

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

WERSJA OSTATECZNA
A6-0143/2006

27.4.2006

SPRAWOZDANIE

w sprawie wyników przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych
przez prawodawcę
(2005/2214(INI))

Komisja Spraw Konstytucyjnych

Sprawozdawca: Sylvia-Yvonne Kaufmann

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	8
OPINIA KOMISJI PRAWNEJ	12
PROCEDURA	16

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**w sprawie wyników przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę
(2005/2214(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 27 września 2005 r., skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego, w sprawie wyników przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę (COM(2005)0462),
 - uwzględniając pismo Przewodniczącego Parlamentu do Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 23 stycznia 2006 r.,¹
 - uwzględniając pismo Przewodniczącego Komisji Europejskiej do Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2006 r.,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz opinię Komisji Prawnej (A6-0143/2006),
- A. mając na uwadze, że w dniu 27 września 2005 r. Komisja poinformowała o swoim zamiarze wycofania 68 projektów, które uważa za niezgodne z celami strategii lizbońskiej i zasadami lepszego otoczenia regulacyjnego, a inne zostaną poddane ocenie wpływu gospodarczego i ewentualnie zmienione,
- B. mając na uwadze, że w piśmie przesłanym do Przewodniczącego Komisji po analizie komunikatu przeprowadzonej przez komisje parlamentarne Przewodniczący Parlamentu Europejskiego z zadowoleniem przyjmuje zamiary Komisji, jednak zwraca się o niewycofywanie niektórych z tych projektów oraz sprzeciwia się wprowadzeniu zmian do innych,
- C. mając na uwadze, że w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Przewodniczący Komisji stwierdza, że Komisja zwróciła stosowną uwagę na stanowisko Parlamentu Europejskiego przed przyjęciem ostatecznego stanowiska oraz wskazuje na określone powody nieuwzględnienia przez Komisję pewnych żądań Parlamentu Europejskiego, a także na możliwe inicjatywy, jakie Komisja zamierza podjąć w przyszłości i które odnoszą się do niektórych z tych żądań,
- D. mając na uwadze, że komunikat stanowi doskonałą okazję do przeprowadzenia pogłębionej analizy problemów związanych z wycofywaniem projektów legislacyjnych Komisji lub wprowadzeniem do nich zmian,
- E. mając na uwadze, że oprócz kilku wyjątków większość aktów legislacyjnych Wspólnoty może być przyjęta jedynie na podstawie projektu Komisji, cieszącej się quasi monopolem

¹ Ref. Pres-A-Courrier D(2006)300689).

w zakresie inicjatywy ustawodawczej,

- F. mając na uwadze, że artykuł 250(2) Traktatu WE stanowi, że „dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu wspólnotowego”,
- G. mając na uwadze, że chociaż z powodów historycznych rola Parlamentu nie jest wymieniona w art. 250, przepis ten należy interpretować łącznie z art. 251, o ile odnosi się on do stosowania procedury współdecydowania oraz art. 252 odnośnie procedury współpracy,
- H. mając na uwadze, że w przypadku gdy wspólne stanowisko zostanie przyjęte po pierwszym czytaniu, tiret trzecie drugiego akapitu art. 251 ust. 2 TWE pozwala Komisji jedynie na informowanie Parlamentu o swoim stanowisku oraz w przypadku gdy wspólne stanowisko zostanie następnie zmienione przez Parlament, litera c) w trzecim akapicie art. 251 ust. 2 pozwala Komisji jedynie na wydanie opinii, tak aby nie było wątpliwości, że Komisja nie jest już „właścicielem” swoich wniosków,
- I. mając na uwadze, że traktaty nie poruszają kwestii wycofywania projektów legislacyjnych Komisji,
- J. mając na uwadze, że brak przepisów dotyczących wycofywania projektów legislacyjnych nie powstrzymał Komisji przed ich regularnym wycofywaniem,
- K. mając na uwadze, że Parlament, Rada i Komisja nie są zgodne, co do zakresu, w jakim Komisja ma prawo wycofać swoje projekty legislacyjne,
- L. mając na uwadze, że pomimo braku zgody wycofywanie projektów legislacyjnych było regularnie stosowane przez Komisję bez wnoszenia sprawy do Trybunału,
- M. mając na uwadze, że Parlament sam w przeszłości zwrócił się do Komisji z prośbą o wycofanie jej projektów,
- N. mając na uwadze, że porozumienie ramowe¹ w sprawie stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim i Komisją z dnia 26 maja 2005 r. stanowi, że:
 - we wszystkich procedurach legislacyjnych „Komisja zobowiązuje się do szczegółowego rozpatrzenia poprawek do jej projektów legislacyjnych przyjętych przez Parlament w celu uwzględnienia ich w ewentualnej zmienionej wersji projektu” (punkt 31),
 - we wszystkich procedurach legislacyjnych „Komisja zawiadamia z wyprzedzeniem Parlament i Radę o wycofaniu swoich projektów” (punkt 32),
 - w procedurach legislacyjnych nie obejmujących współdecyzji, Komisja wycofa projekty legislacyjne odrzucone przez Parlament „w odpowiednich przypadkach” oraz jeżeli tego nie zrobi, wyjaśni powody, dla których decyduje się podtrzymać

¹ Przyjęte teksty, P6_TA(2005)0194, Załącznik.

projekt (punkt 33),

- O. mając na uwadze, że porozumienie oparte o wspólne wytyczne dla trzech instytucji w zakresie wycofywania i, jeśli to konieczne, wprowadzania modyfikacji do projektów legislacyjnych przez Komisję miałyby pozytywny wpływ na płynny przebieg procedur legislacyjnych,
1. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji z dnia 27 września 2005 r. oraz jest zdania, że wycofanie lub modyfikacja większości projektów wymienionych przez nią przyczynią się do uproszczenia legislacji wspólnotowej; nalega jednak, aby Komisja uwzględniła sprzeciw wyrażony przez Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w piśmie z dnia 23 stycznia 2006 r.;
 2. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja przed przyjęciem ostatecznego stanowiska ponownie zbadała swoje wnioski pod kątem zarzutów ze strony Parlamentu; uznaje, że mimo nieuwzględnienia tych zarzutów Komisja w każdym przypadku przedstawiła uzasadnienie, a także ewentualne inicjatywy do części wniosków, które mogłyby spełnić oczekiwania Parlamentu;
 3. podkreśla, że w przyszłości Komisja powinna przedstawić konkretne powody wycofania lub modyfikacji każdego projektu, a nie odwoływać się do ogólnych zasad, nie tłumaczących powodów, dla których Komisja uważa, że należy wycofać lub zmodyfikować dany projekt;
 4. wzywa Komisję, niezwłocznie po jej mianowaniu, do opracowania spisu wniosków legislacyjnych poprzedniej Komisji, które zamierza utrzymać w mocy, oraz do przekazania tego spisu Parlamentowi i Radzie;
 5. wzywa Komisję do włączenia do jej rocznego programu legislacyjnego i roboczego spisu projektów, które zamierza wycofać lub zmodyfikować, aby Parlament mógł wyrazić swoją opinię zgodnie z prawem wynikającym z traktatów i procedur określonych w porozumieniu ramowym z dnia 26 maja 2005 r.;
 6. zauważa, że możliwość wycofania projektu legislacyjnego przez Komisję nie jest wymieniona w żadnych przepisach obowiązujących traktatów oraz że możliwość modyfikowania projektów legislacyjnych jest regulowana zasadą, zgodnie z którą Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu wspólnotowego, zgodnie z art. 250 Traktatu WE; uznaje, że ta zasada może mieć także zastosowanie do procedury współdecydowania zgodnie z art. 251 oraz procedury współpracy zgodnie z art. 252;
 7. uznaje jednakże, że przy precyzyjnie określonych ograniczeniach możliwość wycofania projektu legislacyjnego przez Komisję w toku procedur prowadzących do jego przyjęcia
 - wynika z jej prawa inicjatywy ustawodawczej i stanowi logiczne uzupełnienie możliwości wprowadzenia zmian do projektu,
 - może przyczynić się do wzmocnienia roli Komisji w procedurach legislacyjnych i

- może być uznana za pozytywny element gwarantujący, że procedury prowadzące do przyjęcia aktu wspólnotowego i dialogu międzyinstytucjonalnego zmierzają do promowania „interesu Wspólnoty”;
8. podtrzymuje jednak, że taka możliwość musi być zrewidowana w świetle uprawnień różnych instytucji w procesie legislacyjnym, zgodnie z postanowieniami traktatów oraz zgodnie z zasadą lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami;
 9. podkreśla, że możliwość wycofania lub zmiany nie może zmieniać roli poszczególnych instytucji w procesie legislacyjnym w sposób zakłócający równowagę instytucjonalną oraz że możliwość wycofania projektów nie oznacza uznania „prawa weta” Komisji;
 10. podkreśla, że wycofanie i zmiana projektów legislacyjnych muszą podlegać pewnym ogólnym zasadom regulującym proces przedstawiania projektów przez Komisję, a mianowicie muszą kierować się interesem Wspólnoty i być w pełni uzasadnione;
 11. uważa, bez uszczerbku dla kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w kwestii określenia dokładnego celu i zakresu uprawnień przyznanych instytucjom na mocy traktatów, że określenie przez instytucje wspólnych wytycznych dotyczących wycofywania lub zmian projektów legislacyjnych przez Komisję, jako uzupełnienie do stosownych zasad, określonych już w porozumieniu ramowym w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją oraz w międzyinstytucjonalnym porozumieniu o lepszym stanowieniu praw, byłoby pozytywnym krokiem na drodze do uproszczenia procesu legislacyjnego i dialogu pomiędzy instytucjami;
 12. przedstawia następujące wytyczne jako podstawę ewentualnego porozumienia z Komisją i Radą w sprawie wycofywania i modyfikowania projektów legislacyjnych przez Komisję:
 - a) Komisja może wycofać lub zmienić projekt legislacyjny w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu wspólnotowego, dopóki Rada nie podjęła *decyzji*. Oznacza to, że w toku procedur współdecyzji i współpracy Komisja nie może już podejmować takich działań po przyjęciu wspólnego stanowiska przez Radę, chyba że podejmując decyzję w sprawie wspólnego stanowiska Rada przekroczyła swoje kompetencje w zakresie zmian we wniosku Komisji, tak że decyzja ta oznacza w praktyce nieprzewidzianą w traktacie, własną inicjatywę ustawodawczą Rady,
 - b) w przypadku, gdy Parlament odrzucił projekt legislacyjny lub zaproponował do niego istotne poprawki lub gdy Parlament w jakikolwiek inny sposób zwrócił się do Komisji o wycofanie lub istotną zmianę projektu legislacyjnego, Komisja musi to uwzględnić. Jeżeli z ważnych powodów Komisja decyduje się nie postępować zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Parlament, musi uzasadnić powody takiej decyzji w oświadczeniu dla Parlamentu,
 - c) w przypadku, gdy Komisja zamierza wycofać lub zmienić projekt legislacyjny z własnej inicjatywy, powinna uprzednio poinformować Parlament o tym zamiarze. Informacja o takim zamiarze musi zostać przekazana odpowiednio wcześniej, aby Parlament miał możliwość wypowiedzenia się w danej kwestii oraz musi zawierać jasne uzasadnienie powodów, dla których Komisja wierzy, że dany projekt powinien

zostać zmodyfikowany lub wycofany. Komisja musi uwzględnić opinię Parlamentu. Jeżeli z ważnych powodów Komisja decyduje się wycofać lub zmienić swój projekt wbrew woli Parlamentu, musi uzasadnić powody takiej decyzji w oświadczeniu dla Parlamentu;

13. podkreśla, że stopień uwzględnienia opinii Parlamentu przez Komisję, gdy decyduje się ona wycofać lub zmodyfikować projekty legislacyjne, odzwierciedla zaufanie polityczne, na którym opiera się konstruktywna współpraca pomiędzy dwoma instytucjami;
14. uważa, że w przypadku, gdy Komisja wycofa lub znacząco zmodyfikuje projekt legislacyjny w sposób naruszający uprawnienia legislacyjne Parlamentu, właściwe organy Parlamentu dokonają oceny politycznej danej kwestii; ponadto uważa, że w przypadku gdy Komisja wycofa lub zmieni projekt legislacyjny w sposób naruszający uprawnienia obydwu organów władzy legislacyjnej, uznają one to wycofanie za nieważne i będą kontynuować procedurę zgodnie z traktatami aż do ewentualnego przyjęcia danego aktu prawnego;
15. uważa, że w przypadku, gdy wniosek legislacyjny został sformułowany zgodnie z art. 138, Komisja jest zobowiązana do należytego poinformowania europejskich partnerów społecznych o zamiarze wycofania lub istotnej zmiany takiego wniosku;
16. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

Komisja sprawdziła wszystkie przedstawione przez nią projekty, znajdujące się obecnie w toku postępowania legislacyjnego. W swoim komunikacie z dnia 27 września 2005 r. Komisja poinformowała Parlament Europejski i Radę o wynikach tej kontroli. Zawarto tam m.in. wykaz 68 projektów legislacyjnych, które Komisja zamierza wycofać.

Powyższy komunikat stanowi podstawę do zajęcia się przez Komisję Spraw Konstytucyjnych instytucjonalnymi aspektami tej kwestii.

1. Wstęp

Jedną z charakterystycznych cech prawodawstwa Wspólnoty Europejskiej, kształtowanego na mocy postanowień Traktatu WE, jest niemalże całkowite, wyłączone prawo Komisji do inicjatywy legislacyjnej, cieszącej się quasi monopolem w tym zakresie. Oprócz kilku wyjątków większość aktów legislacyjnych Wspólnoty może być przyjęta jedynie na podstawie projektu Komisji. Komisja nie jest jednakże ustawodawcą. Akty prawne proponowane przez Komisję uchwalane są przez Radę lub wspólnie przez Parlament Europejski i Radę. W ten sposób Traktat WE opisuje równowagę instytucjonalną między tymi trzema organami w zakresie stanowienia prawa.

Dla zachowania powyższej równowagi konieczne jest przede wszystkim, aby organy przestrzegały każdorazowo praw pozostałych organów i nie przekraczały własnych uprawnień. Zasada równowagi instytucjonalnej wymaga ponadto aktywnej lojalnej współpracy między organami, wykraczającej poza zakres obowiązujących zasad określających procedury. Jest ona niezbędna dla dobrego funkcjonowania demokratycznej Unii opartej na zasadach państwa prawa. Zasada równowagi instytucjonalnej wiąże się w tym kontekście z konkretnymi zobowiązaniami prawnymi, których organy muszą przestrzegać podczas wykonywania praw nadanych im na mocy postanowień traktatu. Również w zakresie stanowienia prawa treść i zakres uprawnień organów nie wynika tym samym tylko i wyłącznie z postanowień traktatów.

2. Podstawa prawna prawa Komisji do zmiany i wycofania projektu

Zgodnie z art. 250 ust. 2 Traktatu WE Komisja może dokonać zmiany projektu jeszcze w trakcie trwania procedury legislacyjnej. Zmiany te mogą polegać na zastąpieniu pewnych postanowień projektu legislacyjnego innymi postanowieniami bądź na uzupełnieniu danego wniosku dodatkowymi postanowieniami lub też na skreśleniu pewnych postanowień z projektu. Częściowe wycofanie projektu stanowi zatem zmianę, przewidzianą wyraźnie w art. 250 ust. 2 Traktatu WE.

W Traktacie WE nie wspomina się natomiast jednoznacznie o prawie do całkowitego wycofania projektu przez Komisję. Prawo to stanowi jednak logiczne uzupełnienie prawa do zmiany zgodnie z art. 250 ust. 2 Traktatu WE, ponieważ dopiero te dwa uprawnienia łącznie, prawo do zmiany i do wycofania projektu, stanowią przeciwwagę dla prawa Komisji do inicjatywy legislacyjnej.

3. Maksymalny okres ważności prawa Komisji do zmiany i wycofania projektu

Zgodnie z art. 250 ust. 2 Traktatu WE Komisja może dokonać zmiany przedstawionego przez siebie projektu legislacyjnego dopóki Rada nie podjęła decyzji. Powyższy przepis tym samym nie tylko przedstawia uzasadnienie prawa Komisji do zmiany, lecz równocześnie określa jego maksymalny okres ważności. Taki sam okres ważności obowiązuje w przypadku prawa do wycofania projektu legislacyjnego, które powstało jako uzupełnienie prawa do zmiany projektu zgodnie z art. 250 ust. 2 Traktatu WE.

Powyższe postanowienie obowiązuje dla wszystkich procedur legislacyjnych przewidzianych w traktacie. W szczególności biorąc pod uwagę procedury współpracy i współdecyzji istnieją jednakże różnice zdań co do momentu, o którym mowa w art. 250 ust. 2 Traktatu WE. Trybunał nie miał dotąd sposobności do zajęcia stanowiska w tej sprawie. Służby prawne Parlamentu Europejskiego w opinii sporządzonej na zlecenie przez Komisję Spraw Konstytucyjnych doszły do następujących wniosków:

„W ramach procedury współdecyzji Komisja może wycofać swój projekt legislacyjny w trakcie pierwszego czytania, jednakże tylko do momentu przyjęcia wspólnego stanowiska przez Radę.”

Opinia ta nie jest sprzeczna z art. 251 ust. 2 Traktatu WE. Postanowienia tego zapisu przewidują bowiem jedynie, że Komisja przed drugim czytaniem informuje Parlament o swoim stanowisku w sprawie wspólnego stanowiska Rady oraz że w trakcie drugiego czytania wyraża opinię na temat ewentualnych poprawek Parlamentu. Powyższe postanowienia podkreślają w ten sposób, że Traktat WE w tym momencie nie uznaje już Komisji za „właściciela” przedmiotu legislacji i potwierdzają tym samym opinię, że Komisja zasadniczo w tym momencie nie może wycofać lub zmienić projektu legislacyjnego.

Oczywistym jest, że powyższe ma zastosowanie również w odniesieniu do procedury współpracy. Decyzja Rady, o której mowa w art. 250 ust. 2 Traktatu WE, określająca maksymalny okres ważności prawa do zmiany i wycofania projektu, to w przypadku procedury współpracy przyjęcie wspólnego stanowiska zgodnie z art. 252 lit. a) Traktatu WE.

Decyzja Rady w sprawie przyjęcia wspólnego stanowiska może mieć oczywiście skutek ograniczający prawo Komisji do zmiany i wycofania projektu tylko wówczas, jeżeli zostanie wydana zgodnie z prawem. Decyzja Rady przyjęta niezgodnie z prawem byłaby więc nieskuteczna w tym zakresie. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdyby Rada przyjmując decyzję o wspólnym stanowisku, przekroczyła swoje kompetencje w zakresie zmian w projekcie Komisji, np. poprzez diametralną zmianę zaproponowanego przedmiotu uregulowania. Taka decyzja byłaby bowiem w rzeczywistości własną inicjatywą ustawodawczą Rady, nieważną na skutek braku podstawy traktatowej. Nie mogłaby zatem ograniczać prawa Komisji do zmiany i wycofania projektu legislacyjnego, nawet jeżeli przyjęto by ją jako „wspólne stanowisko”.

4. Korzystanie przez Komisję z prawa do zmiany i wycofania projektu

W Traktacie WE brak jest jednoznacznych przepisów dotyczących korzystania przez Komisję z prawa do zmiany i wycofania projektu. Nie mamy jednak w tym przypadku do czynienia z próżnią prawną. I tak zwłaszcza z zasady równowagi instytucjonalnej oraz lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami wynika dla Komisji ogólny obowiązek respektowania roli Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym i unikania sytuacji, w których jest ona marginalizowana ze względu na sposób korzystania z prawa do zmiany i wycofania projektu. Między Komisją a Parlamentem Europejskim nie ma rozbieżności zdań co do istnienia tego ogólnego obowiązku, a w punktach od 31 do 33 porozumienia ramowego z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją (porozumienie ramowe) został on już nawet za obopólną zgodą częściowo skonkretyzowany.

Gdyby zainteresowane organy, wykraczając poza jedynie częściowe sprecyzowanie tego ogólnego obowiązku, były w stanie wspólnie osiągnąć porozumienie w sprawie jego szerszej konkretyzacji, byłoby to bez wątpienia nader sensowne posunięcie. Parlament Europejski powinien bez względu na okoliczności przedstawić swoje stanowisko na ten temat w formie wytycznych. Potrzebne jest w tym celu rozróżnienie dwóch różnych przypadków:

- zmiana lub wycofanie projektu legislacyjnego przez Komisję z inicjatywy Parlamentu Europejskiego oraz
- zmiana lub wycofanie projektu legislacyjnego przez Komisję z własnej inicjatywy.

a) Zmiana i wycofanie projektu z inicjatywy Parlamentu Europejskiego

W punktach 31 i 33 porozumienia ramowego Komisja i Parlament Europejski uzgodniły, co następuje:

„Komisja zobowiązuje się do szczegółowego rozpatrzenia poprawek do jej projektów legislacyjnych przyjętych przez Parlament w celu uwzględnienia ich w ewentualnej zmienionej wersji projektu.”

„W odniesieniu do procedur legislacyjnych, które nie wymagają stosowania współdecyzji, Komisja: ... zobowiązuje się, w razie potrzeby, wycofać projekty legislacyjne odrzucone przez Parlament. Jeśli Komisja zadecyduje, z ważnych powodów i po rozpatrzeniu przez Kolegium, o podtrzymaniu swojego projektu, uzasadnia ona swoją decyzję w oświadczeniu złożonym przed Parlamentem.”

Postanowienia te, w odniesieniu do swojego zakresu obowiązywania, jak najbardziej odpowiadają zasadzie równowagi instytucjonalnej, ustanowionej w Traktacie WE. Nie obejmują jednak wszystkich przypadków wymagających regulacji. I tak z jednej strony obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi Komisja po odrzuceniu jej projektu przez Parlament jest zobowiązana do jego wycofania, jednoznacznie ograniczają się do procedur legislacyjnych, które nie wymagają stosowania współdecyzji. Z drugiej jednak strony porozumienie przewiduje obowiązek uzasadnienia przez Komisję wobec Parlamentu jedynie w sytuacji, gdy chce ona podtrzymać projekt odrzucony przez Parlament. Przepisu takiego brak natomiast w sytuacji, gdy Komisja nie zamierza uwzględnić istotnych poprawek Parlamentu. Nie ma jednak widocznych powodów ku temu, aby te nieobjęte

porozumieniem ramowym, aczkolwiek podobne przypadki traktować inaczej od tych, które porozumienie ramowe reguluje w sposób jednoznaczny.

b) Zmiana i wycofanie projektu z inicjatywy Komisji

W punkcie 32 porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją obydwa organy uzgodniły, co następuje:

„Komisja zawiadamia z wyprzedzeniem Parlament i Radę o wycofaniu swoich projektów.”

Uzgodnienie dotyczące informowania Parlamentu przez Komisję z wyprzedzeniem bez wątplenia stanowi podstawowy i konieczny warunek ku temu, aby móc mówić o procedurze wycofania projektu, opartej na lojalnej współpracy. Nie jest to jednak warunek wystarczający. Dlatego też również Komisja w swoim komunikacie z dnia 27 września 2005 r. posunęła się o krok dalej, informując nie o już podjętej decyzji w sprawie wycofania projektu, lecz o swoim zamiarze uczynienia tego. Ale nawet takie działania nie spełniają wszystkich warunków lojalnej współpracy.

O lojalnej współpracy pomiędzy Komisją a Parlamentem można w związku z tym mówić tylko wówczas, gdy Parlament jest informowany na tyle szybko i szczegółowo, że jest w stanie ustosunkować się do zamiaru wycofania projektu. Opinia Parlamentu w obecnej sytuacji prawnej nie może być oczywiście wiążąca dla Komisji. Opinia zostałaby jednak zdegradowana do poziomu zwykłej formalności, gdyby nie wiązał się z nią, jako konieczne minimum, spoczywający na Komisji obowiązek szczegółowego rozpatrzenia stanowiska Parlamentu i jego należytego uwzględnienia przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Komisja ma oczywiście również obowiązek poinformowania Parlamentu o ewentualnych przyczynach nieuwzględnienia stanowiska Parlamentu.

Z przyczyn, o których mowa powyżej, możliwość stosowania tych zasad nie może się ograniczać jedynie do (całkowitego) wycofania projektu legislacyjnego przez Komisję. Również w przypadku wprowadzenia przez Komisję istotnych zmian (np. wycofania obszernych części) do projektu legislacyjnego tylko w taki sposób można w zadowalającym stopniu sprostać wymogom zasady lojalnej współpracy.

5. Wynik

Rolę poszczególnych organów w procesie legislacyjnym określa Traktat WE. Z oczywistych względów powierzenie tych kompetencji nie może jednocześnie w sposób jednoznaczny regulować wszystkich aspektów związanych z korzystaniem z nich. Traktat WE przewiduje, że zadanie to spoczywa na samych organach, które za obopólną zgodą powinny uregulować wzajemną współpracę. Stanowi o tym już teraz art. 218 ust. 1 Traktatu WE i to samo przewiduje również art. III-397 konstytucji europejskiej. Tak więc chodzi w tym przypadku o zadanie konstytucyjne powierzone organom w celu dalszego kształtowania struktur instytucjonalnych Unii Europejskiej. Niniejsze sprawozdanie stanowi wkład Komisji Spraw Konstytucyjnych do wypełnienia tego zadania.

22.3.2006

OPINIA KOMISJI PRAWNEJ

dla Komisji Spraw Konstytucyjnych

w sprawie wyników przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez
prawodawcę
(2005/2214(INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Maria Berger

WSKAZÓWKI

Komisja Prawna zwraca się do Komisji Spraw Konstytucyjnych, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

- A. mając na uwadze, że w wyniku przeglądu nierozstrzygniętych wniosków Komisja zamierza wycofać 68 wniosków, które uważa za niezgodne z celami strategii lizbońskiej lub zasadami lepszego stanowienia prawa,
- B. mając na uwadze, że wycofania czterech wniosków dotyczących statutu stowarzyszenia europejskiego, statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i uczestnictwa pracowników w tych stowarzyszeniach nie można uzasadnić w świetle zasad lepszego stanowienia prawa, gdyż w rzeczywistości celem tych wniosków jest poprawa otoczenia regulacyjnego w interesie obywateli europejskich, a tym samym nie mogą one w żaden sposób być utożsamiane z nakładaniem zbędnych biurokratycznych obciążeń,
- C. mając na uwadze, że powszechnie uważa się, że Komisja ma prawo do wycofania nierozstrzygniętych wniosków zgodnie z art. 250 ust. 2 TWE pod warunkiem braku działań ze strony Rady oraz że przepis ten pozwala na takie wycofanie wniosków w ramach procedury współdecyzji, jeżeli Parlament Europejski nie zakończył pierwszego czytania i nie zostało ono „przypieczętowane” przyjęciem przez Radę wspólnego stanowiska,
- D. mając na uwadze, że art. 250 ust. 2 TWE, choć pierwotnie przewidziany dla procedury konsultacji, należy interpretować zgodnie z literą i duchem art. 251 tego traktatu i w związku z tym nie może on nigdy osłabić stanowiska Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym,

- E. mając na uwadze, że w przypadku, gdy wspólne stanowisko zostanie przyjęte po pierwszym czytaniu, tiret trzecie drugiego akapitu art. 251 ust. 2 TWE pozwala Komisji jedynie na informowanie Parlamentu Europejskiego o swoim stanowisku oraz w przypadku, gdy wspólne stanowisko zostanie następnie zmienione przez Parlament, litera c) w trzecim akapicie art. 251 ust. 2 pozwala Komisji jedynie na wydanie opinii, tak aby nie było wątpliwości, że Komisja nie jest dłużej „właścicielem” swoich wniosków i nie może ich wycofywać według uznania,
- F. mając na uwadze, że w każdym przypadku, zgodnie z art. 10 TWE, zasada lojalnej współpracy pozwala Komisji na wycofanie swoich wniosków wyłącznie wtedy, kiedy nie narusza to roli i kompetencji Parlamentu Europejskiego jako demokratycznego organu w procesie decyzyjnym,
1. uważa, że w przypadku, gdy w ramach procedury współdecyzji Komisja z prawnego punktu widzenia może wycofać nierozstrzygnięte wnioski do czasu przyjęcia wspólnego stanowiska przez Radę, decyzja taka musi w każdym przypadku być zgodna z zasadą lojalnej współpracy, określonej przez art. 10 TWE i stosowanej przez instytucje UE;
 2. wzywa Komisję do przestrzegania zasady lojalnej współpracy w każdym przypadku, kiedy Parlament Europejski, zgodnie z art. 55 Regulaminu, zwraca się do Komisji o wycofanie wniosków;
 3. uważa, że po przyjęciu wspólnego stanowiska traktat nie upoważnia Komisji do wycofania wniosku legislacyjnego, a ograniczenie to odnosi się konkretnie do pakietu nierozstrzygniętych wniosków wymienionych w załączniku do komunikatu Komisji COM(2005)0642;
 4. wzywa Komisję do konsultowania się z Parlamentem Europejskim na temat każdego wniosku, jaki Komisja zamierza wycofać, oraz do wysłuchiwanie opinii Parlamentu z największą uwagą; wzywa Komisję do równego traktowania Parlamentu i Rady w każdym przypadku;
 5. wzywa Komisję do korzystania z prawa do wycofywania wniosków z myślą o większej zgodności nierozstrzygniętych wniosków z zasadami lepszego stanowienia prawa i celami strategii lizbońskiej, takimi jak wysoki wskaźnik zatrudnienia, ochrona socjalna, wzrost gospodarczy i uproszczenie procedur administracyjnych;
 6. wyraża głębokie ubolewanie z powodu decyzji Komisji o wycofaniu następujących wniosków:
 - a) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu stowarzyszenia europejskiego (COD/1991/0386)¹,
 - b) projektu dyrektywy uzupełniającej ten statut w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (COD/1991/0387)²,
 - c) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu europejskiego

¹ Dz.U. C 99 z 21.04.1992, str. 1.

² Dz.U. C 99 z 21.04.1992, str. 14.

towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (COD/1991/0390)¹ oraz
d) projektu dyrektywy uzupełniającej ten statut w odniesieniu do uczestnictwa
pracowników (COD/1991/0391)².

¹ Dz.U. C 99 z 21.04.1992, str. 40.

² Dz.U. C 99 z 21.04.1992, str. 57.

PROCEDURA

Tytuł	Wyniki przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę
Numer procedury	2005/2214(INI)
Komisja przedmiotowo właściwa	AFCO
Komisja wyznaczona do wydania opinii Data ogłoszenia na posiedzeniu	JURI 17.11.2005
Ścisła współpraca – data ogłoszenia na posiedzeniu	
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Maria Berger 12.12.2005
Rozpatrzenie w komisji	23.2.2006 21.3.2006
Data zatwierdzenia wskazówek	21.3.2006
Wynik głosowania końcowego	za: 17 przeciw: 0 wstrzymujących się: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Pii-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Gabriele Hildegard Stauner, Andrzej Jan Szejna, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Jean-Paul Gauzès
Zastępcy (art. 178 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego	
Uwagi (dane dostępne wyłącznie w jednym języku)	...

PROCEDURA

Tytuł	Wyniki przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę				
Numer procedury	2005/2214(INI)				
Komisja przedmiotowo właściwa Data ogłoszenia wydania zgody na posiedzeniu	AFCO 17.11.2005				
Komisja(e) wyznaczona(e) do wydania opinii Data ogłoszenia na posiedzeniu	wszystkie 17.11.2005				
Opinia niewydana Data wydania decyzji	AFET 23.1.2006	DEVE 25.1.2006	INTA 23.11.2005	BUDG 15.3.2006	CONT 25.1.2006
	ECON 16.11.2005	EMPL 27.10.2005	ENVI 21.2.2006	ITRE 13.12.2005	IMCO 30.1.2006
	TRAN 11.10.2005	REGI 21.11.2005	AGRI 29.11.2005	PECH 21.11.2005	CULT 23.11.2005
	LIBE 23.1.2006	FEMM 29.11.2005	PETI 24.4.2006		
Ścisłjsza współpraca Data ogłoszenia na posiedzeniu					
Sprawozdawca(y) Data powołania	Sylvia-Yvonne Kaufmann 17.11.2005				
Poprzedni sprawozdawca(y)					
Rozpatrzenie w komisji	29.11.2005	23.1.2006	21.2.2006	22.2.2006	20.3.2006
Data przyjęcia	25.4.2006				
Wynik głosowania końcowego	za: 13 przeciw: 0 wstrzymujących się: 0				
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Jens-Peter Bonde, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Bronisław Geremek, Genowefa Grabowska, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Johannes Voggenhuber				
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Jacek Protasiewicz, György Schöpflin				
Zastępca(y) (art. 178 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego					
Data złożenia	26.4.2006				
Uwagi (dane dostępne tylko w jednym języku)	...				