów wspólnotowych.

11. Propozycja: *Kontrolę prawną decyzji podejmowanych zarówno w ramach WPZB, jak i w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych umożliwia Trybunał Europejski, dzięki czemu wzmocnieniu ulega wspólnotowy charakter odnośnych akcji, co jednocześnie jest gwarancją przejrzystości proceduralnej.*

Duże znaczenie tej propozycji wynika z faktu, że aktualnie wiele działań, których podstawą jest współpraca rządów, nie podlega kontroli prawnej Trybunału Europejskiego. Dotyczy to także między innymi polityki objętej Traktatem z Schengen oraz dużych zakresów polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa.

12. Propozycja: *Konferencja przedstawicieli rządowych powinna również przeprowadzić intensywne rozpoznanie, które z aktualnych kompetencji Unii Europejskiej - zgodnie z zasadą subsydiarności - mogą zostać przekazane niższemu szczeblowi. Dotyczy to między innymi turystyki i ochrony przed katastrofami (Art. 3 i Traktatu).*

Dla konferencji rządowej propozycja ta zawiera ogólne zalecenie przeanalizowania "nowego myślenia" odnośnie do polityki subsydiarności - zapowiadanej przez Radę Europejską w Edynburgu oraz Komisję - i zastosowania go w praktyce politycznej. Zgodnie z tą zapowiedzią ogólne kompetencje w dziedzinie turystyki i ochrony przed katastrofami ustanowione Traktatem z Maastricht powinny zostać przekazane niższemu szczeblowi. Zgodnie z zasadą subsydiarności niezwykle trudno tu uzasadnić podejmowanie działań przez Unię.

13. Propozycja: *Konferencja przedstawicieli rządowych powinna się zająć kwestią finansowania Unii, uwzględniając zarówno wpływy, jak i wydatki budżetowe. Celem musi być sprawiedliwy podział obciążeń ponoszonych przez państwa członkowskie, wynikający z uwzględnienia produktu społecznego brutto przypadającego na jednego mieszkańca oraz faktu, w jakim stopniu dane państwo członkowskie czerpie profity gospodarcze ze Wspólnoty. Nie można przy tym pominąć aspektu solidarnościowego, gdyż wyrównanie standardu życia w różnych regionach jest od samego początku najważniejszym celem integracji europejskiej.*

W tzw. "II Pakiecie Delorsa" wyszczególniono zadania Wspólnoty do 1999 roku. Konferencja powinna znaleźć możliwe do zaakceptowania regulacje na lata następne. W przypadku Niemiec na pewno nie chodzi o to, by otrzymywać z Brukseli sumy w tej samej wysokości, w jakiej zostały wpłacone. Jednakże nowy system finansowy musi w większym niż dotychczas stopniu uwzględniać finansowe możliwości państw członkowskich.

3.3. O problemie "pogłębiania" i "rozszerzania" Unii

Można oczekiwać, że do 2010 roku niektóre państwa wschodniej i środkowej Europy już będą członkami Unii. Jednakże Wspólnota złożona choćby z 15 państw nie może funkcjonować bez zmiany aktualnych procedur decyzyjnych i nowego podziału kompetencji pomiędzy Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Decyzje podjęte w Brukseli będą dla mieszkańca

Helsinki czy Drezna wtedy dopiero możliwe do zaakceptowania, jeśli po pierwsze - Unia Europejska okaże się zdolna do działania, po drugie - wyłonieni w bezpośrednich wyborach deputowani do Parlamentu Europejskiego uzyskają większy wpływ na procesy decyzyjne w ramach Unii, po trzecie - bardziej przejrzysty stanie się podział zadań między szczeblem regionalnym i narodowym Unii.

Powiązanie pogłębienia Unii z jej rozszerzeniem okaże się tu konieczne, podobnie jak i we wszystkich dalszych przypadkach przyjmowania nowych państw członkowskich. Równolegle należy rozwijać - przynajmniej w okresie przejściowym - funkcjonalne formy kooperacji między Unią a innymi państwami europejskimi. Jednocześnie nieodzowna jest gruntowna reforma europejskiej polityki agrarnej - w każdym bądź razie niemożliwej już do dalszego finansowania - oraz istotny transfer środków materialnych wspierających proces transformacji w Europie środkowej i wschodniej.

