



Bruksela, dnia 26 listopada 2015 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 17/2015

**Sprawozdanie z Międzyparlamentarnego posiedzenia komisji na temat
„Przyszła ewolucja instytucjonalna Unii: wzmocnienie dialogu politycznego
między PE a parlamentami państw członkowskich oraz zwiększenie kontroli
nad władzą wykonawczą na szczeblu europejskim”**

Bruksela, 19 listopada 2015 r.

W dniu 19 listopada w Parlamencie Europejskim odbyło się Międzyparlamentarne posiedzenie komisji na temat „Przyszła ewolucja instytucjonalna Unii: wzmocnienie dialogu politycznego między PE a parlamentami państw członkowskich oraz zwiększenie kontroli nad władzą wykonawczą na szczeblu europejskim”. Spotkanie zorganizowała Komisja ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO).

Spotkanie otworzyła eurodeputowana **Danuta Hübner**, przewodnicząca Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego. Przyznała, że to pierwsze spotkanie z parlamentami narodowymi w takiej formule w obecnej kadencji. Poinformowała, że jej Komisja otrzymała list od Lorda Boswella z brytyjskiej Izby Lordów, w którym zwraca on uwagę na ostatnie dyskusje nt. nadzoru parlamentarnego nad Europolem i problemy, jakie stwarza stanowisko Parlamentu Europejskiego dla parlamentów narodowych. Lord Boswell wyraża również obawy, co do paragrafów 9 i 10 ze sprawozdania posłów Bresso i Broka, które są źródłem podobnych trudności dla parlamentów narodowych. Ponadto Lord Boswell wysłał swoje wystąpienie z trójstronnego spotkania Izby Lordów, Izby Gmin i komisji parlamentu Zjednoczonego Królestwa.

Przewodnicząca Hübner przyznała, że obecnie mamy do czynienia z trudnym momentem dla UE. Musimy patrzeć dalej, poza potyczki parlamentarne, na ramy instytucjonalne, które pozwolą nam przezwyciężyć codzienne trudności. W sprawozdaniu posłów Bresso i Broka a także posła Verhofstadta zawarte są propozycje poprawy funkcjonowania UE, przy pełnym wykorzystaniu zapisów Traktatu z Lizbony. Podkreśliła, że konieczne jest wykorzystanie

potencjału zarządczego UE, biorąc pod uwagę kwestię skuteczności, legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności.

Część I: Przyszła ewolucja instytucjonalna Unii

Poseł **Marc Angel** (Luksemburg) podkreślił, że znajdujemy się obecnie w istotnym momencie dla UE, przed którą stoi wiele wyzwań. Instytucje UE i dialog międzyparlamentarny muszą dostosować się do tych wyzwań. Wyraził zadowolenie, że PE chce się angażować w pogłębiony dialog z parlamentami narodowymi, o czym świadczą dokument roboczy posłów Bresso i Broka a także sprawozdanie posła Verhofstadta i aktualnie negocjowane porozumienie międzyinstytucjonalne. Przyznał, że pogłębiony dialog PE i parlamentów narodowych jest bardzo ważny z dwóch powodów. Po pierwsze, PE i parlamenty narodowe stoją przed faktem braku możliwości zmiany traktatów, ale trzeba poprawić funkcjonowanie instytucji UE i wdrażanie prawa. Po drugie, rola parlamentu powinna być wzmocniona. Dialog polityczny między parlamentami powinien być wzmocniony, w szczególności w kontekście sprawowania lepszego nadzoru władzy wykonawczej na poziomie Rady i na poziomie krajowym. Nie chcemy mieszać kompetencji, ale jest wiele możliwości współpracy PE i parlamentów narodowych, co zapewni lepsze funkcjonowanie UE, zwiększenie legitymacji demokratycznej i zbliżenie UE do obywatela.

Poseł Angel przyznał, że podczas prezydencji dotychczasowa współpraca z PE była bardzo owocna. Parlamenty narodowe podjęły w czasie prezydencji różne inicjatywy w celu wzmocnienia dialogu politycznego i roli parlamentów w obszarze zasady pomocniczości. Dwa spotkania COSAC w lipcu i październiku zajmowały się tą kwestią, podczas posiedzeń grupy roboczej ws. żółtej i zielonej kartki. Kolejne spotkanie COSAC zajmie się kwestiami instytucjonalnymi. Przyjęte zostały zasady funkcjonowania konferencji nt. zarządzania gospodarczego (art. 13). Ustalono ponadto, że konieczna jest poprawa procedury żółtej kartki, bez zmiany Traktatu. Ponadto KE musi wzmocnić swoje starania w zakresie lepszej jakości i szybszego reagowania i uwzględniania opinii parlamentów narodowych. Jeśli chodzi o zieloną kartkę i jej zakres w ramach pogłębionego dialogu politycznego, trzeba pomyśleć bardziej elastycznie o kwestiach proceduralnych w kontekście inicjatyw ustawodawczych.

Pierwsza zielona kartka została zaproponowana przez Izbę Lordów i dotyczyła marnowania żywności i znalazła wsparcie 17 z 41 izb. Druga, zaproponowana przez Łotwę, dotyczyła dyrektywy o usługach audiowizualnych a trzecia – środowiskowej odpowiedzialności firm i została zaproponowana przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. Są one obecnie przedmiotem analiz w parlamentach. Przyznał, że powinniśmy mieć odpowiednio uregulowane kwestie progów oraz harmonogramu uczestnictwa, dotyczące zielonej kartki. W tej procedurze zaangażowanie parlamentów narodowych byłoby bardzo wskazane.

Oczywiście należy pamiętać o tym, że PE ma prawo wynikające z art. 225 Traktatu i może zwrócić się do KE o przedstawienie propozycji legislacyjnej. Jednak zielona kartka wsparta przez PE będzie miała większy wpływ i znaczenie.

Podkreślił, że dokument roboczy posłów Bresso i Broka zwraca uwagę na konieczność pogłębienia funkcjonowania UE, przed którą stoi wiele wyzwań: migracja, bezpieczeństwo, zmiany klimatyczne, kryzys gospodarczo-finansowy, zarządzanie gospodarcze, zwrócenie uwagi na wymiar społeczny, itp. Posłowie proponują możliwości poczynienia postępów w UE bez zmiany traktatów. Warto rozpocząć prace, w szczególności w obszarach, w które zaangażowane są parlamenty narodowe, tj. semestr europejski, czy lepsza implementacja prawa. Jeśli chodzi o zarządzanie gospodarcze, to władze wykonawcze często pomijają zarówno PE, jak i parlamenty narodowe, np. ESM czy pakt fiskalny muszą zostać szybko wdrożone. Zwrócił się następnie do autorów dokumentu roboczego, by w punkcie 9 roboczego dokumentu wspomnieć o roli parlamentów narodowych zgodnie z Traktatem Lizbońskim, art. 5 i 12 oraz protokołami 1 i 2. W tym kontekście rola COSACa również powinna zostać wspomniana. W kontekście współpracy międzyparlamentarnej w punktach 9 i 10, gdzie jest mowa o tym, by nie było żadnych wspólnych parlamentarnych ciał decyzyjnych, dobrze byłoby przeprowadzić debatę, w szczególności w ramach Konferencji przewodniczących parlamentów UE, aby wszystkie parlamenty mogły się na ten temat wypowiedzieć.

Marc Angel odniósł się również do dokumentu "non-paper" Komisji AFCO ws. nowego międzyinstytucjonalnego porozumienia ws. lepszego stanowienia prawa, który odnosi się pozytywnie do roli parlamentów narodowych. Zgadza się: co do braku ingerencji, jeśli chodzi o kompetencje; że KE powinna przedstawiać bardziej szczegółowe wyjaśnienia co do pomocniczości; że kryteria odnośnie badania pomocniczości powinny być wspólne; że potrzebna jest debata, czy porozumienie międzyinstytucjonalne jest właściwe, jeśli chodzi o określenie roli parlamentów narodowych; że zawsze wspólnie należy analizować, jak pogłębić dialog polityczny. Po wstępnym okresie można stwierdzić, że procedura badania pomocniczości stwarza wrażenie, że rolą parlamentów narodowych jest hamowanie integracji europejskiej. Jest jednak wręcz przeciwnie, bardziej skoordynowany dialog i zielona kartka dadzą parlamentom narodowym możliwość sprawowania pozytywnej roli w pogłębianiu integracji. W tym kontekście liczy na współpracę z PE.

