

Notatka z międzyparlamentarnego posiedzenia Komisji Konstytucyjnej

W dniu 2 maja 2017 r. odbyło się międzyparlamentarne spotkanie Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego zat. „Wprowadzenie w życie zapisów traktatowych dot. parlamentów narodowych”. W posiedzeniu wzięło udział 10 parlamentarzystów z 9 izb 8 państw członkowskich, w tym czterech przewodniczących komisji spraw europejskich.

Przewodnicząca **Danuta HÜBNER** poinformowała, że celem spotkania jest wymiana poglądów nt. obecnie istniejących mechanizmów udziału parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym pod kątem powstającego sprawozdania Komisji, które ma być impulsem do poprawy obecnej praktyki.

Enrico FORTI, dyrektor departamentu Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za kontakty m.in. z parlamentami narodowymi, występujący w zastępstwie zapowiadanego Fransa Timmermansa, pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji, podkreślił, że Komisja przywiązuje dużą wagę do kontaktów z parlamentami narodowymi, czego wyrazem jest około pięćset spotkań komisarzy z przedstawicielami parlamentów narodowych od rozpoczęcia bieżącej kadencji Komisji. Innym elementem współpracy jest prośba o odpowiedź na Program Prac Komisji, która została wysłana w 2016 i 2017 r.

Paolo RANGEL, portugalski poseł do PE z Europejskiej Partii Ludowej, sprawozdawca raportu Komisji ws. wprowadzenia w życie zapisów traktatowych dot. parlamentów narodowych, mówiąc o ewentualnych zmianach wymienił udoskonalenie działania procedury żółtej i pomarańczowej kartki poprzez wydłużenie terminu przesłania uzasadnionej opinii przez parlamenty narodowe do dwunastu tygodni. Pozwoliłoby to na pełniejszy dostęp do tłumaczeń, a w konsekwencji na lepszą komunikację między parlamentami narodowymi.

Jednym z pomysłów odnośnie pomocniczości jest dołączanie do uzasadnionych opinii raportów mniejszości. Jego zdaniem należy zbadać możliwości zielonej kartki pod kątem wzmocnienia tej procedury oraz przeanalizowanie czerwonej kartki

i ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii po Brexicie. Zasugerował również wzięcie pod uwagę i analizę możliwości rozszerzenia nadzoru parlamentarnego o proporcjonalność.

Propozycją ukierunkowana na intensyfikację działań jest zorganizowanie w tym samym terminie „tygodnia europejskiego” we wszystkich parlamentach narodowych, podczas którego tematem obrad byłyby zagadnienia wspólnotowe. Jego zdaniem powinien się on odbywać przed „semestrem europejskim”, który jest w dużej mierze ignorowany przez parlamenty narodowe. Oznaczałoby to, że parlamenty musiałyby mieć dostęp do wielu dokumentów z wyprzedzeniem, przez co nie odczuwałyby takiej frustracji z powodu utraty suwerenności co obecnie. Należałoby również dokonać przeglądu sposobu prac COSAC i stwierdzić, czy obecnie jest optymalnie działającym forum wzmocnionej współpracy międzyparlamentarnej.

Václav HAMPL, przewodniczący komisji spraw UE czeskiego Senatu zaznaczył, że należy poprawić postrzeganie i zwiększyć widoczność tematyki europejskiej wśród obywateli, co zmniejszyłoby deficyt demokracji w stosunku do Unii Europejskiej. Obecnie istnieje rywalizacja między parlamentami narodowymi, a Parlamentem Europejskim, natomiast zasada subsydiarności niewiele w praktyce znaczy, skoro parlamenty nie mogą zawetować, ani zablokować nowych pomysłów Komisji. Jego zdaniem parlamenty narodowe powinny kontrolować uprawnienia instytucji unijnych, szczególnie Komisji Europejskiej, bo gdyby okazałoby się, że nie ma ona podstawy prawnej do działania w pewnym zakresie, oznaczałoby to że nie ma mowy o poszanowaniu zasady proporcjonalności. Innym powodem frustracji jest

