



Bruksela, dnia 11 lutego 2014 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 13/2014

**Sprawozdanie nt. raportu dotyczącego relacji pomiędzy
Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi
Bruksela, 10 lutego 2013 r.**

1. Wstęp

W dniu 10 lutego odbyło się posiedzenie Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO) Parlamentu Europejskiego, podczas którego jej przewodniczący a równocześnie sprawozdawca **Carlo Casini** (EPP, Włochy) przedstawił swój projekt sprawozdania na temat relacji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Powiedział, że głównym celem raportu jest zaprezentowanie aktualnej sytuacji, która się zmieniła od czasu opublikowania ostatniego sprawozdania na ten temat. Wcześniejsze sprawozdania nt. tych relacji, autorstwa posłów Giorgio Napolitano i Elmara Broka, pochodzą z lat 1997, 2002 i 2009.

Poseł Casini podkreślił, że w Unii Europejskiej mamy do czynienia z europejskim systemem parlamentarnym. W ramach tego systemu funkcjonują parlamenty narodowe i PE. Traktat z Lizbony mówi o aktywnym uczestnictwie parlamentów narodowych i w opinii sprawozdawcy nie chodzi wyłącznie o sprawowanie funkcji kontrolnych. Parlamenty narodowe mają być zaangażowane w dialog i mogą przedstawiać propozycje nt. tego, czym powinny się zajmować instytucje UE. Parlamenty narodowe domagają się, aby odgrywać bardziej interaktywną rolę w sprawach europejskich. Postanowienia Traktatu z Lizbony, dotyczące roli parlamentów narodowych, są dość jasne i sprawozdawca będzie postępował zgodnie z wytycznymi określonymi przez Traktat, równocześnie starając się odpowiedzieć na wnioski przedstawiane przez parlamenty narodowe.

Główne elementy projektu sprawozdania są następujące:

Istnieje potrzeba wdrożenia **europejskiego systemu parlamentarnego** bez konieczności utworzenia trzeciej izby. Istnieje w rzeczywistości potrzeba lepszego nadzoru Rady przez parlamenty narodowe, zwłaszcza jeśli chodzi o posiedzenia ministrów przed Radą Europejską. To jest główne zadanie parlamentów narodowych. Jednak należy odpowiedzieć na potrzeby parlamentów narodowych. Pogłębiony dialog polityczny nie powinien mieć wpływu na europejskie procesy legislacyjne. Parlamenty narodowe spełniają zadania wynikające z legitymacji demokratycznej. Parlamenty narodowe to organy konsultacyjne - zaangażowane na etapie konsultacji przed stanowieniem prawa przez PE i inne instytucje. Parlamenty narodowe mogą służyć radą PE, także w ramach różnych konferencji i innych spotkań (gospodarka, bezpieczeństwo, obrona), w których PE powinien uczestniczyć.

Współpraca międzyparlamentarna powinna być rozumiana, jako **współpraca między instytucjami należącymi do tej samej struktury**. W tym kontekście parlamenty narodowe mogą dostarczyć cennych spostrzeżeń i bodźców PE. Istnieje potrzeba stworzenia systematycznych ram w celu rozwiązania tych problemów.

Ponadto projekt sprawozdania zawiera pozytywne uwagi dotyczące już istniejących konferencji międzyparlamentarnych (nt. art. 13 - zarządzania gospodarczego, czy też ds. WPBiO i WPZiB). W sprawozdaniu podkreślono również konieczność wzmocnienia politycznej roli kierowniczej Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE.

W opinii sprawozdawcy COSAC powinien stanowić forum do dyskusji na temat postępów integracji europejskiej i stanu Unii Europejskiej.

Stosunki międzyparlamentarne na szczeblu komisji Parlamentu Europejskiego należy polepszyć, zarówno poprzez zmiany regulaminu PE a także poprzez większą dostępność środków w celu zapewnienia wsparcia dla odpowiedniej i skutecznej współpracy międzyparlamentarnej.

Główne propozycje, zawarte w sprawozdaniu, obejmują:

- Konieczność rozróżnienia roli i zadań ustrukturyzowanych konferencji międzyparlamentarnych (przede wszystkim z uwzględnieniem konferencji COSAC);
- Potrzebę wzmocnienia wymiaru politycznego ram współpracy parlamentarnej, poprzez wzmocnienie roli spotkań w ramach grup politycznych i spotkań europejskich partii politycznych;

- Finalizację międzyparlamentarnej umowy ramowej na podstawie artykułu 9 protokołu 1, dotyczącej aspektów proceduralnych współpracy, bez wchodzenia w meritum i zakres kompetencji.

2. Debata

W trakcie debaty nad sprawozdaniem wszystkie grupy polityczne odniosły się do niego pozytywnie.

Andrew Duff (ALDE, Wielka Brytania) powiedział, że sprawozdanie jest bardzo istotne i zasługuje na głęboką refleksję oraz debatę. Przed nim długa droga przez różne instancje w PE. Zauważył, że biorąc pod uwagę stosunkowo niedawne wejście w życie Traktatu z Lizbony jest być może za wcześnie, by formalnie rozważyć reformę wprowadzonych w nim rozwiązań, dotyczących współpracy z parlamentami narodowymi. Obecnie analizujemy skutki eksperymentu, jak pewne rozwiązania będą funkcjonowały w praktyce.

Poseł Duff nawoływał do przezornego działania. Podkreślił, że konieczne są szerokie konsultacje, przy współudziale parlamentów narodowych. Jego zdaniem należy się spodziewać różnorodnych opinii. Niektóre parlamenty narodowe były w stanie sprostać rosnącym wymogom, wynikającym z wejścia w życie Traktatu z Lizbony, np. niemiecki Bundestag, który podejmuje szereg działań na rzecz wzmocnienia współpracy z instytucjami europejskimi. Z kolei inne parlamenty narodowe poniosły porażkę podczas prób pogłębienia swojego uczestnictwa w sprawach europejskich. Te parlamenty z trudnością radzą sobie z administrowaniem i współpracą z PE. Naciski, wynikające z dotrzymywania terminów i konieczność posiadania odpowiednich zasobów, są jedną z przeszkód w pogłębianiu tej współpracy.

Poseł Duff podkreślił, że jeśli posłowie do PE mieliby przeprowadzić sprawozdanie przez komisję ds. konstytucyjnych (AFCO), należy zadbać o to, by inne komisje były we właściwy sposób zaangażowane w procedurę.

Kolejną kwestią, na którą poseł zwrócił uwagę, był fakt, że nie ma teorii federalistycznej, zgodnie z którą parlamenty miałyby odegrać rolę w możliwym do wyobrażenia rządzie federalnym. Zauważył, że przewodniczący Casini zdaje się stawiać na pewną formę współpracy międzyparlamentarnej, która sprawi, że parlamenty narodowe lepiej wpiszą się w proces analizy prelegislacyjnej. Przyznał, że taki mechanizm wczesnego ostrzegania już

istnieje. Niektóre z parlamentów narodowych wyrażają frustrację z faktu, że nie mogą odegrać większej roli pod kątem analizy merytorycznej jakości stanowionego prawa. Przyznał jednak, że nie można zakłócić rozdziału instancji czy wprowadzić niejasności, jeśli chodzi o zakres kompetencji na poziomie krajowym i międzynarodowym. To by spowolniło proces stanowienia prawa i byłoby niełatwe do wyjaśnienia wyborcom.