Nicholas Schmit reprezentujący prezydencję, przedstawił swoje osobiste pomysły na poprawę relacji PE i parlamentów narodowych. Z zainteresowaniem zapoznał się z dokumentem roboczym posłów Bresso i Broka, w którym są zawarte ciekawe pomysły. Potrzebna jest refleksja na szczeblu UE i prezydencja chce uczestniczyć w tym procesie.

Poinformował, że wyniki sondażu kilka tygodni temu pokazują, że 72% respondentów twierdzi, że zmiany w polityce europejskiej idą w złym kierunku. W UE mamy do czynienia z eurosceptycznymi nastrojami. Dobra wiadomość jest taka, że ponad 60% w krajach strefy euro chce wzmocnienia integracji europejskiej. Większość Europejczyków zgadza się, że integracja europejska jest konieczna i chcą głębszej integracji europejskiej w zakresie politycznym i gospodarczym. Wyzwania stanowią migracja, terroryzm, bezpieczeństwo. Europa otoczona jest problemami, które stanowią prawdziwe zagrożenia. Uznał, że nie ma potrzeby podkreślania wagi parlamentów narodowych na szczeblu europejskim, bo art. 12 Traktatu przewiduje, że parlamenty narodowe przyczyniają się do aktywnego funkcjonowania UE. Przyznał jednak, że powinny odgrywać większą rolę, również w tym procesie refleksji. Jasne jest, że rola PE się zwiększyła. PE jest miejscem, gdzie mówi się o demokracji europejskiej, która jest kanałem wyrażania europejskich idei.

W kontekście zmiany traktatów, stwierdził, że konieczne są udoskonalenia, zarysowane w dwóch sprawozdaniach. Powiedział, że jest pewne pole manewru, bo ewolucja instytucjonalna może być udoskonalona. Ewolucja współpracy w systemie europejskim – bez zmiany traktatów, ale poprawiając kontakty między instytucjami, jest możliwa. Dziś dokonywane to jest przez porozumienia międzyinstytucjonalne.

Parlamenty narodowe są zaangażowane w tworzenie prawa dzięki procedurze pomocniczości, ale zaznaczył, że nie można sprawić, aby parlamenty narodowe były trzecim ciałem ustawodawczym w procesie unijnym, bo wówczas Rada nie miałaby żadnej roli do odegrania. Propozycja ta jest niespójna i niekompatybilna z systemem, który posiadamy.

Konieczne jest wzmocnienie strefy euro. Zarządzanie strefą euro może zostać udoskonalone. Propozycja KE z 21 października jest dobra, ale należy pójść dalej, ponieważ dzielenie się suwerennością to proces, który musi przebiegać szybciej.

Zaznaczył również, że w zarządzaniu strefą euro należy uwzględnić kwestie społeczne – konieczne jest stworzenie eurogrupy na szczeblu społecznym. Podkreślił, że potrzebny jest protokół społeczny, ponieważ nie ma zgodności między kartą praw podstawowych ważną dla jednolitego rynku i dla filaru społecznego. Nie może być tak, by Trybunał Sprawiedliwości był zmuszony do dokonywania wyboru między filarem społecznym a kartą praw podstawowych. Konieczne jest również zapewnienie zdolności budżetowo – finansowych. W tym kontekście potrzeba refleksji nt. zasobów własnych. Odniósł się także do kwestii legitymacji demokratycznej w strefie euro i na szczeblu parlamenty narodowe – PE.

Na koniec wspomniał o konieczności solidarności w UE, która jest zapisana jest w traktatach. Przyznał, że dotychczas pewnych działań nie wdrożono, mimo, że mamy art. 42 pkt 7. Należy się posunąć szybciej i dalej, by solidarność była bardziej widoczna. Nie można pozwolić na to, by solidarni byli jedni a inni nie. Solidarność to nie słowa i deklaracje, ale również działania, w tym wojskowe. Jeśli są niemożliwe, konieczna jest pomoc finansowa. Zaznaczył, że nie można oskarżać jakiegoś państwa, że nie respektuje Paktu stabilności i wzrostu, jeśli troszczy się o bezpieczeństwo Europy.

Przedstawiciel Komisji Europejskiej poinformował, co się zmieniło w relacjach Komisji Europejskiej z parlamentami narodowymi. Przede wszystkim KE, jako swoje motto przyjęła hasło, by działać w sposób duży w rzeczach wielkich i mały w małych. Powołany został wiceprzewodniczący odpowiedzialny za relacje z parlamentami narodowymi, za którego decyzje ponosi wspólną odpowiedzialność cały college komisarzy. Nigdy nie odbyło się tylu spotkań na szczeblu plenarnym. Zmienił się sposób traktowania dialogu z parlamentami narodowymi. Został wprowadzony we wrześniu tego roku nowy sposób odpowiadania na opinie w kontekście dialogu politycznego. Są bardziej polityczne, podpisywane przez wiceprzewodniczącego Timmermansa oraz odpowiedniego komisarza.

W maju zaprezentowano pakiet dotyczący lepszego stanowienia prawa. Zawarto w nim wiele elementów wzmacniających konsultacje przed prezentacją propozycji legislacyjnej. Parlamente narodowe wykorzystują tę sytuację, przekazują swoje propozycje na wczesnym etapie. Z tego wynikać może fakt, że dotychczas odnotowano tylko dwa przypadki żółtych kartek w ciągu dwóch lat. Mamy do czynienia z pozytywnymi zmianami. W zeszłym roku miało miejsce ponad 100 wymian korespondencji. W tym roku po raz pierwszy pojawiła się zielona kartka ze strony parlamentów narodowych – nowa inicjatywa w zakresie marnowania żywności. Izba Lordów wyraziła swoje zadowolenie z funkcjonowania mechanizmu zielonej kartki. Wyraził nadzieję, że takie inicjatywy będą się powtarzać. Warto się zastanowić nad tym, czy będą potrzebne progi i co będzie potrzebne, gdy parlamente narodowe będą chciały wyjść z taką inicjatywą. Komisja Europejska ponadto z dużym zadowoleniem przyjmuje inicjatywy parlamentów, by w programie roboczym Komisji określić, które propozycje mogą być problematyczne. Kontaktowanie się z parlamentami innych krajów i wyrażanie opinii wobec Komisji Europejskiej to bardzo pozytywne rozwiązania.

Jeśli chodzi o zarządzanie w strefie euro, to prowadzona była aktywna debata. Zaprezentowano dotychczas pięć sprawozdań o UGW oraz jakie zmiany mogą zostać wprowadzone w Traktacie Lizbońskim w sposób realistyczny. Odnośnie zewnętrznej reprezentacji strefy euro, to pojawiły się obiekcje w Radzie i w PE.

Eurodeputowana **Mercedes Bresso** (S&D, Włochy) powiedziała, że prezydent Holland odwołał się po atakach terrorystycznych w Paryżu do art. 42 pkt 7 Traktatu z Lizbony, który mówi o solidarności. Można było skorzystać z art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który przewiduje obowiązek udzielania pomocy w przypadku ataku terrorystycznego. Ta sytuacja pokazuje, w jaki sposób Traktat z Lizbony pozwala nam na lepszą współpracę w bardzo wielu przypadkach, w tym w kwestii imigrantów i bezpieczeństwa.

Poinformowała, że celem sprawozdania jest uzyskanie odpowiedzi, czy Traktat z Lizbony zawiera potencjał, dzięki któremu UE może pogłębić integrację i sprostać wyzwaniom bez konieczności wprowadzania zmian do Traktatu.

Obecnie UE stoi przed wieloma wyzwaniami, tj. kryzys migracyjny, uchodźcy, zwalczanie terroryzmu, globalizacja, zmiany klimatyczne, kwestie społeczne, konkurencyjność, wzmocnienie jednolitego rynku, kryzys gospodarczy, itp.

