Magdalena Hampel

Wielka Brytania i Wspólnoty Europejskie - różnice w postrzeganiu roli instytucji

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 2, 204-216

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Magdalena Hampel

Wielka Brytania i Wspólnoty Europejskie – różnice w postrzeganiu roli instytucji

Przywiązanie do Parlamentu, który był instytucją wolną już w czasach, kiedy reszta Europy znajdowała się pod panowaniem despotyzmu, jest bardzo silne w Wielkiej Brytanii. Świadomość odmienności, w pozytywnym znaczeniu tego słowa, pozostała bardzo silna wśród społeczeństwa brytyjskiego nawet wówczas, gdy w pozostałych państwach również zapanowały reguły ustroju demokratycznego. Świadomość ta jest głównie oparta na wyjątkowej historii instytucji brytyjskich, które Zjednoczone Królestwo pragnie zachować w niezmienionym stanie, a które wydają się zagrożone przez proces integracji europejskiej. Liczni autorzy potwierdzają tę tezę: „Nasza duma z systemu rządów parlamentarnych jest w pełni uzasadniona"[1]. Andre Siegfried tak podsumował postawę Brytyjczyków: „Anglicy nie lubią niszczyć instytucji: pozwalają raczej, aby kurz na nich osiadał"[2]. To przywiązanie do narodowych instytucji i historii odnajdujemy w słowach Margaret Thatcher, które zostały wypowiedziane podczas uroczystości z okazji rocznicy Rewolucji Francuskiej: „Rewolucja Francuska była utopijną próbą obalenia tradycyjnego porządku – który z pewnością miał liczne niedoskonałości – w imię abstrakcyjnych idei próżnych intelektualistów i nie przez przypadek, ale przez słabość i złą wolę obróciła się w czystki, zbiorowe mordy i wojnę. [...] W przeciwieństwie do niej angielska tradycja wolności była coraz silniejsza z biegiem czasu: jej główne cechy to ciągłość, poszanowanie prawa i zmysł

[1] L. Amery: *Thoughts on the Constitution*. Oxford 1964, s. 10.
[2] A. Siegfried: *L'Angleterre aujourd'hui*. Paris 1924, s. 316.

równowagi, czego przykładem może być »Rewolucja Wspaniała« z 1688 roku"[3]. Polityka Stuartów była bardzo niepopularna i w konsekwencji doprowadziła do przewrotu politycznego i objęcia tronu przez Wilhelma III Orańskiego, który zapewnił, że będzie dążył do zabezpieczenia religii protestanckiej, wolności, własności, wolnego parlamentu i obalenia absolutyzmu. To wydarzenie nazwano właśnie „Glorious Revolution".

Prezentując tę opinię, Margaret Thatcher wpisuje się w nurt myślowy Edmunda Burke'a krytykujący rewolucję francuską poprzez przeciwstawienie jej stopniowej ewolucji tradycji Konstytucji angielskiej: „Widzimy, że od Magna Carta [1215 r.] do Deklaracji Praw [*Bill of Rights*, 1689 r.] nasza Konstytucja zawsze potwierdzała i broniła naszych wolności, będących dziedzictwem naszych przodków i które my z kolei przekażemy naszym dzieciom; są to dobra należące do ludu tego królestwa"[4].

Peter W. Preston pisze o „ideologii nieideologicznej" powstałej w kulturze politycznej Wielkiej Brytanii, w opozycji do kontynentu, a w szczególności do Francji. W angielskiej kulturze politycznej nie znajdujemy uniwersalnego powołania lub konstrukcji ideologicznej: „Ideologia oficjalna Zjednoczonego Królestwa to sposób, w jaki system się przedstawia, składając się ze zbioru idei, które wyszczególniają i celebrują wyjątkowość Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do roszczeń różnorakich projektów politycznych będących rezultatem modernizmu kulturowego, oficjalna ideologia Zjednoczonego Królestwa czerpie swą legitymację z historii państwa, a bardziej dokładnie ze swojej klasy rządzącej. Jest to ideologia nieideologiczna, która opiera się na ciągłości i ewolucji, obowiązku i posłuszeństwie, i na idei wzmacniania dobrobytu"[5]. Brytyjscy przeciwnicy integracji europejskiej wykorzystali tę myśl, uzasadniając swą negację tego procesu. Przykładem może tu być przemówienie Enocha Powella, eurosceptyka, członka partii konserwatywnej, zaprezentowane w Lyonie w 1971 roku, w którym uzasadnia on odrzucenie idei integracji oraz transferu suwerenności do zgromadzenia i innych instytucji europejskich. „Wasze zgromadzenia, w przeciwieństwie do Parlamentu brytyjskiego, powstały wskutek uchwalanych aktów politycznych i to w większości aktów całkiem niedawnych. Zatem powołanie do życia nowej,

---

[3] M. Thatcher: *The Downing Street Years*. London 1993, s. 753.

[4] E. Burke: *Reflections on the Revolution in France*. London 1790; cyt. za: A. Morvan, J.-F. Gournay, F. Lessay: *Histoire des idées dans les iles Britanniques*. Paris 1996, s. 208.

[5] P.W. Preston: *Europe, Democracy and the Dissolution of Britain. An Essay on the Issue of Europe in UK Public Discourse*. Dartmouth 1994, s. 21–22.

niepodległej instytucji jest dla was sprawą zwykłą, podczas gdy nam wydaje się to rzeczą dziwną, by nie powiedzieć niepojętą"[6].

W Wielkiej Brytanii nie ma takiej konstytucji, jak w innych państwach Europy, gdzie jest to akt normatywny o charakterze nadrzędnym w stosunku do innych aktów, brak tutaj kodyfikacji prawa. Nie oznacza to jednak, że Wielka Brytania nie jest państwem konstytucyjnym, tyle tylko, że konstytucja brytyjska to zbiór norm różnego pochodzenia, dotyczących podstaw politycznego ustroju państwa powstałych w nieprzerwanym rozwoju instytucji. Źródła brytyjskiego prawa konstytucyjnego są następujące: prawo zwyczajowe, orzecznictwo sądów, konwenanse konstytucyjne, prawo pisane. Źródła te nie są konkurencyjne względem siebie i nie ma nad nimi sądowej kontroli konstytucyjności, co sprawia, że jest to prawo elastyczne[7]. (Gabinet, który jest najważniejszy w rządzie, powstał w drodze praktyki, nie jest wspomniany w żadnym tekście pisanym, jego istnienie wynika z konwenansu konstytucyjnego).

W przeciwieństwie do systemu brytyjskiego, systemy europejskie opierają się na Prawie Rzymskim i są skodyfikowane.

W prawie przywiązanie do instytucji przejawia się tym, że ustawy, będące wyrazem woli Parlamentu, są normą najwyższą. Szanować Parlament znaczy być obywatelem szanującym prawo, w takiej sytuacji jest rzeczą trudną akceptować inne normy.

Próba wyjaśnienia przyczyn niechęci i odrzucania zobowiązujących tekstów – takich jak traktaty europejskie – brytyjską tradycją, praktykami konstytucyjnymi oraz cechami charakterystycznymi *common law* wydaje się w związku z tym uprawniona. Traktaty europejskie i prawo wspólnotowe mają zdecydowanie inny charakter od standardowych umów międzynarodowych. Te pierwsze mają moc wiążącą zarówno wobec rządów, jak i obywateli poszczególnych państw, nakładając zobowiązania i prawa w poszczególnych, ściśle określonych dziedzinach. Suwerenność Parlamentu, będącego źródłem brytyjskiej legitymacji politycznej, stanowi więc dużą przeszkodę na poziomie integracji europejskiej. Zwolennicy zbliżenia Wielkiej Brytanii z Europą próbują przekonać opinię publiczną, że proces ten nie zagraża suwerenności Parlamentu.

W Zjednoczonym Królestwie, jak już wcześniej wspomniano, nie ma instytucji Trybunału Konstytucyjnego ani żadnej innej instytucji, która mogłaby kontrolować Parlament. Ponadto nie istnieje żaden

---

[6] Cyt. za P. Stephens: *Politics and the Pound: The Theories, the Economy and Europe*. London 1997, capt 10.

[7] E. Gdulewicz, W. Kręcisz: *Ustroje państw współczesnych*. Lublin 1997, s. 15.

tekst, który byłby nadrzędny do praw ustanowionych w drodze głosowania. Sytuacja jednak uległa zmianie w roku 1972 w związku z przystąpieniem do integrującej się Europy, mającym na celu wprowadzenie dla państw członkowskich unii celnej, usunięcie barier hamujących przepływ kapitału, ludzi i usług, a w rezultacie – ustanowienie wspólnej polityki gospodarczej państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej[8], a następnie w roku 1997 wraz z przystąpieniem rządu Tony'ego Blaira do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jak już sygnalizowano, Parlament brytyjski był do tej pory jedyną instytucją posiadającą pełną suwerenność, natomiast teraz musiał się nią podzielić z instytucjami europejskimi. Prawo wspólnotowe posiada bowiem pierwszeństwo nad prawem narodowym bez względu na charakter prawa narodowego, nie wyłączając prawa konstytucyjnego. Fakt ten stał się silnym narzędziem w rękach eurosceptyków. Dnia 2 sierpnia 1962 roku podczas debaty w Izbie Gmin nad pierwszą kandydaturą Wielkiej Brytanii do EWG deputowany partii konserwatywnej Derek Walter-Smith wyraził następującą opinię: „Suwerenność Parlamentu i Państwo Prawa stanowią dwa filary naszej Konstytucji i naszego sposobu życia, podczas gdy u »szóstki« Parlament nie ma tak silnej tradycji i prawdopodobnie nie cieszy się tak wielkim szacunkiem, jak u nas"[9].

W tym samym czasie lider Partii Pracy, będącej wówczas w opozycji, stwierdził, iż federalizm europejski oznacza koniec Wielkiej Brytanii jako wolnego państwa narodowego oraz koniec tysiąca lat historii.

Kwestia suwerenności pozostaje centralnym punktem debaty europejskiej w Wielkiej Brytanii. Eurosceptycy brytyjscy przekonywali między innymi, iż przyjęcie traktatu z Maastricht pociągnie za sobą utratę suwerenności narodowej. W odpowiedzi na to byli oni oskarżani o ksenofobię; na ten zarzut w swojej książce następująco odpowiada Martin Holmes: „Eurosceptycy nigdy nie uważali, aby suwerenność parlamentarna stanowiła przeszkodę dla zobowiązań międzynarodowych i traktatowych: natomiast zawsze twierdzili, iż transfer władzy z Westminsteru do Brukseli spowoduje utratę wolności demokratycznej. Stwierdzenie, iż społeczeństwo brytyjskie powinno być kierowane tylko przez swoich własnych demokratycznych reprezentantów i przez nikogo innego, nie może w żadnym wypadku być uważane za przejaw jakiejkolwiek ksenofobii"[10].

---

[8] H. Zins: *Polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii*. Lublin 2001, s. 83.

[9] Cyt. za A. Sampson: *Anatomy of Britain*. London 1962.

[10] M. Holmes: *The Eurosceptical Reader*. London 1996, s. 400.

Z kolei zwolennicy integracji europejskiej zarzucają instytucjonalnemu systemowi brytyjskiemu, że nie ewoluował, że przywódcy brytyjscy z obu najsilniejszych partii: Partii Konserwatywnej i Partii Pracy, nie dostrzegli konieczności ponownego zdefiniowania brytyjskiej tożsamości narodowej, aby stała się ona bardziej kompatybilna ze współczesną rzeczywistością cechującą się współzależnością ekonomiczną, globalizacją oraz budową wspólnej Europy[11]. Nie przedstawili jednak kontrargumentu na zarzut eurosceptyków broniący tezy, iż suwerenność parlamentarna i integracja europejska nie mogą współistnieć[12].

Były sekretarz w rządzie Margaret Thatcher, Geoffrey Howe, zastanawia się nad prawdziwym znaczeniem pojęcia suwerenności w obecnych czasach olbrzymich współzależności w tak wielu domenach: „Rodzaj absolutystycznej definicji suwerenności broniony na przykład przez Enocha Powella lub Petera Shore'a podczas debaty nad przystąpieniem do Europejskiej Wspólnoty, jak również i później, ma w sobie coś dziwnie nie-brytyjskiego. Nie jest przecież naszym zwyczajem obstawać przy nienaruszalności uzgodnień konstytucyjnych lub zasad (bez względu na to, czy będzie to dotyczyć suwerenności parlamentarnej, prerogatyw królewskich czy też integralności imperium) i bronić ich bez względu na wszystko, nie będąc gotowym do kompromisu. Bardziej charakterystyczne dla nas jest pozwolić im spontanicznie ewoluować, zgodnie z potrzebami i warunkami w danym momencie"[13]. Według Geoffreya Howe'a, suwerenność państwa w dobie współzależności oznacza jego rzeczywistą, jak największą możliwość wpływania na sytuację w świecie. Niemniej jednak Margaret Thatcher uważa, iż rząd Heatha, któremu udało się wprowadzić Wielką Brytanię do Wspólnot Europejskich, nie przywiązywał należytej wagi do kwestii suwerenności. W swoich pamiętnikach cytuje ona część *Białej Księgi* rządu Heatha: „Nie ma tutaj mowy o jakiejkolwiek erozji suwerenności narodowej: proponujemy tylko dzielenie i rozszerzanie poszczególnych suwerenności narodowych w interesie wszystkich"[14].

Tę samą opinię, co w *Białej Księdze*, przedstawił Edward Heath w Izbie Gmin: „Przynależność do EWG nie pociąga za sobą ani utraty tożsamości narodowej, ani rozpadu podstaw suwerenności"[15]. Należałoby przez to rozumieć, że nawet jeśli parlament brytyjski musi dzie-

---

[11] W. Wallace: *Foreign Policy and National Identity In the United Kingdom*. "International Affairs" 1991, No 67, s. 69.

[12] G. Radice: *Offshore, Britain and the European Idea*. London 1992.

[13] G. Howe: *Sovereignty and Interdependence*. "International Affairs" 1999, No 66.

[14] M. Thatcher: *The Path of Power*. London 1995, s. 209.

[15] *Parliamentary Debates*. Mansard 1971, No 818, L 31–47.

lić się częścią swojej władzy ze Wspólnotą Europejską, to i tak zawsze do niego będzie należało „ostatnie słowo" i może w każdej chwili zadecydować o wycofaniu Zjednoczonego Królestwa ze struktur europejskich.

William Wallace podkreśla, że różnica pomiędzy pojęciem suwerenności i autonomii polega na tym, że ta pierwsza oznacza zdolność państwa do działania zgodnie ze swoją wolą, a nie pod dyktando innego lub innych państw, podczas gdy autonomia państwa to z kolei możliwość osiągania zamierzonych celów poprzez działania unilateralne[16].

Globalizacja ekonomiczna przyczyniła się do zmiany postrzegania pojęcia autonomii niemal we wszystkich krajach współczesnego świata. Zmiany, które zaszły na tym polu, nigdy nie stanowiły problemu dla rządów brytyjskich, bez względu na to, czy były to rządy Partii Konserwatywnej czy też Partii Pracy; wręcz przeciwnie, były one przychylne zasadom otwartej gospodarki, wzrostowi międzynarodowej wymiany gospodarczej i wolnej konkurencji. Ponadto Wielka Brytania jest w jakimś stopniu zależna od Stanów Zjednoczonych, niemniej jednak ten fakt nigdy nie był przedmiotem debaty czy sprzeciwu opinii publicznej. Jest rzeczą oczywistą, że jest to zależność korzystna, niemniej jednak nie tłumaczy to obaw przed integracją z Europą, która również przynosi Wielkiej Brytanii profity.

Pojęcie suwerenności stanowi centralny element brytyjskiej kultury politycznej i integralną część dyskursu politycznego dwóch najsilniejszych partii. W rezultacie, kultura polityczna charakteryzująca się silnymi tradycjami suwerenności parlamentarnej, zasadami konstytucyjnymi i ogólnie cała historia Zjednoczonego Królestwa stanowią dużą przeszkodę na drodze do pełnej akceptacji procesu integracji europejskiej.

Można przyjąć, iż w debacie na temat instytucji w Wielkiej Brytanii pojawiają się dwa najważniejsze punkty. Po pierwsze, próba uznania, iż transfer władzy narodowej w stronę instytucji europejskich nie jest tożsamy ze wzrostem ingerencji państwa w sprawy gospodarcze i wzrostem kontroli jednostek. Przyczyna takiego postrzegania stanu rzeczy tkwi w ogólnym przekonaniu, iż Unia Europejska wkracza o wiele dalej w sprawy gospodarcze i społeczne, niż czyni to brytyjskie państwo. Po drugie, przypuszczenie bardzo realne, że przyszła Unia Europejska będzie kombinacją państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, czyli że będzie to wyjątkowa konstrukcja w historii.

[16] W. Wallace: *What Price Independence? Sovereignty and Interdependence In British Politics.* "International Affairs" 1986, No 86, s. 367.

W porównaniu do systemów federalnych Unia Europejska nie ma centralnego rządu, nie posiada też żadnej innej instytucji, która byłaby centrum i posiadała rzeczywistą władzę. Natomiast w porównaniu z instytucjami międzynarodowymi UE jest jednak systemem posiadającym rząd centralny. Należy w tym miejscu przypomnieć, że celem Wspólnot Europejskich nie było przecież nigdy stanie się kolejną organizacją międzynarodową, ale osiągnięcie takiego porozumienia niezależnych państw, które pozwoliłoby na podzielenie się swoją suwerennością w ściśle określonych domenach[17]. Podstawą ram instytucjonalnych obecnej UE jest zdolność państw członkowskich, spadkobierców różnych ideologii i tradycji kulturowych oraz politycznych, do podejmowania wspólnych decyzji. Model podejmowania decyzji na poziomie europejskim jest z kolei możliwy dzięki wspólnej dla tych państw kulturze negocjacji i tworzeniu koalicji. Zyskując na znaczeniu, zarówno polityki, jak i instytucje europejskie miały istotny wpływ na formowanie się demokratycznego systemu wspólnotowego i w konsekwencji jest to system kontynentalny, oparty w dużej mierze na koncepcjach założycieli i ich praktykach politycznych.

Fundamentem konstrukcji europejskiej jest ciągły proces „wymiany dóbr", rodzaj handlu, gdzie dajemy i otrzymujemy coś innego w zamian, gdzie nikt nie może liczyć na otrzymanie wszystkiego, czego pragnie, ale za to zawsze ma większy lub mniejszy wpływ na to, co się wokół niego dzieje. W przeciwieństwie do takiego systemu funkcjonowania, model brytyjski oferuje swoim wyborcom łatwiejszy wybór pomiędzy dwoma partiami naprzemiennie trzymającymi ster rządów, prezentującymi odmienne programy wyborcze i odmienne argumenty, które mają przekonać wyborcę. Parlamentarzyści brytyjscy obawiają się – jak można sądzić – tej odmienności w sposobie funkcjonowania[18]. To z kolei skłania do zastanowienia się nad problemem deficytu demokracji na poziomie UE. Deficyt ten z pewnością wynika w dużej mierze z braku klarowności i przejrzystości w procesie podejmowania decyzji, słabej reprezentacji politycznej i braku równowagi pomiędzy Unią a instytucjami narodowymi. Te słabe strony systemu wpływają na postrzeganie legalności, stanowionego prawa wspólnotowego, ale bardzo ważne wydaje się podkreślenie w tym miejscu, iż waga, jaką przywiązuje się do faktu legalności, jest różna w zależności od poszczególnych państw członkowskich. Jest bardzo prawdopodobne, iż Wielka Brytania postrzega model europejski jako charakteryzujący się kulturą kompromisu i koalicji, a więc w rezultacie mający

[17] E. Wistrich: *After 1992: The United States of Europe*. London 1989.
[18] M. Franklin, M. Wilke: *Britain's Future in Europe*. London 1990, s. 93.

bardzo niski poziom przejrzystości i będący narażanym na różnorakie naciski. Kwestia deficytu demokracji jest najczęściej podnoszona podczas debat dotyczących uprawnień Parlamentu Europejskiego (ale nie tylko – generalnie, zarzut ten dotyczy również pozostałych instytucji europejskich) oraz ograniczonego wpływu parlamentów narodowych na podejmowanie decyzji na poziomie wspólnotowym.

Te dwie kwestie wzbudzają wielkie zainteresowanie we wszystkich państwach członkowskich, niemniej jednak kwestia roli parlamentów narodowych wydaje się mniej istotna w niektórych z nich. Brytyjska opinia publiczna jest dość podzielona w kwestii istniejącego poziomu deficytu demokracji – część społeczeństwa jest zdania, iż jest on znaczny, podczas gdy pojawiają się również opinie, że w tej kwestii dokonały się bardzo korzystne zmiany, biorąc pod uwagę początki budowy wspólnej Europy. Można przypuszczać, iż poziom deficytu demokracji w Parlamencie Europejskim jest wyolbrzymiany przez tych, którzy dążą do wzmocnienia jego roli, jak również i przez tych, którzy uważają, iż Westminster jest tym jedynym legalnym i efektywnym. Według Michaela Franklina, Wspólnota Europejska cierpi na deficyt demokracji, ponieważ to Rada pozostaje jej główną instytucją ustanawiającą prawo na podstawie konsensów określonych przez nią samą. Ponadto deficyt ten wzrasta proporcjonalnie do rozszerzających się uprawnień Wspólnoty. Reforma instytucji jest kwestią najważniejszą spośród wszystkich innych koniecznych reform, aczkolwiek jest rzeczą oczywistą, że na tym etapie integracji niemożliwe jest zerwanie z obecnym systemem opartym na konsensie i zastąpienie go modelem czysto demokratycznym. Legalność i skuteczność pozostają najważniejszymi i podstawowymi kwestiami dla UE i należy dążyć do ich osiągnięcia[19]. Aby UE zbliżyła się do systemu bardziej demokratycznego, bez wątpienia Parlament Europejski musi mieć możliwość sprawowania kontroli nad procesem legislacyjnym. Niemniej jednak procedury współpracy i współdecydowania, choć są bardzo skomplikowane, stanowią duży krok do przodu w kwestii wzrostu znaczenia Parlamentu Europejskiego. Członek Partii Pracy, deputowany do Parlamentu Europejskiego, w swoim raporcie przyjętym przez PE 12 lipca 1990 roku, proponuje przyznać tej instytucji takie same uprawnienia ustawodawcze, jakie posiada Rada, tym samym zrównując kompetencje obu instytucji na tym polu[20].

Propozycje zawarte w raporcie zostały odrzucone zarówno przez Wielką Brytanię, jak i Francję, ale otrzymały poparcie Belgii, Niemiec

[19] Ibidem.

[20] Raport Davida Martina przyjęty przez PE 12 lipca 1990.

i Włoch oraz brytyjskiej Partii Pracy. Na słabość PE, jako instytucji mającej reprezentować społeczeństwo europejskie, wpływa również brak ujednoliconej procedury wyłaniania deputowanych do PE – różny w poszczególnych państwach członkowskich. Wielka Brytania jest tutaj jedynym krajem niestosującym głosowania proporcjonalnego. Innym czynnikiem osłabiającym efektywność Parlamentu są jego dwie siedziby: w Brukseli i w Strasburgu. Wielka Brytania od dawna już postuluje umożliwienie Parlamentowi pracy w jednym miejscu, którym byłaby Bruksela. Kompetencje Parlamentu Europejskiego niewątpliwie powinny się zwiększyć, jednak dopóki faktyczna władza ustawodawcza pozostaje w rękach Rady Unii Europejskiej, zwiększyć się powinien również wpływ parlamentów narodowych na procesy decyzyjne UE na przykład przez współpracę PE z parlamentami narodowymi. Innym możliwym rozwiązaniem mogłoby być włączenie parlamentów narodowych w proces decyzyjny Rady Unii Europejskiej. Brytyjczycy, mając na uwadze specyfikę każdego z państw członkowskich, proponują, aby rozwiązanie tej kwestii nastąpiło na poziomie narodowym, a nie na poziomie wspólnotowym. Jedna z ich propozycji polega na utworzeniu komitetu złożonego z parlamentarzystów narodowych, którzy byliby upoważnieni do przedstawiania własnego stanowiska dotyczącego projektów wspólnotowych i w pewien sposób do kontrolowania ministrów.

Kolejna propozycja również polega na powołaniu komitetu, który uczestniczyłby w pracach Rady, przedstawiając swoje opinie dotyczące projektów decyzji. Michael Franklin w swojej książce pt. *Britain's Future in Europe* uważa, iż te propozycje jeszcze bardziej komplikowałyby cały system, który jest już wystarczająco złożony. Ponadto podkreśla też, że w konsekwencji wcale nie przyczyniłoby się to do wzrostu zaangażowania parlamentów narodowych.

Pomimo trudności, jakie występują z określeniem roli parlamentów narodowych w UE, współpraca PE z parlamentami narodowymi powinna się wzmocnić, choć nie będzie to łatwe, na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie można zaobserwować duży brak zaufania pomiędzy Parlamentem Westminsterskim a brytyjskimi członkami PE. W ostatnim czasie sytuacja ta poprawiła się, choć dalej głównie parlamentarzyści narodowi z dystansem odnoszą się do swoich eurodeputowanych i z tego względu współpraca nie jest łatwa[21].

Michael Heseltine i Valery Giscard d'Estaing popierali pomysł utworzenia drugiej izby PE – senatu, który byłby złożony z repre-

[21] *The Report of the Mouse of Commons.* "The Scrutiny of European Legislation" 1989, Vol. 1.

zentantów parlamentów narodowych. Propozycja niemiecka szła w tym samym kierunku, z tą różnicą, że Niemcy proponowali, aby senat składał się z przedstawicieli regionów. Z pewnością jednak utworzenie trzeciej instytucji uczestniczącej w procesie legislacyjnym skomplikowałoby jeszcze bardziej cały proces i zagroziłoby skuteczności systemu instytucjonalnego UE, który jest drugim obok demokratyzacji zasadniczym celem Wspólnot. Pojawiła się jeszcze inna brytyjska propozycja ze strony komisarza Bruce'a Milana, która polegała na umożliwieniu parlamentarzystom narodowym spotkań z odpowiednim komitetem w Strasburgu lub Brukseli; spotkania te miałyby mieć miejsce przed obradami PE. Generalnie, Brytyjczycy opowiadają się za elastyczną formą współpracy, która byłaby efektem porozumienia i nie stanowiłaby przedmiotu reformy traktatu[22].

Rada Unii Europejskiej jest instytucją, gdzie równowaga pomiędzy wymogiem demokracji i skuteczności jest bardzo istotna. Instytucja ta podejmuje najważniejsze decyzje dla Europy, a swoją legitymację demokratyczną czerpie przede wszystkim z faktu, że składa się z ministrów rządów państw członkowskich, którzy są odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi, że realizuje procedury współdecydowania oraz obowiązek konsultacji Komitetu Społecznego, Komitetu Regionów i innych organów konsultacyjnych. Jednak taka legitymacja demokratyczna nie wydaje się wystarczająca i dlatego również należałoby zwiększyć rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, lecz w sposób, który nie zagrażałby skuteczności procesu decyzyjnego. Z kolei propozycja upublicznienia prac Rady jest interesująca, ale praktycznie niewykonalna dlatego, że proces decyzyjny jest tutaj bardzo skomplikowany, mało przejrzysty, często oparty na uzgodnieniach kuluarowych, w związku z tym jedynym możliwym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie społeczeństwa do formalnej debaty, zorganizowanej na potrzeby mediów, co w dużej mierze byłoby pozbawione sensu.

Trudności, jakie towarzyszą znalezieniu złotego środka pomiędzy skutecznością a legitymacją demokratyczną w procesie decyzyjnym, znakomicie prezentuje procedura głosowania większością kwalifikowaną. Decyzje podjęte w głosowaniu większością kwalifikowaną mają legitymację porównywalną do tej, gdzie decyzje są podejmowane jednogłośnie, pod warunkiem, że zostały podjęte przez ministrów i że państwa członkowskie zaakceptowały uprzednio taką procedurę, ratyfikując traktaty. Należy zauważyć jednak, iż jest to zgoda bardzo formalna, ponieważ w rzeczywistości trudno byłoby uzyskać akceptację

[22] "The Economist", 7 July 1990.

polityczną danego państwa dla decyzji, gdyby jego przedstawiciele głosowali przeciwko niej. Aby decyzje podejmowane kwalifikowaną większością głosów były akceptowane, muszą dotyczyć wspólnych celów nadrzędnych, co do których istnieje ogólna zgoda. Komisja oraz Parlament Europejski są tymi instytucjami, które dążą do zwiększania liczby dziedzin, gdzie decyzje byłyby podejmowane kwalifikowaną większością głosów. Brytyjska Partia Pracy opowiada się za rozszerzeniem głosowania większością kwalifikowaną na problematykę społeczną i środowiska, ponieważ zdaje sobie sprawę z tego, iż spowoduje to szybsze podejmowanie decyzji, a Rada musi być instytucją, która ma możliwość szybkiego reagowania. Doświadczenie nabyte przez Wielką Brytanię podczas walki o bardziej restryktywną politykę budżetową UE i o reformę Wspólnej Polityki Rolnej spowodowało, że w zasadzie państwo to było przychylne rozszerzaniu zakresu głosowania większością kwalifikowaną wprowadzonego przez Jednolity Akt Europejski, a Komitet Spraw Zagranicznych uznał to rozszerzenie za bardzo korzystne dla Wielkiej Brytanii[23]. Reforma ta nie stała się obiektem debaty w społeczeństwie brytyjskim i została zaakceptowana[24].

W stosunku do instytucji, jaką jest Komisja Europejska, Brytyjczycy formułują przede wszystkim zarzut zbytniej biurokracji, a kwestia sposobu nominowania Komisarzy lub zwiększenia ich demokratycznej władzy nie jest podejmowana. Postuluje się raczej zmniejszenie zasięgu kompetencji tej instytucji, co – biorąc pod uwagę stanowiska pozostałych państw członkowskich w tej kwestii – jest bardzo mało prawdopodobne.

Rozmiary Komisji wydają się wręcz za małe w porównaniu do zadań, które zostały jej przypisane. Brytyjczycy nie mieli wystarczającej liczby swoich przedstawicieli w tej instytucji[25], co z założenia nie powinno mieć znaczenia, ponieważ Komisja ma być instytucją reprezentującą interesy całej UE, a nie poszczególnych państw członkowskich. Niemniej jednak Wielka Brytania poczyniła odpowiednie kroki i w konsekwencji zwiększyła liczbę swoich przedstawicieli w Komisji. Wynika to między innymi z przekonania, iż Francja odnosi sukcesy we wspólnej Europie właśnie dzięki swojej licznej tam reprezentacji. Stanowisko rządu Johna Majora w sprawie reformy Komisji polegało na dążeniu do zmniejszenia liczby członków tej instytucji przez przyznanie największym państwom UE tylko jednego w niej repre-

[23] M. Franklin, M. Wilke: *Britain's Future in Europe...*, s. 97.
[24] P. Schnapper: *La Grande Bretagne et l'Europe*. "Presses de Science Po" 2000.
[25] M. Franklin, M. Wilke: *Britain's Future in Europe...*

zentanta, czego efektem jest zwiększenie roli mniejszych państw i na odwrót.

Wielka Brytania opowiadała się również za wprowadzeniem do systemu instytucjonalnego UE stanowiska ombudsmana w celu zapewnienia ochrony jednostkom przed ewentualnymi nadużyciami ze strony Komisji, wzorowanego na systemie skandynawskim i przejętego następnie przez pozostałe kraje z Wielką Brytanią włącznie. Wprowadzenie przez traktat z Maastricht instytucji mediatora było zgodne z dążeniami Wielkiej Brytanii. Od tej pory obywatele Unii Europejskiej mają możliwość wniesienia skargi za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego, co wzmocniło znacznie rolę tej instytucji.

Wielkiej Brytanii udało się również przekonać pozostałe państwa członkowskie do zwiększenia kontroli finansowej i kontroli systemu wydatków. Unia Europejska, a w szczególności Parlament Europejski, mogła skorzystać z doświadczenia brytyjskiego Public Accounts Committee of the House of Common i wprowadzić podobną instytucję z odpowiednimi adaptacjami.

Wprowadzenie zasady subsydiarności było bardzo pozytywnie przyjęte w Wielkiej Brytanii z następujących powodów: przede wszystkim upewniło ono eurosceptyków brytyjskich, że proces integracji europejskiej, aby osiągnąć założone cele, nie wykroczy poza niezbędne minimum, następnie, że instytucje europejskie nie będą obciążone zbyt wielką liczbą zadań, których nie mogłyby wtedy wykonywać skutecznie oraz że zasada ta uznaje w pewien sposób podział władzy w poszczególnych państwach członkowskich[26]. Zarysowuje się tutaj obraz obaw, jakie towarzyszą Wielkiej Brytanii, uczestnikowi procesu integracji europejskiej. Zasada subsydiarności jest zgodna z jej dążeniem, aby państwo pozostało zawsze tym podmiotem, którego polityka będzie pierwszorzędna i najważniejsza, i żeby to państwo decydowało o ostatecznym podziale kompetencji pomiędzy nim a Unią Europejską. Zasada subsydiarności jest więc wyartykułowaniem dążeń Wielkiej Brytanii[27].

Sekretarz Spraw Zagranicznych Wielkiej Brytanii w artykule w *Le Monde* wskazał cztery podstawowe cele, do których realizacji powinna dążyć Unia Europejska, aby być bardziej efektywna i prawowita:
- UE powinna być bardziej demokratyczna i bliższa społeczeństwu,
- instytucje unijne powinny być bardziej efektywne,
- zasada subsydiarności powinna być przestrzegana,

[26] M. Wilke, H. Wallace: *Subsidiarity Approaches to Power-sharing in the European Community*. "RIIA Discussion Paper" No 27, London 1990.

[27] Ibidem.

– wspólnota powinna pozostać otwarta pod każdym względem na resztę świata[28].

Wymienione propozycje brytyjskie są wyrazem dążenia przede wszystkim do wzmocnienia skuteczności działań Wspólnoty, która staje się jeszcze trudniejsza do osiągnięcia po rozszerzeniu o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Jest to podejście ewolucyjne, zakładające adaptację istniejących struktur do zmieniającej się rzeczywistości i odrzucające jakiekolwiek nagłe zmiany w systemie. Podejście brytyjskie charakteryzuje się w dużej mierze pragmatyzmem, w proponowanych zmianach kładzie się silniejszy nacisk na zwiększenie skuteczności niż na demokratyzację UE.

[28] „Le Monde", 23 June 1990.