Kolejną kwestią, o której wspomniał poseł Duff, była propozycja nadania bardziej instytucjonalnego charakteru Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE. Owa konferencja mogłaby zyskać inny charakter niż ma obecnie, bo obecny status przewodnictwa w parlamentach narodowych jest zróżnicowany. Czasem przewodniczący parlamentu pełni zwykłą rolę sekretarza a innym razem rolę przewodniczącego dysponującego szerokimi prerogatywami wpływającymi na porządek prac parlamentu. Poseł wyraził obawy, co do tego pomysłu.

Poseł Duff zauważył, że w sprawozdaniu stwierdzono, że COSAC ma pełnić bardziej wyspecjalizowaną rolę. Ma stanowić forum dyskusji nt. stanu UE. Rola COSAC ma obecnie wymiar ogólnikowy i ogranicza się do wyrażania opinii o stanie UE. Poseł jednak nie chciałby definiować poważniejszych funkcji i przydzielać ich konferencji COSAC.

W sprawozdaniu zaproponowano również koncepcję wprowadzenia instrumentu formalnego, podpisanego przez 28 zgromadzeń parlamentarnych i PE. Jest to koncepcyjna nowinka, wymagająca szczegółowych prac redakcyjnych. W opinii posła podczas dalszej analiza tego pomysłu może się okazać, że nie będzie możliwe wprowadzenie tego rozwiązania w życie, gdyż parlamenty narodowe nie mają prawa delegować prerogatyw decyzyjnych w ręce innych instytucji. Każdy parlament narodowy jest pod tym kątem całkowicie niezawisły. Związanie ich formalną umową z innymi parlamentami narodowymi, nie wspominając o PE, to zadanie przekraczające nasze siły. Zapewnił, że brytyjska Izba Gmin czułaby się zastraszona koncepcją wielostronnej umowy parlamentarnej.

Vital Moreira (S&D, Portugalia) zaznaczył, że od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe są elementem nie tylko systemu krajowego, ale także europejskiego. Jest to bardzo ważna funkcja, z politycznego i prawnego punktu widzenia. Należy włączyć parlamenty narodowe w większym stopniu w europejski system polityczny. Istotne jest wzmocnienie legitymacji parlamentów narodowych w UE i decyzji europejskich na szczeblach krajowych, co może się okazać szczególnie ważne w czasie kryzysu i w świetle zbliżających się wyborów.

Posel Moreira powiedział, że art. 12 Traktatu z Lizbony i protokół nr 1 uznają znaczenie parlamentów narodowych na szczeblu UE, ale nie ma instytucjonalizacji tych parlamentów. Mogłyby one stanowić trzecią izbę instytucji europejskich i można byłoby je traktować, jako pełnoprawny element systemu europejskiego. Ważna jest współpraca a nie rywalizacja między PE i parlamentami narodowymi. Co więcej, należy unikać dublowania uprawnień parlamentów i rządów.

Posel zaznaczył, że w Traktacie z Lizbony są pewne zapisy przewidujące w ramach konwentu rolę dla parlamentów narodowych. W przypadku niektórych decyzji zgoda/opinia parlamentów narodowych jest wymagana, by mogły one zostać wdrożone. Art. 9 protokołu nr 1 i art. 63 przewidują także współpracę instytucjonalną między PE i parlamentami narodowymi. Posel zgodził się, że definicja konferencji COSAC powinna być znowelizowana. Dyskusje podczas konferencji nie są wystarczająco ustrukturyzowane. Współpraca z parlamentami narodowymi powinna skupiać się na określonych tematach - Europol, Eurojust, współpraca gospodarcza, itp. Konferencje międzyparlamentarne powinny być również tematyczne. Byłoby to bardziej pomocne niż organizowanie ogólnych debat, jak do tej pory. Konieczne jest ukierunkowanie działań i uwzględnienie wzrastającej roli parlamentów narodowych w debacie europejskiej. Z punktu widzenia politycznego stanowi to niezwykle istotny aspekt i powinno stać się priorytetem najbliższej kadencji PE.

Odnosząc się do propozycji instytucjonalizacji relacji między PE i parlamentami narodowymi, poseł podkreślił, że błędem byłoby tworzenie międzyparlamentarnego organu decyzyjnego. Uznał tę propozycję za idącą zbyt daleko. Możliwe jest porozumienie międzyparlamentarne, by usprawnić wymianę informacji. Zalecił ostrożne podejście, by podejmowane działania nie sugerowały, iż chodzi o utworzenie dodatkowego szczebla decyzyjnego, pomiędzy krajowym a europejskim. Poparł współpracę w celu wzmocnienia parlamentów narodowych.

György Schöpflin (EPP, Węgry) odniósł się do słów sprawozdawcy o europejskim systemie parlamentarnym. Spytał, czy nie jest to relacja wielostronna, która charakteryzuje się asymetrycznością? W jego opinii słowo "system" to chyba nadużycie.

Ponadto, poseł Schöpflin zauważył, że sprawozdawca mówi o stałym dialogu międzyparlamentarnym, jednak w opinii posła nie ma pewności, czy mamy do czynienia z dialogiem. W jego opinii jest to rozmowa wielostronna i trudno ocenić jej skuteczność. Należy spytać się parlamentów narodowych, jak postrzegają te relacje.

Sednem w opinii posła jest ustalenie, jak należy rozumieć dystrybucję suwerenności między parlamentami i instytucjami europejskimi. Spytał, czy ten podział ma charakter stały. W jego opinii, z politycznego punktu widzenia, tak nie jest. Parlamente narodowe są z definicji bardziej podzielone niż instytucje europejskie, które zajmują się integracją europejską. Parlamente narodowe w większej mierze zajmują się kwestiami dnia codziennego a nie ewolucją systemu politycznego. Pytał również o rolę parlamentów regionalnych - czy stanowią system w systemie? Pytał, czy można mówić o jedności politycznej tych instytucji w UE. Na koniec stwierdził, że nie można mówić o federalizmie, gdyż UE to nie federacja ani konfederacja.

Morten Messerschmitt (EFD, Dania) zauważył, że wypełnianie roli traktatowej parlamentów narodowych, a więc badanie subsydiarności, napotyka na problemy natury logistycznej. Z perspektywy parlamentów narodowych termin 8 tygodni to bardzo krótki okres. Na tę analizę należy przeznaczyć więcej czasu, by parlamente narodowe mogły się odnieść do propozycji legislacyjnych.

Odnosząc się do propozycji dotyczących konferencji COSAC i jej roli, poseł przyznał, że niekoniecznie to PE powinien definiować takie formy współpracy. PE jest jednym z wielu parlamentów, biorących udział w konferencji COSAC. Należy się zastanowić, czy PE jest odpowiednio umocowany, by definiować takie relacje, kompetencje i rolę COSAC. Przyznał jednak, że dla niego rola konferencji COSAC nie jest jasna. Powinno to być formalne forum. W ramach niego parlamentarzyści powinni spotykać się i rozmawiać na istotne tematy. Nie należy ograniczać roli COSAC do organu, który zajmowałby się stanem UE.

