



Bruksela, dnia 19 listopada 2013 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 100/2013

Sprawozdanie z dyskusji podczas konferencji COSAC nt. „Legitymacja demokratyczna w UE i rola parlamentów UE”

Wilno, 29 października 2013 r.

Podczas konferencji COSAC, odbywającej się w Wilnie w dn. 27-29 października 2013 r., jednym z poruszonych tematów była kwestia legitymacji demokratycznej w UE i roli parlamentów UE. Poniżej omówiona zostanie dyskusja na ten temat, która miała miejsce w dniu 29 października. Podczas konferencji COSAC Senat RP reprezentowany był przez Senatorów: **Edmunda Wittbrodta**, przewodniczącego Komisji Spraw UE i **Marka Ziółkowskiego**, przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej.



Głównymi prelegentami w dyskusji na temat legitymacji demokratycznej byli: pani **Eva Kjer Hansen**, przewodnicząca Komisji Spraw Europejskich parlamentu duńskiego, pan **Dominic Hannigan**, przewodniczący Wspólnej Komisji ds. Unii Europejskiej parlamentu irlandzkiego i pan **Hans-Gert Pöttering**, były przewodniczący Parlament Europejski, poseł do Parlamentu Europejskiego.

Pani **Eva Kjer Hansen**, przewodnicząca Komisji Spraw Europejskich duńskiego Folketingu, powiedziała, że 50. spotkanie konferencji COSAC służy do refleksji. Nadszedł czas, aby przyjrzeć się temu, co udało się osiągnąć, ale tak i ocenić, co można jeszcze zrobić i jak zwiększyć wpływ konferencji COSAC w przyszłości. Zauważyła, że restrykcyjne programy oszczędnościowe i niepopularne reformy, wprowadzone w niektórych krajach, doprowadziły do rozczarowania obywateli i stały się tego wsparcia dla UE, przy równoczesnym zwiększaniu się uprawnień Unii. Europa potrzebuje ram demokratycznych dostosowanych do zmieniającej się roli i uprawnień UE w zakresie zarządzania gospodarczego. Projekty budżetów krajowych są poddane analizie na poziomie UE, zanim zostaną przekazane do poszczególnych parlamentów narodowych. Należy jednak pamiętać, że decyzje dotyczące budżetów krajowych pozostają w centrum krajowej demokracji parlamentarnej. Parlament Europejski, mimo że jest ważną i skuteczną instytucją, nie wypełni luki w kwestiach gospodarczych i finansowych, pomimo tego, że UE "wchodzi w kompetencje krajowe". Pani Kjer Hansen była zdania, że nie ma potrzeby tworzenia nowych instytucji, ale jest zapotrzebowanie na nowe narzędzia dla parlamentów narodowych. Duński Folketing wprowadził "krajowy semestr", który pozwolił parlamentowi duńskiemu na kontrolę budżetu duńskiego, nim stanowisko Danii zostało przyjęte, zanim Komisja rozpoczęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, zanim złożony został krajowy program reform i zanim Rada przeprowadziła dyskusję na temat zaleceń dla poszczególnych krajów. Podkreśliła, że istnieje również potrzeba wzmocnienia dialogu politycznego poprzez pozwienie parlamentom narodowym na wpływanie na kształt przepisów europejskich, bowiem badanie niezgodności z zasadami pomocniczości to zdecydowanie za mało. W tym celu należy dać parlamentom narodowym prawo inicjatywy legislacyjnej, która może polegać na przedstawianiu konkretnych propozycji i przygotowywaniu wkładu politycznego, który instytucje mogłyby brać pod uwagę. Krytycy tej propozycji twierdzą, że nadanie tych praw parlamentom narodowym zagroziłoby prawie inicjatywy Komisji Europejskiej. Jednak monopol KE w tym obszarze nie ma na celu uniemożliwienie podejmowania inicjatywy przez innych. Można to zrobić poprzez skłonienie Komisji do większego zaangażowania politycznego (pisanie do KE, zapraszanie komisarzy, składanie propozycji pod adresem KE), a nie poprzez zmianę traktatu. Wezwała przedstawicieli parlamentów narodowych do częstszego korzystania z pisemnych zapytań, jako instrumentu dialogu z KE. Opowiedziała się również przeciwko organizacji nowych konferencji międzyparlamentarnych na wielką skalę. Te nowe konferencje chcą stać się organami o własnych uprawnieniach, funkcjach, z własnym regulaminem, itp. Zaproponowała natomiast tworzenie parlamentarnych kłastrów, nieformalnych gremiów, gdzie będzie można omawiać konkretne tematy, podobnych do tego, które odbyło się w duńskim Folketingu w październiku br. nt. swobodnego przepływu pracowników i problemów zabezpieczenia socjalnego. W jej opinii ważniejsze jest skoncentrowanie się na rozwiązaniach. Zaapelowała do KE, aby uwzględniła zarówno parlamenty narodowe, jak i PE. PE i parlamenty narodowe mają wspólny interes i chcą również zaangażować się w tworzenie polityki europejskiej i krajowej, by zdobyć zaufanie obywateli. Nie można pozostawić tak ważnego zadania tylko sobie.

Pan **Dominic Hannigan**, przewodniczący Wspólnej Komisji ds. Unii Europejskiej parlamentu irlandzkiego, mówił o spadku frekwencji w wyborach do PE. Przyznał, że przyczyni się do tego mógł fakt, że niektórzy kandydaci nie byli znani z uwagi na istniejący system list partyjnych oraz to, że nieznanymi osobami mogły być wybranych członków Parlamentu Europejskiego w trakcie kadencji. Co ciekawe, spadek frekwencji ma miejsce w momencie, w którym Parlament Europejski zyskuje coraz większą władzę i kompetencje. Jednak nikt, kto sprawuje władzę w Europie, nie próbował pokazać obywatelom wizji przyszłości – ani Van Rompuy, ani Barroso. Nie są w stanie dotrzeć do obywateli, bo mandat,

którym dysponuj , jest oddalony od obywateli. Zauważył, że ten brak zainteresowania jest spowodowany zwi kszeniem elementu mi dzyrzdowego w polityce gospodarczej. Powiedział, że cz zaufania obywateli została odzyskana wraz z przedstawieniem propozycji Komisji w odniesieniu do wyboru przewodniczc ego Komisji oraz zwi kszeniem rozpoznawalno ci europejskich partii politycznych. Był zdania, że zmiana traktatu nie jest wymagana, na przykład, by zakaza u ywania krajowych logo partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego, wprowadzi wymaganie po wi cenia pewnego odsetka literatury politycznej na sprawy UE, czy te zast pi członków Parlamentu Europejskiego w wyborach uzupełniaj cych. Rola parlamentów narodowych musi by bardziej skuteczna i efektywna. Dla przykładu, pan Hannigan zaproponował zorganizowanie debaty ze swoj komisj i zainteresowanymi stronami na temat wniosku Komisji w sprawie społecznego wymiaru UGW, które z pewno ci dostarczy materiału do przygotowania politycznego wkładu jego parlamentu w tej wa nej kwestii. Dodał, że tre i terminy odpowiedzi Komisji na " ólte kartki" musz zosta poddane przegl dowi. Wyraził nadziej , że komisarze b d si cz cie pojawia przed komisjami parlamentów narodowych. Zgodził si z prawem do inicjatywy parlamentów narodowych, o którym mowa w raporcie XLIX COSACa, ale równie widział potrzeb optymalizacji architektury parlamentarnego nadzoru. Bazuj c na własnym do wiadczeniu podkre lił, że pierwsza konferencja nt. zarz dzania gospodarczego oraz finansowego w Unii Europejskiej była zanadto konfliktowa w sposobie działania. Potrzebne jest dobre funkcjonowanie silnego sekretariatu do wspierania parlamentów narodowych w ich pracy, ale nie ma potrzeby tworzenia specjalnej izby albo nowej instytucji. Na koniec zaznaczył, że obywatele nie nad aj za nast puj cymi szybko zmianami, tj. unia monetarna, rozszerzenia, itp. Naley zwolni i da sobie czas na refleksj .

Poseł do Parlamentu Europejskiego **Hans-Gert Pöttering** (EPP, Niemcy), były przewodniczy Parlamentu Europejskiego, powiedział, że wa ne jest, by UE jako zło ona wspólnota była w stanie działa i była oparta na demokracji. Wyraził przekonanie, że parlamenty narodowe i Parlament Europejski przyczyniaj si do rozwoju demokracji, ale na ró nych poziomach. Rol parlamentów narodowych jest kontrolowanie własnych rz dów. Był równie zdania, że intergovernmentalizm nie powinien sta si trendem i że niemiecki Trybunał Konstytucyjny był nadmiernie krytyczny wobec UE, która jest w rzeczywisto ci sui generis. Uwa ał, że propozycja dotycz ca prawa do inicjatywy parlamentów narodowych powinna by poddana pod dyskusj . PE zyskał prawo inicjatywy w 1999 r., kiedy wynegocjował to prawo z Komisj pod przewodnictwem Romano Prodiego. Dlatego te uwa ał, że obecne uprawnienia i przepisy powinny by stosowane w pełni oraz że nie ma potrzeby tworzenia nowych instytucji.

Lord **Timothy Boswell**, przewodniczy Komisji Unii Europejskiej w brytyjskiej Izbie Lordów, zwrócił uwag na wzajemnie uzupełniaj ce si role parlamentów narodowych i PE. Podzi kował prezydencji za organizacj pierwszej konferencji na temat zarz dzania gospodarczego i finansowego w Unii Europejskiej i powiedział, że jego komisja uznała narzucenie przez Trojk restrykcyjnych rodków oszcz dno ciowych za luk w legitymacji demokratycznej, zwa ywszy, że adne parlamenty nie były zaangażowane w ich opracowanie. Powiedział, że tematyka konferencji nie powinna by oderwana od codziennych problemów obywateli.

W debacie głos zabrało 27 parlamentarzystów.

Pan **Richard Hörsik** za Zgromadzenia Narodowego W gier podkre lał potrzeb zachowania równowagi instytucjonalnej i ostrzegł, że powołanie komisji Parlamentu Europejskiego,

gromadzić wyłcznie parlamentarzystów państw strefy euro, może negatywnie wpłynąć na równowagę. Poinformował z satysfakcją, że niedawno jego parlament wydał pierwszą uzasadnioną opinię.

Pan **Bo Bernhardsson** ze szwedzkiego Riksdagu zauważył, że propozycje mające daleko idące konsekwencje powinny być analizowane bez pośpiechu i wymagają pogłębionej dyskusji. Odnosi się do propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej przyznał, że ich umotywowanie jest zbyt krótkie i powierzchowne.

Pani **Riitta Myller** z fińskiej Eduskunty zgodziła się, że nowe instytucje nie są potrzebne.

Pan **Jakob Prese n**ik ze słoweńskiego Zgromadzenia Narodowego zauważył, że w przeciwieństwie do intencji traktatu Lizbońskiego uprawnienia parlamentów narodowych zmniejszają się, jeżeli UGW będzie się rozwijała w spodziewanym kierunku. Dodał, że niezadowolone obywateli było zawsze odczuwane w parlamentach narodowych. Pytał, czy tworzenie wielu nowych konferencji jest konieczne, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że program COSACa jest bardzo obszerny i COSAC mógłby zajmować się tymi zagadnieniami. Poparł pomysł, że nie powinno się tworzyć żadnych nowych instytucji.

Pan **Ioannis Tragakis** z greckiej Izby Deputowanych wezwał parlamenty narodowe i Parlament Europejski do znalezienia sposobów na intensyfikację i lepszą organizację ich współpracy w konstruktywny sposób, jak w przypadku współorganizacji międzyparlamentarnej konferencji ds. zarządzania gospodarczego i finansowego w Unii Europejskiej, która oczywiście musi jeszcze udowodnić, że ta współpraca jest w istocie konstruktywna.

Pani **Ingrid Anti evi Marinovi** z chorwackiego parlamentu, podkreśliła, że obywatele nie wierzą, że UE działa na ich korzyść i chcą wiedzieć, co ich przedstawiciele krajowi mogą zrobić, aby im pomóc.

Pan **Luis Fazenda** z portugalskiego Zgromadzenia Republiki, zauważył, że obecny kryzys wymagał od traktatu o stabilności i zarządzaniu gospodarczym odebrania władzy budżetowej z parlamentów narodowych, ale to nie był dobry pomysł.

Pani **Paola Carinelli** z włoskiej Izby Deputowanych zauważyła, że jedną trzecią składu przyszłego Parlamentu Europejskiego mogą stanowić eurosceptycy.

