

przewodniczący rady programowej / Editor

JACEK SARYUSZ-WOLSKI

rada programowa / Advisory Board

IAIN BEGG (*The London School of Economics and Political Science*) • STANISŁAW BIERNAT (*Uniwersytet Jagielloński*) • GIANNI BONVICINI (*Instituto Affari Internazionali, Rome*) • THOMAS CHRISTIANSEN (*European Institute of Public Administration, Maastricht*) • CHRISTIAN FRANCK (*Trans European Policy Studies Association, Brussels*) • ANDRZEJ HARASIMOWICZ (*Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*) • ANDRÁS INOTAI (*Institute for World Economics, Budapest*) • HELMUT JUROS (*Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego*) • JERZY KŁOCZOWSKI (*Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin*) • JĘDRZEJ KRAKOWSKI (*Uniwersytet Śląski*) • FRIIS LYKKE (*Confederation of Danish Industries, Copenhagen*) • JÖRG MONAR (*Sussex European Institute*) • ALFRED PIJPPERS (*The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael*) • JEAN-LOUIS QUERMONNE (*Institut D'Etudes Politiques, Grenoble*) • WOJCIECH ROSZKOWSKI (*Posel Parlamentu Europejskiego, Collegium Civitas*) • PAWEŁ SAMECKI (*Narodowy Bank Polski*) • JO SHAW (*The University of Edinburgh*) • KAZIMIERZ SOBOTKA (*Instytut Europejski w Łodzi*) • RENATA STAWARSKA (*Akademia Ekonomiczna w Poznaniu*) • ALEXANDER STUBB (*Posel Parlamentu Europejskiego*) • JOSE TORREBLANCA (*Elcano Royal Institute for International Affairs*) • LOUKAS TSOUKALIS (*Helenic Foundation for European and Foreign Policy*) • ÁLVARO VASCONCELOS (*The Institute for Strategic and International Studies, Lisbon*) • WILLIAM WALLACE (*The London School of Economics and Political Science*) • WERNER WEIDENFELD (*Center for Applied Policy Research*) • JOSEPH WEILER (*New York University School of Law*) • WOLFGANG WESSELS (*University of Cologne*) • EDMUND WNUK-LIPIŃSKI (*Collegium Civitas*) • ANNA ZIELIŃSKA-GŁĘBOCKA (*Uniwersytet Gdański*)

redaktor naczelny / Executive Editor

MAREK A. CICHOCKI

zespół redakcyjny / Editorial Team

ARTUR GRUSZCZAK • MAREK KOZAK • OLAF OSICA • KAROL RECZKIN
MACIEJ SZPUNAR • RAFAŁ TRZASKOWSKI • PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI vel GRAJEWSKI

sekretarz redakcji / Editorial Coordinator

KAROLINA CZERWIŃSKA

wydawca / Edited by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
UL. NOWOURSYNOWSKA 84, 02-797 WARSZAWA
nowaeuropa@natolin.edu.pl, www.natolin.edu.pl
ISSN 1734-3828, NAKŁAD: 1500 EGZ.

druk i dystrybucja / Publisher

OŚRODEK MYŚLI POLITYCZNEJ
SKR. POCZT. 322, 30-960 KRAKÓW 1, TEL. 48 12 632 33 62
www.omp.org.pl, omp@omp.org.pl

Na okładce wykorzystano mapę *Europa secundum Legitimas Proiectiorus, stereographicae regulas*, Norymberga 1743 pochodzącą ze zbiorów specjalnych Biblioteki Narodowej.

JACEK SARYUSZ-WOLSKI



PROCES REFORMOWANIA INSTYTUCJI WSPÓLNOTOWYCH TRWA nieprzerwanie od połowy lat 80. Instytucje te zmieniają się na naszych oczach. Nie chodzi tylko o zmiany traktatowe, ale również o zmiany będące wynikiem przystosowywania się głównych aktorów UE do nowej rzeczywistości. W pierwszym numerze „Nowej Europy” (1(1)/2005) zajęliśmy się kwestiami, które nurtują obecnie wielu specjalistów od integracji europejskiej – procesem konstytucjonalizacji i oceną projektu traktatu konstytucyjnego. Tym razem chcielibyśmy przyjrzeć się organicznej adaptacji, której podlegają instytucje dostosowujące się do nowych wyzwań – czy to w codziennym procesie decyzyjnym, dzięki porozumieniom międzyinstytucjonalnym i zmianom wprowadzanym w regulaminie funkcjonowania, czy też na podstawie nieformalnych zmian w regułach postępowania.