Poseł następnie zwrócił uwagę na kolejną kwestię. Przyznał, że często sprawdza w bazie IPEX, jak wygląda proces kontrolny projektów legislacyjnych w parlamentach narodowych. Przyznał, że trudno jest posługiwać się tym systemem, przede wszystkim z uwagi na brak tłumaczeń sprawozdań z parlamentów narodowych. Zaproponował, by w punkcie 27. sprawozdania o pozycji budżetowej dopisać, że taka strona internetowa powinna lepiej funkcjonować w przyszłości, jeśli zasady wynikające z Traktatu z Lizbony mamy traktować poważnie.

Andrew Brons (NI, Wielka Brytania) powiedział, że sprawozdanie posła Casini szuka odpowiedzi na pytanie, czym są parlamente narodowe. W jego opinii mamy do czynienia z przesunięciem kompetencji legislacyjnych. Jeśli popatrzymy na dyrektywy i inne akty legislacyjne, to widzimy, że to parlamente narodowe mają przełożyć je na swój język, jednak wyłączne kompetencje parlamentów narodowych cały czas się kurczą i trend ten będzie

postępował w przyszłości. Najważniejszym zadaniem parlamentów narodowych jest kontrola ich rządów. Należałoby uwzględnić mandat i elektoraty parlamentów narodowych, ponieważ stąd pochodzi ich legitymacja demokratyczna. W sprawozdaniu wspomina się o tym, że mają one kontrolować Radę i zapobiegać heretyckim praktykom.

Jeśli chodzi o federalistyczne podejście, to przyznał, że nie wszyscy popierają tego typu nurty. To słowo zostało wykreślone z Traktatu z Maastricht. Parlamente reprezentują interesy swoich narodów i nie chcą odgrywać roli trybika w większym systemie.

Gerald Häfner (Zieloni, Niemcy) zaznaczył, że sprawozdanie posła Casini jest istotne. Mimo krótkiego czasu na zapoznanie się z nim (zostało przesłane 2 godz. przed posiedzeniem) uznał sprawozdanie za rozsądne, ponieważ wyjaśnia zasady wynikające z Traktatów i mówi o roli parlamentów narodowych w kontekście polityki UE.

Sceptycznie odniósł się do propozycji porozumienia międzyinstytucjonalnego, zauważając, że mamy do czynienia z 28 różnymi graczami. Należałoby przygotować odpowiednie, proporcjonalne formy dostosowane do tego typu ram prawnych, by takie porozumienie zakorzenić w porządku prawnym, co wydaje się ogromnym wyzwaniem. Jeśli chodzi o istniejące formy współpracy, sugerował lepsze ich wykorzystanie a nie przygotowywanie nowego porozumienia.

W sprawozdaniu pada stwierdzenie, że międzyparlamentarne konferencje wymagają ulepszenia, ale należałoby napisać, w jaki sposób można je ulepszyć a sprawozdanie o tym nie mówi. Przyznał, że wielu przedstawicieli parlamentów narodowych wyraża swoją frustrację, gdyż podczas takich konferencji nie mają szans na merytoryczną dyskusję i odniesienie się do wielu kwestii. Z tego względu należałoby wsłuchać się w propozycje parlamentów narodowych i udoskonalić funkcjonowanie współpracy międzyparlamentarnej. W kontekście tych konferencji przewidziane są spotkania grup politycznych, które mogą odegrać dość istotną rolę. Na koniec stwierdził, że nie pojmuję, dlaczego dotychczas nie udało ustalić się reguł konferencji międzyparlamentarnej nt. ładu gospodarczego.

Carlo Casini (EPP, Włochy) podsumowując dyskusję stwierdził, że czeka na poprawki do swojego sprawozdania. Przyznał, że starał się opracować jak najlepsze sprawozdanie, biorąc pod uwagę dostępne treści. Uczestniczył wielokrotnie w posiedzeniach COSAC i w jego opinii nadszedł czas na wypracowanie pewnych wytycznych w tej sprawie. Parlamente narodowe, co do zasady, chciałyby być szerzej uwzględniane w procesie europejskim i mieć w nim więcej do powiedzenia. Sprawozdanie miało za zadanie przedstawić obraz sytuacji.

Nie zawiera rewolucyjnych wniosków, ale przegląd obecnej sytuacji, w reakcji na wnioski parlamentów narodowych, nawołujących do ich większego uwzględnienia. Parlamente narodowe nie mają wykonywać zadań trzeciej izby. Niemniej jednak należy je uwzględnić w większym stopniu w pracach PE i wypracować koncepcję europejskiego systemu parlamentarnego. Relacje między PE i parlamentami narodowymi UE różnią się od relacji tych parlamentów z parlamentami z państw trzecich. Parlamente narodowe mają prawo liczyć na to, że ich głos będzie słyszalny w instytucjach europejskich, np. poprzez dialog polityczny. Monitorowanie subsydiarności to nie ograniczanie funkcjonowanie instytucji europejskich. Parlamente narodowe zwracają się z postulatami a zadaniem europosłów nie jest ich bezkrytyczna realizacja. Prerogatywy parlamentów narodowych są wyłącznie konsultacyjne.

Posel Casini podkreślił, że art. 1 Traktatu z Lizbony wspomina o coraz ściślejszej Unii narodów Europy. Parlamente narodowe wnoszą swój wkład w realizację tego zadania. Posel nawołuje do jak najściślejszej Unii, wręcz do federacji.

Odnosząc się do porozumienia międzyinstytucjonalnego, przyznał, że są jego zwolennicy i przeciwnicy. Ma ustanowić nowy podział kompetencji, co pociąga za sobą zmiany traktatowe. Ma mieć charakter proceduralny a nie merytoryczny, np. jak ma wyglądać przebieg posiedzeń, jaki ma być harmonogram, itp.

3. Podsumowanie debaty

Uwagi uczestników debaty można podsumować w następujących punktach:

- Zwracano uwagę na potrzebę zachowania ostrożności w tak delikatnej sprawie, jaką są relacje z parlamentami narodowymi;
- Podkreślano potrzebę przeprowadzenia szerszych konsultacji z parlamentami narodowymi, ponieważ istnieją różne metody i podejścia do spraw UE na krajowym szczeblu parlamentarnym;
- Należy zaangażować wszystkie pozostałe komisje Parlamentu Europejskiego, ponieważ wszystkie one są zaangażowane w dialog międzyparlamentarny;
- Należy zwrócić uwagę na to, by nie utworzyć trzeciej izby lub instytucji dublującej kompetencje istniejących instytucji i konieczne jest jasne określenie funkcji sprawowanych na poziomie federalnym, jak i krajowym;
- Podkreślano konieczność bardziej systematycznego podejścia do współpracy z parlamentarzystami krajowymi w ramach współpracy międzyparlamentarnej;

- Zwracano uwagę na kluczową rolę grup politycznych;
- Mówiono o tym, że parlamenty narodowe powinny mieć więcej, niż obecnie (8 tygodni) czasu na kontrolę projektów aktów prawnych pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości;
- Podkreślano, że pomysł porozumienia międzyparlamentarnego to duże wyzwanie, ale powinien być poważnie rozważony, jako jeden z najciekawszych pomysłów zawartych w sprawozdaniu.

Podsumowując, Przewodniczący Casini ogłosił, że przedstawi projekt sprawozdania na Konferencji Przewodniczących w dniu 25 lutego br.