Kryzys gospodarczy i zadłużanie się państw pokazały słabość systemu zarządzania gospodarczego. Dalej musimy wprowadzać reformy, przyjąć pakiety i należy również dokończyć proces prac nad jednolitym rynkiem i uwzględnić mechanizm stabilności. Potrzeba również większej integracji strefy euro, co wymaga przewidzenia zdolności do działania w sytuacjach kryzysowych. Jednolity rynek należy chronić. Mamy możliwość wprowadzenia wymiaru społecznego. UE to nie tylko projekt gospodarczy, ale również społeczny i naszym celem jest również dobrobyt obywateli. Możemy lepiej bronić praw pracowników, prawa do mobilności, praw społecznych (art. 151 i 153). Należy wspierać pomysł minimalnej płacy.

Odnosnie bezpieczeństwa w wymiarze zewnętrznym istnieje konieczność pogłębienia współpracy. WPZiB przyniosłaby ogromne korzyści, gdyby UE mogła mówić jednym głosem i wspólnie likwidować niewydajne działania poszczególnych państw członkowskich. Za pozytywną uznała propozycję zmiany FRONTEXu i przekształcenie go w korpus straży granicznej. Wydaje się, że wspólna obrona jest czymś koniecznym.

W części poświęconej instytucjom, sprawozdawcy sugerują dokonanie przeglądu struktury Rady. Jedna z formacji Rady powinna być ciałem ustawodawczym a pozostałe powinny pełnić funkcje komisji przygotowawczych. Należy lepiej zdefiniować kompetencje Rady Europejskiej, bo wychodzi ona poza swoje uprawnienia.

Dodała, że wraz z posłem Brokiem zajmowali się w sposób niewyczerpujący współpracą między PE i parlamentami narodowymi, która powinna być wzmocniona. Podkreśliła, że procedura kartek się nie sprawdziła. Należy odnieść się do pisma premiera Camerona i zastanowić się, jak można byłoby lepiej wykorzystywać tę możliwość dzięki lepszym i

bardziej przejrzystym procedurom. Jeden z problemów dobrego podejmowania decyzji w UE to kwestia głosowania jednomyślnego lub większością klasyfikowaną. Ważne byłoby zastanowienie się, czy by w większym stopniu wykorzystywać głosowanie większością i większością kwalifikowaną. Ważne jest także lepsze korzystanie ze wzmocnionej współpracy.

Poseł **Elmar Brok** (EPP, Niemcy) powiedział, że wspólnie z eurodeputowaną Bresso przygotowali projekt odpowiadający wyzwaniom, przed którymi stoimy w Europie w globalnym systemie. Tryb pracy i kompetencje UE powinny się w taki sposób kształtować, aby jak najlepiej stawiać czoła wyzwaniom. Traktat z Lizbony zawiera wiele możliwości, z których jeszcze nie korzystamy. Jesteśmy zaskoczeni, gdy dochodzi do kryzysów, bo nie jesteśmy do nich przygotowani. Unika się wykorzystywania możliwości, które daje nam Traktat. Traktat wyposaża nas w narzędzia prewencyjne. Gdybyśmy w 2008 r., gdy rozpoczął się kryzys finansowy, mieli odpowiednie narzędzia, kryzysu można byłoby uniknąć lub można byłoby mu łatwiej podołać. To samo dotyczy migracji. Mamy możliwość kontrolowania granic zewnętrznych, ale to robią poszczególne kraje. Jeden kraj odrzucił ideę bezpiecznych krajów pochodzenia (Włochy). Niemcy odrzuciły propozycję kwot nim uchodźcy przyjeżdżali do UE. Niemcy wcześniej byli przeciwni kwotom, teraz są za i dziwią się, że inni są przeciwko. Wszystko zostało odrzucone, mimo że Traktat przewidywał możliwości działania, w ramach kompetencji UE. Teraz oskarża się nas o to, że nie podjęliśmy działań. Mówi się, że nie jesteśmy solidarni, że Europa się załamała.

Prezydent Holland prosi o skorzystanie z art. 42 pkt 7 i nikt nie wie, co to oznacza, mimo że Traktat z Lizbony obowiązuje już od 5 lat. Chodzi o wspólny sztab, określenie, co kto robi i w jaki sposób ma wyglądać współpraca, jednak nikt nie ma o tym pojęcia. Kolejna sprawa to instrument wzmocnionej współpracy, by te kraje, które chcą, mogły ze sobą współpracować. To też jest zapisane, że ci, którzy nie chcą, nie muszą współpracować. Można tworzyć sojusze. W UE nie podjęliśmy żadnych działań. Przeznaczamy razem 190 mld na obronę, więcej niż Rosja, mamy 2 razy więcej żołnierzy niż Amerykanie, ale nie są uzbrojeni i w konsekwencji nasze armie są niezdolne do działania. Nie wykorzystujemy możliwości traktatowych. W kwestiach migracji, zagrożeń zewnętrznych, zmian klimatycznych, itp. żaden kraj sobie nie poradzi sam i nie możemy im stawić czoła pojedynczo.

W jaki sposób ratyfikowany Traktat z Lizbony może być odpowiedzią na ww. wyzwania? Obywatel jest zainteresowany rozwiązaniem problemu. Jako sprawozdawcy posłowie Brok i Bresso mówią o tym, co można zrobić w obrębie traktatów. Obecnie trudno byłoby je zmienić. Potrzebne są wspólne rozwiązania. Przyjęliśmy pakt fiskalny. Euro jest walutą UE. Jeden kraj ma opt out a jeden opt in. Chodzi o to, byśmy nie wypierali się tego, że euro nie jest walutą UE. Potrzeba jedności i nie można dzielić UE na kraje z i spoza strefy euro, pierwszej i drugiej kategorii.

Posłowie sprawozdawcy złożyli cały szereg propozycji, dzięki którym można bardziej angażować wszystkie państwa członkowskie. Trzeba powiedzieć jasno - decyzje muszą zapadać na tym szczeblu, gdzie są kompetencje. Trzeba zatroszczyć się o to, by przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych mogli się spotykać i współpracować.

Konieczne jest, by struktury były bardziej klarowne. Potrzebna jest przejrzysta Rada. Mimo procedury współdecydowania, Rada nie działa w sposób przejrzysty, jakby była drugą izbą. Rada mogłaby zmienić swój regulamin. Na skutek metody, którą stosuje Rada, obywatel nie wie, kto za dane decyzje jest odpowiedzialny. Rządy się chowają za plecami innych. Rada musi działać i obradować w sposób otwarty. Musimy wiedzieć, w jaki sposób są przygotowywane spotkania. Musi decydować większością kwalifikowaną. Niektórzy nie chcą decydować większością kwalifikowaną. Opóźnia się niektóre decyzje, dochodzi do naruszeń traktatu i blokowania decyzji. Należy wzmocnić kontrolną rolę parlamentów. Konferencje międzyparlamentarne ds. polityki zagranicznej i obrony oraz art. 13 to nie ciała, które podejmują decyzje, ale konsultacyjne, działające na zasadzie konsensusu. Jako PE konieczne jest wyegzekwowanie, by parlamenty narodowe miały uprawnienia i były zaangażowane. Ważna jest odpowiednia wiedza i potrzebny jest dialog. Poprawa współpracy dzięki zasadom proporcjonalności i pomocniczości jest potrzebna. Parlamenty narodowe bez zaangażowania KE mogą położyć kres procesowi ustawodawczemu, choć ani razu do tego nie doszło. KE mogłaby dawać jakiś termin a PE mógłby wspierać parlamenty narodowe i podjąć decyzję, że taki akt nie będzie procedowany.

