

# Nadzór parlamentarny nad polityką integracyjną w Belgii

Materiał jest tłumaczeniem fragmentu raportu członka Izby Reprezentantów parlamentu belgijskiego pana Van Der Maelena pt. *Renforcement du contrôle des Parlements nationaux sur le processus de décision européen* opublikowanego w druku Izby Reprezentantów Belgii nr 1032/1 - 92/93.

## **I. Kontrola sprawowana obecnie przez belgijską Izbę Reprezentantów nad procesem podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty Europejskiej**

Istnieją obecnie trzy procedury kontroli:

### **1. Klasyczna kontrola parlamentarna**

Klasyczna kontrola parlamentarna działań rządu w ramach Wspólnoty Europejskiej sprawowana jest poprzez pytania ustne, pisemne, wnioski o wyjaśnienie określonych kwestii, interpelacje, rozpatrywanie projektów ustaw i budżetów dotyczących Wspólnoty Europejskiej.

Są to przede wszystkim indywidualne inicjatywy parlamentarzystów i nie pociągają za sobą systematycznej kontroli procesu podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty Europejskiej. Dotyczy to również rozpatrywania projektów ustaw i budżetów, gdyż i w tym przypadku parlament jedynie doraźnie i to *a posteriori* zostaje włączony do procesu podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty Europejskiej (w przypadku gdy projekt ustawy zmierza do wprowadzenia europejskich norm prawnych).

Jednakże procedura ta nie zakłada systematycznej kontroli całości procesu decyzyjnego.

### **2. Komitet opiniodawczy ds. europejskich**

W 1985 r. powstał w łonie Izby Reprezentantów Komitet opiniodawczy, którego zadaniem jest zwrócenie uwagi Izby na sprawy europejskie (art. 100 Regulaminu Izby). Dotychczas Komitet wyjaśnił, w swoich raportach, niektóre podstawowe aspekty integracji europejskiej, w tym dotyczące Jednolitego Aktu, funduszy strukturalnych i jednolitego rynku.

### **3. Rekomendacja z 12 lipca 1990 r.**

12 lipca 1990 r. Izba uchwaliła rekomendację Komitetu opiniodawczego ds. europejskich w celu usprawnienia kontroli parlamentarnej (Doc. Chambre 20-1251/1 - 89/90). Rekomendacja zawierała następujące propozycje:

3.1. *Udział w COSAC* (Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires - Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych)  
Konferencja zwoływana jest co pół roku przez parlament kraju obejmującego prezydencję Rady Wspólnoty Europejskiej.

Jej celem jest stworzenie forum dla wymiany informacji między parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim (informacji dotyczących działań podejmowanych w ramach Wspólnoty Europejskiej w celu wypracowania strategii zmierzających do wzmocnienia kontroli parlamentarnej i rozwiązania problemu niedostatecznego udziału parlamentów krajowych w procesie podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty Europejskiej).

*3.2. Rozpatrywanie raz w miesiącu przez stałe komisje porządków dnia obowiązujących w czasie posiedzeń Rady Ministrów Wspólnoty Europejskiej i rezolucji Parlamentu Europejskiego*  
We współpracy ze Stałym Przedstawicielstwem Belgii przy Wspólnocie Europejskiej opracowany został system informacji pozwalający na systematyczne przekazywanie Izbie porządku dnia obowiązującego w czasie posiedzeń Rady Ministrów. Komisje stałe obciążone jednakże sprawami związanymi z ustawodawstwem krajowym nie zawsze nadążają z systematycznym rozpatrywaniem wspomnianego porządku dnia.

### *3.3. Doroczny raport rządu*

Artykuł 3 ustawy z 2 grudnia 1957 r. dotyczący zatwierdzenia Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zobowiązuje rząd do składania Izbie parlamentu dorocznego raportu dotyczącego wykonania postanowień Traktatu. Dotychczas rząd składał raport jedynie pięć razy (1965-66, 1966-67, 1971, 1990 i 1991-92).

### *3.4. Pytania belgijskich członków Parlamentu Europejskiego skierowane do rządu*

W tym przypadku nie chodzi o klasyczne interpelacje umożliwiające kontrolę rządu, do których mają prawo parlamentarzyści krajowi, co stanowi ich przywilej konstytucyjny. Chodzi o pytania informacyjne, które parlamentarzyści europejscy mogą stawiać rządowi za pośrednictwem Komitetu Opiniodawczego, zgodnie z procedurą w tym celu opracowaną. *Dotychczas nigdy nie skorzystano z tej możliwości.*

### *3.5. Jawne parlamentarne debaty poprzedzające spotkania Rady Europejskiej*

Izba zorganizowała już kilkakrotnie debatę poprzedzającą spotkania Rady Europejskiej, w wyniku której złożony został projekt rezolucji przyjętej następnie na sesji plenarnej. Rezolucja taka wyraźnie zobowiązywała rząd do przyjęcia i obrony określonego stanowiska w czasie szczytu europejskiego.

## **II. Propozycje zmierzające do wzmocnienia kontroli parlamentarnej procesu podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty Europejskiej**

W niniejszym raporcie ograniczymy się do przedstawienia roli parlamentów krajowych w procesie podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty Europejskiej.

### **1. Wstępna kontrola procesu podejmowania decyzji**

#### *1.1. Rozpatrzenie planu pracy Komisji i Rady*

Innowacja wprowadzona podczas szczytu w Edynburgu, polegająca na organizowaniu jawnych debat na temat planów pracy i ważnych inicjatyw podejmowanych w interesie ogółu przyczyni

się do lepszej informacji parlamentów krajowych. Parlament Europejski zapowiedział ponadto, podczas COSAC, która odbyła się w Londynie w listopadzie 1992 r., że wyznaczy sprawozdawców mających za zadanie rozpatrywanie planów pracy, w celu wyprzedzenia procesu podejmowania decyzji. Sprawozdawcy ci powinni również zasięgać opinii parlamentów krajowych. Procedurze w Parlamencie Europejskim zostanie nadany bieg jedynie jeśli ten ostatni będzie zatwierdzał plan pracy Wspólnoty Europejskiej (po wprowadzeniu w życie Traktatu z Maastricht).

## *1.2. Rozpatrywanie aktów normatywnych Wspólnoty Europejskiej*

### 1.2.1. Rys historyczny

W przeszłości Izba próbowała wejść w posiadanie propozycji dyrektyw Komisji w czasie pozwalającym na ich rozpatrzenie. W 1992 Izba przyjęła propozycję ustawy Van der Maelen (Doc. nr 1230, 1989-1990). Projekt ustawy jest obecnie rozpatrywany w Senacie (Doc. nr 424/1, SE 1991-1992).

### 1.2.2. Deklaracja dotycząca roli parlamentów krajowych stanowiąca załącznik do Traktatu z Maastricht i zmiana belgijskiej konstytucji

W deklaracji dotyczącej roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, stanowiącej załącznik Traktatu z Maastricht (luty 1992), zawarta jest sugestia odnośnie rozpatrywania propozycji ustawodawczych Komisji.

"Konferencja uważa, że istotne jest zachęcanie parlamentów krajowych do większego udziału w działaniach Unii Europejskiej.

W tym celu należy zwiększyć wymianę informacji pomiędzy parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim. W związku z tym, rządy państw członkowskich zapewnią między innymi, by parlamenty krajowe otrzymywały propozycje aktów prawnych Komisji w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich przestudiowanie.

Podobnie Konferencja uważa, że istotne jest, by kontakty pomiędzy parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim stały się bardziej intensywne, w szczególności poprzez udzielanie odpowiednich wzajemnych ułatwień i poprzez regularne spotkania parlamentarzystów zainteresowanych tymi samymi problemami."

### 1.2.3. Propozycja specjalnej ustawy dotyczącej stosunków międzynarodowych Wspólnot i Regionów

Propozycja ustawy specjalnej dotyczącej międzynarodowych stosunków Wspólnot i Regionów (projekt ustawy p. Schiltz, Doc. Sénat nr 457/1 - SE 1991-1992 i Doc. Chambre nr 798/1 - 1992/1993) zawiera artykuł 4 wprowadzający nowy tytuł *IV<sup>ter</sup>* w ustawie specjalnej z 8 sierpnia 1980 r. dotyczącej reform instytucjonalnych, regulujący sprawę informacji Izb i Rad o propozycjach ustawodawczych Komisji Wspólnot Europejskich. Z chwilą ich przekazania do Rady Wspólnot Europejskich, propozycje aktów normatywnych i dyrektyw Komisji Wspólnot Europejskich są przekazane Izdom i Radom, w zakresie spraw, którymi się zajmują. Przed przyjęciem wspólnego stanowiska przez Radę Wspólnot, Izby i Rady mogą przyjąć rezolucje zgodnie z warunkami przewidzianymi w ich regulaminach. Te nowe zasady są zgodne z

Deklaracją Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowych o Unii Politycznej oraz o Unii Gospodarczej i Walutowej, dotycząca roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. 10 grudnia 1992 r. propozycja ta została przyjęta przez Senat, 22 kwietnia 1993 r. - przez Izbę. Deklaracja (1.2.2.) i propozycja ustawy (1.2.3.) specjalnej faktycznie nie wnoszą niczego nowego odnośnie przekazywania propozycji ustawodawczych Komisji. Parlament ma dostęp do tych propozycji za pośrednictwem *Journal officiel* (Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich). Również do pozostałych instytucji europejskich propozycje wpływają już po ich opublikowaniu.

Tymczasem, systematyczne zestawienie wszystkich propozycji Komisji przygotowane przez parlament jest pożyteczną formą kontroli administracyjnej i politycznej. Pełniąc funkcje kontrolne, Parlament może uczulić administrację na kwestie związane z wprowadzaniem prawa europejskiego.

W celu usprawnienia kontroli politycznej, można by zaproponować, by do każdej propozycji Komisji dołączone było uzasadnienie; uzasadnienie to powinno wykazywać, że interwencja dokonuje się na odpowiednim szczeblu (kontrola subsydiarności).

Rząd belgijski powinien ponadto przekazać parlamentowi krótką notę o skutkach społeczno-gospodarczych, prawnych, politycznych propozycji dla kraju. Nota ta powinna również określać zasięg krajowy lub regionalny, jak również sposób (projekt ustawy, rozporządzenie królewskie), w jaki rząd wprowadzi propozycję (w przypadku gdy chodzi o propozycję dyrektywy). Zostało również zawarte porozumienie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, by Ministerstwo przekazywało Izbie najważniejsze propozycje i dokumenty Komisji Wspólnot Europejskich. Forma odpowiada jednak tylko w części powyżej przedstawionym kryteriom.

#### 1.4. *Jawna debata przed i po każdym szczycie europejskim*

Tak jak jest zwyczaj organizowania jawnej debaty przed każdym szczytem europejskim, tak i po każdym szczycie rząd mógłby również na posiedzeniu plenarnym przedstawić raport, nad którym odbyłaby się następnie jawna debata. W czasie rozpatrywania w Komisji Stosunków z Zagranicą projektu ustawy stanowiącej zatwierdzenie Traktatu o Unii Europejskiej, Minister Spraw Zagranicznych zobowiązał się do informowania komisji, na jej prośbę, po każdym szczycie europejskim odbywającym się co pół roku (Doc. nr 482/3 - 91/92, str. 59).

#### 1.5. *Nadzór nad pracami Rady Ministrów Wspólnoty Europejskiej*

##### a) Porządek dnia obrad Rady Ministrów

Aby uprzędzić proces podejmowania decyzji, wskazane jest utrzymywanie wymiany informacji ze stałym przedstawicielstwem.

Ponieważ komisje stałe dysponują niewielką ilością czasu na przedyskutowanie co miesiąc porządków dnia, byłoby wskazane, by każdy właściwy minister przekazywał Parlamentowi co miesiąc krótką notę przedstawiającą stan zaawansowania prac w ramach Rady Ministrów Wspólnoty Europejskiej.

##### b) Raporty Rady Ministrów

Parlamenty krajowe powinny być lepiej informowane o obradach Rady Ministrów Wspólnoty Europejskiej.

Pierwsze jawne posiedzenie Rady Ministrów odbyło się 1 lutego 1993 r. w związku z dyskusją nad planem pracy Rady pozostającej pod przewodnictwem duńskim. Nagranie i retransmisja telewizyjna posiedzenia było wówczas jedyną formą nadania posiedzeniu jawności.

Zasada szerokiego informowania opinii publicznej powinna być przyjęta jednomyślnie. Taka koncepcja jawności pozostaje jednak dość ograniczona.

- Rząd powinien systematycznie przedstawiać pisemny raport parlamentowi (jak ma to miejsce w Holandii).

- Niektóre posiedzenia Rady Ministrów będą jawne. W tym celu, następujące decyzje zostały podjęte podczas szczytu w Edynburgu (12 grudnia 1992):

"Proces mający na celu nadanie jawności pracom Rady zostanie podjęty w niżej wymienionych dziedzinach.

a) Dyskusje "otwarte" nad planem prac oraz nad znaczącymi inicjatywami służącymi interesom Wspólnoty:

I) Dyskusje otwarte nad planami prac prezydencji lub Komisji w ramach Rady Ministrów do Spraw Ogólnych i Rady Ministrów do Spraw Ekonomicznych i Finansowych. Ustalenie kalendarza przypadnie prezydencji.

II) Dyskusje powinny być systematycznie organizowane na temat ważnych spraw dotyczących interesów Wspólnoty. Prezydencja, państwa członkowskie lub Komisja będą przedstawiały propozycje spraw, które mają być przedmiotem otwartej dyskusji. Rada podejmie decyzję, rozpatrując każdą propozycję osobno.

b) Ustawodawstwo

Nowe ważne propozycje w zakresie ustawodawstwa będą mogły być przedmiotem, w określonych przypadkach, wstępnej otwartej dyskusji w ramach właściwej Rady, na podstawie propozycji ustawodawczej przedstawionej przez Komisję. Prezydencja, państwa członkowskie lub Komisja będą przedstawiać propozycje tematów poddawanych pod dyskusję. Rada podejmie decyzję rozpatrując każdą propozycję osobno. Negocjacje dotyczące ustawodawstwa podejmowane w ramach Rady powinny być poufne.

c) Ogłaszanie wyników głosowania

W przypadku oficjalnego głosowania w ramach Rady, wyniki głosowania (łącznie z wyjaśnieniem stanowiska przyjętego w głosowaniu, jeśli delegacje się tego domagają) powinny zostać podane do wiadomości publicznej.

d) decyzja dotycząca organizowania otwartej dyskusji na temat związany z punktami a)II) i b) jest podejmowana jednogłośnie.

e) "»Podanie do wiadomości publicznej« będzie miało miejsce za pośrednictwem przekazu telewizyjnego w sali prasowej, w budynku Rady."

## 2. Kontrola decyzji

Kontrola *a posteriori* jest kontrolą formalną wprowadzenia decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, a nie kontrolą procesu decyzyjnego na tym szczeblu.

Taka kontrola mogłaby mieć miejsce, gdyby został przyjęty projekt ustawy dotyczącej wprowadzenia i wykonania prawa Wspólnot Europejskich w ramach krajowego porządku prawnego (Doc. Sénat nr 424/1, S.E. 1991-1992; dawniej: propozycja ustawy Van der Maelen, Doc. Chambre nr 1230, 1989-1990).

Ten projekt ustawy zmierza do wypracowania instrumentu pozwalającego stwierdzić, czy normy wspólnotowe są wprowadzane w wymaganym czasie.

Projekt ustawy znajduje się obecnie (listopad 1992) na porządku dziennym Senackiej Komisji ds. zmiany konstytucji.

Najważniejsze założenia tego projektu są następujące:

1. Artykuł 1 nakłada na rząd obowiązek składania rocznego raportu, najpóźniej do 1 listopada, na temat wykonania i stosowania traktatów Wspólnot Europejskich.

2. Artykuł 2

- Ustęp drugi: rząd powinien informować Izby o przyjętym przez Radę stanowisku w czasie procedury współpracy.

- Ustęp trzeci: rząd powinien, dwa razy w roku, składać Izdom raport o stanie zaawansowania prac Rady nad propozycjami nie rozstrzygniętymi.

3. Artykuły 3 i 4

Rząd powinien składać Izdom roczny raport zawierający i precyzujący teksty dyrektyw, których termin wprowadzenia wygasa w ciągu 12 najbliższych miesięcy lub których termin wprowadzenia już wygasł.

Propozycja ustawy Van der Maelen może być odtąd uznawana jako wprowadzająca częściowo propozycję specjalnej ustawy o stosunkach międzynarodowych Wspólnot i Regionów (Doc. Sénat nr 475/1 - SE, 1991/1992 i Doc. Chambre nr 798/1, 1992/1993).

Byłoby celowe, aby obie propozycje zostały przyjęte po realizacji trzeciego etapu reformy państwa.

### **3. Kontrola przepływów finansowych między WE i Belgią**

Demokratyczny charakter Wspólnoty Europejskiej nie wyraża się jedynie w kontroli *a priori* i *a posteriori* procesu podejmowania decyzji na szczeblu europejskim, ale również w kontroli przepływów finansowych wynikających z wykonywania podjętych decyzji.

Parlament krajowy mógłby uzyskać bardziej precyzyjny obraz przepływów finansowych dzięki:

- specjalistycznym raportom, składanym raz w roku przez Izbę Obrachunkową, pozwalającym określić skutki dla Belgii;

- specjalistycznym badaniami dotyczącym przepływów finansowych (np. fundusze strukturalne, propozycje budżetowe), prowadzonym przez belgijską Izbę Obrachunkową.

Kwestie te uzyskały głębokie uzasadnienie w opinii Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego na temat stosunków z parlamentami krajowymi (sprawozdawca: M.P. Marck) oraz Komisji Spraw Instytucjonalnych w ramach raportu dotyczącego przygotowania kongresu międzyparlamentarnego (Doc. Parlement Européen A3-162/90).

Tymczasem Wspólnota odwołuje się prawie zawsze do administracji danego państwa i struktur krajowych przy wykonywaniu budżetu, tak w zakresie wpływów, jak i wydatków. Formy współpracy w tym zakresie między Komisją i administracją danego państwa są różnorodne, pozostają jednak zgodne z zasadą zawartą w art. 205 traktatu EWG.

Przeciwie niż Komisja, administracje i instytucje krajowe, których zadaniem jest wykonanie budżetu wspólnotowego, nie podlegają bezpośredniej kontroli Parlamentu Europejskiego.

Działania w tym zakresie wymykają się w dużej części również spod kontroli parlamentów krajowych.

Podsumowując, omawiana opinia kładzie nacisk na konieczność wzmocnienia współpracy między parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim w dziedzinie kontroli budżetowej, aby skompensować w okresie przejściowym niedostateczny udział parlamentów krajowych w procesach decyzyjnych na szczeblu europejskim. W zakresie wykonania budżetu



wspólnotowego jest to spowodowane tym, że administracje danych państw nie podlegają bezpośredniej kontroli Parlamentu Europejskiego, a w praktyce również nie podlegają kontroli parlamentów krajowych. Współpraca powinna również zachęcić do wprowadzenia odpowiednich krajowych struktur i procedur kontroli oraz sprzyjać koordynacji działań w zakresie wspólnej odpowiedzialności w stosunku do europejskiego podatnika.

Współpraca ta powinna dotyczyć następujących dziedzin:

- kontrola: współpraca, wymiana informacji i podejmowanie uzgodnionych działań w zakresie kontroli bieżącej i kontroli *a posteriori* wykonania budżetu;
- dziedzina normatywna: współpraca, wymiana poglądów i podejmowanie uzgodnionych działań w zakresie:
  - \* wprowadzania ustawodawstwa wspólnotowego do ustawodawstwa krajowego w zakresie, w jakim stanowi ramy i podstawę do wykonania budżetu;
  - \* dostosowania krajowych struktur administracyjnych i prawnych biorących udział w realizacji budżetu;
  - \* ustanowienie kontroli i procedur ścigania na szczeblu wspólnotowym i krajowym, by zapewnić odpowiednie wykonanie budżetu.

*Tłumaczyła z jęz. francuskiego:*

*Helena Klugiel-Królikowska (BSE)*