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Spraw Konstytucyjnych

2013/2185(INI)

31.1.2014

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi
(2013/2185 (INI))

Komisja Spraw Konstytucyjnych

Sprawozdawca: Carlo Casini

PR\1013821PL.doc

PE526.161v01-00

PL

Zjednoczona w różnorodności

PL

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	12

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (2013/2185(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności art. 4 ust. 3 preambuły (lojalna współpraca między Unią a państwami członkowskimi), art. 5 (zakres kompetencji oraz pomocniczość), art. 10 ust. 1 (demokracja przedstawicielska) i 2 (reprezentacja obywateli Unii Europejskiej) oraz art. 12 (rola parlamentów narodowych),
- uwzględniając protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, w szczególności preambułę i tytuł II dotyczące współpracy międzyparlamentarnej, oraz protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, stanowiące załączniki do TUE oraz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając swoje rezolucje z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi¹, z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w zakresie integracji europejskiej², oraz z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony³,
- uwzględniając sprawozdanie A7-0056/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności – 19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r.,
- uwzględniając zalecenia końcowe grupy sterującej ds. parlamentów narodowych w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony z dnia 20 grudnia 2011 r.,
- uwzględniając roczne sprawozdania Komisji w sprawie stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi, w szczególności sprawozdanie z 2012 r.⁴,
- uwzględniając konkluzje Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej począwszy od daty wejścia w życie Traktatu z Lizbony⁵, zwłaszcza konferencji w Warszawie i w Nikozji,
- uwzględniając wkład i konkluzje posiedzeń Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC), jak również jej sprawozdania półroczne, począwszy od daty wejścia w życie Traktatu z Lizbony⁶, zwłaszcza posiedzenia L w

¹ Teksty przyjęte, T4-0319/1997.

² Teksty przyjęte, P5_TA(2002)0058.

³ Teksty przyjęte, P6_TA(2009)0388.

⁴ COM(2013)0565.

⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>.

⁶ <http://www.cosac.eu/>.

Wilnie,

- uwzględniając XX sprawozdanie półroczne COSAC, w szczególności jego fragment dotyczący legitymacji demokratycznej UE oraz roli parlamentów narodowych, jak również dialogu politycznego oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.,
 - uwzględniając wkład parlamentów narodowych w trakcie Konferencji Przewodniczących COSAC, zorganizowanej przez parlament grecki w Atenach w dniach 26 – 27 stycznia 2014 r.,
 - uwzględniając wytyczne dotyczące współpracy międzyparlamentarnej, przyjęte podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Lizbonie dnia 21 lipca 2008 r.,
 - uwzględniając konkluzje konferencji międzyparlamentarnych w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), które odbyły się w dniach 9 – 10 września 2012 r. w Paphos (Cypr), 24 – 26 marca w Dublinie (Irlandia) oraz 4 – 6 września 2013 r. w Wilnie (Litwa) oraz konferencji międzyparlamentarnej w sprawie zarządzania gospodarką i finansami UE zgodnie z art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, która odbyła się w dniach 16 – 17 października w Wilnie (Litwa),
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie problemów konstytucyjnych związanych z wielopoziomowym sprawowaniem rządów w Unii Europejskiej¹, jak również w sprawie stosunków Parlamentu Europejskiego z instytucjami reprezentującymi rządy krajowe²,
 - uwzględniając sprawozdanie zatytułowane „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” przedstawione w dniu 5 grudnia 2012 r. przez przewodniczących Hermana Van Rompuy, Jean-Claude’a Junckera, José Manuela Barroso i Mario Draghiego,
 - uwzględniając konkluzje z posiedzeń Rady Europejskiej z dnia 13 i 14 grudnia 2012 r., 24 i 25 października oraz 19 i 20 grudnia 2013 r.,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wdrożenia Traktatu z Lizbony w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego (2013/2130(INI))³ przyjęte w dniu ... lutego 2014 r.,
 - uwzględniając art.48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A7-0000/2014),
- A. mając na uwadze, że obecne ramy instytucjonalne Unii Europejskiej określa się w TUE jako jeden z etapów procesu tworzenia coraz bardziej spójnej unii, uruchomionego w momencie ustanowienia Wspólnoty Europejskiej;

¹ Teksty przyjęte, P7_TA(2013)0598.

² Teksty przyjęte, P7_TA(2013)0599.

- B. mając na uwadze, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i instytucje krajowe wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów, a instytucje krajowe ułatwiają Unii wypełnianie jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać realizacji celów Unii;
- C. mając na uwadze, że art. 12 TUE odnoszący się do funkcjonowania parlamentów narodowych wzmacnia zasadę lojalnej współpracy, stanowiąc, że ich celem jest aktywne przyczynianie się do prawidłowego funkcjonowania Unii;
- D. mając na uwadze, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, której stosowanie opiera się na zasadach pomocniczości i proporcjonalności, a parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości w projektach aktów ustawodawczych;
- E. mając na uwadze, że legitymację i rozliczalność demokratyczną należy zapewnić na szczeblu, na którym są podejmowane i wdrażane decyzje;
- F. mając na uwadze, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska oraz podwójna legitymacja demokratyczna Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich reprezentowanych w Radzie przez swoje rządy, które z kolei odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami;
- G. mając na uwadze, że Parlament Europejski i parlamenty narodowe są filarami podwójnej legitymacji europejskiej, każdy we własnym zakresie: pierwszy z nich jako instytucja, w której obywatele są reprezentowani bezpośrednio na szczeblu unijnym, a drugie z nich jako instytucje krajowe, wobec których odpowiadają bezpośrednio rządy poszczególnych państw reprezentowanych w Radzie;
- H. mając zatem na uwadze, że ogół parlamentów narodowych nie stanowi „trzeciej izby” w europejskiej strukturze konstytucyjnej, lecz raczej instrument, dzięki któremu druga izba Unii, czyli Rada, staje się bardziej demokratyczna;
- I. mając na uwadze, że rola parlamentów narodowych w zakresie kontroli pomocniczości jest interpretowana przez większość parlamentów narodowych bardziej jako instrument „dialogu politycznego” z instytucjami europejskimi niż jako narzędzie formalno-prawne służące blokowaniu procesów ustawodawczych;
- L. mając zatem na uwadze, że należy przyjąć taką orientację parlamentów narodowych oraz wziąć pod uwagę również opinie, które nie szkodzą prawidłowemu stosowaniu zasady pomocniczości;
- M. przypominając ponadto, jak ważne jest, aby każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego umacniała, w szczególności w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania, związek z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze;
- N. mając na uwadze, że uwzględnienie parlamentów narodowych w europejskim systemie parlamentarnym należy postrzegać z perspektywy podążania w kierunku coraz bardziej zintegrowanej, demokratycznej, przejrzystej i bliskiej obywatelom Unii;