los uzasadnionych opinii, których oddziaływanie na Komisję jest niewielkie. Przyznał, że odnotowuje pewną poprawę podczas kadencji obecnego Kolegium, ale zaznaczył, że poziom argumentacji odpowiedzi na opinie mógłby być lepszy. Stwierdził, że „zielona kartka” jest ciekawym pomysłem na zaradzenie deficytowi demokracji w UE, ale dodał, że nie jest ona niezbędna dla dobrego funkcjonowania Unii. Na zakończenie dodał, że proponowana przed Brexitem „czerwona kartka” mogła zwiększyć widoczność działań parlamentów i nie powodowałaby konieczność zmiany Traktatów. Zdaniem Hampla ciekawy jest pomysł przedstawiania opinii przez mniejszości parlamentarne, szczególnie w kontekście możliwości zaistnienia różnych większości w izbach czeskiego parlamentu, których część składu jest odnawiana co dwa lata.

Vannino CHITI, przewodniczący komisji spraw UE włoskiego Senatu, wskazał na pozytywną rolę jaką mogłoby mieć przeprowadzenie nieformalnej procedury zielonej karty. Odrzucił zdecydowanie procedurę czerwonej karty, jako niezgodnej z duchem europejskiej integracji i rozszerzenie kontroli o zasadę proporcjonalności. Jego zdaniem chodzi o prowadzenie dialogu politycznego, a nie stworzenie stowarzyszenia parlamentów narodowych, które zgodnie z Traktatem z Lizbony mają się aktywnie przyczyniać do dobrego funkcjonowania UE. Jego zdaniem

w obecnej sytuacji, gdy istnieją siły polityczne, które chcą doprowadzić do wyjścia państw ze strefy euro i Unii Europejskiej parlamenty narodowe wspólnie z Parlamentem Europejskim powinny pracować nad promocją idei europejskiej. Uznał COSAC za najlepszy model współpracy międzyparlamentarnej i wyraził obawę, że tworzenie nowych konferencji może być problemem dla funkcjonowania COSAC.

Carlo CASINI, były przewodniczący Komisji Ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, zaznaczył, że proces integracji europejskiej znajduje się w kryzysie

i dotyczy to również współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi. Podkreślił, że współpraca parlamentów jest obowiązkiem zapisanym w Traktacie z Lizbony, który mówi, że parlamenty narodowe przyczyniają się aktywnie do dobrego funkcjonowania Unii. Nie oznacza to jedynie transpozycji legislacji pochodzącej z instytucji unijnych, lecz obowiązek działań, które byłyby impulsem do dalszej integracji. Mówiąc o przyszłości europejskiej architektury instytucjonalnej stwierdził, że Rada, która obecnie funkcjonuje, jak „druga izba parlamentu” w wymiarze europejskim, powinna otrzymać mandat demokratyczny, a jej członkowie powinni być wybierani przez obywateli w wyborach do Rady. Parlamenty narodowe powinny mieć dystans od syntezy europejskiej, gdyż są skuteczniejsze od Parlamentu Europejskiego w przybliżeniu Unii Europejskiej zwykłemu obywatelowi i budowaniu świadomości europejskiej. Mówiąc o instrumentach nadzoru parlamentarnego wypowiedział się przeciwko czerwonej kartce, która wprowadza tylko zamieszanie, a żółta i pomarańczowa nie powinny być hamulcem, lecz instrumentem współpracy. Dodał że należy przyrzeć się istniejącym instrumentom i formatom współpracy takim jak m.in. COSAC. Jego zdaniem nowe fora współpracy międzyparlamentarnej, takie jak konferencja ws. stabilności, koordynacji i zarządzania gospodarczego, czy nowo powołana w Bratysławie ws. Europolu osłabiają tylko COSAC i rozmywają jego znaczenie. Nie należy tworzyć nowych. Konferencja ta powinna stać się miejscem analizy i oceny proponowanych zielonych kartek i dyskusji nad uzasadnionymi opiniami. Te z kolei powinny stać się przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim. Powracając do współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi zasugerował, że uległaby ona polepszeniu, gdyby zaistniały ponadgraniczne partie europejskie. Jego zdaniem, 73 miejsca w Parlamencie Europejskim, które pozostaną po posłach brytyjskich powinny być przeznaczone dla list ogólnoeuropejskich.