Taka solidarność z sąsiadami ze Wschodu nie jest pozbawiona motywów egoistycznych. Stabilizacja w tych regionach, rozwój demokracji oraz budowa społecznej gospodarki rynkowej leży w żywotnym interesie Zachodu i wiąże się z zagwarantowaniem jego własnego dobrobytu oraz bezpieczeństwem wszystkich Europejczyków. Ponadto tego typu dalekosiężna polityka może złagodzić emigracyjny napór na państwa Wspólnoty. Po opadnięciu "żelaznej kurtyny" wykluczona wydaje się możliwość ponownego wzniesienia nieprzekraczalnych murów odgradzających Europę zachodnią od wschodniej, a także i południowej, otaczających Unię - "twierdzę dobrobytu" - od rozległych obszarów nędzy.

Jednakże Unia nie jest w stanie sama, o własnych siłach, rozwiązać problemów światowych ani nawet tych, trapiących Europę Wschodnią i Środkową. Członkostwo w Unii nie jest dla reformujących się krajów wschodnioeuropejskich i bałkańskich magicznym zaklęciem, niosącym natychmiastowe rozwiązanie ich kłopotów gospodarczych czy niedostatków. Wręcz przeciwnie, przykład przedsiębiorstw w byłej NRD wykazał wyraźnie, że po całkowitym zniesieniu barier rynkowych wiele aktualnych problemów może się wręcz dramatycznie zaostrzyć w wyniku prężnej konkurencji Unii.

Dlatego oprócz współpracy w samej Unii należy popierać regionalne wspólnoty kooperacyjne i integracyjne. Przykładem są tu Węgry, Polska i dawna CSRF, które utworzyły tzw. "Grupę Vishegradzką" w celu koordynacji wzajemnych interesów. Istnienie tego typu związków regionalnych sprawia, że państwa, które (jeszcze) nie są w Unii, nie ubiegają się o członkostwo tylko dlatego, że stanowi to dla nich jedyną możliwość uniknięcia niepożądanego izolacji politycznej.

W tym kontekście poniższe postulaty polityczne mogą wpłynąć na pracę konferencji rządowej, kierując jej uwagę na perspektywę przystąpienia do Unii kolejnych państw:

14. Propozycja: *Zarówno cel "dalszego rozwoju Unii Europejskiej", jak i jej "rozszerzenia" są równorzędne pod względem ich rangi politycznej. Jednakże nie wolno dopuścić, by w rezultacie rozszerzenia Unii doszło do osłabienia jej operatywności bądź demokratycznej legitymizacji. W tym aspekcie podczas konferencji na szczeblu rządowym w 1996 roku gruntownej ocenie krytycznej poddane zostać muszą procedury Unii, jej skład oraz znaczenie głosów wyborczych poszczególnych instytucji. Maksymalna liczba mandatów do Parlamentu Europejskiego nie może przekroczyć limitu 700. Wiąże się z tym także konieczność rozpoznania znaczenia głosów w Radzie (zob. prop. 2 i 4).*

Powyższe punkty składają się na "zadanie domowe" konferencji rządowej, zadanej Radzie w Edynburgu. Spór wokół problemu mniejszości w Radzie, zdolnej do zablokowania uchwał w kontekście rozszerzenia o kraje EFTA pokazał, jaki ładunek wybuchowy zawiera w sobie ta kwestia (zob. tabl.1 w załączniku). W tym przypadku rząd niemiecki powinien jednoznacznie optować za skutecznymi uregulowaniami proceduralnymi, nawet jeśli w pojedynczych przypadkach pogodzić mu się przyjdzie z przegłosowaniem w Radzie.

Rozwiązany musi też zostać kwestia sprawności działania Parlamentu Europejskiego po przyjęciu kolejnych państw. Należałoby przewidzieć ograniczenie liczby mandatów do 700. W wyniku przystąpienia w 1995 roku trzech państw EFTA, liczba ta nie została jeszcze osiągnięta. (zob. tab. 2 w załączniku).

15. *Propozycja:* Unia musi wypracować pragmatyczne procedury włączenia państw Europy środkowej i wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych potrzeb tych krajów (problemy gospodarcze, przestarzałe struktury w sektorze łączności i zarządzania, deficyt środków bezpieczeństwa).

