

SYSTEM INSTYTUCJONALNY UNII EUROPEJSKIEJ



**Zeszyty informacyjno-metodyczne
doradcy zawodowego**

19

KRAJOWY URZĄD PRACY
CENTRUM METODYCZNE INFORMACJI
I PORADNICTWA ZAWODOWEGO

SYSTEM INSTYTUCJONALNY UNII EUROPEJSKIEJ

KRAJOWY URZĄD PRACY
Departament Szkolenia Kadr
ul. Tamka 1, 00-349 Warszawa

Zeszyty informacyjno-metodyczne doradcy zawodowego – zeszyt 19

Opracowanie: Agnieszka Pyszcak, Centrum Metodyczne Informacji
i Poradnictwa Zawodowego

Redakcja
Agnieszka Pyszcak

Projekt okładki
Elżbieta Piwowarczyk

© Copyright by Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 2001

Wydawca
Krajowy Urząd Pracy
ul. Tamka 1, 00-349 Warszawa
tel. 836 71 86

ISBN 83-86313-91-9

Publikacja współfinansowana ze środków Programu Leonardo da Vinci



Opracowanie wydawnicze, druk i oprawa: Instytut Technologii Eksploatacji
26-600 Radom, ul. K. Pułaskiego 6/10, tel. 364-42-41, fax 364-47-65
e-mail: instytut@itee.radom.pl <http://www.itee.radom.p>

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
I. Historia integracji Europy	7
II. Struktura Unii Europejskiej (trzy filary)	9
III. Instytucje Wspólnoty Europejskiej	14
IV. System prawa Unii Europejskiej	25
V. Mechanizmy funkcjonowania Unii Europejskiej	27
VI. Budżet Unii Europejskiej	32
VII. Strategia rozszerzenia Unii Europejskiej	35
VIII. Języki Unii Europejskiej	38
IX. Symbole	39
X. Adresy głównych instytucji Unii Europejskiej	40
Załączniki	43
Bibliografia	57

WSTĘP

Postępujący proces integracji Europy oraz perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stwarzają m.in. dodatkowe możliwości edukacyjne, a także atrakcyjne szanse rozwoju kariery zawodowej. Urzędy pracy i inne placówki poradnictwa zawodowego w krajach partnerskich, jak również w Polsce rejestrują rosnącą liczbę osób zainteresowanych podjęciem kształcenia, szkolenia lub pracy poza granicami swojego kraju.

Aby móc w pełni wykorzystać pojawiające się szanse i możliwości, należy dobrze przygotować się do wejścia w nowe warunki. Im lepiej będziemy znali struktury europejskie oraz im dokładniej będziemy poinformowani o zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej, tym większe będą możliwości realizowania naszych potrzeb i potrzeb Państwa klientów.

W odpowiedzi na nadchodzącą sytuację oraz sygnały świadczące o dużym zainteresowaniu zagadnieniem Unii Europejskiej przygotowaliśmy dla Państwa publikację pt. *System Instytucjonalny Unii Europejskiej*. Ma ona charakter zbioru najważniejszych informacji dotyczących Unii. Pozycja ta składa się z 10 rozdziałów, które poruszają najistotniejsze tematy z tej problematyki. Rozdział I jest wprowadzeniem do zagadnienia i przedstawia historię integracji Europy. Kolejne cztery rozdziały przybliżają strukturę Unii Europejskiej, instytucje realizujące zadania Wspólnoty Europejskiej, system prawa i mechanizmy funkcjonowania Unii Europejskiej. Rozdział VI wyjaśnia specyfikę finansowania działalności Unii Europejskiej, procedury uchwalania budżetu i sposób jego kontroli. Rozdział VII poświęcony został strategii rozszerzenia Unii Europejskiej i procesowi negocjacji z krajami kandydującymi do członkostwa w Unii. W następnym rozdziale opisane zostały oryginalne języki prawa wspólnotowego, języki urzędowe Wspólnoty i języki robocze organów Wspólnoty, natomiast rozdział IX opisuje symbole Unii Europejskiej. W ostatnim rozdziale postanowiliśmy zamieścić adresy głównych instytucji Unii Europejskiej.

Mamy nadzieję, że publikacja ta okaże się Państwu pomocna w utrwalaniu informacji dotyczących Unii Europejskiej.

*Centrum Metodyczne Informacji
i Poradnictwa Zawodowego
Krajowego Urzędu Pracy*

I. HISTORIA INTEGRACJI EUROPY

Znajomość prawa unijnego, instytucji Unii, jej polityk i procedur jest istotna dla działania wewnątrz Unii oraz dla procesu przygotowania do członkostwa.

Pierwsze koncepcje politycznej i gospodarczej integracji Europy formułowane były już w minionych stuleciach, jednakże dopiero po zakończeniu II wojny światowej powstały warunki dla urzeczywistnienia idei integracji regionalnej w Europie. Nastąpiła prawdziwa eksplozja planów integracji regionalnej, ekonomicznej i politycznej.

Europejskie procesy integracyjne przechodziły różne etapy:

- **etap pierwszy (1945–1958)**, przynoszący najpierw narodziny samej idei integracji, a następnie zwycięstwo koncepcji Wspólnot Europejskich;
- **etap drugi (1958–1969)**, będący okresem budowy podstaw integracji;
- **etap trzeci (1969–1986)**, owocujący procesami rozszerzania i zacieśniania więzi gospodarczych pomiędzy państwami członkowskimi;
- **etap czwarty (1986–1992)**, charakteryzujący się powstawaniem nowych struktur integracyjnych oraz przygotowywaniem ich do stworzenia Unii Europejskiej;
- **etap piąty (po 1992 r.)**, obejmujący aktualny okres stopniowego wprowadzenia w życie Unii Europejskiej zainicjowany podpisaniem traktatu z Maastricht i kontynuowany przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego (patrz załącznik: *Kalendarium Integracji Europejskiej*).

Pierwotnie motywami przewodnimi gospodarczego i politycznego zjednoczenia Europy była chęć zapewnienia pokoju na kontynencie, skonsolidowanie wysiłków wokół odbudowy zniszczonych po wojnie krajów oraz włączenie przemysłu niemieckiego do międzynarodowego systemu handlowego i gospodarczego.

Unia Europejska została powołana do życia 1 listopada 1993 roku postanowieniami traktatu z Maastricht. Unia Europejska została utworzona na bazie trzech Wspólnot: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM) i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, której nazwę traktat z Maastricht zmieniał na Wspólnota Europejska.

Jean Monnet, jeden z ojców integracji europejskiej, mówił: „My nie tworzymy koalicji państw, my jednoczymy ludzi”. Zgodnie z tą myślą, Unia Europejska staje się unią obywateli Europy, przywiązanych do zasad wolności, demokracji i rządów prawa. Unia Europejska jest nowym typem związku między państwami, opartym na zasadzie wzajemności i solidarności, które postanowiły wspólnie sprostać międzynarodowej konkurencji i razem pracować dla rozwoju *społecznego i gospodarczego*.

Traktat z Maastricht określa cele i zadania Unii. Jej zadaniem jest przede wszystkim organizacja, w sposób konsekwentny i solidarny, stosunków pomiędzy Państwami Członkowskimi i ich narodami. Do najważniejszych celów Unii należą: zapewnienie bezpieczeństwa, postępu gospodarczego i społecznego oraz ochrona wolności, praw i interesów obywateli. Unia Europejska respektuje tożsamość narodową państw członkowskich, ich historię, tradycję i kulturę.

Skład członkowski Unii Europejskiej pokrywa się ze składem członkowskim Wspólnot Europejskich. Tak więc od 1 stycznia 1995 roku w skład Unii wchodzi 15 państw: Belgia (1957), Francja (1957), Holandia (1957), Luksemburg (1957), Niemcy (1957), Włochy (1957), Dania (1973), Irlandia (1973), Wielka Brytania (1973), Grecja (1981), Hiszpania (1986), Portugalia (1986), Austria (1995), Finlandia (1995), Szwecja (1995). Do Unii Europejskiej należą również terytoria zamorskie jej członków. Zgodnie z traktatem z Maastricht o status członka Unii może ubiegać się każde państwo europejskie (po spełnieniu określonych warunków). Decyzję w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Unii, po zasięgnięciu opinii Komisji i po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego bezwzględną większością głosów swoich członków.

II. STRUKTURA UNII EUROPEJSKIEJ (TRZY FILARY)

Konferencja o Unii Europejskiej, która odbyła się w Maastricht w Holandii, doprowadziła w grudniu 1991 roku do zgody w sprawie dokumentu zwanego „Traktat z Maastricht”. Formalnie podpisano go w lutym 1992 roku także w Maastricht, a właściwa nazwa dokumentu brzmi „Traktat o Unii Europejskiej” (wszedł w życie w 1993 r.).

W wyniku wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej ukształtowana została struktura trzech filarów. Filar pierwszy obejmuje zreformowany traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, którego głównym nowym komponentem stała się Unia Gospodarcza i Walutowa, oraz dwa pozostałe traktaty dotyczące Węgla i Stali oraz Energii Atomowej, które uległy w wyniku Traktatu z Maastricht nieznacznym modyfikacjom. Drugi filar Unii Europejskiej to Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Trzeci filar to Współpraca w Sprawach Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości. Podczas gdy w obszarze pierwszego filaru decyzje podejmowane są w oparciu o mechanizmy supranarodowe i obowiązuje wspólnotowy porządek ochrony prawnej, to w ramach drugiego i trzeciego filaru współpraca krajów członkowskich odbywa się na zasadach międzyrządowych. A zatem podjęcie decyzji (uchwalenie wiążącego aktu prawnego) wbrew woli któregośkolwiek z krajów członkowskich zasadniczo nie jest możliwe.

Pierwszy filar

Obywatelstwo Unii Europejskiej

W krajach członkowskich Unii wielką wagę przykładają się do ochrony praw i interesów obywateli. W Traktacie o Wspólnocie Europejskiej znalazł się zapis dotyczący obywatelstwa Unii Europejskiej. Zgodnie z nim obywatele państw członkowskich stali się automatycznie obywatelami Unii Europejskiej.

Każdy obywatel Unii ma m.in. prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich, podjęcia pracy w każdym państwie członkowskim, ochrony dyplomatycznej i konsularnej, przedkładania petycji do Parlamentu Europejskiego, zwrócenia się ze skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej. Każdy obywatel Unii nie mający obywatelstwa państwa członkowskiego, w którym mieszka, może w nim głosować i kandydować w wyborach samorządowych. Dotyczy to również wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W Unii Europejskiej obowiązuje zasada, że wszelkie decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywatela. Zasada ta, nosząca nazwę subsydiarności, została zapisana w Traktacie z Maastricht. Subsydiarność oznacza podział zadań i kompetencji między Wspólnotami Europejskimi, państwami członkowskimi oraz ich jednostkami administracyjnymi.

Nowe obszary kompetencji

Traktatem z Maastrich państwa członkowskie przekazały Wspólnocie częściowo lub całkowicie kilka nowych obszarów tematycznych oraz rozszerzyły niektóre obszary leżące wcześniej w zakresie kompetencji wspólnotowych. W stosunku do takich obszarów jak kształcenie ogólne, wymiana młodzieży, kształcenie zawodowe, polityka kulturalna czy ochrona zdrowia twórcy Traktatu przyznali organom Unii jedynie pośrednie i raczej powierzchowne możliwości działania. Szerzej przekazane zostały Wspólnocie uprawnienia ustawodawcze w dziedzinie ochrony konsumentów.

Do Traktatu dołączony został tzw. Protokół Socjalny, którego głównym zadaniem jest umożliwienie realizacji i wdrażania celów Karty Socjalnej z 1989 r. do systemów krajów członkowskich. Cele Karty to głównie wspieranie zatrudnienia, ochrona socjalna miejsc pracy i dialog społeczny.

W oddzielnym tytule Traktatu ujęto tematykę „sieci transeuropejskich”. Chodzi tu przede wszystkim o: wpływanie na ujednoczenie standardów, zapewnienie kompatybilności projektów inwestycyjnych, pomoc logistyczną i finansową w działaniach zmierzających do łączenia powiązań komunikacyjnych i teleinformatycznych pomiędzy państwami członkowskimi czy wprowadzanie elektronicznych systemów zarządzania ruchem.

Unia Gospodarcza i Walutowa

Nowym celem Unii Europejskiej (po utworzeniu w 1993 r. Rynku Wewnętrznego) była Unia Gospodarcza i Walutowa. UGW miała zostać zrealizowana w trzech etapach. Pierwszy etap obejmował okres od 1 lipca 1990 r. do 1993 r. Głównym zadaniem w tym okresie było wyeliminowanie istniejących barier w swobodnym przepływie kapitału.

