



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 50 (295) • 30 czerwca 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska (red. tekstu), Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tarnogórski

White Paper on European Governance w sytuacji kryzysu TUK

Janusz Dołęga

Pomimo że inicjatywa Komisji Europejskiej, zapoczątkowana wydaniem dokumentu White Paper on European Governance, nie jest w pełni alternatywna do zmian wprowadzanych w drodze traktatowej, wobec niepewności co do losów TUK może się ona stać użytecznym instrumentem modyfikacji systemu instytucjonalnego UE. Niektóre propozycje mogą prowadzić do zwiększenia roli Komisji kosztem innych instytucji oraz państw członkowskich. Udział w rozwoju tej inicjatywy pozwoliłby Polsce na kształtowanie jej zgodnie ze swymi interesami.

Określenie „reforma instytucjonalna UE” oznacza nie tylko przebudowę zasadniczych rozwiązań ustrojowych Unii, wymagającą zmian traktatowych, lecz także reformy, które mają na celu usprawnienie działania i zwiększenie demokratycznej legitymizacji instytucji wspólnotowych oraz dostosowanie ich do współczesnych wymagań. W cieniu debaty na temat Traktatu konstytucyjnego pozostawała inicjatywa Komisji Europejskiej, zapoczątkowana wydaniem w lipcu 2001 r. dokumentu White Paper on European Governance (WPEG). Wydaje się, że przyczyną spadku zainteresowania WPEG było skupienie się na pracach Konwentu (który włączył część postulowanych rozwiązań do TUK) oraz przygotowaniu do rozszerzenia Unii.

Zamrożenie ratyfikacji TUK oraz niepewność co do jego przyszłości mogą jednak stworzyć klimat sprzyjający próbom ożywienia tej inicjatywy. Nie można jej traktować jako alternatywnej do zmian wprowadzanych za pomocą traktatu, ale warto przeanalizować postulowane rozwiązania, które służą usprawnianiu i demokratyzowaniu systemu decyzyjnego. Jest to uzasadnione, gdyż WPEG w istocie został świadomie przygotowany do realizacji w warunkach stworzonych przez ówczesne traktaty (także nicejski), bez próby antycypowania traktatu przyszłego. Inicjatywa ta, której realizacja w zasadzie nie wymaga zmian traktatowych, a jedynie porozumień międzyinstytucjonalnych, będzie zyskiwać na atrakcyjności w miarę przedłużania się stanu niepewności dalszego losu reformy instytucjonalnej. Nie wydaje się jednak, by zablokowanie procesu ratyfikacji TUK oznaczało rezygnację z reformowania Unii. Obecnie WPEG jest jedynym pomysłem na kompleksową reformę (oprócz TUK), który już w pewnym zakresie jest rozwijany.

Celem WPEG oraz działań z niego wynikających miało być zaangażowanie Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komisji Europejskiej i rządów państw członkowskich w ulepszenie sposobów przygotowywania i wdrażania prawa i polityk UE. Dokument odnosi się do pojęcia „dobrego rządzenia”, które opiera na zasadach: otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, skuteczności i jednolitości. Propozycje reform dotyczą większego zaangażowania samorządu terytorialnego i instytucji społeczeństwa obywatelskiego w proces decydowania oraz większej otwartości unijnych instytucji.

Najistotniejsze z punktu widzenia instytucjonalnego postulaty dotyczą reformy systemu prawnego oraz instytucji. Inicjatywa, mająca na celu uproszczenie i poprawienie „środowiska regulacyjnego” (systemu norm rządzących procesem tworzenia prawa) oraz uproszczenie i zredukowanie *acquis* (określane wymiennie jako *better regulation* albo *better lawmaking*) jest w istocie nawiązaniem do propozycji zgłoszonej na szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu w 1992 r. Postulaty te przywoływane były podczas kolejnych szczytów i pozostają w dużej mierze aktualne. Konsekwencją zobowiązania się przez Komisję w WPEG do ich częściowego spełnienia było przyjęcie planu działania „Uproszczenie i poprawa środowiska regulacyjnego”. Zakłada on stopniowe wprowadzanie systemu, w którym każda większa inicjatywa polityki ma zawierać: przegląd konsultacji z głównymi zainteresowanymi podmiotami, rezultaty tych konsultacji, analizę skutków planowanej regulacji oraz uzasadnienie konieczności wprowadzenia jej na poziomie UE. Proponuje zwiększenie stopnia współdziałania Parlamentu i Rady UE, a także efektywności transpozycji prawa wspólnotowego na prawo krajowe. Elementem inicjatywy „lepsza regulacja” są propozycje rozwiązań alternatywnych wobec tradycyjnej legislacji (samoregulacja, współregulacja, otwarta metoda koordynacji) bez podważania postanowień traktatów. Część WPEG dotycząca polityk i instytucji zawiera m.in. propozycję opracowania zasad tworzenia agencji regulacyjnych, czyli wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, których zadaniem byłoby wzmocnienie skuteczności wdrażania przepisów wspólnotowych i kontroli ich przestrzegania. Miałyby to służyć usprawnieniu funkcji wykonawczej KE. Druga propozycja obejmuje rewizję procedur dotyczących komitetów Rady UE, w szczególności jasne oddzielenie funkcji kontrolnej od wykonawczej i została później włączona do stanowiska Komisji podczas prac Konwentu.

Część WPEG dotycząca większego zaangażowania podmiotów samorządowych i społecznych jest istotna ze względu na demokratyzację systemu instytucjonalnego UE. Zawiera propozycje z zakresu polityki informacyjnej i komunikacji z obywatelami, także uwzględniające pośrednictwo instytucji demokracji lokalnej i regionalnej – podjęcie „bardziej usystematyzowanego dialogu” z europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego przez zawieranie trójstronnych (UE, państwo członkowskie, samorząd) porozumień w dziedzinach, w których regulacja ma silny wpływ na poziomie lokalnym i regionalnym. Inne propozycje mają na celu stworzenie lepszego dostępu do procesu decyzyjnego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Działaniem rozwijającym tę część WPEG było opracowanie w 2002 r. przez Komisję Zasad ogólnych i minimalnych standardów przy konsultowaniu polityk z zainteresowanymi stronami nieinstytucjonalnymi.

Badając poszczególne rozwiązania, można wysnuć wniosek, że Komisja próbowała wykorzystać White Paper on European Governance do poprawy swojej pozycji w procesie decyzyjnym, stąd dokument zawiera wezwanie do wzmocnienia jej roli we wdrażaniu nowych instrumentów polityki oraz do ograniczenia przedmiotowego zakresu kompetencji legislacyjnej PE i Rady UE do spraw zasadniczych, podczas gdy do kompetencji Komisji miałyby należeć sprawy szczegółowe. Jednocześnie Komisja dąży do ograniczenia roli komitetów, głównego instrumentu kontroli jej działań wykonawczych przez Radę. W odpowiedzi Parlament Europejski wydał oświad-

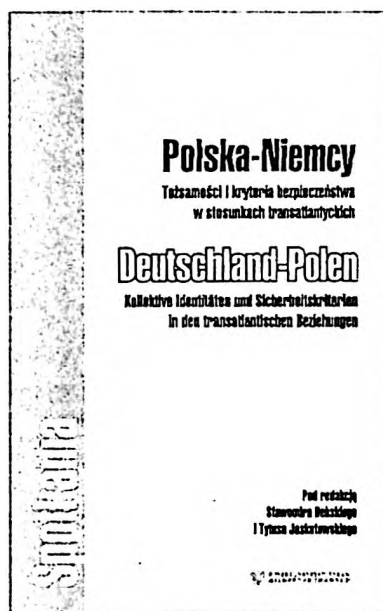
czenia podkreślające demokratyczne znaczenie PE w architekturze instytucjonalnej UE. Niektóre propozycje nowych form regulacji (np. propozycja tworzenia agencji regulacyjnych) wywołują w PE obawy, że ich realizacja mogłaby prowadzić do osłabienia jego roli. Warto dodać, że tworzenie agencji regulacyjnych może także prowadzić do osłabienia roli państw członkowskich. Parlament Europejski, zgadzając się co do zasadności konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, podkreślił, że organizacje te nie mogą być traktowane jako mające własną legitymację demokratyczną, ponieważ ich przedstawiciele nie pochodzą z powszechnych wyborów.

Ponieważ WPEG, jak i dokumenty będące jego rozwinięciem, nie ma charakteru aktu prawnego, jest instrumentem elastycznym, pozwalającym na stopniowe, fragmentaryczne zmiany, wprowadzane zależnie od osiągniętego konsensusu. Jeśli chodzi o dotychczasową realizację propozycji zawartych w WPEG, znaczna ich część nie wyszła poza fazę formułowania i konsultowania. Większy postęp widoczny jest tylko w dziedzinie upraszczania ustawodawstwa. Wynika to częściowo ze skupienia się na procesie przygotowywania i ratyfikacji TUK. Dobrą stroną tej sytuacji jest to, że państwa członkowskie, które dotychczas uczestniczyły w procesie zapoczątkowanym przez WPEG w minimalnym stopniu (np. nowe państwa członkowskie), mają szansę współkształtować go zgodnie ze swoimi interesami. W razie wprowadzenia zmian opartych na WPEG, brak udziału w tej inicjatywie może mieć niekorzystne skutki. Zalecanym działaniem minimum byłoby monitorowanie jej realizacji.

Choć część proponowanych zmian może być dokonana przez Komisję bez zgody państw członkowskich, to przyjęta we WPEG formuła zakłada szeroką konsultację z zainteresowanymi podmiotami. Daje to możliwości wpływu na wprowadzane zmiany, pod warunkiem odpowiednio wcześniejszego zdefiniowania swoich interesów i priorytetów. Z punktu widzenia Polski nacisk z pewnością należy położyć na dalszą redukcję *acquis*. To nowi członkowie są najbardziej obciążeni wdrażaniem przepisów wspólnotowych do prawa krajowego. Ponadto nadmierna regulacja stanowi znacznie większy problem dla słabiej rozwiniętych gospodarek nowych państw członkowskich.

OGŁOSZENIA

ZAPOWIEDZI WYDAWNICZE



Polska-Niemcy
Tożsamości i kryteria bezpieczeństwa
w stosunkach transatlantycznych
Deutschland-Polen
Kollektive Identitäten und Sicherheitskriterien
in den transatlantischen Beziehungen

Pod redakcją Sławomira Dębskiego i Tytusa Jaskułowskiego
ISBN 83-89607-50-6, data wydania: lipiec 2005

Publikacja zawiera zbiór esejów autorów polskich i niemieckich dotyczących wpływu kultury politycznej i kwestii tożsamościowych na postrzeganie kryteriów bezpieczeństwa w stosunkach transatlantycznych.

Problemy te rozpatrywane są w szczególności przez pryzmat stosunków polsko-niemieckich i doświadczeń historycznych.

Informacje o sprzedaży: 556 80 09