- O. mając na uwadze, że współpraca międzyparlamentarna ma kluczowy cel, jakim jest wsparcie dążenia do integracji europejskiej poprzez wymianę informacji, wspólne zgłębianie problemów, wzajemne wzbogacanie się poprzez wspólne przemyślenia, ułatwienie przenoszenia przepisów europejskich do wewnętrznych systemów prawnych;
- P. mając ponadto na uwadze, że na aktualnym etapie integracji europejskiej parlamenty narodowe, mimo iż nie sprawują bezpośrednio funkcji ustawodawczej na szczeblu Unii, odgrywają szczególną i specjalną rolę polegającą na „konsolidowaniu” świadomości europejskiej w państwach członkowskich oraz na zbliżaniu obywateli do Europy;
- Q. mając na uwadze, że COSAC, wobec utworzenia konferencji międzyparlamentarnych w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz konferencji międzyparlamentarnej w sprawie zarządzania gospodarką i finansami, jak również umacniania się międzyparlamentarnych posiedzeń Komisji jako preferowanego formatu posiedzeń, powinna przyjąć rolę polegającą na okresowym podsumowywaniu ogólnego stanu procesu integracji;
- R. mając na uwadze, że „dialog polityczny”, zwłaszcza wzmocniony dialog w ramach europejskiego semestru na rzecz bardziej skutecznej koordynacji *ex ante* polityki gospodarczej, ustanowionego przez Komisję Europejską wraz z parlamentami narodowymi, wymaga większego zaangażowania Parlamentu Europejskiego, w szczególności w perspektywie niezależności decyzji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych;
- S. mając na uwadze, że nowe ramy instytucjonalne Traktatu z Lizbony precyzyjnie określają rolę i wkład parlamentów narodowych, natomiast ich wdrożenie przebiegło bez określonego wspólnego podejścia na szczeblu instytucjonalnym;
- T. mając na uwadze, że to niedociągnięcie jest po części związane również z koniecznością bardziej precyzyjnego określenia roli Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE oraz szerszego uznania tej roli na szczeblu instytucjonalnym, jako miejsca powstawania zachęt politycznych w stosunkach międzyparlamentarnych;
- U. mając na uwadze, że po upływie niemal pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony i w perspektywie przyszłej konwencji, umacnianie się oraz uporządkowana organizacja stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi są kluczową kwestią dla uniknięcia nakładania się działań oraz dla przyczynienia się do zapewnienia nie tylko większej legitymacji demokratycznej dla procesu integracji europejskiej, lecz również tego, aby kontrola demokratyczna odbywała się w odpowiednim momencie i na tym szczeblu, na którym decyzje są podejmowane i wdrażane, gwarantując tym samym odpowiednie poinformowanie wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie ustawodawczym;

I. Rola parlamentów narodowych w odniesieniu do legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej

1. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zapisy Traktatów przewidują dla parlamentów

narodowych szereg praw i obowiązków umożliwiających im aktywny wkład w prawidłowe funkcjonowanie Unii; uważa, że powyższe prawa i obowiązki dotyczą:

- a) aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu prawa europejskiego (prawo do ratyfikowania traktatów, uczestniczenia w konwencie, o którym mowa w art. 48 TUE, kontrolowanie rządów krajowych, kontrolowanie zastosowania zasady pomocniczości, możliwość sprzeciwu w sytuacjach wyjątkowych, przenoszenie prawa europejskiego do wewnętrznych regulacji);
 - b) dialog polityczny (wielopoziomowa współpraca międzyparlamentarna, wzajemna wymiana informacji z instytucjami europejskimi, w szczególności z Parlamentem Europejskim);
2. uważa, że podwójna legitymacja – unii narodów oraz poszczególnych państw – jest sprawowana na szczeblu europejskim w obszarze ustawodawczym poprzez udział Parlamentu Europejskiego i Rady; uważa, że aby państwa były reprezentowane w swoim jednolitym i demokratycznym wymiarze, niezbędne jest, aby stanowisko rządów odzwierciedlało orientację parlamentów narodowych; podkreśla, że parlamenty narodowe, wykonując funkcje sterowania i monitorowania rządów poszczególnych państw, przyczyniają się do zwiększenia demokratyczności Rady;
3. w związku z powyższym oczekuje, że parlamenty narodowe:
- a) poprawią mechanizmy sterowania i monitorowania w perspektywie zapewnienia zbieżności;
 - b) będą pełniły funkcję sterowania zapobiegawczego w odniesieniu do pracy ministrów i rządów poszczególnych krajów w ramach Rady;
 - c) będą monitorować stanowiska przyjmowane przez ministrów i rządy poszczególnych krajów w ramach Rady;
 - d) będą odgrywać rolę polegającą na skutecznym sterowaniu i monitorowaniu prawidłowego wdrażania dyrektyw i rozporządzeń;
- oczekuje ponadto większej przejrzystości obrad ustawodawczych Rady;
4. w związku z powyższym ubolewa nad brakiem przejrzystości obrad ustawodawczych Rady oraz nad asymetrią informacyjną między Parlamentem Europejskim a Radą; wzywa Radę, aby dostosowała swój poziom przejrzystości do poziomu gwarantowanego przez Parlament Europejski, w szczególności na etapie przygotowawczym procesu ustawodawczego;
5. uważa, że brak przejrzystości obrad ustawodawczych Rady wyklucza faktyczną odpowiedzialność rządu wobec właściwego zgromadzenia narodowego;
6. stwierdza, że do chwili obecnej w zakresie monitorowania zastosowania zasady pomocniczości zostały zgłoszone tylko dwie „żółte kartki” i żadna „czerwona kartka” oraz przypomina, że celem mechanizmu wczesnego ostrzegania nie jest blokowanie

europejskiego procesu podejmowania decyzji, a poprawa prawodawstwa unijnego;

7. w związku z powyższym uważa, że monitorowanie zastosowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe i instytucje UE nie stanowi ograniczenia, ale obowiązek, ponieważ pomaga w dostosowywaniu form i treści europejskich działań ustawodawczych do potrzeb obywateli;
8. uważa, że mechanizm wczesnego ostrzeżenia powinien zostać opracowany i być stosowany jako ważny instrument aktywnej współpracy między instytucjami europejskimi a instytucjami krajowymi;
9. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w praktyce dostosowuje się taki instrument do systemu konsultacji i dialogu opartego na współpracy między różnymi szczeblami instytucjonalnymi wielopoziomowego systemu europejskiego;
10. uważa, że w perspektywie dynamicznego wymiaru zasady pomocniczości uzasadnione opinie przekazane przez parlamenty narodowe powinny być brane pod uwagę przez instytucje, również po to, aby zrozumieć, jakie działania powinna podjąć Unia, aby w optymalnym stopniu spełnić założenia planowanych działań ustawodawczych oraz wzywa Komisję, aby ta w szybki i rzetelny sposób odpowiadała na uzasadnione opinie oraz na wkład parlamentów narodowych;