W stosunkach z Europą środkową i wschodnią należy zbudować gęstą sieć powiązań kooperacyjnych, które zmniejszyłyby naciski na zbyt szybkie przystąpienie do Unii. Ze względu na swe położenie geograficzne Niemcy są szczególnie zainteresowane ukształtowaniem trwałych struktur, w celu utrzymania dobrych stosunków ze wschodnimi sąsiadami. Rozważyć należy przede wszystkim szerszy udział w programach pomocowych Unii oraz zabezpieczone traktatowo włączenie do WPZB. Wytoczyłoby to ramy proceduralne dla dalszego rozpatrywania wniosków o członkostwo. Właśnie w stosunku do państw ŚWE powinno się wyraźnie podkreślić zasadniczą otwartość Unii Europejskiej na przystąpienie do niej nowych członków, a zarazem wskazać ramy w jakich przyjdzie im się poruszać.

16. *Propozycja:* *Przyszłe rozszerzanie w Unii o kolejne państwa powinno odbywać się na podstawie staranne- go, indywidualnego rozpatrzenia danego przypadku. Nie wolno dopuścić do sytuacji "automatyzmu grupowego". Kto optuje za przystąpieniem Bułgarii i Rumunii równolegle z Węgrami lub Polską, przyczynia się do sytuacji, że rozszerzenie Unii na Wschód zablokowane zostaje na bardzo długi okres czasu.*

Ten postulat polityczny stanowi przesłankę realistycznego rozpatrzenia aktualnie zgłoszonych względnie oczekiwanych wniosków o przystąpienie ze strony państw Europy środkowej i wschodniej. Chodzi o to, by Unia nie dała się wmanewrować w działania przymusowe, od których nie mogłaby się uwolnić.

4. Układ sił w Unii - pozycja i interesy jej członków

4.1. Rządy narodowe

Najważniejszym czynnikiem na scenie politycznej Unii Europejskiej są nieodmiennie rządy państw członkowskich. Dotyczy to w równej mierze procedur decyzyjnych w ramach Unii, jak i zmian w traktatach oraz negocjacji nowych europejskich porozumień politycznych.

Rządy krajów członkowskich wykazują rozmaite postawy w odniesieniu do kwestii dalszego rozwoju integracji (patrz tab.3 w załączniku). W kręgu dotychczasowych państw członkowskich można rozróżnić trzy grupy: "przyjazną integracji", "sceptyczną w odniesieniu do integracji" oraz grupę państw raczej niezdecydowanych. Należy uwzględnić tu trzy nowopryjęte państwa członkowskie - Austrię, Szwecję i Finlandię - które od 1 stycznia 1995 roku współdecydują o przyszłości Unii Europejskiej.

a. Grupa "przyjazna integracji":

Benelux - Włochy - Francja - Niemcy

Państwa te tradycyjnie zaliczane są do obozu sprzymierzeńców integracji. Rządy tych krajów z reguły popierają szeroko zakrojone działania integracyjne, a przede wszystkim wyrażają gotowość przyznania Parlamentowi Europejskiemu większych uprawnień. Szczególne znaczenie w polityce europejskiej przypada "niemiecko-francuskiemu tandemu integracyjnemu". Należy nadal kontynuować dobrą współpracę tych dwóch państw w polityce europejskiej. W przypadku Włoch trzeba odczekać, by przekonać się, czy nowy prawicowy rząd Berlusconi utrzyma dotychczasowy, proeuropejski kurs polityczny. Włochy uważały się zawsze za państwo "proeuropejskie" i jako członek założyciel EWG nie zaakceptowałyby spadku do europejskiej II ligi. Należy zwrócić też uwagę na fakt, że w Republice Federalnej Niemiec częściowo wycofano się z dotychczasowego, szerokiego konsensusu (np. krytyczne wypowiedzi Stoibera).

b. "Sceptycy" - Wielka Brytania i Dania

Rozpatrując dalszy rozwój Unii szczególną uwagę poświęcić należy Wielkiej Brytanii i Danii, gdyż rządy obu tych krajów konsekwentnie wykazują powściągliwość wobec postępów integracji europejskiej. Jednocześnie stało się jasne, że rząd brytyjski żywi wyraźne obawy przed izolacją w sprawach polityki europejskiej, które można wykorzystać strategicznie. Rysują się już szeroko zakrojone zmiany - partia laburzystowska w Wielkiej Brytanii jest wyraźnie bardziej otwarta na sprawy europejskie niż rząd J. Majora. Po zmianie rządu mogą wystąpić szeroko zakrojone zmiany w brytyjskiej polityce europejskiej. Postawa Danii może również ulec zasadniczej zmianie po przystąpieniu do Unii innych krajów skandynawskich.

