



Bruksela, dnia 5 listopada 2009 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 51/2009

STOSUNKI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI W UE

Podstawowe informacje

W sprawozdaniu chciałabym skoncentrować się na kwestiach dotyczących parlamentów krajowych z punktu widzenia zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony i załączone do niego protokoły a także regulacji przyjętych w ostatnim czasie przez Parlament Europejski, które są poświęcone współpracy z parlamentami krajowymi.

Sprawozdanie składa się z czterech części:

1. Traktat z Lizbony - wzmocnienie znaczenia parlamentów krajowych
2. Zmiany w regulaminie Parlamentu Europejskiego celem dostosowania do Traktatu z Lizbony - propozycje Parlamentu Europejskiego
3. Stosunki pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony - propozycje Parlamentu Europejskiego
4. Parlamenty narodowe a Parlament Europejski¹

¹ Z uwagi na stosowane w UE w oficjalnych dokumentach tłumaczenie "national parliaments" jako parlamente krajowe w sprawozdaniu stosowane jest takie właśnie nazewnictwo. W przypadku ostatniego punktu - jest to artykuł dr Justyny Miecznikowskiej, która stosuje nazwę parlamente narodowe.

1. Traktat z Lizbony - wzmocnienie znaczenia parlamentów krajowych

Traktat z Lizbony potwierdza i wzmocnia znaczenie parlamentów krajowych, które – przy pełnym poszanowaniu dla roli instytucji europejskich – będą mogły w większym stopniu uczestniczyć w pracach Unii. W nowym zapisie traktatu w sposób wyraźny ujęto prawa i obowiązki parlamentów narodowych w kontekście Unii, zarówno w zakresie dostępu do informacji, kontroli stosowania zasady pomocniczości, mechanizmów oceny w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak i modyfikacji traktatów.

1.1. Dyspozycje traktatowe:

- włączenie parlamentów krajowych do tzw. uproszczonej procedury zmiany (tzw. kładki, in. *passarelle*) – możliwość zmiany trybu głosowania w Radzie przejście do głosowania jednomyślnego, do głosowania kwalifikowaną większością głosów bez odwoływania się do rewizji traktatowej. Zmiana trybu głosowania nie dojdzie do skutku, jeśli sprzeciw w tej sprawie wyrazi co najmniej jeden parlament krajowy;
- włączenie parlamentów krajowych do procedury kontrolnej stosowania klauzuli elastyczności – udział parlamentów narodowych w kontroli środków podejmowanych przez Radę, które nie mają jednoznacznej podstawy w postanowieniach Traktatów, ale są one niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Unii;
- uprawnienia parlamentów krajowych do monitorowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- parlamenty krajowe są informowane o wpłynięciu wniosku państwa w sprawie uzyskania statusu członkowskiego Unii. Umowy podlegają procedurze ratyfikacji zgodnie z wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich;
- obowiązek informowania parlamentów krajowych o inicjatywie zmiany traktatów, podejmowanej przez państwo członkowskie, PE lub KE oraz o możliwości zwołania konwentu, gdy Rada opowie się za rozpatrzeniem takich zmian, z udziałem parlamentów narodowych.

1.2. Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych

- rozszerzony i zmieniony mechanizm informowania parlamentów krajowych – bezpośrednio są przekazywane dokumenty konsultacyjne (zielone, białe księgi, komunikaty, projekty aktów prawnych (nie, jak dotychczas przez rządy), roczny program prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, porządki dzienne posiedzeń Rady i protokoły z posiedzeń, na których rozpatrywano

projekty aktów prawnych oraz roczne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego;

- ustanowiono system monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości przy formułowaniu projektów aktów prawnych;
- ustanowiono obowiązek informowania parlamentów krajowych o zamiarze stosowania procedury uproszczonej, czyli tzw. kładki (*passarelle*);
- rozszerzono mechanizm współpracy międzyparlamentarnej – stworzony został mechanizm intensyfikacji włączania się parlamentów krajowych w sprawy unijne poprzez podkreślenie współpracy międzyparlamentarnej; rozszerza możliwości działania COSAC – COSAC posiada prawo do opiniowania projektów aktów prawnych bądź inicjatyw prawotwórczych związanych z ustanawianiem wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które mogą mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek. Protokół zachęca do wzajemnej współpracy poprzez organizowanie konferencji na wybrane tematy.

