

Nadzór parlamentarny nad ustawodawstwem wspólnotowym w Wielkiej Brytanii

EILEEN DENZA

Autorka artykułu Eileen Denza jest radcą prawnym Specjalnej Komisji Izby Lordów ds. Spraw Wspólnot Europejskich. Niniejszy artykuł zamieszczony w "Statute Law Review" powstał w oparciu o referat przesłany na Doroczną Konferencję Towarzystwa Prawa Zwyczajowego, która odbyła się 3 października 1992.

Początki systemu nadzoru parlamentarnego nad ustawodawstwem wspólnotowym w Wielkiej Brytanii sięgają roku 1972, kiedy to został przedstawiony Parlamentowi [brytyjskiemu] projekt ustawy o przystąpieniu Wspólnot Europejskich. Panowało wówczas, zwłaszcza w Izbie Gmin, powszechne zaniepokojenie, iż suwerenność parlamentu zostanie przekazana Radzie i Komisji w Brukseli. Przed rokiem 1972, żaden traktat, którego stroną była Wielka Brytania, nie był w stanie bezpośrednio zmienić prawa obowiązującego w Anglii lub Szkocji. Przed ratyfikacją zawsze wprowadzano ustawodawstwo znoszące [dotychczasowe] ograniczenia, inkorporujące, z mocy ustawy, przyszłe zobowiązania, które nie mogły mieć mocy obowiązującej w ramach istniejących prerogatyw, oraz wymagały dokonania zmian w krajowym prawie zwyczajowym lub w ustawach. Prawo wspólnotowe było z natury odmienne. Rozporządzenia uchwalane przez Radę i Komisję w Brukseli stawały się częścią prawa Wielkiej Brytanii, bez jakiegokolwiek interwencji lub aprobaty ze strony Parlamentu. Dyrektywy miały być wprowadzane w życie w znanej już formie ustawodawstwa krajowego, jednakże treść tego ustawodawstwa była określana przez Radę WE.

W roku 1972 i ponownie w 1974¹, zapewniono Parlament, że podstawowa zasada prawa konstytucyjnego obowiązującego w Wielkiej Brytanii nie zostanie naruszona przez fakt jej przystąpienia [do Wspólnot]. Przystąpienie do Wspólnot nie oznaczało utraty suwerenności parlamentu na rzecz Brukseli, lecz jedynie upoważnienie Brukseli do działania w imieniu parlamentu. Bezpośredni skutek, jaki będzie wywierać prawo zawarte w traktatach Wspólnot i ustawodawstwo tworzone przez Radę i Komisję w ramach uprawnień wynikających z traktatów, w Wielkiej Brytanii będzie uzależniony od Ustawy o przystąpieniu Wspólnot Europejskich. Decyzją Parlamentu ustawa ta mogłaby zostać uchylona. Jednakże zapewnienia te przyjęto jako odnoszące się do teorii konstytucjonalizmu. Pozostał natomiast niepokój dotyczący utraty faktycznego prawa do określania treści poszczególnych ustaw. Rząd uznał za konieczne zapewnienie Parlamentu, iż zostaną podjęte specjalne ustalenia, zgodnie z którymi, przed podjęciem ostatecznej decyzji w Brukseli², będzie się z nim konsultował w sprawie projektów ustawodawstwa wspólnotowego.

Kiedy w 1972 r., weszła w życie Ustawa o przystąpieniu Wspólnot Europejskich, każda z izb Parlamentu powołała komisję, której zadaniem było doradzanie w jaki sposób najefektywniej