Pan **Simon Sutour** z francuskiego Senatu powiedział, że Komisja Europejska musi się wreszcie obudzić i przyzwyczaić do stosowania przez parlamenty narodowe "łótych kartek" oraz zaangażować parlamenty narodowe w dyskusję na wcześniejszym etapie procesu legislacyjnego. W pełni zgodził się z koncepcją "zielonej kartki" i prawa do inicjatywy parlamentów narodowych.

Pan **Bill Cash** z brytyjskiej Izby Gmin niepokoił się, że UE idzie bezwiednie w stronę chaosu a państwa członkowskie są zmuszane do podejmowania i akceptowania niedemokratycznych decyzji. Skrajna prawica się rozrasta. Obywatele wierzą w swoje rządy krajowe a UE staje się dysfunkcyjna - konieczne jest przeniesienie właściwych uprawnień do parlamentów narodowych a nie do PE, ponieważ to parlamenty narodowe są jedynym łącznikiem z obywatelami europejskimi. Należy dokonać przeglądu traktatów, by przywrócić demokrację.

Pan **Andrew Duff** (ALDE, Wielka Brytania) z Parlamentu Europejskiego powiedział, że atakowanie Parlamentu Europejskiego poddaje w wątpliwość funkcjonowanie konferencji COSAC. Podkreślił, że suwerenność państwa jest sprawowana w Radzie a suwerenność ludzi w Parlamencie Europejskim. Parlamente narodowe legitymizują rzeczą i mimo, że nie są elementem procesu legislacyjnego Unii, mogą domagać się przedstawienia wniosków legislacyjnych przez swoje rzecze w Radzie. Niezależnie jest jednak zachowanie przez Komisję Europejską prawa inicjatywy legislacyjnej, przede wszystkim w celu znalezienia wspólnego mianownika / wspólnych założeń spośród konkurencyjnych potrzeb państw członkowskich.

Pan **Konstantinos Triantafyllos** z greckiej Izby Deputowanych, pan **Andrzej Gała ewski** z polskiego Sejmu i pan **Christos Messis** z cypryjskiej Izby Reprezentantów opowiedzieli się za większą przejrzystością w UE i zauważyli, że parlamente narodowe mogą odgrywać ważną rolę w zapewnieniu równowagi instytucjonalnej i są gwarantami demokracji. Dodali, że konieczne jest bardziej szczegółowe omówienie niektórych zagadnień.

Pan **Andrzej Gała ewski** wyjaśnił, że jedną z ważnych ról, jakie mogą odgrywać parlamente narodowe, jest zachowanie równowagi między interesami narodowymi a europejskimi. Narastają nastroje separatystyczne. Czasem nacjonaliści i populisci narzucają ton wielu partiom proeuropejskim. Wiele kwestii, które powinny być rozwijane na poziomie krajowym, są zrzucane na poziom europejski. Pytał, jak przekona obywateli UE, że wielu z parlamentarzystów w tym celu osiągnie priorytetów przez UE. COSAC jest ważny, ale podczas jego posiedzenia nie ma czasu na swobodną wymianę myśli. Zgodził się z panią Ewką Hansen, że tworzenie grup roboczych i nieformalne rozmowy to byłoby najlepsze rozwiązanie.

Pan **Mehmet Tekelio lu** z tureckiego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego wyraził zadowolenie z powodu otwarcia przez prezydencję litewską 22. rozdziału na temat polityki regionalnej. Jest to pierwszy rozdział, który został otwarty od trzech lat.

Pan **Edmund Wittbrodt** z polskiego Senatu przypomniał, że tego rodzaju dyskusje o uproszczeniach, przejrzystości i nadaniu nowych uprawnień parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji Europejskiej miały miejsce 13 lat temu podczas obrad konwentu europejskiego. Wówczas również opowiadano się przeciwko tworzeniu nowych podmiotów, czy instytucji. Mówiono o tym także na poprzednich spotkaniach COSAC. Obecnie powstają jednak nowe konferencje międzyparlamentarne, które stanowią nowy byt. Na koniec spytał, czy parlamentarzyści robią wszystko, by dobrze wykorzystać nowe możliwości traktatu lizbońskiego? Podkreślił również, że edukacja jest bardzo ważna dla budowania społeczeństwa partycypacji. Warto się przyjrzeć temu, co dzieje się w Unii Europejskiej pod tym względem, a także pod względem wydatków na edukację.