1.3. Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady proporcjonalności i pomocniczości

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady proporcjonalności i pomocniczości ustanawia mechanizm monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości przy formułowaniu projektów aktów prawnych. Zgodnie z tą zasadą Unia podejmuje działania jedynie wówczas, gdy są one skuteczniejsze od działań podejmowanych na szczeblu krajowym (z wyjątkiem spraw pozostających wyłącznie w jej gestii). Protokół stanowi, że każdy projekt aktu prawnego podlega ocenie parlamentów narodowych co do jego zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Parlament krajowy ma 8 tygodni na przygotowanie uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których uznaje on, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wystarczy, że uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowiąc będą co najmniej $\frac{1}{3}$ głosów przyznanych parlamentom krajowym (próg ten wynosi $\frac{1}{4}$ w przypadku projektu aktu prawnego dot. Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), by projekt ten został poddany ponownej analizie. Po jej przeprowadzeniu, instytucja będąca autorem projektu może postanowić o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu. Decyzja powinna być uzasadniona.

- jeśli jedna trzecia parlamentów krajowych uzna, że projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości, Komisja będzie musiała ponownie go przeanalizować, zanim zdecyduje, czy pozostawić treść niezmienną, czy też zmienić lub wycofać projekt,
- jeśli większość parlamentów krajowych poprze tę opinię, a mimo to Komisja postanowi utrzymać swój wniosek, wszczęta zostanie specjalna procedura. Komisja będzie musiała umotywować swoją decyzję, po czym Parlament Europejski i Rada zdecydują, czy należy kontynuować procedurę legislacyjną.

2. Stosunki pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony - propozycje Parlamentu Europejskiego

Podczas swojej ostatniej sesji w poprzedniej kadencji w maju 2009 r., Parlament Europejski przyjął pięć sprawozdań, w których posłowie wnikliwie przedstawiają nową strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej w przypadku wejścia w życie w 2009 roku Traktatu z Lizbony oraz proponują szereg rozwiązań dotyczących funkcjonowania PE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Sprawozdanie na ten temat przesłałam Państwu w maju i znajduje się ono na poniższej stronie:

<http://www.senat.gov.pl/k7/ue/inne/2009/030.pdf>

Jedno ze sprawozdań jest szczególnie ważne dla parlamentów narodowych, ponieważ jest poświęcone stosunkom pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony. Autorem tego sprawozdania jest poseł **Elmar Brok** (EPP-ED, Niemcy). Poniżej przedstawiam główne założenia zawarte w tym sprawozdaniu.

2.1. Zwiększona rola parlamentów krajowych

W opinii Parlamentu Europejskiego, nowe uprawnienia parlamentów krajowych można podzielić na trzy kategorie:

a) uzyskiwanie informacji o:

- ocenie polityk realizowanych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- pracach Stałego Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- wnioskach dotyczących zmian traktatów;
- wnioskach o członkostwo w Unii;
- uproszczonych zmianach traktatu (z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem);
- wnioskach dotyczących środków uzupełniających traktat;

b) aktywne uczestnictwo:

- we właściwym funkcjonowaniu Unii (przepis ochronny);
- w nadzorze nad Europolem i Eurojustem wraz z Parlamentem Europejskim;
- w konwencjach dotyczących zmian traktatu;

c) sprzeciw wobec:

- przepisów prawnych sprzecznych z zasadą pomocniczości, za pomocą procedur „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki”;
- zmian traktatu w procedurze uproszczonej;
- środków współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych (prawo rodzinne);
- naruszenia zasady pomocniczości poprzez wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości (jeżeli zezwala na to prawo krajowe).

2.2. Pomarańczowa kartka: prawo sprzeciwu

Parlamenti krajowe uzyskają prawo sprzeciwu wobec projektu aktu prawnego, używając tzw. „pomarańczowej kartki”, jeśli uznają, że złamana została zasada pomocniczości (tzn., że dany efekt można będzie osiągnąć w lepszym stopniu na poziomie krajowym a nie UE).

Ponadto, w przypadku naruszenia zasady pomocniczości, parlamenti krajowe będą mogły wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli zezwala na to prawo krajowe.

Parlament Europejski jest zdania, że zwiększone uprawnienia parlamentów krajowych w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości, umożliwią wpłynięcie na kształt prawodawstwa europejskiego i nadzór nad nim na wczesnym etapie oraz przyczynią się do lepszego stanowienia prawa i zgodności prawodawstwa na szczeblu UE. Ponadto, PE stwierdza, że parlamentom krajowym po raz pierwszy przyznano określoną rolę w odniesieniu do spraw UE, która różni się od roli odgrywanej przez rządy krajowe, przyczynia się do większej kontroli demokratycznej i zbliża Unię do jej obywateli.

2.3. Propozycje nowych form współpracy między PE a parlamentami krajowymi

Parlament Europejski jest zdania, że konieczne jest wypracowanie nowych form dialogu między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi, wyprzedzającego działania legislacyjne i następującego po nich.

– na poziomie komisji branżowych

PE stwierdza, że regularne dwustronne posiedzenia Wspólnego Komitetu odpowiednich wyspecjalizowanych komisji oraz spotkania międzyparlamentarne ad hoc na szczeblu komisji, organizowane na zaproszenie Parlamentu Europejskiego, umożliwiają prowadzenie dialogu już na wczesnym etapie obecnych lub planowanych aktów prawnych lub inicjatyw politycznych i z tego względu konieczne jest ich utrzymanie i systematyczne rozwijanie w dążeniu do stworzenia stałej sieci odpowiednich komisji. PE jest zdania, że przed takimi spotkaniami lub po nich mogą się odbywać dwustronne spotkania ad hoc komisji w celu rozpatrzenia szczególnych problemów krajowych oraz że Konferencji Przewodniczących można by powierzyć zadanie sporządzenia i koordynowania z parlamentami krajowymi programu działań wyspecjalizowanych komisji.

PE zauważa, że spotkania przewodniczących wyspecjalizowanych komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, na przykład posiedzenia przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Spraw Konstytucyjnych czy Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, stanowią również narzędzie wymiany informacji i opinii ze względu na ograniczoną liczbę uczestników.

– z postami do PE

PE z zadowoleniem przyjąłby wprowadzenie następujących innowacji:

- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uzyskania zaproszenia do wystąpienia raz w roku na posiedzeniu plenarnym parlamentu krajowego,
- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uczestnictwa w roli doradców w posiedzeniach komisji do spraw europejskich,
- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uczestnictwa w posiedzeniach wyspecjalizowanych komisji w trakcie rozpatrywania przez nie istotnych aktów prawnych Unii Europejskiej,
- ❖ przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uczestnictwa w roli doradców w posiedzeniach poszczególnych grup politycznych,
- ❖ przyznanie wystarczających środków finansowych na organizację spotkań wyspecjalizowanych komisji z odpowiednimi komisjami parlamentów krajowych, jak również spotkań sprawozdawców Parlamentu Europejskiego z ich odpowiednikami w parlamentach krajowych,
- ❖ zbadanie, czy możliwe jest spełnienie wymogów technicznych niezbędnych do przeprowadzania wideokonferencji pomiędzy sprawozdawcami wyspecjalizowanych komisji parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego.

– *między parlamentami krajowymi*

PE podkreśla, że parlamenty krajowe odgrywają istotną rolę w procesie wdrażania prawa unijnego, a duże znaczenie mógłby mieć mechanizm wymiany najlepszych praktyk w tym zakresie. Stworzenie elektronicznej platformy wymiany informacji między parlamentami, w formie strony internetowej IPEX², stanowi istotny krok naprzód, ponieważ umożliwia monitorowanie dokumentów UE na szczeblu parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego oraz ewentualnie ich przeniesienie na grunt prawa krajowego przez parlamenty krajowe w czasie rzeczywistym.

Ponadto, w kontekście inicjatywy Barroso, PE zaleca bardziej systematyczne monitorowanie poprzedzającego proces legislacyjny dialogu między parlamentami krajowymi a Komisją w celu uzyskania informacji o stanowisku parlamentów krajowych już na wczesnym etapie procesu legislacyjnego. PE wzywa parlamenty krajowe, aby udostępniały wydane przez siebie opinie na ten temat Parlamentowi Europejskiemu w tym samym czasie.

– *w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony – likwidacja UZE*

W kontekście polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, PE z zadowoleniem przyjmuje poczynione w ostatnich latach postępy w zakresie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w tym zakresie. Ze względu na potrzebę zapewnienia spójności i wydajności, a także uniknięcia powielania zadań, wzywa do zakończenia działalności Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z chwilą pełnego i ostatecznego

² IPEX: Międzyparlamentarna wymiana informacji UE, uruchomiona w lipcu 2006 r.

włączenia jej w ramy Unii Europejskiej oraz wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

2.4. Rola COSAC

PE jest zdania, że przyszła rola polityczna COSAC powinna zostać określona w ścisłej współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi, COSAC zaś, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, stanowiącym załącznik do traktatu z Amsterdamu, powinien zachować przede wszystkim charakter forum wymiany informacji i debaty w zakresie ogólnych zagadnień politycznych oraz najlepszych praktyk w odniesieniu do nadzoru nad rządami państw³. PE jest zdania, że informacje i debata powinny w drugiej kolejności koncentrować się na pracach legislacyjnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz na przestrzeganiu zasady pomocniczości na szczeblu Unii Europejskiej.

PE jest zdecydowany w dalszym ciągu zapewniać wsparcie techniczne dla sekretariatu COSAC i przedstawicieli parlamentów krajowych.

PE jest zdania, że jego komisje branżowe powinny być w większym stopniu zaangażowane w przygotowania posiedzeń COSAC i udział w nich. PE uważa, że jego delegacji powinien przewodniczyć przewodniczący Komisji Spraw Konstytucyjnych, a w jej skład powinni wchodzić przewodniczący i sprawozdawcy komisji wyspecjalizowanych zajmujących się zagadnieniami omawianymi na danym posiedzeniu COSAC.

2.5. Zalecenia PE dla parlamentów krajowych w kontekście kontroli ich rządów

PE wzywa parlamenty krajowe do wzmożonych działań na rzecz wymagania od rządów krajowych odpowiedzialności za zarządzanie przez nie wykorzystywaniem funduszy UE. Ponadto apeluje do parlamentów krajowych o kontrolowanie jakości krajowych ocen wpływu i sposobu, w jaki rządy krajowe przenoszą przepisy prawa UE do prawa krajowego oraz realizują polityki UE i programy finansowania na poziomie kraju, regionów i władz lokalnych. Dodatkowo, zwraca się do parlamentów krajowych o dokładne monitorowanie sprawozdań dotyczących krajowych planów działania w zakresie strategii lizbońskiej.

³ Wymienione wytyczne dotyczące stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych (standardy minimalne).

3. Zmiany w regulaminie parlamentu europejskiego celem dostosowania do Traktatu z Lizbony - propozycje Parlamentu Europejskiego

Podczas swojego ostatniego posiedzenia w dniu 3 listopada 2009 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przyjęła sprawozdanie posła **David** **Martina** (S&D, Wielka Brytania) na temat dostosowania Regulaminu Parlamentu Europejskiego do Traktatu z Lizbony. W dniu 25 listopada na posiedzeniu plenarnym Parlament Europejski przyjął decyzję zmieniającą Regulamin Parlamentu Europejskiego zgodnie z propozycjami zawartymi w raporcie Martina. Przyjęto szereg zmian odnoszących się do parlamentów krajowych. Posłowie zaproponowali m.in.:

- wyznaczenie dwóch lub więcej wiceprzewodniczących, którzy odpowiadają za utrzymywanie kontaktów z parlamentami krajowymi;
- wprowadzenie określonych zasad postępowania w Parlamencie Europejskim, celem dostosowania się do nowych procedur dla parlamentów krajowych dotyczące przestrzegania zasady pomocniczości;
- zwiększenie udziału Parlamentu Europejskiego w przygotowaniu posiedzeń COSAC i wysyłanie na nie liczniejszej reprezentacji;
- utworzenie sieci komisji odpowiadających sobie pod względem zakresu kompetencji i zwiększenie współpracy na poziomie komisji parlamentarnych;
- wprowadzenie dialogu przed- i postlegislacyjnego z komisjami w parlamentach krajowych, dotyczącego wszelkich planowanych aktów prawnych Unii Europejskiej, począwszy od etapu programowania legislacyjnego do etapu wykonania przyjętego aktu prawnego;
- odsyłanie wszelkich dokumentów przekazywanych oficjalnie Parlamentowi Europejskiemu przez parlamenty krajowe do komisji przedmiotowo właściwej, która rozpatruje kwestie stanowiące treść dokumentu.

Propozycje wprowadzenia zmian w regulaminie Parlamentu Europejskiego, które dotyczą parlamentów krajowych, zostały przedstawione poniżej.

Regulamin Parlamentu Europejskiego

Artykuł 23 – ustęp 11 a (nowy)

Prezydium wyznacza dwóch lub więcej wiceprzewodniczących, którzy odpowiadają za utrzymywanie kontaktów z parlamentami krajowymi. Przedstawiają oni Konferencji Przewodniczących okresowe sprawozdania ze swojej działalności.

Artykuł 38a (nowy)

Badanie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności

1. Badając wniosek dotyczący aktu prawnego, Parlament zwraca szczególną uwagę na przestrzeganie zasad pomocniczości i proporcjonalności.
2. Komisja odpowiedzialna za przestrzeganie zasady pomocniczości może podjąć decyzję o wydaniu zaleceń dla komisji przedmiotowo właściwej odnoszących się do każdego wniosku dotyczącego aktu prawnego.
3. Jeżeli parlament krajowy wysłał do Przewodniczącego uzasadnioną opinię zgodnie z art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej oraz art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dokument ten jest odsyłany do komisji przedmiotowo właściwej oraz przekazywany tytułem informacji komisji odpowiedzialnej za przestrzeganie zasady pomocniczości.
4. Z wyjątkiem pilnych przypadków, o których mowa w art. 4 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, komisja nie przystępuje do ostatecznego głosowania przed upływem terminu ośmiu tygodni określonego w art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
5. W przypadku, gdy uzasadnione zawierające zarzuty co do niezgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom krajowym lub jedną czwartą głosów w przypadku projektu aktu prawnego przedłożonego na podstawie art. 76 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Parlament wstrzymuje się z decyzją do czasu, gdy autor wniosku oświadczy, jakie zamierza zastosować podejście.
6. Jeżeli w ramach zwykłej procedury legislacyjnej uzasadnione opinie zawierające zarzuty co do niezgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom krajowym, komisja przedmiotowo właściwa, po rozpatrzeniu uzasadnionych opinii przedłożonych przez parlamenty narodowe i Komisję oraz po wysłuchaniu poglądów komisji odpowiedzialnej za przestrzeganie zasady pomocniczości, może zalecić Parlamentowi odrzucenie projektu ze względu na naruszenie zasady pomocniczości lub wydaje dla Parlamentu jakiegokolwiek inne zalecenie, które może zawierać propozycje poprawek dotyczących przestrzegania zasady pomocniczości. Opinię wydaną przez komisję odpowiedzialną za przestrzeganie zasady pomocniczości załącza się do każdego tego typu zalecenia.

Zalecenie zostaje przekazane Parlamentowi do debaty i pod głosowanie. Jeżeli zalecenie dotyczące odrzucenia wniosku zostaje przyjęte większością oddanych głosów, przewodniczący ogłasza zamknięcie procedury. W przypadku, gdy Parlament nie odrzuci wniosku, procedura ma dalszy ciąg przy uwzględnieniu zatwierdzonych przez Parlament zaleceń.

Uzasadnienie

Poprawka przenosi do Regulaminu nowe procedury dla parlamentów krajowych dotyczące przestrzegania zasady pomocniczości (procedura „żółtej kartki” i procedura „pomarańczowej kartki”).

W początkowej wersji tego artykułu był jeszcze punkt 7, odnoszący się do Komitetu Regionów, który jednak został odrzucony.

„W przypadku, gdy Komitet Regionów przedkłada Parlamentowi opinię, w której sprzeciwia się przyjęciu proponowanego aktu prawnego ze względu na naruszenie zasady pomocniczości, opinia zostaje przekazana komisji przedmiotowo właściwej oraz komisji odpowiedzialnej za przestrzeganie zasady pomocniczości. Komisja właściwa w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości może wydać zalecenia, które są poddawane pod głosowanie przed zakończeniem pierwszego czytania.

Uzasadnienie

Ponieważ zgodnie z art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności Komitet Regionów może rozpocząć działanie w związku z naruszeniem zasady pomocniczości, Parlament powinien zwrócić szczególną uwagę na wszelkie przekazane przez ten komitet opinie, które sprzeciwiają się przyjęciu danego aktu ze względu na nieprzestrzeganie zasady pomocniczości.”

Artykuł 131 (poprawiony)

1. Na wniosek Przewodniczącego Konferencja Przewodniczących wyznacza członków delegacji na Konferencji Komisji do Spraw Europejskich i może udzielić im mandatu. Delegacji przewodniczy przewodniczący komisji odpowiedzialnej za instytucjonalne aspekty procesu integracji europejskiej.
2. Inni członkowie delegacji są wybierani zależnie od tematyki omawianej w czasie obrad Konferencji Komisji do Spraw Europejskich, a w ich składzie powinni znaleźć się w miarę możliwości przewodniczący i sprawozdawcy komisji odpowiedzialnych za te kwestie. Należycie uwzględnić ogólną równowagę sił politycznych w Parlamencie. Po każdym posiedzeniu delegacja składa sprawozdanie.

Uzasadnienie

Niniejsza poprawka służy przeniesieniu do Regulaminu treści rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień traktatu z Lizbony [P6_TA(2009)0388], opartej na sprawozdaniu A6-0133/2009 Komisji Spraw Konstytucyjnych (sprawozdawca: Elmar Brok). Opiera się ona na zamysle, zgodnie z którym Komisja Spraw Konstytucyjnych i wyspecjalizowane

komisje odpowiedzialne za kwestie ujęte w programie COSAC, powinny brać większy udział w przygotowaniu posiedzeń COSAC i być na nich liczniej reprezentowane.

Artykuł 132 (poprawiony)

Konferencja Przewodniczących wyznacza członków delegacji Parlamentu na każdą konferencję lub inne spotkanie, w którym uczestniczą przedstawiciele parlamentów i udziela jej mandatu zgodnie ze stosownymi rezolucjami Parlamentu. Delegacja wybiera swojego przewodniczącego oraz, w razie potrzeby, jednego lub kilku wiceprzewodniczących.

Uzasadnienie

O reprezentacji Parlamentu na zjeździe stanowi art. 74 a (nowy).

Artykuł 132 a (nowy)

Współpraca na poziomie komisji

1. Przewodniczący we współpracy z przewodniczącymi parlamentów krajowych podejmuje starania w celu ustanowienia ram (sieci - ang. *network*) współpracy komisji opowiadających sobie pod względem zakresu kompetencji.

W tych ramach komisje parlamentarne mogą niezależnie nawiązać wzajemne kontakty i współpracę. Jeżeli w parlamencie krajowym nie powołano komisji zajmującej się daną dziedziną, komisja przedmiotowo właściwa Parlamentu Europejskiego zwraca się bezpośrednio do przewodniczącego tego parlamentu krajowego.

2. Zgodnie z art. 132b komisje mogą podejmować działania w ramach finansowych środków budżetowych przeznaczonych na współpracę komisji z parlamentami krajowymi. Podział takich środków między komisje dokonuje się na mocy decyzji Konferencji Przewodniczących Komisji.

Artykuł 132 b (nowy)

Dialog przed- i postlegislacyjny

1. Komisja właściwa do określonej sprawy legislacyjnej może podjąć stosowne działania w celu uruchomienia pełnego dialogu z parlamentami krajowymi prowadzonego na poziomie komisji, dotyczącego wszelkich planowanych aktów prawnych Unii Europejskiej, począwszy od etapu programowania legislacyjnego do etapu wykonania przyjętego aktu prawnego.
2. Komisja przedmiotowo właściwa może podjąć między innymi decyzję o zorganizowaniu wideokonferencji, o indywidualnych kontaktach lub

posiedzeniach w jednym z miejsc pracy Parlamentu, lub wyjazdach służbowych do innych miejsc:

- na poziomie sprawozdawców,
- również z udziałem kontrsprawozdawców i/lub koordynatorów,
- lub komisji w pełnym składzie a przewodniczącymi komisji i sprawozdawcami z parlamentów krajowych,
- w odpowiedzi na wszelkie wnioski parlamentów krajowych o wsparcie w zakresie kontroli projektów legislacyjnych Unii Europejskiej.

Artykuł 132c
Przekazywanie dokumentów

Wszelkie dokumenty przekazywane oficjalnie Parlamentowi Europejskiemu przez parlamenty krajowe są odsyłane do komisji przedmiotowo właściwej, która rozpatruje kwestie stanowiące treść dokumentu. Dokumenty są tłumaczone na języki robocze koordynatorów komisji. Jeżeli komisja przedmiotowo właściwa uzna za stosowne zajęcie się tą sprawą, może podjąć decyzję o postępowaniu zgodnie z art. 132b.

4. Parlamenty narodowe a Parlament Europejski⁴

Rola parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa krajowego zostaje znacząco (nawet o ponad połowę – zdaniem prof. Jana Barcza) umniejszona w wyniku akcesji. Zwiększenie kontroli sprawowanej przez parlamenty nad procesem stanowienia prawa wspólnotowego mogłoby przeciwdziałać marginalizacji znaczenia władzy legislacyjnej w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich. Ponadto wpływ narodowych organów przedstawicielskich na decyzje podejmowane na płaszczyźnie UE jest ograniczony. Małe znaczenie dla kształtowania struktur unijnych odgrywają także istniejące od wielu lat formy współpracy między krajowymi legislatywami a Parlamentem Europejskim. Dopiero Traktat Lizboński, wyznaczając parlamentom narodowym ważne zadanie kontroli respektowania zasady subsydiarności w UE, zdecydowanie wzmocni ich rolę oraz zachęci do zacieśnienia współpracy z PE.

Obowiązująca w Unii Europejskiej zasada autonomii proceduralnej (art. 10 TWE) nie narzuca żadnych odgórnych rozwiązań włączenia parlamentów narodowych w procesy decyzyjne. Państwa samodzielnie decydują się na zagwarantowanie legislatywie funkcji europejskich poprzez zapisanie tych kompetencji w konstytucjach lub/i ustawach. Niezależnie od tego, do głównych zadań parlamentów narodowych należy implementacja prawa, wyrażenie zgody na rewizję traktatów założycielskich oraz przystąpienie nowych państw do Unii, nadzorowanie i kontrolowanie prac rządu w sprawach europejskich poprzez przyjmowanie sprawozdań z działalności egzekutywy w gremiach unijnych, opiniowanie kandydatów na stanowiska unijne oraz zatwierdzanie budżetu.

Kluczową kwestią wpływającą na poziom kontroli rządów przez parlamenty jest stopień ich poinformowania o sprawach unijnych oraz przedsięwzięciach podjętych przez krajową egzekutywę. Przeważnie parlamenty narodowe dysponują wąskim instrumentarium działań: mogą zgłosić niewiążące opinie, skierować zapytania poselskie do właściwego ministra lub poddać daną sprawę pod kontrolę pod kątem zgodności z konstytucją. Swoje funkcje europejskie parlamenty narodowe realizują poprzez specjalnie wyodrębnione komisje parlamentarne ds. UE. Komisja, w skład której wchodzi wyłaniani na początku kadencji eksperci z różnych frakcji parlamentarnych, działa w imieniu całej izby.

Zdecydowana dominacja władzy wykonawczej w polityce europejskiej większości państw członkowskich wyraża się poprzez bardzo ograniczone możliwości parlamentów do wprowadzenia zmian w stanowiskach rządu (wyjątkiem są szerokie kompetencje legislatywy w Austrii, Danii i RFN) oraz niewielki wpływ na ostateczny kształt projektów wspólnotowych aktów prawnych.

Niezależnie od uregulowań krajowych od lat 90-tych opracowywano na płaszczyźnie wspólnotowej mechanizmy udziału legislatyw krajowych w kształtowaniu polityki europejskiej państw członkowskich, jak i przy współtworzeniu prawa wspólnotowego. O ile przyjęte wraz z Traktatem z Maastricht Deklaracje nr 13 i 14 w sposób niewiążący zachęcały rządy państw członkowskich do ustanowienia reguł

⁴ Artykuł pani dr Justyny Miecznikowskiej przedstawiony na stronie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.

współpracy w sprawach europejskich, o tyle Protokół nr 9 stanowiący integralną część Traktatu Amsterdamskiego nałożył na Komisję Europejską obowiązek przysyłania określonych materiałów i projektów prawa wspólnotowego (dotyczącego I filaru) do legislatyw krajowych.

Od Traktatu Amsterdamskiego cykliczne spotkania między parlamentami narodowymi a PE zostały objęte regulacją traktatową. Zaprogramowanym celem współpracy miała być wymiana informacji, dokumentów i dobrych praktyk. Wcześniej, zanim Parlament Europejski był wybierany bezpośrednio przez obywateli (przed 1979 r.) w jego skład wchodził delegaci parlamentów narodowych. Wówczas w sposób naturalny legislatywy krajowe były zaangażowane w proces integracji, a i PE włączany był poprzez instytucję podwójnego mandatu eurodeputowanych w politykę wewnętrzną państw członkowskich.

Najbardziej znaną płaszczyzną sformalizowanej współpracy międzyparlamentarnej i komunikacji legislatyw z PE jest, obok istniejącej od 1963 r. Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, powołana w 1989 r. Konferencja Organów Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Państw Członkowskich i PE – COSAC (fr.). W spotkaniach COSAC, które odbywają się co pół roku w państwie sprawującym przewodnictwo w UE, uczestniczą reprezentanci komisji parlamentarnych ds. UE z 27 państw członkowskich oraz delegaci z PE. Konferencja może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe pod rozagę PE, Radzie UE i Komisji Europejskiej, jeśli uzna, że istnieje zagrożenie naruszenia zasady subsydiarności. Ustalenia COSAC nie są wiążące ani dla parlamentów narodowych ani dla instytucji unijnych. Fakt ten bardzo obniża rangę oraz znaczenie prac COSAC.

Najprawdopodobniej rola form współpracy organów przedstawicielskich będzie sukcesywnie wzrastać wraz z przypisaniem w Traktacie Lizbońskim parlamentom narodowym roli strażników przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wspólne stanowisko legislatyw krajowych, nastawionych niechętnie do projektu aktu wspólnotowego, oznaczać będzie konieczność ponownego rozpatrzenia wniosku legislacyjnego przez KE. Parlamente narodowe zostały wyposażone w prawo zaskarżenia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości projektu aktu prawnego naruszającego zasadę subsydiarności, a wprowadzony 8-tygodniowy mechanizm wczesnego ostrzegania wyznacza czas, w którym parlamente analizują inicjatywy Komisji Europejskiej. Zgłaszane zastrzeżenia będą musiały być uwzględniane przez instytucje unijne oraz rządy krajowe, ponieważ odrzucenie opinii legislatyw zostało w tym traktacie bardzo utrudnione.

Efektywność i przejrzystość działań ma gwarantować stale rozbudowywana Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w Sprawach UE (ang. *Interparliamentary EU Information Exchange*) – www.ipex.eu. Głównym zadaniem tej ogólnoeuropejskiej strony internetowej jest wymiana dokumentów i doświadczeń między parlamentami narodowymi w kontekście realizowanej demokratycznej kontroli zastosowania zasady subsydiarności na najwcześniejszym etapie procesu prawodawczego.

Wybory do Parlamentu Europejskiego odsunęły od bezpośredniego udziału w unijnym życiu politycznym deputowanych krajowych, co spowodowało potrzebę

wypracowania zinstytucjonalizowanych form współpracy międzyparlamentarnej. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że współpraca ta ma na celu zagwarantowanie krajowym parlamentom dostępu do informacji i prawa składania sugestii odnoszących się do procesu integracji w formie opinii i zaleceń. Parlamentarzyści krajowi mają możliwość bezpośredniego kontaktu z eurodeputowanymi nie tylko podczas prac wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych w państwach członkowskich, ale i w ramach sprawnie funkcjonującej współpracy i wymiany informacji pomiędzy parlamentami krajowymi oraz PE. Nowelizacje traktatowe (Traktat z Lizbony) przewidują dalszy wzrost tej współpracy, a także nadanie formy sankcjonowanej wnioskami z tej współpracy.

**Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska⁵**

⁵ Na podstawie sprawozdań PE, Regulaminu PE, artykułu na stronie Przedstawicielstwa KE w Polsce i materiałów na stronie Komisji Europejskiej.