Xavier Gonzalo Lobo, wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż UE obecnie przeżywa najtrudniejszy okres od momentu swojego powstania. Ryzykujemy, że powstaną różnice między regionami i państwami członkowskimi. Straszliwe zagrożenia zewnętrzne są wyzwaniem dla spójności. Wobec tej perspektywy Traktat z Lizbony prezentuje wiele możliwości, procedur i polityk, które powinny zostać wykorzystane, by wzmocnić UE zewnątrz i wewnątrz. Konieczny jest przegląd wielu elementów Traktatu z Lizbony i wprowadzenie zmian. Renegocjacja Traktatu byłaby jednak otwarciem puszką Pandory. Nie ma woli administracyjnej, by taki proces przeprowadzić. Należy zatem się skoncentrować na tym, co można zrobić w ramach istniejących traktatów. EKES ma propozycje, dotyczące wprowadzenia pięciu klauzul. Chodzi tutaj o większą spójność polityki europejskiej, odpowiedzialność instytucji wobec obywateli, jeśli chodzi o rynek wewnętrzny, unię energetyczną, strategię UE 2020, strategię makroregionalną i mikroregionalną, czy też potrzebę reformy systemu korzystania z surowców. Musimy również pogłębić integrację w ramach UGW, która stanowi ważny filar naszej gospodarki. Ważne są również filary

społeczny i polityczny. W EKES powstało sprawozdanie z inicjatywy własnej o tym, w jaki sposób uzupełnić filar UGW. Koncentrują się na bardziej efektywnym wdrażaniu zasad demokracji oraz pomocniczości i proporcjonalności. Ważne jest wdrażanie art. 11 Traktatu i większa rola PE. EKES popiera pomocniczość. Ważne jest angażowanie partnerów społecznych i parlamentów narodowych. EKES wzywa do przeglądu Traktatu. Prosi, by w przeglądach porozumień międzyinstytucjonalnych w pełni uwzględniać rolę EKES. Uważają, że UE stanie się silniejsza przez większą integrację a nie budowanie murów. Trzeba się skoncentrować na budowaniu Europy jutra.

Lord Boswell (Izba Lordów, Wielka Brytania) powiedział, że sprawozdanie posłów Broka i Bresso przychodzi we właściwym momencie. Parlament brytyjski i regionalne bardzo by chciały lepiej współpracować z PE. Potrzebne są lepsze relacje między parlamentami i między PE i parlamentami narodowymi. W swoim piśmie zwrócił jednak uwagę na przeszkody w tej współpracy i tendencję do zmuszania parlamentów narodowych do działania w określony sposób. Różne przepisy hamujące współpracę między parlamentami mogą wynikać również z legislacji europejskiej - podał przykład negocjacji nt. rozporządzenia ws. Europolu. Wspomniał również o rozporządzeniu ws. Eurojust i ws. wykonywania przez PE uprawnień śledczych.

Dodał, że konstytucja Wielkiej Brytanii określa niezależność i suwerenność brytyjskiego parlamentu. To fundamentalna zasada systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Parlament nie może podlegać legislacji PE i ta zasada jest też odzwierciedlona w traktatach unijnych, które podkreślają rolę parlamentów narodowych. Traktat każe UE respektować strukturę konstytucyjną państw członkowskich. Obiekcje Izby Lordów dotyczą również paragrafów 9 i 10 sprawozdania posłów Broka i Bresso. Niezależność parlamentu oznacza, że nie powinno być żadnych decyzji organów międzyparlamentarnych.

Obawy Izby Lordów są ograniczone do procesu a nie do treści ww. propozycji. Zgadzają się, że prawodawstwo UE powinno zapewniać możliwości współpracy PE i parlamentów narodowych, jednak szczegóły tej współpracy powinny być uzgadniane przez zainteresowane strony poza regułami UE; w drodze konsensusu a nie na podstawie negocjacji między współstawodawcami unijnymi, z której wyłączone są parlamenty narodowe.

Izba Lordów popiera ideę ściślejszej współpracy z PE. Wyraził nadzieję, że niepotrzebne konflikty dotyczące procesu współpracy międzyparlamentarnej, zostaną w najbliższym czasie zażegnane.

Posłanka **Ria Oomen-Ruijten** (Holandia, Senat) powiedziała, że parlamenty narodowe również powinny być przygotowane do kontrolowania demokracji i powinny lepiej

współpracować. Poparła szereg propozycji poprawy sytuacji, które można byłoby wprowadzić bez zmiany traktatu. Cieszy się, że zwraca się uwagę na lepsze wykorzystywanie żółtej kartki. Rada powinna być bardziej przejrzysta - to samo dotyczy PE. Kiedy kończy się procedura w pierwszym czytaniu PE ma ograniczone możliwości wypowiedzenia się. Konieczne jest lepsze uregulowanie porozumień w pierwszym czytaniu i wykorzystanie żółtej kartki. Spytała, czy jest możliwe wprowadzenie instytucji wspólnego przewodniczącego Rady i Komisji. Dodała, że w holenderskim parlamencie nie mają możliwości przyjęcia ustawodawstwa bez konsultacji z Europejskim Komitetem Regionów i EKES. Te dwa komitety powinny też uczestniczyć w procedurze ustawodawczej.

Europoseł **Charles Goerens** (ALDE, Luksemburg) podkreślił konieczność wykorzystania szans po stronie PE i parlamentów narodowych. Przyznał, że uczestniczy od wielu lat w tego rodzaju debatach i zawsze są takie same. Ważna jest kwestia kontroli demokratycznej i impulsu, który możemy wnieść, jeśli kompetencje są podzielone. PE nie ma nic do powiedzenia w kwestii funduszy. Parlamente narodowe mają wpływ na inwestycje w ramach Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Spytał, czy jakiś parlament kontroluje funkcjonowanie tego Funduszu. KE to organ wykonawczy, który nie jest kontrolowany przez nikogo. Mówi się o tym, że polityki w tym zakresie powinny być lepiej koordynowane i bardziej wspólne. Zaproponował, by powołać grupę, składającą się z dwóch lub trzech eurodeputowanych i dwóch lub trzech parlamentarzystów krajowych i w tym gronie zastanowić się, jakie kontrole powinny przeprowadzać parlamente narodowe i PE, bo parlamente mają misję kontroli, ustawodawczą i nadawania impulsu politycznego. Spytał, czy PE nie mógłby zgłosić inicjatywy właśnie w takich obszarach, które wymykają się regularnej kontroli parlamentów.

Poseł **Arminas Lydeka** (Litwa) powiedział, że głos parlamentarzystów krajowych musi być usłyszany. Dialog z KE jest niewystraszający. Potrzebne są nowe instrumenty, zapewniające aktywniejsze uczestnictwo parlamentów europejskich w prawodawstwie krajowym. Trzeba rozszerzyć dialog wielostronny, zbiorowy z KE i polityczny z PE i parlamentami narodowymi. Przypomniał, że w konkluzjach ze spotkania przewodniczących parlamentów UE podczas prezydencji litewskiej mówi się o zbiorowej opinii parlamentów i ta opinia powinna być istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji i zgłaszaniu inicjatyw europejskich. Ważne jest, by o tym rozmawiać z przedstawicielami KE i parlamentów.

Poseł **Talip Kucukcan** (Turcja) powiedział, że PE powinien współpracować nie tylko z państwami członkowskimi, ale kandydującymi. W kontekście kryzysu migracyjnego i walki z terroryzmem przyznał, że w UE są różne grupy interesów i trzeba uwzględnić te interesy. Aby rozwiązywać ww. problemy UE powinna ściśle współpracować z Turcją. Europa

przewycięża niektóre problemy poprzez pogłębianie integracji, ale również poprzez rozszerzenie. Domagał się wsparcia na rzecz sfinalizowania negocjacji z Turcją.

Europoseł **Jo Leinen** (S&D, Niemcy) powiedział, że na wszystkich spoczywa odpowiedzialność za UE. Dobrze, że spotykają się przedstawiciele obywateli. UE znajduje się w krytycznej sytuacji i trzeba zadbać, żeby się nie rozpadła. Jeśli chodzi o propozycje premiera Camerona, to napawają nas one obawami. Chodzi mu o Europę a la carte – wybieranie jedynie tego, co jest dla danego kraju korzystne, co zmieniłoby Unię Europejską. W kontekście kryzysu uchodźców i zamachów przyznał, że nikt nie jest wystarczająco silny, by samemu rozwiązać problemy. Parlamenti mniej uczestniczą w porozumieniach w UE. Był taki pomysł, by zorganizować tydzień parlamentów, by wspólnie oceniać program prac KE. Gdyby można było się wymieniać informacjami podczas takiego szczytu, byłoby to bardzo przydatne. Dodał, że KE ma teraz monopol inicjatywy ustawodawczej. Ani PE ani parlamenti narodowe tej inicjatywy nie mają. Trzeba to omówić szerzej.