Pan **Herman De Croo**, reprezentujący belgijską Izbę Reprezentantów, stwierdził, że byłoby korzystne, gdyby głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego stało się obowiązkowe a także gdyby okręgi wyborcze były większe.

Pan **Michael Connarty** z brytyjskiej Izby Gmin stwierdził, że żadne zmiany traktatowe nie są konieczne. Dodał, że uprawnienia PE wzrosły, podczas gdy jego mandat zmalał. Pan Connarty opowiedział się za modelem konferencji międzyparlamentarnej na wzór parlamentarnej grupy ds. handlu ludźmi, której jest członkiem.

Pani **Pervenche Berès** (S&D, Francja) z Parlamentu Europejskiego była zdania, że każdy z parlamentów musi spełniać swoją rolę i że COSAC to forum współpracy, a nie rywalizacji. Broniła metody wspólnotowej i podkreślała, że PE poprawia jakość prawodawstwa europejskiego.

Podsumowując debatę prelegenci poczynili następujące uwagi.

Pani **Eva Kjer Hansen** powiedziała, że parlamenty muszą trzymać się razem. Jednak zauważyła, że parlamenty narodowe zapomniały o swojej roli i potrzebują więcej instrumentów. Zgodziła się, że konieczna jest pogłębiona dyskusja na ten temat. Dodała, że parlamenty powinny wykorzystywać to, co robi PE, gdy w PE jest wiele osób zajmujących się konkretnymi sprawami. W odniesieniu do Turcji zauważyła, że potrzebne jest poczynienie postępu po obu stronach. Podkreśliła również, że istnieje potrzeba zagwarantowania wymiaru społecznego w Europie. Zazaczyła również, że nie wierzy w debatę o zmianach traktatowych, ponieważ są to długie i wyczerpujące dyskusje, które mogą jedynie wzmocnić instytucje.

Pan **Dominic Hannigan** powiedział, że uczestnictwo w międzyparlamentarnej konferencji o zarządzaniu gospodarczym i finansowym w Unii Europejskiej jest otwarte dla wszystkich, nawet tych, którzy nie podpisali Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW i że na tym polega jej wartość dodana. Zwrócił uwagę na potrzebę dyskusji na temat społecznego wymiaru UGW i zapytał, jaka będzie reakcja Komisji, jeżeli niektóre wskaźniki nie zostaną osiągnięte. Podkreślił, że parlamenty narodowe powinny odgrywać rolę w promowaniu systemów gwarancji dla młodzieży. Zauważył, że Irlandia zakłada udział w programie pomocowym. Jednak zazaczył, że tak naprawdę niewiele osób zdaje sobie sprawę z wpływu europejskiego semestru i zaleceń dla państw członkowskich na gospodarkę. W związku z tym istnieje potrzeba kontynuowania tej dyskusji w ramach konferencji COSAC, zachowując przy tym możliwość wprowadzenia nowych punktów do porządku obrad.

Pan **Hans -Gert Pöttering** powtórzył swój pogląd, że nowe instytucje nie są potrzebne, ale że dla strefy euro można utworzyć w PE taki organ konsultacyjny do komunikacji ze wszystkimi państwami członkowskimi, włącznie z PE. Konieczna jest poprawa w obszarze WPZiB / WPBiO, aby umożliwić państwom członkowskim sprawniejsze działania. Odnosząc się do tematu edukacji podkreślił, że Erasmus to dusza Europy, dzięki której studenci wymieniają się poglądami i pomysłami, itp. Odnosząc się do wypowiedzi senatora Wittbrodta zazaczył, że wiele udało się osiągnąć od czasu konwentu. PE jest władny podejmować decyzje i ma wpływ na tworzenie prawa w UE. Przypomniał, że z różnych powodów Francja i Holandia a później Irlandia odrzuciły traktaty. Poseł Pöttering powiedział na koniec, że nauczył się od Konrada Adenauera, że praca nie kończy się wraz porzuceniem jakiegoś pomysłu przez większość, ale się dopiero zaczyna. Apelowo, by parlamenty narodowe i PE były postrzegane jako partnerzy i sojusznicy a nie jako rywale.

**Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska**