



Bruksela, dnia 10 maja 2012 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 33/2012

Sprawozdanie ze spotkania stałych przedstawicieli parlamentów narodowych z panią Juaną Lahousse-Juares - dyrektorką generalną odpowiedzialną w Parlamencie Europejskim za strategię komunikacji

Bruksela, 29 marca 2012 r.

- **Wprowadzenie**

Pani **Christine Verger**, szefowa dyrekcji odpowiadającej za stosunki z parlamentami narodowymi, otworzyła dyskusję przedstawiając panią **Juanę Lahousse-Juares** - dyrektorką generalną DG ds. komunikacji i wyjaśniając, że to konkretne spotkanie zostało zaplanowane w ramach lepszego zapoznania się przedstawicieli parlamentów narodowych z dyrektorami generalnymi w Parlamencie Europejskim. Przypomniała o wcześniejszym spotkaniu z panem R. Ribeira (Dyrektor Generalny ds. Polityk Wewnętrznych) i zapowiadając przyszłe spotkanie z panem Marco Aguiriano (Dyrektor Generalny ds. Polityk Zewnętrznych) i z dwoma wiceprzewodniczącymi Parlamentu Europejskiego (Pan Martinez-Martinez i Pan Karas) odpowiedzialnymi za stosunki z parlamentami narodowymi.

- **Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji - informacje podstawowe**

Dyrekcja generalna Parlamentu Europejskiego ds. komunikacji czuwa nad właściwym obiegiem informacji kierowanych do obywateli, mediów oraz liderów opinii publicznej.

W celu stałego informowania obywateli o funkcjonowaniu i działalności Parlamentu Europejskiego, Parlament Europejski otworzył biura informacyjne w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Biuro informacyjne jest rzeczywistym pośrednikiem Parlamentu Europejskiego pomiędzy nim a obywatelami w danym państwie członkowskim.

Zadaniem dyrekcji generalnej ds. komunikacji jest wdrażanie wszystkich możliwych środków i metod działania oraz wykorzystywanie wszystkich kanałów informacyjnych, które umożliwią promocję Parlamentu Europejskiego wśród zróżnicowanych odbiorców.

Do jej głównych zadań należy:

- zapewnienie, by rola, funkcjonowanie i stanowiska Parlamentu Europejskiego były znane różnym mediom, szerokim masom odbiorców oraz środowiskom opiniotwórczym (stowarzyszenia, spółki cywilne, lokalni radni).
- zapewnienie obsługi bibliotecznej i dokumentacyjnej posłom, komisjom i innym organom Parlamentu Europejskiego w ramach ich pracy parlamentarnej.

- **Dyskusja**



Zdjęcie: Parlament Europejski

Pani **Lahousse-Juares** podkreśliła, że spotkanie zostało zorganizowane w sali posiedzeń pojedynczych i że to ma symboliczne znaczenie biorąc pod uwagę fakt, że w takim układzie miejsc na sali nie ma "oczywistego" prezydium i każdy jest w nim równorzędnym partnerem.

Pani **Lahousse-Juares** krótko omówiła podstawowe zadania i strukturę organizacyjną

dyrekcji, podkreślając horyzontalny charakter jej działalności i podstawowy cel, jakim jest ogólnie rzecz ujmując lepsza komunikacja idei Europy wśród obywateli.

Eurowybory 2014

Pani dyrektor podkreśliła, że od chwili obecnej wszystkie działania dyrekcji będą się koncentrować przede wszystkim na eurowyborach w 2014 r. Za swój cel pani Lahousse-Juares uważa, by do 2014 roku możliwie jak największa liczba obywateli europejskich była poinformowana, w najlepszy możliwy sposób, czym jest Europa, w jaki sposób funkcjonuje, co reprezentuje, itp. Celem jest dotarcie Parlamentu Europejskiego do zwykłych obywateli europejskich. Wspomniała, że PE utrzymuje stałą i dobrą współpracę z krajowymi attache prasowymi. Omówiła również rolę 27 krajowych biur informacyjnych Parlamentu Europejskiego we wszystkich państwach członkowskich oraz 6 głównych regionalnych oddziałów we Francji, Wielkiej Brytanii, we Włoszech, w Polsce i w Niemczech, które również aktywnie przyczyniają się do wymiany informacji między PE i obywatelami. Mimo podejmowania tych ww. działań, pani dyrektor podkreśliła, że jest zdania, iż są one niewystarczające, ponieważ to, co jest obecnie najbardziej potrzebne, to zmiana zarówno języka, jak i sposobu komunikacji z obywatelami europejskimi

Zmiana sposobu komunikacji - przejście od "nudy" do "akcji" dzięki partnerom komunikacyjnym

Pani dyrektor wspomniała, że obecnie Parlament Europejski jest prezentowany w mediach, jako izba skłonna do kompromisów. Pani Lahousse i jej zespół uważają, że jest to po prostu nudne i mało atrakcyjne dla odbiorców i dlatego konieczna jest zmiana wizerunku Parlamentu Europejskiego poprzez „dodanie elementów akcji i teatru”. Przyznała, że jest to oczywiście bardzo trudne zadanie, ponieważ wprowadzanie elementu zaskoczenia i akcji jest prawie niemożliwe, z uwagi na przewidywalność działań Parlamentu Europejskiego. W PE (podobnie, jak w parlamentach narodowych) mamy do czynienia z wszelkimi rodzajami ustaleniami politycznymi, przyjętymi regułami i praktykami, dotyczącymi m.in. zapewnienia równowagi między grupami politycznymi - w zależności od ich wielkości należą im się określone stanowiska, np. przewodniczenie komisjom parlamentarnym. Podobnie jest z wyborami przewodniczącego PE, których wynik jest w zasadzie z góry określony z uwagi na wcześniejsze ustalenia między największymi ugrupowaniami politycznymi. Z drugiej jednak strony pani dyrektor przyznała, że należy wspierać bardziej żywą debatę, na wielu poziomach, również z udziałem parlamentów narodowych.

Zwróciła się wobec tego o pomoc do parlamentów narodowych we wzbogacaniu debaty publicznej i europejskiego dialogu na tematy, którymi parlamenty są zainteresowane, które budzą ich wątpliwości lub są źródłem niepokoju - w sposób otwarty i konstruktywny

Pytania i odpowiedzi

Podczas sesji poświęconej na zadawanie pytań, przedstawiciele parlamentów narodowych pytali się o następujące kwestie:

- w jaki sposób pani dyrektor postrzega współpracę z parlamentami narodowymi w obszarze komunikacji i informacji;
- jaki jest cel i funkcja sześciu regionalnych oddziałów, o których wspominała w swojej wypowiedzi;
- jaka jest rola wiceprzewodniczących Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnych za politykę informacyjną i biur informacyjnych PE w państwach członkowskich;
- w jaki sposób PE komunikuje się z obywatelami i z parlamentarzystami w Belgii, jak również z obywatelami z państw odleglejszych - z Europy Centralnej i Wschodniej;
- w jaki sposób jest postrzegany od strony komunikowania się z obywatelami, fakt, że eurowybory będą się odbywały w okresie prezydencji greckiej - kraju najbardziej dotkniętego przez kryzys.

Pani **Lahousse-Juares** powiedziała, że obecnie w Parlamencie Europejskim ma miejsce dyskusja o zorganizowaniu takiej struktury organizacyjnej dotyczącej komunikacji, w skład której weszliby rzecznicy każdego państwa członkowskiego. Jednak ich obawy dotyczą przede wszystkim możliwości wystąpienia konfliktu kompetencyjnego między zainteresowanymi stronami.

W opinii pani dyrektor ważne jest jednak, by Parlament Europejski miał możliwość wniesienia własnego wkładu w przebieg debaty w państwach członkowskich na temat konkretnej propozycji europejskiej i tego, w jaki sposób jest ona przedstawiana przez media i przekazywana opinii publicznej również na poziomie krajowym. Z drugiej strony ważne jest również podejmowanie działań niejako w przeciwnym kierunku - a mianowicie w celu nadania debacie krajowej, ważnej dla obywateli danego państwa, wymiaru europejskiego i zainteresowania nią szerszej publiczności europejskiej. Dodała również, że obecnie rozważa się w Parlamencie Europejskim

przygotowywanie bardziej politycznych raportów i briefingów z udziałem różnych zainteresowanych stron.

Odnosząc się do pytania o oddziały regionalne (*w Polsce taki oddział jest we Wrocławiu*) wyjaśniła, że są to również biura informacyjne PE, które zostały założone w większych państwach członkowskich. Ich podstawowym zadaniem jest podkreślenie zarówno politycznego, jak i regionalnego wymiaru Unii Europejskiej, zważywszy na fakt, że nie mieszczą się w stolicach państw członkowskich.

Na stronie Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego we Wrocławiu możemy przeczytać, że jego zadaniem jest upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej, a w szczególności o działaniach Parlamentu Europejskiego, organizowanie konferencji, seminariów i lekcji o Unii Europejskiej.

„Dzięki tej placówce Parlament Europejski będzie jeszcze bliżej obywateli. Naszą rolą będzie m.in. utrzymywanie kontaktów z dziennikarzami, środowiskami akademickimi, ekspertami, organizacjami pozarządowymi i grupami zainteresowanymi pracami PE” - mówił Łukasz Kempa, dyrektor Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego we Wrocławiu.

W kwestii wiceprzewodniczących Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnych za komunikację, pani dyrektor wyjaśniła, że zarówno pan **Othmar Karas** (Austria), jak i pani **Anni Podimata** (Grecja) są świadomi znaczenia roli, którą odgrywają przede wszystkim w okresie przedwyborczym, starając się nakłaniać do dialogu społecznego z obywatelami a także aktywnie wspierać współpracę Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich.

Odnosząc się do pytania dotyczącego Belgii przyznała, że jest to kraj, który w oczywisty sposób jest traktowany w sposób szczególny przez PE, z uwagi na funkcjonowanie w nim najważniejszych instytucji europejskich. Przyznała, że jest świadoma, iż mimo tego, że Belgia gości w swoim kraju Parlament Europejski, ma w stosunku do niego sprzeczne uczucia.

W kwestii komunikowania się PE z krajami bardziej odległymi - tj. z Europy Centralnej i Wschodniej, pani dyrektor przyznała, że zmniejszanie tego dystansu i przybliżanie im Parlamentu Europejskiego jest zadaniem trudnym i wymagającym wiele wysiłku.

Odnosząc się do przyszłej prezydencji greckiej przypadającej na okres eurowyborów, pani dyrektor podkreśliła, że obecnie Europa przechodzi przez bardzo trudny okres, lecz wyraziła nadzieję, że zwycięży solidarność.

- **Podstawowe zadania biura informacyjnego PE w Polsce**

- informuje o Unii Europejskiej, a w szczególności o Parlamencie Europejskim i jego działaniach, debatach, decyzjach, w tym o inicjatywach polskich europosłów i zajmowanych przez nich stanowiskach;
- uczestniczy w inspirowaniu debaty o integracji europejskiej w Polsce, organizując i wspierając konkursy, konferencje, seminaria, lekcje o UE w całej Polsce;
- pomaga mediom w informowaniu o UE i Parlamencie Europejskim, zachęca do produkcji programów radiowych i telewizyjnych czy wkładek tematycznych; zaprasza dziennikarzy na sesje PE w Strasburgu czy Brukseli i na seminaria poświęcone konkretnym problemom omawianym przez PE;
- utrzymuje kontakty z innymi środowiskami opiniotwórczymi, w tym akademickimi, eksperckimi, pomagając im w uzyskiwaniu informacji i dokumentów PE i w debatach na tematy unijne;
- współpracuje w powyższych działaniach z Sejmem i Senatem oraz innymi władzami polskimi na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, a także z przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce;
- wspiera logistycznie oficjalne delegacje Parlamentu Europejskiego przebywające w Polsce i w miarę możliwości również polskich europosłów w kraju, zwłaszcza tych, którzy nie mają biur poselskich w Warszawie;
- informuje Parlament Europejski o sytuacji w Polsce, m.in. poprzez przygotowanie codziennych przeglądów polskiej prasy.

- **Inne kwestie**

Na koniec pani dyrektor **Christine Verger** poinformowała stałych przedstawicieli parlamentów narodowych, że jej dykcja podjęła inicjatywę sporządzenia sprawozdań na temat tego, w jaki sposób różne polityki i propozycje legislacyjne są

omawiane i rozpatrywane w parlamentach narodowych. Na początek prawdopodobnie dyrekcja zajmie się kwestią reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Planują poinformować przedstawicieli w najbliższym czasie, w jaki sposób postrzegają tę inicjatywę oraz prześlą orientacyjny kwestionariusz, dotyczący informacji, które chcą zebrać w celu przygotowania sprawozdania. W opinii pani dyrektor takie sprawozdania mogą okazać się użyteczne zarówno dla posłów do PE, jak i parlamentarzystów krajowych.

Odpowiadając na pytanie dotyczące przyszłości grupy pilotażowej ds. stosunków z parlamentami narodowymi, pani Verger powiedziała, że „pewien gabinet”¹ zainicjował dyskusję na temat jej likwidacji. Według pani Verger grupa pilotażowa powstała w celu zapewnienia zrównoważonej reprezentacji w relacjach z parlamentami narodowymi zarówno grup politycznych, jak i komisji i w związku z faktem, że wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, odpowiedzialni za stosunki z parlamentami narodowymi, pochodzili głównie z ugrupowania S & D a ugrupowanie EPP nie było odpowiednio reprezentowane. Obecnie jest dwóch wiceprzewodniczących, reprezentujących dwa największe ugrupowania polityczne, tj. EPP i S & D i z tego względu niektóre osoby w PE są przekonane, że nie ma potrzeby dalszego istnienia grupy pilotażowej. Jednakże dotychczas nie powstały konkretne propozycje, co do przyszłości grupy pilotażowej.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska

• **Załącznik:**

Sprawozdanie w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w kontekście postanowień Traktatu lizbońskiego 2010/2011.

¹ Odnosiła się do gabinetu Sekretarza Generalnego Klaus Welle.



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΩΠΕΟ ΕΥΡΩΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ
ΕΥΡΩΠΑΪΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPEEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLIAMENTS
EUROPOS PARLIAMANTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVRÓPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPA PARLAMENTET



***Sprawozdanie w sprawie stosunków
pomiędzy Parlamentem Europejskim a
parlamentami narodowymi w kontekście
postanowień traktatu lizbońskiego***

2010 – 2011

Przedmowa

W następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony Konferencja Przewodniczących powołała grupę pilotażową ds. stosunków z parlamentami narodowymi, przydzielając jej zadanie opracowania „pragmatycznych zaleceń na temat tego, jak można najlepiej przygotować Parlament Europejski do przyszłych kontaktów z parlamentami państw członkowskich zgodnie z Traktatem z Lizbony”.

W dniu 21 października 2010 r. Konferencja Przewodniczących przyjęła zalecenia grupy pilotażowej. W zaleceniach tych grupa pilotażowa wyraziła zamiar „przygotowania sprawozdania rocznego w sprawie działalności Parlamentu Europejskiego w związku ze współpracą międzyparlamentarną i przedłożenia go tytułem informacji Konferencji Przewodniczących i wszystkim posłom do Parlamentu Europejskiego”.

W tym pierwszym sprawozdaniu naświetlono główne formy współpracy międzyparlamentarnej pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, tak jak to przedstawiono w Traktacie z Lizbony. W niniejszym dokumencie grupa pilotażowa pragnie przedstawić informacje na temat obecnego stanu stosunków międzyparlamentarnych, omówić główne wyzwania w związku z dalszym rozwojem tych stosunków i zaprezentować szereg refleksji na temat perspektyw na przyszłość.

Spis treści

1. Wstęp
2. Tradycyjne formy współpracy międzyparlamentarnej
 - 2.1. Zinstytucjonalizowane formy współpracy
 - a) COSAC
 - b) Konferencja przewodniczących parlamentów państw członkowskich UE
 - 2.2. Wspólne posiedzenia z parlamentem państwa sprawującego **prezydencję w Radzie Unii Europejskiej**
 - a) Wspólne posiedzenia komisji
 - b) Wspólne posiedzenia parlamentarne
 - 2.3. Międzyparlamentarne posiedzenia komisji
 - 2.4. Dwustronne posiedzenia między PE i parlamentami narodowymi
3. Współpraca administracyjna, współpraca dodatkowa oraz narzędzia współpracy
 - 3.1. IPEX
 - 3.2. ECPRD
 - 3.3. Przedstawiciele administracji parlamentów narodowych
 - 3.4. Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi
4. Nowe przepisy prawne dla parlamentów narodowych: Protokół nr 2
5. Perspektywy: w stronę przyszłych form współpracy międzyparlamentarnej
 - 5.1. Pogłębiony dialog na szczeblu komisji
 - 5.2. Dalsze wyzwania
6. Wnioski

1. Wstęp

Traktat z Lizbony jako pierwszy przyznał formalną rolę parlamentom narodowym w zapewnianiu „prawidłowego funkcjonowania Unii”¹. Rola ta, która obejmuje szereg dziedzin, pociąga za sobą uprawnienia i nakłada pewne obowiązki. Wymaga ona również współpracy z instytucjami UE w ogóle, a w szczególności z Parlamentem Europejskim na odpowiednim poziomie i w odpowiedniej formie, tak aby cele wyznaczone przez traktat mogły zostać zrealizowane.

W związku z powyższym Parlament Europejski (PE) podjął działania w kierunku promowania konstruktywnych stosunków z parlamentami narodowymi (PN), które uwzględniają rolę tych ostatnich w świetle nowego traktatu. Parlament Europejski dokonał w związku z tym przeglądu i wprowadził zmiany do swojego Regulaminu oraz określił procedury administracyjne w celu prawidłowego wdrożenia postanowień Protokołu nr 2 załączonego do Traktatu z Lizbony, dotyczącego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto w 2009 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych PE (AFCO) opracowała sprawozdanie z własnej inicjatywy, które zajęło się szczegółowo rozwojem stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony (zwane zwyczajowo „sprawozdaniem Broka” od nazwiska sprawozdawcy)². W wyniku tego sprawozdania na posiedzeniu plenarnym w dniu 7 maja 2009 r. przyjęto rezolucję nieustawodawczą, która obejmuje szereg propozycji dalszej poprawy stosunków międzyparlamentarnych zgodnie z nowym traktatem³.

Dodatkowo Konferencja Przewodniczących powołała grupę pilotażową ds. stosunków z parlamentami narodowymi (zwaną dalej „grupą pilotażową”) powierzając jej rozwiązanie kwestii, „jak można najlepiej przygotować Parlament Europejski do przyszłych kontaktów z parlamentami państw członkowskich zgodnie z Traktatem z Lizbony”⁴. Zalecenia grupy zostały pozytywnie przyjęte przez Konferencję Przewodniczących w październiku 2010 r. Ostatnio Konferencja Przewodniczących Komisji przeanalizowała wyniki wewnętrznego sondażu przeprowadzonego wśród poszczególnych komisji PE na temat szeregu zagadnień związanych ze stosunkami międzyparlamentarnymi⁵. Wyniki tego badania zostały uwzględnione w niniejszym sprawozdaniu.

Dzięki tym mechanizmom w ostatnich latach stosunki pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi znacznie się poprawiły⁶. Objawia się to w

¹ Art. 12 TUE.

² Parlament Europejski: Sprawozdanie w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień traktatu z Lizbony, sprawozdawca: Elmar Brok, **A6-0133/2009**.

³ Parlament Europejski: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień traktatu z Lizbony (2008/2120(INI), P6_TA(2009)0388). Odniesienia do rezolucji Parlamentu Europejskiego w całym tekście odnoszą się do tej rezolucji.

⁴ Patrz decyzja Konferencji Przewodniczących z dnia 17 grudnia 2009 r.

⁵ PE 453.460rev2, 29 listopada 2011 r.

⁶ Por. Parlament Europejski, powyżej, przypis 2, ust. 2.

wielu aspektach stosunków międzyparlamentarnych. Niemniej niejedno można wciąż poprawić⁷. W szczególności należy usprawnić kanały komunikacji i wymianę informacji, rozwijając jednocześnie nowe formy współpracy na etapie poprzedzającym działania ustawodawcze, jak i na etapie następującym po nich⁸. Formy współpracy powinny być elastyczne, pozbawione cech biurokracji i zgodne z zasadami większej skuteczności oraz demokratyzacji parlamentarnej⁹. Należy dołożyć starań, aby znaleźć „właściwe osoby do dyskusji nad *właściwym zagadnieniem we właściwym czasie*”¹⁰. W tym zakresie pomocne może się okazać rozwinięcie mniejszych sieci obejmujących przewodniczących komisji lub sprawozdawców z danej tematyki¹¹. Należy unikać powielania pracy i ograniczyć ryzyko zaburzenia rytmu pracy PE oraz PN¹². W sprawozdaniu Broka stwierdza się w końcu:

Stosunki muszą przynieść konkretne efekty w postaci współpracy, która będzie bardziej uporządkowana, choć niekoniecznie bardziej sformalizowana... współpraca międzyparlamentarna nie może spowodować mieszania się do praw parlamentów w zakresie ich uprawnień decyzyjnych. Każda forma współpracy międzyparlamentarnej musi mieć odpowiedni dla siebie charakter doradczy, nie może zawierać żadnych decyzji w odniesieniu do bieżących procesów decyzyjnych Unii i musi charakteryzować się wzajemnym uznawaniem parlamentów i parlamentarzystów jako odzwierciedlenia społeczeństwa¹³.

Mając to na uwadze, niniejsze sprawozdanie omawia pewne kluczowe osiągnięcia w zakresie głównych form współpracy międzyparlamentarnej w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony w okresie 2010-2011, starając się w szczególności określić główne tendencje w tym obszarze przy uwzględnieniu celów wyznaczonych przez Parlament w dziedzinie stosunków międzyparlamentarnych. W podsumowaniu przedstawiono pewne zagadnienia do przemyślenia dotyczące możliwych kierunków rozwoju współpracy międzyparlamentarnej w nadchodzących latach.

2. Tradycyjne formy współpracy międzyparlamentarnej

Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony istniały różne struktury współpracy międzyparlamentarnej. Aby struktury były zdolne zapewnić wkład w radzenie sobie z głównymi wyzwaniami stojącymi obecnie przed Unią i jej państwami członkowskimi, potrzebna jest zdolność do skutecznego działania i do odnowy. Wymagana jest również zdolność do uznania i poszanowania autonomii oraz indywidualnej roli każdej ze stron, a także możliwość rozwoju konstruktywnej współpracy we wspólnym interesie. W sekcji tej omawia się dwie zinstytucjonalizowane formy współpracy międzyparlamentarnej – COSAC i konferencję przewodniczących państw członkowskich UE – jak również trzy główne formuły posiedzeń międzyparlamentarnych: wspólne posiedzenia parlamentarne (WPP), wspólne posiedzenia komisji (WPK) oraz międzyparlamentarne posiedzenia komisji (MPK).

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, ust. 3.

⁹ *Ibid.*, punkt H preambuły.

¹⁰ Grupa pilotażowa ds. stosunków z parlamentami narodowymi: Zalecenia dla Konferencji Przewodniczących, wprowadzenie.

¹¹ *Ibid.*, i pkt 2. Patrz również Parlament Europejski, przypis 3, ust. 7 i 10.

¹² Powyżej, przypis 10, ust. 1.

¹³ Powyżej, przypis 2, uzasadnienie.

Posiedzenia te są otwarte dla wszystkich PN, a ich gospodarzem jest Parlament Europejski. Na końcu tej części dokumentu omówione zostały spotkania dwustronne.

2.1 Zinstytucjonalizowane formy współpracy

a) COSAC

COSAC (formalnie Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej)¹⁴ stanowi jedną z kluczowych struktur współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej¹⁵. Skupia ona delegacje komisji do spraw europejskich w parlamentach narodowych państw członkowskich i krajów kandydujących¹⁶ oraz przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. COSAC powołano w maju 1989 r. na posiedzeniu przewodniczących parlamentów państw UE w Madrycie. Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej uznaje COSAC w sposób formalny¹⁷.

COSAC spotyka się dwa razy w czasie każdej prezydencji UE, najpierw na *posiedzeniu przewodniczących COSAC*¹⁸, a następnie na posiedzeniu plenarnym¹⁹. W wypełnianiu zadań pomaga stały sekretariat (którego Parlament Europejski jest stałym członkiem). Konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, mimo iż uwagi przedłożone przez konferencję nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesadzają o ich stanowisku²⁰.

W ostatnich latach w ramach COSAC zajmowano się głównie rolą parlamentów narodowych w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony oraz omawiano ważne zagadnienia i zapewniano wkład w takich kwestiach, jak strategię regionalne Unii, kryzys gospodarczy i monetarny, strategia UE-2020 oraz porozumienia ramowe pomiędzy instytucjami UE. W przeszłości COSAC przeprowadziła również szereg kontroli zgodności z zasadą pomocniczości w przypadku niektórych proponowanych środków UE. Ostatnio zauważyć można wyraźną tendencję do zajmowania się raczej horyzontalnymi obszarami polityki UE niż kwestiami pomocniczości, sprawami

¹⁴ Patrz art. 10 Protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony.

¹⁵ Patrz Wytyczne dotyczące współpracy międzyparlamentarnej w UE, przyjęte 21 czerwca 2008 r. przez konferencję przewodniczących parlamentów państw UE w Lizbonie.

¹⁶ Zgodnie z art. 3.2 Regulaminu COSAC parlamenty krajów kandydujących są zapraszane na posiedzenia COSAC w roli obserwatorów.

¹⁷ Art. 10 Protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony. COSAC to jedyna forma współpracy międzyparlamentarnej wyraźnie wymieniona w traktatach.

¹⁸ W posiedzeniu tym udział biorą przewodniczący komisji spraw europejskich w parlamentach narodowych i przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, a celem posiedzenia jest przygotowanie posiedzenia plenarnego COSAC.

¹⁹ W posiedzeniu tym udział biorą różne delegacje, z których każda składa się z sześciu członków. Parlament Europejski na posiedzeniu COSAC jest reprezentowany przez jednego z wiceprzewodniczących, odpowiedzialnego za stosunki z parlamentami narodowymi, oraz przewodniczącego Komisji Spraw Konstytucyjnych, którzy współprzewodniczą delegacji PE, a także z czterech posłów wybranych w zależności od omawianych zagadnień w oparciu o rotacyjny system d'Hondta z zachowaniem ogólnej równowagi politycznej PE.

²⁰ Art. 10 Protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony.

technicznymi czy proceduralnymi. Być może z tego właśnie powodu na kilku ostatnich posiedzeniach COSAC zarysowały się różnice pomiędzy PE i PN, w szczególności w odniesieniu do debat nad poprawkami do Regulaminu COSAC i propozycji dotyczących przyszłych wieloletnich ram finansowych²¹.

Grupa pilotażowa pragnie przypomnieć, że w swojej rezolucji w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi w kontekście postanowień nowego traktatu Parlament Europejski wyraził życzenie, aby COSAC zachowała przede wszystkim charakter forum wymiany informacji i debaty w zakresie ogólnych zagadnień politycznych oraz najlepszych praktyk w odniesieniu do nadzoru nad rządami państw²². Grupa pilotażowa zauważa ponadto, że Parlament Europejski pozostaje zaangażowany w dalszy konstruktywny udział w COSAC, który obejmuje również zapewnianie wsparcia technicznego dla sekretariatu²³. Grupa pozytywnie ocenia aktywne zaangażowanie Parlamentu w ustalanie porządku posiedzeń COSAC oraz w dwuletnie sprawozdania przyjmowane przez konferencję.

b) Konferencja przewodniczących parlamentów państw członkowskich UE

Konferencja przewodniczących parlamentów UE (oficjalnie zwana Konferencją przewodniczących parlamentów państw członkowskich UE) skupia przewodniczących parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Stanowi ona forum wymiany opinii, informacji i doświadczeń na tematy związane z rolą parlamentów i organizacją działalności parlamentarnej, jak również promowania działań badawczych i wspólnych działań²⁴. Konferencja nadzoruje także koordynację działalności międzyparlamentarnej w UE i w tym celu wydała już szereg wytycznych²⁵.

Od czasu powołania konferencji jej cele i zadania zmieniły się oraz rozwinęły i obecnie są określone w formie wytycznych zmienionych ostatnio w maju 2010 r. w Sztokholmie. Zmienił się również zakres kwestii omawianych przez konferencję. W okresie przed ratyfikacją Traktatu z Lizbony sam traktat był głównym punktem obrad. Ostatnio konferencja zajmowała się innymi ważnymi zagadnieniami, w tym ustanowieniem mechanizmu kontroli na rzecz unijnej WPZiB/WPBiO oraz współpracą w obszarze koordynacji gospodarczej i podatkowej (proces znany jako „europejski semestr”). Te dwie kwestie zostaną omówione bardziej szczegółowo w ostatniej części niniejszego sprawozdania.

²¹ Patrz posiedzenia COSAC w Budapeszcie w dniach 29-31 maja 2011 r. i w Warszawie w dniach 2-4 października 2011 r.

²² Parlament Europejski, przypis 3, ust. 21.

²³ Parlament Europejski, przypis 3, ust. 22.

²⁴ Należy dodać, że przed konferencją przewodniczących parlamentów UE odbywa się spotkanie sekretarzy generalnych parlamentów państw członkowskich UE (na dwa lub trzy miesiące przed corocznym posiedzeniem), na którym przygotowuje się porządek posiedzenia przewodniczących. Sekretarze generalni określają również szereg praktycznych kwestii wynikających ze współpracy międzyparlamentarnej (zwłaszcza IPEX).

²⁵ Patrz Wytyczne dotyczące współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej przyjęte w Lizbonie w czerwcu 2008 r.

Kolejnym zagadnieniem omawianym niedawno przez konferencję była parlamentarna kontrola Europolu, kwestia wyraźnie wymieniona w art. 88 TFUE. Na posiedzeniu konferencji przewodniczących parlamentów UE w Sztokholmie w 2010 r., a ostatnio na posiedzeniu w Brukseli w 2011 r. przewodniczący parlamentów zgodzili się co do konieczności kontroli Europolu, która „powinna być zrealizowana przez organ międzyparlamentarny, w ramach którego przedstawiciele parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego będą się spotykali regularnie”²⁶. W celu ograniczenia kosztów zaproponowano, by Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE organizowała regularnie posiedzenia poświęcone Europolowi z udziałem odpowiednich komisji PN. Grupa pilotażowa pozytywnie odniosła się do faktu, że w odpowiedzi na konkluzje przewodniczących parlamentów komisja LIBE zorganizowała jak dotychczas dwa doroczne posiedzenia międzyparlamentarne na ten temat i planuje zorganizować kolejne posiedzenie w przyszłym roku.

Grupa pilotażowa zauważa, że ogólnie konferencja przewodniczących parlamentów UE przyczyniła się do rozwoju innowacyjnych ram w odniesieniu do szeregu zagadnień i pozostaje pożytecznym forum politycznym. Konferencja przewodniczących parlamentów UE umożliwia również uczestnikom organizowanie pożytecznych nieformalnych sesji poświęconych drażliwym tematom, takim jak wpływ kryzysu finansowego na budżety parlamentów. Z drugiej strony różnice w mandatach poszczególnych przewodniczących parlamentów mogą ograniczać zdolność konferencji do podejmowania formalnych decyzji politycznych.

2.2 Wspólne posiedzenia z parlamentem państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii Europejskiej

Wspólne posiedzenia komisji oraz wspólne posiedzenia parlamentarne są organizowane razem przez Parlament Europejski i parlament państwa członkowskiego sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Opierają się na zasadzie partnerstwa, a ich celem jest – między innymi – nadanie widoczności współorganizującemu parlamentowi narodowemu. Przewodniczą im wspólnie, odpowiednio, przewodniczący PE i przewodniczący współorganizującego PN (w przypadku WPP) oraz przewodniczący odpowiednich komisji PE i komisji danego PN (w przypadku WPK). Termin „wspólne” oznacza również, że wybór tematyki, mówców, porządku dziennego, dokumentów, narzędzi audiowizualnych i medialnych został omówiony i zaakceptowany zarówno przez PE, jak i współorganizujący PN.

a) Wspólne posiedzenia komisji

Wspólne posiedzenia komisji (WPK) skupiają posłów oraz posłów do PE z odpowiadających sobie komisji w celu przedyskutowania kwestii leżących w interesie obu stron²⁷. Niedawne WPK zajmowały się dostawami energii, jednolitym rynkiem, edukacją i kulturą, przyszłością europejskiego rolnictwa i współpracą na rzecz rozwoju.

²⁶ Konkluzje prezydencji przyjęte na konferencji przewodniczących parlamentów Unii Europejskiej w dniach 4 i 5 kwietnia 2005 r. w Brukseli, ust. 12.

²⁷ Każdy z PN może wysłać do czterech posłów, a liczebność delegacji PE zależy od liczby posłów wchodzących w skład danej komisji; w posiedzeniach brać udział mogą wszyscy członkowie komisji organizującej posiedzenie.

Ze względu na potrzebę koordynacji przygotowań do takich posiedzeń grupa pilotażowa zaleciła, aby w każdym półroczu organizować zasadniczo nie więcej niż dwa WPK. W rzeczywistości w latach 2010-2011 zorganizowano jedynie dwa WPK w porównaniu z okresem 2008-2009, kiedy to odbyły się cztery posiedzenia. Jeżeli chodzi o ich przedmiot, wewnętrzny sondaż przeprowadzony wśród komisji PE wykazał, iż WPK pozwalają na wymianę poglądów na szeroką skalę i na wczesnym etapie, jednak zgłaszane są pewne zastrzeżenia dotyczące tego, że ponieważ te posiedzenia muszą być zaplanowane i zorganizowane z dużym wyprzedzeniem, ich skuteczny wkład w codzienną pracę PE może być czasami ograniczony. Zdarza się, że posiedzenia te nie przynoszą wymiernych wyników. W związku z tym grupa pilotażowa proponuje, aby zastanowić się nad WPK, mając na uwadze chęć utrzymania tradycji spotkań organizowanych wspólnie z parlamentem państwa członkowskiego sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej.

b) Wspólne posiedzenia parlamentarne

Wspólne posiedzenia parlamentarne (WPP) wprowadzono w 2005 r. w ramach „okresu refleksji nad UE”. Ich celem było zapewnienie forum dialogu parlamentarnego w celu wyprowadzenia Unii Europejskiej z impasu, w którym znalazła się po odrzuceniu projektu Konstytucji dla Europy²⁸. Od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w ramach WPP zaczęto koncentrować się na zagadnieniach szczegółowych, takich jak bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska, gospodarka i zrównoważony rozwój. Warto przypomnieć, że z względów organizacyjnych, że grupa pilotażowa zaleciła, aby w półroczu nie odbywało się więcej niż jedno WPP.

Grupa pilotażowa zauważyła, że w następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony WPP straciły niejako swoją początkową rację bytu. Ponadto spadek uczestnictwa w tych posiedzeniach, zwłaszcza ze strony posłów do PE, może być sygnałem coraz mniejszego znaczenia, jakie posłowie nadają tym posiedzeniom. Kwestia ta również wiąże się ze zdolnością WPP do osiągnięcia konkretnych rezultatów. Wybór zagadnień i formuła tych posiedzeń w przyszłości mają zatem podstawowe znaczenie. Innymi słowy, rozważając przyszłą organizację WPP, należy koniecznie zapewnić zgodność z bieżącymi priorytetami na poziomie zarówno UE, jak i krajowym, a także przedstawić program, mówców i inne warunki (debaty plenarne, warsztaty itd.), które mogą przyciągnąć uczestników, stanowić wkład w owocne dyskusje i pomóc w osiągnięciu wymiernych rezultatów. Ważne jest również zapewnienie posłom do PE i posłom do PN odpowiedniego czasu na spotkanie się w ramach swoich środowisk politycznych, w szczególności przed posiedzeniem. Jak zauważyła grupa pilotażowa w zaleceniach z października 2010 r., „posiedzenia pokrewnych formacji politycznych powinny być uważane za integralną część wspólnych posiedzeń parlamentarnych”. Należy to zatem

²⁸ W latach 2005-2008 większość WPP skupiała się na zagadnieniach związanych z rozwojem Unii Europejskiej: cztery WPP poświęcono strategii lizbońskiej, a kolejne cztery różnym zagadnieniom dotyczącym przyszłości Europy. Delegacja PE na WPP składa się z maksymalnie 60 posłów do PE. Członków delegacji, którzy biorą udział w posiedzeniu, wyznaczają grupy polityczne (na podstawie systemu d'Hondta). Każdy z PN może wysłać maksymalnie sześciu posłów. Debata podczas WPP odbywa się przy zachowaniu proporcji jeden poseł do Parlamentu Europejskiego na dwóch posłów parlamentów narodowych.

uwzględnić przy organizacji WPP, jak również innych rodzajów posiedzeń międzyparlamentarnych.

2.3 Międzyparlamentarne posiedzenia komisji

Międzyparlamentarne posiedzenia komisji (MPK) skupiają posłów z odpowiednich komisji PE i parlamentów narodowych i organizowane są z inicjatywy jednego lub większej liczby komisji parlamentarnych PE²⁹. Posiedzenia te obejmują głównie obszar polityki, dla których UE ma uprawnienia do podejmowania działań na podstawie zwyczajnej procedury ustawodawczej (współdecyzja). Skupiają się one często na szczegółowych kwestiach ustawodawczych lub ważnych zagadnieniach, w odniesieniu do których wspólne działanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych mogłoby się okazać szczególnie pożyteczne. Od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony 14 różnych komisji parlamentarnych zorganizowało 28 MPK.

Grupa pilotażowa pragnie zauważyć, że sondaż przeprowadzony wśród komisji PE pokazuje, iż międzyparlamentarne posiedzenia komisji okazały się w większości skutecznym narzędziem promowania efektywnej formy dialogu. Przede wszystkim pozwalają one posłom do PE spotkać się ze swoimi odpowiednikami w parlamentach narodowych, którzy interesują się i zajmują podobną tematyką. Ponadto komisje podkreśliły przydatność możliwości przedłożenia przez przedstawicieli parlamentów narodowych ustnych i pisemnych uwag dotyczących aktów prawnych o zasadniczym znaczeniu i to na wczesnym etapie procedury, na przykład przy sporządzaniu sprawozdania z inicjatywy własnej. W niektórych przypadkach na posiedzeniach wykorzystywano również kwestionariusze, aby uporządkować poszczególne stanowiska, a także organizowano sesje poświęcone wymianie najlepszych praktyk. Posiedzenia te przyczyniają się wreszcie do poprawy jakości ustawodawstwa UE i zwiększają kontrolę parlamentarną zgodnie z ogólnymi celami współpracy międzyparlamentarnej. Dla parlamentów narodowych posiedzenia te stanowią również możliwość spotkania się z innymi parlamentarzystami i dyskusji nie tylko z kolegami z PE, ale również z głównymi postaciami w systemie UE, takimi jak – między innymi – przewodniczący i członkowie Komisji Europejskiej, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych Unii i polityki bezpieczeństwa. Ten ostatni punkt dotyczy wszystkich posiedzeń międzyparlamentarnych.

Jednak niejedno można wciąż poprawić. Komisje zgłaszają na przykład obawy, że dość długi i skomplikowany proces przygotowania tych posiedzeń może negatywnie wpłynąć na ich terminowość i aktualność, a co za tym idzie, zmniejszyć ich atrakcyjność. Zwłaszcza w przypadku dokumentów ustawodawczych istnieje wyraźna tendencja organizowania bardziej elastycznych spotkań w mniejszym gronie, w których udział biorą przede wszystkim sprawozdawcy, organizowanych w odpowiednim terminie i mających możliwość zapewnienia wymiernych rezultatów. Niemniej jednak grupa pilotażowa zauważa z zadowoleniem, że jedno z głównych zaleceń grupy, a mianowicie opracowanie kalendarza działań międzyparlamentarnych, zostało wprowadzone w życie. W rezultacie planowanie i organizowanie posiedzeń międzyparlamentarnych znacznie się poprawiło, a także miało dodatkowy korzystny wpływ na ich treść. Fakt, że kalendarz ten jest ustalany we współpracy z parlamentem narodowym państwa

²⁹ Każdy parlament narodowy może wysłać maksymalnie czterech posłów na MPK.

członkowskiego sprawującego prezydencję Rady UE, pozwala uniknąć powielania działań międzyparlamentarnych i jest dobrym wskaźnikiem poziomu współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi³⁰. Ogólnie, w celu podniesienia swojej skuteczności posiedzenia międzyparlamentarne powinny być prowadzone przede wszystkim na poziomie komisji, głównie w formie MPK i skupiać się na bieżącej działalności ustawodawczej³¹. Grupa pilotażowa pozytywnie odnosi się do stopniowego wzrostu częstotliwości międzyparlamentarnych posiedzeń na poziomie komisji od momentu wejścia w życie nowego traktatu, w szczególności w postaci większej liczby MPK. Ta tendencja świadczy o postępach w zakresie stosunków międzyparlamentarnych.

Grupa pilotażowa zauważa dodatkowo, że niektóre komisje PE zaznaczyły, że chciałyby zobaczyć temat wdrażania prawa UE w porządku obrad MPK. W związku z tym należy przypomnieć, że w rezolucji PE z maja 2009 r. wezwano do rozwoju nowych form współpracy na etapie poprzedzającym działania ustawodawcze, jak i na etapie następującym po nich³². Dla niektórych komisji PE, zwłaszcza Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, jest to bliskie zagadnienie, lecz ogólnie wyniki były ograniczone, gdyż niektóre parlamenty narodowe uważają wdrożenie prawa UE w państwach członkowskich za sprawę należącą do ich rządów, która parlamentów nie dotyczy. W rezultacie obecnie głównym punktem odniesienia i partnerem do spraw wdrażania jest Komisja Europejska. Komisje są w tym zakresie aktywne, na przykład za pośrednictwem pytań ustnych, sprawozdań z inicjatywy własnej lub sesji dotyczących wdrażania, na których Komisja informuje członków komisji o działaniach podejmowanych w wyniku przyjęcia aktu ustawodawczego. Niemniej istnieje przepaść informacyjna w odniesieniu zarówno do sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, jak i podejścia parlamentów narodowych do tych kwestii.

Należy zaznaczyć, że dialog postlegislacyjny nie tylko daje obraz stanu wdrożenia prawa UE, lecz także może stanowić podstawę dla przyszłej debaty na temat polityki i ustawodawstwa. W tym kontekście możliwym rozwiązaniem mogłoby być rozpatrywanie tej sprawy przez komisje spraw europejskich w parlamentach narodowych i przez AFCO, być może w ramach COSAC. Perspektywy takiego dialogu można by poszerzyć za pomocą bardziej regularnych sprawozdań z realizacji przedstawianych przez Komisję dotyczących obszarów polityki wchodzących w zakres kompetencji danej komisji. Ogólnie należy stwierdzić, że spoglądając na projekty obrad MPK, można zauważyć kolejną pozytywną tendencję związaną z zaleceniami grupy pilotażowej, która podkreśliła, że posiedzenia międzyparlamentarne na szczeblu komisji powinny uwzględniać priorytety Unii Europejskiej oraz stan prac w komisjach parlamentarnych³³. Utrzymanie tego powiązania ma znaczenie podstawowe, nie tylko ze względu na oczywistą korzyść wynikającą z koncentrowania działalności na bieżących dokumentach ustawodawczych, ale również ze względu na fakt, że kwestia ta wpływa na poziom uczestnictwa w MPK zarówno posłów do PE, jak i posłów do PN.

³⁰ Należy tutaj zaznaczyć, że PN państwa członkowskiego sprawującego prezydencję Rady UE organizuje swoje własne posiedzenia. Najczęściej są to posiedzenia przewodniczących komisji parlamentarnych z ich odpowiednikami w PE.

³¹ Patrz Zalecenia grupy pilotażowej, przypis 10, wprowadzenie oraz ust. 1 i 3.

³² Parlament Europejski, przypis 3, ust. 3.

³³ Grupa pilotażowa ds. stosunków z parlamentami narodowymi, przypis 10, ust. 1.

Podobnie jak w przypadku innych posiedzeń międzyparlamentarnych znaczenie, jakie posłowie przypisują danemu posiedzeniu lub sposób postrzegania aktualności tematyki mają wpływ na poziom uczestnictwa. Jednocześnie pewną rolę odgrywają również czynniki zewnętrzne, takie jak istotne wydarzenia w polityce krajowej.

Ponadto grupa pilotażowa pragnie podkreślić znaczenie rozbudowanych mechanizmów nadzoru parlamentarnego nad poszczególnymi obszarami polityki UE i nad agencjami UE, z których niektóre zostały ustanowione w następstwie nowego traktatu. W tym duchu w szczególności w odniesieniu do MPK coraz częściej można zaobserwować, że w szeregu konkretnych przypadków MPK są uważane za mechanizmy kontroli i współpracy międzyparlamentarnej w związku z decyzjami podejmowanymi na międzyinstytucjonalnym forum współpracy, takim jak konferencja przewodniczących parlamentów UE. Mechanizmy te jako takie opierają się na istniejących już formatach (MPK) i wykorzystują dostępne zasoby, co zapobiega wystąpieniu potrzeby tworzenia nowych struktur. Można to zauważyć na przykład w odniesieniu do kontroli parlamentarnej Europolu, a także w odniesieniu do europejskiego semestru. Mechanizmy te pociągają ponadto za sobą powstawanie mniejszych sieci skupiających główne podmioty, np. przewodniczących komisji parlamentarnych lub sprawozdawców, a ich celem jest bardziej regularny dialog i wymiana informacji. Zmiany te, zgodne z zaleceniami grupy z 2010 r., należy przyjąć z zadowoleniem.

2.4 Dwustronne posiedzenia między PE i parlamentami narodowymi

Powszechną formą międzyparlamentarnego dialogu są dwustronne kontakty między posłami do PE a ich kolegami z parlamentów narodowych, jak również wizyty delegacji komisji w parlamentach narodowych. Jest to zdecydowanie najpopularniejsza forma współpracy międzyparlamentarnej. Długą tradycję mają w szczególności wyjazdy delegacji komisji PE do państw członkowskich, które mają przejąć przewodnictwo w Radzie. Według komisji PE wizyty te są szczególnie owocne ze względu na ułatwioną wymianę poglądów na wiele tematów, a zatem są dobrą okazją do zebrania pomysłów i nadania kształtu dyskursowi komisji.

Przeprowadzony wśród komisji PE sondaż pokazał, że ograniczona liczba uczestników umożliwia przeprowadzenie bardziej szczegółowych dyskusji na temat konkretnych zagadnień, które mogą pojawić się w miesiącach następujących po posiedzeniu, podczas trwania prezydencji danego państwa członkowskiego w Radzie Unii Europejskiej. Spotkania te są postrzegane jako skuteczne narzędzie wymiany informacji, wymiany poglądów i lepszego wytłumaczenia stanowisk krajowych, w uzupełnieniu do uzasadnionych opinii dostarczonych przez parlamenty narodowe na piśmie. Ponadto komisje zwróciły uwagę na fakt, że te dwustronne wizyty są mniej obciążone procedurami i wymagają mniej planowania niż MPK i WPK. Biorąc pod uwagę powodzenie, jakim się cieszą te wizyty, wiele komisji wyraziło zamiar kontynuowania takiej wymiany oraz opowiedziało się za tą formą dialogu z parlamentami narodowymi.

3. Współpraca administracyjna, współpraca dodatkowa oraz narzędzia współpracy

W zakresie współpracy na szczeblu administracyjnym oraz narzędzi, które sprzyjają współpracy międzyparlamentarnej dzięki ułatwieniu wymiany informacji, zaobserwować można bardzo pozytywne zmiany. Ta część sprawozdania koncentruje się na niektórych głównych osiągnięciach w tej dziedzinie.

3.1 IPEX

IPEX (Międzyparlamentarny system wymiany informacji) stanowi główną platformę elektronicznej wymiany informacji pomiędzy parlamentami Unii Europejskiej. System został oficjalnie uruchomiony na konferencji przewodniczących parlamentów państw UE w Kopenhadze w czerwcu 2006 r. w następstwie inicjatyw z 2000 r. Przy znacznym wsparciu inwestycyjnym ze strony Parlamentu Europejskiego IPEX został niedawno unowocześniony i jest obecnie nieocenionym narzędziem wymiany informacji pomiędzy parlamentami³⁴.

Grupa pilotażowa uważa, że dzięki tej zmianie realizowane są cele określone w rezolucji PE z maja 2009 r. i podjęte w niej zobowiązanie do wsparcia IPEX. Nowa strona internetowa wystartowała z powodzeniem w dniu 28 czerwca 2011 r. i od tego momentu liczba stron odwiedzanych przynajmniej podwoiła się oraz wzrosła liczba trafień na stronę. Ta nowa strona internetowa wprowadza znaczne udoskonalenia, jest szybsza i ma więcej funkcji, również jeżeli chodzi o informacje dotyczące kwestii pomocniczości. W najbliższej przyszłości IPEX ma jeszcze bardziej zwiększyć swoje znaczenie. Na ostatnim posiedzeniu konferencji przewodniczących parlamentów państw UE zaproponowano, aby dodać do IPEX dział wymiany informacji na temat europejskiego semestru i zarządzania gospodarką. Przewodniczący oczekują, że wzmocni to widoczność IPEX, umożliwiając użytkownikom zewnętrznym dostęp do istotnych informacji³⁵. Jednocześnie należy podkreślić, że prawidłowe funkcjonowanie IPEX zależy w dużej mierze od informacji przekazywanych przez każdy parlament, pamiętając, że system ten jest uzupełniany przez korespondentów krajowych, a nie organ centralny.

3.2 ECPRD

Zwiększa się korzystanie z usług oferowanych przez ECPRD (Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej). Centrum jest odpowiedzialne za wymianę informacji i doradztwo w zakresie polityki prowadzone za pośrednictwem wniosków o

³⁴ Celem IPEX jest wspieranie współpracy międzyparlamentarnej przez zapewnienie platformy elektronicznej wymiany informacji związanych z UE pomiędzy parlamentami. IPEX działa pod auspicjami konferencji przewodniczących parlamentów państw UE oraz sekretarzy generalnych parlamentów Unii Europejskiej. System jest zarządzany przez Zarząd IPEX, którego stałym członkiem jest Parlament Europejski.

³⁵ Powyżej, przypis 25, ust. 19.

informacje porównawcze, seminariów i badań oraz obejmuje 70 izb parlamentów 47 państw (40 izb z UE), które reprezentowane są przez ponad 100 przedstawicieli i ich zastępców. Od chwili utworzenia w 1977 r. zarówno PN, jak i PE korzystają z godnych uznania wyników pracy Centrum.

W przypadku naszej instytucji Centrum zapewniło znaczący wkład informacyjny w odniesieniu do głównych projektów reform i na rzecz grup roboczych wysokiego szczebla w PE. Na przykład w 2010 i 2011 r. z usług sieci ECPRD korzystał zespół roboczy ds. uatrakcyjnienia obrad plenarnych oraz grupa robocza ds. kodeksu postępowania posłów. Ponadto na niedawne środki mające poprawić system bezpieczeństwa i dostęp do budynków PE wpływ miały wyniki badań porównawczych wykonanych przez ECPRD. Poza tym wyjątkowym źródłem informacji, których nie można znaleźć nigdzie indziej (ani w bibliotekach, ani w internecie, ani w innych bazach danych), jest baza odpowiedzi przygotowanych przez Centrum. ECPRD stało się wzorem dla innych projektów współpracy międzyparlamentarnej na świecie (w Afryce, Azji i Ameryce Południowej). Centrum może jednak paść ofiarą własnego sukcesu, ponieważ liczba wniosków kierowanych do niego zwiększyła się do takiego poziomu, który może zagrozić jakości dostarczanych informacji. Grupa pilotażowa pragnie przypomnieć, że działalność Centrum opiera się głównie na dobrowolnym zaangażowaniu.

3.3 Przedstawiciele administracji parlamentów narodowych

Parlament Europejski gości pracowników z poszczególnych izb ustawodawczych UE, wyznaczonych do działania w charakterze ich przedstawicieli administracyjnych, i udziela im pomocy. Obecnie w PE reprezentowanych jest 37 izb z 25 parlamentów narodowych. Przedstawiciele parlamentów narodowych wprowadzili własny system regularnych posiedzeń, znany pod nazwą porannych posiedzeń poniedziałkowych, podczas których dokonują wymiany informacji i dyskutują nad różnymi kwestiami dotyczącymi ich pracy. Posiedzenia te stanowią także forum dla rozwoju współpracy administracyjnej z Parlamentem Europejskim i innymi instytucjami UE.

Grupa pilotażowa jest zdania, że współpraca administracyjna z przedstawicielami parlamentów narodowych przynosi Parlamentowi Europejskiemu ogromne korzyści. Przykładowo, przedstawiciele PN są dla urzędników PE źródłem bieżących informacji na temat ważnych wydarzeń parlamentarnych lub innych w poszczególnych państwach członkowskich. Przedstawiciele PN pomagają także Dyrekcji ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi w uzyskiwaniu informacji dotyczących odpowiedników poszczególnych komisji parlamentarnych w parlamentach UE, a także w przygotowywaniu dokumentów informacyjnych dla przewodniczącego PE. Od 2010 r. przedstawiciele PN, a także Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi zajmują świeżo odnowione biura w tym samym budynku. Pomaga to ulepszyć kanały komunikacyjne. Utrzymanie dobrego poziomu współpracy administracyjnej powinno być uważane za stały cel w dziedzinie stosunków międzyparlamentarnych.

3.4 Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi

Współpraca międzyparlamentarna na szczeblu politycznym zależy w dużym stopniu od pomocy uzyskiwanej w wyniku współpracy administracyjnej. Parlament jest zobowiązany do kontynuowania tego rodzaju współpracy i posiada oddzielną dyrekcję odpowiedzialną za stosunki z parlamentami narodowymi. Ułatwia ona wymianę informacji, a także kontakty między Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi oraz wspólne organizowanie posiedzeń międzyparlamentarnych odbywanych w Parlamencie Europejskim (razem z sekretariatami właściwych komisji). Dyrekcja wspiera także przewodniczącego PE, jego wiceprzewodniczących, grupę pilotażową ds. stosunków z parlamentami narodowymi, posłów do PE oraz organy administracyjne w tych dziedzinach. Dodatkowo reprezentuje PE w sieciach IPEX i ECPRD, a także jest odpowiedzialna za wszelkie kwestie administracyjne związane z obecnością przedstawicieli administracji parlamentów narodowych w Parlamencie Europejskim.

Do najnowszych działań dyrekcji, poza częstymi kontaktami z komisjami PE i przedstawicielami PN oraz oferowaniem im pomocy, należy uruchomienie internetowej bazy danych zawierającej wszystkie opinie i uwagi otrzymane od parlamentów narodowych w kontekście protokołu nr 2 we wszystkich dostępnych wersjach językowych (patrz następna sekcja). Wkrótce dyrekcja opublikuje także internetowy wykaz odpowiadających sobie komisji parlamentów narodowych i PE. Inicjatywa ta znacznie poprawi przepływ informacji oraz organizację posiedzeń międzyparlamentarnych.

Dyrekcja reprezentuje także Dyrekcję Generalną ds. Urzędu Przewodniczącego w administracyjnej grupie ds. stosunków z parlamentami narodowymi. Została ona powołana latem 2011 r. w następstwie wspólnej decyzji dyrektorów generalnych Dyrekcji Generalnych PE ds. Polityk Zewnętrznych, Polityk Wewnętrznych i Urzędu Przewodniczącego. Angażuje ona urzędników z tych trzech dyrekcji we wspólne działania mające na celu stałą poprawę ich pracy związanej z szeregiem aspektów administracyjnych dotyczących kwestii międzyparlamentarnych, w tym z organizowaniem posiedzeń międzyparlamentarnych i postępowaniem z opiniami i uwagami parlamentów narodowych w kontekście protokołu nr 2. Grupa pilotażowa z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę i z niecierpliwością oczekuje na te ulepszone przepisy administracyjne, które przyczynią się do rozwoju stosunków międzyparlamentarnych.

4. Nowe przepisy prawne dla parlamentów narodowych: Protokół nr 2

Jeden z głównych aspektów większej roli nadanej parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony polega na wprowadzeniu mechanizmu kontroli w odniesieniu do proponowanego ustawodawstwa UE. Protokół nr 2 załączony do Traktatu z Lizbony, dotyczący stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, wprowadza mechanizm wczesnego ostrzegania upoważniający parlamenty narodowe do przeglądu

proponowanych przepisów wchodzących w zakres kompetencji dzielonych między UE i jej państwa członkowskie oraz do wydawania „uzasadnionych opinii”, jeżeli uznają one, że projekt aktu ustawodawczego UE nie jest zgodny z zasadą pomocniczości³⁶. W praktyce parlamenty narodowe często korzystają z okazji, aby przekazać swój pogląd na kwestie wychodzące poza obszar pomocniczości, np. na wybory polityczne dokonane w projekcie aktu ustawodawczego, na jego podstawę prawną czy też zgodność z zasadą proporcjonalności. Takie opinie są uznawane za „uwagi”.

Grupa pilotażowa przypomina, że ten nowy mechanizm może umożliwić „wpłygnięcie na kształt prawodawstwa europejskiego i nadzór nad nim na wczesnym etapie oraz przyczyni się do lepszego stanowienia prawa i zgodności prawodawstwa na szczeblu UE”³⁷. W związku z tym grupa pilotażowa z zadowoleniem przyjmuje podejmowane przez Parlament działania zmierzające do właściwego wdrożenia protokołu przez zmianę swojego Regulaminu i opracowanie procedur administracyjnych dotyczących przyjmowania różnorodnych opinii lub uwag parlamentów narodowych i postępowania z nimi.

Przykładowo komisje muszą obecnie czekać z przyjmowaniem swoich sprawozdań do zakończenia okresu kontroli, wynoszącego osiem tygodni, przyznanego na mocy protokołu nr 2³⁸. Wszystkie uzasadnione opinie są tłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE (poza gaelickim i maltańskim)³⁹, co czyni Parlament Europejski jedyną instytucją UE prowadzącą taką politykę. Niedawno uruchomiona internetowa baza danych zawierająca uzasadnione opinie i uwagi, a także planowane dalsze ulepszenia systemu informatycznego PE również pomagają we właściwym wdrożeniu protokołu. Ponadto co miesiąc Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi przygotowuje dla Konferencji Przewodniczących Komisji – do rozpatrzenia podczas sesji miesięcznej w Strasburgu – komunikat o sytuacji związanej z Protokołem nr 2. Dodatkowo sprawozdawcy, a w wielu przypadkach również kontrsprawozdawcy są obecnie systematycznie informowani o opiniach i uwagach parlamentów narodowych. W odniesieniu do tego punktu, a zwłaszcza do uwag, komisje PE sugerują, że pomocne byłoby, gdyby parlamenty narodowe dostarczały streszczeń swoich uwag w języku angielskim lub francuskim, aby ułatwić ich rozpatrywanie przez komisje, gdyż tłumaczenie z urzędu na wszystkie języki urzędowe UE ma miejsce tylko w przypadku uzasadnionych opinii.

³⁶ Protokół ustanawia dwie obowiązkowe procedury przeglądu do przeprowadzenia przez instytucje UE, jeżeli – zależnie od przypadku – jedna trzecia lub połowa wszystkich parlamentów/izb państw członkowskich UE uzna, że projekt aktu ustawodawczego jest niezgodny z zasadą pomocniczości.

³⁷ Parlament Europejski przypis 3, ust. 11.

³⁸ Zgodnie z art. 38a ust. 3 wszystkie uzasadnione opinie są odsyłane komisji(om) przedmiotowo właściwej(y) dla danego projektu ustawodawczego oraz przekazywane tytułem informacji Komisji Prawnej. Uwagi są przesyłane jedynie do komisji przedmiotowo właściwej(y) dla danego projektu ustawodawczego (art. 130 ust. 4). Przesyłanie uwag (a także odpowiedzi Komisji na opinie lub uwagi PN) do odpowiednich komisji PE odbywa się za pośrednictwem Dyrekcji ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi (Dział ds. Dialogu Ustawodawczego). Po uruchomieniu internetowej bazy danych zawierającej opinie lub uwagi PN w kontekście protokołu nr 2 każdy użytkownik z dostępem do intranetu PE może zapoznać się z tymi dokumentami.

³⁹ Zgodnie z decyzją Konferencji Przewodniczących Komisji z grudnia 2010 r. Patrz PE 439.810rev2. Przewodniczący komisji lub sprawozdawca mogą również zlecić tłumaczenie uwag. Jeżeli tak się dzieje, należy przestrzegać zasady równego traktowania, tj. przetłumaczone muszą zostać wszystkie uwagi dotyczące danego projektu ustawodawczego.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony na mocy Protokołu nr 2 ogółem wysłano 209 projektów aktów ustawodawczych do przeanalizowania przez parlamenty narodowe. W odpowiedzi Parlament Europejski otrzymał od nich ogółem 557 opinii oraz uwag. Spośród nich 87 stanowiło uzasadnione opinie, zaś pozostałych 470 było uwagami⁴⁰. Liczby te pokazują, że parlamenty narodowe poważnie traktują swoje obowiązki i nie dążą do osiągnięcia progu obowiązkowych procedur przeglądu, potocznie zwanych procedurami „żółtej” i „czerwonej kartki”, jako celu samego w sobie. Nawet jeśli ich uwagi często odzwierciedlają narodowy punkt widzenia, należy tutaj zauważyć, że uzasadnione opinie są zarezerwowane raczej dla rzadszych przypadków, w których parlamenty narodowe naprawdę czują, że zasada pomocniczości została naruszona. Takie konstruktywne podejście dodaje wiarygodności temu mechanizmowi, a także umożliwia Parlamentowi Europejskiemu skuteczniejsze wykonywanie pracy.

Jednakże z uwagi na swój charakter Protokół nr 2 zawiera pewne nieodłączne ograniczenia. Wynika to z faktu, że dotyczy on projektów aktów ustawodawczych, które już zostały opracowane przez jakąś instytucję UE (najczęściej Komisję). Aby maksymalnie zwiększyć oddziaływanie dialogu politycznego i ustawodawczego, parlamenty narodowe muszą być zaangażowane w ten proces możliwie najwcześniej i wykorzystywać wszystkie dostępne im środki. Obejmuje to formy współpracy już przedstawione w niniejszym sprawozdaniu, a także proces znany jako „nieformalny dialog polityczny”, rozpoczęty przez Komisję Europejską w roku 2006 i polegający na przekazywaniu przez Komisję wszystkich nowych wniosków i dokumentów konsultacyjnych parlamentom narodowym. Te ostatnie są w ten sposób zachęcane do wyrażania swoich poglądów, aby ulepszyć kształtowanie polityki na szczeblu UE. Witając z zadowoleniem tę inicjatywę, Parlament Europejski wezwał parlamenty narodowe do udostępniania tych opinii Parlamentowi Europejskiemu w tym samym czasie, co Komisji⁴¹.

5. Perspektywy: w stronę przyszłych form współpracy międzyparlamentarnej

Cele współpracy międzyparlamentarnej można najlepiej zrealizować, stale oceniając i ulepszając różnorodne obecne formy współpracy⁴². W stosownych przypadkach należy także rozważyć nowe formy współpracy⁴³. W poprzedzających rozważaniach w niniejszym sprawozdaniu podkreślono już szereg aspektów zasługujących na refleksję. Ta końcowa część opisuje najnowszą sytuację w obszarze stosunków międzyparlamentarnych, żeby sformułować pewne wnioski dotyczące przyszłego rozwoju współpracy międzyparlamentarnej⁴⁴.

⁴⁰ Na dzień 20 grudnia 2011 r.

⁴¹ Parlament Europejski przypis 3, ust. 16.

⁴² *Ibid.*, punkt F preambuły.

⁴³ *Ibid.*, ust. 8.

⁴⁴ Rozważania w tej części opierają się na rezolucji PE z maja 2009 r. oraz zaleceniach grupy pilotażowej z października 2010 r., wyciągając wnioski z najnowszych postępów w obszarze współpracy międzyparlamentarnej i uwzględniając poglądy komisji PE wyrażone w sondażu wewnętrznym przeprowadzonym przez tę instytucję.

5.1 Poglębiony dialog na szczeblu komisji

Prowadzenie na szczeblu komisji systematycznego dialogu politycznego na ważne tematy będące przedmiotem wspólnej troski to warunek *sine qua non* współpracy międzyparlamentarnej. Stałe ulepszanie obecnych jej form, takich jak MPK i WPK, powinno być priorytetem. Jednocześnie rozwijanie nowych form współpracy może zwiększyć skuteczność i skupić działalność na szczególnie ważnych kwestiach.

W tym celu grupa pilotażowa zaapelowała o utworzenie sieci ułatwiających regularną wymianę poglądów i informacji między przewodniczącymi lub sprawozdawcami i kontrsprawozdawcami poszczególnych komisji PN i PE⁴⁵. Taka forma posiedzeń mogłaby zapewnić większą elastyczność i umożliwić uczestnikom bardziej szczegółowe rozpatrywanie różnych kwestii, a także koncentrowanie dyskusji na bardziej złożonych czy technicznych przepisach. Nie bez znaczenia jest także fakt, że posiedzenia te mogą pomóc uzyskać konkretne rezultaty.

Jedną z dróg ułatwiających w szczególności pracę takich sieci, a bardziej ogólnie współpracę międzyparlamentarną, jest wykorzystywanie wideokonferencji. Jak stwierdza grupa pilotażowa w zaleceniach z października 2010 r., „wideokonferencje są szczególnie przydatnym narzędziem komunikacji służącym prowadzeniu doraźnego dialogu z parlamentami narodowymi na wszystkich szczeblach, w tym wymiany między grupami politycznymi i ich krajowymi odpowiednikami.”⁴⁶. W związku z tym grupa pilotażowa z zadowoleniem przyjmuje następujące w tej dziedzinie zmiany, zauważając, że Parlament Europejski zdecydowanie zobowiązał się do organizowania wideokonferencji i przyjął strategię na rzecz TIK, która szczególnie akcentuje tę kwestię⁴⁷. Od 2010 r. działa już międzywydziałowy zespół kierujący ds. organizowania wideokonferencji w przypadku posiedzeń wielojęzycznych. Zespół ten skoordynował szereg działań służb Parlamentu, w tym znaczne inwestycje finansowe na rzecz rozwijania wideokonferencji, obejmujące wyposażenie do tłumaczenia symultanicznego na zewnątrz na maksymalnie cztery języki. W ramach tego projektu, przygotowywanego w ścisłej współpracy z szeregiem parlamentów narodowych, zorganizowano już posiedzenia próbne we współpracy z komisją IMCO oraz parlamentami francuskim i niemieckim.

Dotychczasowe rezultaty zostały pozytywnie ocenione przez członków komisji, a także umożliwiły rozwiązanie szeregu kwestii technicznych. Po przeprowadzeniu zaplanowanych kolejnych posiedzeń próbnych Parlament będzie w stanie zaoferować komisjom i grupom politycznym kompleksową usługę organizowania wideokonferencji w przypadku posiedzeń wielojęzycznych. Usługa ta mogłaby okazać się wartościowym narzędziem ułatwiającym prowadzenie dialogu międzyparlamentarnego w sposób oszczędzający czas i koszty. Jednym z podkreślanych aspektów jest kwestia, że organizowanie wideokonferencji jest mniej kłopotliwe od organizowania MPK czy WPK. Z drugiej strony nie wszystkie parlamenty narodowe posiadają wymagane

⁴⁵ Grupa pilotażowa ds. stosunków z parlamentami narodowymi, przypis 10, ust. 2. Patrz również Parlament Europejski, przypis 3, ust. 10.

⁴⁶ Grupa pilotażowa ds. stosunków z parlamentami narodowymi, przypis 10, ust. 8.

⁴⁷ Parlament Europejski, przypis 3, ust. 9.

wyposażenie, żeby w pełni zaangażować się w ten projekt. Jednakże w zakresie, w jakim jest on otwartym wzorem systemowym, niezwiązanym ze specjalnym wyposażeniem czy szczególną technologią, parlamenty narodowe mają dużą swobodę co do sposobu, w jaki mogą korzystać z usługi. Niemniej jednak pożądane jest, żeby na szczeblu krajowym czynić postępy w celu umożliwienia wszystkim parlamentom pełnego udziału w wideokonferencjach.

Grupa pilotażowa zauważa ponadto, że Parlament Europejski stwierdził, iż „z zadowoleniem przyjąłby w tym kontekście innowacje na szczeblu parlamentów krajowych; na przykład przyznanie posłom do Parlamentu Europejskiego uprawnienia do uzyskania zaproszenia do wystąpienia raz w roku na posiedzeniu plenarnym parlamentu krajowego, do uczestnictwa w roli doradców w posiedzeniach komisji do spraw europejskich, do uczestnictwa w posiedzeniach wyspecjalizowanych komisji w trakcie rozpatrywania przez nie istotnych aktów prawnych Unii Europejskiej, lub do uczestnictwa w roli doradców w posiedzeniach poszczególnych grup politycznych”⁴⁸. Taka forma współpracy, podkreślona zasadą wzajemności, może pogłębić dialog na szczeblu komisji i ulepszyć kanały komunikacji. Należy zauważyć, że pomimo pewnych ustalonych sposobów postępowania według tych wytycznych w kilku parlamentach narodowych, mianowicie w holenderskim i niemieckim, istnieje w tej dziedzinie znaczne pole do poprawy sytuacji.

5.2 Dalsze wyzwania

O ile poszanowanie prerogatyw i odpowiedzialności każdej strony ma zawsze podstawowe znaczenie, o tyle rozmiar i charakter wyzwań, przed jakimi stoimy obecnie, czyni współpracę międzyparlamentarną absolutnie niezbędną. Dwie obecnie ważne kluczowe kwestie dotyczą procesu koordynacji makroekonomicznej i budżetowej znanego jako „europejski semestr”, a także unijnej WPZiB/WPBiO. Stanowią one typowy przykład sytuacji, w której brak stosownego zaangażowania PE i PN w tych obszarach pozbawi obie te strategie koniecznej im legitymacji i odpowiedzialności⁴⁹. W tym kontekście współpraca międzyparlamentarna, mająca na celu wprowadzenie mechanizmu kontroli dla WPZiB/WPBiO i współpracę przy wdrażaniu „europejskiego semestru” może pomóc w skutecznym rozwijaniu tych strategii w sposób zgodny z zasadami demokratyzacji, skuteczności i przejrzystości. Bieżący rozwój sytuacji w tych dziedzinach także wpływa na dyskusję na temat przyszłego rozwoju współpracy międzyparlamentarnej w tych obszarach oraz bardziej ogólnie.

WPZiB/WPBiO

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony znacząco rozwinęła się w ciągu ostatniej dekady, co objawiło się powstaniem nowej unijnej koncepcji „bezpieczeństwa”, opracowaniem „celów podstawowych” koniecznych do poradzenia sobie z brakiem

⁴⁸ Parlament Europejski, przypis 3, ust. 9.

⁴⁹ Por. Parlament Europejski: „Rezolucja w sprawie rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony”, przyjęta w dniu 11 maja 2011 r., (2010/2299(INI)), A7-0166/2011, ust. 12 i 14.

odpowiedniego potencjału oraz rozwojem misji cywilnych i wojskowych w ramach WPBiO, które były wykonywane w trudnych i nieustabilizowanych warunkach (np w Afganistanie, Demokratycznej Republice Konga, Gruzji czy Somalii). Jeżeli chodzi o kontrolę międzyparlamentarną, należy zauważyć pewien paradoks: Parlament Europejski jest właściwie informowany o *cywilnych* misjach w ramach WPBiO i korzysta z pełni swoich uprawnień budżetowych w tych kwestiach, a także jest informowany o kosztach administracyjnych związanych z unijną koordynacją wojskową, ale nie może wyrażać swojej opinii na temat rozmieszczenia sił zbrojnych w kontekście misji *wojskowych* WPBiO (ani na temat ich finansowania). Natomiast parlamenty narodowe dysponują mechanizmami kontroli, dzięki którym mogą zezwolić na wysłanie zewnętrznych misji wojskowych oraz przyznać środki budżetowe, ale nie zawsze są należycie informowane na temat koncepcji i planów operacyjnych przy uruchamianiu działań w ramach WPBiO.

W następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski umocnił swoją legitymację oraz prerogatywy w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Parlament, a dokładniej jego Komisja Spraw Zagranicznych, jest regularnie proszony o opinię nie tylko na temat głównych aspektów i podstawowych wyborów WPZiB, jak przewiduje to art. 36 TUE, ale także na temat poszczególnych strategii (co przewiduje oświadczenie wysokiej przedstawiciel w sprawie odpowiedzialności politycznej). Ponadto jego zgoda jest wymagana do zawarcia porozumień międzynarodowych, w tym porozumień dotyczących także WPZiB, przy czym jedynym wyjątkiem są tu porozumienia dotyczące *tylko* WPZiB.

W tym kontekście, a także przyznając, że prawdziwy demokratyczny nadzór nad wszystkimi aspektami unijnej WPZiB/WPBiO ogromnie skorzystałby na ścisłej współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, grupa pilotażowa zauważa, że osiągnięcie porozumienia w sprawie mechanizmu tego nadzoru pozostaje wyzwaniem. W ostatnich miesiącach byliśmy świadkami ożywionych dyskusji i rozbieżnych opinii na temat form takiej współpracy, m.in. na konferencji przewodniczących parlamentów państw UE. Jak już zostało powiedziane, osiągnięto porozumienie w sprawie głównych zasad monitorowania WPZiB/WPBiO. Będzie ono polegać raczej na kontroli parlamentarnej, niż na kontroli WPZiB/WPBiO. Mechanizm będzie spełniał przede wszystkim funkcję informacyjną, co umożliwi parlamentom narodowym z jednej strony lepszą kontrolę działalności własnych rządów związanej z międzyrządowym wymiarem WPZiB/WPBiO, a z drugiej powinno pozwolić Parlamentowi Europejskiemu na wykonywanie jego funkcji w obrębie instytucji europejskich.

Biorąc pod uwagę szczególną rolę i prerogatywy Parlamentu Europejskiego w obszarze WPZiB/WPBiO, uważa on, że jego delegacja w obrębie konferencji międzyparlamentarnej powinna być większa, niż delegacje parlamentów narodowych. Ponadto Parlament Europejski jest zdania, że decyzja o porządku obrad konferencji powinna być podejmowana wspólnie przez parlament państwa członkowskiego sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Stanowisko Parlamentu w tej kwestii opiera się na przekonaniu, że współpraca międzyparlamentarna w obszarze WPZiB/WPBiO powinna się rozwijać zgodnie z art. 9 Protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony, który jasno stwierdza, że formy współpracy

międzyparlamentarnej muszą być uzgadniane wspólnie przez PE i PN. Parlament Europejski jest również przekonany, że posiedzenia powinny być współorganizowane przez sekretariat parlamentu państwa członkowskiego sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej i Parlament Europejski⁵⁰.

Grupa pilotażowa zauważa, że pewna liczba parlamentów narodowych nie podziela poglądów Parlamentu Europejskiego na te kwestie. Niemniej jednak odnotowuje z aprobatą, iż pomimo tych różnic Parlament Europejski wciąż jest zobowiązany do zacieśniania współpracy międzyparlamentarnej w dziedzinie WPZiB/WPBiO, do zwiększania parlamentarnego wpływu na polityczne wybory dokonywane przez UE i jej państwa członkowskie, a także do osiągnięcia porozumienia w sprawie nowych form współpracy w tym obszarze⁵¹. Grupa pilotażowa stwierdza, że poczyniono pewne postępy w tej sprawie podczas ostatniego posiedzenia Konferencji Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych (COFACC) w Warszawie w dniach 4-5 września 2011 r. Uzgodniono wtedy, że nie będzie się tworzyć nowych struktur (sekretariatów) czy organów instytucjonalnych. Na szczęblu Parlamentu Europejskiego, z inicjatywy jego sprawozdawców Elmara Broka i Roberto Gualtieriego, właściwa komisja (AFET) została ściśle zaangażowana w tę kwestię, zasilając wewnętrzną dyskusję dotyczącą stanowiska PE w sprawie działań na rzecz stworzenia mechanizmu kontroli międzyparlamentarnej.

Grupa pilotażowa zauważa wreszcie, że pod koniec 2011 r. parlament Polski zaprosił przewodniczących parlamentów do zgłoszenia ich gotowości do uczestnictwa w konferencji międzyparlamentarnej na temat WPZiB/WPBiO⁵². W odpowiedzi przewodniczący PE Jerzy Buzek ponownie potwierdził stanowisko Parlamentu Europejskiego mówiąc, że PE mógłby w przyszłości zaakceptować współczynnik udziału zaproponowany przez polski parlament, a także wyrażając życzenie zawarcia porozumienia w bliskiej przyszłości⁵³.

Europejski semestr

Trwający kryzys gospodarczy i finansowy skłonił Radę Europejską do wyrażenia zgody na nowy mechanizm koordynacji makroekonomicznej i budżetowej, znany jako „europejski semestr”⁵⁴. Ten nowy mechanizm został przyjęty przez Radę w dniu 7 września 2010 r. Europejski semestr wprowadza nowy sześciomiesięczny cykl w koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej, rozpoczynający się w styczniu i kończący się w czerwcu/lipcu⁵⁵. Jest oparty na dwóch innowacjach proceduralnych.

⁵⁰ Parlament Europejski: „Rezolucja z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie podejścia Parlamentu Europejskiego do wykonania artykułów 9 i 10 Protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony w zakresie współpracy parlamentarnej w dziedzinie WPZiB/WPBiO”, P7_TA(2011)0337, ust. 4.

⁵¹ *Ibid.*, ust. 2 i 3.

⁵² Pismo z dnia 15 listopada 2011 r., skierowane do przewodniczącego J. Buzka przez marszałków Sejmu i Senatu Polski.

⁵³ Proponowany stosunek liczbowy to 16 posłów do PE na 4 posłów do PN plus dwóch zastępców posłów na każdy PN.

⁵⁴ Konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2010 r.

⁵⁵ Rzeczowe omówienie europejskiego semestru i pierwszych doświadczeń, patrz Parlament Europejski, DG IPOL, departament tematyczny A, dokument informacyjny: „How effective and legitimate is the

Pierwszą jest przesunięcie w harmonogramie procesu budżetowego. Rządy krajowe muszą obecnie przedstawiać programy stabilności lub konwergencji, zanim będą one poddane pod dyskusję w parlamentach narodowych i przetransponowane do prawa krajowego. Celem jest wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej między państwami przez dostarczenie im wskazówek *ex-ante*⁵⁶.

Drugą innowacją instytucjonalną jest dostosowanie harmonogramów planów reform podatkowych i strukturalnych. Państwa członkowskie są obecnie proszone o przedstawianie programów stabilności lub konwergencji równocześnie z krajowymi programami reform, co zakłada, że zwracają one większą uwagę na uzupełnianie się i skutki uboczne w poszczególnych obszarach polityki⁵⁷. Europejski semestr ma przede wszystkim dwa kluczowe cele: zweryfikowanie stosowania dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie oraz jednoczesne nadzorowanie właściwej realizacji strategii „Europa 2020” przez zapewnienie środków finansowych niezbędnych do osiągnięcia tego celu⁵⁸.

Zaangażowanie zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych w ten mechanizm ma zasadnicze znaczenie, przede wszystkim dla zapewnienia poszanowania podstawowych demokratycznych zasad legitymacji i odpowiedzialności⁵⁹, a także w celu zagwarantowania, że dzieje się to w sposób łączący cele związane z zatrudnieniem i cele społeczne z celami gospodarczymi i propagujący je⁶⁰. Zaangażowanie na poziomie krajowym, kolejny kluczowy warunek wstępny udanego wdrożenia mechanizmu, można zrealizować jedynie przy odpowiednim udziale parlamentów narodowych⁶¹. Zakłada to nie tylko większe zobowiązania ze strony rządów krajowych i Komisji Europejskiej wobec parlamentów narodowych, ale także istnienie forum wymiany bieżących informacji, co może polepszyć nadzór parlamentarny nad całym procesem.

W świetle powyższego grupa pilotażowa z zadowoleniem stwierdza, że Parlament Europejski wykazuje duże zainteresowanie tym nowym procesem i koncentruje wysiłki na umocnieniu swojej roli w nim, a także na tworzeniu koniecznych kanałów komunikacyjnych z innymi instytucjami UE i parlamentami narodowymi. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Komisja Gospodarcza i Monetarna oraz Komisja Budżetowa odegrały ważną rolę w pracach mających na celu doprowadzenie do podjęcia przez przewodniczących parlamentów narodowych UE decyzji o pomocy w zorganizowaniu dorocznego międzyparlamentarnego posiedzenia komisji na temat europejskiego semestru. To zaplanowane na luty 2012 r. posiedzenie jest obecnie przez nich organizowane wspólnie z Komisją Zatrudnienia i Spraw Socjalnych PE.

European Semester? Increasing the role of the European Parliament” („Jak skuteczny i uzasadniony jest europejski semestr? Zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego”), sierpień 2011 r.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 7.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Patrz: Parlament Europejski, rezolucja w sprawie europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej, P7_TA(2011)0542, 1 grudnia 2011 r., preambuła, ust. X.

⁵⁹ *Ibid.*, ust. E, F i J.

⁶⁰ *Ibid.*, ust. K.

⁶¹ *Ibid.*, ust. E.

Szersze opracowanie na temat celów tego posiedzenia znajduje się w niedawno przyjętej rezolucji PE w sprawie europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej⁶². Stanowi ona, że celem posiedzenia jest określenie „zakresu, metod i środków realizacji wielopoziomowej i wielowymiarowej legitymacji demokratycznej polityki gospodarczej”⁶³. Innym celem jest zagwarantowanie, „że krajowe strategie polityczne i cele ogłoszone w krajowych programach reform wspólnie przyczynią się do ustanowienia takiego poziomu, który będzie dostatecznie ambitny, aby osiągnąć główne cele strategii UE 2020”⁶⁴. W rezolucji PE podkreśla się konieczność dysponowania wystarczającą ilością czasu na przyjęcie budżetów narodowych⁶⁵.

Grupa pilotażowa zauważa ponadto, że nowe inicjatywy PE związane ze współpracą międzyparlamentarną w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej na tym się nie kończą. W swojej rezolucji PE zapowiada zamiar organizowania od roku 2013 regularnie dwa razy do roku spotkań międzyparlamentarnych w celu omówienia różnych kwestii w tej dziedzinie⁶⁶. Pierwsze jest zaplanowane jako forum w PE przeznaczone dla właściwych komisji PN i PE, obejmujące posiedzenia grup politycznych i odpowiednich komisji, a także sesję plenarną, w której mogliby wziąć udział partnerzy społeczni. W zamyśle spotkanie to ma być integralną częścią dorocznego międzyparlamentarnego posiedzenia komisji, zorganizowanego przez komisję ECON.

Inspiracją dla tego wydarzenia była europejska konferencja finansowa i budżetowa w październiku 2011 r. w Brukseli, zorganizowana wspólnie przez Parlament, Komisję i polską prezydencję. Celem konferencji było rozpoczęcie szerokiej debaty wśród wszystkich sił politycznych w Europie na temat przyszłości budżetu UE i finansowania polityki, co jest konieczne do przywrócenia europejskiej konkurencyjności zgodnie ze strategią „Europa 2020”. Podstawą pracy konferencji były propozycje i analizy przedstawione przez Komisję Europejską w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych 2014-2020.

Konferencja, w której udział wzięli ministrowie, parlamentarzyści europejscy i narodowi, urzędnicy UE, partnerzy społeczni oraz organizacje pozarządowe, została generalnie uznana za sukces, przede wszystkim dlatego, że zgromadziła tak wiele podmiotów do dyskusji nad kwestiami tej wagi. Strona organizacyjna – debaty plenarne i dyskusje w grupach roboczych – zasługuje na szczególną uwagę, gdyż jest postrzegana jako czynnik sukcesu konferencji. Aspekt ten ma duże znaczenie dla posiedzeń międzyparlamentarnych, takich jak WPP czy WPK, które mogą wykorzystać to doświadczenie jako przykład do rozważenia w refleksjach nad własną przyszłością.

⁶² *Ibid.*, patrz także Parlament Europejski: „Sprawozdanie w sprawie europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej”, sprawozdawczyni: Pervenche Berès, (2011/2071(INI)), A7-0384/2011.

⁶³ *Ibid.*, przypis 62, ust. 45.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, ust. 46-47.

Mówiąc szerzej – można zauważyć, jak bardzo różne inicjatywy zasilają się i wzajemnie ze sobą współdziałają, owocując powstawaniem przyszłościowych forów współpracy międzyparlamentarnej posiadających rozwinięte cele i format. Kolejną ujawniającą się tendencją jest zaangażowanie w przynajmniej niektóre z tych procesów bardziej kluczowych podmiotów, takich jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe. Grupa pilotażowa zauważa, że umacnia to pluralistyczny charakter procesu i może pozwolić na rozpatrywanie odnośnych kwestii w ujęciu bardziej globalnym. Równocześnie jednak należy uważać, żeby rozwój forów umożliwiających udział szerszego wachlarza podmiotów nie zaszkodził *parlamentarnemu* charakterowi istniejących forów i ich kluczowej roli w promowaniu stosunków międzyparlamentarnych oraz związanych z tym celów.

Drugie z zapowiadanych w rezolucji posiedzeń to doroczne posiedzenie międzyparlamentarne gromadzące przewodniczących komisji odpowiedzialnych za europejski semestr w PN i w PE w celu przeprowadzenia dyskusji nad zaleceniami Komisji⁶⁷. Grupa pilotażowa z aprobatą odnosi się do tych planów, które zgadzają się z jej zaleceniami dotyczącymi rozwijania regularnych sieci angażujących kluczowe podmioty, takie jak przewodniczący komisji lub sprawozdawcy, w dyskusje nad poszczególnymi kwestiami. Sieci te stanowią środek skutecznego propagowania na bieżąco dialogu międzyparlamentarnego i dlatego powinny być zbadane.

6. Wnioski

Jak pokazano w niniejszym sprawozdaniu, stosunki między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi przybierają różne formy i są promowane na różnych forach. W związku z tym grupa pilotażowa z zadowoleniem przyjmuje ogólny postęp, jaki został dokonany w odniesieniu do szeregu kwestii. Jednocześnie zauważa, że wciąż istnieje duże pole do poprawy i pewna liczba wyzwań, zwłaszcza w obecnym kontekście gospodarczym i politycznym. Wszelkie kontrowersje – bez wyolbrzymiania ich rozmiaru – powinny być rozwiązywane w duchu współpracy i z uwzględnieniem odnośnych praw i obowiązków każdej strony. Uniwersalny wniosek, jaki można wyciągnąć po rozpatrzeniu w tym sprawozdaniu różnorodnych procesów, to ten, że nowe i istniejące już formy współpracy powinny zostać połączone w system, w ramach którego nawzajem by się wzmacniały i uzupełniały, a ich stosowanie byłoby łatwiejsze. Podstawowe znaczenie mają rozważania dotyczące skuteczności, elastyczności, terminowości, aktualności i potrzeby zapewnienia konkretnych rezultatów.

Utrzymanie dotychczasowych postępów i ich kontynuowanie może pomóc zwiększyć zaangażowanie parlamentarne w proces podejmowania decyzji i uzyskać właściwą kontrolę nad wyborami politycznymi, przejrzystość i rozliczalność. Inaczej mówiąc, może pomóc maksymalnie zwiększyć możliwości oferowane przez Traktat z Lizbony zarówno Parlamentowi Europejskiemu, jak i parlamentom narodowym. A mówiąc szerzej, rozwój konstruktywnych stosunków między Parlamentem Europejskim a jego narodowymi odpowiednikami jest konieczny, aby zagwarantować, że wspólne problemy są skutecznie rozwiązywane, że UE pozostaje blisko obywateli oraz że zapisane w traktacie cele są realizowane. W związku z tym należy powtórzyć tu, że

⁶⁷ W Parlamencie Europejskim dotyczy to komisji ECON, EMPL, BUDG, ENVI oraz ITRE.

„jakość stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi oraz ich polityczna wartość dodana jest w ostatecznym rozrachunku efektem wspólnych wysiłków”⁶⁸.

⁶⁸ Powyżej, przypis 10, uwagi wstępne.



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ
ΕΥΡΟΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ
ΕΥΡΟΠΆΙΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ
ΕΥΡΟΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ
ΕΥΡΟΠΕΑΝ ΠΑΡΛΙΑΜΕΝΤ
ΠΑΡΛΕΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΕΕΝ ΠΑΡΛΑΙΜΙΝΤ ΝΑ ΗΕΟΡΡΑ
ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ
ΕΙΡΟΡΑΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΣ ΕΥΡΟΡΟΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΑΣ
ΕΥΡΩΠΑΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ
ΙΛ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΡΕΥΕΥ ΕΥΡΟΠΕΕΣ ΠΑΡΛΕΜΕΝΤ
ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΕΪΣΚΙ
ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΥ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΥΛ ΕΥΡΟΠΕΑΝ
ΕΥΡΩΠΣΚΥ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ
ΕΥΡΟΠΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΟΡΑΝ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΤΙ
ΕΥΡΟΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