Z początkiem 1994 r. rozpoczął się drugi etap:

- powołano Europejski Instytut Walutowy z siedzibą w Niemczech, we Frankfurcie nad Menem,
- Komisja Europejska przyjęła „Zieloną Księgę” (maj 1995 r.) – scenariusz dochodzenia do jednolitej waluty,
- Rada Europejska przyjęła w Madrycie postanowienie o przyjęciu nazwy Euro dla jednolitej waluty Unii Europejskiej (grudzień 1995 r.),
- postanowienie szefów rządów, które państwa członkowskie przystąpią do Unii Walutowej (maj 1998 r.). Przystąpiło 11 państw (bez Grecji, której nie udało się spełnić wymaganych kryteriów, a także Wielkiej Brytanii, Danii oraz Szwecji, które na własną prośbę pozostały poza sferą Euro),
- powstanie (na bazie EIW) Europejskiego Banku Centralnego (lipiec 1998 r.), który współpracuje z bankami centralnymi krajów członkowskich UGW tworząc Europejski System Banków Centralnych.

W trzecim etapie, począwszy od 1999 r. następuje stopniowe wprowadzanie jednolitej waluty najpierw do rozrachunków między państwowych i międzybankowych, a następnie do obiegu gospodarczego.

Każde państwo członkowskie, które chce się zakwalifikować do UGW musi spełniać kilka wstępnych warunków. Kryteria można podzielić na dwie grupy. Pierwsza służy osiągnięciu stabilności cenowej w ujęciu zewnętrznym (kursy walutowe między państwami członkowskimi), wewnętrznym (inflacja) oraz zapewnienie kontynuacji trendu zbieżności cenowej między krajami, które chcą wziąć udział w unii walutowej (długoterminowe stopy procentowe).

Drugi filar

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZB)

Do zasadniczych celów WPZB należą:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii,
- wzmacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich,
- zachowanie pokoju i wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego,
- wspieranie współpracy międzynarodowej,
- rozwój i wzmacnianie demokracji oraz zasad państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Do celów tych dąży się:

- poprzez ciągłą, wzajemną wymianę informacji i konsultacje między państwami członkowskimi oraz przez ustalenie wspólnych stanowisk, według których kształtowane powinny być polityki poszczególnych państw i
- poprzez ustanawianie i prowadzenie wspólnych akcji, tzw. *joint actions*.

Mechanizmy decyzyjne w obszarze WPZB

Traktat o Unii Europejskiej stworzył państwom członkowskim kilka możliwości podejmowania decyzji w ramach WPZB:

- Rada Europejska, tzn. szefowie państw i rządów, ustala najważniejsze cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa,
- wszystkie inne ważne decyzje podejmuje jednogłośnie Rada Ministrów Spraw Zagranicznych i Obrony, bez jakiegokolwiek udziału Parlamentu Europejskiego. Są to:
 - „wspólne stanowiska”,
 - „wspólne akcje”,
 - decyzje o rozdziale funduszy operacyjnych.
- W określonych uprzednio przypadkach Rada Ministrów Spraw Zagranicznych i Obrony może podejmować decyzje kwalifikowaną większością głosów, bez konieczności uprzednich konsultacji w Parlamencie. Dotyczy to:
 - przeprowadzania „wspólnych akcji”,
 - kwestii proceduralnych.

- Parlament Europejski bierze udział w WPZB według określonych reguł:
 - konsultacje z Parlamentem przeprowadzane są w „ważnych kwestiach” i przy „określaniu głównych kierunków działania”; Rada natomiast „zapewnia, by zdanie Parlamentu Europejskiego zostało należycie wzięte pod uwagę”,
 - Parlament zawsze może kierować do Rady „zapytania i zalecenia”,
 - co najmniej raz w roku odbywa się w Parlamencie debata „o postępach w realizacji”.

Trzeci filar

Początki trzeciego filaru

- W 1976 r. po raz pierwszy ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości spotkali się w Fontana di Trevi, aby omówić wspólną strategię zwalczania międzynarodowego terroryzmu i handlu narkotykami, tzw. „Grupa TREVI”. Od tego czasu spotyka się dwa razy do roku.
- W 1986 r. została założona „Grupa Imigracja-ad-hoc”, która składa się z urzędników krajowych ministerstw odpowiedzialnych za kwestie imigracji oraz funkcjonariuszy Komisji. Zadaniem tej grupy jest uzgadnianie narodowych strategii dotyczących podań o imigrację, wydawanie wiz i przyznawanie azylu.
- W Rodos w 1988 r. Rada Europejska ustanowiła „Grupę koordynatorów ds. swobody przemieszczania się (tzw. Grupa RODOS), której zadaniem jest koordynacja prac innych grup w obszarze likwidacji kontroli na wewnętrznych granicach.
- W 1990 r. została utworzona „Grupa koordynatorów ds. walki z narkotykami” (tzw. Grupa CELAD) i w 1992 r. Grupa Antymafijna.
- Przedstawiciele Belgii, Niemiec, Francji, Luksemburga i Holandii podpisali 15 czerwca 1985 r. w Schengen Układ dotyczący stopniowej likwidacji kontroli granicznych na wspólnych granicach. Później do grupy Schengen dołączyły Grecja, Włochy, Portugalia i Hiszpania.
- 19 czerwca 1990 r. podpisany został Układ Wykonawczy do Układu z Schengen (Schengen II). Przewiduje on m.in. utworzenie wspólnej, elektronicznej kartoteki śledczej państw układu, tzw. System Informacyjny z Schengen.

Nowy kształt współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

• Pola działań Wspólnej Polityki Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych:

- 1) polityka azylowa,
- 2) regulowanie zasad wjazdu na teren państw układu i strzeżenie ich granic,

- 3) polityka imigracyjna i regulacja pozwoleń na pobyt i podjęcie pracy dla obywateli krajów trzecich,
- 4) walka z narkomanią,
- 5) walka z przestępczością międzynarodową,
- 6) współpraca sądowa w sprawach cywilnych,
- 7) współpraca sądowa w sprawach karnych,
- 8) współpraca w sprawach celnych,
- 9) współpraca policji na rzecz zapobiegania i zwalczania terroryzmu, międzynarodowego handlu narkotykami i innych form zorganizowanej przestępczości, m.in. poprzez budowę Europejskiego Urzędu Policji.

Unia Europejska ma w powyższych obszarach trzy możliwości podejmowania działań:

- Rada może jednogłośnie „ustalać wspólne stanowiska” i „wspierać każdą formę współpracy” między państwami członkowskimi,
- Rada może jednogłośnie „przyjąć wspólne środki” i uchwalić przy tym, że środki wykonawcze mogą być przyjęte kwalifikowaną większością,
- Rada może opracować międzypaństwowe porozumienia i polecić je ratyfikacji państwom członkowskim „zgodnie z ich porządkiem konstytucyjnym”.

Współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z powodu znacznych różnic w krajowych systemach prawnych i administracyjnych postępuje z trudem.

III. INSTYTUCJE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Wspólnota Europejska (dawna nazwa: Europejska Wspólnota Gospodarcza – EWG) powstała w 1957 roku na mocy Traktatów Rzymskich zawartych przez sześć państw: Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Włochy i Niemcy. Główne osiągnięcia Wspólnoty to ustanowienie Rynku Wewnętrznego, opartego na tzw. czterech swobodach – wolnym przepływie towarów, usług, osób i kapitału między państwami członkowskimi.

Zadania powierzone Wspólnocie Europejskiej realizują następujące instytucje:

- Parlament Europejski (rocznie 12 posiedzeń plenarnych w Strasburgu, Sekretariat Generalny w Luksemburgu, posiedzenia Komisji w Brukseli),
- Rada Unii Europejskiej (siedziba w Brukseli),
- Komisja Europejska (siedziba w Brukseli),
- Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (siedziba w Luksemburgu). Sąd Pierwszej Instancji.
- Trybunał Obrachunkowy (siedziba w Luksemburgu).
Radę i Komisję wspierają:
- Komitet Ekonomiczno-Społeczny,
- Komitet Regionów,
- Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER).

Każda z tych instytucji działa w zakresie uprawnień przyznanych przez Traktaty ustanawiające: EWWiS z 1951 r., Wspólnotę Europejską (dawna EWG) i EURATOM podpisane w Rzymie 25 marca 1958 r. Organy te składają się na system instytucjonalny Wspólnot Europejskich. (Unia Europejska nie posiada, poza Radą Europejską, własnego systemu instytucjonalnego). Na przestrzeni ponad 40 lat istnienia Wspólnot Europejskich zakres kompetencji organów ulegał zmianie.

Parlament Europejski

Kompetencje

Parlament Europejski (początkowo nazywany Zgromadzeniem Parlamentarnym lub Wspólnym) działa jako wspólny organ dla wszystkich trzech organizacji tworzących Wspólnoty Europejskie, od początku ich istnienia (od 1952 r. – jako organ EWWiS, a od 1 stycznia 1958 r. – także organ EWG i EURATOM-u).

Pierwotna rola Parlamentu Europejskiego, ograniczająca się do funkcji doradczych, uległa zasadniczemu wzmocnieniu dzięki nowelizacjom Traktatu na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu o Unii Europejskiej, jak również dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości.

Parlament Europejski spełnia rolę prawotwórczą dzieląc tę kompetencję z Radą. Nie posiada prawa inicjatywy prawotwórczej, chociaż toczone w nim liczne debaty dotyczące ważnych problemów Unii Europejskiej można postrzegać jako początek procesu prawotwórczego. Mimo to jego rola w systemie instytucjonalnym Wspólnot jest bardzo ważna.

Do podstawowych kompetencji Parlamentu Europejskiego należą:

- 1) współdziałanie w procesie tworzenia prawa,
- 2) udział w procedurze budżetowej,
- 3) mianowanie rzecznika praw obywatelskich,
- 4) akceptacja składu Komisji oraz uchwalanie dla niej wotum nieufności,
- 5) zadawanie pytań Komisji, Radzie itd.,
- 6) działania na rzecz legalności aktów prawnych i właściwego ich stosowania.

Parlament ma również możliwość ustanowienia Komitetu Dochodzeniowego w związku z zarzutem niewłaściwego stosowania prawa. Uprawnienia te nie mogą jednak naruszać kompetencji Trybunału Sprawiedliwości. Wybiera też Rzecznika Praw Obywatelskich. Ogólny zarys kompetencji Parlamentu można znaleźć w Traktacie EWWiS.

Skład

Parlament Europejski składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE wybieranych w wyborach bezpośrednich i powszechnych na okres 5 lat (pierwsze wybory przeprowadzono w czerwcu 1979 r.). Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom państw UE oraz osobom fizycznym zamieszkującym na terytorium państwa członkowskiego. Aktualnie Parlament liczy 626 deputowanych wybranych na okres pięciu lat.

System podziału mandatów został przyjęty w oparciu o liczbę ludności każdego z państw członkowskich.

Struktura

Na czele Parlamentu stoi jego przewodniczący, 14 wiceprzewodniczących oraz 5 kwestorów. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego jest wybierany przez członków Zgromadzenia na okres dwóch i pół lat, absolutną większością głosów w trzech pierwszych turach. Również wiceprzewodniczących wybiera Zgromadzenie Europejskie. Zadaniem ich jest wspomaganie przewodniczącego w wykonywaniu jego funkcji. Kwestorzy są wybierani w takim samym trybie jak wiceprzewodniczący i spełniają funkcje o charakterze administracyjnym. W rzeczywistości pełnią rolę konsultatywną. Poza Sekretariatem Generalnym i służbami prawnymi w skład Parlamentu wchodzi siedem Dyrekcji Generalnych:

- Dyrekcja Generalna 1: organizacja sesji,
- Dyrekcja Generalna 2: komitety i delegacje,
- Dyrekcja Generalna 3: informacja i *public relations*,
- Dyrekcja Generalna 4: badania,

- Dyrekcja Generalna 5: personel, budżet i finanse,
- Dyrekcja Generalna 6: administracja i służby,
- Dyrekcja Generalna 7: tłumaczenia, sprawy ogólne.

W Parlamencie Europejskim działa 20 sektorowych komisji grupujących europejskich deputowanych. Niezależnie od faktu, iż Parlament funkcjonuje w oparciu o system corocznej sesji, zbiera się na tygodniowych sesjach plenarnych raz w miesiącu w Strasburgu. Komisje obradują z reguły przez dwa kolejne tygodnie w Brukseli; ostatni tydzień miesiąca jest zazwyczaj poświęcony spotkaniom frakcji politycznych i dodatkowym sesjom. Do zadań stałych komisji należy zapewnienie ciągłości prac Zgromadzenia i przygotowanie debaty podczas posiedzeń jawnych i plenarnych. Traktat o Unii Europejskiej wprowadził możliwość ustanowienia tymczasowych komisji dochodzeniowych w celu badania spraw niewłaściwego zarządzania podczas stosowania prawa wspólnotowego.