**c. Państwa "niezdecydowane" -
Irlandia, Grecja, Portugalia, Hiszpania**

W sprawie integracji europejskiej te cztery państwa wykazują indyferentyzm. W wielu przypadkach opory względem wprowadzanych zmian udawano się "przekupić" ustępstwami finansowym. Hiszpania zainteresowana jest przede wszystkim aktywnym uczestnictwem w procesach reform. Rozszerzenie na ten kraj szczególnych stosunków niemiecko-francuskich otworzyłoby obiecujące perspektywy.

d. Kraje EFTA i inne kandydaty

Ukierunkowanie polityczne Unii zmieniło się wraz z przystąpieniem do niej trzech krajów EFTA - Austrii, Szwecji i Finlandii. Rozszerzenie składu członkowskiego o te trzy, tradycyjnie neutralne kraje, może utrudnić dalszy rozwój WPZB. Pozytywnym aspektem przystąpienia tych krajów może być większe zaangażowanie Unii w politykę dotyczącą zagadnień środowiska naturalnego, politykę socjalną oraz ochronę konsumentów. Kraje te na początku będą potrzebowały czasu na dostosowanie się, zanim będą gotowe zaakceptować szeroko zakrojone zmiany w strukturach Unii.

W perspektywie długoterminowej należy wskazać dalsze kandydaty członkowskie. Oficjalny akces do Unii zgłosiły Turcja, Malta, Cypr, Polska i Węgry. Na liście kandydatów do Unii znajdują się nadal - obok Szwajcarii i Norwegii - Republika

Czeska, Słowacja, Rumunia, Bułgaria, państwa bałtyckie oraz niektóre nowo powstałe republiki byłej Jugosławii, przede wszystkim Słowenia, a także niektóre republiki byłego Związku Radzieckiego. Trudno przewidzieć jakie stanowisko zajmą te kraje odnośnie dalszego rozwoju Unii. Dotychczasowe wypowiedzi polityków wskazują jednak, że państwa te skłaniają się ku koncepcji "Europy ojczyzn".

4.2. Parlament Europejski

Parlament Europejski tradycyjnie należy do sił sprzyjających integracji. Powodem tego jest możliwość wyraźnego instytucjonalnego wzmocnienia własnej pozycji w przypadku zaistnienia silniejszej, sfederalizowanej Wspólnoty, i dlatego na jego forum, w czasie debat nad propozycjami w sprawie przyszłego kształtu Unii Europejskiej (raport Spinello z roku 1984, raport Hermana z roku 1994) regularnie postulowano Europę federalną z silną pozycją parlamentu.

Z przesłanek czysto demokratycznych, ale i ze względu na przyszłe wybory do Parlamentu Europejskiego, przyszłoroczna konferencja powinna doprowadzić do dalszego wzmocnienia pozycji Parlamentu (zob. propoz. 3, 4 i 5).

4.3. Komisja Europejska

W dotychczasowych debatach nad przyszłością Europy Komisja często dała się poznać jako "uczciwy makler". W praktycznych działaniach prezentowała koncepcje pragmatyczne ("rynek wewnętrzny 1992") będące dalekosiędnymi wizjami federalnymi. W planie długoterminowym rola Komisji powinna nadal orientować się na jeden rząd europejski.

5. "Pogłębianie i ostrożne rozszerzanie" Unii - jedyną realistyczną opcją

Realistyczna polityka europejska każdego rządu Republiki Federalnej Niemiec powinna być ukierunkowana na perspektywiczne cele, ujęte w podstawowych założeniach, jak rozszerzenie Unii o państwa Środkowej i Wschodniej Europy oraz zachowanie i ostrożne rozszerzanie obecnych struktur Unii. Do-

Świadczenia europejskiego procesu zjednoczeniowego pokazują wyraźnie, że korekty kursu obranego przez Unię i jej państwa członkowskie można dokonać jedynie niezwykle ostrożnie na drodze rozwiązań międzyokresowych i przejściowych.

Uzgodnienia Traktatu z Maastricht muszą zostać wprowadzone w życie i rozszerzone. Szczególnie ważna jest tu dalsza demokratyzacja instytucji Unii. Rozszerzenie o nowe państwa członkowskie nie może stwarzać na tej drodze dodatkowych przeszkód. Zapobiec należy przede wszystkim całkowitemu zablokowaniu - przez wielu nowoprzyjętych i zarazem heterogenicznych członków - dalszych niezbędnych reform na długi okres czasu.