Posłanka **Ana Birchall** (Izba Deputowanych, Rumunia) powiedziała, że projekt zakładający więcej Europy nie ma szans na przyjęcie. Przez wszystkie lata działania na rzecz Europy nie przyniosły większego zaufania do instytucji i do Europy. W przypadku kryzysu finansowego pojawiły się pytania o instytucje. Ważne, by silniejsze instytucje mogły poradzić sobie z wyzwaniami, które stoją przed nami. Dalsze działania integracyjne z woli politycznej powinny przebiegać w sposób bardziej ustrukturyzowany. W kontekście zagrożenia terrorystycznego i migracyjnego, nieprzyjęcie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen było niesprawiedliwe. Teraz Rumunia broni granicy Schengen. Ograniczanie swobody poruszania się nie pomoże nam. Rumunia popiera pogłębianie integracji europejskiej i przyjęcie takich ram instytucjonalnych, które są niedyskryminacyjne i przestrzegają wartości unijnych. Podkreśliła na koniec, że UE wyjdzie z kryzysu wzmocniona.

Senator **Andrea Mazziotti di Celso** (Włochy, Senat) powiedział, że aktualny kryzys jest szczególny - ma inne źródło i dotyczy wartości kontynentu i społeczeństw. Ważne jest, aby Europa odegrała istotną rolę. Zgadza się, że czasem zbyt wiele uwagi przywiązuje się do kwestii braku demokracji. Problem polega na dystansie między instytucjami i PE i parlamentami narodowymi. Uwaga przypisywana w UE parlamentom narodowym jest nieadekwatna do wagi tego, czym się parlamenti zajmują. Dyskusja między Europą i parlamentami narodowymi wynaturza te stosunki. Większość ustawodawstwa pochodzi z Europy i nie jest to postrzegane, jako proces współpracy a konfrontacji między UE a państwami członkowskimi i wywiera negatywny wpływ na obywateli. Dotychczas poczyniono uwagi na temat zmian między instytucjami. W tym kontekście raport posłów Bresso i Broka zawiera użyteczne propozycje. Ważna jest fizyczna obecność KE i PE i ich kontakty z państwami członkowskimi. Wiceprzewodniczący Timmermans obiecał większą

obecność Komisji Europejskiej w parlamentach narodowych. Wymagana jest obecność przedstawicieli KE podczas dyskusji nt. aktów prawnych, co przyciągnie uwagę obywateli i mediów.

Poseł **Matyas Firtl** (Węgry) podkreślił wagę prac nad możliwymi zmianami, które nie wymagają zmian traktatowych. Trzeba lepiej wykorzystywać możliwości w ramach aktualnego traktatu i skupiać się na istniejących narzędziach. Grupa COSAC omawiała niedawno wzmocniony dialog, kwestię zielonej kartki, lepsze korzystanie z procedury żółtej kartki. Posłowie do parlamentów narodowych są najbliżsi obywatelom. Potrzebna jest lepsza współpraca między komisjami. Polityka obronności musi zostać wzmocniona, to też dotyczy współpracy z NATO. Polityka wobec bezpiecznych krajów trzecich musi zostać zmieniona. Pozytywne zmiany są możliwe bez zmieniania traktatów.

Eurodeputowana **Bresso** podkreśliła, że będą wdzięczni parlamentom za przekazanie uwag do sprawozdania na piśmie. W jej opinii, jeśli chodzi o zbadanie potencjału Traktatu z Lizbony – mamy szeroką zgodę. Potrzeba większego uczestnictwa parlamentów narodowych w procesie ustawodawczym i politycznym w UE. Jeśli chcemy poczynić postępy w budowaniu unii politycznej, to temat ten jest kluczowy. Dzięki temu lepsze będą stosunki: współpraca i kontakty na różnych szczeblach. Ważne jest zarządzanie wieloszczeblowe i uwzględnienie różnorodnych tradycji i dorobku. Podziękowała Turcji, podkreślając, że ważne jest, by przygotowujący się do akcesji uczestniczyli w debatach.

Poseł **Marc Angel** wzywał do tego, by nie otwierać puszek Pandory i nie zmieniać Traktatu. Wiele można zrobić w ramach tego, co oferuje nam Traktat. Ważnym instrumentem są wyspecjalizowane komisje PE, które mogą współpracować z parlamentami narodowymi. W parlamentach narodowych mamy tendencję do tworzenia elity europejskiej. Każdy parlament powinien pracować w ten sposób, aby oprócz kwestii krajowych poruszano w nim kwestie europejskie.

Eurodeputowana **Danuta Hübner** powiedziała, że jest wiele platform współpracy między PE i parlamentami narodowymi, ale warto wypracować platformę do współpracy dla komisji AFCO. Podziękowała lordowi Boswellowi za list i wyraziła nadzieję, że jego propozycje i uwagi zostaną wysłuchane.

Część II: Zwiększenie kontroli parlamentarnej nad zarządzaniem Unią Europejską

Eurodeputowana **Danuta Hübner** podkreśliła, że kontrola parlamentarna nad władzą wykonawczą ma bardzo ważny wymiar na świecie.

Prof. **Christine Neuhold** z Uniwersytetu w Maastricht przeanalizowała problem kontroli procesu podejmowania decyzji w UE przez parlamenty narodowe po Traktacie z Lizbony, bazując na wynikach dwóch projektów – dla holenderskiego Tweede Kamer oraz projektu OPAL (Open Research Area Observatory of Parliaments after Lisbon). Przedstawiła ramy funkcjonowania kontroli parlamentarnej, praktyczne procesy, udział parlamentów w dialogu politycznym i wysyłanie uzasadnionych opinii oraz warunki korzystania z mechanizmu wczesnego ostrzegania.

Podkreśliła, że istnieją różne procedury i instrumenty kontrolowania rządu przez parlamenty narodowe. Traktat z Lizbony usprawnił funkcjonowanie mechanizmu informowania parlamentów narodowych. Kontrola na poziomie krajowym nad organami wykonawczymi jest różnie przeprowadzana, np. przez komisje sektorowe. Niektóre parlamenty mają dostęp do informacji nt. stanowiska swojego kraju, czy też co się dzieje na forum Coreperu. Niektóre dają mandat do negocjacji przedstawicielom Rady i otrzymują informacje po zakończeniu jej posiedzeń. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zaobserwować można tendencję do specjalizowania się parlamentarzystów. Pojawiają się sprawozdawcy i specjaliści, informujący odpowiednie komisje.

Istnieją istotne różnice między parlamentami narodowymi, dotyczące harmonogramu prac. W Traktacie z Lizbony położono nacisk na programowanie, na białe zielone księgi. Druga kwestia to „mainstreaming” (sprawienie, że dana kwestia jest w głównym nurcie). Dzięki temu komisje tematyczne mogą być zaangażowane w tworzenie prawa a nie tylko komisje europejskie. Rola komisji sektorowych w niektórych parlamentach jest bardzo ważna, mogą zainicjować powstawanie opinii. W większości parlamentów najważniejszą rolę odgrywa sesja plenarna – zajmuje się uzasadnionymi opiniami. Nie ma to jednak wpływu na sam harmonogram prac. Wsparcie personelu jest również ważne. Odgrywa istotną rolę w aktywacji instrumentów zapewnionych przez Lizbonę. Jeśli chodzi o dialog polityczny, to procedury w parlamentach są podobne. Niektóre systemy konstytucyjne ugruntowują ten dialog.

Jeśli chodzi o uzasadnione opinie, to w badanym okresie (2010-2013) parlament szwedzki zainicjował najwięcej opinii, ponieważ w nim wszystkie propozycje legislacyjne są oceniane i kontrolowane. W omawianym okresie w Szwecji działał rząd mniejszościowy. Polski Sejm i Senat zajęły odpowiednio szóste i siódme miejsce pod względem liczby opinii. Jeśli chodzi o dialog polityczny, to w omawianym okresie parlament Portugalii był najbardziej aktywny /warto jednak zwrócić uwagę, że są to opinie jednozdaniowe, wyrażające poparcie dla projektów/. Ważne jest wysyłanie opinii niezależnych od rządu i wypracowanie stanowiska parlamentarnego. Wyższe izby parlamentarne częściej wykorzystują instrumenty z Traktatu z Lizbony.

Jeśli chodzi o warunki do stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania, to zależą one od państwa członkowskiego. Niektóre parlamenty nie uważają, iż ich rolą jest interakcja z instytucjami europejskimi. Analiza kosztów i korzyści pokazuje, że parlamenty mają ograniczone możliwości czasowe. Potrzebne są wybory polityczne i ważna jest rola parlamentarzystów, którzy zajmują się danym projektem. Ważne są również możliwości administracyjne, w tym liczba osób zatrudnionych przez parlamenty. Niższa izba parlamentu niemieckiego ma dużą liczbę personelu. Personel zatrudniony przez parlament pełni głównie rolę analityków i doradców oraz koordynatorów. W mniejszym stopniu zajmują się administracją. Bardzo ważną rolę we mechanizmie wczesnego ostrzegania pełnią również przedstawiciele parlamentów w Brukseli – są pomocni w aktywacji żółtej kartki.

Jeśli chodzi o warunki wykorzystania mechanizmu wczesnego ostrzegania, to na poziomie europejskim istotna jest współpraca międzyparlamentarna. W tym kontekście przedstawiciele parlamentów narodowych zajmują się wymianą informacji między parlamentami. Istotna jest także rola IPEX, choć to przestarzały mechanizm. Ważna jest rola COSACa. Istotna jest także współpraca z instytucjami UE, w tym z KE i wczesne angażowanie parlamentów narodowych. Ważna jest także współpraca z Parlamentem Europejskim. Wytwarza się trend w kierunku organizowania spotkań międzyparlamentarnych na określone tematy, takie jak np. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa czy polityka gospodarcza.

Jeśli chodzi o efekty działania Traktatu z Lizbony, to mamy do czynienia z większą współpracą międzyparlamentarną i koordynacją, większą wymianą informacji między parlamentami i zwiększoną rolą personelu parlamentarnego.

Kolejnym mówcą był prof. **Olivier Rosenberg**, który przedstawił prezentację nt. parlamentów narodowych i UE. Stwierdził, że nastąpiły pozytywne zmiany w tych relacjach. Jeśli chodzi o powody do bycia optymistą, to wymienił: korzystanie przez parlamenty z instrumentów kontroli, zwiększoną kontrolę rządu – premierów i porozumienie, co do tego, czym są parlamenty narodowe. Jeśli chodzi o powody do bycia mniejszym entuzjastą, to system wczesnego ostrzegania jest swego rodzaju zagrożeniem i prowadzi do rozproszenia i odwrócenia uwagi od tego, co ważne. Ponadto, biurokracja i podział pracy w parlamentach dają wiele powodów do braku optymizmu. Po trzecie, rośnie nieadekwatność pomiędzy systemem zarządzania w UE i parlamentami narodowymi.

Następnie przedstawił dane nt. instrumentów kontroli, którymi dysponują parlamenty narodowe: debat parlamentarnych, opinii o dokumentach unijnych i posiedzeń komisji ds. UE. Jeśli chodzi o prerogatywy unijne, to parlament fiński ma ich najwięcej. Aktywne są również parlamenty w Danii, Szwecji, Holandii, Niemczech oraz Estonii, Czechach i na

Litwie. Mniej aktywne są parlamenty w Belgii, Grecji, Słowenii, niższa izba parlamentu Rumunii i na Cyprze. Różnice w aktywności parlamentów raczej obserwujemy w podziale na północ i południe a nie na wschód i zachód. Jest to związane również z tradycjami, tj. czy opinia publiczna pragnie demokracji na szczeblu europejskim. Jeśli jest mniejszościowy rząd wówczas parlament jest bardziej aktywny. Rządy koalicyjne zachęcają do tego rodzaju działalności.

Jeśli chodzi o kontrolę nad premierami (rządem), w kontekście formacji Rady, działalność parlamentów narodowych jest zróżnicowana. W okresie kryzysu gospodarczego, większego znaczenia nabrała Rada Europejska. Przed i po posiedzeniach Rady parlamenty były bardzo aktywne. Wzbudzało to duże zainteresowanie elektoratu. Dotychczasowa mobilizacja w parlamentach nie doprowadziła jednak do blokady żadnej decyzji. Jeśli chodzi o nadzór nad Radami, to w parlamentach mamy do czynienia z różnymi modelami działań: parlamenty, które są aktywne, jako fora publiczne, np. Holandia; parlamenty, które są aktywne po posiedzeniach Rady – model brytyjski, przed posiedzeniami – model niemiecki oraz przed i po, zarówno na poziomie posiedzeń plenarnych, jak i komisji – model duński (pełna europeizacja).

Czasami parlamenty stają się ważnymi podmiotami w polityce europejskiej. Obecnie mamy do czynienia z porozumieniem, co do tego, czym są parlamenty narodowe, pomimo dużych różnic występujących między nimi. Modele działalności parlamentów narodowych są różne. Jednak dzięki niekończącym się debatom nt. ich roli w UE, zapisach traktatów przyjętych po traktacie Maastricht i komunikacji oraz relacjach międzyparlamentarnych, parlamenty mają świadomość, kim są i jaka jest ich rola w UE. Są przede wszystkim instytucjami demokratycznymi: pochodzącymi z wyborów, miejscem debat i pluralizmu. Są zróżnicowanymi instytucjami ze swoją własną specyfiką, zainteresowaniami i tradycjami. Tworzą politykę lub próbują wywrzeć na nią wpływ. Są graczami europejskimi, forami eksperckimi oraz kontrolują rządy.

Jeśli chodzi o mechanizm wczesnego ostrzegania, to 90% specjalistów sprzeciwia się jemu, uważając, że to zbyt skomplikowany mechanizm, którym nie interesują się parlamentarzyści; że udaje, że wypełnia deficyt demokratyczny; że wymaga zbyt dużych nakładów czasu i pracy. Poza tym może być uważany za mechanizm blokowania decyzji przez parlamenty narodowe i podstawę do czerwonych kartek. Parlamenty powinny być strażnikami, jeśli chodzi o prerogatywy krajowe – zagrożenie terroryzmem, bezrobocie, bezpieczeństwo.

Jeśli chodzi o biurokrację i podział pracy w parlamentach, to liczne parlamenty narodowe się specjalizują w określonych tematach – mają grupy wyspecjalizowanych deputowanych i ekspertów. Parlamenty zmuszone są do analizy setek unijnych dokumentów. Jest to

kosztowne i wymaga dużych nakładów pracy, co stanowi problem, jeśli chodzi o udział parlamentów w podejmowaniu decyzji na szczeblu europejskim. Czasami brakuje faktycznego zaangażowania parlamentarzystów krajowych. Czasami konieczność analizy setek dokumentów odbywa się kosztem politycznych debat.

Obserwacja parlamentów doprowadziła do sformułowania tezy o tworzeniu się systemu mainstreamingowego, tzn. kwestie europejskie omawiane są we wszystkich komisjach a nie tylko w komisji ds. UE. Jeśli chodzi o Rady Europejskie, to często nie tylko komisje ds. europejskich zajmują się tymi kwestiami i jest to pozytywny trend.

Prof. Rozenberg podkreślił, że zarządzanie i system podejmowania decyzji w UE sprawia, że trudna jest kontrola podejmowania decyzji unijnych przez parlamenty narodowe. Proces ustawodawczy jest coraz bardziej długotrwały. W 1986 r. procedura przyjmowania aktu prawnego w UE trwała ok. roku, obecnie średnio dwa lata. Kwestie te są coraz bardziej skomplikowane dla parlamentów narodowych – trudno im jest określić moment, w którym muszą interweniować. Często negocjacje są tajne, w ramach spotkań trójstronnych na poziomie PE, Rady u KE (tzw. trilogi). Trudno jest śledzić ich przebieg, naukowcom również. Większość decyzji przyjmowanych jest przez Parlament i Radę w zwykłej procedurze w pierwszym czytaniu - 93% decyzji. Dwie największe frakcje w PE (EPP i S&D) średnio w 70% przypadków głosują tak, jak Rada.

Podsumowując, dzięki zapisom Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe są w większym stopniu zeuropeizowane i powróciły na forum europejskie. Jednakże, nie zostało im zapewnione wsparcie instytucjonalne. Ewolucja systemu UE sprawia, że parlamentom jest coraz trudniej go nadzorować, mimo że taka kontrola wydaje się być konieczna. Wzmocnienie parlamentów narodowych w kwestiach unijnych ma przede wszystkim wymiar krajowy, choć możliwe jest ich uczestnictwo w procesach decyzyjnych na poziomie europejskim. Czasami każe nam się wierzyć, że parlamenty narodowe działają. Dotyczy to dialogu między PE i parlamentami narodowymi, który jednak nie funkcjonuje, np. negocjacje nt. regulaminu konferencji ws. art. 13 zakończyły się dopiero po dwóch latach. Jest to szokujące, że dwa lata zajęło przyjęcie regulaminu konferencji. Świadczy to o tym, że politycy nie stają na wysokości zadania.

Kolejnym mówcą był prof. **Philippe Poirier** z Uniwersytetu w Luksemburgu, który przedstawił prezentację na temat parlamentów narodowych w europejskim procesie podejmowania decyzji i ich miejsca w architekturze europejskiej. Powiedział, że w literaturze akademickiej mówi się o "deparlamentaryzacji" roli parlamentów w życiu politycznym państw członkowskich, co oznacza, że agenda legislacyjna i polityczna jest zarządzana przez władze wykonawcze. "Deparlamentaryzacja" wynika z istnienia tzw. "neokorporatyzmu", z ostatnich

rozwiązań budżetowych oraz z monopolizacji tej sfery przez komisje, ekspertów i zewnętrzne oceny polityk budżetowych. Parlament jest tylko jednym z podmiotów w tej architekturze instytucjonalnej.

W debacie akademickiej wymienia się cztery działania parlamentów: analiza i żądanie zdawania relacji przez swoje rządy; dialog z instytucjami europejskimi, w szczególności z KE i PE; kontrola subsydiarności propozycji legislacyjnych UE i współpraca międzyparlamentarna.

Jeśli popatrzymy na traktaty, poczynając od traktatu z Maastricht, zarówno parlamenty narodowe, jak i PE, zaczynają bardzo powoli odgrywać większą rolę. Jednak Traktat z Lizbony de facto ograniczył rolę parlamentów. Są różne modele kontroli po stronie parlamentów europejskich. Istnieje różnorodność funkcji w różnych państwach członkowskich, co utrudnia współpracę między parlamentami. Parlamenty nie mają takich samych zwyczajów i kompetencji a ich uczestnictwo w sprawach europejskich jest bardzo różne.

Debata akademicka obejmuje również taki problem, że po Traktacie z Lizbony nadal wiele pozostało do zrobienia po stronie parlamentów narodowych. W art. 12 Traktatu mówi się o różnych kompetencjach i działaniach parlamentów narodowych. Jeśli popatrzymy na debatę akademicką, pojawia się szereg znaków zapytania, co do rzeczywistych konsekwencji Traktatu. Niektórzy mówią o większych kompetencjach parlamentów na poziomie wewnętrznym niż europejskim. Drugi element to brak uwzględniania kwestii transpozycji a właśnie parlamenty narodowe mają się tym zajmować. Trzecia kwestia, to pytanie, co parlamenty mogą zrobić w kwestii kontroli subsydiarności W Traktacie uznaje się współpracę pomiędzy parlamentami, ale struktura tej współpracy jest raczej nieformalna. Trzeba było dwóch lat, aby przyjąć regulamin forum międzyparlamentarnego. Ta formuła może szkodzić współpracy i dlatego trzeba ją sformalizować w przyszłej reformie traktatów, gdyż nieformalna nie sprzyja jej funkcjonowaniu.

Jeśli popatrzymy na kontrolę subsydiarności, to od 2010 r. 10-15% propozycji Komisji Europejskiej było poddanych takiej kontroli. Parlamenty skandynawskie mocno kontrolują subsydiarność. Jednak parlamenty narodowe mają różne priorytety w kontekście kontroli i stosują różne kryteria. Są różne definicje, co do interpretacji procedury subsydiarności, co oznacza, że nie wszyscy mają takie same wytyczne. Definicje subsydiarności są o wiele szersze, niż wynikające z protokołu. Różnorodność zakresu i systemu kontroli ma wpływ na jej skuteczność. Niektórzy prawnicy mówią, że kontrola subsydiarności była przewidziana jako narzędzie władzy wykonawczej a nie władzy ustawodawczej.

Kolejna kwestia dotyczy spraw budżetowych. Kiedy patrzymy na różne traktaty i porozumienia przyjęte od 2009 r. w sprawach budżetowych i gospodarczych mamy jedną trudność – podkreślają one głównie metodę międzyrządową, co komplikuje prace parlamentów w obszarze budżetowym i gospodarczym. Stopniowo mamy do czynienia z „deparlamentaryzacją” budżetową. W ostatnim traktacie o stabilności i zarządzaniu podstawowy element tej regulacji to szczyt strefy euro, który wymyka się spod kompetencji i kontroli parlamentów. Wzmacnia on tzw. zracjonalizowany parlamentaryzm i ogranicza tradycyjną rolę parlamentów narodowych w procesie kontroli budżetowej.

Jeśli patrzymy na różne propozycje poprawy parlamentaryzmu krajowego w zarządzaniu europejskim, parlamenty narodowe szukają nowych mechanizmów uczestnictwa w rządach europejskich. Przykładem są działania parlamentu duńskiego, brytyjskiego, czy w ramach COSAC. Mamy jednak w UE wielką różnorodność, co do roli parlamentów narodowych. Debaty ws. poprawy funkcjonowania parlamentaryzmu, np. ws. zielonej kartki w ramach COSAC, pokazują niejasność tej koncepcji. Niektóre parlamenty nie są w ogóle zainteresowane korzystaniem z niej. Jednocześnie wśród parlamentów narodowych panuje konsensus, co do tego, że Traktat daje prawo do informacji dla parlamentów. Trudność polega na tym, że jest za dużo informacji a to może utrudniać prace parlamentów.

Istnieje wola większej systematycznej interakcji pomiędzy członkami komisji i służbami parlamentów narodowych oraz rozliczania rządów przed parlamentami. Ws. roli komisji parlamentarnych jest konsensus, co do mniejszej specjalizacji komisji ds. europejskich na rzecz komisji sektorowych: gospodarki, transportu, itp., aby odbywał się dialog bezpośredni, merytoryczny między komisjami wyspecjalizowanymi parlamentów.

Podsumowując, po pierwsze, różnorodność parlamentów narodowych prowadzi do deparlamentaryzacji a jednocześnie do utrudnienia przyjmowania wspólnych strategii parlamentów narodowych w kontekście uczestnictwa w zarządzaniu europejskim. Po drugie, formalizm Traktatu z Lizbony i inne paktory dają nowe kompetencje, ale utrudniają funkcjonowanie parlamentaryzmu, autonomizują i uwalniają władze wykonawcze od odpowiedzialności wobec parlamentów. Parlamenty narodowe nie mogą tego przewyciężyć. Trzeba wiele zrobić w celu wzmocnienia instrumentów parlamentów w kontroli i definicji zarządzania gospodarczego. Ponadto, rozdźwięk pomiędzy PE i parlamentami narodowymi oraz różnice w podejściu do kontroli są tak duże, że europejskie władze wykonawcze mają konkretny plan reform instytucjonalnych i wyprzedzają parlamenty w kształtowaniu perspektyw instytucjonalnych w UE.

Poseł **Talip Kucukcan** (Turcja) powiedział, że prezentacje koncentrowały się na mechanizmach na poziomie instytucjonalnym, ale zabrakło mu informacji na temat niskiego

udziału w wyborach do PE. W ostatnich wyborach udział ten kształtował się na poziomie 42%. Niepokojącą tendencją jest malejąca frekwencja wyborcza. Pytał, skąd ta utrata zaufania wśród obywateli europejskich i czy obywatele nie widzą, że są częścią Europy.

Posłanka **Ana Birchall** (Rumunia) podkreślała umocnienie dialogu między parlamentami narodowymi a PE. Podkreślała, że w Rumunii nie tylko przygotowują opinie przesyłane do KE, ale co miesiąc organizują debaty obywatelskie na tematy europejskie. Zdziwił ją komentarz, według którego parlament rumuński nie odgrywa aktywnej roli w sprawach europejskich. W tym kontekście warto posługiwać się najnowszymi danymi. W Rumunii jest ustawa dotycząca współpracy między parlamentem, komisją ds. UE, a rządem, co jest interesujące z punktu widzenia kontroli parlamentarnej. Po każdej Radzie komisja ds. UE otrzymuje informacje nt. konkluzji – to jest obowiązek rządu wobec komisji. Rola parlamentów narodowych w kontekście spraw europejskich jest dużo większa niż tylko kontrolowanie własnego rządu, również jeśli chodzi o europejskie prawo, np. kontrola Europolu.