II. Stosunki międzyparlamentarne w kontekście stopniowej integracji europejskiej

11. przypomina, że współpraca międzyparlamentarna w Europie nie zastępuje zwykłej kontroli parlamentarnej, jaką Parlament Europejski prowadzi w zakresie kompetencji powierzonych mu na mocy Traktatów oraz jaką parlamenty narodowe prowadzą w odniesieniu do rządów poszczególnych państw w zakresie spraw europejskich; uważa, że taka współpraca ma na celu:
 - a) wspieranie wymiany informacji oraz dobrych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w celu wzmocnienia monitorowania, wkładu i kontroli parlamentów na wszystkich szczeblach, bez uszczerbku dla ich kompetencji;
 - b) zagwarantowanie efektywnego wykonywania kompetencji parlamentarnych w kwestiach związanych z UE;
 - c) wspieranie wymiaru parlamentarnego i autentycznie europejskiej polityki;
 - d) wspieranie współpracy z parlamentami państw trzecich;
12. uważa, że posiedzenia międzyparlamentarne są „punktami łączącymi” polityki europejskie z polityką krajową i usprawniają ich efektywne przenikanie się; uważa, że mają one na celu w szczególności umożliwienie parlamentom narodowym uwzględnienia w debatach organów narodowych perspektywy europejskiej, a Parlamentowi Europejskiemu, w debatach europejskich, perspektyw poszczególnych krajów; powtarza, że celem takiej współpracy nie jest utworzenie nowego, mieszanego organu

parlamentarnego, który zostanie wprowadzony w bieżące cykle decyzyjne Unii, co byłoby zarówno nieefektywne, jak i niezgodne z prawem z punktu widzenia demokracji i konstytucji;

13. przypomina, że oryginalny europejski system międzyparlamentarny *in fieri* wymaga bardziej uporządkowanych ram prawnych i praktyk, które powinny zostać ustanowione w porozumieniu z parlamentami narodowymi, w celu zapewnienia postępów w procesie parlamentaryzacji Unii Europejskiej oraz umacniania wielopoziomowego systemu parlamentarnego;
14. uważa, że wspomniana współpraca nie może być oderwana od zobowiązania docelowego, polegającego na „aktywnym przyczynianiu się do prawidłowego funkcjonowania Unii” i w związku z powyższym pożądana jest większa koordynacja posiedzeń międzyparlamentarnych i instrumentów współpracy mająca na celu zwiększenie ich efektywności i jakości oraz podkreślenie ich funkcji wspierania dążeń do integracji;
15. uważa, że rozwój ustrukturyzowanych konferencji międzyparlamentarnych powinien mieć na względzie wspólne ramy funkcjonowania z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych krajów;
16. oczekuje, że aby unikać nakładania się działań, obniżyć koszty i zwiększyć efektywność posiedzeń i konferencji międzyparlamentarnych, zostanie zwiększona koordynacja wewnętrzna i zewnętrzna między programem zaproponowanym przez parlament państwa członkowskiego sprawującego w danym momencie prezydencję w Radzie Europy a programem prac poszczególnych komisji Parlamentu Europejskiego;
17. zwraca uwagę na konieczność, aby współpraca międzyparlamentarna przy poszanowaniu kompetencji poszczególnych konferencji, posiedzeń i spotkań, wiązała się z większymi zachętami politycznymi oraz z ramami strukturalnymi ustanowionymi przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej;
18. podkreśla ponadto, że posiedzenia międzyparlamentarne komisji w większym stopniu spełniają wymagania efektywności, i oczekuje również zacieśnienia współpracy w poszczególnych kwestiach ustawodawczych na szczeblu sprawozdawców;
19. wyraża opinię, że również w świetle nowych konferencji międzyparlamentarnych w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz konferencji międzyparlamentarnej w sprawie zarządzania gospodarką i finansami, COSAC powinna się wyspecjalizować i stać się przede wszystkim forum, na którym będą odbywały się dialog i konsultacje na temat stanu Unii;
20. z zadowoleniem przyjmuje rolę, jaką odgrywa platforma IPEX, przede wszystkim jako instrument wymiany informacji dotyczących procedur kontroli parlamentarnej, mimo trudności, jakie pojawiają się czasami w związku z trudnościami językowymi; oczekuje, że w celu optymalizowania dialogu między parlamentami, parlamenty narodowe będą przywiązywały szczególną wagę do zasady wielojęzyczności;

21. podkreśla, że współpraca międzyparlamentarna musi być otwarta i integracyjna i wyraża obawy w związku z jednostronną organizacją ograniczonych posiedzeń międzyparlamentarnych, które wykluczają niektóre parlamenty i które mają na celu kumulację stanowisk pod kątem nieuwzględniającym współpracy w odniesieniu do działań UE; zauważa, że taka praktyka jest sprzeczna z treścią i z duchem Traktatów, i podkreśla, że te same obserwacje mają zastosowanie do współpracy międzyparlamentarnej na szczeblu administracyjnym;
22. stwierdza, że „dialog polityczny” (czy „inicjatywa Barroso”, uruchomiona w 2006 r.) oraz mechanizm wczesnego ostrzegania są dwiema stronami tego samego medalu; odnotowuje rozwój szerokiego spektrum stosunków między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską oraz utworzenie „wzmocnionego dialogu politycznego” w zakresie europejskiego semestru na rzecz bardziej skutecznej koordynacji *ex ante* polityki gospodarczej; zobowiązuje się do uważnego śledzenia stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi;
23. oczekuje uważnego zastanowienia się nad stosunkami między Komisją a parlamentami narodowymi oraz oczekuje, że zgodnie z duchem Traktatów stopień zaangażowania Parlamentu Europejskiego w stosunki między Komisją a parlamentami narodowymi ulegnie zwiększeniu;

III. Zmiany i propozycje

24. proponuje, aby opracować porozumienie międzyparlamentarne między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w celu uregulowania zorganizowanej i efektywnej współpracy, na mocy art. 9 protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony oraz art. 130 Regulaminu, obejmujące:
 - a) ogólne zasady współpracy międzyparlamentarnej;
 - b) wspólne ramy funkcjonowania;
 - c) kwestie europejskie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, o charakterze ogólnym lub sektorowym;
 - d) wymianę informacji, dokumentów oraz najlepszych praktyk;
 - e) ułatwienia na zasadzie wzajemności mające na celu usprawnienie kontaktów międzyparlamentarnych;
25. oczekuje, że w ramach współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii będą miały miejsce regularne i efektywne posiedzenia grup politycznych i europejskich partii politycznych;
26. odnotowuje zmiany wprowadzone do Regulaminu, które są odzwierciedleniem nowości wynikających z Traktatu z Lizbony w odniesieniu do roli parlamentów narodowych w UE;

27. zaleca, aby przewidzieć odpowiednią linię budżetową mającą na celu wspieranie efektywnej i odpowiedniej współpracy międzyparlamentarnej w odniesieniu do poszczególnych kwestii ustawodawczych na szczeblu komisji i sprawozdawców;
28. podkreśla, że współpraca międzyparlamentarna musi zawsze dążyć do jednoczenia „właściwych osób we właściwym momencie, na właściwy temat”, tak aby umożliwić wzbogacenie decyzji we właściwych obszarach kompetencji wartością dodaną dialogu i konfrontacji;
29. uważa, że głównym zadaniem COSAC jest okresowa, pogłębiona dyskusja na temat stanu Unii w perspektywie stopniowej integracji narodów i państw europejskich;
30. proponuje, aby COSAC zajmowała się również szczegółową oceną problemów, jakie napotykają parlamenty narodowe w wykonywaniu uprawnień przysługujących im na mocy Traktatu z Lizbony;
31. oczekuje kontynuacji konferencji w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz w sprawie zarządzania gospodarką i finansami;
32. oczekuje ustanowienia efektywnej współpracy międzyparlamentarnej w zakresie Eurojustu i Europolu;
33. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, a także rządów i parlamentom państw członkowskich.

UZASADNIENIE

Celem niniejszego sprawozdania jest zwrócenie szczególnej uwagi na kluczowy aspekt w dążeniu do większej integracji UE. Zachodzi bowiem konieczność odnowienia związku między obywatelami a Europą: co wobec tego mogą zrobić instytucje? Do instytucji europejskich należy zaliczyć również parlamenty państw członkowskich UE. Faktycznie stanowią one część „europejskiego systemu parlamentarnego”. Można by wręcz stwierdzić, że są one nie tylko organami danych państw, lecz również organami UE. W istocie ich zadaniem jest doprowadzenie do sytuacji, w której organ, który może być postrzegany jako druga izba UE, czyli Rada, stanie się w pełni demokratyczny, oraz przybliżenie obywateli do Europy.

Parlament Europejski (PE) poświęcił wiele uwagi roli parlamentów narodowych w celu znalezienia odpowiedzi na hipotezę zakładającą istnienie „deficytu demokratycznego” w UE oraz znalezienia odpowiedniego wsparcia w tworzeniu świadomości europejskiej. Niedługo po wejściu w życie Traktatu z Lizbony została ustanowiona grupa sterująca ds. stosunków z parlamentami narodowymi. W przeszłości PE trzykrotnie zajmował się tą kwestią: w 1997 r. w sprawozdaniu Annemie Neyts-Uyttebroeck, w 2002 r. w sprawozdaniu Giorgio Napolitano oraz w 2009 r. w sprawozdaniu Elmara Broka. Rola parlamentów narodowych była tematem wielu posiedzeń COSAC w trakcie obecnej kadencji, a kwestionariusz przeprowadzony w ramach 21. sprawozdania śródrocznego, który ma być przedstawiony w trakcie następnego posiedzenia COSAC w czerwcu w Atenach, zawiera rozdział poświęcony właśnie współpracy między parlamentami narodowymi a PE.

W ramach tych szeroko zakrojonych rozważań nad stosunkami między PE a parlamentami narodowymi to sprawozdanie przypada na moment kryzysu oraz braku zaufania obywateli wobec Europy, w związku z czym zachodzi pilna potrzeba dalszej „europeizacji” parlamentów narodowych.

Zasadniczo należy zadać sobie pytanie, w jakim zakresie został wdrożony Traktat z Lizbony w odniesieniu do roli parlamentów narodowych, co należy skorygować lub dodać oraz, przede wszystkim, w jaki sposób parlamenty narodowe powinny zostać ujęte w ogóle działań instytucji europejskich.

Pomysł „europejskiego systemu parlamentarnego” wydaje się zasadny w oparciu o art. 12 TUE, na mocy którego „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”. Również w protokole nr 1 funkcja parlamentów narodowych jest postrzegana jako aktywne działanie przyczyniające się do integracji europejskiej, do tego stopnia, że umawiające się strony podzielają cel zakładający zachęcenie parlamentów narodowych „do bardziej aktywnego udziału w działaniach Unii Europejskiej”. Naturalnie postrzeganie roli parlamentów narodowych zależy w znaczącym stopniu od koncepcji integracji europejskiej. Jeśli zgodnie z art. 1 TUE aktualna sytuacja regulacyjna UE nie opisuje osiągniętego celu, a jedynie punkt w trwających dążeniach, odbiór aktywnej roli parlamentów narodowych należy rozumieć jako wkład w dążenia do „Unii coraz bardziej zbliżającej narody Europy” (art. 1 TUE), a jeśli tworzenie Unii jest postrzegane jako ambitny projekt polityczny niezbędny dla wspierania pokoju, wartości i dobrobytu narodów Unii (art. 3 TUE), nie jest niewłaściwym mówienie o wymiarze europejskim jako o niezbędnym elemencie każdego działania parlamentarnego oraz stosunków między PE a parlamentami

narodowymi i nie może opierać się na rywalizacji lub kontraście, ale na współpracy.

W znanym orzeczeniu niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., które otworzyło drogę dla ratyfikacji Traktatu z Lizbony przez Niemcy, znajduje się stwierdzenie, że państwa pozostają „panami Traktatów”. To logiczne stwierdzenie, jednak jeśli wymiar europejski jest niezbędną cechą parlamentów narodowych, to rozumie się, że ich udział w suwerenności państw w odniesieniu do działań, jakie należy podjąć w dążeniu do integracji poprzez nowe traktaty, wiąże się z zaangażowaniem, które wykracza poza niezmiennie uprawnienie do interwencji w sprawie ratyfikacji. Z powyższego wynika udział parlamentów narodowych w konwencji, o którym mowa w art. 48 TUE, oraz przysługujące im prawo do otrzymywania z wyprzedzeniem określonych informacji dotyczących każdego wniosku o rozszerzenie Unii.

Wydaje się jednak, że takie dostosowanie pierwotnych uprawnień parlamentów narodowych rozumianych jako organy państwowe, o których mowa w art. 12 lit. d) i e) TUE nie przekształca ich w organy *latu sensu* struktur europejskich. I odwrotnie w preambule protokołu nr 1 precyzyjnie określa się dwie kategorie obowiązków parlamentów narodowych wewnątrz struktury UE: kontrola nad rządami poszczególnych państw oraz wkład w konsultacje.

Weryfikacja sama w sobie oraz jako pierwszy aspekt wprowadzany w życie ma kluczowe znaczenie dla koncepcji, zgodnie z którą w UE już istnieje pewien rodzaj dwuizbowości: obok PE, będącego przedstawicielem narodów, istnieje Rada, będąca kolegialem przedstawicielem państw. Jednak aby państwa były reprezentowane w swoim jednolitym i demokratycznym wymiarze, niezbędne jest, aby stanowisko rządów odzwierciedlało orientację parlamentów. Powinny one zatem prowadzić dialog z właściwymi ministrami przed każdym posiedzeniem Rady i po nim. Taka działalność nie jest tylko wewnętrzną potrzebą poszczególnych państw, lecz ma wymiar autentycznie europejski. Należy zatem ponownie podkreślić, że parlamenty narodowe nie stanowią trzeciej izby w europejskiej strukturze konstytucyjnej, ale są organami zwiększającymi demokratyczność drugiej izby, czyli Rady.

Niemniej jednak uprawnienie do podejmowania działań autonomicznych i bezzwłocznie przynoszących efekty w postaci skutków prawnych wydawałoby się przysługiwać parlamentom narodowym w przypadku kontroli zastosowania zasady pomocniczości. Jednak taką kontrolę można interpretować nie jako narzędzie służące hamowaniu i blokowaniu działań, mimo wielu ograniczeń opisanych w protokole nr 2, ale bardziej jako okazję do aktywnej i wspierającej współpracy, nawet jeśli tylko na poziomie konsultacji, a nie na poziomie obrad. Przy głębszym zbadaniu sprawy dochodzi się do wniosku, że pomocniczość stanowi w istocie rację bytu UE, a nie ograniczenie. UE istnieje, ponieważ państwa członkowskie samodzielnie nie są w stanie zrealizować celów związanych z pokojem i dobrobytem ustanowionych w art. 2 TUE. W związku z tym różne „uzasadnione opinie” powinny być interpretowane nie jako wskaźnik negatywny dotyczący tego, czego UE nie powinna robić, lecz raczej jako pozytywna sugestia dotycząca tego, co zrobić powinna.