Formuła "pogłębić, by rozszerzyć" leży w interesie własnym nie tylko dotychczasowych państw członkowskich, ale także państw przystępujących, gdyż tylko prężnie działająca Wspólnota może znaleźć środki konieczne dla gospodarczego i finansowego wsparcia procesu transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej oraz rozwoju Trzeciego Świata. Państwa założycielskie Wspólnoty, takie jak Republika Federalna Niemiec i Francja, z reguły optują za uchwaleniem kolejnych reform procesów decyzyjnych, by Unia w ogóle była w stanie sprostać niedawnej rundzie przyjmowania nowych członków. Niezbędne ku temu kroki reformatorskie postrzegane są jednakże bardzo rozmaicie w Bonn i w Paryżu. Od nowoprzyjętych członków oczekuje się, że aktywnie włączą się do realizacji statutowego celu Wspólnoty, jakim jest "stałe zacieśnianie stosunków w obrębie Unii".

Strategia ukierunkowana na dalszy szybki rozwój Unii jako europejskiego państwa federalnego według modelu niemieckiego jest w chwili obecnej mało obiecująca. Z niemieckiej perspektywy model federacyjny jest szczególnie przekonujący, gdyż jest odpowiednikiem naszego systemu narodowego. W rozumieniu niemieckim europejskie państwo federacyjne cechuje jasne rozgraniczenie kompetencji poszczególnych szczebli oraz każdorazowa demokratyczna legitymizacja rządów na poszczególnych szczeblach. Wszystkie szczeble są współodpowiedzialne za system jako całość.

Jednakże ciągle jeszcze zbyt duży jest opór poszczególnych państw członkowskich przeciwko tej opcji, czego powodem jest inne rozumienie "federal Europe". Dla brytyjskiego ucha koncepcja Europy federalnej zanadto pobrzmiewa centrali-

zmem i alienacją obywateli. Wielu trzeba jeszcze wysiłków, by wytłumaczyć innym państwom członkowskim Unii, na czym polega niemiecka koncepcja federalizmu.

Mimo tych trudności każdy rząd niemiecki powinien - uwzględniając przy tym zalecenia Federalnego Sądu Konstytucyjnego odnośnie Traktatu z Maastricht - zasadniczo obstawać przy realizacji celu, jakim jest ewolucja Unii w kierunku europejskiego państwa federalnego, gdyż daje to możliwość orientacji w dyskusji z obywatelami. Jednakże w konkretnym procesie pertraktacji z partnerami wewnątrz Unii na pierwszy plan powinny zostać wysunięte pragmatyczne propozycje reform.

Podczas konferencji na szczeblu rządowym w 1996 roku należy zwrócić uwagę, by uchwalone kroki reformatorskie szły we właściwym kierunku. Pewne wątpliwości budzą kierunki rozwoju Unii Europejskiej, bazujące na opuszczeniu ram wspólnotowych. Na pierwszy rzut oka wydają się pociągające, z uwagi na łatwość pragmatycznej ich realizacji. Wymienić należy tu trzy warianty, które jednak przy bliższym rozpatrzeniu wykazują bez wyjątku wyraźne wady.

- "Europa dwóch szybkości": W tym przypadku wszystkie państwa członkowskie dokonują w formie wiążącej zapisu celów, lecz realizują je według rozmaitych planów czasowych. Wadą takiego rozwiązania jest możliwość powstania odczucia "społeczności dwuklasowej", co - przede wszystkim w przypadku Włoch - prowadzić może do poważnej irytacji politycznej w krajach partnerskich Unii. Koncepcja "Europy dwóch szybkości" jest w gruncie rzeczy zgodna z ideą wspólnotową i nie stoi na przeszkodzie długoterminowemu urzeczywistnianiu prężnej Unii Europejskiej wraz ze wszystkimi jej dotychczasowymi państwami członkowskimi.
- Częste dopuszczanie możliwości "opting out" dla poszczególnych krajów członkowskich: Przykład "protokołu socjalnego" do Traktatu z Maastricht każe procedurę tę oceniać bardzo krytycznie, mimo że nie powoduje ona trwałego zahamowania procesów rozwojowych Wspólnoty. Dzięki opcji "opting out" poszczególne państwa mogą kosztem innych na nie dający się przewidzieć okres czasu uchylić się od wdrażania wspólnotowego kierunku rozwoju.

- Koncepcja "zmiennej geometrii": Poszczególne państwa członkowskie spotykają się tu dla wspólnego rozwiązania problemów coraz to nowych przedsięwzięć. Możliwe byłoby powstanie np. Europejskiego Zjednoczenia Technologicznego, "Unii Socjalnej i Środowiska Naturalnego", Unii Gospodarczej i Walutowej o różnym składzie członkowskim. Procedura taka kryje w sobie jednak niebezpieczeństwo zniszczenia dzisiejszej Unii Europejskiej, a przede wszystkim uczyni niemożliwym domaganie się ogólnej solidarności wśród państw przynależących do różnych organizacji. Poza tym na płaszczyźnie europejskiej nie jest możliwa demokratyczna legitymizacja tego typu pragmatycznych przedsięwzięć.

Wszystkie te warianty wskazują wyraźne braki w odniesieniu do uprzednio opisanej opcji realistycznej "pogłębienia i ostrożnego rozszerzania" Unii. Jednakże w przypadku wyczerpania się dynamiki integracyjnej w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej nie można wykluczyć koncepcji "Europy dwóch prędkości". Zakłada ona, że nakreślone w umowie zjednoczeniowej kroki - zmierzające do szybkiego stworzenia demokratycznej, prężnej Unii Europejskiej, ukierunkowanej priorytetowo na cele polityki socjalnej i środowiska naturalnego, jak również "filary 2 i 3" - zrealizowane zostałyby jedynie przez państwa założycielskie Wspólnot Europejskich, a więc Francję, Niemcy, Włochy, trzy państwa Beneluxu, oraz pozostałe kraje wyrażające taką gotowość.

Na drogę wytyczoną w Traktacie z Maastricht obejmującą politykę socjalną i środowiska naturalnego, unię gospodarczą i walutową, wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych oraz politykę wymiaru sprawiedliwości wkroczyłaby wspólnota licząca tylko sześć do dziesięciu krajów. Unia utworzona Traktatem z Maastricht istniałaby nadal równolegle, jednakże jej znaczenie uległoby znacznemu osłabieniu.

W porównaniu z uprzednio opisanymi procesami równie niezachęcająco wygląda koncepcja "rdzenia integracyjnego" w każdej konstelacji, szczególnie zaś jego ograniczenie do grona tych państw, które są w stanie spełnić kryteria konwergencyjne objęte Traktatem z Maastricht, a dotyczące okresu przejściowego do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Taka procedura mogłaby być w odczuciu państw pozytywnie nastawionych do integracji (przede wszystkim Włoch i Belgii)

OTTO SCHMUCK:

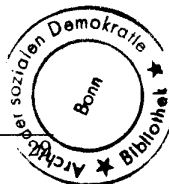
Przyszły rozwój Unii Europejskiej

Propozycje reform na konferencję szefów rządów w 1996 roku

dyskryminująca, a ogólnie rzecz biorąc zawiera w sobie trudną do oszacowania siłę wybuchową, jaką niesie ze sobą "Europa dwóch klas" - Europa państw zamożnych i państw gospodarczo słabszych

"Europa dwóch prędkości" jest w każdym przypadku rozwiązaniem plasującym się na drugim miejscu. Nie można nie dostrzec jednak, że w obrębie państw Unii istnieją znaczne różnice poglądów co do strategii i celu integracji europejskiej. Wielka Brytania na przykład łączy minimalistyczne działania w kierunku pogłębienia Wspólnoty z maksymalnymi żądaniami jej rozszerzenia.

Utrzymanie opcji stworzenia "rdzenia Europy" (w jakimkolwiek składzie) może w przypadku sytuacji patowej, np. podczas obrad konferencji na szczeblu rządowym w 1996 roku, przyczynić się do przewyciężania barier integracyjnych. Dlatego też scenariusz ten, jakkolwiek nie rokujący wielu perspektyw - biorąc pod uwagę osiągnięty już stan integracji w ramach Unii - nie powinien być całkiem wykluczony z rozważań strategicznych. Natomiast fatalna okazać by się mogła ofensywna debata rządu Republiki Federalnej Niemiec nad tą koncepcją u progu zapowiedzianej konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii i mającego nastąpić rozszerzenia jej składu.



Aneks: Tabele

Tabela 1: Podział mandatów w Parlamencie Europejskim przed i po uchwałach Rady Europy w Edynburgu z grudnia 1992 roku

Podział mandatów w Parlamencie Europejskim przed i po uchwałach Rady Europy w Edynburgu							
	Ludność 1991 (mln ¹)	Stan do 1994 r.			Nowa struktura od 1994 r.		
		mandatów	liczba mieszk. na mandat (tys.)	znaczenie głosu w por. do Niemiec	mandatów	liczba mieszk. na mandat (tys.)	znaczenie głosu w por. do Niemiec
Niemcy ²	79,7	81	984	1	99	805	1 krotn.
Włochy	57,7	81	712	1,38 krotn.	87	663	1,21 krotn.
Wlk. Bryt.	57,5	81	710	1,39 krotn.	87	661	1,22 krotn.
Francja	56,9	81	702	1,40 krotn.	87	654	1,23 krotn.
Hiszpania	39	60	650	1,51 krotn.	64	609	1,32 krotn.
Holandia	15	25	600	1,64 krotn.	31	484	1,66 krotn.
Grecja	10,2	24	425	2,32 krotn.	25	408	1,97 krotn.
Belgia	10	24	417	2,36 krotn.	25	400	2,01 krotn.
Portugalia	9,9	24	413	2,39 krotn.	25	396	2,03 krotn.
Dania	5,1	16	319	3,09 krotn.	16	319	2,53 krotn.
Irlandia	3,5	15	233	4,22 krotn.	15	233	3,45 krotn.
Luksemburg	0,4	6	67	14,76 krotn.	6	67	12,08 krotn.
			przeciętnie			przeciętnie	
ogółem WE 12	344,9	518	640	3,12 krotn.	567	608	2,64 krotn.

¹ Źródło: EUROSTAT 1992.
² Przed zjednoczeniem 61,8 mln mieszk., ok. 763 tys. mieszkańców na mandat.
 Źródło: Projekt ustawy z 26 marca 1993 r. zatwierdzającej zmiany przepisów dot. wyborów bezpośrednich (Bundestag - Publikacja nr 192/93.

Tabela 2: Symulacyjny podział mandatów w Parlamencie Europejskim po przyszłym rozszerzeniu o nowe państwa członkowskie

Kraj	Liczba mandatów
Belgia	25
Dania	16
Niemcy	99
Francja	87
Grecja	25
Wlk. Brytania	25
Irlandia	15
Włochy	87
Luksemburg	6
Holandia	31
Portugalia	24
Hiszpania	64
UE = 12	567
Finlandia	16
Austria	21
Szwecja	22
UE = 15	626

Kraj	Liczba mandatów
Norwegia	15
Szwajcaria	18
UE = 17	659
Malta	6
Turecja	87
Cypr	6
UE = 20	758
Bułgaria	22
Polska	64
Rumunia	42
Słowacja	16
Rep. Czeska	25
Węgry	25
UE = 26	952


Tabela 3: Stanowisko państw WE w decydujących politycznych kwestiach spornych

KWESTIA	Belgia	Dania	Niemcy	Wlk. Brytania	Francja	Grecja	Irlandia	Włochy	Luksemburg	Holandia	Hiszpania/ Portug.
NIEZALEŻNY BANK CENTR., JEDNOLITA WALUTA ECU	tak	tak, ale jednocz. z intensywn. polit. stabil.	tak, ale jednocz. z intensywn. polit. stabil. i katalogiem sankcji	nie, waluta niezależna	tak, ale Rada Min. decyduje o zmianach w pol. zagran.	tak, ale nie-wielkie szanse przytocza przed 1998	tak, ale żąda nowych swiadczeń finans. ze strony WE	tak, ale bez twardej polityki stabilizacyjnej, lagodnie sankcje	tak	tak	tak, ale zadania nowych swiadczeń finansow. ze strony WE.
CEL - PAŃSTWO FEDERALNE	tak	doz. wahania w obawie o zachowanie suwerenności	tak, ale przy poszanowaniu decentralizacji	zdecydow. przeczwi	tak, z zachow. szczególnych niem-franc. stos. i priorytet mtr. narodow.	tak	z rezerwą, ale przychyliła się do większości	tak	tak	tak	wahania
WIĘKSZE KOMPETENCJE PARL. EUROP.	ratyfikacja tylko po zatwierdz. przez Parl. Europ.	z rezerwą, tylko niei nowe Komp. dla Strasburga	priorytet: Parlament Europ. powinien do 1994 uzyskać istonne, nowe kompetencje	tak, ale jako org. kontrol. Komisja WE	wahanie, ale wola komencji na rzecz Niemiec	bez zastrzeżeń	wahania, szczególnie w kwest. władzy finansowej	ratyfikacja tylko po zatwierdz. przez Parl. Europ.	bez entuzjazmu	ratyfikacja tylko po zatwierdz. przez Parl. Europ.	tylko nieliczne nowe kompetencje
POLITYKA PRZEMYSŁ., SOCJAL., SPRAW WĘWN. I PRZEMYSŁ. LEGISLACYJNA	tendencja do interwencji w polityce przemysł.	priorytet dla polit. socjalnej	przeciw interwencji w polit. socjalnej dla polit. wewn. i prawnej	doraznie, w zależności od sprawy	tendencja do interwencji w polityce przemysłowej	postawa niezdecydowana	wahania w odnies. do polit. socjalnej	priorytet polityki socjalnej	priorytet polit. socjalnej	przeciw interwencji w polityce przemysłowej	priorytet dla polityki rozwoju infrastruktury
UCHWALY JEDNOMANSJ. LUB WIĘKSZOŚCIOWE	tak, ale głównie dla polit. socjal. i środowiska	tak, ale głosząc dla polit. socjal. i środowiska	tendencja do większości podjęmow. uchwał	z rezerwą, w zależności od sprawy	czystoowo, nie chce być przegłosowana w ważnych dziedzinach	tak, z wyłączeniem problemu granic	tak, ale bez zagadnień socjalnych	generalnie uchwały większościowe	generalnie uchwały większościowe	uchwały większościowe dziedzin	uchwały większościowe dziedzin
WSPÓLNA POLITYKA ZAGRAN. I BEZPIECZ.	tak	umowy międzypaństwowe	tak, decyzje egzekuc. z mocą wiążącą	seksja kooper. pod kontrolą rządow. miedzynarodowych	umowy międzypaństwowe	ta, z zastrzeżeniami	umowy międzypaństwowe	tak	tak	tak	umowy międzypaństwowe
EUROPEJSKIE SIŁY OBRONNE	tak, z zastrzeżeniami	dupero w dalszej przyszłości	tak, ale z uwagi NATO	pierszeństwo zobowiązani wobec NATO	priorytet absolutny	tak, ale z gwarancjami przez Turcję	problemy neutralności	jeszcze brak decyzji	tak	ewent. ale w uzgodn. z NATO	Hiszpania i ewent. Portug. bez entuzjazmu

Tabela 4: Prawo głosu w przyszłej Radzie Ministrów

Prawo głosu w przyszłej Radzie Ministrów

Liczba głosów, udział w ogólnej liczbie głosów w przypadku decyzji podejmowanych "kwalifikowaną większością", udział ludności poszczególnych państw w ogólnej liczbie ludności Unii Europejskiej.*

NIEMCY 10 udział głosów 11,1 % udział ludności 21,6 %	DANIA 3 udział głosów 3,3 % udział ludności 1,4 %	NORWEGIA 3 udział głosów 3,3 % udział ludności 1,2 %	SZWECJA 4 udział głosów 4,4 % udział ludności 2,3 %	FINLANDIA 3 udział głosów 3,3 % udział ludności 1,3 %
HOLANDIA 5 udział głosów 5,6 % udział ludności 4,1 %				BELGIA 5 udział głosów 5,6 % udział ludności 2,7 %
IRLANDIA 3 udział głosów 3,3 % udział ludności 0,9 %				LUKSEMBURG 2 udział głosów 2,2 % udział ludności 0,1 %
W. BRYTANIA 10 udział głosów 11,1 % udział ludności 15,5 %				AUSTRIA 4 udział głosów 4,4 % udział ludności 15,5 %
PORTUGALIA 5 udział głosów 5,6 % udział ludności 2,7 %	HISZPANIA 8 udział głosów 8,9 % udział ludności 10,5 %	FRANCJA 10 udział głosów 11,1 % udział ludności 15,4 %	WŁOCHY 10 udział głosów 11,1 % udział ludności 15,5 %	GRECJA 5 udział głosów 5,6 % udział ludności 2,7 %

* Źródło: Frankfurter Allgemeine Zeitung z 23. 03. 1994.