Najbardziej interesuje nas to, w jaki sposób instytucje przystosowały się do poszerzenia Unii Europejskiej. Jest jeszcze za wcześnie na jednoznaczną odpowiedź, mimo to zwróciliśmy się z takim pytaniem do kilku osób, które obserwują z bliska najważniejsze unijne instytucje, prosząc, by spróbowały udzielić nam choćby odpowiedzi wstępnej. Wieloletni pracownik sekretariatu Rady i uczestnik Konwentu, Guy Milton, dzieli się swoim spostrzeżeniami na temat Rady; brytyjski deputowany z partii liberalnej, Andrew Duff, ze swej perspektywy ocenia zmiany zachodzące w Parlamencie Europejskim; natomiast Carolyn Ban z Uniwersytetu w Pittsburgu, która prowadzi badania dotyczące Komisji Europejskiej, zgodziła się przedstawić nam wstępne wnioski na

temat zachodzącego w ramach tej instytucji procesu przystosowania do rozszerzenia UE.

Jako poseł do Parlamentu Europejskiego obserwuję na bieżąco sposób, w jaki Parlament dostosowuje się do wyzwań wynikających z rozszerzenia UE. Mimo że dopiero uczymy się skutecznego oddziaływania na politykę Unii Europejskiej, już dziś możemy zauważyć istotne zmiany w podejściu Parlamentu do niektórych zagadnień politycznych. W polityce budżetowej udało się utrzymać znaczenie spójności (solidarności finansowej) jako podstawowej zasady, której powinien podlegać proces konstruowania unijnych wydatków. W ramach jednolitego rynku nowe państwa członkowskie wzmocniły koalicję sprzeciwiającą się wszelkim tendencjom protekcyjnym. W obszarze polityki zagranicznej nakłaniamy naszych partnerów do przyjęcia bardziej asertywnej postawy względem Rosji, upominamy się o prawa człowieka na Białorusi, Kubie czy w Azji Centralnej, zabiegamy o odważniejsze stanowisko Parlamentu w kwestii europejskich aspiracji Ukrainy, jak również namawiamy do priorytetowego traktowania kwestii bezpieczeństwa energetycznego.

Nasze zainteresowania nie ograniczają się tylko do tego, jak rozszerzenie UE wpłynie na unijne instytucje. W najnowszym numerze „Nowej Europy” szczegółowo przyglądamy się dzisiejszemu ich funkcjonowaniu. Zespół pod przewodnictwem Helen Wallace, przeprowadzając dogłębne badania dotyczące głosowania w Radzie, dotarł do danych, które jeszcze niedawno nie były tak łatwo dostępne. Z kolei Jonas Tallberg na podstawie wielu bezpośrednich wywiadów z czołowymi europejskimi politykami próbuje odpowiedzieć na pytanie, z czego wynika potencjał państw członkowskich w Radzie Europejskiej. Virgine Mamadou oraz Tapio Raunio badają wpływy frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu rozdzielania stanowisk i rozdysponowywania sprawozdań dotyczących najważniejszych unijnych aktów ustawodawczych.

Niniejszy numer stawia także ważne pytania dotyczące przyszłości. Andreas Maurer przeprowadza analizę funkcjonowania Rady po posze-

rzeniu i zastawia się, w jaki sposób instytucja ta będzie ewoluować po wprowadzeniu w życie kolejnych zmian traktatowych. John Peterson opisuje wyzwania, z którymi musi zmierzyć się nowa Komisja Europejska pod przewodnictwem José Manuela Barroso, a Tomasz Grosse zajmuje się wciąż aktualnym problemem legitymizacji demokratycznej. W obecnym numerze publikujemy również historyczny tekst byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej, Waltera Hallsteina, w którym opisuje on funkcjonowanie wspólnotowych instytucji w latach 70. i zastanawia się na tym, w jaki sposób powinny się zmieniać. Interesujące jest to, że w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego większość postulatów Hallsteina została zrealizowana.

Przy analizie funkcjonowania unijnych instytucji problemem, który nas najbardziej interesuje, jest ewolucja relacji między Radą, Komisją i Parlamentem. Czy rzeczywiście, jak to zwykle się twierdzi, Komisja Europejska słabnie na rzecz Parlamentu Europejskiego? Żeby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba się przyjrzeć, w jaki sposób zmienia się najważniejsza procedura podejmowania decyzji: procedura współdecydowania. Na to pytanie, w naszej ocenie, najlepiej odpowiadają Michael Shackleton i Tapio Raunio. Jeffrey Stacey, przyglądając się dostosowaniom nieformalnym, analizuje, w jaki sposób Komisja próbuje znaleźć dla siebie miejsce między Radą i coraz bardziej asertywnym Parlamentem Europejskim.

Uwagę większości polityków i specjalistów zajmujących się dzisiaj Unią Europejską zaprzęta przyszłość traktatu konstytucyjnego. Jest to oczywiście kwestia podstawowa, gdyż kształt zmian traktatowych będzie miał wpływ na funkcjonowanie Unii w najbliższych latach, o ile nie dziesięcioleciach. Warto jednak na chwilę oderwać się od filozoficzno-ustrojowych rozważań i przyjrzeć się, w jaki sposób instytucje funkcjonują po rozszerzeniu. Czy naprawdę pogrążone są w paraliżu? A może jednak widać źródła nowej dynamiki? Z jakimi codziennymi problemami muszą się zmagać i które z nich są najbardziej palące? Jak wyglądają relacje w trójkącie instytucjonalnym i o czym one świadczą?

Jak stawić czoła problemowi demokratycznej legitymacji unijnych instytucji? Na część postawionych pytań odpowie nowy traktat, ale na pewno nie na wszystkie. Choćby dlatego, że proces reformowania unijnych instytucji jest procesem ciągłym, a większość istotnych adaptacji instytucjonalnych dokonuje się nie w blasku fleszy na konferencjach międzyrządowych, ale w drodze organicznego dostosowywania instytucji i porozumienia między nimi.

[Instytucje UE po rozszerzeniu]

GUY MILTON

21 Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na Radę

Na przestrzeni lat Rada musiała dostosowywać się do akcesji kolejnych państw do UE. Ostatnie rozszerzenie, z uwagi na rozmiar, stanowiło szczególne wyzwanie. W artykule omówiono ogólny wpływ rozszerzania UE - w szczególności jego ostatniej fazy - na Radę. Przedstawiono także posunięcia, które miały na celu zapewnienie kontynuacji efektywnego działania tej instytucji i ocenę tego, co można jeszcze w tej sprawie zrobić.

ANDREAS MAURER

30 Reforma Rady w dobie kryzysu – tworzenie elementów systemu wielu aktorów

Czy Unia Europejska może wkroczyć w XXI wiek jako pewnego rodzaju koalicja złożona *ad hoc* ze zorganizowanych partykularnych interesów, czy też powinna stać się ustrukturyzowaną organizacją reprezentującą i realizującą „interesy wspólnoty europejskiej”? Dyskusja w tej sprawie, wszczęta w ramach próby zoptymalizowania instytucjonalnych i proceduralnych podstaw UE XXL, nie powinna być uważana za przejaw przesadnego krytycyzmu pod adresem Brukseli.



FIONA HAYES-RENSHAW, WIM VAN AKEN, HELEN WALLACE

56 Kiedy i dlaczego Rada Ministrów Unii głośuje formalnie

Niniejszy artykuł ukazuje rozwój praktyki formalnego głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Analiza oparta została na danych empirycznych, obejmujących lata 1994-2004, ze szczególnym uwzględnieniem okresu 1998-2004. Dane te prezentują raczej ustabilizowany obraz sytuacji, w jakich państwa członkowskie w praktyce uciekają się do głosowania formalnego na poziomie ministerialnym w celu wyrażenia swojego sprzeciwu. Istnieje kilka możliwych interpretacji zachowań wyłaniających się z tych danych.

CAROLYN BAN

100 Wpływ rozszerzenia – dwutorowa dynamika zmian w Komisji Europejskiej

Dynamika zachodzących w Komisji zmian wynikających z rozszerzenia UE zdaje się być zróżnicowana w zależności od tego, czy dotyczy kolegium komisarzy, czy też mniej podatnego na zmiany aparatu biurokratycznego Komisji. Jaki wpływ na instytucję, jej politykę, styl zarządzania czy kulturę korporacyjną mogą mieć urzędnicy pochodzący z nowych państw członkowskich?

JOHN PETERSON

114 Obecna pozycja Komisji Europejskiej w unijnym systemie instytucjonalnym

Początek prezydentury Barroso dostarczył argumentów zarówno zwolennikom tezy o upadku Komisji, jak i jej przeciwnikom. Ogólnie rzecz biorąc, wygląda na to, że Komisja istotnie ma już swoje najlepsze lata za sobą, ale wciąż potrafi zadawać kłopot pesymistycznym prognozom. Dlaczego tak jest? Czy Komisja ulega trwałemu rozkładowi, czy też osiągnęła pewną równowagę? A może właśnie czeka ją lepsza przyszłość?

ANDREW DUFF

144 Zmiany w Parlamencie Europejskim

Zmiany, jakie zaszły w Parlamencie Europejskim po 2004 roku, nie ograniczają się wyłącznie do tych bezpośrednio związanych z rozszerzeniem – reorganizacji układu sił politycznych czy adaptacji technicznej. Wynikają one także z nowych wyzwań dotyczących działalności Parlamentu, takich jak dążenie do poprawy jakości prawodawstwa europejskiego i stopnia jego implementacji na poziomie narodowym.

VIRGINIE MAMADOUH, TAPIO RAUNIO

152 Komisje w Parlamencie Europejskim: podział wpływów, stanowisk i raportów

Niniejszy artykuł porównuje władzę komisji Parlamentu z władzą ich odpowiedników w krajowych zgromadzeniach ustawodawczych oraz bada rolę europejskich grup politycznych (frakcji) w komisjach. Analizując zasady rządzące mianowaniami, rozdawanie stanowisk i przepływ raportów wewnątrz komisji, autorzy wykazują, że delegacje partii krajowych w ramach ponadnarodowych frakcji pozostają często najważniejszymi strażnikami przy rozdziale wpływów w danej frakcji, a przywódcy grup politycznych mają ograniczone możliwości wpływu na działalność członków w ramach komisji parlamentarnych.

[Relacje międzyinstytucjonalne]

JEFFREY STACEY

179 Czy dynamika nieformalnych procesów w UE ogranicza rolę Rady? Porównanie pozycji Komisji i Parlamentu

Komisja Europejska zaangażowana jest w liczne dwustronne i trójstronne nieformalne porozumienia z Parlamentem i Radą UE. Bezpośrednio uwikłana w nieustanną grę o władzę w trójkącie instytucjonalnym, Komisja w sposób zdecydowany usiłuje wywierać wpływ na rządzenie Unią. Kto jednak – Komisja czy Parlament – zyskuje więcej na dynamice nieoficjalnych stosunków między instytucjami?

MICHAEL SHACKLETON, TAPIO RAUNIO

210 Procedura współdecydowania od momentu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu – laboratorium innowacji i zmian instytucjonalnych

Procedura współdecydowania stanowiąc płaszczyznę dla oceny relatywnych wpływów Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów dotyka również kwestii z zakresu porządku instytucjonalnego. Stanowi bowiem laboratorium umożliwiające badanie reakcji instytucji na relację wzajemnej zależności oraz analizę procesu kształtowania się nieoficjalnych norm oraz zasad kierujących postępowaniem podmiotów i ograniczających zakres dopuszczalnych zachowań.

JOANNA POPIELAWSKA

241 Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – perspektywa instytucjonalna

Artykuł przedstawia rolę Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz podległych im gremiów w formułowaniu WPZiB/EPBiO. Analiza składu, kompetencji, zadań i miejsca tych ciał na mapie instytucjonalnej UE dotyka także kwestii problematycznych relacji między nimi.

[Unia i polityka]

JONAS TALLBERG

269 Wpływ poszczególnych państw członkowskich na negocjacje w Radzie Europejskiej

Siła pozycji negocjacyjnej w Radzie Europejskiej przejawia się w rozmaitych formach. Względna siła szefów rządów i państw wynika ze strukturalnych możliwości reprezentowanych przez nich państw członkowskich, z instytucjonalnej specyfiki Rady Europejskiej jako sceny negocjacji oraz z indywidualnych cech negocjatorów. Kiedy, gdzie i jak bardzo liczą się różnice między państwami członkowskimi i jak przekładają się na ich pozycję przetargową?

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

286 Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?

Problem deficytu demokratycznego, przedstawiony jako kluczowy z punktu widzenia sukcesu projektu europejskiego, zdaje się wynikać z ogólnej filozofii rozwoju integracji. Proces pozyskiwania akceptacji społecznej dla Unii Europejskiej rozpatrywany jest w kontekście czterech wymiarów legitymizacji, w tym legitymizacji demokratycznej i technokratycznej.

[*Historia integracji*]

WALTER HALLSTEIN

321 Organy Wspólnoty

Ponieważ Wspólnota pełni funkcje skądinąd przysługujące państwom, trzeba zadać pytanie, czy istnieje rząd Wspólnoty, parlament, władze administracyjne, sądy. Jaka jest ich rola i wzajemne relacje? Poznanie odpowiedzi na te pytania, udzielanej z perspektywy końca lat 60., jest istotne dla uchwycenia szczególnego charakteru ewolucji pozycji Komisji, Rady i Parlamentu w systemie instytucjonalnym Wspólnoty.

[*Esej o Europie*]

JACEK ROSTOWSKI

338 Tożsamość i liberalizm w nowej Europie

Co to znaczy być Anglikiem i jak powinny układać się stosunki między Anglikami i nie-Anglikami mieszkającymi na wyspie? To zasadnicze pytanie eseju, postawione w kontekście problemu tożsamości i lojalności imigrantów osiadłych w Wielkiej Brytanii i tych od niedawna do niej napływających.

[*Recenzje*]

MAREK W. KOZAK

347 Droga do Unii – bilans piętnastolecia

ANDRZEJ HARASIMOWICZ, *Integracja Polski z Unią Europejską 1989–2004*, Kutno: Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie, 2005.

MARCIN WIECZOREK

350 Przyjaciele

MARCIN ZABOROWSKI, red., *Friends again? EU-US relations after the crisis*, Paryż: Institute for Security Studies, 2006.

355 [*Noty o autorach*]