

*Geoffrey Harris**

Rola Parlamentu Europejskiego w procesie rozszerzania Unii Europejskiej**

1. Uwagi wstępne

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej uczestniczą już w procesie, który w XXI w. doprowadzi do powstania nowej i większej Unii Europejskiej. Wspólnota Europejska narodziła się z popiołów II wojny światowej, najbardziej niszczycielskiego z konfliktów będących następstwem historycznej rywalizacji między europejskimi państwami narodowymi, w szczególności zaś Francji i Niemiec. Proces, który rozpoczął się w latach 50. okazał się nad wyraz udany i właśnie dlatego Unia Europejska, jak teraz się ona nazywa, stoi na progu swojego kolejnego, piątego już rozszerzania. W jego wyniku powstanie nowa Europa. Nie będzie to pierwsza „nowa” Europa powstała na mocy wypróbowanych traktatów założycielskich z lat 50., będzie to jednak kolejna, zupełnie inna Europa.

Najbardziej oczywiste jest uwarunkowanie biologiczne. Pokolenie, które przeżyło II wojnę światową i doświadczyło holocaustu nie będzie u władzy we wczesnych latach następnego wieku. Helmut Kohl jest ostatnim przedstawicielem klasy politycznej, która dojrzałość osiągnęła w czasie, gdy proces integracji europejskiej dopiero się zaczynał. Bez wątpienia tłumaczy to coraz bardziej zauważalne w jego przemówieniach poczucie pośpiechu i historycznej konieczności. Pierwsze lata bezpośrednio wybieranego Parlamentu Europejskiego pozostawały pod głębokim wpływem pokolenia Kohla.

* **Geoffrey Harris**: wysoki urzędnik Sekretariatu Parlamentu Europejskiego odpowiedzialny za kontakty z parlamentami państw Europy Środkowej i Wschodniej.

** Niniejszy artykuł został przygotowany na konferencję Stowarzyszenia Studiów Międzynarodowych (International Studies Association), która odbyła się w San Diego w dniach 16-20 kwietnia 1996. Przedstawione w nim poglądy mają charakter ściśle osobisty i nie reprezentują stanowiska Parlamentu Europejskiego. Śródtytuły pochodzą od redakcji.

Jednakże od 1989 r. Europa i nowe pokolenie Europejczyków żyją w zupełnie innej erze i Parlament Europejski, jak wszystkie instytucje Unii Europejskiej, stara się nadażyć za rewolucyjnymi wydarzeniami w Europie Środkowej i Wschodniej, które zdominowały sytuację międzynarodową w latach następujących po trzecich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1989 r.

Zauważalne przyspieszenie wydarzeń historycznych wytworzyło w Parlamencie Europejskim atmosferę niemalże euforycznego optymizmu, jako że zdawały się one zapowiadać możliwość zrealizowania pewnej części jego najbardziej ambitnych celów. Jak ujął to Przewodniczący Parlamentu, Enrique Baron Crespo w przemówieniu na Uniwersytecie Cornell w lutym 1991 r.: *„Parlament Europejski od dawna wyrażał opinię, że obecne struktury instytucjonalne Wspólnoty Europejskiej są nieodpowiednie. Wydarzenia ostatniego roku przyniosły szerszą akceptację dla tego stanowiska. (...) Nie można już negocjować ambicji, które jeszcze kilka miesięcy temu zdawały się przedwczesne lub iluzoryczne. Powodem tego jest nie tylko fakt, że integracja w ramach Wspólnoty jest procesem samonapędzającym się; wydarzenia, jakie miały miejsce w Europie w tym roku, zwłaszcza zjednoczenie Niemiec, także wywarły na to ogromny wpływ”*.¹

Rok czy dwa później nastrój ten uległ zmianie.

Nie ma tu miejsca na analizę genezy i treści Traktatu z Maastricht, a także badanie „kryzysu wewnętrznej legitymizacji”, które to zjawisko stało się w ostatnich latach coraz bardziej zauważalne we Wspólnocie. Konieczne byłoby jednak połączenie takiej debaty z szerszą dyskusją dotyczącą znaczenia Parlamentu Europejskiego jako czynnika instytucjonalnego w ramach tego, co w rezultacie stanie się nową Europą. Jak wskazał mój kolega Michael Shackleton, upadek komunizmu w Europie Wschodniej był tylko jednym z czynników powodujących, że przekonanie sceptycznej opinii publicznej (w ówczesnych dwunastu państwach członkowskich) do uznania wagi Traktatu stało się zadaniem jeszcze trudniejszym. Jak to ujął: *„demokratyczna legitymizacja Wspólnoty przynajmniej częściowo opierała się na ostrej różnicy systemów politycznych istniejących w dwóch częściach Europy. Gdy różnica ta zniknęła, pojawiło się znacznie więcej możliwości kwestionowania demokratycznej wiarygodności Wspólnoty. Było to widoczne zwłaszcza w kontekście innej kwestii, jaką był spadek zaufania opinii publicznej do demokratycznego charakteru ich własnych społeczeństw.”*²

¹ *Speech by the President of the European Parliament Feb. 6th, 1991*, Mario Enaudi Center, Cornell University, Ithaca, New York 1992.

² M.Shackleton, *The International Crisis of the European Union*, Europa Institute, Edinburgh Occasional Paper, nr 1 1994, s.7.

Siedem lat po upadku komunizmu istnieje niebezpieczeństwo, iż zrozumiała - aczkolwiek chyba zbytnia - troska o własne prerogatywy osłabi zarówno legitymizację, jak i znaczenie Parlamentu Europejskiego. Ma on oczywiście prawo, aby kłaść nacisk na obronę swoich własnych poglądów, niezależnych od Komisji czy Rady Unii Europejskiej. Jeden z kompetentnych obserwatorów w Radzie zwracał jednak uwagę na to, że podczas międzyinstytucjonalnych rozgrywek poprzedzających zawarcie Traktatu z Maastricht poglądy parlamentarzystów były oceniane jako wyraźnie egoistyczne czy też, jak ujął to jeden z doradców Jacquesa Delorsa, „jedynie, o co oni się teraz troszczą, to ich własne uprawnienia”.³ W istocie wątpliwości Parlamentu dotyczące pewnych aspektów Traktatu, w szczególności niejawnych negocjacji i sposobu podziału uprawnień decyzyjnych, okazały się więcej niż uzasadnione. Pozostaje jednak kwestia, czy Parlament Europejski potraktuje rozszerzenie Unii jako zagrożenie dla swych własnych ambicji, czy też jako okazję do wywierania nacisku na tworzenie bardziej demokratycznych i skuteczniejszych podstaw prawnych dla dalszego procesu integracji europejskiej.

2. Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec Konferencji Międzyrządowej

W maju 1995 r. Komisja zaprezentowała swoje poglądy dotyczące funkcjonowania Traktatu z Maastricht oraz kwestii, jakie powinny być rozpatrzone przez Konferencję Międzyrządową.⁴ Propozycje Komisji opierały się na zdecydowanym przekonaniu o konieczności przygotowania się do rozszerzenia Unii w oparciu o argumenty, że to rozszerzenie i pogłębienie doskonale ze sobą współgrają. Gdy w przeddzień Konferencji Komisja przedstawiła swe ostateczne propozycje w postaci specjalnego dokumentu, nosił on znaczący tytuł: „Wzmacnianie unii politycznej i przygotowanie do rozszerzenia”. (W podobny sposób patrzył na zagadnienie Carlos Westendorp, przewodniczący Grupy Refleksyjnej przygotowującej raport dla potrzeb Konferencji.) Kiedy jednak Parlament Europejski zaprezentował własną rezolucję proponującą tematy do rozpatrzenia przez Konferencję Międzyrządową, nacisk położony został na coś innego, a mianowicie na założenie, że głównym argumentem dla zwolenników reform instytucjonalnych mogą być bardziej kwestie rozszerzenia Unii niż dokonywanie przeglądu funkcjonowania Traktatu z Maastricht. Raport Bourlangesa i Martina wzywał do „konieczności przygotowania Unii Europejskiej do przyszłego rozszerzenia bez spowalniania procesu integracji” i wskazał, że mechanizmy instytucjonalne

³ Ch. Verger cytowany w: G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press 1995, s. 156.

⁴ Commission, SEC (95) 731.

zaprojektowane dla Europy sześciu państw nie mogą zostać po prostu przeniesione do Europy dwudziestu państw.⁵ Podejścia zarówno Komisji, jak i Parlamentu były ostrożne i skupiały się raczej na problemie podziału władzy niż na rozszerzeniu uprawnień instytucji Unii. Ta ostrożność stanowiła odbicie rozczarowania przeżywanego przez zapaleńców mających nadzieję już na początku lat 90. na rychłe powstanie unii politycznej.

Owo rozczarowanie znalazło odbicie także w niechęci do zaakceptowania kwestii rozszerzenia jako katalizatora zmian instytucjonalnych. Argument, że rozszerzenie nie stanowi alternatywy, lecz raczej bodziec działający na korzyść pogłębienia integracji został po raz pierwszy wysunięty przez działaczy spoza Unii. Jednym z najbardziej elokwentnych i uporczywych rzeczników państw-kandydatów jest Jacek Saryusz-Wolski, wysokiej rangi urzędnik polski, który w 1994 r. wskazał, że: „z naszego punktu widzenia jest to dylemat fałszywy, ponieważ trudno sobie wyobrazić, aby pogłębienie konstrukcji europejskiej mogło zakończyć się sukcesem bez odpowiedzenia na aspiracje Europy Środkowej i Wschodniej”.⁶ Zauważył on także, że Traktat z Maastricht i Układy Europejskie stanowiły w istocie część tej samej logiki historycznej czy też odmienne elementy ciągłego procesu integracji rozpoczętego jako przedsięwzięcie zachodnioeuropejskie, a teraz stającego się zjawiskiem paneuropejskim.

Kilka lat temu takie poglądy wyglądałyby na nadmiernie idealistyczne lub nawet brzmiałyby groźnie dla tych, którzy planowali Konferencję Międzyrządową na 1996 r., którą widziano pierwotnie raczej jako dogodną okazję dla rozwiązania nie rozstrzygniętych problemów instytucjonalnych jeszcze z lat 1990-1991 niż jako okazję do podjęcia przygotowań do stworzenia Unii dla 20-25 państw.

Gdy pod koniec grudnia 1995 r. Grupa Refleksyjna przedstawiła swój raport wyraźnie dało się zauważyć, że argumenty uległy zmianie - rozszerzenie widziane było teraz jako „najbardziej ambitny cel” stojący przed Unią oraz jako „wielka okazja do politycznej reunifikacji Europy”. Uznano jednocześnie, że Unii zagraża stanie się ofiarą własnego sukcesu, rosnąca niechęć opinii publicznej i niebezpieczeństwo, że źle przygotowane rozszerzenie może podważyć dokonania poprzednich dziesięcioleci. Podobną zmianę argumentacji (w przeciwieństwie do entuzjazmu) dało się zauważyć w dokumencie Parlamentu Europejskiego z marca 1996 r., w którym formalnie wyrażono zgodę na zwołanie Konferencji Międzyrządowej w 1996 r.⁷

⁵ Bourlanges/Martin report, 17.05.1995.

⁶ J.Saryusz-Wolski, *Reintegration of the old continent*, „Journal of Common Market Studies”, nr.3, September 1994, s.21.

⁷ W dokumencie tym wskazano na nieadekwatność istniejących ram instytucjonalnych dodając, że integracja europejska stała się jednoznaczna z pokojem i stabilnością polityczną i że

Jedną z pierwszych ambitnych prób zdefiniowania roli Unii Europejskiej w nowej Europie została w rzeczywistości podjęta przez Klausa Hänscha, który w raporcie z maja 1992 r.⁸ przyznał, że rozszerzenie jest nieuniknione i leży zarówno w interesie Unii, jak i państw ubiegających się o przyjęcie do niej. Dowodził, że kontrola parlamentarna połączona z poszanowaniem zasady subsydiarności zapewni, iż reforma instytucjonalna nie „zniszczy podstawy, na której demokratyczne państwa Europy mogą tworzyć swoje dobrowolne stowarzyszenia”. Tak więc ekspansja bez dezintegracji została poprawnie określona przez Hänscha jako kwestia kluczowa. Jednak nawet on nie docenił mającej się wkrótce pojawić ogromnej presji w kierunku rozszerzenia: „Unia ulegnie powiększeniu, jednakże nigdy nie obejmie wszystkich państw europejskich. Nigdy nie będzie jednoznaczna z ‘Europą’. Nie jest to jednak konieczne. Nie ma bowiem jasnych kryteriów rządzących przynależnością do Europy. Europa jako koncepcja geograficzna różni się od Europy w sensie kulturalnym, historycznym czy ekonomicznym”.⁹

Tego rodzaju poglądy prowadziły do zaproponowania przez niego koncepcji pokrewnej wizji Delorsa - Unii w sercu szerszej Europy, jednak nie Unii 27 lub większej liczby krajów, na której to koncepcji miała się skoncentrować uwaga Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. Była to koncepcja, która doprowadziła do Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej i Układów Europejskich, początkowo postrzeganych jako alternatywa dla procesu rozszerzenia. Zaakceptowanie konieczności rozszerzenia stanowiło przede wszystkim wynik rosnącego znaczenia czynnika bezpieczeństwa w polityce europejskiej. Wizja przewodniczącego Delorsa, jakkolwiek ambitna, odzwierciedlała jego doświadczenie ekonomiczne i akceptację dla integracji ekonomicznej jako drogi do integracji politycznej. Podobnie plan Komisji, dotyczący pogłębienia stosunków gospodarczych i dostarczenia pomocy w rekonstrukcji ekonomicznej postkomunistycznej części Europy, został zaakceptowany przez Radę Europejską jako część dążeń mających na celu stworzenie nowego porządku politycznego w Europie. To właśnie dlatego, gdy Delors wziął po raz ostatni udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 1994 r. w Essen, Rada otworzyła dwunastu państwom możliwość wejścia w „etap preakcesyjny”.

„rozszerzenie stanowi doskonałą okazję do politycznej unifikacji Europy oraz że Konferencja Międzyrządowa powinna zreformować Unię w celu przygotowania jej do rozszerzenia i jednoczesnego pogłębienia procesu integracji”. (Dury/Maij-Weggen Report, „EP minutes”, 13.03.1996.)

⁸ Hänsch Report on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the structure and strategy for the European Union with regard to its enlargement and creation of a Europe-wide order, EP doc., A3-0189/92.

⁹ Ibidem, s.16 i 23.

Gdy w przeddzień spotkania w Essen Parlament wyraził swe poglądy dotyczące strategii preakcesyjnej zaproponowanej przez Komisję, skorzystał z okazji do przypomnienia argumentów raportu H#nscha „*popierających instytucjonalną i strukturalną reformę wzmacniającą demokrację wewnątrz Unii Europejskiej w celu ułatwienia jej rozszerzenia*”. Jednocześnie zaakceptowano zasadę rozszerzenia, dodając jednak, że „*rozszerzenie Unii Europejskiej wymaga uregulowania problemów instytucjonalnych związanych z Konferencją Międzyrządową w 1996 r.*”¹⁰

Mogło to być postrzegane jako poważna groźba blokowania procesu rozszerzenia, podobnie jak to miało miejsce w okresie przed poprzednim rozszerzeniem Unii. Groźba ta mogłaby być realna jedynie w przypadku zakończenia przez Unię negocjacji dotyczących przystąpienia nowych państw bez wcześniejszego przeprowadzenia reformy instytucjonalnej. Skoro jednak sama Rada Europejska zdecydowała, że żadne negocjacje nie będą się mogły rozpocząć przed upływem sześciu miesięcy od zakończenia Konferencji Międzyrządowej oraz że patrząc najbardziej nawet optymistycznie kandydaci z Europy Środkowej nie mogą spodziewać się przyjęcia przed rokiem 2000, można było zapytać, czy formułowanie takiej groźby doprawdy było potrzebne. U źródeł tego posunięcia z pewnością leżą poglądy tych posłów (działających w coraz bardziej różnorodnym Parlamencie), którzy tak naprawdę postrzegają reformę instytucjonalną nie jako przygotowanie do rozszerzenia, lecz jako cel samoistny, biorący górę nad strategicznymi celami Unii. Tego typu groźby były stale wysuwane przez Parlament podczas negocjacji rozszerzeniowych w latach 1993-94, a w łonie tej instytucji zawsze byli tacy, którzy wierzyli w możliwość ich spełnienia.¹¹

Jednak na wiosnę 1994 r. Parlament Europejski ratyfikował ówczesne rozszerzenie Unii. Jego gróźb można było wprawdzie nie traktować poważnie, ale w rzeczywistości - chociaż nie udało mu się osiągnąć swego głównego celu, jakim było zwiększenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną - uzyskał wprowadzenie kilku zmian proceduralnych, które traktował jako warunki przeprowadzenia przez siebie ratyfikacji. Parlament ma w pełni prawo dążyć do uzyskiwania gwarancji, aby poszerzona Unia nie okazała się słabszą. Musi jednak zachować ostrożność, by nie sprawiać wrażenia zajętego do tego stopnia własnymi sprawami, że szersze zagadnienia strategiczne stały się dla

¹⁰ EP Resolution on the strategy of the European Union to prepare for the accession of the countries of Central and Eastern Europe, with a view to the European Council in Essen (9-10 December, 1994), „EP minutes”, 30.11.1994.

¹¹ W oficjalnej publikacji Parlamentu Europejskiego stwierdzono, że „*istnieje przeważająca opinia, że rozszerzanie Unii nie ma sensu bez jednoczesnego podjęcia radykalnych reform*”. (Pre-accession negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway, European Parliament's Directorate-General for Research Working Paper, Political Series, E2, June 1994.)

niego drugorzędne oraz że możliwość uporządkowania Unii doprawdy da się oddzielić od konieczności odpowiedzenia na aspiracje tych państw, które sama Unia określiła jako swoich przyszłych członków. Wydaje się zupełnie jasne, że w ciągu najbliższych kilku lat obydwa te procesy będą postrzegane jako jednakowo konieczne i zazębiające się.

Byłoby jednak karykaturalnym zarzutem twierdzenie, że Parlament Europejski nie angażował się w proces budowy zjednoczonej Europy. Przed pokazaniem, w jaki sposób miało to miejsce, konieczne jest wszakże wyciągnięcie pewnego wniosku. Tym razem to Rada Europejska, a nie Parlament czy nawet Komisja, odegrała przeważającą rolę w ustanawianiu dalszych celów strategicznych Unii. Niektórzy mogą twierdzić, że Rada Europejska właśnie po to została stworzona, lecz należy to twierdzenie potraktować jako nadmiernie upraszczające. Patrząc wstecz do początków lat 80. można zauważyć, że to w istocie Parlament Europejski ze swoim projektem traktatu o Unii Europejskiej oraz Komisja ze swoją *Białą Księgą na temat Rynku Wewnętrznego* rozpoczęły działania prowadzące do poważnej reformy instytucjonalnej, a więc zanim wyzwanie to zostało oficjalnie podjęte przez Radę Europejską w 1985 r. Prezydent Mitterand odpowiedział na plan Spinelliego rok wcześniej i to właśnie Parlament prowadził efektywny lobbing wśród parlamentów państw członkowskich oraz sił politycznych i społecznych na rzecz reformy traktatów założycielskich, którą to sprawą większość rządów i polityków początkowo w ogóle nie chciała się zajmować. Pod koniec tego okresu, kiedy zawarto Jednolity Akt Europejski, Parlament Europejski był rozczarowany, ponieważ wiele z jego celów nie zostało zrealizowanych, ale nie ulega wątpliwości, że odegrał on kluczową rolę w przełamaniu impasu.

Następna Konferencja Międzyrządowa była kontynuacją powyższego procesu, w szczególności gdy chodziło o Unię Gospodarczą i Walutową. Także wtedy Parlament Europejski poprawnie określił konieczność reformy instytucjonalnej mającej towarzyszyć przedsięwzięciom zmierzającym do wprowadzenia wspólnej waluty. Wydarzenia roku 1989 gwałtownie przyspieszyły ten proces, zwłaszcza gdy Francja zapragnęła poprzez nowy traktat o unii politycznej zakotwiczyć zjednoczone Niemcy w zintegrowanej Europie. Konferencja Międzyrządowa z 1996 r. może być zatem postrzegana jako odpowiedź na wątpliwości nie tylko Parlamentu Europejskiego, że Traktat z Maastricht nie będzie stanowił właściwej odpowiedzi na potrzeby bardziej demokratycznej i efektywnej Unii Europejskiej. Niesłuszne jest zatem przekonanie, że inicjatywy i działania Parlamentu Europejskiego (od kiedy stał się on instytucją wybieralną) były niewłaściwe i nieskuteczne. Właśnie z tego powodu Parlament powinien być zainteresowany tym, by jego zauważalne dokonania od 1979 r. nie zostały zniweczone przez nieodpowiednio przygotowane rozszerzenie.

3. Parlament Europejski a państwa stowarzyszone

Przed zajęciem się podstawową kwestią, czy rozszerzona Europa w sposób nieunikniony oznaczać musi słabszy Parlament, warto przyjrzeć się, w jaki sposób przygotowywany jest procesu rozszerzenia. Odbywa się to za pośrednictwem dialogu między posłami do Parlamentu Europejskiego a posłami do parlamentów państw-kandydatów.

W trakcie ostatnich pięciu lat zjednoczenie Niemiec i rozpad ZSRR zasadniczo wpłynęły na rolę odgrywaną przez Parlament Europejski w sprawach międzynarodowych. Pierwsze symptomy zmian stały się widoczne, gdy w czerwcu 1989 r., po trzecich „eurowyborach”, zostały ponownie ustanowione odpowiednie komisje międzyparlamentarne: dwie komisje ds. stosunków z Polską i Węgrami; jedna komisja odpowiedzialna za stosunki z Niemiecką Republiką Demokratyczną i Czechosłowacją oraz jedna komisja ds. stosunków z Bułgarią, Rumunią i Albanią. (Kraje bałtyckie stanowiły jeszcze wtedy część ZSRR.) Polska, Węgry, Republika Czeska, Słowacja, Rumunia i Bułgaria podpisały Układy Europejskie, stanowiące przejaw ich dążeń do wstąpienia do Unii. W czerwcu 1993 r. na „szczyście” Rady Europejskiej w Kopenhadze ambicje te zostały uznane za wspólny cel Unii Europejskiej i sześciu zainteresowanych państw. Do czasu rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. kraje bałtyckie osiągnęły status państw stowarzyszonych i w ten sposób w ramach ustanowionej przez Radę Europejską w Essen strategii preakcesyjnej w dialogu strukturalnym uczestniczyły w pełni dziewięć państw.

W tym procesie parlamentarzyści odgrywają niezwykle istotną rolę, nie ograniczającą się jedynie do głosowania nad przyjęciem nowych członków. Sześć Traktatów Stowarzyszeniowych czy też, jak pierwotnie ochrzcił je komisarz Andriessen, „Układów Europejskich”, zapewnia szczególną rolę zarówno członkom Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentarzystom z zainteresowanych państw. Pomimo różnic w rozwoju ekonomicznym i tempie, w jakim wymienione kraje dążą do członkostwa w Unii, traktaty te zapewniają prawie identyczne struktury instytucjonalnej współpracy z Radą Stowarzyszenia, Komitetem Przedstawicieli i Parlamentarnym Komitetem Stowarzyszeniowym.

W przypadku Polski i Węgier owe ciała rozpoczęły działalność jeszcze przed wyborami europejskimi w 1994 r., po ponad dwóch latach przerwy pomiędzy podpisaniem traktatów a ich pełnym wejściem w życie. Ten wyjątkowo niefortunny stan rzeczy wynikał z faktu, że proces ratyfikacji Traktatów Stowarzyszeniowych przez dwanaście parlamentów państw członkowskich nie był traktowany priorytetowo. Parlament Europejski nie mógł nic zrobić w celu ochrony wizerunku Unii potrafiącej wynegocjować traktaty

w ciągu miesięcy, ale nie mogącej potem przyspieszyć ich ratyfikacji, która ciągnęła się latami.

Wspólne Komisje Parlamentarne ustanowione w Traktatach Stowarzyszeniowych są szczególną formę współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami państw-kandydatów, ponieważ mają większe znaczenie niż nieformalne kontakty w czasie tradycyjnych wizyt międzyparlamentarnych. W przeszłości Komisje takie utorowały drogę do Wspólnot Europejskich Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Finlandii, Szwecji i Austrii. Podstawowym zadaniem Komisji jest nadzór nad wprowadzaniem w życie postanowień właściwego Traktatu, a więc stanowi ona coś więcej niż tylko platformę wymiany dobrych życzeń i miło brzmiących frazesów. Właśnie z tego powodu praca powstałej ponad 30 lat temu Komisji UE-Turcja została zawieszona, gdyż Parlament Europejski nie mógł kontynuować „normalnej” współpracy z krajem odpowiedzialnym za poważne naruszenia praw człowieka.

Działalność Wspólnych Komisji Parlamentarnych powinna być postrzegana w kontekście tego, co wyżej określone zostało jako proces budowania nowej Europy. I tylko w tym kontekście strukturalny dialog prowadzony na bazie stosunków dwu- i wielostronnych może być w pełni zrozumiany. W rzeczywistości kwestia ta często umyka uwagi reprezentantów państw-kandydatów. Jak wskazał Peter Ludlow, poprzez Traktaty Stowarzyszeniowe *„każde państwo stowarzyszone bierze udział w procesie ‘przeszczepiania się’ do systemu UE w praktycznie każdej dziedzinie polityki i na różnych jej poziomach”*.¹² Oznacza to, że kiedy w takich dziedzinach jak współpraca regionalna, rolnictwo, ochrona środowiska, edukacja, telekomunikacja i współpraca organów sprawiedliwości Unia otwiera swą strukturę instytucjonalną dla, jak określiła to Rada Europejska, swych *„przyszłych członków”*, państwa-kandydaci muszą sami otwierać się dla Unii.

Ten aspekt procesu może być niespodzianką dla kandydatów, zwłaszcza teraz, gdy Komisja zaczyna oceniać stopień ich przygotowania do spełnienia warunków członkostwa określonych przez Radę Europejską w 1993 r. w Kopenhadze. Jak powiedział przewodniczący H####nsch na spotkaniu przewodniczących parlamentów krajów stowarzyszonych 5 grudnia 1995 r. w Warszawie, *„Unia Europejska powinna być postrzegana jako unia polityczna, to znaczy jako unia, w ramach której musimy rozpatrywać zagadnienia ochrony środowiska, problemy społeczne, zagadnienia demokracji, politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa, zwalczanie zorganizowanej przestępczości na szczeblu międzynarodowym itd. A to oznacza, że Unia Europejska będzie i musi mieszać się - chcę być tu zupełnie szczery - do waszych spraw wewnętrznych. (...) Nie*

¹² P.Ludlow, *Preparing for membership*, CEPS report 1996, s.22

wystarczy, aby wasze kraje czuły się przygotowane do przyłączenia się (do Unii). Komisja Unii Europejskiej będzie musiała ocenić, czy spełnione zostaną warunki niezbędne do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych”.¹³

W ten sposób Parlament Europejski zaangażował się w sprawy wewnętrzne państw kandydujących, jednocześnie tworząc strukturę stwarzającą parlamentarystom z tych państw możliwości lepszego zrozumienia, czym jest sama Unia oraz w jaki sposób funkcjonuje i rozwija się.

Układy Europejskie z krajami Europy Środkowej i Wschodniej obejmują ogromną liczbę zagadnień. Zajęły miejsce poprzednich porozumień dotyczących wolnego handlu i stanowią elastyczny, asymetryczny, stopniowo realizowany plan, w ramach którego Unia szybko obniża swe bariery celne i importowe, w czasie gdy państwa stowarzyszone wolniej otwierają swe rynki dla produktów pochodzących z UE. Tak np. podczas spotkań Wspólnych Komisji Parlamentarnych Węgier i Polski starano się ustalić przyczyny obecnej przewagi Unii w bilansie handlowym z tymi krajami. Traktaty Stowarzyszeniowe przewidują także stopniowe wprowadzanie swobody przepływu osób, kapitału i usług. Zawierają również postanowienia dotyczące współpracy kulturalnej, w wyniku których Unia rozszerzyła zasięg swoich programów edukacyjnych kierowanych do państw Europy Środkowej i Wschodniej. Program PHARE (w ramach którego przedsięwzięcia modernizacyjne w sferze społecznej i ekonomicznej w tym regionie otrzymują bezpośrednie wsparcie finansowe ze strony Unii) funkcjonuje niezależnie od Traktatów Stowarzyszeniowych, ale - co nie powinno dziwić - parlamentarzyści z obu stron wykazują zainteresowanie, w jaki sposób fundusze na ten cel wydawane są przez Unię oraz rządy państw-odbiorców.

Parlamentarzyści powinni jednak wyrażać podobne zainteresowanie także szerszymi zagadnieniami politycznymi, takimi jak możliwe rozszerzenie NATO, rozwój wydarzeń w byłej Jugosławii, sytuacja panująca w Rosji i pozostałych częściach byłego Związku Radzieckiego. Parlamentarzyści z krajów pretendujących do przystąpienia w najbliższych latach do Unii są też zainteresowani procesami zachodzącymi wewnątrz tej organizacji. Efektywne funkcjonowanie Wspólnych Komisji Parlamentarnych zależy od otrzymywania pełnych informacji od Komisji, Rady i rządów państw stowarzyszonych. Tego typu współpraca dlatego stała się tak ścisła, że Komisja i Rada widziały we Wspólnych Komisjach szansę na rozszerzenie dyskusji na temat akcesji poza ramy tradycyjnych stosunków dyplomatycznych.

Miało to jednak pewne nieprzewidziane konsekwencje, jako że tendencje technokratów do niepozbywania się wpływów i kanałów informacji są widoczne

¹³ *Dyskusja podczas drugiego spotkania przewodniczących parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej stowarzyszonych z Unią Europejską z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Kancelaria Sejmu, Warszawa 05.12.1995.*

tak samo w Warszawie czy Budapeszcie, jak w Brukseli lub stolicach państw członkowskich Unii. Unia Europejska - nauczona doświadczeniami przygotowywania Traktatu z Maastricht mówiącymi, że szeroka debata parlamentarna i publiczna powinna poprzedzać i towarzyszyć ważnym negocjacjom międzynarodowym - uznaje za naturalne przekazanie tej samej lekcji elitom państw-kandydatów. Dzieje się tak tym bardziej, iż wyrażana przez te państwa chęć przystąpienia zmusza Unię do rozważania bardzo istotnych i potencjalnie bardzo kontrowersyjnych zmian mających na celu przygotowanie do owego rozszerzenia. Państwa-kandydaci powoli nauczyły się zatem nie koncentrować wszystkich swych wysiłków na uzyskiwaniu powtarzających się deklaracji politycznej woli rozszerzenia ani też przyrzeczeń dotyczących określenia dat ostatecznych terminów przystąpienia.

Wspólne Komisje Parlamentarne mogą formułować zalecenia, które praktycznie przybierają formę oświadczeń zaadresowanych nie tylko, jak to przewidują Traktaty Stowarzyszeniowe, do odpowiednich Rad Stowarzyszenia, lecz także do organów naczelnych UE i państw-kandydatów. Nacisk polityczny może zatem być wywierany w różnych kierunkach.

Wspólne Komisje Parlamentarne Polski i Węgier w pełni funkcjonowały od początku 1994 r., a w roku następnym analogiczne Komisje zostały ustanowione dla Republiki Czeskiej, Słowacji, Bułgarii i Rumunii. Ich Traktaty Stowarzyszeniowe weszły w życie rok później niż te zawarte z Polską i Węgrami.

Parlament Europejski nie tylko traktował równoprawnie parlamenty wszystkich państw stowarzyszonych, ale ustawicznie wspierał także procesy współpracy regionalnej. Podczas przyjmowania w kwietniu 1991 r. tzw. raportu Randzio-Plath Parlament wyraził opinię, że *„pożądanym byłoby wypracowanie przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej form wielostronnej współpracy pomiędzy nimi oraz konieczne jest włączenie do Układów Europejskich postanowień politycznych mających na celu wspieranie takiej współpracy horyzontalnej.”*¹⁴

W październiku 1992 r., z okazji odbywającego się w Londynie spotkania przedstawicieli Wielkiej Brytanii (sprawującej wówczas Prezydencję w UE) z premierami czterech państw Grupy Wyszehradzkiej, nastąpiła wymiana listów pomiędzy Johnem Majorem a przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Egonem Klepschem, w których to notach wyrażono pozytywne nastawienie wobec możliwości nadania procesowi zbliżania państw tej Grupy wymiaru parlamentarnego. Do idei takiej powrócono w przeddzień spotkania Rady Europejskiej w Essen w tzw. raporcie Oostlandera, w którym podkreślono *„konieczność wielostronnego dialogu pomiędzy Unią a tymi krajami.”*¹⁵

¹⁴ Randzio-Plath report, O. J., C129, 20.05.1991, s.142-147 (para.19).

¹⁵ EP Resolution of 30 November, 1994, para.19.

W grudniu 1994 r. na „szczycie” w Essen przewodniczący Parlamentu Europejskiego Klaus H#nsch przychylnie przyjął ustanowienie dialogu strukturalnego, symbolizowanego przez zaproszenie do Essen sześciu premierów państw Europy Środkowej i Wschodniej i oświadczył, że będzie rozważał wraz z innymi przewodniczącymi parlamentów możliwość zawiązania pewnego rodzaju wielostronnej współpracy. 5 kwietnia 1995 r. zwołał on do Strasburga pierwsze spotkanie przewodniczących parlamentów państw-kandydatów; spotkanie mające na celu wypracowanie nieformalnych procedur uzupełniających dialog polityczny prowadzony przez UE i państwa stowarzyszone. Pierwotnie przyjęto formę regularnych spotkań między unijną „Trojką” a ministrami spraw zagranicznych państw stowarzyszonych. Od „szczytu” w Essen w grudniu 1994 r. Rada Europejska regularnie spotyka się z przywódcami państw-kandydatów. Obecnie spotkania Rady z ministrami tych krajów dotyczące nie tylko zagadnień polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ale także rolnictwa, ochrony środowiska, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych itd. odbywają się niemal co miesiąc.

Dialog strukturalny reprezentuje pierwszą konkretną formę Europy 25 czy 27 państw. Kanclerz Kohl zaproponował przyznanie państwom-kandydatom statusu obserwatora w Parlamencie Europejskim, lecz jego propozycja nie uzyskała poparcia w łonie samego Parlamentu, chociaż kwestia ta była podnoszona i forsowana przez parlamentarzystów z zainteresowanych krajów. Zaakceptowanie takiej idei, na długo przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie przystąpienia, nie mówiąc już o samym przystąpieniu, oznaczałoby zaakceptowanie już teraz sytuacji w której rozszerzenie Unii prowadziło do powstania zróżnicowanych form i stopni integracji, powodując w sposób niemal nieunikniony powstanie różnych klas członkostwa i co za tym idzie, różnych kategorii posłów do Parlamentu Europejskiego. Bez względu na opór pewnych państw (np. Republiki Czeskiej) wobec współpracy regionalnej traktowanej jako krok w kierunku uzyskania członkostwa w Unii, Parlament Europejski będzie starał się traktować wszystkie państwa stowarzyszone w równoprawny sposób.

Parlament Europejski uczestniczy więc w pełni w procesie przygotowań do rozszerzenia Unii. W fazie późniejszej, tak jak miało to miejsce podczas poprzednich procesów rozszerzania, działalność Wspólnych Komisji Parlamentarnych zostanie nakierowana na monitorowanie negocjacji akcesyjnych. Jak dotąd ich pracę można by określić jako szerokie i szczegółowe ćwiczenie pt. „poznawajmy się”. Wprawdzie niektórzy posłowie mają własne polityczne bądź osobiste powiązania z partiami lub parlamentarzystami z dziesięciu krajów stowarzyszonych, to jednak tylko nieliczni posiadają dokładną wiedzę na temat ich społeczeństw, systemów politycznych, problemów wewnętrznych oraz ich wizji własnego miejsca w Europie. Co więcej, działalność Parlamentu Europejskiego prowadzona jest głównie

w ramach zorganizowanych grup ponadnarodowych, które - pomimo koniecznej ostrożności w ustanawianiu formalnych powiązań z partiami w krajach, których systemy partyjne nie są jeszcze ustabilizowane - stworzyły (przynajmniej te najważniejsze) pola do paneuropejskiej współpracy.

W obecnym okresie szybkich przemian i rozpoczynania się procesu rozszerzania, Wspólne Komisje Parlamentarne stanowią pożyteczne płaszczyzny dla wzajemnego kształcenia się oraz podejmowania prób wspólnego wykonywania kontroli parlamentarnej nad pracami rządów. Czasem Komisje wyznaczają specjalnych sprawozdawców mających nadzorować określone dziedziny i raporty których prezentowane są później odpowiednim parlamentom oraz Radzie Stowarzyszenia. W krajach ubiegających się o członkostwo posiedzenia Wspólnych Komisji cieszą się zazwyczaj dużą popularnością jako oznaki postępu na drodze do Europy, tym bardziej że przeważnie bierze w nich udział prezydent bądź premier danego kraju.

Pomimo postępującej szybko akceptacji przez Unię idei rozszerzenia, poglądy elit państw-kandydatów odzwierciedlają pewną frustrację spowodowaną powolnością całego procesu. Wielu czuje się wyłączonymi z procesu reorganizacji Unii zapoczątkowanego przez Konferencję Międzyrządową. Uważają, że Unia nie jest przygotowana do radykalnych reform budżetu i rolnictwa, których wymagać będzie rozszerzenie. Niektórzy widzą w *Białej Księdze na temat Rynku Wewnętrznego* przygotowanej przez Komisję próbę zweekslowania ich aspiracji akcesyjnych na kwestie techniczne. Uważają nawet, że krótkie formalne spotkania Rady Stowarzyszenia czy też dialog strukturalny szybko stają się gestami symbolicznymi: 24 ministrów (15 z Unii + 9 z państw stowarzyszonych) spotyka się z Komisją w celu podyskutowania przez godzinę na temat zwalczania międzynarodowej przestępczości czy ochrony środowiska, a następnie, jak okazało się to pewnego razu, ministrowie sześciu państw stowarzyszonych kręcą się po Brukseli, aby w końcu dowiedzieć się, że ministrowie UE, zbyt zajęci swymi własnymi kłótniami, nie mogą poświęcić swoim partnerom chociażby symbolicznej godziny. Jest to bardzo prosty sposób na wywołanie frustracji, którą ministrowie w oczywisty sposób przekazują w kraju swoim parlamentarnym kolegom. W wielu przypadkach okazuje się bardzo łatwe wytłumaczenie parlamentom krajowym, że winę za problemy ponosi Unia Europejska w ogólności, a Bruksela w szczególności.

Wspólne Komisje Parlamentarne stwarzają ramy instytucjonalne nie tylko do wyrażania powyższych niepokojów, ale także do oceniania przez parlamentarzystów stanowisk rządów państw stowarzyszonych, tłumaczenia rozwoju wydarzeń wewnątrz Unii, wyjaśniania kolegom parlamentarzystom faktu, że chociaż UE przygotowuje się do rozszerzenia, to znaczna część obciążeń związanych z przystąpieniem spadnie na państwa kandydujące. Jak

wyraził to w Polsce przewodniczący H~~###~~nsch: to Polska dąży do połączenia z Unią Europejską, a nie odwrotnie.

Parlament Europejski może zatem odgrywać bardzo istotną rolę polegającą na zachęcaniu parlamentarzystów z nowo powstałych demokracji wschodnioeuropejskich do rezygnacji z głoszenia tezy, że słuszność zawsze leży po stronie ich rządów, a Bruksela nigdy nie ma racji. W przypadkach takich jak np. funkcjonowanie programu PHARE członkowie Parlamentu mogą zachęcać swoich partnerów do czynienia dokładnie tego samego, co sami czynią: wystosowywania pytań do Komisji, nalegania na udzielanie pełnych informacji, zwalczania marnotrawstwa, znajdowania nowych zasobów itp. Wspólne badanie wspólnych problemów nie oznacza dochodzenia do takich samych wniosków, lecz stanowi bardzo ważny, pierwszy krok w kierunku ustanowienia wspólnych demokratycznych procedur parlamentarnych służących zbliżaniu Unii i jej przyszłych członków. Członkowie Parlamentu Europejskiego biorący udział w tych spotkaniach starali się zwykle unikać popierania nierealistycznych oczekiwań lub kalendarzy przyjmowania nowych członków. W odróżnieniu od nich, kanclerz Kohl przemawiając do polskiego parlamentu zaproponował rok 2000 jako konkretny termin zakończenia negocjacji akcesyjnych.

Członkowie Parlamentu nie wahają się podnosić kwestii drażliwych dla partnerów, takich jak bariery dla inwestycji w Polsce, naruszenia praktyk demokratycznych na Słowacji czy też praw mniejszości w Rumunii. Właśnie dlatego, że podczas obrad Wspólnych Komisji Parlamentarnych posłowie nie mogą negocjować decyzji podjętych przez Parlament Europejski na sesjach plenarnych, występowały czasami poważne kontrowersje wynikające z podejmowanych na tych sesjach rezolucji dotyczących zagadnień, które zainteresowane kraje wolą uważać za swe sprawy wewnętrzne. Stanowi to zarówno potwierdzenie rosnącej roli międzynarodowej Parlamentu Europejskiego, jak i słuszności wspomnianego wyżej przesłania, które przewodniczący H~~###~~nsch starał się przekazać swym kolegom z państw stowarzyszonych.

Ustalone w Kopenhadze kryteria akcesyjne dotyczą konieczności przestrzegania demokracji i praw człowieka oraz wprowadzania gospodarki rynkowej wraz ze zdolnością do spełnienia formalnych wymagań członkostwa w UE. Tak więc w trakcie podejmowania wysiłków na rzecz przyjęcia państw stowarzyszonych do Unii, przywódcy tych państw nie powinni dziwić się podnoszeniu trudnych kwestii. Niesłuszne są przy tym obawy, że tego typu działania grożą spadkiem powszechnego poparcia dla przystąpienia do Unii wyrażanego przez opinię publiczną w niemal wszystkich krajach kandydujących. Jeśli przyszli członkowie domagają się prawa do brania udziału w procesie budowania UE (co oczywiście czynią), to również Unia ma prawo domagać się oceny ich spraw wewnętrznych. Członkowie Parlamentu

Europejskiego po prostu nie spełniałoby dobrze swych obowiązków, gdyby nie zadawali właściwych pytań swym kolegom z krajów kandydujących. Jakkolwiek uprawnienia legislacyjne Parlamentu Europejskiego są ograniczone, to właśnie dzięki temu, że nie jest on kontrolowany przez władzę wykonawczą w sposób, w jaki odbywa się to zwykle w przypadkach parlamentów krajowych, może on zwalczać występujące w krajach Europy Środkowej i Wschodniej uproszczone przekonania na temat rzekomej łatwości przystąpienia do Unii. W szczególności wtedy, gdy rządy państw-kandydatów wysuwają opinię, że tym co powstrzymuje proces integracji jest brak politycznej woli ze strony UE, Parlament Europejski może odwoływać się do własnego doświadczenia dotyczącego złożoności życia w Unii oraz - zwłaszcza w okresie po Maastricht - konieczności konsultowania się z opinią publiczną na każdym etapie pogłębiania i poszerzania Unii. Dialog wzbogaca fakt, że wielu członków Parlamentu pochodzi z krajów będących stosunkowo nowymi członkami Unii lub mających za sobą okres przejściowy między dyktaturą a demokracją.

W odniesieniu do Konferencji Międzyrządowej rozpoczętej w 1996 r. członkowie parlamentów państw stowarzyszonych poparli żądania swoich rządów dotyczące przyznania im statusu swego rodzaju obserwatorów. W istocie dzięki dialogowi strukturalnemu każdorazowa Prezydencja Unii będzie na bieżąco informować państwa stowarzyszone o rozwoju sytuacji; podczas spotkań Wspólnych Komisji Parlamentarnych posłowie również będą mówić swym kolegom co się dzieje na Konferencji. W rzeczywistości jednak - chociaż słusznie podkreśla się fakt współdziałania państw stowarzyszonych w projektowaniu nowej Unii - to 15 obecnych członków podejmie decyzje co do struktury instytucji, do której kandydaci mają nadzieję przystąpić. Ponieważ większość z tych ostatnich dąży do jak najszybszego przystąpienia do Unii, będą oni zmuszeni tak czy inaczej zaakceptować wszystko, co uzgodnione zostanie na Konferencji Międzyrządowej. W istocie nie leży zatem w ich interesie zajmowanie jakiejkolwiek pozycji w trudnym sporze pomiędzy rywalizującymi ze sobą wizjami Europy. Podjęta przez Vaclava Klause uczciwa próba jasnego przedstawienia jego wizji Unii o dużo luźniejszej strukturze może tylko podważyć szanse jego kraju na szybką akcesję na skutek zrażenia potencjalnych sojuszników wewnątrz Unii (nie wyłączając Parlamentu Europejskiego).

Z tego właśnie powodu rządy państw stowarzyszonych, choć nalegają na otrzymywanie pełnej informacji dotyczącej Konferencji, nie sprecyzowały swoich poglądów na temat tak kluczowych zagadnień, jak zasady głosowania większościowego, zniesienie struktury traktatowej składającej się z „filarów” czy zróżnicowanie tempa integracji. Parlamentarzyści tych krajów sprawiają wrażenie ostrożnych, czy częściej nawet, nieodpowiednio zorientowanych co do tego, jak bardzo wybuchowy charakter mają te kwestie na szczeblu rządów oraz opinii publicznej. Zdają się oni zakładać, że ich rodacy podzielają wraz z nimi

prawie bezwarunkowy entuzjazm wobec integracji i obawiają się, że poparcie to spadnie, jeśli przystąpienie do Unii ulegnie opóźnieniu. W pewnym momencie stanie się jednak konieczne wytłumaczenie obywatelom prawdziwych konsekwencji formalnoprawnych przyłączenia się do ponadnarodowej Unii. Wówczas w każdym kraju rozpoczną się debaty, a dialog z Parlamentem Europejskim stanie się nawet jeszcze ważniejszy.

4. Parlament Europejski wobec reform instytucjonalnych

Analizując rolę Parlamentu Europejskiego w jednoczącej się Europie konieczne jest także dokonanie oceny, w jaki sposób zmiany towarzyszące nowej epoce integracji wpłyną na codzienną działalność organizacyjną i legislacyjną tej instytucji. Tak np. Parlament, korzystając ze swych uprawnień budżetowych, odegrał aktywną rolę w określaniu wielkości i ukierunkowania programu PHARE. Poprawki budżetowe zostały wykorzystane do wzmocnienia elementów programu dotyczących współpracy regionalnej, a w sytuacji, gdyby któreś z państw-odbiorców odeszło od demokracji, Parlament z pewnością wykorzystałby swoje uprawnienia i zablokował dostęp do funduszy. Komisje ds. Kontroli Budżetowej oraz Zagranicznych Stosunków Gospodarczych szczególnie czujnie nadzorują wprowadzanie programu w życie.

Komisja do Spraw Zagranicznych wprowadziła program PHARE w ramy procedury budżetowej dzięki istniejącemu w Parlamencie przekonaniu o jego wyjątkowej roli we wspieraniu demokratycznej kultury obywatelskiej w Europie Środkowej i Wschodniej. W tym kontekście warto zauważyć, że Sekretariat Parlamentu także podjął szereg inicjatyw dotyczących udzielenia pomocy i prowadzenia szkoleń kadr urzędniczych w celu podkreślenia swego poparcia dla rozwoju demokracji w tym regionie.¹⁶ Komisje zajmujące się budżetem, rolnictwem czy ochroną środowiska przygotowały specjalne raporty, natomiast zgodnie z zaleceniami wspomnianej *Białej Księgi na temat Rynku Wewnętrznego* z maja 1995 r. wszystkie komisje parlamentarne zaangażowały się w opracowanie spójnego podejścia do tych zagadnień jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych.

Widać zatem jasno, że chociaż rewolucyjne zmiany zapoczątkowane w 1989 r. oraz pojawienie się nowych przesłanek w procesie budowy zjednoczonej Europy w ewidentny sposób stanowią wyzwanie pod adresem tradycyjnego zadania Parlamentu Europejskiego, jakim jest budowa demokratycznej, ponadnarodowej Unii, nie można mu zarzucić braku zaangażowania w proces rozszerzania Unii. Spełnia on swoje funkcje monitorowania i wpływania na rozwój polityki UE w tej dziedzinie. Jego

¹⁶ Por. artykuł D.Blackmana w: *“Journal of Legislative Studies”*, vol.1, nr 2, s.301-314.

priorytety wyrażone są inaczej niż poglądy Komisji, gdzie Santer i Van Den Broek utożsamili rozszerzenie ze swego rodzaju wyzwaniem moralnym. Członkowie Parlamentu są natomiast głęboko przekonani, że pomimo uznania strategicznej konieczności przygotowania się do rozszerzenia Unii, europejscy wyborcy nadal za podstawowy problem uważają bezrobocie i brak wiarygodnej polityki zagranicznej Unii. Te oczywiste różnice w rozkładzie akcentów mogą być wynikiem zmieniającego się charakteru dynamiki integracji.

Do 1989 r. wewnętrzna dynamika oparta w szczególności na integracji gospodarczej postrzegana była jako najpewniejsze źródło postępu. Od schyłku lat 80. natomiast bardziej dynamiczne okazały się czynniki zewnętrzne. Członkowie Rady Europejskiej i Komisji znajdują się raczej w sytuacji, w której daje się odczuć silniejszy wpływ tych właśnie czynników zewnętrznych oraz konieczności dokonania strategicznej reorientacji w kierunku przyjęcia do demokratycznej Europy krajów wychodzących z dziesięcioleci dyktatury. Natomiast członkowie Parlamentu Europejskiego znajdują się w innej sytuacji - muszą stawić czoło sceptycznej opinii publicznej nie interesującej się tym, co wygląda na nieistotną retorykę w porównaniu z dotyczącymi jej bezpośrednio i natychmiast problemami społecznymi oraz ekonomicznymi. W ostrożnym podejściu do zagadnień rozszerzenia Parlament Europejski być może po prostu odzwierciedla poglądy opinii publicznej, które odnośnie powyższych kwestii powinny być dopiero zbadane. Co więcej, jeśli ceną za rozszerzenie okazałyby się dodatkowe obciążenia finansowe oraz dalsza integracja polityczna, nie jest wcale pewne, jak zareagowałyby europejska opinia publiczna.

Dobrym przykładem zdominowania przez dynamiczne podejście polityczne czysto ekonomicznego aspektu integracji jest szybkość, z jaką Układy Europejskie zostały zastąpione przez strategię preakcesyjną. Parlament Europejski poparł pierwotny plan Andriessena mający na celu ustanowienie stabilnych stosunków gospodarczych bez dawania gwarancji i jedynie generalnie akceptując ambicje poszczególnych krajów do członkostwa w Unii. Parlament zaproponował nadanie temu procesowi wymiaru parlamentarnego w postaci tworzenia Wspólnych Komisji Parlamentarnych, lecz pomimo przygotowania pewnych dalekowzrocznych dokumentów w rodzaju wspomnianego raportu H#nscha, nie rozpoczął żadnych poważnych prac nad własnym podejściem do zagadnienia przyszłego rozszerzenia aż do czasu „szczytu” w Essen i przyjęcia wówczas strategii preakcesyjnej zaprezentowanej przez Komisję.

Przeplatanie się procesów rozszerzania i pogłębiania integracji politycznej można zilustrować dwoma wymownymi przykładami ze „szczytu” Rady Europejskiej w Cannes. Po pierwsze, w wymiarze symbolicznym, do 15 członków Rady przyłączyło się podczas sesji roboczej 11 przywódców

państw-kandydatów. Po drugie, w wymiarze politycznym, Rada Europejska uzgodniła nie tylko precyzyjne określenie tych państw mianem „przyszłych członków Unii Europejskiej”¹⁷, ale także zaakceptowała ich dążenia dotyczące Konferencji Międzyrządowej przewidujące jeśli nie bezpośredni w niej udział, to przynajmniej pełne informowanie ich o rozwoju tego niezwykle ważnego wydarzenia. Nie będą one wprowadzane tak bezpośrednio zaangażowane jak Parlament Europejski (mający dwóch członków w przygotowującej Konferencję Grupie Refleksyjnej), ale ich status będzie zupełnie inny niż kandydatów z okresu poprzedniego rozszerzania, którzy tylko z daleka obserwowali przebieg ówczesnej Konferencji Międzyrządowej.

Decyzje z Cannes potwierdzają dużą szybkość, z jaką przebiega obecnie proces rozszerzania. Na Konferencji Międzyrządowej - która stawia sobie za cel jednocześnie usatysfakcjonowanie 15 państw członkowskich z ich sceptycznie nastawioną opinią publiczną oraz zbudowanie Unii, której w ciągu najdalej następnej dekady przybędzie 12 następnych członków - Parlament Europejski musi dalej bronić swych własnych ambicji i interesów a jednocześnie nie sprawiać wrażenia przeciwnika rozszerzenia. Atmosferę euforii panującą w Parlamencie bezpośrednio po 1989 r. można wyjaśnić faktem przyjęcia przez posłów założenia, że po tryumfie wartości demokratycznych w Europie Wschodniej (oraz faktycznie w Afryce Południowej i Ameryce Łacińskiej) nastąpi demokratyczna transformacja instytucji zintegrowanej Europy. Zanim rozszerzenie stało się kwestią dominującą zakładano, zwłaszcza przed Traktatem z Maastricht, szybkie powstanie bardziej demokratycznej Unii. Jak się okazało, osiągnięto jedynie ograniczony postęp w tym zakresie, czego wynikiem był „kryzys legitymizacji”.

5. Uwagi końcowe

Rola Parlamentu Europejskiego ulegała umacnianiu wraz z procesem rozszerzania. Przeprowadzone do niego wybory bezpośrednie w 1979 r. nastąpiły już po przystąpieniu Wielkiej Brytanii, kiedy to francusko-niemieckie przywództwo doprowadziło wówczas do rozwiania brytyjskich nadziei na to, że poszerzona Europa oznaczać będzie luźniejsze formy integracji. Od pierwszych „eurowyborów” z 1979 r. nastąpiły jeszcze dwa rozszerzenia. Jak wskazali Richard Rose i Christian Haerpler, rozszerzenie z 1995 r. „przesunęło centrum ciężkości Unii daleko 'na wschód od Brukseli'”. Podkreślili oni także, iż

¹⁷ *Conclusion of the Presidency*, European Council, Cannes 26-27.06.1995, SN211/95, Part A, s.18.

pomimo podwojenia liczby państw członkowskich, Unia „w dużym stopniu zwiększyła swoją kulturową, społeczną i ekonomiczną spójność”.¹⁸

Problem dla Parlamentu Europejskiego stanowi to, że przyszłego rozszerzenia nie da się przeprowadzić bez istotnego odejścia od tradycyjnego i przy tym udanego modelu integracji. Wraz z rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej narasta *consensus* dla przekonania, że jeśli mają zostać utrzymane jednocześnie procesy poszerzania i pogłębiania Unii, to należy wprowadzać w życie koncepcje Europy „o różnych szybkościach”.

Przy prezentowaniu poglądów na temat integracji najczęściej zgadzano się ze stwierdzeniem, że tym, którzy chcą wybiegać do przodu należy pozwolić to zrobić. Jest to pogląd tradycyjnie wspierany przez Parlament Europejski, który jednak wyraża ubolewanie z powodu istnienia pewnych elementów „integracji o zmiennej geometrii”, takich jak brytyjska rezygnacja ze wspólnotowej Karty Socjalnej czy Unii Gospodarczej i Walutowej. Sam Traktat z Maastricht opiera się na kryteriach integracji walutowej, co oznacza, że ci, którzy nie są w stanie ich spełnić bądź nie chcą do niej przystąpić, nie mogą przeszkadzać w jej powstaniu. Po 1999 r. niektóre kraje na pewno staną się „bardziej równe” niż inne. W jakiej sytuacji postawi to Parlament Europejski, mający reprezentować raczej obywateli niż państwa? Nawet gdyby Konferencja Międzyrządowa mogła dokonywać zmian za pomocą głosowania większościowego (bądź większością kwalifikowaną), w jakiej sytuacji znaleźliby się parlamentarzyści z państw nie zgadzających się na pewne elementy dalszej integracji?

Taki wynik Konferencji Międzyrządowej jest równie prawdopodobny jak i to, że uzgodnione zostaną reformy, których domagają się Parlament i Komisja. Co najistotniejsze, w krytycznych dziedzinach, takich jak polityka zagraniczna i obronna, szanse na pełną integrację w ramach Unii wydają się być bardzo odległe (co zdają się zresztą przewidywać propozycje złożone na Konferencji przez Francję i Niemcy). Aby Konferencja Międzyrządowa okazała się sukcesem, konieczny będzie szeroki kompromis między odmiennymi interesami i filozofiami narodowymi. Dla Parlamentu niebezpieczeństwo stanowi możliwość kontynuowania integracji „o różnej szybkości” przewidzianej w Traktacie z Maastricht w odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej, ale bez postulowanego przez Komisję i Parlament wzmocnienia pozycji obydwu tych organów.

Członkowie tzw. Klubu Florenckiego kierowanego przez Maxa Kohnstamma doszli do wniosku, że „*zróznicowanie tempa integracji*” jest jedyną drogą dalszego rozwoju. Definiują je jako „*zło konieczne*”, wskazując jednak, że od założenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1951 r. idea

¹⁸ R. Rose, Ch. Haerpler, *Democracy and Enlarging the European Union Eastward*, „*Journal of Common Market Studies*”, nr 3, September 1995, s. 428.

„krajów rdzeniowych” popychających integrację zawsze się sprawdzała, zmuszając wahających się do pozostania poza procesem integracji lub późniejszego dołączenia na zasadach dyktowanych przez „kraje rdzeniowe”. Oznacza to, że jeżeli mamy do wyboru pomiędzy dezintegracją a „integracją zróżnicowaną”, to nie ma alternatywy dla Unii „o różnych szybkościach”.¹⁹

To pragmatyczne rozwiązanie może otworzyć drogę do porozumienia na Konferencji Międzyrządowej i rozpoczęcia negocjacji na temat rozszerzenia wkrótce po jej zakończeniu. Ze względu na wielką wagę rozwiązywanych w ten sposób problemów, istota samej Unii uległaby zmianie, co według Kohnstamma i jego kolegów miałyby poważne konsekwencje dla jej instytucji. Posłowie do Parlamentu Europejskiego z państw nie biorących udziału we wspólnej polityce zagranicznej czy we wspólnej walucie nie mieliby wielu uprawnień w kwestiach związanych z tymi zagadnieniami. Bardziej zaawansowane formy integracji musiałyby zatem być osiąganymi poprzez obchodzenie struktur unijnych. Stanowi to jak najbardziej oczywiste zagrożenie dla Parlamentu i jego sojusznika, Komisji.

Nie są to kwestie czysto techniczne - obronność, polityka zagraniczna czy walka z międzynarodową przestępczością albo pozostaną domeną współpracy międzyrządowej albo, jeśli nie nastąpi jakaś nagła zmiana poglądów wielu z państw członkowskich, staną się przedmiotem wspólnej polityki prowadzonej zaledwie przez kilka państw. Być może, gdyby rola Parlamentu w tych dziedzinach pozostała czysto konsultacyjna, możliwy byłby nadal nadzór nad taką zróżnicowaną integracją, ale jest to jednak o wiele za mało jak na jego obecne ambicje oparte na dążeniu do dalszej integracji, większej efektywności i pogłębionej demokracji.

W tej sytuacji trudno nie zgodzić się z Saryuszem-Wolskim, który twierdzi, że w najbliższej przyszłości architektura Europy będzie „raczej barokowa niż klasycystyczna: składająca się z wielu wzajemnie zazębiających się systemów”.

Parlament Europejski, Komisja, państwa członkowskie i państwa-kandydaci nie unikną dokonywania trudnych wyborów. Parlament nadal będzie upoważniony do nalegania na wprowadzanie większej przejrzystości, demokratycznej kontroli oraz efektywności, lecz będzie musiał stale pamiętać, że reforma instytucjonalna nie może być postrzegana jako cel samoistny, lecz jako środek do stworzenia bardziej demokratycznej Unii. Taka ambicja pozostaje jak zawsze zgodna z potrzebami Europejczyków.

¹⁹ *Europe: L'impossible Staus Quo*, Club de Florence, Stock 1996, s.237 passim.