

[*Historia integracji*]

„*Who run this country?*” (Kto rządzi w tym kraju?) – pyta amerykański obserwator, jeśli chce się dowiedzieć, czyja wola w danej społeczności naprawdę się liczy. Jest to też jedno z zagadnień konstytucyjnych naszej Wspólnoty – kwestia jej organizacji. Jakie są organy Wspólnoty? Ponieważ Wspólnota pełni funkcje skądinąd przysługujące państwu, trzeba zadać pytanie: czy istnieje rząd Wspólnoty, parlament, władze administracyjne, sądy?

WALTER HALLSTEIN

Organy Wspólnoty

JAKA JEST ICH ROLA, JAK MAJĄ SIĘ WZAJEM DO SIEBIE? CZY istnieją urzędnicy europejscy? Jakie mają kompetencje? Ponieważ do Wspólnoty należy wiele państw, trzeba spytać: czy jakąś rolę odgrywają dyplomaci? Czy fachowcy mają coś do powiedzenia? Słyszycie o „technokratach” – co to znaczy? Jaki wpływ na poczynania Wspólnoty mają państwa członkowskie, ich rządy, parlamenty, administracje? A w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec: czy landy mają jakiś wpływ na rozwój integracji? A co z obywatelami? W państwach obywatele mogą się zrzekać, aby skuteczniej bronić swoich interesów, istnieją związki zawodowe, zrzeszenia gospodarcze: czy podobne zrzeszenia istnieją we Wspólnocie i czy mogą uzyskać realny wpływ? Czy zadbano

o należyłą jawność procesu podejmowania decyzji? Na wszystkie te pytania odpowiedzieć musi nasze prawo konstytucyjne i – co nie mniej ważne – konstytucyjna rzeczywistość.

Konstytucyjne organy Wspólnoty to Trybunał Europejski, Parlament, Rada, Komisja. Tak wygląda „protokolarna” hierarchia; w najmocniejszych demokracjach Sędzia Najwyższy zajmuje pierwsze miejsce po głowie państwa. Tu będziemy posuwali się w odwrotnej kolejności: w porządku działania.

Spośród wymienionych organów Trybunał i Parlament od początku wspólne były trzem Wspólnotom, natomiast Rada i „egzekutywa” istnieją dopiero od lipca 1967 r. Tymczasem Rada Wspólnot Europejskich zastąpiła Radę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Euratomu. Jednocześnie Komisja Wspólnot Europejskich zajęła miejsce Wysokiej Władzy EWWiS oraz Komisji EWG i Euratomu. Wszystkie trzy Wspólnoty mają zatem obecnie tę samą strukturę instytucjonalną. Fuzja władz wykonawczych jest pierwszym krokiem do połączenia wszystkich trzech Wspólnot w jedną Wspólnotę Europejską. Jako następny krok przewiduje się fuzję traktatu paryskiego (EWWiS) i traktatów rzymskich (EWG, Euratom) w traktat Wspólnoty.

KOMISJA

Inicjatorem wszelkich działań jest Komisja. To najbardziej oryginalny element struktury Wspólnoty, nie mający bezpośrednich wzorów w przeszłości. Funkcją Komisji jest reprezentować interes Wspólnoty jako takiej w stosunkach wewnętrznych, zwłaszcza wobec władz poszczególnych państw członkowskich, oraz na zewnątrz – ponieważ Wspólnota ma przemawiać jednym głosem, a nie kilkoma. Komisja jest zatem niezależna od rządów państw członkowskich; rządy nie mają prawa wydawania jej instrukcji, Komisja nie ma prawa takich instrukcji przyjmować. Dziewięciu – obecnie (przejściowo) czternastu

– członków Komisji mianuje się w drodze uzgodnień między rządami, ale przed upływem czteroletniego okresu kadencji mogą być odwołani z urzędu – wszyscy jednocześnie – tylko przez Parlament Europejski, w drodze wotum nieufności uchwalonego kwalifikowaną większością głosów.

Komisja pełni trojaki funkcje: inicjatora działań, strażnika i rzetelnego rozjemcy. Komisja ma zgłaszać propozycje i projekty. Ta funkcja jest obligująca w dwojakim sensie. Komisja musi być wedle wszelkich reguł aktywna, aby Rada mogła podejmować uchwały; ma monopol na inicjatywę. Nieliczne wyjątki od tej zasady należy przy sposobności usuwać. Komisja jest zobowiązana do aktywności, gdy domaga się tego interes Wspólnoty; nie decyduje o tym wedle własnego uznania.

Komisja spełnia także funkcję „strażnika traktatu”. Powinna czuwać nad przestrzeganiem jego postanowień. Ma interweniować, gdy stwierdza, że doszło do naruszenia tych postanowień. W razie konieczności może odwołać się do Trybunału, co czyniła często oraz z powodzeniem.

Komisja musi być *wewnętrznie zwarta*. Należy stosować rygorystyczną zasadę kolegalizmu.

Wreszcie Komisja ma wspomagać Radę w podejmowaniu decyzji jako rozjemca, który i tak zawsze bierze udział w negocjacjach między państwami członkowskimi. Nie wolno jej, rzecz jasna, optować za decyzją niezgodną z postanowieniami traktatu.

W pewnym zakresie traktat przenosi na Komisję także możliwość podejmowania samodzielnych decyzji: w wypadkach, gdy zasadnicze opcje zostały już wskazane w traktacie albo w uchwałach Rady, a wprowadzenie ich w życie ma być zastrzeżone do swobodnego uznania obiektywnej instancji.

W swojej mowie pożegnalnej na forum Parlamentu Europejskiego 21 czerwca 1967 r. wypowiedziałem się o wewnętrznej organizacji Komisji następująco:

Komisja musi być wewnętrznie zwarta. Należy stosować rygorystyczną zasadę kolegalizmu. Traktat słusznie nie udziela przewodniczącemu ani kompetencji ustalania wytycznych, ani przewagi w głosowaniu. Każdy członek miał wprawdzie przejąć „szczególną odpowiedzialność” za jakąś określoną dziedzinę, ale tylko w celu przygotowania i przeprowadzenia decyzji; same decyzje podejmowała wyłącznie Komisja. I żaden z jej członków nie mógł się uważać za rzecznika interesów państwa, którego jest obywatelem, choć oczywiście kolegium korzystało z jego usług jako najbardziej kompetentnego interpretatora narodowej sytuacji i polityki. Ta wewnętrzna integracja Komisji narzuca swoim członkom najwyższe wymagania moralne. Od tego zależy los Wspólnoty.

Tak powinno być, powiedziałem. A czy tak jest? W szczególności nasuwa się pytanie, czy i w jakim zakresie osobiste przymioty komisarzy mają wpływ na korzyści, jakie poszczególne państwa członkowskie czerpią z wspólnotowych przedsięwzięć. Gdy wybrany komisarz był lepszy, miał więcej siły, inteligencji, doświadczenia, zręczności i wyobraźni niż inni – czy jego kraj na tym korzystał? Pytanie ma sens, albowiem w przeciwieństwie do Rady, której członkowie stale się zmieniają na skutek gry sił w demokracjach poszczególnych państw, skład Komisji jest stosunkowo stały. Na podstawie konkretnych doświadczeń pierwszej dekady z pierwszą dziewięcioosobową Komisją Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej mogę jednak na to pytanie udzielić odpowiedzi przeczącej: względna siła czy słabość poszczególnych członków nie obraca się na pożytek lub szkodę „ich” krajów. Neutralizują się i równoważą w toku kolegalnej dyskusji, będącej faktycznie podstawą podejmowania decyzji. Natomiast indywidualność komisarzy odciska się naturalnie na dziedzinie powierzonej ich pieczy, na wykonanej w tej dziedzinie pracy i na jej wynikach.

Tak więc panowie z Brukseli to jednak technokracy? Co to znaczy – technokrata? Najwyraźniej chodzi o jakiś gatunek różny od polityków.

Ale przedmiot pracy Komisji jest identyczny z przedmiotem pracy ministrów. Komisja przedkłada opracowane projekty Radzie, aby ta mogła je zaaprobować albo odrzucić. Jeżeli to nie jest praca polityczna, w takim razie cała polityka gospodarcza i społeczna też nie jest polityką. Wobec tego również ministrowie są technokratami, tyle że narodowymi, razem z dziesiątkami tysięcy urzędników na zapleczu. Czy faktycznie polityka jako taka, tzn. sztuka rządzenia, nie zmieniła się, odkąd mniej w niej fałszywego patosu, odkąd stała się bardziej racjonalna, uszczegółowiona, „techniczna” – a to znaczy: precyzyjniejsza? Wszak Kennedy musiał mieć swoje racje, wprowadzając całkiem nowe metody współpracy z „technikami”.

Komisja ma Sekretariat Generalny dla potrzeb proceduralnych i dla utrzymania łączności z innymi organami. Sekretariat działa niewidocznie, tym niemniej jest niezbędnym i pracującym z całą rzetelnością instrumentem Komisji.

Dla celów pracy merytorycznej Komisja dysponuje administracją. Dziś, po fuzji organów trzech Wspólnot, administracja liczy w sumie, od dyrektora generalnego po najmłodszego z szoferów, okragłe 5000 urzędników, o statusie uregulowanym przez europejskie ustawodawstwo. Administracja podzielona jest na resorty, w luźnej analogii do organizacji ministerstw państwowych.

Te resorty nazywają się dyrekcjami generalnymi, a kierują nimi dyrektorzy generalni, najwyżsi urzędnicy Wspólnoty. Dyrekcje generalne dzielą się na dyrekcje, te na wydziały (porównywalne do niemieckich „referatów”). Osobiście zawsze uważałem, że nie biorąc pod uwagę przynależności państwowej urzędników, dajemy dowód naiwności i dogmatyzmu, zgodnie z raczej patetyczną niż polityczną formułką, iż „wszyscy są już tylko Europejczykami”. Narody Wspólnoty chcą się odnajdywać także w urzędniczych gremiach Wspólnoty. Nawet klasyczne federacje domagają się, by skład tych gremiów uwzględniał przynależność państwową – Republika Weimarska na przykład regulowała to specjalnym przepisem. Komisja przestrzega w tej kwestii żelaznej reguły: jedna

czwarta Francuzów, jedna czwarta Włochów, jedna czwarta Niemców, jedna czwarta obywateli Beneluksu (ci w praktyce wychodzą na tym najlepiej).

Terminologiczna kwestia, czy po wszystkim, co dotąd powiedziano, określenie „organ wykonawczy” jest poprawne, wydaje się nieistotna, jednakże wobec pewnego przeczulenia ma co najmniej znaczenie psychologiczne, a przeto i polityczne. Miana tego w żadnym razie nie należy rozumieć w tym sensie, że Komisja jest organem wykonawczym *par excellence*, tj. wykonawcą postanowień Wspólnoty. Dotyczy to tylko poszczególnych dziedzin, np. polityki konkurencji. Większość decyzji Wspólnoty jest realizowana przez państwa członkowskie. Tym samym przyjęto sprawdzoną przez stulecie zasadę konstytucji niemieckiej, że ustawy federalne wykonywane są zasadniczo przez landy, a odrzucono rozwiązanie obowiązujące w Stanach Zjednoczonych, gdzie ustawy federalne wykonywane są przez władze federalne, ustawy stanowe – przez władze stanowe. Obrana zasada ma tę nieocenioną zaletę, że przybliży obywatelowi „obcą” mu jeszcze rzeczywistość porządku europejskiego pod egidą i w znanej postaci porządku narodowego oraz – co nie najmniej ważne – w jego własnym języku.

Praktyka pokazała jednak, że koordynacja pracy w instancjach wspólnotowych i państwowych w tej dziedzinie wymaga szczególnej ostrożności. Zwłaszcza gdy chodzi o zadania administracyjne, Rada z natury nie jest właściwym organem. Toteż już dziś w znacznym zakresie przekazuje tę funkcję Komisji.

Z tych doświadczeń należy wyciągnąć praktyczne wnioski. Komisja powinna otrzymać prawo podejmowania wszelkich niezbędnych kroków wykonawczych, bez konieczności uzyskiwania specjalnych uprawnień. Kompetencje zastrzeżone dla Rady – zastrzeżenia takie mogłyby okazać się konieczne w okresie przejściowym – byłyby ściśle ograniczone: wyłączenie spod wykonawczych kompetencji Komisji wymagałoby odpowiedniej uchwały, podjętej zgodnie przez Radę i Parlament.

Ze względu na zadania wykonawcze Komisji należałoby opracować stosowne procedury, w miarę możliwości odciążające kolegium. Jest to możliwe, jeżeli w tej sferze odstąpić od sztywnego systemu kolegialnego, czyli zwiększyć kompetencje resortowe albo powołać agencje, które będą wypełniały określone zadania wykonawcze samodzielnie, tj. bez stałego udziału Komisji, ale pod jej nadzorem i na jej odpowiedzialność.

RADA

Rada jest federalnym organem Wspólnoty. Składa się z członków rządów narodowych, delegowanych według uznania tych ostatnich. Skład gremium zmienia się w zależności od przedmiotu obrad: ministrowie spraw zagranicznych, gospodarki, finansów, pracy, rolnictwa, komunikacji, nauki i inni. Z reguły obecni są przedstawiciele kilku ministerstw, stale i przede wszystkim – przedstawiciele ministerstw spraw zagranicznych. Siła przebicia w danej dziedzinie jest kwestią tradycji, osobistego zaangażowania i temperamentu ministrów.

Na forum Rady odbywa się proces równoważenia, godzenia partykularnych interesów państw członkowskich i interesu Wspólnoty. Rada jest organem Wspólnoty, a nie tylko międzyrządową konferencją ministrów. Rada musi podejmować decyzje, gdy wymaga tego traktat, i jest zobowiązana podejmować decyzje zgodne z celami traktatu. Członkowie Rady muszą kierować się potrzebami Wspólnoty, nawet jeśli postrzegają je przez własne okulary. Miarodajny jest nie najmniejszy wspólny mianownik, uzgodniony między państwami członkowskimi, lecz największy wspólny mianownik między Wspólnotą a państwami członkowskimi.

Rada podejmuje najważniejsze decyzje polityczne, wydaje ustawy („rozporządzenia”) Wspólnoty. Tu rozgrywa się „dialog” między Radą a Komisją, stanowiący sedno wspólnotowej organizacji. Tu przede wszystkim Komisja spełnia przydzielone sobie zadania organu inicjatywnego i równoważącego, i to nie tylko na posiedzeniach

Rady, ale także w wielu innych formach współpracy, przewidzianych przez traktat albo ustawy Wspólnoty, np. na forum licznych komisji specjalnych.

Wprowadzanie traktatu w życie jest nieustannym procesem. To walka tocząca się na setkach frontów. Ponieważ jednak, zgodnie z nieodmiennym prawem ekonomii politycznej i strategii, nie można naraz atakować z równą siłą na wielu frontach, układa się plan, porządkujący działania w czasie. W tej czasowej sekwencji najdobitniej przejawia się specyfika podejmowanych działań.

I uwidoczni się coś jeszcze. W procesie, który zwiemy integracją, uczestniczy element ustawowy i element arbitralny, okazjonalny. Po stronie obiektywnej jest konieczność, prawidłowość wiążąca poszczególne posunięcia polityki gospodarczej. Ta strona udziela odpowiedzi na pytanie: co musi się zdarzyć. Elementem arbitralnym są warunki, od których zależy, czy powstanie wspólna wola zrobienia tego, co konieczne. Ta strona udziela zatem odpowiedzi na pytanie, co może się zdarzyć? W tym sensie polityka rzeczywiście jest „sztuką tego, co możliwe”. Kampania wyborcza może skłonić członka Rady Ministrów, by udzielić albo odmówić zgody na posunięcie powszechnie uznane za konieczne.

Niezbędne są zatem z jednej strony znajomość rzeczy, z drugiej – polityczny instynkt. Rzeczowa orientacja decyduje o tym, czy i co robić, instynkt o tym, ile i kiedy jest do zrobienia. Te dwa przymioty nie są rozdzielone, tj. zinstytucjonalizowane w różnych organach. Prawda, że znajomość rzeczy jest szczególnie ważna dla skuteczności pracy Komisji jako organu wykonawczego; jej autorytet polega ostatecznie na trafności wysuwanych przez nią propozycji. Stąd zapewne, tj. z polemicznego zniekształcenia tej okoliczności – jako że każdy błąd opiera się na ziarnku prawdy, które w nim tkwi – bierze się pogląd, że Komisja ma charakter „technokratyczny”.

Prawdą jest też, że dyskusje nad kolejnością podejmowania decyzji zyskują samodzielność, ponieważ Rada sama układa programy

prac i wyznacza terminy. Ale dzieje się to zawsze za zgodą Komisji. Nieprawdą jest w każdym razie, że zadanie Komisji nie ma charakteru politycznego. Jak widzieliśmy, Komisja dysponuje wyłączną inicjatywą w sprawach Wspólnoty. Musi odróżnić sprawy ważne od nieważnych, pilne od mniej pilnych, powinna na przemian okazywać powściągliwość albo nalegać, musi aż do zakończenia procedury demonstrować niezłomną wolę. W sprawach, o których sama nie decyduje, przedkłada więc Radzie w wybranym przez siebie momencie projekt – a Rada może go zalegalizować przez zwykłą akceptację. Niekiedy też sugeruje Radzie, by ta wezwwała ją w określonym terminie do inicjatywy; jest to tylko pozorny paradoks, łatwo bowiem domyślić się, że taką uchwałą Rada z góry zobowiązuje się do pozytywnego rozpatrzenia propozycji.

Ale w obradach nad programem pracy chodzi nie tylko o to, co ma być załatwione najpierw, a co potem, często również o to, jakie decyzje mają być podjęte jednocześnie. Państwo członkowskie deklaruje gotowość do zgody na dane rozwiązanie tylko pod warunkiem, że jednocześnie uchwalone zostanie inne posunięcie. U podstaw leży zawsze problem równowagi: dane państwo gotowe jest ponieść ofiary pod warunkiem, że uzyska w zamian określone korzyści. Problem takich *iunctim* (niekiedy wstydliwie zwany „synchronizacją”) jest trudny zarówno w teorii, jak w praktyce. Traktat zapewnia jedynie równowagę globalną: wszystkie ofiary ponoszone przez jednego z członków, kompensowane są przez korzyści, jakie uzyskuje. Każde poszczególne posunięcie należy zatem oceniać zasadniczo tylko wedle jego własnych założeń. Toteż w tej kwestii Komisja narzuciła sobie możliwie największą powściągliwość; *package deals* to szczególny problem. Obawialiśmy się, że negatywne strony *iunctim* będą sprzyjały blokowaniu decyzji. Doświadczenie potwierdza te obawy, może nie we wszystkich wypadkach, ale często. Doświadczenie poucza też, że zjawisko to występuje najczęściej nie przy wykonywaniu postanowień traktatu, ale przy wypełnianiu luk albo przy wprowadzaniu poprawek. Bywa tak w tych

d dziedzinach, w których traktat jest właściwie tylko traktatem wstępnym, *pactum de contrahendo*, czyli na przykład gdy chodzi o skonstruowanie wspólnej polityki rolnej albo przyspieszanie unii celnej. W gruncie rzeczy mamy wówczas do czynienia z dalszym ciągiem negocjacji traktatowych, choć w formie jednogłośnie postanowienia właściwego organu. Sprawa ta jest interesująca także z teoretycznego punktu widzenia.

Rada zasadniczo podejmuje uchwały większością głosów. Przy decyzjach mniejszej wagi wymagana jest zwykła większość, przy czym każde państwo dysponuje jednym głosem. Przeważnie jednak wymagana jest większość kwalifikowana. Wówczas (we Wspólnocie sześciu państw) Francja, Niemcy i Włochy mają po 4 głosy, Belgia i Holandia po 2 głosy, Luksemburg – 1 głos. W sprawach najważniejszych – gdy rozpatruje się wnioski złożony przez Komisję, a więc zwłaszcza wnioski, który może stać się podstawą rozporządzenia – kwalifikowana większość wynosi co najmniej 12 głosów. Oznacza to, że:

- każde państwo ma w Radzie co najmniej jeden głos;
- większość kwalifikowana odpowiada dwóm trzecim ważonych głosów;
- wnioski Komisji, do których przyjęcia wystarcza większość kwalifikowana, mogą być zmienione przez Radę tylko jednogłośnie, tzn. każde państwo członkowskie może uniemożliwić przeprowadzenie niekorzystnej dla siebie modyfikacji wniosku Komisji;

Należy dążyć do umocnienia zasady większości przez odpowiednie uzupełnienie traktatu, w tym np. rozciągnięcie tej zasady na sytuacje, wymagające dotychczas jednogłośniej decyzji i utrudnienie wetowania.

- głosy państw o dużej liczbie ludności wystarczają do podjęcia uchwały wymagającej większości kwalifikowanej tylko wówczas, gdy uchwałę zgodnie z traktatem podejmuje się na wniosek Komisji, czyli gdy Komisja aprobuje uchwałę;
- odpowiednio grupa państw o mniejszej liczbie ludności stanowi mniejszość blokującą, jeżeli uchwała zgodnie z traktatem nie jest podejmowana na wniosek Komisji;
- uchwały mogą zapadać wbrew głosowi jednego z państw o dużej liczbie ludności.

Zasada większościowa jest fundamentem ustroju Wspólnoty. Wytycza perspektywę przyszłego przekształcenia Rady w Izbę Państw. Wyjątkiem jest wymóg jednogłośności albo inaczej – prawo weta przysługujące każdemu państwu. Wyjątek „połowiczny”, jeśli wolno się tak wyrazić, stanowi przepis, że decyzja o przyjęciu nowego członka do Wspólnoty musi zapaść jednogłośnie – przepis wprowadzony do traktatu nie z inicjatywy jakiegoś poszczególnego państwa, ale za spontaniczną zgodą wszystkich państw założycielskich. Kwestia przystąpienia nowych członków jest bowiem tylko proceduralnie traktowana jako sprawa Wspólnoty. W gruncie rzeczy dotyczy samych podstaw traktatu, toteż pozostawiona została do suwerennej decyzji każdego z państw członkowskich, jako ponowne zawarcie traktatu z innymi członkami. Dyplomacja francuska w czasie kryzysu 1965 r. usiłowała zlikwidować zasadę większości w sprawach, które zdaniem rządu jednego z krajów dotyczą żywotnych interesów narodowych tego kraju. Jednakże w styczniu 1966 r. w Luksemburgu doszło jedynie do wskazania niezgodności, co doprawdy nie zasługuje na miano „kompromisu”. Od tej pory jednak datuje się lęk Rady przed podejmowaniem decyzji większościowych w wypadkach, gdy nie ma co do tego zgody. W takiej sytuacji rzeczą Komisji jest czuwać, by utarty zwyczaj nie doprowadził niepostrzeżenie do likwidacji zasady większościowej, a w razie potrzeby odwoływać się do Trybunału.

W przyszłości należy mieć na względzie umocnienie zasady większości przez odpowiednie uzupełnienie traktatu. Między innymi należy rozciągnąć tę zasadę na sytuacje, wymagające dotychczas jednogłośnej decyzji (np. ujednoczenie prawa). Następnie trzeba utrudnić wetowanie, np. ustalając minimalną liczbę głosów, przy jakiej jedno albo więcej państw może wnieść weto, albo wprowadzając przepis, że w sprawach kontrowersyjnych decyduje uchwała Parlamentu – podjęta przy odpowiedniej większości kwalifikowanej. Należałoby też zapobiec tendencji do unikania głosowań większościowych. W grę wchodziłby np. przepis, że gdy Rada po upływie stosownego czasu nie podjęła decyzji w sprawie wniosku, do którego przyjęcia wystarcza większość kwalifikowana, wówczas prerogatywy uchwalenia wniosku przekazuje się Parlamentowi.

Osiągnięcia Rady są imponujące. Świadczą o tym ustawy, publikowane w urzędowym biuletynie Wspólnoty. Liczba wydawanych co roku rozporządzeń sięga 2 200. Nie ma też wątpliwości, że Rada jest przeciążona. Co roku odbywa od trzydziestu do czterdziestu posiedzeń. To dużo dla ministrów, którzy główne swoje obowiązki mają do spełnienia w swoich krajach. Możliwości delegacji i przeniesienia zadań na podporządkowane Radzie organy pomocnicze są od dawna wyczerpane. Jedynym wyjściem wydaje się lepszy podział pracy w rządach państw członkowskich. Dotyczy to również rządu Republiki Federalnej, mimo znakomitych osiągnięć komitetu „sekretarzy Europy”, któremu w działaniu przeszkadza jednak dość niejasny podział kompetencji między resortami.

Rada również ma swoje zaplecze. Składa się ono z dwóch filarów: Sekretariatu Generalnego i Komitetu Stałych Przedstawicieli. Sekretariat Generalny sprawuje pieczę nad formalną stroną działalności Rady, a więc nad przygotowaniem posiedzeń, protokołowaniem, publikacjami, kontaktami z innymi organami itp.

Organem pomocniczym jest Komitet Stałych Przedstawicieli. Są to urzędnicy – przedstawiciele narodowi, porównywalni do przedstawicieli landów niemieckich przy Federacji – w randze i z tytułem

ambasadorów. Ale reprezentowanie partykularnych interesów krajowych stanowi tylko nieznaczną część ich pracy. Główną działalność rozwijają w kolegium, które razem tworzą. Nie jest to niższe piętro Rady, jak przy niektórych organizacjach międzynarodowych – i jak, co zrozumiałe, skłonny byłby sobie życzyć ten czy ów z przedstawicieli. Rada ma tylko jedno piętro – ministerialne. Zadaniem Komitetu jest wspierać Radę w przygotowywaniu i przeprowadzaniu uchwał. W sposób nieuchronny grozi to niebezpieczeństwem rywalizacji z Komisją albo wręcz w obrębie samej Rady (znamy to z Niemiec – podobny stosunek zachodzi między ministrami bońskimi a biurokracją landów, skupioną wokół Bundesratu). Chodzi przy tym o coś więcej niż tylko o psychologiczny problem, który dałoby się przy odrobinie taktu rozwiązać. Ambasadorowie zawsze będą skłonni dążyć do osiągnięcia zgody. Oznacza to równanie na poziomie najmniejszego mianownika – zamiast na poziomie wyższego mianownika większości – i wzmacnia destrukcyjną, obecną już w samej Radzie obawę przed decyzjami większościowymi. Toteż słusznie Parlament Europejski zważa pilnie na przestrzeganie granicy między organami a odnośnymi instancjami pomocniczymi.

Niezależnie od tych rozważań konstytucyjnych, praca Komitetu przyczynia się w doniosłej mierze do postępów Wspólnoty. Jego członkowie należą do elity urzędników narodowych. Materia ustawodawstwa Wspólnoty jest tak bardzo techniczna i tak skomplikowana, że chcąc uporać się ze wszystkimi kwestiami, Rada musiałaby stale odbywać posiedzenia. Wstępne opracowanie zagadnień przez Komitet jest zatem niezbędne. Każdy członek Komitetu może przy tym korzystać ze wsparcia rodzimych administracji. O tyle też jest w szczęśliwszej sytuacji niż administracja Komisji, która co roku musi heroicznie przetrwać toczącą się na forum Rady dyskusję budżetową nad uzupełnieniem kadr przez ekspertów ministerstw finansów poszczególnych krajów, która to dyskusja do tej pory zawsze przynosiła wielkie rozczarowanie. Poziome związki Komitetu Stałych Przedstawicieli z administracją Komisji

funkcjonują dobrze. Tak więc stała aktywność związana z decyzjami dotyczącymi przewidzianych traktatem wspólnotowych rozwiązań prowadzi do znacznej integracji intelektualnej i psychologicznej, która potrafi przetrwać zakłócenia w łonie Rady, a nawet je łagodzić. Toteż porównanie Komitetu po prostu do międzynarodowej konferencji dyplomatów byłoby porównaniem powierzchownym i niesprawiedliwym.

PARLAMENT

W demokracji wszelki ład państwowy wywodzi się z autorytetu ludu – obywateli: „Władza państwowa pochodzi od ludu”. Odnośnym instrumentem jest – reprezentujący naród – parlament od początku obecny w strukturze wszystkich trzech Wspólnot Europejskich. Aktualny ład Wspólnoty pozostawia pod tym względem coś niecoś do życzenia. Daje obraz demokracji jeszcze nie całkiem rozwiniętej. Już взгляд w problematykę prawną ujawnia, że konstrukcja nie odpowiada państwowemu modelowi demokracji parlamentarnej, w którym parlament wybiera i kontroluje rząd oraz sprawuje władzę ustawodawczą (w szczególności budżetową). Owszem, istnieje Parlament Europejski, ale parlament ten nie wybiera rządu, ponieważ nie ma tu rządu w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Przewidziane funkcje, zbliżone do rządowych, sprawuje Rada Ministrów i Komisja, na zasadzie określonego podziału pracy albo wspólnie. Parlament kontroluje Komisję, ta bowiem ucieleśnia wspólny interes europejski. Kontrola sprawowana jest w tej samej formie, jak kontrola rządu w państwach: Komisja odpowiada przed komisjami Parlamentu, co roku ma składać Parlamentowi raport i musi przedstawiać swoje stanowisko podczas publicznych debat plenarnych, może być przez wotum nieufności zmuszona do dymisji. Ale Parlament nie wydaje ustaw, nawet ustawy budżetowej. Organem ustawodawczym jest Rada, która jedynie konsultuje się z Parlamentem, w praktyce zaś znaczenie tych konsultacji sprowadza się do tego, że Komisja przedstawia ich wynik Radzie i określa swoje stanowisko. Rada Ministrów

jako kolegium nie podlega kontroli Parlamentu, każdy z jej członków odpowiedzialny jest tylko przed parlamentem swego kraju i naturalnie odpowiada tylko za własne stanowisko w czasie obrad i głosowania, a nie za uchwałę Rady, która zapada większością głosów i może zapaść wbrew niemu. W tej sytuacji Parlament zabiegał o jakąś formę kontrowania Rady i przeforsował doroczne „kolokwia” oraz ustne i pisemne interpelacje kierowane do posłów. To pożyteczne. Ale pożytkiem jest tu nie tyle bezpośredni wpływ na decyzje Rady, co oddziaływanie na opinię publiczną; kolokwia te bowiem odbywają się jawnie i cieszą się dużym zainteresowaniem.

Wszystkie opisane wyżej odstępstwa od normy demokracji parlamentarnej są naturalnie zalegalizowane i uprawomocnione przez traktat założycielski i parlamentarne akty ratyfikacji w sześciu państwach członkowskich, zgodnie z ich konstytucjami. Mimo to ostatecznie tolerowane są jedynie dlatego, że opinia publiczna Wspólnoty przeważnie traktuje je tylko jako prowizoryczne, tymczasowe rozwiązanie.

Rozwiązaniem prowizorycznym jest również obecny tryb wyborów do Parlamentu. Krytyka zazwyczaj zwraca uwagę, że Parlament Europejski jest „wybierany bezpośrednio”. Ta formuła nie jest całkiem poprawna. Wszyscy członkowie Parlamentu Europejskiego są członkami parlamentów narodowych swoich krajów – dzięki czemu idea europejska ma swoich rzeczników także na forum tych parlamentów – a zatem wybierani są bezpośrednio. Tyle, że ten wybór nie jest równoznaczny z mandatem w Parlamencie Europejskim. Aby uzyskać ten mandat, poseł musi być wybrany przez swój narodowy parlament. Odstępstwo od normy nie polega więc na tym, że poseł nie jest wybierany bezpośrednio, ale na tym, że nie jest wybierany do Parlamentu Europejskiego, lecz do narodowego, i pozostaje posłem w swoim parlamencie, będąc zarazem posłem w Parlamencie Europejskim. Przy wyborach do parlamentu narodowego decyduje stanowisko kandydata w sprawach narodowych. Jego stanowisko w sprawach europejskich może tylko „przypadkowo” mieć jakieś znaczenie. Brakuje zatem kampanii wyborczej dotyczącej

zagadnień europejskich. A tylko kampania wyborcza, która zmusza obywateli do opowiedzenia się za jakąś opcją w kwestiach, o których będzie decydował przyszły parlament, uzasadnia przedstawicielski status parlamentarzysty. Członkowie Parlamentu Europejskiego są zatem wprawdzie wybierani bezpośrednio, ale nie są przedstawicielami w sensie autentycznego europejskiego mandatu udzielonego przez wyborców.

Problem nie tkwi więc w tym, że instytucje europejskie nie podlegają parlamentarnej kontroli. I nie w tym, że przy większym udziale Parlamentu ustawodawstwo europejskie wyglądałoby inaczej (z wyjątkiem kwestii budżetowych). Właściwy problem polega raczej na tym, że nie mając rzeczywistej władzy decyzyjnej ani „bezpośredniego” europejskiego mandatu od wyborców, Parlament może tylko w niewielkim stopniu popularyzować wielkie idee europejskie. Wspólnocie nie grozi wskutek tego zahamowanie rozwoju. Grozi jej, że stanie się czymś odległym i niezrozumiałym. Toteż na najwyższe uznanie zasługuje wszystko, czego Parlament mimo to potrafi dokonać – w zakresie szczegółowych prac poszczególnych komisji oraz na forum publicznej dyskusji politycznej, która zawsze kieruje uwagę na istotne aspekty budowy zjednoczonej Europy. W związku z tym Parlament, niejako niezależnie od Komisji, ma znaczny wpływ na rozwój Wspólnoty.

Traktat nie zapomniał o potrzebie zreformowania systemu parlamentarnego Wspólnoty. W art. 138, p. 3 czytamy:

Zgromadzenie opracowuje projekty powszechnych bezpośrednich wyborów według ujednoczonej procedury we wszystkich państwach członkowskich. Rada jednogłośnie wydaje odpowiednie postanowienia i zaleca je państwu członkowskim do przyjęcia zgodnie z przepisami ich konstytucji.

Parlament Europejski wypełnił ten obowiązek. Niezwłocznie opracował projekty powszechnych bezpośrednich wyborów według jednolitej

procedury we wszystkich państwach członkowskich i przedłożył je Radzie. Tyle że projekty te od maja 1966 r., a więc od dziewięciu lat, spoczywają w aktach Rady i wciąż jeszcze nie doczekały się rozpatrzenia. Trzeba powiedzieć, że w tej sprawie, tak doniosłej dla naszej Wspólnoty, Rada nie dopełniła nałożonego na nią przez traktat obowiązku.

Traktat zatem wyraźnie zmierza do usunięcia owych niedostatków demokracji, przewidując bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. W pierwszej fazie, jak sądzę, wybory te powinny być sprzężone z wyborami parlamentarnymi w państwach członkowskich, przy zachowaniu możliwości podwójnego mandatu. Potem wszystkie mandaty Parlamentu Europejskiego powinny się usamodzielnąć.

Bezpośrednio wybrany Parlament Europejski, powołany do reprezentowania narodów Europy i ich interesów, byłby motorem zjednoczonych sił Europy. To zadanie każe stopniowo opracować jednolity klucz reprezentatywności (np. jeden poseł na 0,75 mln mieszkańców). Zasadę tę można złagodzić, ustalając minimalną liczbę (np. 3) posłów przypadających na każdy kraj.

Kompetencje Parlamentu Europejskiego należy stopniowo wzmocnić: powinien mieć większy wpływ na kształtowanie relacji pomiędzy instytucjami, powinien odpowiedzialnie uczestniczyć w powoływaniu przewodniczącego i członków Komisji. Właściwym środkiem byłoby przysługujące Parlamentowi prawo zgłaszania kandydatów, prawo weta albo prawo mianowania.

W dziedzinie legislacji Parlamentowi powinno przysługiwać prawo wyrażania zgody oraz konkurencyjne prawo inicjatywy. Dopóki Rada jest organem podejmującym w ostatecznej instancji decyzje legislacyjne, Parlamentowi w szczególnych warunkach powinno przysługiwać prawo weta. Z bezpośrednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego musi wiązać się odpowiednio zwiększony udział Parlamentu w procesie legislacyjnym, aby w ten sposób zapewnić Parlamentowi wpływ na wspólnotowe prawo Rady, zgodnie z modelem dwuizbowym. Także w dziedzinie prawa budżetowego uprawnienia Rady powinny być stop-

niowo przenoszone na Parlament. Delegacja taka uzupełniałaby zapisaną w traktacie wolę przyznania Wspólnocie wystarczających dochodów własnych i autonomii finansowej. Jako źródło dochodów w grę wchodzi także podatki.

Na Parlament można by też przenieść prawo odwołania się do decyzji Trybunału w wypadku naruszenia przepisów traktatu – odciążając tym samym w tej ważnej funkcji Komisję.

Przełożyła Małgorzata Łukasiewicz

Powyższy tekst został zaczerpnięty z książki Waltera Hallsteina pt. *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, wydanej przez Econ Verlag, Düsseldorf – Wien 1969. Redakcja dziękuje wydawnictwu za pomoc w wykorzystaniu materiału.