Rada Unii Europejskiej

Kompetencje

Rada Unii Europejskiej stanowi prawo Unii. Może występować w kilku postaciach: jako Rada do Spraw Ogólnych (ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich) lub Rada Specjalna – tzw. branżowa (np. ministrowie rolnictwa, przemysłu, spraw wewnętrznych itd.). Rada Unii Europejskiej współpracuje i koordynuje politykę wewnętrzną i zagraniczną UE. Rada jest instytucją współpracy ponadnarodowej oraz międzynarodowej. Jej podstawowe kompetencje obejmują przede wszystkim:

- koordynowanie polityk gospodarczych państw członkowskich,
- podejmowanie decyzji,
- przekazywanie kompetencji wykonawczych Komisji lub też samodzielne ich wykonywanie.

Rada spełnia zasadniczą rolę prawodawcy Wspólnoty. Dzieliąc tę kompetencję z Parlamentem Europejskim, uchwała ona prawo Wspólnoty w formie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Ponadto, Rada ma ogromny wpływ na kształt i zakres regulacji prawnych. Ważne są również kompetencje Rady w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w ramach której prowadzi konsultacje, określa wspólne stanowisko oraz podejmuje decyzje o wspólnym działaniu. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Rada może przyjmować wspólne stanowisko, podejmować wspólne działania itd.

Procesy decyzyjne

Procesy decyzyjne dotyczą m.in. trybu podejmowania decyzji w Radzie. Generalnie rzecz biorąc, decyzje mogą być podejmowane:

- jednomyślnie,
- kwalifikowaną większością,
- bezwzględną większością.

W obecnym stanie prawnym jednomyślność nadal utrzymywana jest w wielu sprawach. Na drugim miejscu pod względem częstotliwości stosowania znajduje się kwalifikowana większość.

Skład i struktura

Rada jest instytucją Wspólnot Europejskich, która sprawuje przede wszystkim funkcje prawotwórcze. Składa się z przedstawicieli państw członkowskich. Członkowie Rady reprezentują interes poszczególnych państw członkowskich.

Rada w swej działalności wspomagana jest trzema instytucjami;

- Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER),
- Sekretariatem Generalnym,
- Przewodniczącym.

Istnieje również możliwość powołania innych ciał wspomagających pracę Rady.

Struktura Rady składa się – oprócz Sekretariatu Generalnego i służb prawnych – z tzw. Dyrekcji Generalnych:

- Dyrekcja Generalna A: ds. zarządzania zasobami ludzkimi: organizacja metody pracy, personel administracji, tłumaczenia,
- Dyrekcja Generalna B: rolnictwo, rybołówstwo,
- Dyrekcja Generalna C: rynek wewnętrzny, unia celna, polityka przemysłowa, własność intelektualna, zbliżenie prawa, prawo społeczne, wolność w zakresie usług,
- Dyrekcja Generalna D: badania, energia, transport,
- Dyrekcja Generalna E: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, współpraca zewnętrzna,
- Dyrekcja Generalna F: kontakty z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów, budżet, polityka informacyjna,
- Dyrekcja Generalna G: sprawy socjalne, Unia Gospodarcza i Walutowa,
- Dyrekcja Generalna H: wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne,
- Dyrekcja Generalna I: ochrona środowiska i zdrowia, polityka konsumencka, walka z narkotykami i AIDS,
- Dyrekcja Generalna J: polityka socjalna, zatrudnienie, polityka regionalna, spójność ekonomiczno-społeczna, edukacja, młodzież, kultura, środki audiowizualne.

Ponadto istnieją tzw. Rady Stowarzyszeniowe (Turcja, Malta, Cypr) oraz Rady Współpracy (Algieria, Maroko, Tunezja, Egipt, Jordania, Syria, Liban, Izrael, państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku).

Charakterystyczną cechą pracy Rady jest sprawowanie urzędu przewodniczącego (tzw. Prezydencji) przez 6 miesięcy.

W ramach Rady Unii Europejskiej kluczową rolę odgrywa **Komitet Starych Przedstawicieli – COREPER**. Składa się on z ambasadorów państw członkowskich Unii akredytowanych przy Wspólnotach Europejskich. W ramach COREPER działa 200 grup roboczych. Jego głównym zadaniem jest współdziałanie w procesie decyzyjnym poprzez dyskusowanie nad przedstawianymi przez Komisję projektami. W jego ramach dokonuje się także uzgadniania tekstów projektowanych aktów prawnych.

Komisja Europejska

Uwagi wstępne

Miejsce Komisji Europejskiej w strukturze instytucjonalnej Wspólnoty wyznaczają Traktaty Rzymskie, Traktat Paryski oraz Traktat o Unii Europejskiej, nadające jej działaniom znaczenie bardzo ważne dla sprawności funkcjonowania trzech Wspólnot.

Komisja jest zarówno inicjatorem procesu prawodawczego, jak i organem o uprawnieniach wykonawczych, a także instytucją, która stoi na straży przestrzegania Traktatu. Reprezentuje interes Wspólnoty, a nie interes poszczególnych państw członkowskich. Z racji wykonywanych funkcji jest ona najbardziej widocznym organem wspólnotowym dla społeczeństw państw członkowskich i nieczłonkowskich.

Po przyjęciu nowych państw członkowskich: Austrii, Finlandii i Szwecji skład Komisji poszerzono z 17 do 20 członków. Jej członkami mogą być tylko obywatele państw członkowskich. Dziesięć państw członkowskich desygnuje po jednym członku Komisji, natomiast Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania i Włochy po dwóch członków.

Członkowie Komisji działają w ogólnym interesie Wspólnoty i są całkowicie niezależni w wykonywaniu swych funkcji. Ich kadencja wynosi 5 lat (jeden lub dwóch komisarzy z każdego państwa członkowskiego, w tym przewodniczący i jego dwóch zastępców), a mandat jest odnawialny.

Komisja działa kolegialnie, podejmując wspólne decyzje. Komisarze mają do swej dyspozycji gabinety składające się z doradców politycznych i administracyjnych. Ich zadaniem jest doradzanie, koordynowanie działalności administracyjnej oraz zapewnienie łączności z innymi instytucjami wspólnotowymi i krajowymi.

Kompetencje

Do podstawowych zadań Komisji należy:

- zapewnienie stosowania postanowień Traktatu i innych środków,
- formułowanie zaleceń i opinii,

- realizacja własnych kompetencji decyzyjnych,
 - wypełnianie zadań przekazanych przez Radę.
- Wypełnianie tych zadań ma na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania Jednolitego Rynku, przy czym najważniejszą sferą działalności Komisji jest inicjowanie i tworzenie prawa.

Wśród kompetencji powierzonych Komisji ważne znaczenie mają:

- przygotowanie zaleceń dotyczących ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty,
- opracowanie sprawozdań dotyczących polityki gospodarczej państw,
- kontrola sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w państwach członkowskich,
- przygotowanie sprawozdań dotyczących długu publicznego,
- współtworzenie Komitetu Walutowego,
- badanie sytuacji i zalecanie podjęcia odpowiednich środków ochronnych przez państwa członkowskie mające trudności z bilansem płatniczym,
- przedstawianie wniosków mających na celu rozwój współpracy w zakresie kultury,
- koordynowanie wraz z państwami członkowskimi polityki w zakresie ochrony zdrowia, sieci transeuropejskich i przemysłu.

Istotną rolę odgrywa Komisja w dziedzinie dwóch „filarów” funkcjonowania Unii Europejskiej, a mianowicie „filaru” drugiego (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz „filaru” trzeciego (współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych).

Struktura

Komisja składa się z tzw. Dyrekcji Generalnych (DG), z których każda zajmuje się innym aspektem integracji, polityk Unii oraz jej stosunkami ze wewnętrznymi – w tym i kwestią rozszerzenia. W skład Komisji wchodzi również: Sekretariat Generalny, jednostka ds. studiów i analiz, Inspektorat Generalny, służby prawne, Biuro Prasowe, służby tłumaczy, biuro statystyczne, Dyrekcja ds. Informatyki, Biuro Bezpieczeństwa, Biuro ds. Publikacji Wspólnot.

Obecnie kadencja Komisji trwa 5 lat (poprzednio cztery lata). Komisja spełnia centralną rolę w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej. W różnych sferach działalności, takich jak: tworzenie rynku wewnętrznego, polityka socjalna, Unia Gospodarcza i walutowa Komisja stanowi siłę napędową procesów integracyjnych. Komisja pełni rolę głównego negocjatora w przyjmowaniu nowych państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości

Kompetencja ogólna

Trybunał Sprawiedliwości jest organem sądowym Wspólnot Europejskich, którego zasadniczą rolą jest zapewnienie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu. Podobnie jak Parlament, Trybunał jest instytucją wspólną dla trzech Wspólnot. Siedzibą Trybunału Sprawiedliwości jest Luksemburg.

Kompetencje szczegółowe

Trybunał, w ramach wyznaczonych przez przepisy Traktatu, spełnia rolę:

- 1) sądu konstytucyjnego,
- 2) sądu administracyjnego,
- 3) sądu cywilnego,
- 4) instancji odwoławczej,
- 5) sądu arbitrażowego.

Ad 1. Trybunał jako sąd konstytucyjny rozstrzyga o uprawnieniach i zobowiązaniach instytucji Wspólnot, podziale kompetencji między państwami członkowskimi a wspólnotowymi, zapewnia zgodność prawa wtórnego (patrz rozdział *System prawa UE*) z Traktatami. Kontroluje legalność aktów prawnych i wydaje opinie o zgodności umów zawieranych pomiędzy Wspólnotą a państwami albo organizacjami międzynarodowymi.

Ad 2. Trybunał występując w roli sądu administracyjnego rozstrzyga skargi osób fizycznych i prawnych na podjęte środki prawne, jak również orzeka w sprawach między Wspólnotą a funkcjonariuszami, wynikające ze stosunku zatrudnienia.

Ad 3. Trybunał działając jako sąd cywilny rozstrzyga sprawy o odszkodowania w przypadku szkód wyrządzonych przez organy Wspólnoty oraz funkcjonariuszy podczas wykonywania ich obowiązków.

Ad 4. Trybunał jest instancją nadrzędną wobec Sądu Pierwszej Instancji, jak również instancją odwoławczą od decyzji Komisji oraz w sprawach dotyczących m.in. pomocy państwa czy konkurencji.

Ad 5. Trybunał rozpatruje sprawy wynikające z klauzul arbitrażowych.

Trybunał Sprawiedliwości spełnia bardzo ważną rolę wydając orzeczenia wstępne, które dotyczą:

- 1) wykładni przepisów Traktatu,
- 2) wykładni i ważności działań organów wspólnotowych oraz Europejskiego Banku Centralnego,
- 3) wykładni statutów organów utworzonych przez Radę.

Skład

Trybunał Sprawiedliwości składa się z 15 sędziów i 9 adwokatów generalnych. Zarówno sędziowie Trybunału, jak i adwokaci są powoływani przez pań-

stwa członkowskie na okres 6 lat z możliwością ponownego wyboru na następne kadencje. Sędziowie muszą gwarantować niezawisłość. W tym celu obowiązują dwie nienaruszalne zasady:

- niełączenie funkcji sędziego z jakąkolwiek inną funkcją polityczną, administracyjną i zawodową,
- immunitet, dzięki któremu nie podlegają oni ściganiu, ani też nie mogą stać przed jakimkolwiek organem sądownictwa krajowego, nawet po wygaśnięciu ich mandatu, o ile nie zostanie wydana specjalna zgoda Trybunału Sprawiedliwości.

Sąd Pierwszej Instancji

Jednolity Akt Europejski wprowadził instytucję Sądu Pierwszej Instancji przy Trybunale Sprawiedliwości, który rozpoczął działalność w 1989 r. Sąd ten składa się z 15 sędziów, zaś jego uprawnienia dotyczą spraw wniesionych przez osoby fizyczne i prawne. Sędziowie ci wybierani są na mocy porozumienia wszystkich państw członkowskich. Mandat trwa 6 lat. Sędziowie wyłaniają z własnego grona przewodniczącego. Sąd na ogół orzeka w składach izb 3–5 sędziów. Sąd zajmuje się przede wszystkim sporami między instytucjami Wspólnoty i funkcjonariuszami, sprawami konkurencji i cen, a obecnie – w ramach rozszerzenia swoich kompetencji – także sprawami dotyczącymi postępowania antydumpingowego. W ściśle określonych przypadkach od orzeczeń Sądu przysługuje odwołanie do Trybunału.

Struktura

W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi:

- Dyrekcja I – biblioteka, badania, dokumentacja,
- Dyrekcja II – tłumaczenia (pierwsza faza postępowania),
- Dyrekcja III – tłumaczenia (ostatnia faza postępowania),
- Dyrekcja IV – prasa, informacja,
- Dyrekcja V – sprawy personalne.

Trybunał Obrachunkowy

W literaturze polskiej używa się zamiennie terminów: Trybunał Obrachunkowy, Trybunał Kontroli Budżetowej, Trybunał Rewidentów Księgowych (nazwa ang. *Court of Auditors*).

Trybunał Obrachunkowy powołany został na mocy układu międzyrządowego zawartego w 1965 r. Traktat o Unii Europejskiej sytuuje Trybunał wśród naczelných organów Wspólnoty.

Kompetencje

Zadaniem Trybunału jest dokonywanie kontroli rachunków dotyczących dochodów i wydatków Wspólnoty oraz wszystkich jej organów. Niezwykle ważna jest rola Trybunału w procedurze budżetowej. Po zamknięciu roku budżetowego składa on sprawozdanie umożliwiające udzielenie absolutorium przez Parlament Komisji Europejskiej.

Kontrola finansowa dokonywana przez Trybunał nie ogranicza się do analizy dokumentów organów wspólnotowych, ale może on także przeprowadzać kontrole w państwach członkowskich.

Skład

Trybunał składa się z 15 członków (rewidentów) wybieranych spośród osób wchodzących w skład organów kontroli w państwach członkowskich. Ich kadencja trwa 6 lat. Są mianowani przez Radę, po zaopiniowaniu przez Parlament Europejski. Wykonują obowiązki niezależnie, reprezentując interes Wspólnoty.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) Wspólnot Europejskich

KES jest wspólnym organem Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i Wspólnoty Europejskiej. Spełnia rolę reprezentanta różnych grup zawodowych i społecznych – pracodawców, pracobiorców, przedstawicieli wolnych zawodów, producentów, rolników, przewoźników, kupców, rzemieślników. Wypracowuje stanowiska w sprawach gospodarczych i społecznych. Może wyrażać z własnej inicjatywy opinie, które przekazywane są Radzie i Komisji.

Komitet składa się z 222 członków reprezentujących interes Wspólnoty, mianowanych przez Radę po konsultacji z Komisją na podstawie list zgłaszanych przez państwa członkowskie, zawierające dwukrotnie więcej kandydatów. Członkowie Komitetu zorganizowani są w trzech grupach podobnej wielkości: grupa I – pracodawców, grupa II – pracowników, grupa III – różnych interesów. Kadencja Komitetu trwa 4 lata z możliwością powtórzenia kadencji.

Komitet Regionów Unii Europejskiej

Komitet Regionów jest najmłodszą instytucją Unii Europejskiej. Został powołany na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, grupując przedstawicieli organów regionalnych i lokalnych. Komitet jest strażnikiem zasady subsydiarności. Zadaniem Komitetu jest formułowanie opinii w sprawach, w których Traktat taki obowiązek przewiduje (np. oświata, kultura, spójność ekonomiczna i społeczna, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego itd.). W pozostałych sprawach Komitet zabiera głos, gdy Rada, Komisja lub on sam uzna to za stosowne.

Komitet składa się z 222 przedstawicieli regionów i innych związków terytorialnych oraz takiej samej liczby ich zastępców. Członków Komitetu i zastępców mianuje Rada na wniosek państw. Ich kadencja trwa 4 lata, przy czym – w odróżnieniu od składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – rekrutują się oni przede wszystkim z polityków szczebla regionalnego i lokalnego.

Rada Europejska

Odrębną instytucją jest istniejąca od 1974 r. Rada Europejska. Jej odrębność wynika z przynależności do Unii Europejskiej, a nie – jak w przypadku wyżej omówionych organów – do Wspólnoty Europejskiej.

Geneza Rady Europejskiej wywodzi się z Konferencji Szefów Państw i Rządów. Pierwsze podstawy traktatowe zostały stworzone przez JAE, natomiast Traktat UE formułuje ogólną kompetencję Rady, stanowiąc, iż oprócz stymulowania rozwoju Unii Rada określa główne kierunki jej polityki oraz zasady i ogólne wytyczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Rada Europejska określa strategiczne cele rozwoju Unii Europejskiej, formułując swe dyspozycje i wiążąc nimi organy Wspólnot Europejskich, których głównym zadaniem staje się nadanie decyzjom Rady Europejskiej odpowiednich ram prawnych i wcielanie ich w życie.

W skład Rady Europejskiej wchodzi: szefowie państw lub rządów z towarzyszącym ministrem spraw zagranicznych oraz przewodniczący Komisji. Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem głowy państwa lub szefa rządu Państwa Członkowskiego, które sprawuje przewodnictwo w Radzie. Przewodnictwo trwa pół roku i zmienia się rotacyjnie. Rada Europejska funkcjonuje na podstawie regulaminu. Przygotowanie jej obrad odbywa się przede wszystkim w drodze ustaleń dyplomatycznych. Na posiedzeniach nie ma formalnych głosowań, a porozumienie między państwami członkowskimi osiąga się na drodze kompromisu i konsensusu.

Znaczenie Rady Europejskiej, jako głównego „architekta” polityki Unii, uwidacznia się w najważniejszych decyzjach dotyczących m.in. utworzenia Europejskiej Współpracy Politycznej, JAE oraz traktatów z Maastricht i z Amsterdamu.

Rada Europejska jest wyłączona z kontroli Trybunału Sprawiedliwości.

Rada Europy

Rada Europy powstała jako wynik współpracy wielu rządów. Podstawowym argumentem przemawiającym na rzecz zaliczenia Rady Europy do *struktur integracji europejskiej jest zakres podejmowanych prac i sposobów jej oddziaływania na państwa członkowskie, jak również współpraca z innymi orga-*

nizacjami, w tym z Unią Europejską. Rada Europy pełni rolę bardzo istotną, przygotowując swoje państwa członkowskie do przyszłego członkostwa w UE.

Okres blisko 50 lat istnienia Rady Europy pozwolił na wykształcenie się systemu instytucjonalno-prawnego tej najstarszej organizacji międzynarodowej. Jej rami organizacyjne stanowią trzy podstawowe organy:

- 1) Komitet Ministrów,
- 2) Zgromadzenie Parlamentarne,
- 3) Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych.

Rada Europy postrzegana jest przede wszystkim przez pryzmat działań na rzecz praw człowieka. Jednym z fundamentalnych osiągnięć w tej dziedzinie jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zawarta w 1950 r.

Działalność Rady Europy po 1989 r., a więc po radykalnych przemianach w Europie Środkowej i Wschodniej, uległa głębokiej reorientacji polegającej na skupieniu sił i środków na potrzebach państw stanowiących „nowe demokracje”. W sposób najbardziej syntetyczny przedstawia to Program Międzyrządowy z 1995 r., stanowiący, że działalność Rady Europy powinna dążyć do zapewnienia:

1. Spójności demokratycznej,
2. Spójności socjalnej i jakości życia,
3. Spójności kulturalnej i pluralizmu kulturowego.

IV. SYSTEM PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Na system prawa Unii Europejskiej składają się dwa rodzaje aktów prawnych: pierwotne oraz wtórne. Do aktów prawa pierwotnego należą:

- 1) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r. (zawarty na 50 lat),
- 2) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. (zawarty na czas nie oznaczony),
- 3) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 1957 r.
- 4) Jednolity Akt Europejski z 1986 r., Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht) z 1992 r. oraz Traktat Amsterdamski z 1997 r., które znacznie zmodyfikowały postanowienia trzech wyszczególnionych w punktach (a), (b) i (c) traktatów założycielskich,
- 5) Traktaty akcesyjne oraz traktaty międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę z państwami trzecimi.

Do systemu prawa Unii Europejskiej należą także przepisy wydane na podstawie powyższych pierwotnych źródeł prawa. Z tego względu zwane są one źródłami wtórnymi. Do tych źródeł prawa należą przede wszystkim wydane przez właściwe organy rozporządzenia (ang. *regulations*), dyrektywy (ang. *directives*), decyzje (wydawane w dużej mierze także przez Komisję), opinie oraz zalecenia.

Aktami prawa bezwzględnie obowiązującego w Unii Europejskiej są jedynie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Rozporządzenia mają zastosowanie ogólne, obowiązują w całości i stosują się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywy są także aktami prawa bezwzględnie obowiązującego. Wiążą one jednak jedynie co do zamierzonego – określonego w nich skutku – zostawiając właściwym organom poszczególnych państw, do których są one skierowane, wybór form i metod osiągnięcia tego skutku. Decyzje są aktami o charakterze indywidualnym, a więc obowiązują w całości te podmioty, do których zostały one skierowane. Zalecenia i opinie nie są aktami bezwzględnie obowiązującymi.

Na system prawa Unii Europejskiej składają się także zasady sformułowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Innym istotnym elementem systemu prawa UE są tzw. ogólne zasady prawa. Wywodzi się je z praw konstytucyjnych państw członkowskich oraz z umów międzynarodowych, których stroną są te kraje.

Jedną z zasad działania systemu prawnego UE jest brak wyraźnie zarysowanej hierarchii aktów prawnych. Drugą zasadą jest zasada nadrzędności prawa Unii Europejskiej zarówno z punktu widzenia Wspólnoty, jak i poszczególnych państw członkowskich. Trzecią zasadą, odnoszącą się do porządku prawnego Unii Europejskiej, jest zasada bezpośredniej skuteczności aktów do niego należących.

Bardzo istotne są również dwie zasady wytworzone na gruncie prawa Unii Europejskiej, tzn. zasada subsydiarności i zasada proporcjonalności.

Organem właściwym do formułowania wiążącej interpretacji prawa Unii Europejskiej jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jest to także organ, w którego dyspozycji są środki służące egzekwowaniu wykonania norm tego prawa.

Tabela 1. Główne formy prawa wtórnego Wspólnoty

	Adresat	Moc wiążąca	Wejście w życie
Rozporządzenie	państwa członkowskie i obywatele	obowiązujące we wszystkich częściach	z reguły 15 dni po publikacji
Dyrektywa	tylko państwa członkowskie	obowiązująca tylko wobec celów	po implementacji przez państwa członkowskie
Decyzja	poszczególne państwa członkowskie lub osoby	obowiązująca we wszystkich częściach	po dostarczeniu lub opublikowaniu
Zalecenie	organy Wspólnoty, państwa członkowskie lub osoby	nie obowiązujące	–
Opinia	organy Wspólnoty lub państwa członkowskie	nie obowiązujące	–

Decyzje w Unii Europejskiej

Istotny dla funkcjonowania Unii Europejskiej i jej systemu instytucjonalnego jest proces decyzyjny, obejmujący trzy etapy:

- inicjatywę,
- opinię,
- decyzję.

Biorą w nim udział przede wszystkim: Komisja Europejska – jako organ inicjujący oraz Parlament Europejski – zależnie od wyznaczonego Traktatem z Maastricht stopnia jego zaangażowania w proces decyzyjny.

Wyróżnia się cztery główne procedury podejmowania decyzji:

- konsultację,
- zgodę,
- współpracę,
- współdecydowanie.

Rada Unii Europejskiej podejmuje ostateczną decyzję jako organ prawodawczy.

V. MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Wspólny Rynek – Jednolity Rynek

Ustanawiając Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), państwa członkowskie zobowiązały się dążyć do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, stabilnego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, wysokiego stopnia zbieżności gospodarek oraz podniesienia stopy życiowej. Do realizacji tych celów miało służyć ustanowienie Wspólnego Rynku oraz prowadzenie wspólnych polityk.

Wspólny Rynek, czyli strefa gospodarcza, wewnątrz której byłyby zniesione wszelkie bariery ograniczające handel między państwami członkowskimi, miał być centralnym filarem EWG. Jego idea wiązała się przede wszystkim z usunięciem narodowych ograniczeń prawnych w zakresie swobody przepływu towarów.

Państwa członkowskie osiągnęły znaczący sukces, doprowadzając do pomyslnego zakończenia etapu budowy Wspólnego Rynku, ale ich działania podejmowane w celu osiągnięcia większej zbieżności gospodarek coraz częściej hamowane były przez kolejne przeszkody. Sytuacja ta zmusiła władze wspólnotowe do szybkiego działania. W marcu 1985 r. Komisja Europejska przedstawiła na „szczytach” w Mediolanie tzw. *Białą Księgę* o budowie Jednolitego Rynku. Zawierała ona 282 wytyczne, których zastosowanie pozwalało krajom Wspólnoty na wejście do prawdziwego wspólnego rynku jeszcze przed końcem 1992 r. Ze względu na to, że wszelkie podejmowane do tego czasu decyzje związane z harmonizacją ustawodawstw narodowych wymagały jednomyślności głosów, Wspólnota uzupełniła *Białą Księgę* propozycjami zmian instytucjonalno-prawnych. Zmiany zaakceptowane przez rządy państw członkowskich w lutym 1986 r. weszły w życie 1 lipca 1987 r. jako tzw. Jednolity Akt Europejski (JAE). JAE zawiera wytyczne dotyczące znoszenia barier między państwami członkowskimi w przepływie towarów, osób, usług i kapitału. Skupił również uwagę na kwestii polityki gospodarczo-społecznej krajów.

Postanowienia JAE znalazły odbicie w Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 r., rozszerzającym zakres działań Wspólnoty na te dziedziny, które mimo iż nie zostały określone przez Traktaty Rzymskie mianem wspólnych polityk, charakteryzują się wysokim stopniem koordynacji polityk państw członkowskich. Znalazły się wśród nich ochrona konsumenta, środowiska naturalnego, badania i rozwój techniczny, polityka współpracy w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki.

Cztery Wolności (swobody)

Podstawowym elementem Jednolitego Rynku we Wspólnocie są tzw. cztery wolności, tj. swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Postanowienia na ten temat zostały zawarte w Traktatach Rzymskich, znowelizowanych następnie postanowieniami Traktatu z Maastricht.

Swobodny przepływ towarów

Swobodę przepływu towarów (wolność obrotu towarowego) ukształtowały:

- ustanowienie unii celnej,
- zniesienie wszelkich ograniczeń ilościowych w handlu między państwami członkowskimi.

Zgodnie z założeniami unii celnej obszar, który ona tworzy, charakteryzuje się swobodą przepływu towarów nie podlegających żadnym cłom (ani opłatom o podobnym charakterze) oraz ustanowieniem Wspólnej Taryfy Celnej na produkty pochodzące z krajów trzecich. Z tą ostatnią ściśle wiąże się prowadzenie wspólnej polityki zewnętrznej w dziedzinie handlu, w tym reprezentowanie interesów gospodarczych państw członkowskich na arenie międzynarodowej.

Istotną rolę we współczesnych stosunkach handlowych odgrywają również bariery ilościowe. Zakazują one stosowania ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów oraz nakazują państwom członkowskim przekształcenie państwowych monopolii handlowych w celu zniesienia dyskryminacji w dziedzinie zaopatrzenia i zbytu.

Do rozwoju wymiany handlowej między państwami członkowskimi przyczyniło się usunięcie barier celnych i ograniczeń ilościowych, ale nadal istniało wiele innych przeszkód handlowych. Składały się na nie różnorodne narodowe standardy techniczne, zdrowotne, regulacje bezpieczeństwa i higieny, kontrole jakościowe oraz standardy ekologiczne. Dopiero wejście w życie postanowień JAE przyczyniło się do istotnych zmian w tej dziedzinie. Pozwolił on na przyspieszenie procesu usuwania wspomnianych barier, głównie poprzez stworzenie możliwości zastosowania zasady kwalifikowanej większości głosów w sprawach dotyczących zbliżania ustawodawstw państw członkowskich WE. Dużą rolę w ujednocnianiu standardów jakościowo-technicznych odegrał również Trybunał Sprawiedliwości, który m.in. zwrócił uwagę na konieczność wzajemnego uznawania standardów technicznych krajów Wspólnoty.

Reasumując, swoboda przepływu towarów opiera się m.in. na dostosowaniu lub wzajemnej akceptacji norm i przepisów, zniesieniu kontroli granicznych.

Swobodny przepływ osób

Liberalizacja przepływu osób wyraża się w swobodzie przepływu pracowników oraz swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Ta ostatnia jest również ściśle związana ze swobodą świadczenia usług i odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych.

Jeżeli chodzi o liberalizację przepływu pracowników, Traktaty Rzymskie zakazują dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. W celu ułatwienia swobody przepływu siły roboczej WE zapewniła dodatkowo pracownikom zatrudnionym się w innym państwie członkowskim taką samą opiekę socjalną, jaką otrzymują obywatele państwa przyjmującego.

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, zwana też swobodą zakładania przedsiębiorstw, odnosi się do znoszenia wszelkich ograniczeń w zakładaniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli jednego państwa członkowskiego działającego na obszarze pozostałych krajów Wspólnoty.

Ponadto, Wspólnota podjęła decyzję o wprowadzeniu w życie od 1 stycznia 1991 r. jednolitego systemu wzajemnego uznania kwalifikacji, a przez to umożliwiła swobodne wykonywanie wyuczonego zawodu we wszystkich państwach Wspólnoty (oczywiście po spełnieniu odpowiednich kryteriów).

Ważnym krokiem na drodze uzyskania swobody przepływu osób był Układ z Schengen. Zgodnie z jego postanowieniami zniesiono kontrole graniczne, tworząc strefę swobodnego przemieszczania się obywateli (tzw. *border-free zone*).

Swobodny przepływ usług

Utworzenie Jednolitego Rynku wprowadziło – obok innych swobód – zasadę otwierania rynków narodowych dla swobodnego przepływu usług. Opiera się ona na wzajemnym uznawaniu narodowych przepisów prawnych dotyczących tej dziedziny, a w zakresie norm podstawowych przewiduje ich harmonizację. Swoboda świadczenia usług obejmuje te same czynności co swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (tj. podejmowanie i wykonywanie pracy na własny rachunek, zakładanie i prowadzenie przedsiębiorstw) oraz wykonywanie wolnych zawodów. Jednakże ich wykonywanie musi być związane z przekroczeniem którejs z granic wewnętrznych Wspólnoty (wymóg transgraniczności). Zgodnie z Traktatem Rzymskim swoboda świadczenia usług odnosi się do obywateli państwa członkowskiego świadczących usługi na terenie innego państwa członkowskiego. Postanowieniom tym podlegają także usługobiorcy, będący obywatelami państw członkowskich.

Swobodny przepływ kapitału i płatności

Traktaty Rzymskie zobowiązały państwa członkowskie do stopniowego znoszenia ograniczeń przepływu kapitału do takiego stopnia, który „zapewniłby właściwe funkcjonowanie Wspólnego Rynku”.

Największe zmiany w ustawodawstwie dotyczącym przepływów kapitałowych wprowadził Traktat o Unii Europejskiej. Anulował on dawne postanowienia wpływające pośrednio na spowalnianie tempa liberalizacji obrotu kapitałowego, a także przewidywał, że państwa członkowskie zobowiążą się do znoszenia wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału i płatności między sobą oraz pomiędzy nimi a krajami trzecimi. Państwa członkowskie zadeklarowały rów-

niez „gotowość przekroczenia stopnia liberalizacji przepływu kapitału”, na jaką będzie pozwalała ich sytuacja gospodarcza, a szczególnie stan ich bilansu płatniczego.

Reasumując, swoboda przepływu kapitału opiera się m.in. na dążeniu do wspólnego rynku usług finansowych i liberalizacji obrotu papierami wartościowymi. Obywatele Unii mogą np. swobodnie wykonywać operacje bankowe we wszystkich krajach członkowskich.

Wspólne polityki

Do wspólnych polityk zaliczyć można politykę rolną, transportową i handlową, a także ochrony konsumenta, ochrony środowiska, morską i rybołówstwa. Polityka rolna i transportowa odnoszą się głównie do działalności prowadzonej na terenie Wspólnoty, natomiast polityka handlowa związana jest z polityką WE wobec krajów trzecich w ramach międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Wspólna Polityka Rolna

Reguły Wspólnego Rynku obejmują swym zakresem gospodarkę rolną i rybołówstwo. Wspólnota zobowiązała się do zwiększenia wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego, zaspokojenia odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej poprzez podniesienie dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie, stabilizacji rynków, zagwarantowania bezpieczeństwa zaopatrzenia oraz zabezpieczenia odpowiednich cen przy dostawach dla konsumentów.

Systemem subsydiowania rolnictwa stał się mechanizm cenowy, polegający na zapewnieniu minimalnych cen skupu przez europejskie organizacje rynkowe odpowiedzialne za poszczególne produkty. Jednym z głównych jej elementów stało się także prowadzenie wspólnej polityki w międzynarodowym handlu artykułami rolnymi, zgodnie z którą pierwszeństwo przyznano towarom pochodzącym z państw członkowskich nad produktami importowanymi spoza Wspólnoty. (Szerzej o tym zagadnieniu traktuje dokument „Agenda 2000”).

Wspólna Polityka Transportowa

Traktaty Rzymskie wymagały podjęcia działań przez państwa członkowskie w celu prowadzenia jednolitej polityki transportowej, jednak jego postanowienia nie zostały do końca sprecyzowane.

Kolejny krok do wspólnej polityki transportowej stanowiło rozporządzenie z 1989 r. nakazujące usunięcie wszelkich barier ilościowych w międzynarodowym przewozie ładunków drogami lądowymi, obowiązujące od stycznia 1993 r., oraz rozporządzenie umożliwiające tzw. wolny kabotaż (świadczenie usług przewo-

zowych między państwami przez przedsiębiorstwa transportowe, mające siedzibę w innych krajach Wspólnoty). Na mocy decyzji Rady z 1993 r. ujednoczeniu uległy podatki transportowe (od 1995 r.) oraz zliberalizowany został transport towarowy (od stycznia 1998 r.).

Dużą rolę w rozbudowie infrastruktury transportowej odegrał Traktat z Maastricht. Określił on dodatkowe zadania Wspólnoty, których celem jest wspieranie rozwoju sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, telekomunikacji i energetyki. Jednocześnie utworzenie Funduszu Spójności ma pozwalać organom wspólnotowym na rozbudowę infrastruktury transportowej w regionach uboższych.

Wspólna Polityka Handlowa

Wspólna polityka handlowa tworzy jeden z głównych filarów polityki zewnętrznej Wspólnoty. Podpisując Traktaty Rzymskie, państwa członkowskie zobowiązały się do „harmonijnego rozwoju handlu światowego, do stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym i do znoszenia barier celnych”. Organem reprezentującym państwa Wspólnoty została Komisja Europejska, w której kompetencjach leżało prowadzenie rozmów handlowych w ramach GATT (WTO), OECD oraz zawieranie wszelkich porozumień handlowych między Wspólnotą a krajami trzecimi. Wspólna polityka handlowa obejmuje handel towarami, usługami oraz wynikający z niego obrót płatniczy. Odrębnymi regulacjami objęty został handel artykułami rolnymi, węglem i stalą, podobnie jak obrót kapitałowy i transport.

Głównym aspektem Wspólnej Polityki Handlowej, obok polityki liberalizacji handlu wewnątrzspółnotowego, jest ustanowienie wspólnej taryfy celnej na produkty lub usługi pochodzące z krajów trzecich. Jest ona rokrocznie ustalana metodą kwalifikowanej większości głosów przez Radę, natomiast stawki różnią się w zależności od kraju.

Ważnym krokiem na drodze pogłębiania zbieżności ekonomicznej państw członkowskich oraz osiągnięcia najwyższego stadium integracji – Unii Gospodarczej i Walutowej – był Jednolity Rynek, charakteryzujący się zniesieniem wszelkich barier ograniczających przepływ dóbr, osób, usług i kapitału.

VI. BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ

Specyfika finansowania działalności UE wynika z faktu, że kraje członkowskie przekazały na jej rzecz w całości lub w części niektóre poprzednio realizowane przez siebie funkcje. Wspólna realizacja tych funkcji wymaga także ich solidnego finansowania.

Polityki realizowane przez Unię Europejską, przewidziane Traktatami Rzymskimi (1957 r.), dotyczącymi WE (poprzednio EWG) i Euratomu oraz wydatki administracyjne wspólnotowych instytucji są finansowane z **budżetu Unii Europejskiej** (*general budget*).

Natomiast działalność wynikająca z realizacji Traktatu Paryskiego (1951 r.) dotyczącego EWWiS jest finansowana oddzielnie z **budżetu operacyjnego** (*operating budget*). Poza budżetem ogólnym występuje **Europejski Fundusz Rozwoju** (European Development Fund) udzielający pomocy krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku w ramach Konwencji z Lomé. Środki Funduszu pochodzą z bezpośrednich wpłat krajów członkowskich UE. Niezależnie od budżetu realizuje swą działalność także Europejski Bank Inwestycyjny – EBI (European Investment Bank).

Znajdujące się poza budżetem ogólnym źródła finansowania działalności UE odgrywają stosunkowo niewielką rolę, gdyż pochodzące z nich fundusze stanowią ok. 10% rocznych wydatków z tego budżetu. Podstawową rolę w całym systemie finansowania UE odgrywa budżet ogólny. W budżecie tym znajduje odbicie całokształt działań realizowanych w ramach Wspólnot Europejskich.

Procedura uchwalania budżetu ogólnego Unii Europejskiej jest dość skomplikowana i czasochłonna. Zakłada ona współpracę między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim. Wstępny projekt budżetu na następny rok budżetowy jest przygotowywany przez Komisję. Uwzględnia ona przewidywane wpływy i wydatki niezbędne do finansowania polityk realizowanych przez Unię oraz pokrycia kosztów funkcjonowania instytucji.

Następnie projekt przedkłada się Radzie, która po wniesieniu poprawek zatwierdza go kwalifikowaną większością głosów i przesyła do rozpatrzenia Parlamentowi Europejskiemu. Parlament dokonuje pierwszego czytania (do 5 października), dysponując terminem 45-dniowym na zajęcie stanowiska. Jeżeli Parlament zatwierdzi go bez zmian, budżet uważa się za definitywnie przyjęty. Parlament ma jednak prawo wnieść (większością głosów) poprawki do projektu, dotyczące wydatków określanych jako „nie obligatoryjne” (*non-compulsory expenditure*) oraz zaproponować Radzie modyfikację wydatków „obligatoryjnych” (*compulsory expenditure*). Wydatki „obligatoryjne” wynikają z realizacji Traktatów Rzymskich i aktów prawnych przyjętych na jego podstawie (np. wydatki na cele rolnicze), natomiast wydatki „nie obligatoryjne” to inne wydatki

budżetowe (wydatki na finansowanie polityki regionalnej, badawczo-rozwojowej i in.).

Projekt budżetu uzupełniony o propozycję modyfikacji lub poprawki Parlamentu Europejskiego wraca do Rady, która może przyjąć ten projekt (budżet zostaje przyjęty) lub zmienić go w części dotyczącej propozycji modyfikacji lub korekt. Parlament może większością bezwzględną członków Parlamentu i 3/4 oddanych głosów wypowiedzieć się co do poprawek w terminie 15 dni, zatwierdzając ostatecznie budżet albo większością bezwzględną członków Parlamentu i 2/3 oddanych głosów odrzucić projekt w całości i zażądać przedstawienia nowego projektu.

Gospodarka budżetowa Unii Europejskiej jest ściśle regulowana. Niedopuszczalne jest pokrywanie ewentualnego deficytu budżetowego poprzez zaciąganie kredytów. Z nadwyżki budżetowej nie mogą być udzielane pożyczki; ani saldo ujemne, ani saldo dodatnie w rozliczeniach z krajami członkowskimi nie są oprocentowane.

Budżet UE sporządzany jest w Euro. Komisja używa Euro także to realizacji płatności z tytułu pomocy finansowej w ramach tzw. Funduszy strukturalnych.

Realizacja budżetu przez Komisję podlega kontroli wewnętrznej sprawowanej przez Kontrolera Finansowego (Financial Controller) oraz kontroli zewnętrznej ze strony Trybunału Obrachunkowego (Court of Auditors) i Parlamentu Europejskiego. Członkowie Trybunału Obrachunkowego mają za zadanie sprawdzenie, czy dochody są pobierane, a wydatki dokonywane zgodnie z obowiązującymi zasadami i podstawami prawnymi. W celu ograniczenia różnych negatywnych zjawisk związanych z realizacją budżetu Komisja powołała w 1988 r. specjalną jednostkę – UCLAF (Commissions's Unit for the Coordination of Fraud Prevention).

Podobnie jak każde państwo, Unia Europejska opiera swój rozwój na solidnie skonstruowanym budżecie. Budżet wspólnotowy zasilany jest środkami finansowymi pochodzącymi z następujących źródeł:

- dopłaty i inne podatki nakładane przez Wspólnotę na wymianę handlową z krajami trzecimi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej,
- opłaty pobierane na mocy wspólnej taryfy celnej od wymiany handlowej z krajami trzecimi,
- jednolity podatek od wartości dodanej (VAT) obowiązujący we wszystkich państwach członkowskich,
- podatek od Produktu Krajowego Brutto (PKB) państw członkowskich.

Od 1999 roku państwa członkowskie co roku wpłacają do kasy Unii Europejskiej 1,27% swego Produktu Krajowego Brutto (PKB). Środki te są oddawane do dyspozycji Komisji Europejskiej, realizującej budżet.

Budżet Unii w 2000 roku wynosił 93 mld Euro. Podzielony on został na 6 głównych kategorii: rolnictwo, fundusze strukturalne, w tym fundusz spójności (Cohesion Fund), polityki wewnętrzne (badania, edukacja, transport itd.), polityka zewnętrzna, koszty przygotowania do rozszerzenia i koszty administracyjne.

W strukturze wydatków dominują wypłaty na finansowanie rolnictwa. Wynika to z faktu istnienia wspólnej polityki rolnej, opartej na zasadach jednolitego rynku rolnego, preferencji dla produktów UE i tzw. solidarności finansowej. Wydatki na finansowanie wspólnej polityki rolnej dokonywane są z tzw. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa (FEOGA – sekcja gwarancji) stanowiącego integralną część budżetu. W 2000 roku udział wydatków na rolnictwo został obniżony na rzecz rozwoju innych polityk Wspólnoty i wynosił 41 mld Euro, co stanowiło 44% całkowitych wydatków UE.

Projekty dotyczące przemian struktur ekonomicznych i społecznych w krajach UE są finansowane ze specjalnych funduszy, stanowiących integralną część budżetu UE. Są to tzw. fundusze strukturalne, które zostały ustanowione w celu wspierania harmonijnego gospodarczego i społecznego rozwoju UE, a mianowicie:

- 1958 r. – Europejski Fundusz Socjalny (EFS),
- 1964 r. – sekcja orientacji FEOGA,
- 1975 r. – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Obowiązuje zasada, że wydatki z tych funduszy powinny być ściśle skoordynowane w celu zapewnienia jak najbardziej efektywnego ich wykorzystania. Środki z nich powinny być przeznaczone na promowanie procesów dostosowawczo-rozwojowych w regionach gospodarczo opóźnionych, konwersję regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu, walkę z długotrwałym bezrobociem, integrację zawodową młodzieży oraz dostosowanie struktur rolnych i rozwoju regionów rolnych. Fundusze strukturalne, na podstawie traktatu o Unii Europejskiej, zostały powiększone o nowy fundusz, tzw. Fundusz Spójności, mający za zadanie finansowanie wyrównywania poziomu ekonomicznego krajów członkowskich UE. Nowym funduszem jest też tzw. Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa – IFOR. W 2000 r. łączne wydatki na cele strukturalne wynosiły blisko 33 mld Euro (35%).

Natomiast wydatki na polityki wewnętrzne zostały podwyższone z 5,5 mld Euro w 1999 r. do 6 mld Euro (6,5%) w 2000 r., co prowadzić ma do wspierania rynku wewnętrznego. W 2000 r. blisko 5 mld Euro (5,1%) przeznaczono na „akcje zewnętrzne”, obejmujące m.in. dostawy żywności i pomoc humanitarną, pomoc ekonomiczną krajom Azji i Ameryki Łacińskiej, krajom śródziemnomorskim, a także krajom Europy Środkowej i Wschodniej. Około 3,2 mld Euro przeznaczono na przygotowania do rozszerzenia UE. Natomiast udział kosztów administracyjnych, związanych z funkcjonowaniem instytucji UE utrzymywał się na poziomie 5% ogółu wydatków budżetowych i wynosił blisko 4,7 mld. W instytucjach UE obecnie zatrudnionych jest 32 000 urzędników.

Każdego roku monitorowane są wydatki UE, na bazie rocznych raportów sporządzanych przez specjalną jednostkę powołaną przez Komisję Europejską – UCLAF.

VII. STRATEGIA ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwszym krokiem ze strony EWG, oznaczającym wyjście naprzeciw dążeniom krajów Europy Środkowowschodniej było przystąpienie do rozmów na temat układów stowarzyszeniowych, które miały na celu przede wszystkim zmniejszenie formalnych i faktycznych barier handlowych. Pierwszy ważny impuls integracyjny, to szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze (czerwiec 1993 r.). Przyjęto na nim listę kryteriów politycznych i gospodarczych, stanowiących wstępny warunek wszczęcia procesu negocjacyjnego z krajami kandydującymi do członkostwa w Unii. Konsekwencją sformułowań kopenhaskich było przyjęcie na szczycie europejskim w Essen w grudniu 1994 r. strategii przygotowania państw EŚW do członkostwa. Zasygnalizowano konieczność opracowania przez Komisję *Białej Księgi* o zbliżaniu porządku prawnego krajów kandydujących do *acquis communautaire*¹. Księga przyjęta została przez Radę Europejską w Cannes w czerwcu 1995 r. Natomiast Unia ze swej strony zobowiązała się do wspierania działań dostosowawczych poprzez dialog między instytucjami oraz wzmocnioną pomoc finansową w ramach funduszu *Phare*.

Kraje kandydujące otrzymują kwestionariusz do wypełnienia, na podstawie którego Komisja Europejska formułuje własne uwagi i zalecenia. Stanowią one *Opinię* o wniosku danego kraju o członkostwo w Unii (tzw. *avis*). Opinie Komisji o krajach kandydujących poprzedził wspólnotowy dokument *Agenda 2000*, w którym po raz pierwszy zarysowano reformy systemowe w Unii.

Podczas szczytu w Dublinie (grudzień 1996 r.) Rada Europejska potwierdziła kalendarz dochodzenia do początku właściwych negocjacji, zaakcentowała konieczność przystosowania ustawodawstwa krajów aspirujących do całego *acquis communautaire* oraz zobowiązała Komisję do opracowania tzw. „wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej” dla wszystkich krajów EŚW (bez względu na stopień zaawansowania w procesie transformacji). Na kolejnym szczycie (Amsterdam, czerwiec 1997 r.) Rada Europejska zobowiązała się do podjęcia wszelkich decyzji potrzebnych do rozpoczęcia negocjacji oraz wzmocnienia i doprecyzowania strategii przedczłonkowskiej. Na spotkaniu szefów rządów i państw w Luksemburgu w grudniu 1997 r. dokonano ostatecznego podziału państw kandydujących na trzy grupy. Grupa pierwsza, w której znalazły się Polska, Czechy, Węgry, Estonia, Słowenia i Cypr, jako najlepiej przygotowana do członkostwa od strony polityczno-prawnej, ekonomiczno-strukturalnej. Grupa druga – Słowacja, Bułgaria, Rumunia, Litwa i Łotwa. Grupa trze-

¹ Termin francuski używany do określenia praw i obowiązków wynikających z traktatów, prawa i regulacji Unii Europejskiej (DOROBEK PRAWNY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH).

cia – Malta i Turcja. Postanowiono również, że *Partnerstwo dla Członkostwa* będzie kluczowym elementem wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej.

W odniesieniu do każdego państwa kandydującego podstawowe obszary priorytetowe odnoszą się do jego zdolności do spełnienia kryteriów kopenhaskich i można je zaszerzować do trzech grup:

- państwo kandydujące posiada stabilne instytucje gwarantujące demokrację, poszanowanie prawa, poszanowanie praw człowieka oraz ochronę mniejszości narodowych,
- państwo kandydujące posiada funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz jest w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz Unii,
- państwo kandydujące będzie w stanie sprostać obowiązkom związanym z członkostwem, włącznie z zastosowaniem się do celów politycznych, gospodarczych i walutowych Unii.

Kraj	Podpisanie umowy	Ratyfikacja	Data aplikowania do członkostwa UE
Węgry	listopad 1991	luty 1994	31 marca 1994
Polska	listopad 1991	luty 1994	5 kwietnia 1994
Bułgaria	marzec 1993	luty 1995	14 listopada 1995
Czechy	październik 1993	luty 1995	17 stycznia 1996
Rumunia	luty 1993	luty 1995	22 czerwca 1995
Słowacja	październik 1993	luty 1995	27 czerwca 1995
Estonia	czerwiec 1995	luty 1998	24 listopada 1995
Łotwa	czerwiec 1995	luty 1998	13 października 1995
Litwa	czerwiec 1995	luty 1998	8 grudnia 1995
Słowenia	czerwiec 1996	luty 1998	10 czerwca 1996
Umowa stowarzyszająca			
Turcja	wrzesień 1963	grudzień 1964	14 kwietnia 1987
Malta	grudzień 1970	kwiecień 1971	16 lipca 1990
Cypr	grudzień 1972	czerwiec 1973	3 lipca 1990

Ze strony Unii Europejskiej aktorami w procesie rozszerzenia UE są:

- Państwa członkowskie – są stroną negocjacji, biorą udział w opracowywaniu i zatwierdzają stanowiska negocjacyjne UE, ostatecznie przyjmują Traktat Akcesyjny;
- Rada Unii Europejskiej (w tym Prezydencja) – przedstawia uzgodnione stanowiska negocjacyjne UE i prowadzi negocjacje na szczeblu ministrów spraw zagranicznych lub ich zastępców w ramach Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej. Sekretariat Rady zapewnia obsługę negocjacji;
- Komisja Europejska – przeprowadza procedurę przeglądu prawa, przedstawia propozycje stanowisk negocjacyjnych UE, w ścisłym kontakcie z kraja-

mi członkowskimi rozwiązuje bieżące trudności wynikłe podczas negocjacji, organizuje spotkania konsultacyjne, eksperckie i wyjaśniające;

- Parlament Europejski – jest na bieżąco informowany o przebiegu negocjacji, aprobuje końcowy tekst Traktatu Akcesyjnego;
- Obywatele Unii Europejskiej – wyrażają swoją wolę rozszerzenia UE bezpośrednio w drodze referendum lub pośrednio przez swoich przedstawicieli w parlamentach narodowych i w Parlamencie Europejskim.

(Procedurę procesu akcesyjnego przedstawia załącznik nr 8)

VIII. JĘZYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Można rozróżnić oryginalne języki prawa wspólnotowego, języki urzędowe Wspólnoty i języki robocze organów.

Oryginalnym językiem Traktatu o Wspólnocie Węgla i Stali jest język francuski. Traktat EWG i traktat Euratomu zostały sporządzone jednocześnie w języku niemieckim, francuskim, włoskim i niderlandzkim. Przez traktaty o przystąpieniu do UE zawarte z Danią, Wielką Brytanią, Irlandią, Grecją, Portugalią i Hiszpanią języki tych krajów dołączono to tzw. języków prawa pierwotnego. Obecnie, wraz z tekstem fińskim i szwedzkim, oryginalne wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o utworzeniu Wspólnot Europejskich istnieją w dwunastu, obowiązujących w równym stopniu, językach.

Z wyjątkiem galijskiego wszystkie oryginalne języki są także **językami urzędowymi** Unii. Oznacza to, iż przynajmniej te wszystkie akty prawne, które bezpośrednio mogą tworzyć prawa i obowiązki obywateli Unii, tłumaczy się łącznie na jedenaście języków i każdemu zainteresowanemu przedkłada się w jego języku ojczystym. Przed Trybunałem Sprawiedliwości obowiązuje zasada, że strony mogą wybierać każdy z jedenastu języków urzędowych.

Za **języki robocze** w Komisji, w Radzie i w komisjach parlamentarnych uznano angielski i francuski. Trybunał Sprawiedliwości w pracach wewnętrznych używa wyłącznie francuskiego, COREPER – angielskiego, francuskiego i niemieckiego.

Każdy obywatel ma prawo kierować podania i zapytania oraz otrzymywać odpowiedzi od organów Unii w swoim własnym języku.

IX. SYMBOLE

Flaga Unii Europejskiej: dwanaście gwiazd w miejscu godzin na tarczy zegara na lazurowym tle. Liczba gwiazd jest niezmienna. Pomysłodawcami flagi są: hiszpański dyplomata Salvadore de Madariaga y Rojo i francuski plastyk Arsen Heitz. Od 1955 r. jest flagą Rady Europy, a od 1986 r. również Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.

Hymn: jest to muzyczna aranżacja Herberta von Karajana „Ody do radości” z IV części symfonii Ludwiga van Beethovena. Taki sam hymn ma Rada Europy.

Paszport europejski: w kolorze burgundzkiego wina, z napisem „Unia Europejska” pod nazwą państwa wydającego dokument. Ma taki sam status prawny jak dokumenty wydawane przez kraje członkowskie i może być używany podczas podróży po całym świecie.

X. ADRESY GŁÓWNYCH INSTYTUCJI UNII EUROPEJSKIEJ

Parlament Europejski

Sekretariat
Centre Europeen, Plateau du Kirchberg
L-2929 Luksemburg
Tel. (352) 43 001

Rada Unii Europejskiej

Sekretariat Generalny
Rue de la Loi 170
B-1048 Bruksela
Belgia
Tel. (32.2) 234 61 11

Komisja Europejska

Rue de la Loi 200
B-1049 Bruksela
Belgia
Tel. (32.2) 299 11 11

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Boulevard Konrad Adenauer
L-2925 Luksemburg
Luksemburg
Tel. (352) 43 031

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12 rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luksemburg
Luksemburg
Tel. (352) 43 981

Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruksela
Belgia
Tel. (32.2) 519 90 11

Komitet Regionów

Rue Ravenstein

B-1000 Bruksela

Belgia

Tel. (32.2) 519 90 11

Komitet Konsultacyjny Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luksemburg

Luksemburg

Tel. (352) 43 011

Europejski Bank Inwestycyjny

100 boulevard Konrad Adenauer

L-2950 Luksemburg

Luksemburg

Tel. (352) 43 791

Europejski Instytut Walutowy

Kaiserstrasse 29

D-60311 Frankfurt nad Menem

Niemcy

Tel. (49.69) 272 27 000

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

Podział głosów w instytucjach unijnych w Unii liczącej 27 państw członkowskich, zgodnie z „Deklaracją w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej”, dołączoną do Traktatu Nicejskiego (Rada Unii Europejskiej)

Państwo	Liczba ludności (w tys.)	Udział w liczbie ludności		Rada Unii Europejskiej			
		UE 15	UE 27	Stan obecny		UE 27	
				Liczba głosów	Udział w liczbie głosów ogółem	Liczba głosów	Udział w liczbie głosów ogółem
Niemcy	82 038	21,86%	17,05%	10	11,49%	29	8,41%
Wielka Brytania	59 247	15,79%	12,31%	10	11,49%	29	8,41%
Francja	58 966	15,71%	12,25%	10	11,49%	29	8,41%
Włochy	57 612	15,35%	11,97%	10	11,49%	29	8,41%
Hiszpania	39 394	10,50%	8,19%	8	9,20%	27	7,83%
Polska	38 667	–	8,04%	–	–	27	7,83%
Rumunia	22 489	–	4,67%	–	–	14	4,06%
Holandia	15 760	4,20%	3,28%	5	5,75%	13	3,77%
Grecja	10 533	2,81%	2,19%	5	5,75%	12	3,48%
Czechy	10 290	–	2,14%	–	–	12	3,48%
Belgia	10 213	2,72%	2,12%	5	5,75%	12	3,48%
Węgry	10 092	–	2,10%	–	–	12	3,48%
Portugalia	9 980	2,66%	2,07%	5	5,75%	12	3,48%
Szwecja	8 854	2,36%	1,84%	4	4,60%	10	2,90%

cd.

Państwo	Liczba ludności (w tys.)	Udział w liczbie ludności		Rada Unii Europejskiej			
		UE 15	UE 27	Stan obecny		UE 27	
				Liczba głosów	Udział w liczbie głosów ogółem	Liczba głosów	Udział w liczbie głosów ogółem
Bulgaria	8 230	–	1,71%	–	–	10	2,90%
Austria	8 082	2,15%	1,68%	4	4,60%	10	2,90%
Słowacja	5 393	–	1,12%	–	–	7	2,03%
Dania	5 313	1,42%	1,10%	3	3,45%	7	2,03%
Finlandia	5 160	1,37%	1,07%	3	3,45%	7	2,03%
Irlandia	3 744	1,00%	0,78%	3	3,45%	7	2,03%
Litwa	3 701	–	0,77%	–	–	7	2,03%
Łotwa	2 439	–	0,51%	–	–	4	1,16%
Słowenia	1 978	–	0,41%	–	–	4	1,16%
Estonia	1 446	–	0,30%	–	–	4	1,16%
Cypr	752	–	0,16%	–	–	4	1,16%
Luksemburg	429	0,11%	0,09%	2	2,30%	4	1,16%
Malta	379	–	0,08%	–	–	3	0,87%
Ogółem UE 15	375 325	100,00%	78,00%	87	100,00%	237	68,70%
Ogółem UE 27	481 181	–	100,00%	–	–	345	100,00%

Załącznik nr 2

cd. (Parlament Europejski)

Państwo	Liczba ludności (w tys.)	Udział w liczbie ludności		Parlament Europejski			
		UE 15	UE 27	Stan obecny		UE 27	
				Liczba mandatów	Udział w liczbie mandatów ogółem	Liczba mandatów	Udział w liczbie mandatów ogółem
Niemcy	82 038	21,86%	17,05%	99	15,81%	99	13,52%
Wielka Brytania	59 247	15,79%	12,31%	87	13,90%	72	9,84%
Francja	58 966	15,71%	12,25%	87	13,90%	72	9,84%
Włochy	57 612	15,35%	11,97%	87	13,90%	72	9,84%
Hiszpania	39 394	10,50%	8,19%	64	10,22%	50	6,83%
Polska	38 667	–	8,04%	–	–	50	6,83%
Rumunia	22 489	–	4,67%	–	–	33	4,51%
Holandia	15 760	4,20%	3,28%	31	4,95%	25	3,42%
Grecja	10 533	2,81%	2,19%	25	3,99%	22	3,01%
Czechy	10 290	–	2,14%	–	–	20	2,73%
Belgia	10 213	2,72%	2,12%	25	3,99%	22	3,01%
Węgry	10 092	–	2,10%	–	–	20	2,73%
Portugalia	9 980	2,66%	2,07%	25	3,99%	22	3,01%
Szwecja	8 854	2,36%	1,84%	22	3,51%	18	2,46%
Bulgaria	8 230	–	1,71%	–	–	17	2,32%
Austria	8 082	2,15%	1,68%	21	3,35%	17	2,32%
Słowacja	5 393	–	1,12%	–	–	13	1,78%

Państwo	Liczba ludności (w tys.)	Udział w liczbie ludności		Parlament Europejski			
		UE 15	UE 27	Stan obecny		UE 27	
				Liczba mandatów	Udział w liczbie mandatów ogółem	Liczba mandatów	Udział w liczbie mandatów ogółem
Dania	5 313	1,42%	1,10%	16	2,56%	13	1,78%
Finlandia	5 160	1,37%	1,07%	16	2,56%	13	1,78%
Irlandia	3 744	1,00%	0,78%	15	2,40%	12	1,64%
Litwa	3 701	–	0,77%	–	–	12	1,64%
Łotwa	2 439	–	0,51%	–	–	8	1,09%
Słowenia	1 978	–	0,41%	–	–	7	0,96%
Estonia	1 446	–	0,30%	–	–	6	0,82%
Cypr	752	–	0,16%	–	–	6	0,82%
Luksemburg	429	0,11%	0,09%	6	0,96%	6	0,82%
Malta	379	–	0,08%	–	–	5	0,68%
Ogółem UE 15	375 325	100,00%	78,00%	626	100,00%	535	73,09%
Ogółem UE 27	481 181	–	100,00%	–	–	732	100,00%

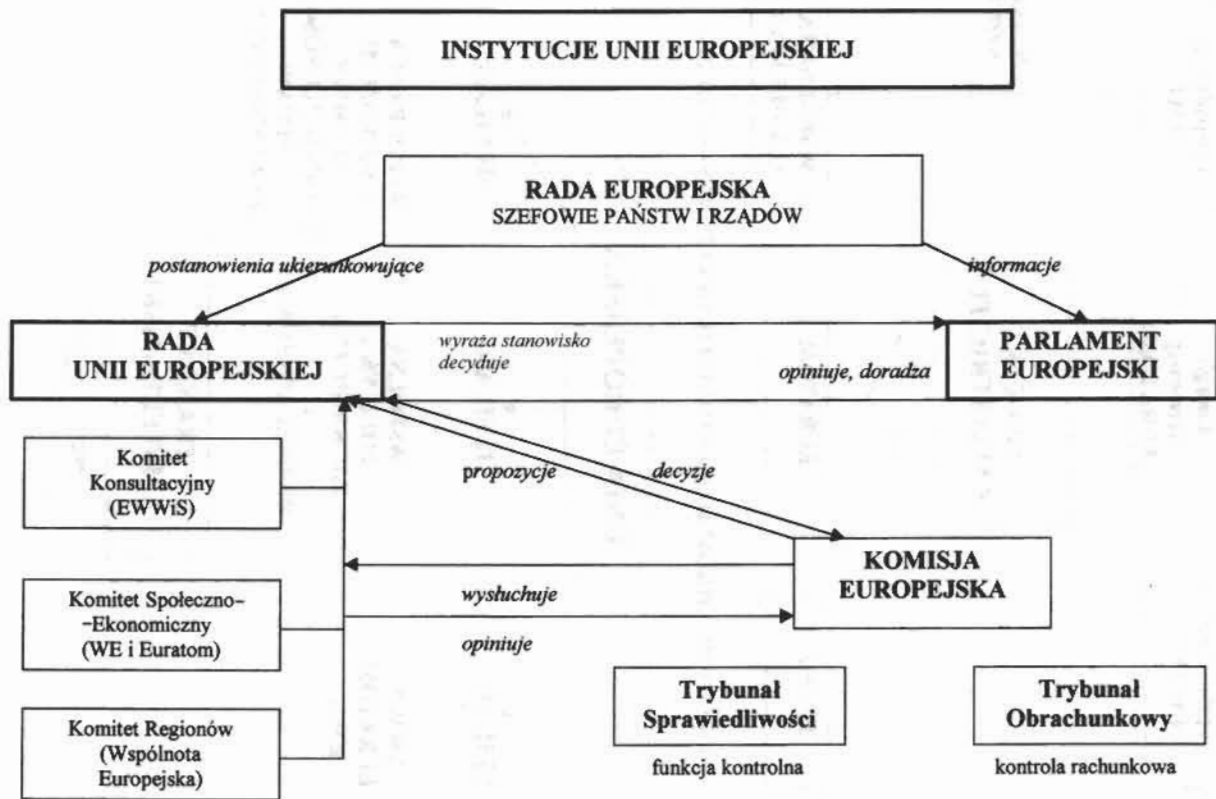
Załącznik nr 3

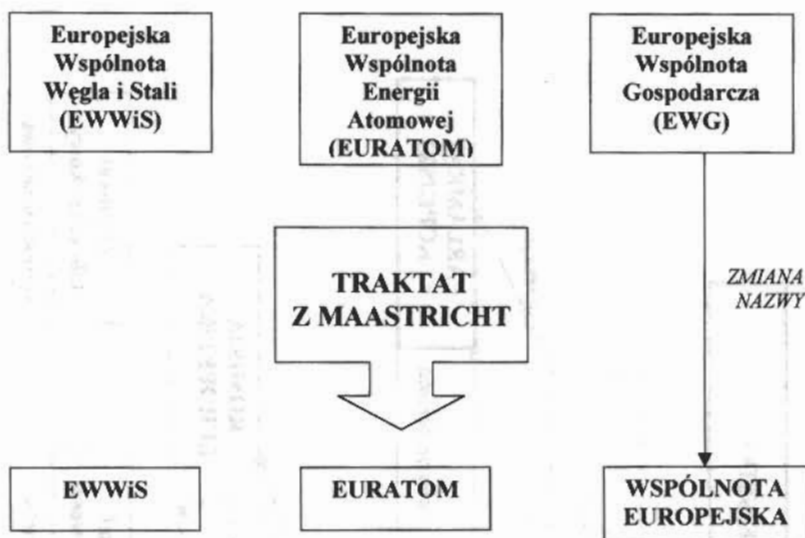
cd. (Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów)

Państwo	Liczba ludności (w tys.)	Udział w liczbie ludności		Komitet Ekonomiczno-Społeczny				Komitet Regionów			
		UE 15	UE 27	Stan obecny		UE 27		Stan obecny		UE 27	
				Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem	Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem	Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem	Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem
Niemcy	82 038	21,86%	17,05%	24	10,81%	24	6,98%	24	10,81%	24	6,98%
Wielka Brytania	59 247	15,79%	12,31%	24	10,81%	24	6,98%	24	10,81%	24	6,98%
Francja	58 966	15,71%	12,25%	24	10,81%	24	6,98%	24	10,81%	24	6,98%
Włochy	57 612	15,35%	11,97%	24	10,81%	24	6,98%	24	10,81%	24	6,98%
Hiszpania	39 394	10,50%	8,19%	21	9,46%	21	6,10%	21	9,46%	21	6,10%
Polska	38 667	–	8,04%	–	–	21	6,10%	–	–	21	6,10%
Rumunia	22 489	–	4,67%	–	–	15	4,36%	–	–	15	4,36%
Holandia	15 760	4,20%	3,28%	12	5,41%	12	3,49%	12	5,41%	12	3,49%
Grecja	10 533	2,81%	2,19%	12	5,41%	12	3,49%	12	5,41%	12	3,49%
Czechy	10 290	–	2,14%	–	–	12	3,49%	–	–	12	3,49%
Belgia	10 213	2,72%	2,12%	12	5,41%	12	3,49%	12	5,41%	12	3,49%
Węgry	10 092	–	2,10%	–	–	12	3,49%	–	–	12	3,49%
Portugalia	9 980	2,66%	2,07%	12	5,41%	12	3,49%	12	5,41%	12	3,49%

cd.

Państwo	Liczba ludności (w tys.)	Udział w liczbie ludności		Komitet Ekonomiczno-Społeczny				Komitet Regionów			
		UE 15	UE 27	Stan obecny		UE 27		Stan obecny		UE 27	
				Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem	Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem	Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem	Liczba członków	Udział w liczbie członków ogółem
Szwecja	8 854	2,36%	1,84%	12	5,41%	12	3,49%	12	5,41%	12	3,49%
Bułgaria	8 230	–	1,71%	–	–	12	3,49%	–	–	12	3,49%
Austria	8 082	2,15%	1,68%	12	5,41%	12	3,49%	12	5,41%	12	3,49%
Słowacja	5 393	–	1,12%	–	–	9	2,62%	–	–	9	2,62%
Dania	5 313	1,42%	1,10%	9	4,05%	9	2,62%	9	4,05%	9	2,62%
Finlandia	5 160	1,37%	1,07%	9	4,05%	9	2,62%	9	4,05%	9	2,62%
Irlandia	3 744	1,00%	0,78%	9	4,05%	9	2,62%	9	4,05%	9	2,62%
Litwa	3 701	–	0,77%	–	–	9	2,62%	–	–	9	2,62%
Łotwa	2 439	–	0,51%	–	–	7	2,03%	–	–	7	2,03%
Słowenia	1 978	–	0,41%	–	–	7	2,03%	–	–	7	2,03%
Estonia	1 446	–	0,30%	–	–	7	2,03%	–	–	7	2,03%
Cypr	752	–	0,16%	–	–	6	1,74%	–	–	6	1,74%
Luksemburg	429	0,11%	0,09%	6	2,70%	6	1,74%	6	2,70%	6	1,74%
Malta	379	–	0,08%	–	–	5	1,45%	–	–	5	1,45%
Ogółem UE 15	375 325	100,00%	78,00%	222	100,00%	222	64,53%	222	100,00%	222	64,53%
Ogółem UE 27	481 181	–	100,00%	–	–	344	100,00%	–	–	344	100,00%

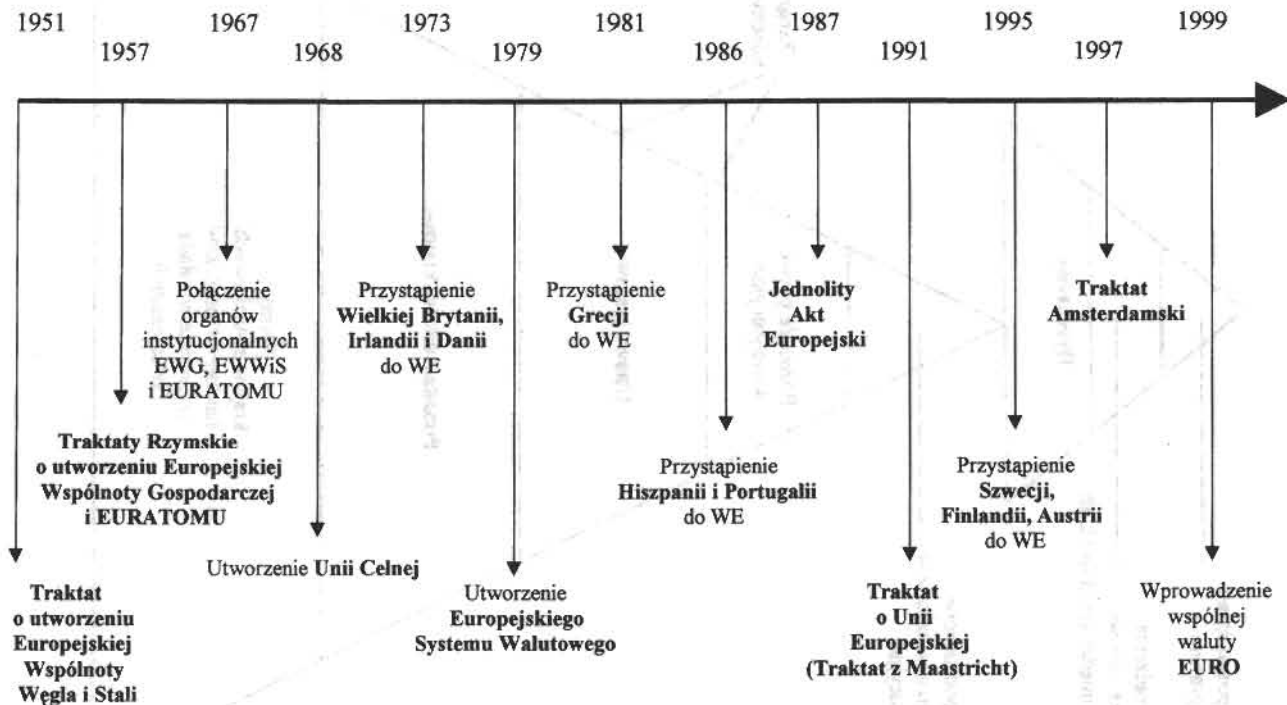




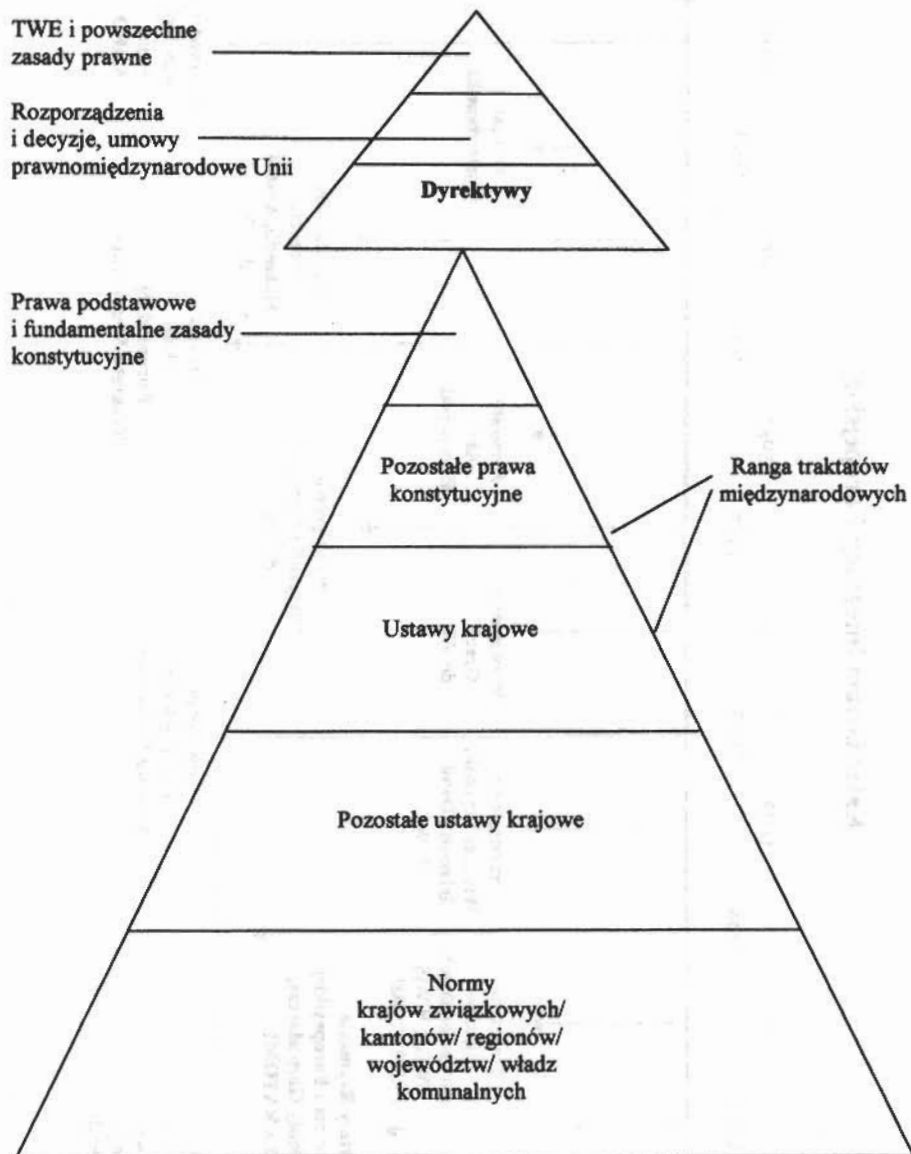
WSPÓLNOTY – POZOSTAJĄ PODMIOTAMI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO



Kalendarium Integracji Europejskiej



Hierarchia norm w prawie europejskim



Załącznik nr 8

PROCEDURA PROCESU AKCESYJNEGO



BIBLIOGRAFIA

- Biegaj, A. (red.), (2000). *Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej*. Pełnomocnik rządu do spraw negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej.
- Emmert, F., Morawiecki, M. (1999). *Prawo Europejskie*. Warszawa–Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- European Union enlargement. A historic opportunity*. (2000). European Commission. Directorate General for Enlargement Information and Interinstitutional Relations Unit.
- Gajewski, J., Szczepanik, K. (2000). *Vademecum organizacji europejskich (angielsko-polskie)*. Warszawa: Askon.
- Klaus, K.M. (ed.). (2000). *Drogi do Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydaw. „Więź”.
- Przewodnik po Unii Europejskiej: od Rzymu do Maastricht i Amsterdamu* (2000). Warszawa: „Książka i Wiedza”.
- Ross, C. (tł. Jacek Papaj) (2000). *Ogólny przegląd instytucji Unii Europejskiej: struktury i procedury*. Warszawa: Elipsa.
- Tax policy in the European Union*. (2000). European Communities.
- The budget of the European Union: how is your money spent?* (2000). European Communities.
- The European Union's preaccession strategy for the associated countries of central Europe*. (2000). European Commission. Directorate General External Relations: Europe and the New Independent States, Common Foreign and Security Policy and External Missions (DG IA).

Źródło: Internet

- <http://europa.eu.int>
<http://www.cie.gov.pl>
<http://www.ukie.gov.pl>