

nikt nie będzie nierozważnie próbował wprowadzać unię walutową w pierwszym terminie przewidywanym na 1997 r. Stwierdzili również, że decyzje czy przejść do decydującego etapu, tj. wprowadzenia stałych kursów i rozliczeń w jednej, wspólnej walucie zapadną w 1998 r. na podstawie danych o stanie gospodarki kandydatów z 1997 r. Możliwość urzeczywistnienia unii walutowej podważają szczególnie nie spełnione przez większość państw kryteria konwergencji z wyjątkiem Luksemburga²⁵. Wątpliwości Th. Waigela co do możliwości spełnienia kryteriów konwergencji potwierdził J. Delors, twierdząc, że UE musi zostać zreformowana i to już w 1996 r.²⁶

Im bliżej konkretnych decyzji wprowadzenia unii walutowej i jednolitej eurowaluty, tym większe zdają się być wątpliwości co do powodzenia, a nawet sensu całego przedsięwzięcia. Znana jest brytyjska wstrzeźliwość motywowana względami politycznymi, a zaczynają ją popierać Dania i Irlandia. Wspólnej waluty nie akceptują też niektórzy ekonomiści, np. Neil Mackinnon z *Citibanku* nie widzi szans wprowadzenia wspólnego pieniądza w Europie Zachodniej. Twierdzi on, że system stałych kursów może się nawet okazać szkodliwy dla gospodarek zachodnioeuropejskich. Jego zdaniem „(...) wspólna waluta jest nie do pomyślenia bez jednolitej stopy procentowej, co wymagałoby ujednoczenia polityk monetarnych poszczególnych krajów, wynikających ze ścisłych więzi politycznych, których jak dotąd nie ma w Europie”²⁷. Uważa również, że wspólna waluta to pomysł biurokratów z Brukseli, którzy jednak nie mogą kontrolować rynku. Takie opinie mają być ostrzeżeniem przed szybkim i pochopnym wprowadzeniem wspólnej waluty. Zdecydowanymi zwolennikami realizowania w terminie poszczególnych etapów unii walutowej, a nawet zaostżenia kryteriów są Niemcy, chociaż np. szef największego banku w Niemczech Rolf Breuer szanse na całkowite powodzenie w unii walutowej ocenia w granicach 50%²⁸.

Chociaż proces wprowadzenia unii walutowej i wspólnej waluty wywołuje różne wątpliwości i nie przebiega w oczekiwanym tempie ma on priorytetowe znaczenie dla integrowania się państw w ramach Unii. Jest bowiem jednym z warunków unii politycznej, bez której nie osiągnie się politycznej jedności Europy.

TADEUSZ SPOREK

PARLAMENT EUROPEJSKI

Państwa będące członkami Wspólnoty Europejskiej to kraje o ustrojach demokratycznych: czy jednak Wspólnota jako twór polityczny jest w tym samym stopniu demokratyczna, co każde z jej państw członkowskich? Dlaczego tak wiele mówi się o niedostatku demokracji w przypadku Parlamentu Europejskiego, instytucji Wspólnoty Europejskiej?

²⁵ J. M. Stankiewicz, *Wspólny pieniądz Unii Europejskiej jeszcze w XX wieku*. „Nowa Europa” z 2 X 1995 oraz E. Kawecka-Wyrzykowska, *Szczyt Rady Europejskiej w Madrycie*. „Wspólnoty Europejskie” nr 12/1995.

²⁶ Zob. szerzej: J. Delors, *Die Europäische Union muß sich 1996 reformieren*. „Deutschland” nr 6/1995, ss. 14-17.

²⁷ *Zaplanować reformy*. „Rynki Zagraniczne” z 14 IX 1995.

²⁸ „International Herald Tribune” z 14 XII 1995.

Organem poprzedzającym Parlament Europejski było Zgromadzenie (lub Wspólne Zgromadzenie). To właśnie Zgromadzenie w 1962 r. przyjęło nazwę Parlamentu Europejskiego¹. Instytucje Wspólnoty Europejskiej z okresowym wyłączeniem Rady Ministrów², zaakceptowały tę zmianę i ich oficjalne akty zawierające w swym tekście zapis „konsultacja Zgromadzenia”, zmieniły go na „opinia Parlamentu Europejskiego”³.

Zgromadzenie nie posiadało uprawnień charakterystycznych dla parlamentu demokratycznego, czyli uprawnień legislacyjnych. Jednakże przyjmując nazwę Parlamentu stworzyło iluzję, że demokratyczna kontrola istnieje we Wspólnocie Europejskiej⁴.

Nazwa Parlament Europejski w brzmieniu dzisiejszym została wprowadzona przez art. 3 ust. 1 Jednolitego Aktu Europejskiego i zastąpiła w sposób formalny dotychczas występujący termin „Zgromadzenie”⁵. Przyjrzyjmy się teraz, jakie są kompetencje Parlamentu Europejskiego. Kompetencje te, czyli uprawnienia możemy podzielić na takie, które zostały nadane w drodze postanowień traktatowych i pozwalają na bezpośrednie uczestnictwo Parlamentu w procesie legislacyjnym oraz uprawnienia pośrednie, umożliwiające wpływ na decyzje oraz kierunek działania innych organów, w tym uprawnienia kontrolne.

Podstawowe uprawnienia Parlamentu zapisane w art. 137 Traktatu o utworzeniu EWG, to uprawnienia o charakterze doradczym i kontrolnym⁶. Do uprawnień bezpośrednich należy uczestnictwo Parlamentu w procesie legislacyjnym Wspólnoty. Parlament jako władza ustawodawcza powinien stanowić prawo. Rzecz w tym czy rzeczywiście posiada on wszelkie kompetencje w tej dziedzinie, a jeśli nie to kto podejmuje uchwały i stanowi prawo we Wspólnocie?

Początkowo Parlament Europejski (zwany w owym czasie Zgromadzeniem) posiadał jedynie kompetencje doradcze. Projekty uchwał przygotowywane przez Komisję (*Commission*), a następnie przedkładane Radzie Ministrów (*Council of Ministers*) oraz odpowiedniej komisji Parlamentu mogły zostać ostatecznie przyjęte przez Radę kwalifikowaną większością głosów lub jednogłośnie, stosownie do postanowień traktatowych. Stąd opinia Parlamentu nie była wiążąca w stosunku do postanowień Rady, jakkolwiek niezastosowanie się Rady do procedury konsultacyjnej mogło stać się podstawą zaskarżenia i uchylenia danej decyzji przez Trybunał Wspólnot. Na tym etapie Parlament spełniał wyłącznie funkcje doradcze, a organem decydującym była Rada

¹ Rezolucja z 30 marca 1962 r. (J. O. 1962, 1045), 20 marca 1958 r. Zgromadzenie postanowiło przyjąć nazwę Zgromadzenie Parlamentu Europejskiego *European Parliament Assembly*.

² Rada Ministrów twierdziła, iż zmiana nazwy jakiegokolwiek instytucji może być tylko zmieniona wielostronną umową międzynarodową (traktat) wprowadzającą poprawki do istniejącego traktatu, w tym przypadku do traktatu o utworzeniu EWG (J. O. 1977, C, 270/18).

³ Na przykład rozporządzenie 214/79 (J. O. X 1979, L. 35/1).

⁴ P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Community Law*. 1990, s. 17.

⁵ J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 1990 s. 70.

⁶ „The European Parliament (...) shall exercise the advisory and supervisory power”. K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w EWG*. Warszawa 1974, s. 64, określa uprawnienia Parlamentu: „Zgromadzenie posiada prawo dyskusji i kontroli (exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle)”.

Ministrów, która podejmowała ostateczne decyzje o przyjęciu lub odrzuceniu uchwały. Nasuwa się pytanie: jakie funkcje spełnia Rada, czy funkcje charakterystyczne dla wyższej Izby Parlamentu (i jej wyłącznie przypadające), czy funkcje administracyjne i polityczne? Czyje interesy są reprezentowane: czy interesy wyborców (poprzez swoich przedstawicieli w Parlamencie), czy też interesy poszczególnych państw (reprezentowane przez ich przedstawicieli w Radzie Ministrów)?⁷ Zgodnie z zapisem art. 146 Traktatu o utworzeniu EWG zmienionym przez art. 2 ust. 1 Traktatu o powołaniu Wspólnej Rady i Wspólnej Komisji Wspólnot Europejskich w brzmieniu ustalonym w Traktacie o Unii Europejskiej, w skład Rady Ministrów wchodzi po jednym przedstawiciel każdego państwa członkowskiego szczebla ministerialnego, upoważnieni do zaciągania zobowiązań w imieniu swych rządów. Jako przedstawiciele państw, członkowie Rady działają na podstawie instrukcji lub mandatów otrzymanych od swoich rządów⁸.

Mimo reguły, że konsultacja Rady Ministrów z członkami Parlamentu jest często obowiązkowa, opinie Parlamentu nie miały charakteru wiążącego dla Rady. Rada Ministrów nie tylko nie musiała uwzględniać stanowiska Parlamentu w danej sprawie, lecz nie miała nawet obowiązku wyjaśnienia przyczyn, dla których tego nie uczyniła. Pomimo swego niewiążącego charakteru opinie Parlamentu mogły jednakże stanowić narzędzie politycznego nacisku na Radę Ministrów i inne organy Wspólnoty, ponieważ są one odbiciem stanowiska określonych sił (partii) politycznych Wspólnoty⁹.

Jednolity Akt Europejski (JAE), który wszedł w życie 1 lipca 1987 r., stanowił ogromny krok naprzód jeżeli chodzi o zwiększenie kompetencji Parlamentu¹⁰. Po pierwsze, rozszerzył on zakres stosowania systemu głosowania większością głosów przy podejmowaniu uchwał w Radzie Ministrów, a po drugie, zwiększył rolę Parlamentu w procesie stanowienia prawa, wprowadzając w art. 7 procedurę współpracy (*coopération procedure*)¹¹.

Jednolity Akt Europejski, wprowadzając zmiany do Traktatu o utworzeniu EWG zwiększył rolę Parlamentu Europejskiego, głównie w zakresie legislacji. Przykładowo art. 8 i 9 JAE regulują kwestię przystąpienia do Wspólnoty nowych państw oraz zawierania przez Wspólnotę umów o stowarzyszeniu. W obu przypadkach Rada może podjąć decyzję wyłącznie po uzyskaniu zgody Parlamentu, podejmowanej absolutną większością głosów wszystkich członków Parlamentu¹².

⁷ P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, s. 18. 20 września 1976 r. Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia w wyborach bezpośrednich został przyjęty przez przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Ministrów. Do czerwca 1979 r., roku pierwszych bezpośrednich wyborów parlamentarnych, przedstawiciele do Parlamentu byli desygnowani przez parlamenty narodowe spośród swoich członków, zgodnie z procedurą obowiązującą w każdym z państw członkowskich.

⁸ P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, s. 18.

⁹ K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęwanie decyzji...*, s. 66.

¹⁰ P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, s. 13.

¹¹ J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, s. 65.

¹² Art. 8 JAE zmienia art. 237 Traktatu o utworzeniu EWG – przystąpienie nowych członków, art. 9 JAE zmienia art. 238 Traktatu o utworzeniu EWG – dotyczący zawierania umów o stowarzyszeniu.

JAE rozszerza jednocześnie liczbę przypadków, w których przed podjęciem decyzji przez Radę wymagana jest konsultacja Parlamentu. Przewiduje bowiem konsultacje Parlamentu we wszystkich ważnych sprawach, na przykład dotyczących poszczególnych polityk Wspólnoty¹³. Procedura współpracy, czyli kooperacji (będąca najważniejszą nowelizacją zwiększającą kompetencje Parlamentu) dotyczy wyłącznie decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów; spraw głównie z zakresu funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz dziedzin nowo wprowadzonych¹⁴. Powyższa procedura polega na tym, iż obrady (jednocześnie w Parlamencie i Radzie) nad wnioskiem Komisji przebiegają w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie odpowiada stosowanej dotychczas procedurze – procedurze konsultacyjnej (decyzje podejmuje Rada na wniosek Komisji, po zasięgnięciu opinii Parlamentu). W tym przypadku decyzja Rady nie ma charakteru ostatecznego, lecz jest to tzw. wspólne stanowisko, przekazywane następnie do Parlamentu wraz z opinią Komisji. W trzy miesiące Parlament może zatwierdzić wspólne stanowisko, zaproponować zmiany lub odrzucić wspólne stanowisko. Jeżeli w tym czasie (termin ten może być ewentualnie przedłużony o jeden miesiąc) Parlament zatwierdził wspólne stanowisko lub nie wypowiedział się w tej sprawie – Rada podejmuje ostateczną decyzję kwalifikowaną większością głosów. W przypadku gdy Parlament odrzuci wspólne stanowisko, Rada może podjąć ostateczną decyzję podczas drugiego czytania, lecz tylko jednogłośnie. Natomiast gdy Parlament zaproponuje wprowadzenie zmian we wspólnym stanowisku, stają się one przedmiotem ponownych obrad Komisji w terminie miesięcznym. Jeżeli wprowadzone zmiany są aprobowane przez Komisję, Rada podejmuje ostateczną decyzję kwalifikowaną większością głosów, natomiast w przypadku odrzucenia zmian decyzja podejmowana jest jednogłośnie. Jeżeli w terminie trzech miesięcy (termin ten może być przedłużony o jeden miesiąc) Rada nie podejmie decyzji, wniosek uważa się za odrzucony, a postępowanie za zamknięte¹⁵.

¹³ J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, s. 71; Art. 4 JAE zmienia art. 32d Traktatu o utworzeniu EWWiS, dotyczący powołania sądu pierwszej instancji przy Trybunale Sprawiedliwości, art. 11 JAE zmienia art. 168a Traktatu o utworzeniu EWG, jw., art. 26 JAE zmienia art. 140a Traktatu o utworzeniu Euratomu, jw., art. 10 JAE zmienia art. 145 Traktatu o utworzeniu EWG – dotyczący kompetencji wykonawczych Komisji, art. 17 JAE zmienia art. 99 Traktatu o utworzeniu EWG – dotyczący harmonizacji przepisów w sprawach podatkowych, art. 23 JAE wprowadza art. 130d do Traktatu o utworzeniu EWG – dotyczący zmian w zasadach działalności Funduszy Strukturalnych, art. 24 JAE wprowadza art. 130q do Traktatu o utworzeniu EWG – dotyczący ustalenia „programów ramowych” i „wspólnych przedsięwzięć” w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, art. 25 JAE wprowadza art. 130s do Traktatu o utworzeniu EWG – dotyczący decyzji w sprawie ochrony środowiska.

¹⁴ J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, s. 72; Art. 6 JAE wprowadza procedurę współpracy w następujących artykułach Traktatu o utworzeniu EWG: art. 7, art. 49, art. 54 ust. 2, art. 56 ust. 2, art. 57, art. 100a, art. 100b, dotyczących harmonizacji przepisów prawnych, niezbędnych do stworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego; art. 118a – dotyczący środowiska pracy oraz bezpieczeństwa i zdrowia pracowników; art. 130e – dotyczący Funduszu Rozwoju Regionalnego; art. 130q ust. 2 – dotyczący realizacji programów ramowych w dziedzinie badań i technologii.

¹⁵ Art. 7 JAE; J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski...*, s. 151.

Procedura współpracy czy też kooperacji zwiększyła rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym, lecz nie oznacza to, iż Parlament uzyskał uprawnienia współdecydowania w stanowieniu prawa Wspólnoty. To Rada Ministrów nadal ma głos decydujący i ona stanowi prawo.

Z opóźnieniem i licznymi zastrzeżeniami wszedł w życie z dniem 1 listopada 1993 r. Traktat z Maastricht (podpisany 7 lutego 1992 r.), który ustanawia Unię Europejską. Warto zastanowić się jakie ma on znaczenie z punktu widzenia uprawnień Parlamentu Europejskiego.

Traktat z Maastricht zmienił diametralnie proces decyzyjny w ramach Wspólnoty. Wzmocnił on zdecydowanie pozycję Parlamentu Europejskiego, ponieważ przyznał mu ostateczny głos w procesie legislacyjnym Wspólnoty. To Parlament posiada ostateczne prawo weta wobec aktów prawnych zgłoszonych przez Radę¹⁶.

Jedną z najbardziej znaczących zmian zawartych w Traktacie z Maastricht, było wprowadzenie nowej procedury legislacyjnej, procedury współdecyzji. Zawiera ona trzy zasadnicze zmiany, które wykraczają poza procedurę współpracy.

Pierwszą i najpoważniejszą jest postanowienie, że jeśli podczas drugiego czytania Rada nie zaakceptuje wszystkich zmian przedłożonych przez Parlament, tekst jest kierowany do Komitetu, w którego skład wchodzi członkowie Rady i tylu samo przedstawicieli Parlamentu. Komitet, w którego obradach Komisja może brać udział, ma trzy miesiące na wynegocjowanie kompromisu, który później ma być zaaprobowany przez obie strony. Porozumienie zostaje osiągnięte kwalifikowaną większością głosów przedstawicieli Rady (nawet jeśli Komisja wniesie sprzeciw) i zwykłą większością głosów przedstawicieli Parlamentu. Jeśli Komitet Koncyliacyjny (pojedynczy) nie osiągnie porozumienia, Rada może przyjąć jednostronnie akt, który stanie się obowiązującym prawem, chyba że Parlament odrzuci go absolutną większością głosów w ciągu sześciu tygodni¹⁷. Prawo Parlamentu do powiedzenia „nie” daje mu pozycję przetargową, której brakowało, jeżeli weźmie się pod uwagę ustawodawstwo Wspólnoty.

Drugą zmianę stanowi prawo Parlamentu do odrzucenia tekstu podczas drugiego czytania. Jeżeli w procedurze współpracy Rada dysponowała terminem trzymiesięcznym, aby jednomyślnie przegłosować decyzje Parlamentu, to w procedurze współdecyzyjnej odrzucenie projektu ustawy przez Parlament jest nieodwołalne¹⁸.

Trzecia zmiana dotyczy drugiego czytania na forum Rady Ministrów. W procedurze współpracy wszelkie zmiany wprowadzone przez Parlament (podczas drugiego czytania), które są równocześnie akceptowane przez Komisję, są włączone do propozycji Komisji. Mogą być one odrzucone przez Radę (wymagana jest tutaj jednogłośnieść). Kwalifikowana większość jest natomiast wystarczająca, aby zatwierdzić tekst jako całość (zmiany nie zaakceptowane przez Komisję wymagają jednogłośnieści). W ramach procedury współdecydowania, zmiany Parlamentu zaproponowane podczas drugiego czytania nie są włączone do poddawanej rewizji propozycji Komisji, ale są przedkładane

¹⁶ Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej, art. 189b.

¹⁷ F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *The European Parliament*. London 1992, s. 191.

¹⁸ *Ibidem*, s. 192.

indywidualnie Radzie, gdzie kwalifikowana większość jest wymagana, aby je przyjąć (w przypadku akceptacji przez Komisję, w innym przypadku wymagana jest jednomyślność)¹⁹.

W związku z postępowaniem pojednawczym (wprowadzonym przez Traktat z Maastricht w ramach procedury współdecydowania), należy dodać, że podobne postępowanie istniało już wcześniej w ramach wewnętrznego porozumienia pomiędzy instytucjami Wspólnoty. Procedura koncyliacyjna, czyli postępowanie pojednawcze, wprowadzone zostało w 1977 r. dla podniesienia rangi opinii Parlamentu. Była ona używana w przypadku, gdy Rada odchodziła od opinii udzielonych przez Parlament. Procedura ta uległa instytucjonalizacji na mocy Wspólnej Deklaracji Parlamentu, Rady i Komisji²⁰. *Ratio legis* powyższej procedury było, aby Parlament mógł bardziej efektywnie uczestniczyć w postępowaniu przygotowawczym i stanowiącym akty o ogólnym zastosowaniu.

Zasięg stosowania procedury współdecydowania jest ograniczony. Obejmuje on większość przypadków, gdzie stosowana jest procedura współpracy oraz kilka nowych dziedzin. Stosowana będzie w większości postanowień dotyczących rynku wewnętrznego, zdrowia publicznego, ochrony konsumenta, edukacji i kultury, uznawania dyplomów i kwalifikacji, swobodnego przemieszczania się pracowników, ramowego programu dotyczącego badań i technologii oraz sieci transeuropejskiej w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki²¹.

Oprócz bezpośredniego współuczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, Parlament sprawuje również funkcje kontrolne nad działalnością Komisji. Funkcje te sprawowane są poprzez:

- 1) system interpelacji i pytań ustnych lub pisemnych stawianych Komisji przez Parlament jako całość, bądź przez poszczególnych jego członków;
- 2) coroczną dyskusję nad Sprawozdaniem Generalnym z działalności Wspólnoty, przedkładanym Parlamentowi przez Komisję;
- 3) wyrażanie *votum* nieufności dla Komisji.

Prawo skierowania zapytania do Komisji posiada każdy członek Parlamentu. Pytania mogą być zarówno pisemne, jak i ustne. Od stycznia 1973 r.

¹⁹ *Ibidem*, s. 193.

²⁰ P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, s. 22, (J. O. 1975, C, 90/1).

²¹ *Ibidem.*, s. 204; W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumka, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*. Warszawa 1994. Procedura współdecydowania ma zastosowanie w następujących artykułach zawartych w Traktacie z Maastricht: art. 49 – swobodne przemieszczanie się pracowników, art. 54 – prawo prowadzenia działalności gospodarczej, art. 56 – regulacje dotyczące cudzoziemców, art. 57 ust. 1 – wzajemne uznanie dyplomów, art. 57 ust. 2 – postanowienia dotyczące osób pracujących na własny rachunek, art. 66, usługi, art. 100a – ujednoczenie przepisów prawnych, ujednoczenie dotyczące przepisów rynku wewnętrznego, art. 100b – wzajemne uznanie przepisów prawnych dotyczących rynku wewnętrznego, art. 126 ust. 4 – , edukacja (działania pobudzające), art. 129d – wytyczne dotyczące powiązań transeuropejskich (sieci transeuropejskiej w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki), art. 129 ust. 4 – działania zmierzające do zwiększenia ochrony zdrowia publicznego, art. 128 ust. 5 – działania aktywizujące w dziedzinie kultury, art. 129a ust. 2 – ochrona konsumenta, art. 130i – wieloletni program ramowy w dziedzinie badań i technologii, art. 130 ust. 3 – programy ochrony środowiska.

wprowadzono „godzinę pytań”, która ma miejsce raz w miesiącu. Zapytanie pisemne kierowane jest odpowiednio wcześniej, przed posiedzeniem Komisji, tak aby miała ona czas na przygotowanie odpowiedzi. Inną kategorią jest zapytanie ustne z możliwością dyskusji nad udzieloną odpowiedzią (jeżeli frakcja lub co najmniej pięciu deputowanych uzna odpowiedź za niewystarczającą i zażąda debaty nad nią w ramach tzw. godziny pytań)²².

Znaczenie kontrolne powyższego instrumentu jest znikome. Spełnia on przede wszystkim funkcję informacyjną oraz stanowi podstawę dialogu międzyinstytucjonalnego. Parlament otrzymuje regularnie sprawozdania z działalności Komisji, jednakowoż nie posiada żadnych uprawnień do jej korygowania.

Kolejnym środkiem kontroli jest debata nad rocznym sprawozdaniem z działalności Komisji²³. I tutaj, podobnie jak w opisanym wyżej przypadku, znaczenie tegoż instrumentu kontroli jest minimalne. Parlament dokonuje oceny działalności Komisji w formie rezolucji, w której wskazuje na nieprawidłowości i postuluje środki ich korygowania. Są to wyłącznie zalecenia, które nie obligują Komisji w żadnym przypadku.

Wydaje się, że największy wpływ na działalność Komisji mają uprawnienia kontrolne Parlamentu w postaci wyrażania *votum* nieufności. *Votum* nieufności jest wnoszone pisemnie przez frakcje lub co najmniej 1/10 ogólnej liczby deputowanych. Parlament może większością 2/3 głosów, przy obecności większości deputowanych, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwalić *votum* nieufności dla Komisji, która wówczas przestaje *en bloc* pełnić swe funkcje (art. 144 Układu o utworzeniu EWG). *Votum* nieufności dotyczy Komisji jako całości i nie może być kierowane pod adresem poszczególnych jej członków. Rządy krajów członkowskich nie są skrępowane wyborem kandydatów do Komisji (równie dobrze ponownie mogą być wybrani ci sami członkowie). Do traktatu z Maastricht Parlament nie miał żadnego wpływu na obsadzanie nowego składu Komisji, czyli nie posiadał prawa inwestytury. Obecnie Parlament uzyskał prawo zatwierdzania nowo powoływanej Komisji, z czego skorzystał po raz pierwszy na początku 1995 r.

Uprawnienia kontrolne Parlamentu wykonywane są głównie w stosunku do Komisji, jako organu wykonawczego. Organ, w którego gestii znajduje się wyłącznie prawo podejmowania uchwał, czyli Rada Ministrów, był formalnie wyłączony spod kontroli Parlamentu. Rada może wysłuchać Parlamentu, lecz jest to uzależnione od jej wyrażonej zgody²⁴.

W systemie finansowym Wspólnot Europejskich, Parlament w zakresie uprawnień budżetowych ograniczony był wyłącznie do funkcji doradczych. Wzrost kompetencji Parlamentu nastąpił od konferencji szefów państw i rządów mającej miejsce w grudniu 1969 r., a także uchwały Rady Ministrów z 22 kwietnia 1970 r. o zmianie niektórych przepisów budżetowych dla traktatu o utworzeniu Wspólnot Europejskich i traktatu o powołaniu wspólnej Rady i wspólnej Komisji Wspólnot Europejskich²⁵.

²² J. Galster, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*. Warszawa-Poznań-Toruń 1987, s. 66.

²³ *Ibidem*, s. 66.

²⁴ *Ibidem*, s. 68.

²⁵ *Ibidem*, s. 57; Art. 203 Traktatu o utworzeniu EWG, art. 177 Traktatu o utworzeniu Euratomu, art. 78 Traktatu o utworzeniu EWWiS.

Komisja Wspólnot Europejskich opracowuje wstępny projekt budżetu, który następnie przedkłada Radzie Ministrów. Ta ostatnia decyduje o przyjęciu powyższego projektu kwalifikowaną większością głosów i kieruje go do Parlamentu. Jeżeli Parlament w ciągu 45 dni nie zajmuje żadnego stanowiska wobec przedłożonego projektu to nabiera on mocy obowiązującej. W tym czasie Parlament może zwykłą większością głosów zatwierdzić projekt budżetu, a kwalifikowaną większością głosów, przy bezwzględnej większości deputowanych może zmienić wysokość wydatków, ewentualnie zaproponować Radzie wprowadzenie zmian. Jeżeli chodzi o wydatki nieobligatoryjne wymagana jest zwykła większość głosów deputowanych, natomiast jeżeli chodzi o propozycje zmian wydatków obligatoryjnych wymagana jest większość absolutna. Jeżeli w ciągu 15 dni Rada nie zgłosi sprzeciwu lub wyrazi zgodę kwalifikowaną większością głosów proponowane zmiany stają się obowiązujące. Natomiast gdy Rada odrzuci zmiany proponowane przez Parlament, a chodzi o wydatki nieobligatoryjne, Parlament może w ciągu 15 dni większością 3/5 głosów, proponowane przez siebie zmiany utrzymać w mocy. W przypadku wydatków obligatoryjnych, Parlament nie może dokonywać żadnych zmian. W końcowej fazie podczas drugiego czytania Parlament zajmuje stanowisko wobec propozycji zmian przedstawionych przez Radę i ostatecznie zatwierdza nieobligatoryjne wydatki Wspólnoty. Po przeprowadzeniu głosowania budżet zostaje zatwierdzony i staje się aktem prawnym²⁶.

Parlament ma ostateczne słowo w dziedzinie wydatków nieobligatoryjnych, jednakże w ramach maksymalnej stopy procentowej ustalonej przez Komisję (art. 203 Układu o utworzeniu EWG). Wydatki fakultatywne są na poziomie 15-20 % całości wydatków. To Rada decyduje o kształcie budżetu, a Parlament zatwierdza decyzje podjęte przez Radę.

Od 1 czerwca 1977 r., tzn. wejścia w życie drugiego Układu o prawie finansowym, wprowadzona została kontrola wewnętrzna i zewnętrzna wykonania budżetu. Zadaniem Parlamentu jest udzielenie Komisji Wspólnot absolutorium z wykonania budżetu. Decyzja o udzieleniu absolutorium przez Parlament dla Komisji nie jest *de facto* decyzją Parlamentu. Parlament działa na polecenie Rady, która kwalifikowaną większością głosów zatwierdza absolutorium²⁷.

1 lipca 1988 r. weszło w życie tzw. Porozumienie Międzyinstytucjonalne (*Interinstitutional Agreement*), które nałożyło dyscyplinę budżetową, co w rezultacie doprowadziło do ograniczenia uprawnień Parlamentu w tej dziedzinie²⁸.

Uprawnienia Parlamentu są znacznie ograniczone w sferze budżetowej. Parlament jest ostatnią instancją w dziedzinie wydatków fakultatywnych, będąc jednakże w swych działaniach ograniczonym maksymalną możliwą stopą wzrostu wydatków. Jego funkcje kontrolne w stosunku do Komisji są również ograniczone, gdyż decyzja o udzieleniu absolutorium podejmowana jest przez Radę, a zadaniem Parlamentu jest wyłącznie zatwierdzanie wcześniej podjętej decyzji, z którą nie zawsze musi się on zgadzać.

Parlament poza uprawnieniami traktatowymi posiada również uprawnienia pozatraktatowe. Są to międzyinstytucjonalne postępowania porozumiewawcze

²⁶ J. Galster, *Pozycja Parlamentu Europejskiego...*, s. 58; P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, ss. 27-28.

²⁷ J. Galster, *op. cit.*, s. 63.

²⁸ P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, s. 29, (J. O. 1988, L. 185).

(wszelkie próby nawiązania dialogu między organami Wspólnot), mające postać postępowań spornych, konsultacji, umów nieformalnych, w wyniku czego nastąpić może uzgodnienie stanowisk oraz podjęcie wspólnej decyzji²⁹.

Parlament Europejski odgrywał pewną rolę w ramach tzw. Europejskiej Współpracy Politycznej. Podstawę powyższej współpracy stanowiły postanowienia art. 11 oraz art. 30 ust. 4 JAE. Parlament był i jest nadal regularnie informowany o kluczowych kwestiach polityki zagranicznej Wspólnoty. Polityka ta jest według traktatu z Maastricht jednym z filarów Unii Europejskiej.

Więź kooperacyjna pomiędzy Radą Ministrów a Parlamentem znajduje swój wyraz w postaci politycznego partnerstwa w prowadzonym przez nie dialogu. Raz w roku mają na forum parlamentarnym miejsce tzw. kolokwia z udziałem Parlamentu i Rady, które odbywają się przy współudziale Komisji. Podczas nich dyskutowane są aktualne problemy polityczne. Przedstawiciel Rady Ministrów składa Parlamentowi trzy razy w roku ustny raport z działalności Rady, a jej przewodniczący zdaje sprawozdanie z przebiegu każdego spotkania Rady Europejskiej³⁰. W czasie każdego półroczia prezentowany jest Parlamentowi program nowego przewodniczącego Rady Ministrów. Na koniec trwającej sześć miesięcy kadencji ustępujący przewodniczący Rady składa przed Parlamentem sprawozdanie za czas kadencji³¹.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia przyznać trzeba, że Parlament Europejski nie cieszy się pełnią suwerenności. Głos Parlamentu we wszystkich sprawach, w których posiada on kompetencje nie jest głosem przesądzającym o uchwaleniu aktu prawnego. To Rada Ministrów przesądza ostatecznie o przyjęciu uchwały. Sytuacja ta uległa nieznaczącej zmianie na korzyść Parlamentu po wejściu w życie traktatu z Maastricht. Zgodnie z jego postanowieniami Parlament uzyskał uprawnienia umożliwiające zastosowanie prawa weta, które powoduje odrzucenie uchwały. W rzeczywistości uprawnienia Parlamentu sprowadzają się do zatwierdzenia uchwał wnoszonych przez Radę Ministrów. Parlament, który posiada własną tożsamość i niezależność ustawodawczą i jest wyraźnie oddzielony od władzy wykonawczej poszukuje płaszczyzn wzajemnej współpracy z tą ostatnią.

DANUTA KABAT

²⁹ J. Galster, *Pozycja Parlamentu Europejskiego...*, s. 73.

³⁰ W skład Rady Europejskiej, która zbiera się trzy razy do roku wchodzi: szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Wspólnot.

³¹ P.S.R.F. Mathijsen, *op. cit.*, s. 24.