Richard Corbett (S&D, Wielka Brytania) powiedział, że główne przesłanie, wynikające z dzisiejszej dyskusji to to, że faktycznym problemem jest treść aktów prawnych a nie pomocniczość. Parlamente narodowe muszą znać treść zamiast marnować czas na kontrolę związaną z pomocniczością. W ciągu 6 lat działania mechanizmu wczesnego ostrzegania, tylko dwa razy mieliśmy do czynienia z żółtą kartką a nigdy nie było pomarańczowej. Z tego wynika, że KE bacznie przygląda się kwestiom pomocniczości. Coraz częściej, kiedy mówimy o zmianach wprowadzanych do aktów prawnych, ma miejsce de facto poprawianie istniejących aktów prawnych. W związku z tym pytał, czy potrzebny tu jest poziom europejski, czy wystarczy poziom krajowy.

W Radzie decyzję podejmują ministrowie odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi. Pytał, co mogą zrobić parlamente narodowe, by mieć wpływ na treść przyjmowanych aktów prawnych i podejmowanych decyzji. Mogą wpływać na stanowisko ministrów i prowadzić dialog polityczny z KE. Skoro subsydiarność nie jest problemem a treść, nie ma takich procedur, które by zainicjowały wycofanie projektu, które są przy złamaniu zasady pomocniczości. Powinna być możliwość wycofania propozycji legislacyjnej.

Eurodeputowana **Danuta Hübner** powiedziała, że propozycja czerwonej kartki rozszerzyć powinna zakres analizy projektów aktów prawnych poza pomocniczość¹.

¹ Traktat daje **możliwość wniesienia skargi do ETS** przez parlament narodowy, za pośrednictwem własnego rządu, w sprawie aktu ustawodawczego naruszającego zasadę pomocniczości, co nazywane jest niekiedy czerwoną kartką (art. 8 Protokołu nr 2),

Posłanka **Ria Oomen-Ruijten** (Senat, Holandia) powiedziała, że największy problem nie tkwi w pomocniczości. Test pomocniczości musi zostać przekształcony. Często te państwa nie zgadzają się z treścią i tutaj powinniśmy szukać porozumienia. Zauważyła również, że w Niemczech i we Francji funkcjonują wspólne komisje składające się z eurodeputowanych i posłów krajowych, w których współpracują ze sobą obydwie grupy posłów. Jest to przykład dobrej współpracy.

Poseł **Andrea Mazziotti di Celso** (Włochy) powiedział, że we Włoszech organizowane są debaty na posiedzeniu plenarnym przed, jak i po posiedzeniu Rady. Parlament ma być zaangażowany. Przedmiotem obrad jest obecnie reforma konstytucji, która ma zagwarantować zaangażowanie parlamentu w sprawy europejskie i przegląd ustawodawstwa europejskiego. Z ich doświadczenia wynika jednak, że dyskusje i debaty, które są prowadzone przed i po radach, gdy rząd zdaje z nich sprawozdanie, częściej dotyczą kwestii ogólnych a brakuje pogłębionej analizy. Rządy na ogół informują parlament o tematach Rady, ale sama debata bardzo rzadko skupia się na konkretnych kwestiach. Zauważył, że przydałaby się analiza porównawcza, czy tak to wygląda w innych parlamentach.

Eurodeputowany **Ramón Jauregui Atondo** (S&D, Hiszpania) powiedział, że analizując debaty parlamentarne przed Radami Europejskimi i biorąc pod uwagę, że te Rady stawały się coraz ważniejsze, warto zauważyć, że przeważa podejście międzyrządowe. Spytał, czy wiele jest parlamentów prezentujących sztywne stanowiska dla rządów przed radami? Uznał to za niedobre zjawisko. Dodał, że debaty po Radach Europejskich nacjonalizują się. Zamiast mówić o Europie, parlamenty narodowe sprowadzają debatę europejską do spraw krajowych. Spytał również o rolę parlamentów regionalnych w krajach zdecentralizowanych. Powiedział, że są dobre praktyki z punktu widzenia subsydiarności i spytał, do jakiego stopnia uczestniczą w tym procesie parlamenty landów.

Poseł **Marc Angel** (Luksemburg) powiedział, że są w Europie różne kultury polityczne i konstytucje. Z tego względu potrzebna jest wymiana najlepszych praktyk. W Luksemburgu podpisano protokół między parlamentem i MSZ. Ważne jest, by przed i po każdej Radzie wszyscy byli poinformowani, o czym będzie mowa i znali treść podjętych decyzji. Jeśli chodzi o "mainstreaming", to jest mała elita w parlamencie, w ramach której zajmują się kwestiami europejskimi. Ważne jest, by nie mieć odrębnej komisji ds. europejskich, by przekazywać dokumenty do innych komisji. Dodał na koniec, że często przyjeżdża na posiedzenia i widzi, że niektóre osoby odczytują swoje wystąpienia, które napisał minister spraw zagranicznych. W tym kontekście można mówić o deparlamentaryzacji.

Poseł **Duarte Marques** (Portugalia) w pełni poparł ideę zielonej karty. Zauważył, że często wybory europejskie inicjują debaty polityczne. Komisja ds. europejskich nie ma

wystarczająco czasu, by omówić sprawy obywateli. Jakakolwiek nowa inicjatywa powinna też być omawiana w parlamentach narodowych, by obywatele byli w większym stopniu zaangażowani.

Posel **Dominic Hannigan** (Irlandia) powiedział, że konieczna jest zmiana systemu żółtej i zielonej kartki. W parlamencie Irlandii wprowadzono system mainstreamingowy. Mają miejsce coroczne prezentacje, które są otwarte dla obywateli, analizują dokumenty, itp. Dodał, że ważne jest wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procedurze budżetowej – semestr europejski, spotkania po wydaniu zaleceń i programach reformy, itp.

Lord **Boswell** (Wielka Brytania) powiedział, że ważne jest ustalenie, czy kontrolujemy instytucje europejskie, czy też chcemy poprawić wyniki. Idea dodatkowych informacji jest ważna, ale trzeba się nauczyć, jak się nimi wymieniać. Są ogromne różnice między praktykami krajowymi i w zasobach w parlamentach narodowych oraz w zapotrzebowaniu na informacje. Potrzebna jest elastyczność. Jeśli chodzi o audyt ex post, powinniśmy się zastanowić, czy ten system dobrze działa. Jeśli chodzi o możliwość sprzeciwiania się działalności instytucji – oczywiste jest, że PE i parlamenty narodowe powinny ze sobą współpracować. Musimy reagować szybko.

Eurodeputowana **Danuta Hübner** podkreśliła, że w instytucjach europejskich mamy problem z legitymacją, to dotyczy również unii bankowej. W PE przygotowują teraz projekt ustawodawstwa nt. rozszerzenia kompetencji EBC: nowych zadań i legitymacji EBC. Będą protokoły ustaleń, zarówno w zakresie nadzoru, jak i unii bankowej oraz regularne wysłuchania. Trzeba mieć na względzie z jednej strony niezawisłość w interesie dobra publicznego a z drugiej - konieczność zapewnienia legitymacji demokratycznej. Zwróciła również uwagę na wiele porozumień międzyrządowych (kompakt fiskalny, ESM, itp.), które nie są traktatami. Spytała, czy w przypadkach współpracy lub porozumień międzyrządowych, należy oczekiwać tych samych praw do kontroli dla PE i parlamentów narodowych? Czy też państwa członkowskie są bardziej ograniczone, gdy piszą porozumienia międzyrządowe?

Prelegenci podsumowując debatę odnieśli się do kwestii poziomu uczestnictwa w wyborach do PE i niskiej frekwencji wynikającej z braku debaty politycznej; do kontroli subsydiarności i mobilizowania się parlamentów narodowych wokół istotnych spraw, jak np. urząd europejskiej prokuratury oraz kontroli treści projektów a nie pomocniczości; do kwestii europeizacji polityki krajowej; do kwestii kontrolowania subsydiarności przez parlamenty federalne; do deficytu reprezentacji parlamentarnej w obszarze gospodarki oraz konieczności większej emancypacji parlamentów.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska