

**PROCES PODEJMOWANIA UCHWAŁ W EUROPEJSKIEJ
WSPÓLNOCIE GOSPODARCZEJ W LATACH 1958 - 1973**

(Założenia, rzeczywistość, perspektywy)

Artykuł niniejszy, jak to wynika z jego tytułu, ogranicza się do analizy procesu podejmowania uchwał¹ jedynie w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG)², chociaż na pozór wydawałoby się, że obecnie nie można rozpatrywać tego zagadnienia tylko z punktu widzenia wymienionej Wspólnoty, lecz wyłącznie z punktu widzenia trzech wspólnot europejskich. Posiadają one bowiem wspólne wszystkie swe cztery główne organy³. Tymczasem — mimo tego faktu — proces podejmowania uchwał

¹ Zazwyczaj proces ten określany jest jako „proces podejmowania decyzji” (od angielskiego terminu — *decision making process*). W wypadku EWG — w imię przejrzystości problemu — celowo odstąpiono w niniejszym artykule od tej terminologii i zastąpiono pojęcie „decyzje” słowem „uchwały”, ponieważ w tej Wspólnocie termin „decyzja” oznacza jeden z jej pięciu rodzajów uchwał. Są nimi: zarządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Zarządzenia mają charakter ogólny. Obowiązują one w całości i winny być wykonywane bezpośrednio przez wszystkich członków Wspólnoty. Dyrektywy wiążą państwa — do których są skierowane — co do rezultatu, jaki winien być osiągnięty. Pozostawiają natomiast władzom państwowym swobodę wyboru form i środków realizacji. Decyzje we wszystkich elementach obowiązują adresata, do którego są skierowane. Zalecenia i opinie nie mają charakteru wiążącego. Szerzej na temat pojęcia i rodzajów uchwał organizacji międzynarodowych patrz: K. Michałowska-Gorywoda, *Pojęcie i rodzaje decyzji organizacji międzynarodowych oraz klasyfikacja i analiza prawna decyzji EWG*. „Zeszyty Naukowe SGPiS” nr 84/1972; R. Monaco, *La production normative des organes des Communautés Européennes*. „Annuaire Européen” 1964, t. XII; R. Remus, *Kommission und Rat im Willensbildungsprozess*. Heidelberger Politische Schriften. Band 3. Meisenheim am Glan 1969, ss. 147 - 161; H. Wagner, *Grundbegriffe des Beschlussrechts der Europäischen Gemeinschaften*. Köln—Berlin [Zachodni] 1965.

² Na temat procesu podejmowania uchwał w organizacjach międzynarodowych patrz: Z. M. Klepacki, *Proces podejmowania uchwał w organizacjach międzynarodowych*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/1973.

³ W przypadku Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości — na mocy protokołu, podpisanego równocześnie z traktatem EWG, który wszedł w życie 1 I 1958; w przypadku Rady i Komisji — na mocy konwencji z 8 IV 1965, która weszła w życie 1 VII 1967.

w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWS) jest w sposób istotny odmienny, przynajmniej z formalnoprawnego punktu widzenia, niż w EWG i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Euratomie). Utworzenie bowiem wspólnych głównych organów nie zmieniło dotychczasowej ich pozycji w poszczególnych wspólnotach. Mianowicie Rada i Komisja Wspólnot Europejskich przejęły jedynie mechanicznie uprawnienia trzech organów międzyrządowych i zarządzających, które są nadal regulowane przez poszczególne statuty Wspólnot, a zatem pozycja tej samej Rady czy Komisji w EWG i Euratomie jest całkowicie różna od ich pozycji w EWWS⁴.

1. PROCES PODEJMOWANIA UCHWAŁ W EWG Z PUNKTU WIDZENIA FORMALNOPRAWNYCH POSTANOWIEŃ JEJ STATUTU

Zgodnie z postanowieniami traktatu EWG, najważniejszym organem w procesie podejmowania uchwał w tej Wspólnocie jest Rada, składająca się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich (każdy rząd deleguje do niej jednego ze swych członków). Wynika to z jej funkcji, jako centralnego organu EWG, odpowiedzialnego za realizację postanowień traktatu. Zastrzega on dla Rady prawo podejmowania uchwał we wszystkich najważniejszych sprawach. Do niej należy niemal wyłącznie prawo podejmowania uchwał mających charakter prawotwórczy i bezpośrednio wiążących państwa członkowskie. Jest ona bowiem jedynym organem EWG uprawnionym do podejmowania zarządzeń. Z drugiej strony do jej kompetencji zastrzeżono większość spraw, regulowanie których wymaga uchwalania dyrektyw. Ponadto na mocy art. 235 może ona podejmować uchwały — decydując sama o ich charakterze — dotyczące przedsięwzięcia akcji niezbędnych dla realizacji celów Wspólnoty, o ile traktat nie zawiera odpowiednich postanowień. Obok powyższych uchwał, Rada w bardzo licznych przypadkach może także podejmować decyzje, które wiążą adresata.

Przygniatająca większość uchwał Rady może być podejmowana jedynie na wniosek Komisji⁵. Nie oznacza to jednak, że Komisja może nie dopuścić do podjęcia uchwały przez Radę w danej sprawie, nie przedsta-

⁴ Por. Z. M. Klepacki, *Zachodnioeuropejskie organizacje międzynarodowe*. Warszawa 1969, ss. 250 - 254; K. Michałowska, *Traktat zjednoczeniowy głównych organów Wspólnot Europejskich*. „Państwo i Prawo” nr 4 - 5/1969.

⁵ Traktat EWG przewiduje około 40 przypadków, w których Rada może podejmować uchwały samodzielnie. Mogą one jednak dotyczyć przede wszystkim spraw organizacyjnych, związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem Wspólnoty. Ponadto mogą dotyczyć takich ważnych spraw merytorycznych, jak polityka transportowa, sprawy budżetowe.

wiając jej odpowiednich projektów uchwał. Na mocy bowiem art. 152 Rada może zażądać od Komisji przeprowadzenia niezbędnych studiów nad realizacją danego celu i przedstawienia jej odpowiednich wniosków⁶.

W szeregu wypadkach Rada przed podjęciem swej uchwały jest zobowiązana do zasięgnięcia opinii Komisji, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Walutowego, w innych zaś — może to uczynić z własnej inicjatywy. Jednakże ani wniosek Komisji, ani też opinie powyższych organów nie są wiążące dla Rady, a te ostatnie nawet nie utrudniają jej podjęcie uchwał odmiennych niż one to sugerowały. W wypadku jedynie wniosku Komisji, o ile Rada chce wnieść do niego poprawki, może to uczynić tylko na zasadzie jednomyślności⁷.

Rada ma też prawo zawierania umów międzynarodowych w imieniu Wspólnoty, które wiążą wszystkie państwa członkowskie (umowy handlowe, celne i umowy o stowarzyszeniu)⁸. Negocjacje prowadzi jednak Komisja⁹.

O ile traktat nie stanowi inaczej, Rada podejmuje uchwały absolutną większością głosów (6). W sprawach najważniejszych, powzięcie uchwały wymaga jednomyślności. Powstrzymanie się od głosu nie powoduje nieważności uchwały, wymagającej jednomyślności. Nieobecność przedstawiciela państwa członkowskiego na posiedzeniu Rady uniemożliwia jednak podjęcie tego typu uchwały. Podejmowanie uchwał na zasadzie jednomyślności w większości wypadków traktat przewidywał jedynie dla pierwszych dwóch etapów okresu przejściowego.

W sprawach normalnego funkcjonowania Rada podejmuje uchwały kwalifikowaną większością głosów, przy czym w takich przypadkach poszczególne państwa dysponują następującą ilością głosów: Francja, NRF, Włochy i Wielka Brytania — po 10, Belgia i Holandia — po 5, Dania i Irlandia — po 3, Luksemburg — 2. Uchwały są ważne, jeśli uzyskają 41 głosów, gdy podejmowane są na wniosek Komisji. Dla ważności innych uchwał wystarczy, również 41 głosów, muszą one jednak reprezentować co najmniej sześć państw¹⁰.

⁶ Por. R. Sonnenfeld, *Rozwój uprawnień Rady EWG a cechy „ponadpaństwowe Wspólnoty”*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 12/1971, s. 66.

⁷ Art. 149 statutu EWG.

⁸ Art. 111, 113 i 238.

⁹ Art. 228.

¹⁰ Do czasu rozszerzenia EWG o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię, tj. do 31 XII 1972, poszczególne państwa członkowskie dysponowały w Radzie następującą ilością głosów: Francja, NRF i Włochy — po 4, Belgia i Holandia — po 2, Luksemburg — 1. Uchwały były ważne, o ile uzyskały 12 głosów w przypadku, gdy były podejmowane na wniosek Komisji. Dla podjęcia innych uchwał wystarczyło również 12 głosów, musiały one jednak reprezentować co najmniej cztery państwa.

Dużą rolę w procesie podejmowania uchwał w EWG traktat przyznaje także Komisji, składającej się z 13 funkcjonariuszy międzynarodowych, wybieranych wspólnie przez rządy państw członkowskich. Rola jej jest jednak w tym procesie o wiele mniejsza niż Rady. Wynika to z charakteru całokształtu funkcji Komisji w EWG, które sprowadzają się do czynności zarządzająco-wykonawczych, do nadzorowania realizacji postanowień traktatu i uchwał organów EWG, w tym przede wszystkim Rady.

Z jednej strony jest więc Komisja upoważniona do samodzielnego podejmowania uchwał na podstawie postanowień traktatu, uchwał Rady i w ramach kompetencji przyznanych jej przez Radę. Ma ona prawo do podejmowania przede wszystkim zaleceń i opinii, które mają charakter doradczy. Jeśli chodzi o podejmowanie uchwał o charakterze wiążącym, to traktat szczegółowo precyzuje w odniesieniu do jakich przypadków może ona takowe uchwały podjąć. Łącznie w zaledwie 34 przypadkach może podjąć uchwały wiążące, przy czym aż 29 z nich — to jedynie uchwały niższego szczebla, a mianowicie decyzje, które wiążą tylko adresata, do którego są skierowane¹¹. Nie mają one charakteru prawotwórczego, są bowiem aktem indywidualnym, dotyczącym konkretnego adresata i konkretnej sytuacji. Jedynie w pięciu przypadkach ma ona prawo podjąć uchwałę wiążącą wyższego szczebla, tj. dyrektywę¹². Nie może natomiast uchwalić zarządzenia. Posiada tylko uprawnienia do podejmowania tzw. zarządzeń wykonawczych, mających jednak charakter aktów administracyjnych i służących realizacji albo konkretnych celów wymienionych przez traktat, albo zarządzeń wydanych uprzednio przez Radę¹³.

Szereg z wymienionych wyżej uprawnień Komisji w zakresie podejmowania uchwał wiążących dotyczyło stosowania tzw. klauzul ochronnych i uchyleniowych w okresie przejściowym; obecnie są one już nieaktualne. Komisja mogła mianowicie upoważnić państwo do nie stosowania na pewien czas niektórych postanowień traktatu lub opartych na nich uchwał w przypadku powodowania przez dane państwo poważnych trudności gospodarczych dla innego kraju członkowskiego. W niektórych wypadkach państwo mogło samo podjąć taką decyzję. Komisja była wów-

¹¹ Na podstawie następujących artykułów traktatu: 10 pkt. 2, 17 pkt. 4, 20, 22, 25 pkt. 2 i 3, 26, 37 pkt. 3, 43 pkt. 1, 46, 48 pkt. 3d, 79 pkt. 4, 80 pkt. 2, 89 pkt. 2, 91 pkt. 1 i 2, 93 pkt. 2 i 3, 107 pkt. 2, 108 pkt. 1, 111 pkt. 1 i 2, 113 pkt. 3, 115, 124, 125 pkt. 2c, 169, 170, 226.

¹² Na podstawie następujących artykułów traktatu: 13 pkt. 2, 33 pkt. 7, 45 pkt. 2, 90 pkt. 3, 97.

¹³ Zdaniem wielu badaczy, artykuły 10 pkt. 2, 22 i 91 pkt. 2 jej traktatu dopuszczają możliwość podejmowania zarządzeń przez Komisję. Por. np. La Communauté Economique: Aspects Institutionnels. „Annuaire Français de Droit International”, 1957, t. III, aneks 11, ss. 514 - 515.

czas uprawniona do zażądania jej zmiany lub anulowania, o ile uznała, że uchwała taka została podjęta niesłusznie lub trudności gospodarcze, powodowane określonymi postanowieniami, zostały przewyciężone.

W przypadku podejmowania uchwał przez Komisję, jest ona zobowiązana w szeregu wypadkach do zasięgania opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Walutowego i Komitetu Specjalnego do Spraw Rokowań Celnych. Ponadto traktat zaleca jej zasięganie opinii w sprawach transportu Komitetu Doradczego do Spraw Transportu, gdy uzna to za wskazane.

Z drugiej strony Komisja odgrywa poważną rolę w procesie podejmowania uchwał przez Radę. Mianowicie wypracowuje ona wnioski, w oparciu o które jedynie Rada może w większości przypadków podjąć uchwałę. Jak już stwierdzono, wnioski te nie są dla Rady wiążące, jednocześnie zaś ta ostatnia może faktycznie zmusić Komisję do przygotowania wniosku na temat interesujących ją problemów.

Tak uchwały podejmowane samodzielnie przez Komisję, jak i uchwalanie przez nią wniosków dla Rady, wymagają większości głosów wszystkich jej członków.

Wreszcie na podstawie art. 111, 113 i 238 jest ona uprawniona do brania udziału w procesie zawierania przez EWG umów handlowych, celnych i o stowarzyszeniu z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Rola jej ogranicza się do prowadzenia negocjacji. Negocjacje Komisja podejmuje na mocy uprzedniego upoważnienia Rady, a w trakcie ich winna kierować się dyrektywami Rady. Jednocześnie jest zobowiązana do konsultowania się w tej kwestii z Komitetem Specjalnym do Spraw Rokowań Celnych, mianowanym przez Radę na mocy art. 111 i 113.

Powyższe dwa organa faktycznie decydują — z punktu widzenia postanowień traktatu — o procesie podejmowania uchwał w ramach tej Wspólnoty. Zgodnie z jego postanowieniami w procesie tym bierze udział jeszcze sześć innych organów EWG, a mianowicie: Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Walutowy, Komitet Doradczy do Spraw Transportu, Komitet Specjalny do Spraw Rokowań Celnych i Trybunał Sprawiedliwości. Ponadto traktat przewiduje możliwość utworzenia nowych komitetów pomocniczych, które z racji swych funkcji mogą brać udział w procesie podejmowania uchwał. Rola wymienionych organów w tym procesie, za wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości, polega na wydawaniu opinii — na życzenie Rady lub Komisji. Traktat nie przewiduje natomiast wydawania przez te organy, za wyjątkiem Komitetu Walutowego, opinii z własnej inicjatywy. Uchwały te formalnie nie mają charakteru wiążącego, lecz jedynie doradczy. Formalnie nie utrudniają też Radzie i Komisji podejmowanie uchwał. Stanowią one niejedno-

krotnie, szczególnie w przypadku Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, poważny element polityczno-moralnego nacisku na Radę i Komisję.

I tak w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego¹⁴ Rada zobowiązana jest do zasięgania jego opinii — przed podjęciem uchwały — w 23 przypadkach¹⁵, a ponadto może czynić to z własnej inicjatywy. Traktat nie mówi nic natomiast o zasięgnięciu opinii Parlamentu przez Komisję. Ponadto Parlament Europejski może wpływać na ogólny charakter uchwał Komisji. Wynika to z posiadania prawa kontroli pracy Komisji i wyrażania jej wotum nieufności za tę działalność, która przejawia się przecież w postaci podejmowania uchwał, i może złożyć ją z urzędu¹⁶.

W wypadku Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹⁷ Rada jest zobowiązana do zasięgania jego opinii — przed podjęciem uchwały — w 12 przypadkach¹⁸, a komisja w dwóch¹⁹. Ponadto na podstawie art. 198

¹⁴ Parlament Europejski składa się ze 198 parlamentarzystów, wybieranych przez parlamenty państw członkowskich spośród swoich członków. Traktat przewiduje możliwość wybierania ich w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów. Poszczególne państwa dysponują w nim następującą ilością miejsc: Francja, NRF, Wielka Brytania i Włochy — po 36, Belgia i Holandia — po 14, Dania i Irlandia — po 10, Luksemburg — 6. Do czasu rozszerzenia EWG o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię Parlament składał się ze 142 parlamentarzystów, tzn. z aktualnej sumy parlamentarzystów z pierwotnych państw członkowskich. Członkowie Parlamentu są niezależni od państw EWG i innych organów EWG. Nie mogą otrzymywać od nikogo instrukcji. Każdy z nich dysponuje jednym głosem. Uchwały Parlamentu zapadają bezwzględną większością oddanych głosów. Uchwalenie natomiast wniosku wotum nieufności wymaga większości 2/3 oddanych głosów, stanowiących co najmniej większość wszystkich członków.

¹⁵ Na podstawie następujących artykułów traktatu: 7, 14 pkt. 7, 43 pkt. 2 i 3, 54 pkt. 1 i 2, 56 pkt. 2, 57 pkt. 1 i 2, 63 pkt. 1 i 2, 75 pkt. 1, 87 pkt. 1, 100, 126, 127, 201, 203 pkt. 3 i 4, 212, 235, 236, 238.

¹⁶ Por. Z. M. Klepacki, *Zachodnioeuropejskie zgromadzenia międzyparlamentarne*. Warszawa 1967, ss. 169 - 191; H. Manzanarès, *Le Parlement Européen*. Paris 1964, ss. 160 - 202; M. Forsyth, *Das Parlament der Europäischen Gemeinschaft*. Köln 1964, ss. 85 - 157.

¹⁷ Składa się z przedstawicieli różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Członkowie jego są mianowani jednomyślną uchwałą Rady EWG spośród kandydatur przedstawionych przez poszczególne państwa członkowskie. Są oni niezależni i nie mogą od nikogo otrzymywać instrukcji. Poszczególne państwa mają w nim następującą ilość miejsc: NRF, Francja, Wielka Brytania i Włochy — po 24, Belgia i Holandia — po 12, Dania i Irlandia — po 9, Luksemburg — 6. Uchwały podejmowane są większością głosów, przy czym każdy członek dysponuje jednym głosem. Por. G. Zellentin, *Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EWG und Euratom*. Lejda 1962.

¹⁸ Na podstawie następujących artykułów traktatu EWG: 49, 51 pkt. 1 i 2, 63 pkt. 1 i 2, 75 pkt. 1, 79 pkt. 3, 100, 121, 126, 127, 128.

¹⁹ Na podstawie następujących artykułów traktatu EWG: 43 pkt. 2 i 118.

mogą one zasięgać jego opinii z własnej inicjatywy we wszystkich innych sprawach wówczas, gdy uznają to za wskazane.

W wypadku Komitetu Walutowego²⁰ Rada zobowiązana jest do zasięgania jego opinii — przed podjęciem uchwały — w jednym przypadku²¹, a Komisja w sześciu²². Mogą one to czynić również z własnej inicjatywy, jeśli uznają to za wskazane. Również Komitet może wydawać im opinie z własnej inicjatywy²³.

W wypadku Komitetu Doradczego do Spraw Transportu²⁴ art. 83 traktatu zaleca — a nie zobowiązuje — Komisji zasięgania jego opinii we wszystkich sprawach dotyczących integracji transportu w ramach EWG.

Wreszcie w wypadku Komitetu Specjalnego do Spraw Rokowań Celnych²⁵ Komisja ma obowiązek zasięgania jego opinii na temat prowadzonych przez nią rokowań w sprawie zawarcia z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi układów handlowych lub celnych²⁶.

Natomiast Trybunał Sprawiedliwości²⁷ kontroluje efekty procesu podejmowania uchwał. Ma on prawo badać legalność aktów Rady lub Komisji, gdy zostanie do niego wniesiona na ten temat skarga przez państwo, organy Wspólnoty, osobę prawną lub fizyczną. O ile stwierdzi, że taki akt jest niezgodny z traktatem EWG, ma prawo uznać go za „nieważny i niebyły”²⁸. Może też — w związku z otrzymaniem skargi — badać uchwały Komisji z ekonomicznego punktu widzenia (np. o słuszności nałożenia kary na przedsiębiorstwo) i unieważnić taką uchwałę. Może też zmusić Radę i Komisję do podjęcia uchwały, o ile — w wyniku skargi — uzna, że nie podjęły one takowej wbrew postanowieniom traktatu lub zaniedbały skierowanie danego aktu, innego niż zalecenie lub opinia, do osoby fizycznej lub prawnej²⁹. Wreszcie Trybunał bierze

²⁰ Komitet Walutowy został powołany na podstawie art. 105 traktatu EWG. Państwa członkowskie i Komisja mianują po dwóch jego członków.

²¹ Na podstawie art. 109 pkt. 3 traktatu EWG.

²² Na podstawie następujących artykułów traktatu EWG: 69, 71, 73 pkt. 1 i 2, 107 pkt. 2, 108 pkt. 1.

²³ Na podstawie art. 105 traktatu EWG.

²⁴ Został utworzony na podstawie art. 83 traktatu EWG. Składa się z rzeczoznawców, wyznaczonych przez rządy państw członkowskich.

²⁵ Został utworzony na podstawie art. 111 i 113 traktatu EWG. Składa się z ekspertów poszczególnych państw członkowskich, działających w imieniu swych państw.

²⁶ Na podstawie art. 111 pkt. 2 i 113 pkt. 3 traktatu EWG.

²⁷ Składa się z 9 sędziów i 4 rzeczników wyznaczanych jednomyślnie przez rządy państw członkowskich.

²⁸ Na podstawie art. 174 traktatu EWG.

²⁹ Na podstawie art. 175 i 176 traktatu EWG.

udział w procesie podejmowania uchwał poprzez interpretację traktatu EWG oraz uchwał jej organów³⁰.

2. PROCES PODEJMOWANIA UCHWAŁ W EWG W LATACH 1958 - 1973

Od pierwszych chwil swego istnienia Rada odgrywała, zgodnie z postanowieniami traktatu, decydującą rolę w procesie podejmowania uchwał w EWG. W pierwszych 8 latach można było jednak zaobserwować wyraźne dążenie Parlamentu Europejskiego, a przede wszystkim Komisji, do zwiększenia ich kompetencji w tej dziedzinie — kosztem Rady. Inne organy EWG natomiast nie przejawiały w tym zakresie podobnej aktywności i ich rola w omawianym procesie — z wyjątkiem Komitetu Specjalnego do Spraw Rokowań Celnych — odpowiadała i nadal odpowiada ramom wyznaczonym przez traktat.

Stanowisko Komisji i Parlamentu Europejskiego było odbiciem ogólnej koncepcji zwolenników federacji zachodnioeuropejskiej (w tym także W. Hallsteina, przewodniczącego Komisji), wysuwanej w euforii spowodowanej utworzeniem EWG. Wówczas traktowano tę Wspólnotę jako poważny krok ku utworzeniu w przyszłości quasi-federacji państw zachodnioeuropejskich, a Komisję i Parlament Europejski — jako załączki organów tej federacji.

Realizując tę koncepcję w zakresie procesu podejmowania uchwał Komisja usiłowała w sposób rozszerzający interpretować swoje uprawnienia. Stosowała m. in. wykładnię, że w tych wszystkich przypadkach, kiedy traktat nie mówi, kto jest władny podjąć uchwałę, należy domniemywać, że uprawnienie to należy do niej. Z drugiej strony usiłowała tak precyzować propozycje uchwał dla Rady, aby faktycznie decydować o metodach i środkach ich realizacji przez państwa, sobie zaś pozostawiać swobodną rękę w ich urzeczywistnieniu. Mianowicie przedstawiając Radzie projekty dyrektyw, skierowanych do państw, precyzowała nie tylko cel i rezultat, jaki winien być osiągnięty w wyniku ich realizacji, ale zazwyczaj także — czego nie przewidywał traktat — formy i środki ich realizacji. Przedstawiając natomiast Radzie propozycje uchwał nie precyzowała metod i środków, jakie powźmie sama, gdy otrzyma od Rady upoważnienie do wprowadzenia ich w życie. Prezentowała wówczas jedynie

³⁰ Na podstawie art. 177 traktatu EWG. Szerzej na temat roli Trybunału w tym procesie patrz: B. Bebr, *Judicial Control of the European Communities*. London 1962; W. Feld, *The Court of the European Communities — New Dimensions in International Adjudication*. Haga 1964, ss. 38 - 65; D. G. Valentine, *The Court of the European Communities*. London 1965, t. I, ss. 112 - 193 i 287 - 301; G. Sauter, *La Cour de Justice. W: La décision dans les Communautés européenne. Colloque de l'Association pour le Développement de la Science Politique Européenne organisé par l'Institut d'Etudes politiques de Lyon*. Bruxelles 1969, ss. 149 - 166.

główne aspekty zagadnienia, zostawiając sobie swobodę w jego realizacji środkami i metodami, jakie sama uzna za stosowne. Ponadto zdarzały się nawet przypadki wydawania przez Komisję dyrektyw, mimo że odnośnie do danych spraw traktat nie upoważniał jej do podjęcia takiej uchwały.

Wreszcie usiłowała wywierać nacisk na podejmowanie uchwał Rady zgodnie z jej sugestiami, dokonując w tym celu różnorodnych zabiegów. Na przykład: zanim przekazała Radzie projekt uchwały, przedstawiała go Parlamentowi Europejskiemu lub podawała do wiadomości publicznej. Nie zawsze konsultowała wniosek z organami międzyrządowymi czy rządami w trakcie jego wypracowania. Parlament Europejski, który opowiadał się za wzmocnieniem elementów ponadnarodowych w EWG, zazwyczaj wydawał pozytywną opinię na temat takich wniosków. W rezultacie Rada wielokrotnie stawała wobec trudnej sytuacji w tej kwestii. Mianowicie, zanim jeszcze zapoznała się z projektem uchwały, wiadomo już było, że zyskał on poparcie Parlamentu Europejskiego, a także poważnego odłamu opinii publicznej, sympatyzującej z koncepcjami federalistycznymi.

Niekiedy członkowie Komisji ujawniali opinii publicznej stanowiska poszczególnych państw wobec danego projektu uchwały, jakie prezentowały one podczas nieoficjalnych dyskusji. Wszystko to utrudniało sytuację państwom, które były przeciwne danemu projektowi.

W rezultacie, w pierwszych latach funkcjonowania EWG Komisji udało się w pewnym stopniu wzmocnić swą pozycję w procesie podejmowania uchwał, skutkiem czego ten zarządzająco-wykonawczy organ począł odgrywać, w niewielkim wprawdzie stopniu, rolę organu inspirującego i sterującego polityką EWG; z organu technokratycznego zaczęła sobie rościć prawo do pewnych elementów funkcji organu politycznego³¹.

Również Parlament Europejski, jak to już stwierdzono, dążył do wzmocnienia swej pozycji w procesie podejmowania uchwał. Usilnie starał się o zwiększenie wagi swych opinii, wypracowanie nowej procedury, utrudniającej Komisji, a szczególnie Radzie, podejmowanie uchwał sprzecznych z jego zaleceniami. Postulował np., aby — gdy Rada nie zgadza się z jego opiniami — nie podejmowała od razu uchwał niezgodnych z nimi, lecz po raz drugi zasięgała jego opinii i dopiero wówczas podejmowała ostateczną decyzję. W ramach Parlamentu zgłaszano nawet postulaty, by w przypadku ponownej negatywnej jego opinii fakt ten osta-

³¹ Por. D. Coombes, *Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the EEC*. PEP, London 1970; A. Spinelli, *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*. Baltimore 1966; M. Lagrange, *Le pouvoir de décision dans les Communautés Européennes: théorie et réalité*. „Revue trimestrielle de droit européen” 1967, nr 1; R. Remus, *op. cit.*, ss. 162 - 193.

tecnie uniemożliwiał Radzie podjęcie uchwały niezgodnej z jego stanowiskiem. Jeśli nie udało mu się doprowadzić do wypracowania takiej procedury, to jednak wytworzyła się praktyka zasięgania jego opinii w bardzo wielu przypadkach, odnośnie do których Rada lub Komisja nie jest do tego zobowiązana³².

Szereg przyczyn złożyło się na to, że państwa członkowskie dopuściły w tym okresie do pewnego zwiększenia się roli elementów ponadnarodowych w EWG. Przede wszystkim atmosfera, w jakiej działała w pierwszych latach swego istnienia EWG. Uważano wówczas, że problem utworzenia quasi-federacji przez jej państwa członkowskie jest kwestią niedalekiej przyszłości³³. Nic też dziwnego, że w takiej sytuacji godzono się na pewne, przede wszystkim moralne i prestiżowe, wzmocnienie pozycji tych elementów, przy zachowaniu przecież nadal decydującej roli Rady — a więc organu międzyrządowego — w procesie podejmowania uchwał. Inna sprawa, że organy ponadnarodowe skwapliwie wykorzystywały tę sytuację i szły w tym kierunku dalej niż państwa członkowskie milcząco na to przyzwalały.

Wynikało to także z faktu — i ten element był o wiele chyba ważniejszy od wyżej omówionego — że Rada miała duże trudności — tak merytoryczne, jak i techniczne — w wypracowywaniu wspólnego stanowiska państw członkowskich. W Radzie ścierały się bowiem poglądy państw członkowskich, które — w przeciwieństwie do stanowiska członków Komisji i Parlamentu Europejskiego — były bardziej subiektywne i mało elastyczne. Stawiały one bowiem na pierwszym miejscu zagwarantowanie i obronę interesów danego państwa a nie Wspólnoty. W Parlamencie, a zwłaszcza w Komisji, patrzono bardziej z punktu widzenia interesów Wspólnoty jako całości, co powodowało, że w organach tych łatwiej było wypracować i inicjować projekty realizacji poszczególnych celów EWG. Wynikało to ponadto z faktu, że odpowiedzialność polityczna członków Rady była o wiele większa niż członków dwóch pozostałych organów.

Z drugiej strony Rada zbierała się rzadko, zazwyczaj raz w miesiącu. Jej aparat administracyjny rozwijał się o wiele wolniej niż Komisji. Ta ostatnia urzędowała stale, a jej aparat administracyjny bardzo szybko niezmiernie się rozbudował. I tak np. pod koniec 1960 r. — personel Komisji liczył około 1400 osób, a Rady około 250, zaś na początku 1967 r. liczby te przedstawiały się odpowiednio — prawie 3 tys. i niewiele ponad 500.

Wreszcie pozycję Komisji wzmocniał w pewnym stopniu fakt, że jej

³² Por. Z. M. Klepacki, *Zachodnioeuropejskie zgromadzenia...*, ss. 192 - 134; H. Manzanarès, *op. cit.*, ss. 184 - 238.

³³ Atmosferę tę oddaje m. in. praca przewodniczącego Komisji W. Hallsteina pt. *United Europe. Challenge and Opportunity*. Cambridge 1962.

przewodniczący — w przeciwieństwie do przewodniczącego Rady, który zmieniał się co 6 miesięcy — pełnił tę funkcję prawie 10 lat. Od powstania EWG do 30 VII 1967 r. przewodniczącym Komisji był W. Hallstein.

Wszystkie te elementy powodowały, że Rada i jej aparat administracyjny były mało sprawne, znajdowały się ciągle w defensywie wobec koncepcji Komisji — w przeciwieństwie do prężności tej ostatniej.

Nie oznacza to, że i wśród państw członkowskich nie można było spotkać w tym okresie tendencji do wzmocnienia w EWG pozycji organów międzyrządowych. Już na początku lat sześćdziesiątych wytworzyła się praktyka działania członków Rady na konferencjach ministerialnych podejmujących bardzo ważne decyzje, a której to formy nie przewidywał traktat EWG³⁴. Proces przygotowywania uchwał tych konferencji faktycznie wymyka się spod kontroli EWG³⁵.

W celu zapewnienia sobie bieżącej kontroli nad działalnością Komisji w zakresie prowadzonych przez nią negocjacji z państwami trzecimi w sprawie zawarcia umów, Rada zaczęła wysyłać na nie swych obserwatorów, a z czasem w szeregu przypadkach sama prowadziła takie negocjacje, co jest sprzeczne z postanowieniami traktatu EWG³⁶.

Równocześnie zwiększyła się rola Komitetu Specjalnego do Spraw Rokowań, którego uchwały pod adresem Komisji — w wyniku stanowczej postawy Rady — w praktyce nabrały dla niej charakteru wiążącego.

Stopniowo rozbudowywano pomocnicze organy międzyrządowe, które zaczęły wspomagać Radę w procesie podejmowania uchwał. I tak np. w 1958 r. powołano Komitet Stałych Przedstawicieli, w 1960 — m. in. Komitet Polityki Koniunkturalnej, w 1964 — Komitet Polityki Budżetowej, Komitet Ekonomicznej Polityki Średnioterminowej. Przekazując natomiast Komisji niektóre uprawnienia, jednocześnie ustanawiano system, który gwarantował im pełną kontrolę i niemożliwość jej działania bez zgody Rady³⁷. Na przykład: upoważniając Komisję do zarządzania Europejskim Funduszem Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa (FEOGA), jednocześnie Rada ustanowiła administracyjne komitety rolne dla każdego rynku branżowego, składające się z przedstawicieli rządów, które

³⁴ Np. w 1960 r. w sprawie skrócenia czasu trwania pierwszego etapu okresu przejściowego w EWG; w 1963 — w sprawie organizacji rynku zbożowego.

³⁵ Por. R. Sonnenfeld, *op. cit.*, ss. 63 - 64.

³⁶ Por. B. R. Bot, *Negotiating Community Agreements: Procedure and Practice*. „Common Market Law Review” July 1970; G. le Tallec, *The Common Commercial Policy of the EEC*. „The International and Comparative Law Quarterly” October 1971; G. L. Weil, *A Foreign Policy for Europe?* Bruges 1970, ss. 49 - 66.

³⁷ Por. P. H. J. M. Houben, *Les Conseils des Ministres des Communautés Européennes*. Lejda 1964, s. 143 i n.; S. Buerstedde, *Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaft*. Bruges 1964.

kontrolują działalność Komisji w powyższym zakresie i bez zgody których Komisja faktycznie nie może podjąć uchwały³⁸.

Dążenia Komisji i Parlamentu Europejskiego zmierzające do wzmocnienia swych pozycji w procesie podejmowania uchwał często wywoływały konflikty między Radą i Komisją oraz między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi, a szczególnie Francją. Było to też jedną z przyczyn najpoważniejszego kryzysu (określanego nieraz jako kryzysu konstytucyjnego) w EWG w 1965 r., kiedy to na początku lipca tegoż roku Francja wycofała z Rady swego przedstawiciela, paraliżując jej działalność na blisko siedem miesięcy. Zażądała ona wówczas, obok rozwiązania problemu zasad finansowania *FEOGA*, wypracowania zasad niedopuszczających do wzmacniania pozycji Komisji w EWG.

Kryzys ten został zakończony porozumieniem luksemburskim z 29 stycznia 1966 r., które zapoczątkowało niejako drugi etap procesu podejmowania decyzji w EWG, trwający także obecnie. Porozumienie sprowadzało się do ograniczenia swobody działania Komisji, zmuszenia jej do pełnego przestrzegania postanowień traktatu, przywrócenia właściwej pozycji Rady w tym procesie, a nawet pewnego wzmocnienia czynników międzyrządowych w EWG.

Na mocy tego porozumienia Komisja nie może podawać do publicznej wiadomości, ani też przysłać Parlamentowi Europejskiemu wniosków uchwał, zanim nie przekaże ich Radzie. Nie wolno też ujawniać stanowisk poszczególnych państw odnośnie do danego wniosku, prezentowanych przez nie podczas nieoficjalnych dyskusji między Radą a Komisją. Równocześnie zobowiązano Komisję, by przedstawiając projekty uchwał Radzie, które mają być skierowane do państw, nie precyzowała metod i środków ich realizacji, pozostawiając ich wybór do uznania państw. Z drugiej strony zobowiązano ją, by precyzowała dokładnie środki i metody realizacji uchwał, które na mocy upoważnienia Rady ma otrzymać do realizacji. W ten sposób poważnie ograniczono możliwości Komisji szerszego, niż przewiduje to traktat, oddziaływania na Radę i państwa członkowskie, a także możliwość prowadzenia własnej polityki.

Najważniejszym postanowieniem w tym zakresie było chyba zobowiązanie Komisji do ścisłej współpracy z Radą, w tym — ustanowienie obowiązku konsultowania się państw członkowskich przed ostatecznym wypracowaniem projektu uchwały dla Rady³⁹.

³⁸ Por. Ch. Bertram, *Decision Making in the Management Committee Procedure*. „Common Market Law Review” t. V, 1967; P. Schindler, *The Problems of Decision-Making by Way of Management Committee Procedure in the European Economic Community*. „Common Market Law Review” t. VIII, 1971.

³⁹ Szerzej na ten temat patrz: J. Lambert, *The Constitutional Crisis 1965 - 1966*. „Journal of Common Market Studies” t. IV, May 1966; E. Kobbert, *Eine stille „Revision” der EWG*. „Europe Archive” nr 4/1966.

W rezultacie postanowienia te, w połączeniu z rozbudową i dużą aktywnością Komitetu Stałych Przedstawicieli, będącym międzyrządowym organem pomocniczym Rady, oraz odejściem W. Hallsteina z Komisji, poważnie zmieniły pozycję tej ostatniej w EWG. W rezultacie od 1966 r. Komisja zazwyczaj konsultuje, nieraz nawet kilkakrotnie, ważniejsze wnioski uchwał dla Rady z rządami państw członkowskich poprzez Komitet Stałych Przedstawicieli. W praktyce od 1967 r. z reguły nie przesyła Radzie wniosków, które w swej treści zasadniczo różniłyby się od stanowisk rządów, o ile oczywiście mają one zbliżone stanowiska w sprawach, których wnioski dotyczą. Unika też wywierania presji na Radę⁴⁰.

Z drugiej strony w istotny sposób wzrosła rola Komitetu Stałych Przedstawicieli, który w praktyce stał się jednym z głównych organów EWG, w którym faktycznie wypracowywane są uchwały Rady, dosyć często następnie jedynie formalnie przez nią aprobowane. Powołany na mocy art. 151 traktatu, Komitet rozbudował się poważnie w okresie ekspansjonistycznej polityki Komisji. Stał się w praktyce przeciwstawieniem aparatu Komisji, umożliwiającym Radzie rozwiązywanie wielu problemów we własnym zakresie i nieprzekazywanie ich Komisji, efektywnym aparatem dyplomatyczno-administracyjnym, nie dopuszczającym do rozszerzenia uprawnień Komisji kosztem Rady.

Komitet składa się z przedstawicieli państw członkowskich, urzędujących w przedstawicielstwach akredytowanych przy Wspólnotach Europejskich. Zbiera się na szczelbu ambasadorów raz w tygodniu. Każdy ambasador ma swego zastępcę w randze ministra pełnomocnego (zastępcy ci zbierają się oddzielnie, również raz w tygodniu). Komitet posiada liczne grupy robocze. Jest obsługiwany przez Sekretariat Rady. Komitet zapewnia ciągłość Rady, z drugiej zaś strony utrzymuje stałą łączność między rządami i organami EWG. Zapewnia rządowi stały dopływ informacji, a więc niejako sprawowanie bieżącej kontroli, o aktualnej działalności poszczególnych organów EWG, jednocześnie zaś informuje te organy o stanowisku państw co do ich działalności. Wreszcie koordynuje stanowiska rządów w odniesieniu do poszczególnych spraw; przygotowuje projekty uchwał Rady, przede wszystkim na podstawie wniosków Komisji.

Przygotowany projekt uchwały jest zamieszczany w grupie spraw A na porządku dziennym Rady i aprobowany przez nią jako jej uchwała bez głosowania. W praktyce aż około 40% uchwał Rady podejmuje się w ten sposób. W innym przypadku Komitet przesyła Radzie informacje

⁴⁰ Por. L. Cartou, *Le rôle de la Commission. W: La décision dans les Communautés européennes...*, ss. 1-12; J. Megret, *Le rôle des Conseils des ministres*, op. cit., ss. 13-32; E. Noël, H. Étienne, *Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le Conseil et la Commission*, op. cit., ss. 33-56.

o dyskusji na jego forum na temat wniosku Komisji, zasadniczych rozbieżnościach między państwami członkowskimi i ewentualne sugestie co do ich rozwiązania⁴¹.

Ożywioną działalność rozwinęły również inne pomocnicze organy międzyrządowe Rady. Nie wzmocniła się jednak ich rola w procesie podejmowania uchwał. Uchwały ich nadal mają charakter doradczy dla Rady i Komisji. Wyjątek stanowi tu — jak już wyżej stwierdzono — Komitet Specjalny do Spraw Rokowań Celnych, którego uchwały w praktyce stały się wiążące dla Komisji.

Jednocześnie państwa członkowskie kontynuowały praktykę sporadycznego udziału członków Rady na konferencjach ministerialnych, na których podejmowano ważne decyzje dotyczące działalności EWG. Wzmocniły też, o czym sygnalizowano już wyżej, swe kompetencje w zakresie zawierania umów przez EWG. W praktyce umowy o stowarzyszeniu z EWG były — wbrew traktatowi — negocjowane przez Radę, która konsultowała je z państwami członkowskimi, podpisywane przez Radę i państwa, a następnie ratyfikowane przez te państwa, czego również nie przewidywał traktat⁴².

Wreszcie wzmocniona została pozycja już nie Rady, a poszczególnych państw w procesie podejmowania uchwał. Zgodnie z postanowieniami traktatu bowiem od początku trzeciego etapu okresu przejściowego uchwały Rady miały być podejmowane, z nielicznymi wyjątkami, na zasadzie większości głosów. Tymczasem w porozumieniu luksemburskim z 1966 r. państwa członkowskie — pod naciskiem Francji — zgodziły się, że nadal wszystkie uchwały o szczególnym znaczeniu co najmniej dla jednego z członków Wspólnoty będą podejmowane na zasadzie jednomyślności⁴³. Zasady przestrzega się do dziś z wyjątkiem uchwalania budżetu, co do którego już niejednokrotnie podejmowano uchwały wbrew sprzeciwom Francji.

Mimo tych wszystkich ograniczeń Komisji, nie można lekceważyć jej znaczenia w procesie podejmowania uchwał w EWG. Jak już wykazano w części pierwszej niniejszego artykułu, traktat przyznaje jej poważne uprawnienia w zakresie przygotowywania wniosków uchwał dla Rady, jak i realizacji jego postanowień i uchwał Rady. Już same te uprawnienia

⁴¹ Por. E. Noël, H. Étienne, *The Permanent Representatives Committee and the „Deepening” of the Communities*. W: *The New Politics of European Integration*. London 1972, ss. 83 - 123; E. Noël, *The Committee of Permanent Representatives*. „Journal of Common Market Studies” t. V, 1966; J. J. A. Salmon, *Le rôle des représentations permanentes*. W: *La décision dans Communautés européennes...*, ss. 57 - 73.

⁴² Por. B. R. Bot, *op. cit.*, ss. 269 - 310.

⁴³ Por. Z. M. Klepacki, *Zachodnioeuropejskie organizacje...*, ss. 280 - 281; J. Lambert, *op. cit.*, s. 226.

stwarzają Komisji duże możliwości wywierania wpływu na uchwały Rady i jej działalność. Ciągłe konflikty między państwami członkowskimi na tle funkcjonowania Wspólnoty, trudności w wypracowywaniu wspólnego stanowiska zwiększają możliwości oddziaływania na Radę, a nawet w ograniczonym zakresie — prowadzenia samodzielnej polityki w ramach wytyczonych przez Radę. Innymi słowy, odrzucając tu i ówdzie rozpowszechnione poglądy o faktycznie decydującym znaczeniu Komisji w procesie podejmowania uchwał w EWG, nie należy popadać w drugą skrajność i całkowicie lekceważyć jej rolę w tym zakresie.

Trzeba podkreślić, że również po 1966 r. można zaobserwować pewne próby wzmocnienia pozycji i roli Komisji oraz parlamentu Europejskiego w EWG. Są to jednak poczynania ostrożne, a wysuwane propozycje — bardzo wyważone. Wyrazem tego były np. postulaty Parlamentu dotyczące wzmocnienia jego pozycji w zakresie uchwalania budżetu Wspólnot. Starania te zakończyły się połowicznym sukcesem, a mianowicie przyznaniem mu od 1 I 1975 r. prawa decydowania o budżecie administracyjnym Wspólnot⁴⁴. Wyrazem natomiast działania Komisji w tym kierunku było przekroczenie przez nią pełnomocnictw podczas rokowań z USA w 1971 r.

Nikłą natomiast rolę w procesie podejmowania uchwał w EWG odgrywają dotychczas międzynarodowe grupy nacisku powstałe w wyniku utworzenia tej Wspólnoty⁴⁵. Mają one duże trudności w wypracowywaniu wspólnego stanowiska krajowych grup członkowskich z państw EWG. Po uzgodnieniu wspólnego stanowiska usiłują one wpływać na proces podejmowania uchwał — wobec braku bardziej skutecznych środków oddziaływania na organy EWG, a szczególnie Radę — przede wszystkim poprzez wywieranie nacisku na własne rządy, by zajmowały w organach EWG stanowisko zgodne z ich postulatami. Ich bezpośrednie oddziaływanie na główne organy EWG (Radę i Komisję) jest nikłe⁴⁶. Wyjątek w tym zakresie stanowi Komitet Zawodowych Organizacji Rolnych EWG (COPA), będący naczelną grupą producentów rolnych z EWG, która zwłaszcza od końca lat sześćdziesiątych odgrywa aktywną rolę w tym procesie, koncentrując swą uwagę na Komisji. Poprzez organizowanie wspólnych spotkań z przedstawicielami Komisji, Komitetu Stałych Przedstawicieli i innych organów EWG, wysyłanie do nich raportów, petycji

⁴⁴ Szerzej na ten temat patrz następny rozdział niniejszego artykułu oraz przypis 49.

⁴⁵ W ramach EWG powstało w ciągu dziesięciu pierwszych lat jej działalności około 300 międzynarodowych grup nacisku. Por. Z. M. Klepacki, *Międzynarodowe grupy nacisku w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. „Zeszyty Naukowe SGPiS” nr 70, 1970, ss. 153 - 166; J. Meynaud, D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*. Genève—Montreal 1969.

⁴⁶ Por. Z. M. Klepacki, jw., ss. 167 - 181.

COPA usiłuje wpływać na ich decyzje zgodnie ze swymi postulatami. Pewien sukces, jaki niekiedy udaje mu się osiągnąć w tym zakresie wynika ze specyfiki integracji rolnej w EWG oraz szczególnej roli Komisji na tej płaszczyźnie⁴⁷.

3. PERSPEKTYWY ROZWOJU PROCESU PODEJMOWANIA UCHWAŁ W EWG W NAJBLIŻSZYCH KILKUNASTU LATACH

Wydaje się, że w ciągu co najmniej najbliższego dziesięciolecia albo innymi słowy — do czasu zakończenia realizacji unii gospodarczej i monetarnej, nie należy spodziewać się większych zmian w procesie podejmowania uchwał w EWG. Rada z pewnością będzie nadal organem odgrywającym decydującą rolę w tej dziedzinie i nic nie wskazuje na to, że jej znaczenie zmniejszy się w jakimś zasadniczym stopniu.

Nie wydaje się również prawdopodobne, aby w tym okresie Rada odstąpiła od zasady jednomyślności odnośnie do podejmowania uchwał w ważniejszych sprawach. Sąd ten opiera się nie tylko na powszechnie znanych przesłankach natury politycznej, ale również gospodarczej. Mimo 15 lat funkcjonowania EWG, nadal istnieją duże dysproporcje ekonomiczne między jej poszczególnymi państwami członkowskimi. Nadal państwa te nie czerpią faktycznie jednakowych korzyści gospodarczych z funkcjonowania Wspólnoty, nadal ich rozwój gospodarczy nie przebiega w zbliżonym tempie. Należy się zatem spodziewać, że zwłaszcza w trakcie realizacji unii gospodarczej i monetarnej będzie powstawać — podobnie jak to było w przypadku urzeczywistniania unii celnej — wiele sytuacji konfliktowych między państwami członkowskimi na tle środków i metod osiągnięcia założonego celu. Jest więc oczywiste, że niezależnie od przesłanek politycznych, każde państwo będzie usiłowało zachować dla siebie prawo weta w stosunku do uchwał, które — jego zdaniem — mogą okazać się niekorzystne dla jego gospodarki. Przystąpienie do EWG Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii spotęgowało niewątpliwie te tendencje.

Z drugiej strony należy się chyba spodziewać, że rozszerzenie EWG o wymienione wyżej państwa spowoduje prawdopodobnie w najbliższej przyszłości pewien wzrost roli Komisji w procesie podejmowania uchwał. Nie pójdzie on jednak w kierunku tendencji z lat 1958 - 1965, tj. dążeń Komisji do odgrywania w pewnym stopniu roli organu politycznego, usiłującego inspirować czy nawet narzucać kierunki rozwoju i polityki EWG. Należy zakładać, że nastąpi raczej wzrost roli Komisji jako tzw. organu technokratycznego, którego pozycja jako zespołu ekspertów będzie w po-

⁴⁷ Por. T. T. Nielsen, *European Groups and the Policy*. W: *The New Politics of European Integration...*, ss. 215 - 234.

ważnym stopniu wywierać wpływ na techniczne, a nie polityczne rozwiązania w ramach EWG.

Z czego wynika powyższy pogląd? W sytuacji dużej liczby członków EWG trudno będzie niejednokrotnie państwom we względnie krótkim czasie wypracować wspólne stanowisko odnośnie do określonej sprawy. Natomiast sytuacje bieżące, szczególnie przy bardziej zaawansowanej integracji, nie będą mogły czekać miesiącami czy niekiedy nawet latami aż państwa wypracują wspólne stanowisko. Wahnięcia koniunkturalne względnie inne zjawiska gospodarcze spowodują, że wielki kapitał będzie wywierać często poważną presję na rządy w celu podjęcia w ramach EWG szybkiej decyzji co do określonej sprawy. W tej sytuacji wnioski Komisji nabiorą dużego ciężaru gatunkowego i uzyskają wpływ na decyzje Rady. Niejednokrotnie będą one nie wstępem czy podstawą do dyskusji, lecz — o ile wnioski te jako wypadkowa stanowisk państw — stanowić będą istotę uchwały Rady, a dyskusja będzie koncentrować się nie na istocie propozycji, lecz raczej wokół jej udoskonalenia względnie lepszego dopasowania do interesów państw.

Komisji natomiast będzie o wiele łatwiej, jak już to stwierdzono w drugiej części artykułu, wypracowywać propozycje uchwał niż Radzie doprowadzić do wspólnego stanowiska państw. Wynika to z faktu, że członkowie Komisji — mimo bezsprzecznych powiązań z państwami, których są obywatelami⁴⁸ — podchodzą do realizacji celów EWG bardziej obiektywnie, głównie z punktu widzenia interesów Wspólnoty, gdy tymczasem poszczególni członkowie Rady podchodzą bardziej subiektywnie, głównie z punktu widzenia interesów swych państw.

Nie wydaje się również, aby w omawianym okresie wzrosła zasadniczo rola jakiegokolwiek innego organu EWG w procesie podejmowania uchwał. Wprawdzie na mocy uchwały konferencji ministrów państw EWG z 1970 r. Parlament Europejski przejmie z dniem 1 I 1975 r. od Rady prawo decydowania o budżecie administracyjnym wspólnot europejskich, nie wpłynie to jednak zasadniczo na wzmocnienie jego pozycji w EWG. Budżet ten bowiem odgrywa nikłą rolę w EWG. Stanowi on zaledwie około 4% ogólnego budżetu EWG (przewiduje się, że w 1975 r. budżet administracyjny wspólnot będzie wynosić około 200 mln jednostek rozrachunkowych, a pozostałe jego elementy składowe, w tym budżet FEOGA i Europejskiego Funduszu Społecznego, wyniesie około 5 mld tych jednostek).

Sytuacja mogłaby się istotnie zmienić, gdyby Parlament uzyskał prawo decydowania również o pozostałych częściach składowych ogólnego

⁴⁸ Por. E. Hirsch, *Relations Between the Officials of the European Communities and the Governments of the Member-States*. W: *The New Politics of European Integration ...*, ss. 56 - 63.

budżetu wspólnot. Postanowienia wspomnianej wyżej uchwały w tej kwestii są sformułowane bardzo niejasno i trudno aktualnie przewidzieć, w jakim kierunku pójdzie ich interpretacja, a tym samym, czy Parlament uzyska takie uprawnienia⁴⁹.

Na wzrost jego pozycji w tym procesie nie wpłynie zasadniczo także powoływanie Parlamentu w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów, z czym należy się raczej liczyć w najbliższym dziesięcioleciu⁵⁰. Wzmocni to niewątpliwie wagę jego opinii z polityczno-moralnego punktu widzenia, formalnie jednak opinie te nie będą miały większego znaczenia niż obecnie. Pozycja Parlamentu wobec Komisji jest bowiem i tak silna bez względu na sposób jego wyboru, a klucz do wzmocnienia jego pozycji w EWG leży w zmianie układu sił między nim i Radą, co wymaga rewizji traktatu. Wydaje się, że w najbliższym dziesięcioleciu jest to mało realne z niemal tych samych powodów, które wyliczono przy rozważaniach na temat metod podejmowania uchwał przez Radę.

Na zakończenie trzeba zasygnalizować, że należy raczej spodziewać się istotnych zmian w procesie podejmowania uchwał w EWG po zrealizowaniu w jej ramach unii gospodarczej i monetarnej. Niewykluczone, że obniży się w pewnym stopniu pozycja Rady w EWG, że będzie ona wówczas podejmować uchwały większością głosów. Należy się także liczyć z poważnym wzrostem uprawnień i roli przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, a także częściowo Komisji, z drugiej zaś strony — międzynarodowych grup nacisku w tym procesie.

⁴⁹ Z jednej strony z uchwały wynika, że Parlament mógł zgłaszać poprawki do projektu tego budżetu, ostateczną decyzję w tej kwestii będzie podejmować Rada. Z drugiej jednak strony stwierdza ona, że ma on ostatecznie aprobować projekt. Aktualnie w EWG trwa batalia na temat interpretacji wymienionych postanowień. Por. G. L. Bustin, *Financing the European Economic Community: Autonomy and the Problem of Parliamentary Control*. „Harvard International Law Journal” Summer 1972, t. 13, nr 3, ss. 490 - 500.

⁵⁰ Por. M. Steed, *The European Parliament: The Significance of Direct Election*. W: *The New Politics of European Integration...*, ss. 153 - 177.