Ludwik DORN stwierdził, że dzięki zasadzie pomocniczości osiągnięto już wszystko, co dało się osiągnąć. Po pierwsze badając język argumentacji trzech żółtych kartek i odpowiedzi Komisji, jasno widać, że parlamentom nie chodziło o zasadę pomocniczości, lecz o wolę polityczną. Parlamente nie zgadzały się na propozycje Komisji i dlatego „ubrały” swój sprzeciw w język mówiący o zasadzie pomocniczości. Po drugie Komisja Europejska nigdy nie przyzna się, że naruszyła zasadę pomocniczości skoro jest strażnikiem traktatów. Wreszcie, ostatnim argumentem na ograniczone możliwości pomocniczości jest to, że tworzy ona sytuacje zero-jedynkowe, gdzie jest konkretny wygrany i przegrany. To że Komisja jest sędzią we własnej sprawie i zawsze wygrywa, powoduje frustracje wśród parlamentów narodowych. Dlatego należy przesunąć akcent na zasadę proporcjonalności, która nie tworzy ostatecznych przegranych i wygranych, a umożliwia negocjacje, które są istotą polityki. Gdyby tak się stało Parlament Europejski miałby wielką rolę w przezwycięzeniu samoizolacji parlamentów narodowych wobec siebie. Zauważył, że o ile w socjologii imperium, a UE jest strukturą quasi imperialną, podstawową figurą jest koło rowerowe, to w przypadku UE istnieje ośka i szprychy, wzmocnione inicjatywą Barroso, ale nie powstaje obręcz łącząca centrum z parlamentami narodowymi. Jego zdaniem zawieranie koalicji przy zasadzie proporcjonalności doprowadziłoby do tego, co w socjologii nazywa się integracyjną funkcją konfliktu i mogłoby doprowadzić do pozytywnego wyniku przy zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego.

Ingolf PERNICE, profesor prawa konstytucyjnego z instytutu Humboldta, stwierdził, że parlamente narodowe powinny być bardziej proaktywne, a nie podążać za biegiem wydarzeń. Stwierdził, że niektóre z nich traktują zasadę pomocniczości jako broń przeciwko zawłaszczaniu władzy przez Komisję Europejską, co jego zdaniem jest nieporozumieniem, bo pomocniczość to element architektury europejskiej

i warunek wstępny dla istnienia polityki europejskiej, gdzie robi się to czego nie można zrobić na poziomie państw członkowskich.

Mówiąc o zmianach wymienił wydłużenie terminu uzasadnionych opinii, zaznaczając że już samo istnienie procedury skłania Komisję do ostrożności. Za ciekawe rozwiązanie uznał dołączanie do uzasadnionych opinii opinie mniejszości parlamentarnych. Uzasadnione opinie i zielone kartki mogłyby być formułowane przez koalicje parlamentów i mniejszości parlamentarnych z innych państw członkowskich. Taki mechanizm byłby bardzo upolityczniony, a Europa potrzebuje właśnie polityki. Zdecydowanie opowiedział się przeciwko czerwonej kartce, która burzyłaby system podziału kompetencji w UE, chociaż niektórym parlamentom mogłoby się to podobać.

Stwierdził, że praca konferencji międzyparlamentarnych nikogo nie interesuje i nie jest widoczna dla opinii publicznej, bo nie mają one żadnych uprawnień decyzyjnych. Zauważył, że prace konferencji ws. stabilności, koordynacji i zarządzania gospodarczego czy konferencji ws. bezpieczeństwa i obrony byłyby bardziej widoczne, gdyby miały one prawo opracowania wytycznych, które otrzymywaliby szefowie rządów i Komisja. Sceptycznie wypowiedział się co do „tygodnia europejskiego”, gdyż stanowiłoby to wymówkę dla parlamentów, żeby przez pozostałe tygodnie roku nie zajmować się tematyką europejską.

Zasugerował, że IPEX powinien mieć fora dyskusyjne dostępne przez internet, tak aby parlamenty narodowe mogły dyskutować o kwestiach nagłych, takich jak np. kryzys migracyjny z 2015r. IPEX mógłby również stać się forum dyskusji członków parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego ze społeczeństwem obywatelskim; jako przykład podał Internet Governance Forum.

W trakcie debaty mówcy zgadzali się w większości co do idei „tygodnia europejskiego”, zielonej karty oraz wydłużenia terminu uzasadnionych opinii do 12 tygodni.

Kazimierz UJAZDOWSKI podkreślił, że w interesie UE leży szukanie porozumienia z parlamentami narodowymi jako całością. Jego zdaniem propozycja dołączanie raportów mniejszości do opinii to pomysł na dezintegrację parlamentów narodowych. Oceniał, że pomysł czerwonej kartki było reakcją na niestosowania żółtej kartki.

Danielle AUROI, z francuskiego zgromadzenia narodowego, promowała pomysł zielonej kartki, która była między innymi francuską inicjatywą, i uznała za pożyteczne poszerzenie systemu wczesnego ostrzegania o zasadę proporcjonalności. Jednocześnie poparła wydłużenie terminu uzasadnionych opinii i uwzględnienie raportów mniejszości, co wzbogaciłoby debatę. Zaproponowała również stworzenie Rady Kontroli Pomocniczości. Na zakończenie przedstawiła pomysł stworzenia wymiaru parlamentarnego strefy euro.

Pervenche BERÈS, francuska posłanka do Parlamentu Europejskiego z Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów, opowiedziała się zdecydowanie przeciw tworzeniu jakimkolwiek organów parlamentarnych dla strefy euro. Jednocześnie uznała, że miejsca posłach brytyjskich powinny przypaść państwom, które straciły przy ostatnim podziale, takim jak Francja, która powinna uzyskać do 12 miejsc w Parlamencie Europejskim.

Regina BASTOS, z portugalskiego parlamentu, zaapelowała o większe zaangażowanie parlamentów narodowych w tematykę UE, a także aktualne wydarzenia takie jak Brexit, czy filar praw społecznych. Poparła pomysł raportów mniejszości, które powinny być załącznikiem do opinii oraz pomysł zielonej kartki. Zasugerowała wzmocnienie roli COSAC.

Marina BERLINGHIERI, z włoskiej Izby Deputowanych, stwierdziła, że istnieje potrzeba aktualizacji i usprawnienia zasad współpracy międzyparlamentarnej. Jej zdaniem COSAC powinien skupić się na bardziej konkretnych tematach, gdyż obecnie jego spotkania są poświęcone dość ogólnej tematyce, która nie angażuje

społeczeństwa. Opowiedziała się też za większą koordynacją prac parlamentów w pracach dot. tematyki unijnej szczególnie w kontekście proponowanego „tygodnia europejskiego”. Poparła inicjatywę swojej Izby dot. przekazania 73 miejsc w Parlamencie Europejskim dla komitetów wyborczych, które wezmą udział

w wyborach jako listy ponadgraniczne.

Edgar MAYER z austriackiego Bundesratu stwierdził, że ważne aby w badaniu pomocniczości nie być przeciwko Europie, ale koncentrować się na wypracowaniu lepszych rozwiązań. Dodał, że jego Izba kierowała się tym myśleniem uchwalając uzasadnione opinie, a było ich dotychczas 29. Bundesrat współpracuje przy badaniu pomocniczości z parlamentami krajów związkowych i może w tym zakresie być przykładem dobrych praktyk. Pozytywnie się wypowiedział o wydłużeniu terminu uzasadnionych opinii do 12 tygodni.

Vitalino CANAS, z parlamentu portugalskiego, zasugerował, aby proponowany „tydzień europejski” był poświęcony Programowi Prac Komisji. Opowiedział się za istnieniem czerwonej kartki, mimo że być może nikt by z niej nigdy nie skorzystał.

Ioannis SARAKIOTIS, z parlamentu greckiego, stwierdził, że w interesie samej UE jest wzmocnienie roli parlamentów narodowych, gdyż mogą one kontrolować Komisję Europejską, żeby nie przekraczała swoich kompetencji. Zwrócił uwagę, że potrzebny jest przegląd Porozumienie międzyinstytucjonalnego.

Katalin CSÖBÖR, z węgierskiego parlamentu, zaapelowała o więcej przejrzystości przy prowadzeniu trilogów, które nie są kontrolowane przez parlamenty narodowe.

Diana JAMES, niezrzeszona brytyjska poseł do Parlamentu Europejskiego, wypowiedziała się za uproszczeniem procedur i przeciwko ewentualnym planom przekształcenia Rady w drugą izbę Parlamentu.

