

## KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA: EFEKTYWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>

Zgodnie z zaleceniami raportu Grupy Refleksyjnej Konferencja Międzyrządowa powinna zająć się problematyką efektywności funkcjonowania Unii przy jednoczesnym poszanowaniu zasad demokracji. Oznacza to konieczność, z jednej strony zachowania dotychczasowego dorobku legislacyjnego WE (tzw. *acquis communautaire*) i zakresu działalności jednolitych dla trzech Wspólnot instytucji, a z drugiej strony - poprawy efektywności i elastyczności działania Unii, z czym wiąże się reforma systemu instytucjonalnego i finansowego i niektórych wspólnych polityk, zwłaszcza w kontekście rozszerzania ugrupowania o nowe kraje członkowskie.

### Reforma systemu instytucjonalnego

Według Grupy Refleksyjnej reforma instytucjonalna Unii powinna zmierzać, zgodnie z Traktatem z Maastricht, w kierunku konsolidacji organów instytucjonalnych. Jednocześnie stwierdza się, iż nie ma żadnych przesłanek do tworzenia nowych instytucji wspólnotowych. Jednym z podstawowych założeń reformy jest zatem utrzymanie równowagi między instytucjami, zważywszy na szczególnie charakter Unii Europejskiej.

Zmiany i nowe rozwiązania zostały podporządkowane dwóm aspektom: zwiększeniu liczby krajów członkowskich oraz podniesieniu efektywności działania Wspólnot. Należy tu podkreślić, że w ciągu ponad czterdziestu lat nie przeprowadzono znacznych reform w systemie instytucjonalnym, a przecież został on stworzony nie dla piętnastu a dla sześciu państw. Trudno jest więc sobie wyobrazić, aby był on efektywny dla 27-30 krajów członkowskich. Stąd też stwierdzono, iż rozmowy z krajami zgłaszającymi swój akces do Unii, nie mogą się rozpocząć przed dokonaniem ostatecznych zmian w systemie instytucji i podejmowania decyzji.

### Parlament Europejski

Wzmocnienie pozycji demokratycznej instytucji wspólnotowych oznacza rozszerzenie kompetencji poszczególnych jej organów, ze szczególnym wskazaniem na **Parlament Europejski (PE)**. Działalność PE cechuje obecnie wysoki stopień skomplikowania, stąd też czynione są kroki ku wyraźnemu wydzieleniu trzech jego funkcji: konsultacyjnej, wyrażania zgody (współpracy) oraz współdecydowania. W stosunku do tej ostatniej funkcji Parlamentu Europejskiego w procedurze decy-

zyjnej zasugerowano, że należy rozszerzyć jej zakres. Rada Unii Europejskiej powinna w tym procesie podejmować decyzję kwalifikowaną większością głosów.

PROCEDURY USTAWODAWCZE
Rada Unii Europejskiej uchwała akty prawne wyłącznie w oparciu o propozycje Komisji Europejskiej, przy współpracy z Parlamentem Europejskim
♦ Procedura konsultacji - wymagana jest jedna opinia Parlamentu Europejskiego
♦ Procedura współpracy - wymagane są dwa czytania projektu aktu prawnego w PE, z tym że przed drugim czytaniem Rada UE zajmuje "wspólne stanowisko", a Parlament proponując poprawki może spotkać się z ich odrzuceniem przez Radę
♦ Procedura współdecydowania - Parlament ma prawo weta (przyjętego absolutną większością głosów), wobec propozycji Rady Ministrów, która w takiej sytuacji powołuje Komitet Pojedynczy (12 osób z Parlamentu i 12 z Rady)

Jeśli chodzi o kontrolę polityczną Parlamentu, to wydaje się, że nie powinno być w tym zakresie większych zmian, gdyż równowaga między PE a Komisją jest zachowana. Jednak ze względu na kontrowersje wokół wyborów przewodniczącego Komisji proponuje się, aby czynił to Parlament na podstawie propozycji Rady.

Zadaniem Konferencji Międzyrządowej będzie uproszczenie procedury wspólnego podejmowania decyzji przez Parlament Europejski i Radę UE w ten sposób, aby nie została zachwiana równowaga kompetencyjna między tymi instytucjami.

Po rozszerzeniu Unii, w skład Parlamentu Europejskiego, według raportu Grupy Refleksyjnej (taką samą opinię wyrażono w raporcie PE), powinno wchodzić maksymalnie 700 parlamentarzystów (patrz tabela 1.).

Na podstawie poczynionych obliczeń można przyjąć, iż rozszerzenie Wspólnoty do 27 państw, czy (co jest mniej prawdopodobne) do 30 spowodowałoby wzrost liczby parlamentarzystów o odpowiednio 40% lub nawet 60%. W ten sposób Parlament Europejski liczyłby prawie 1000 członków. Tak więc ponad 500 mln Europejczyków będzie reprezentowanych przez "zaledwie" 1000 parlamentarzystów. Należałoby się przy tym liczyć ze spadkiem efektywności działania nie tylko samego PE, ale również wielu komisji i grup roboczych wspomagających jego pracę. Obecny system gwarantowałby Polsce, w przypadku przystąpienia do WE, reprezentację 67 parlamentarzystów. Stawiałoby to polską grupę, pod względem liczebności, tuż za Niemcami, Francuzami, Włochami i Brytyjczykami, a na równi z Hiszpanami. Warto jednak podkreślić, iż w PE przedstawiciele poszczególnych państw nie zasiadają według narodowości czy kraju z którego zostali wybrani, lecz według opcji i partii politycznych.

<sup>1</sup> W Biuletynie nr 3 (55) z 1996 r. omówiono część raportu Grupy Refleksyjnej dotyczącej zbliżenia Unii do jej obywateli.

Oznacza to, iż wcale nie jest potrzebna tak szeroka reprezentacja poszczególnych państw. Stąd też propozycja PE, aby ograniczyć liczbę parlamentarzystów do tej, jaka jest obecnie, tj. niewiele ponad 600. Nowa zasada przyznawania miejsc w Parlamencie opiera się w pełni na wielkości populacji w poszczególnych państwach, ograniczając możliwość nadreprezentacji w przypadku dużych krajów i zbyt małej reprezentacji państw mniejszych. Warto podkreślić, iż wspomniany system preferuje przede wszystkim państwa mniejsze, natomiast ogranicza liczbę parlamentarzystów z krajów dużych. Standardowymi państwami, których wskaźniki są w takich

sytuacjach porównywane są Niemcy i Luksemburg. Pierwsze z państw ma w obecnym PE 99 przedstawicieli, natomiast drugie zaledwie 6. Jeśli zostałyby wprowadzona zmiana w liczbie miejsc w Parlamencie wspomniane kraje miałyby odpowiednio 66 i 6 parlamentarzystów.

Wydaje się, iż tryb powoływania członków tego zgromadzenia na szczeblu krajowym jest wystarczająco uproszczony, w związku z czym nie proponuje się w tym zakresie większych zmian. Pojawiły się jednak opinie sugerujące wprowadzenie wspólnego prawa, na podstawie którego będzie dokonywany wybór parlamentarzystów europejskich.

Tablica 1.  
Ilość miejsc w Parlamencie Europejskim, liczba komisarzy oraz sędziów Trybunału Sprawiedliwości przy poszerzeniu Unii Europejskiej - prognozy matematyczne.

	liczba mieszk. (mln)	Liczba miejsc w PE		liczba komisarzy	liczba sędziów	Udział w liczbie mieszkańców:			
		1)	2)			UE-15	UE-17	UE-27	UE-30
Francja	57,5	87	58	2	1	17,0	17,0	12,9	11,2
Niemcy	80,6	99	66	2	1	23,9	23,8	18,1	15,7
Włochy	56,9	87	58	2	1	16,9	16,9	12,8	11,1
Belgia	10,0	25	15	1	1	3,0	3,0	2,3	1,9
Holandia	15,2	31	21	1	1	4,5	4,5	3,4	3,0
Luksemburg	0,4	6	6	1	1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dania	5,1	16	11	1	1	1,5	1,5	1,1	1,0
Irlandia	3,5	15	9	1	1	1,0	1,0	0,8	0,7
W. Brytania	57,9	87	58	2	1	17,2	17,2	13,0	11,3
Grecja	10,3	25	16	1	1	3,1	3,0	2,3	2,0
Hiszpania	8,6	64	45	2	1	2,5	2,5	2,0	1,7
Portugalia	9,8	25	15	1	1	2,9	2,9	2,2	1,9
Austria	7,9	21	13	1	1	2,3	2,3	1,8	1,5
Finlandia	5,0	16	10	1	1	1,6	1,5	1,1	1,0
Szwecja	8,6	22	14	1	1	2,5	2,5	1,9	1,7
	337,3	626	415	20	15	100,0			
Cypr	0,7	6	6	1	1		0,2	0,2	0,1
Malta	0,4	6	6	1	1		0,1	0,1	0,1
	338,4	638	427	22	17	100,0			
Czechy	10,4	25	16	1	1			2,3	2,0
Polska	38,4	64	44	1	1			8,6	7,5
Słowacja	5,3	16	11	1	1			1,3	1,0
Węgry	10,2	25	16	1	1			2,3	2,0
Estonia	1,6	9	7	1	1			0,4	0,3
Litwa	3,7	14	9	1	1			0,8	0,7
Łotwa	2,6	12	8	1	1			0,6	0,5
Bułgaria	8,9	22	14	1	1			2,0	1,7
Rumunia	22,8	40	28	1	1			5,1	4,5
Słowenia	2,0	10	7	1	1			0,5	0,4
	444,3	875	587	33	27	100,0			
Norwegia	6,9	15	10	1	1				1,3
Szwajcaria	4,2	18	12	1	1				0,8
Turcja	58,4	87	58	2	1				11,3
	513,8	995	667	36	30				100,0

1) Liczba miejsc w Parlamencie Europejskim przyznanych poszczególnym państwom na podstawie Traktatu oraz oszacowań dla państw ubiegających się o członkostwo.

2) Liczba miejsc w Parlamencie Europejskim wg. nowej metody liczenia - propozycji Parlamentu Europejskiego (EP doc. EN/RE/202153 z 6 .02.1992 r.): 6 miejsc za 6 mln mieszkańców + 1 miejsce za każdy kolejny 1 mln aż do 50 mln mieszkańców + 1 miejsce za 3 mln powyżej 50 mln mieszkańców.

Źródło: Opracowanie własne.

Grupa Refleksyjna zwraca również szczególną uwagę na konieczność zaangażowania parlamentów narodowych w prace legislacyjne we Wspólnotach. Nie chodzi tu o włączenie wspomnianych instytucji ustawodawczych w system decyzyjny, a raczej o rozszerzenie grona opiniującego akty normatywne Wspólnot. Proponuje się, aby parlamenty krajowe otrzymywały projekty aktów prawnych w ich ojczystym języku. W ten sposób będzie można łatwo uzyskać na ich temat opinię poszczególnych państw członkowskich. Wszelkie sprzeczne kwestie byłyby dyskutowane na szczeblu narodowym, zaś kraje członkowskie wypowiadałyby się na wspólnotowych forach tzw. "jednym głosem". Sformułowano zatem poglądy, iż tego rodzaju działania powinny znaleźć umocowanie prawne w zapisach Traktatu lub uzgodnionych Kodeksach Postępowania.

Grupa Refleksyjna podkreśliła konieczność współpracy parlamentów krajowych z Parlamentem Europejskim w sprawach, które mogą być stosunkowo kontrowersyjne dla poszczególnych państw członkowskich: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Na tej podstawie zasugerowano powołanie do życia nowego organu w postaci Wysokiej Rady Konsultacyjnej (*High Consultative Council*), działającego na zasadzie komitetu doradczego. Głównym celem tej Rady byłaby współpraca międzyparlamentarna na poziomie krajowym oraz z Parlamentem Europejskim.

Większość członków Grupy Refleksyjnej odrzuciła propozycję, nawiązującą do organizowania Konferencji Parlamentów w ramach Deklaracji 14 Traktatu o UE. Te działania zostały ocenione jako mało efektywne i zbędne w perspektywie najbliższych zmian.

Przedstawiono, jak się wydaje, dość ciekawą propozycję, aby - w przypadku wyjątkowej wagi spraw - przed parlamentami narodowymi występowali zarówno komisarze, jak i przedstawiciele Trybunału Rewidentów Księgowych. W ten sposób ponownie podkreślono wagę lepszego przepływu informacji i "zbliżenia" Wspólnot do ich państw członkowskich.

### Rada Ministrów Unii Europejskiej

Grupa Refleksyjna oceniła, iż Konferencja Międzypaństwowa musi szczególnie zwrócić uwagę na znaczenie Rady Ministrów UE, jako instytucji o charakterze ustawodawczym i wykonawczym. Podkreślono również bezpośredni wpływ poszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie na funkcjonowanie tego organu.

Bardzo ważną kwestią dla prawidłowego funkcjonowania Unii jest sprawny proces podejmowania decyzji przez Radę UE. Cel ten może zostać zrealizowany jeśli Rada będzie podejmować decyzje za pomocą głosowania większościowego. Ma to szczególne znaczenie w perspektywie niedługiego poszerzenia Unii o kolejne państwa (w tym stowarzyszone kraje Europy Środkowo-

Wschodniej). Istnieje przekonanie, iż instytucja korzystająca z takiego systemu będzie miała pełny demokratyczny mandat, uzyskany w ramach odpowiedniego ważenia głosów poszczególnych państw. Chodzi w tym przypadku o przyznanie członkom Unii takiej liczby głosów, która rzeczywiście odpowiadałaby liczbie mieszkańców danego państwa. Podstawą tej sugestii jest założenie, aby kwalifikowana większość głosów w Radzie miała swoje odzwierciedlenie w podobnym stosunku liczby mieszkańców państw Unii Europejskiej.

Wspomniany problem nie został rozstrzygnięty przez Grupę Refleksyjną jednoznacznie. Część jej członków jest za utrzymaniem obecnego stanu rzeczy. Argumentowano, iż liczba mieszkańców danego państwa nie powinna wpływać na liczbę głosów, jaką ten kraj powinien mieć do dyspozycji. Nie należy zatem odwoływać się przy ważeniu głosów do kwestii reprezentacji społecznej; obecnie instytucją, która posiada takie "przełożenie" jest Parlament Europejski. Zarzucano również, iż zmiana systemu wag w głosowaniu kwalifikowaną większością doprowadzi do jeszcze większego zmniejszenia możliwości wpływania na decyzje Rady państw małych i średnich. Według szacunkowych obliczeń oznacza to, iż nie byłoby możliwości zablokowania jakiegokolwiek decyzji Rady w momencie, gdy wszystkie małe państwa głosowałyby jako jeden blok.

Tak zostało przedstawione stanowisko Grupy Refleksyjnej w dokumentach przygotowanych na "szczyt" piętnastki w Madrycie. Wydaje się, iż problem ten stosunkowo wyraźnie podzielił przedstawiciele poszczególnych państw członkowskich, i z pewnością kwestia liczby głosów w Radzie będzie jednym z bardziej problematycznych punktów agendy Konferencji Międzypaństwowej. Warto zatem bliżej się przyjrzeć dotychczasowemu układowi "sił" w Radzie na tle przyszłego rozszerzenia Unii.

Kraje podpisujące Traktaty Rzymskie powołały Radę Ministrów, przyznając sześciu państwom członkowskim różne liczby głosów w procesie podejmowania decyzji. Na początku istnienia Wspólnot większość decyzji była podejmowana jednogłośnie. W gronie sześciu państw można było łatwiej znaleźć *consensus*, który gwarantował właściwe funkcjonowanie ugrupowania. Stąd też wspomniane proporcje głosów w Radzie nie były aż tak ważne. Kwalifikowana większość wynosiła wówczas 12 głosów, a mniejszość blokująca 6, przy ogólnej liczbie głosów w Radzie równej 17.

Połączenie organów trzech Wspólnot oraz późniejsze poszerzenie WE o trzy państwa z północnej części kontynentu (Danię, Irlandię i W. Brytanię) spowodowało wzrost liczby głosów w Radzie do 58. Od tej pory wyróżniano wyraźnie cztery duże mocarstwa, które uzyskały po 10 głosów w Radzie. Były to Niemcy, Francja, Włochy i W. Brytania. Udział ich głosów wynosił po ok. 17% i mógł być odzwierciedleniem udziału PKB w globalnym dochodzie Wspólnot. Wyjątkiem były Niemcy, które np. w 1993 r. wypracowały 33% PKB Dziewiątki, natomiast liczba mieszkańców tego kraju stanowiła