nadzorować ustawodawstwo europejskie. Komisja Fostera³ działała w Izbie Gmin, a Komisja Maybray-Kinga³ w Izbie Lordów. Ustalenia przyjęte przez Izby różniły się od siebie zasadniczo. Jedynym wspólnym punktem było to, że ich uprawnienia wynikają z praktycznego wsparcia udzielanego przez rząd Wielkiej Brytanii przy niezwłocznym przekazywaniu projektów ustaw i innych dokumentów wspólnotowych, oraz stąd że rząd nie zaaprobuje jakiegokolwiek propozycji Rady Ministrów WE do momentu zajęcia stanowiska przez parlament. Dostarczanie dokumentów parlamentowi może wydawać się oczywistym obowiązkiem każdego rządu państwa członkowskiego Wspólnoty wobec swojego parlamentu. Ostatnio członkowie delegacji Senatu francuskiego poinformowali nas, zapoznając się z brytyjskim metodami nadzoru ustawodawstwa wspólnotowego, iż mieli ogromne trudności w uzyskaniu kopii projektów ustawodawczych Wspólnoty, oraz że zmuszeni byli do otwarcia swojego biura w Brukseli, by uzyskać pewny dostęp do tych dokumentów. Zobowiązanie rządu do niewyrażania zgody na propozycję [wspólnotową], dopóki każda z Izb podtrzymuje swoje "zastrzeżenia parlamentarne", zostało wprowadzone uchwałą Izby Gmin z dnia 30 października 1980 r. Zobowiązanie to odnosi się także do Izby Lordów. W wyjątkowej sytuacji minister może nie uwzględnić zastrzeżenia wyrażonego przez parlament. Może to mieć miejsce w przypadku pilnej potrzeby podjęcia przez Radę decyzji dotyczącej np. nałożenia ceł antidumpingowych w celu ochrony przemysłu Wspólnoty lub przyznania natychmiastowej pomocy w następstwie trzęsienia ziemi. Jeśli w Brukseli trwa burzliwa dyskusja na temat danej propozycji, Parlament może zostać poinformowany o ostatnich wydarzeniach na krótko przed decydującymi obradami Rady - w wyniku czego może również wyrazić zastrzeżenia wobec propozycji, którą wcześniej zaakceptował - jeśli jednak w wyniku dyskusji wyłania się kompromis korzystny dla interesów Wielkiej Brytanii, wówczas reprezentujący ją minister wyraża zgodę na tę propozycję, pozostawiając sobie na później rozmowy z własnym Parlamentem. We wszystkich tych przypadkach minister składa przewodniczącym komisji kontrolnych obu Izb pisemne wyjaśnienia dotyczące podjętej przez siebie decyzji naruszającej zastrzeżenia parlamentu, a ponadto osobiście stawia się w Izbie Gmin.

Głównym powodem, dla którego metody nadzoru stosowane przez Izbę Gmin i Izbę Lordów różnią się tak zasadniczo jest to, że Izba Gmin tradycyjnie postrzega swoje uprawnienia jako przyznane Izbie jako całości i korzysta z prawa wzywania ministrów do złożenia sprawozdania ze swej działalności na forum Izby. W ostatnich latach zwyczaj ten zaczął zmieniać się wraz z powołaniem komisji resortowych oraz rosnącym wykorzystaniem stałych komisji w pracach nad projektami ustaw. W 1972 r. uznano, że ważne, wspólnotowe projekty ustawodawcze powinny być omawiane na forum samej Izby Gmin. Rola Europejskiej Komisji Ustawodawczej powołanej w grudniu 1972 r. została więc ograniczona do określania, które propozycje są ważne z prawnego lub politycznego punktu widzenia oraz do opiniowania, które z nich powinny być dyskutowane na forum całej Izby. Była to znacząca, lecz ograniczona w zakresie, rola. Komisja Izby Gmin nie ocenia wartości danej propozycji, nie porównuje z opiniami ekspertów zewnętrznych, ani nie rozstrzyga wynikających z niej następstw.

Terminarz debat, które miały miejsce w Izbie Gmin na temat propozycji uznanych przez Europejską Komisję Ustawodawczą z prawnego lub politycznego punktu widzenia za ważne, zależał od rządu. Rząd nie zawsze był w tej kwestii pomocny. Starał się organizować owe debaty późno w nocy, na krótko przed ostatecznymi posiedzeniami Rady WE, zwłaszcza wtedy, kiedy uświadamiał sobie, że będzie zmuszony podtrzymywać zastrzeżenia parlamentu na

posiedzeniu Rady, w sytuacji kiedy prace kontrolne w parlamencie nie zakończyły się przed debatą. Zbyt wielu mówców regularnie zabierających głos podczas tych debat należało do grupy oponentów, którzy twierdzili, że przede wszystkim nigdy nie powinniśmy przyłączać się do Wspólnot. Debaty mogłyby być bardzo skuteczną formą nadzoru, gdyby w grę wchodziły szeroko rozumiane kwestie polityczne. Jednak ogromna część ustawodawstwa wspólnotowego ma charakter ściśle techniczny i niezrozumiały bez wnikliwego poznania realiów Wspólnot i specjalnych dziedzin, którego ono dotyczy.

W ostatnich latach Izba Gmin oceniła, że przyjęta metoda nadzoru [parlamentarnego] nie jest najodpowiedniejsza do wywierania wpływu na końcowy kształt ustawodawstwa wspólnotowego. Europejska Komisja Ustawodawcza rozpoczęła poszukiwanie i publikowanie pisemnych oświadczeń organów specjalistycznych, których bezpośrednio dotyczyły propozycje Komisji Wspólnot. Częściej przyjmowano ustne oświadczenia składane przez ministrów. Publikowano opinie Doradcy Spikera zawierające powody, dla których dany projekt jest ważny z punktu widzenia prawa lub poddawany dyskusji. Specjalna Komisja Proceduralna Izby Gmin zaleciła w 1989 r.⁵ powołanie komisji nadzwyczajnych posiadających uprawnienia do wysłuchiwanie oświadczeń ministrów na temat projektów wspólnotowych, dokładnego ich zbadania oraz debaty nad korzyściami płynącymi z tych projektów. Na początku zaproponowano utworzenie pięciu takich komisji, jednak w końcu powołano tylko dwie. Efektem pracy komisji nadzwyczajnych było to, że debaty stały się bardziej skoncentrowane na problemie i bardziej obiektywne. Debaty odbywały się wtedy, gdy był jeszcze czas na wpłynięcie na kształt ustawodawstwa Wspólnoty, a przemówienia [wygłaszane podczas debat] charakteryzowały się dokładnym rozważaniem omawianych kwestii w świetle ustawodawstwa i interesów reprezentowanych grup [wyborców].

Izba Lordów nie podzielała niechęci Izby Gmin do przeniesienia nadzoru nad propozycjami Wspólnoty z Izby do komisji. Na początku powołała ona Specjalną Komisję Izby Lordów do Spraw Wspólnot Europejskich w celu szeroko rozumianego "rozpatrywania propozycji Wspólnoty, w formie projektów lub innej, w celu uzyskania wszystkich niezbędnych informacji na ich temat oraz do sporządzenia sprawozdań na temat tych propozycji, które zdaniem Komisji poruszają istotne problemy dotyczące polityki lub spraw o znaczeniu podstawowych oraz innych problemów, które w jej opinii zasługują na szczególną uwagę Izby". Komisja wyznaczyła sześć podkomisji nadając każdej kompetencje dotyczące określonych aspektów działalności Wspólnoty. Oznaczono je pierwszymi literami słów kojarzących się z zakresem działalności podkomisji: A (Komisja ds. Księgowości - ang. Accounting) zajmująca się sprawami budżetu i finansów oraz handlu i stosunków zewnętrznych; B (Komisja "Płomienna" - ang. Blazing) zajmująca się problemami energii, technologii i transportu; C (Komisja "Opiekuńcza" - ang. Care) nadzorująca sprawy konsumentów i sprawy socjalne; D (Komisja "Wykopków" - ang. Digging) odpowiedzialna za rolnictwo; F - Komisja ds. Ochrony Środowiska występująca pod nazwą "Przyjaciele Ziemi" - ang. Friends of Earth; E (Prawo i Instytucje), której tradycyjnie przewodniczył Law Lord (dosł. prawnik - członek Izby Lordów) - dawniej był nim Lord Olivier of Aylmerton, a obecnie Lord Slynn of Hadley - i jest znana jako Legal Eagles Committee.

Podkomisja E ma szersze kompetencje niż inne podkomisje. Jej zadania, zweryfikowane i rozszerzone w 1983 r., obejmują rozpatrywanie i sporządzanie sprawozdań na temat:

(a) każdej propozycji Wspólnoty, która prowadziłyby do znaczących zmian w prawie Wielkiej Brytanii lub miałyby daleko idące skutki w dziedzinach prawa Wielkiej Brytanii innych niż te, do których propozycja bezpośrednio się odnosi;

(b) korzyści z tego rodzaju propozycji- o jakich mówi specjalna komisja;

(c) czy miały miejsce jakieś ważne wydarzenia w dziedzinie prawa wspólnotowego; oraz

(d) każdej kwestii, którą uzna za godną uwagi Komisji, dotyczącą istoty każdej propozycji.

Sześć podkomisji stanowi podstawę działalności Komisji o charakterze nadzorczym. Każdego roku Komisja otrzymuje z Brukseli prawie tysiąc dokumentów, wraz z towarzyszącymi im pomocniczymi wyjaśnieniami rządu, które podsumowują charakter każdego dokumentu i prawdopodobne jego skutki, stosunek rządu do dokumentu i przyszły terminarz jego rozpatrywania w Brukseli i Strasburgu. Większość tych dokumentów jest albo nieistotna, albo niezwykle szczegółowa, np. zmiany wysokości taryf, transfery budżetowe, cła antydumpingowe lub mniej istotne poprawki do ustawodawstwa lub umów Wspólnoty z krajami trzecimi. Każdego tygodnia przewodniczący specjalnej komisji - jest nim obecnie Lord Boston of Faversham QC [adwokat królewski] - dokładnie bada napływające dokumenty z pomocą radcy prawnego, sekretarza komisji i jej podkomisji i przesyła te materiały, które są ważne lub dyskusyjne do jednej lub kilku podkomisji. Dokument dużej wagi, taki jak Roczny Raport komisji na temat Wprowadzania w Życie Prawa Wspólnotowego lub jej ostatni okólnik w sprawie Subsydiowania może być przesłany nawet do wszystkich sześciu podkomisji. Ze względu na specjalne uprawnienia podkomisji E do oceny istoty wszystkich propozycji Wspólnoty każdy dokument, który wykazuje istnienie wątpliwości lub kontrowersji dotyczącej właściwej podstawy prawnej zostaje do niej przesłany. Około jedna czwarta wszystkich dokumentów jest przesyłana do odpowiedniej podkomisji a pozostałe, po uzyskaniu aprobaty całej komisji nadzwyczajnej na jej kolejnym posiedzeniu, zostają uznane za wyjaśnione i przekazane dalej. Zastrzeżenia parlamentu zostają zdjęte i rząd może przystąpić do pracy nad propozycjami w Radzie bez dalszych odwołań do Izby.

Każda z podkomisji cieszy się dużą autonomią w prowadzeniu prac nad przesłanym do niej dokumentem. Podkomisja może wyjaśnić i odesłać dokument, w ten sposób usuwając zastrzeżenia parlamentu. Może ona upoważnić swojego przewodniczącego lub zalecić przewodniczącemu komisji specjalnej napisanie listu do odpowiedniego ministra. Stwarza to podkomisji możliwość szybkiego przedstawienia swojej opinii, zazwyczaj na temat jednego, konkretnego aspektu danej sprawy. List staje się oficjalnym dokumentem z chwilą znalezienia się w komisji specjalnej i rząd może wykorzystać jego treść w dyskusjach prowadzonych w Radzie, co czyni zwłaszcza wtedy, gdy uzna, że jego treść okaże się ważna dla poparcia jego stanowiska. Dwa razy w roku listy do ministrów są zbierane i publikowane w formie raportu komisji specjalnej przedkładanego Izbie Lordów pod nazwą "Korespondencja z ministrami". Listy do ministrów są najczęściej wykorzystywane przez podkomisję E do zwrócenia uwagi rządu na jej opinię dotyczącą poprawności podstawy prawnej, na której oparty jest projekt Komisji [Wspólnot]. Wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego podkomisja sprzeciwiła się wielu propozycjom przedstawionym jako instrumenty jednolitego rynku wprowadzane na mocy Artykułu 100A Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a tym samym przyjmowane przez Radę WE kwalifikowaną większością głosów. W opinii podkomisji E Komisja Wspólnot zbyt szeroko określiła zakres Artykułu 100A i wykorzystywała go przy formułowaniu propozycji, które powinny raczej być oparte o inny

artykuł z Traktatu o ustanowieniu EWG, np. Artykuł 100 lub Artykuł 235, które wymagają jednomyślności w Radzie. Podkomisja E mogła stale nadzorować wykorzystanie nowych uprawnień wynikających z Jednolitego Aktu Europejskiego, który umożliwił głosowanie większością głosów w Radzie WE oraz natychmiast reagować - w formie listu Lorda Olivera jako przewodniczącego do ministra - na każdą nieprawidłową propozycję sformułowaną w oparciu o Artykuł 100A. Lord Oliver powiedział kiedyś, że w każdym z resortów ma już swoich stałych korespondentów. W większości przypadków poglądy Komisji były podtrzymywane przez Radę Ministrów. Podkomisja C kwestionowała nadmierne odwoływanie się przez Komisję [Wspólnot] do nowych uprawnień nadanych jej na mocy Artykułu 118A Traktatu o ustanowieniu EWG, rozciągniętych przez Jednolity Akt Europejski na ustawodawstwo w dziedzinie zdrowia i opieki społecznej. Artykuł 118A także dopuszcza głosowanie większością głosów w Radzie, co niesie oczywistą polityczną korzyść dla Komisji i Parlamentu Europejskiego, które w ten sposób zyskują większe uprawnienia w dziedzinie ustawodawstwa. Rząd Wielkiej Brytanii podziela obawy Izby co do nadużywania Artykułu 118A, a obawy te są popierane przez inne Państwa Członkowskie Wspólnot.⁶

Najważniejsze i najbardziej kontrowersyjne dokumenty są zazwyczaj dokładnie badane przez podkomisję, do której zostały przesłane. Czas jest istotnym czynnikiem przy selekcjonowaniu i ustalaniu harmonogramu rozpatrywania poszczególnych zagadnień. Dokonanie ich zbyt wcześnie lub zbyt późno może nie przynieść oczekiwanego rezultatu. Od chwili wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego częstsze wykorzystanie przepisów zezwalających na głosowanie większością głosów spowodowało, że czas stanowi obecnie dla Komisji jeszcze większy problem. Po rozpoczęciu czynności wyjaśniających wiele podmiotów - organów narażonych bezpośrednio na wpływ proponowanych rozwiązań lub jednostek mających pewne doświadczenie w omawianej dziedzinie - jest proszonych o złożenie wyjaśnień na piśmie. Organizuje się kilka spotkań, zazwyczaj raz na tydzień, na których przedstawiane są podkomisji ustne wyjaśnienia. Komisja [Wspólnot] jest życzliwie nastawiona do wyjazdów Komisarzy (lub częściej starszych rangą urzędników) w celu złożenia ustnych wyjaśnień. Rząd prawie zawsze składa ustne wyjaśnienia. Inne podmioty, to - w zależności od rozpatrywanego tematu - organizacje konsumenckie, przemysłowe, stowarzyszenia zawodowe, eksperci uniwersyteccy oraz ambasady innych państw w Londynie. Komisja może mieć swoje posiedzenia w Brukseli, w innych miejscach znajdujących się na terytorium Wspólnoty lub - bardzo rzadko - poza nią, w celu uzyskania wyjaśnień. Większość wyjaśnień jest składana publicznie, niekiedy przy włączonych mikrofonach radiowych i pracujących kamerach telewizyjnych, i jest w całości rejestrowana i publikowana. Po zakończeniu procedury składania wyjaśnień sporządzany jest projekt raportu na ten temat, rozpatrywany następnie przez podkomisję do chwili osiągnięcia całkowitego porozumienia co do jego treści. Raport jest przesyłany do akceptacji lub nowelizacji przez samą komisję specjalną. Następnie jest on drukowany i trafia do Izby Lordów, bądź jako informacja (wtedy dołączona jest do niego informacja o wycofaniu zastrzeżenia parlamentu) bądź jako temat do dyskusji (gdy zastrzeżenia parlamentu są utrzymane do chwili podjęcia dyskusji). Mimo że nie przygotowuje się wniosków mniejszości, par, który ma zastrzeżenia co do wniosków zawartych w raporcie, nie jest w trakcie dyskusji parlamentarnej związany odpowiedzialnością zbiorową za jego treść. W trakcie dyskusji w Izbie często wyrażane są poglądy inne od tych zawartych w raporcie.

Przed opublikowaniem kopia raportu zostaje przesłana odpowiedniemu ministrowi, na krótko przed podjęciem decyzji przez Radę Ministrów w danej kwestii. Dotychczas minister musiał ustosunkowywać się do raportu jedynie wtedy, gdy był on dyskutowany w izbie. Jednakże ostatnimi laty rząd zaczął coraz częściej dostarczać formalnych, pisemnych odpowiedzi [w danej kwestii], a w zeszłym roku postanowił udzielać na piśmie odpowiedzi na wszystkie kwestie omawiane w raportach w terminie dwóch miesięcy od chwili ich opublikowania. Odpowiedzi te są obecnie bardzo wnikliwe, co nie oznacza jednocześnie, że podziela się w nich zawsze stanowisko komisji specjalnej lecz jedynie wykazuje, iż rząd poważnie przemyślał to, o co spierała się komisja.

Raporty są przekazywane do prasy ze zgodą na ich publikację, do podmiotów, biorących udział w czynnościach wyjaśniających oraz, co jest najważniejsze, do tych osób, które bezpośrednio ponoszą odpowiedzialność za dalsze losy projektu ustawodawczego. Do adresatów należą: Sekretariat Rady WE (razem z kopią do państwa sprawującego prezydencję), Przewodniczący odpowiedniej Komisji w Parlamencie Europejskim oraz niekiedy Szef Gabinetu właściwego Komisarza. Mimo że formalnie raporty stanowią w pierwszym rzędzie informację dla Izby, to w rzeczywistości ich głównym celem jest wywieranie wpływu na proces ustawodawczy we Wspólnocie.

Pytanie zadawane najczęściej przez tych, którzy przysłuchiwali się wyjaśnieniom dotyczącym mechanizmu funkcjonowania [systemu] nadzoru parlamentarnego brzmi: jaki wpływ ma ten mechanizm na ostateczny rezultat procesu ustawodawczego - dyrektywę lub rozporządzenie - stanowiące prawo wspólnotowe. Ostatnimi laty, kiedy sama działalność komisji specjalnej wydawała się być nadzorowana, często staraliśmy się odpowiedzieć na to pytanie, jednak sprawiało nam ono ogromną trudność. Zabierając tu głos jako jedna z tych, którzy w przeszłości składali wyjaśnienia w imieniu rządu, chciałabym podkreślić, że zaletą procesu nadzorczego jest zmuszanie osób, mających większą władzę bezpośrednią, do starannego przemyślenia swojego stanowiska i argumentów oraz do obrony ich podczas publicznego przesłuchiwania przez komisję, której członkowie mogą mieć długoletnie doświadczenie w omawianej dziedzinie. Na przykład, kiedy komisja specjalna prowadziła czynności wyjaśniające dotyczące Unii Ekonomicznej i Monetarnej oraz Unii Politycznej, dr Karl-Otto Pöhl, składając zeznania jako prezes Bundesbanku odkrył, iż w skład przesłuchującej go komisji *ad hoc* wchodzi trzech dawnych prezesów Bank of England.⁷ Po drugie, chciałabym wykazać, że nie jest zwyczajem komisji twierdzenie, że ustawodawstwo zmieniane po to, by odpowiadało jej poglądom, że jest zmieniane jedynie z tego powodu. Zdarza się, że nowa koncepcja powstaje w wyniku opinii komisji i wchodzi do ustawodawstwa, albo sędzia krajowy lub Europejski Prokurator Generalny cytuje raport komisji lub kiedy członek Parlamentu Europejskiego deklaruje, składając wyjaśnienia, że przygotowuje poprawkę w odpowiedzi na wątpliwości wyrażone przez podkomisję i dotrzymuje słowa. O wiele częściej komisja po prostu zbiera gotowe opinie na temat danej propozycji. Można spierać się czy w takim wypadku takie opinie i tak by nie zwyciężyły. Argumenty przedstawiane komisji specjalnej Izby Lordów są także przedstawiane Komisji WE, Parlamentowi Europejskiemu i rządowi państw członkowskich.

Niemniej, ogólny wynik jest zachęcający. Podkomisja E rzeczywiście zbadała wiele spraw - np. te dotyczące Kontroli nad Łączeniem Przedsiębiorstw⁸, Bezpieczeństwa Produktów⁹ i Nierzetelnych Warunków Kontraktów¹⁰, gdzie ostateczna treść ustawodawstwa całkowicie odpowiadała stanowisku wcześniej przez nią zajętemu. Komisja *ad hoc* przy komisji specjalnej

przeprowadzała badania dotyczące Zatrudnienia w Instytucjach Wspólnot¹¹ i sporządziła raport, który spotkał się z niewielkim zainteresowaniem opinii publicznej, lecz który na długi czas wpłynął na sposób w jaki instytucje Wspólnot rekrutowały i dysponowały swoim personelem oraz na sposób, w jaki Wielka Brytania starała się uzyskać udział w obsadzaniu wyższych stanowisk [w tych instytucjach]. W zeszłym roku komisja specjalna przeprowadziła prace badawcze nad projektem Traktatu z Maastricht. Załącznik do tego raportu poświęcony sprawom Unii Politycznej: "Tryb tworzenia prawa - uprawnienia i procedura",¹² zawierał systematyczną analizę istotnych zmian, które mogłyby się pojawić w wyniku wprowadzenia Traktatu w życie oraz porównanie z wcześniejszymi zaleceniami zawartymi w raportach komisji specjalnej z minionych lat. Prawa wyborcze w wyborach lokalnych dla obywateli wszystkich państw Wspólnot, większe uprawnienia dla Trybunału Rewidentów Księgowych, jaśniej określone obowiązki państw członkowskich w zwalczaniu defraudacji budżetu Wspólnot oraz postęp w kierunku unifikacji jednostki monetarnej są przykładami spraw, którymi w minionych latach zajmowała się komisja specjalna i które znalazły się w Traktacie z Maastricht. Pewne cechy systemu nadzoru stosowane przez Izbę Lordów okazały się bardzo skuteczne w działaniu. Do najważniejszych należą bezstronny charakter prowadzenia dochodzenia i proces rozpatrywania danego problemu, wysoki poziom kompetencji osób zasiadających w podkomisjach (podniesiony obecnie poprzez dołączenie do ich składu dożywotnich parów mających bezpośrednie doświadczenie w pracach Komisji, Rady Ministrów lub Trybunału Sprawiedliwości), opieranie się na opiniach zawartych w ekspertyzach zewnętrznych i poradach specjalistów oraz opracowywanie jednolitego raportu, który wstępnie jest przygotowywany do rozważenia przez sekretarza lub doradcę danej podkomisji. Mimo że taki raport nie uwzględnia wielu różnorodnych opinii na temat złożonych i kontrowersyjnych kwestii, to stanowi dla osób nie wchodzących w skład komisji o wiele bardziej użyteczne narzędzie niż długotrwała debata. Raporty komisji nie są wiążące dla ministrów rządu Wielkiej Brytanii. Żadna z izb Parlamentu [brytyjskiego] nie sprawuje konstytucyjnej kontroli nad ministrem występującym na forum Rady tak, jak to czyni Komisja ds. Rynku w Folketingu [parlamencie duńskim]. Mówi się, że gdyby parlamenty dwunastu krajów - co stanowi dwadzieścia jeden izb parlamentarnych - udzielały mandatu swym ministrom na sposób duński, to Rada nie mogłaby osiągnąć jakiegokolwiek kompromisu. Niemniej istnieje możliwość zaangażowania się przez parlamenty krajowe w otwartą i konkretną dyskusję jaka ma miejsce przed uchwaleniem przez Wspólnoty większości swych aktów prawnych. W ostatnich latach daje się zauważyć znaczny postęp w tej dziedzinie z tego względu, że różne komisje ds. Wspólnoty Europejskiej działające w parlamentach krajowych uczą się wzajemnie swoich metod prowadzenia nadzoru, kontroli oraz wywierania wpływu co ma na celu polepszenie ich pracy, a także bardziej regularnie współpracują ze sobą w celu rozwijania rozsądniejszego i bardziej przejrzystego procesu tworzenia prawa w ramach Wspólnot.

¹¹Membership of the European Community: Report on Renegotiation, Cmnd. 6003, w 39.

¹²HC Debs, t. 831, wiersze 274-5.

¹³HC 1972-3, 4631.

¹⁴HL 1972-3, 194.

⁵Fourth Report, 1988-9, *The Scrutiny of European Legislation*, 622, t. 1. Odpowiedź rządu została opublikowana jako Cm. 1081.

⁶Na przykład, zaproponowana przez Komisję dyrektywa w sprawie czasu pracy, zob. *Select Committee with Report*, 1990-1, HL 12, Working Time, paragrafy 48-51.

⁷Select Committee, 27th Report, 1989-90, *Economic and Monetary Union and Political Union*, HL 88 II, str. 72.

⁸6th Report, 1988-9, *Merger Control*, HL 31.

⁹15th Report, 1988-90, *Product Safety*, HL 57.

¹⁰6th Report, *Unfair Contract Terms*, 1991-2, HL 28.

¹¹11th Report, *Staffing of Community Institutions*, 1987-8, HL 66.

¹²17th Report, *Political Union: Law-Making Powers and Procedures*, 1990-1, HL 80.

Z jęz. angielskiego tłumaczyła: Jolanta Karolczak (BSE).
Warszawa, 18 września 1995 r.