W zakresie tego, co nazywane jest „funkcją doradczą”, ale co można by określić lepiej jako „dialog polityczny”, stosunki między PE a parlamentami narodowymi są szczególnie intensywne i powinny podlegać bardziej precyzyjnej regulacji, której struktura będzie opierała się nie na logice zastąpienia lub dopełnienia w kwestiach decyzyjnych, ale na wartości

dodanej dla działań politycznych i ustawodawczych PE. Kwestia współpracy międzyparlamentarnej podlega zapisom art. 12 lit. f) oraz, w szczególności, art. 9 i 10 protokołu nr 1.

Liczba konferencji międzyparlamentarnych stopniowo wzrasta, zarówno na szczeblu posiedzeń ogólnych, jak i na szczeblu komisji. Najistotniejszą zmianą było zainicjowanie regularnych posiedzeń dotyczących polityki zagranicznej i wspólnego bezpieczeństwa oraz obszaru zarządzania gospodarką i finansami w ramach wdrażania art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (tzw. paktu fiskalnego), rozpoczęto natomiast prace nad koncepcją systematycznych konferencji międzyparlamentarnych dotyczących kontroli nad Europolem.

Takie mnożenie się posiedzeń rodzi problem upraszczania mającego na celu unikanie nakładania się działań oraz zapewnienie konkretnych rezultatów. Należy również zrozumieć, do czego sprowadza się funkcja pełniona przez COSAC oraz czy pełni ona w ogóle jakąkolwiek funkcję. Wydaje się, że bardziej zasadne są posiedzenia mające określony temat. Są one przydatne zawsze, ponieważ umożliwiają wzajemne poznanie się ustawodawców oraz wymianę doświadczeń w odniesieniu do dobrych praktyk parlamentarnych. Jednak aby zapewnić efektywną współpracę zalecaną w art. 2 protokołu nr 1, należy zrobić znacznie więcej. Chodzi tu o formułowanie opinii dotyczących określonych projektów ustawodawczych oraz konkretnych wyborów politycznych, tak że posiedzenia komisji wydają się być najbardziej odpowiednią formą spotkań. Ich wartość dodana pod względem demokracji umożliwia rozszerzenie zakresu oraz pogłębienie rozważań na etapie przedustawodawczym.

W celu uregulowania tej kwestii art. 9 protokołu nr 1 stanowiącego załącznik do TUE sugeruje „porozumienie międzyinstytucjonalne”, a art. 130 odpowiednio zmienionego Regulaminu PE wyraźnie je przewiduje. To jedno z zaleceń zawartych w Traktacie z Lizbony, które nie zostało jeszcze wdrożone, którym należy się zająć w następnej kadencji parlamentarnej.

Najbliższe sprawozdanie śródroczne, które zostanie przedstawione COSAC w czerwcu, będzie dotyczyło przyszłości COSAC. Konferencje w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz w sprawie zarządzania gospodarką i finansami przyniosą dobre rezultaty, ale błędem byłoby oczekiwanie, że doprowadzą one do zniesienia funkcji COSAC. Jeśli UE w obecnej formie nie stanowi osiągniętego celu, ale jeden z etapów dążenia do integracji, to potrzebny jest planista, który będzie okresowo weryfikował postępy prac. COSAC powinna być rozumiana jako forum, na którym podejmuje się rozważania na temat stanu Unii.

Należy również zrozumieć znaczenie wyraźnej intensyfikacji i instytucjonalizacji przekazów informacyjnych między PE a parlamentami narodowymi. Najwyraźniej wzajemne informowanie się umożliwia parlamentom narodowym przekazywanie PE bardziej uzasadnionych ocen, a PE umożliwia przyjmowanie decyzji przy szerokim poparciu, w związku z czym również parlamenty narodowe będą mogły szybciej i bardziej efektywnie przenosić przepisy europejskie do wewnętrznych systemów prawnych. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że zadaniem intensywnej sieci informacyjnej jest wprowadzenie na stałe „europejskiego myślenia” do wszystkich działań parlamentów narodowych. Można mówić o pewnym rodzaju „odwróconej pomocniczości”: parlamenty narodowe mogą znacznie lepiej

kształtować świadomość europejską niż PE. W momencie, kiedy zbliżają się wybory do Parlamentu Europejskiego, które mogą zdecydować o przyszłości UE, to co mówią politycy w poszczególnych państwach obywatelom, których reprezentują, odgrywa pierwszorzędną rolę. W tym kontekście tworzenie prawdziwie europejskich partii politycznych zyskuje ogromne znaczenie.



EUROPEAN PARLIAMENT

2009 - 2014

Committee on Constitutional Affairs

2013/2185(INI)

31.1.2014

DRAFT REPORT

on relations between the European Parliament and national parliaments
(2013/2185(INI))

Committee on Constitutional Affairs

Rapporteur: Carlo Casini

PR\1013821EN.doc

PE526.161v01-00

EN

United in diversity

EN

PR_INI_SpecOmbud

CONTENTS

	Page
MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION	4
EXPLANATORY MEMORANDUM	12

MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION

on relations between the European Parliament and national parliaments (2013/2185(INI))

The European Parliament,

- having regard to the Treaty on European Union (TEU), in particular the preamble thereto and Articles 4(3) (sincere cooperation between the Union and Member States), 5 (conferral of competences and subsidiarity), 10(1) (representative democracy), 10(2) (representation of EU citizens) and 12 (role of national parliaments) thereto,
- having regard to Protocol No 1 on the role of national parliaments in the European Union, in particular the preamble thereto and Title II, on interparliamentary cooperation, thereof, and to Protocol No 2 on the application of the principles of subsidiary and proportionality, attached to the TEU and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU),
- having regard to its resolutions of 22 May 1997 on relations between the European Parliament and the national parliaments¹, 7 February 2002 on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration² and 7 May 2009 on the development of the relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon³,
- having regard to report A7-0056/2014 of 28 January 2014 on EU Regulatory Fitness and Subsidiarity and Proportionality - 19th report on Better Lawmaking covering the year 2011,
- having regard to the final recommendations of 20 December 2011 of the steering group on relations with national parliaments under the Lisbon Treaty,
- having regard to the Commission's annual reports on relations between the European Commission and national parliaments, in particular the report for 2012⁴,
- having regard to the conclusions adopted by the Conference of Speakers of the National Parliaments of the EU (EU Speakers' Conference) at the meetings it has held since the entry into force of the Lisbon Treaty⁵, in particular those held in Warsaw and Nicosia,
- having regard to the contributions to and conclusions of the meetings of the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC) since the entry into force of the Lisbon Treaty, in particular the meeting of

¹ Texts adopted, T4 -0319/1997.

² Texts adopted, P5_TA(2002)0058.

³ Texts adopted, P6_TA(2009)0388.

⁴ COM(2013) 0565.

⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>.

- the L COSAC in Vilnius, and to COSAC's biannual reports¹,
- having regard to COSAC's 20th biannual report, in particular the sections on democratic legitimacy in the EU and the role of parliaments and on political dialogue and the European elections in 2014,
 - having regard to the contribution from national parliaments to the meeting of COSAC Chairpersons held at the Greek Parliament in Athens on 26 and 27 January 2014,
 - having regard to the guidelines on interparliamentary cooperation adopted by the EU Speakers' Conference at its meeting of 21 July 2008 in Lisbon,
 - having regard to the conclusions of the Interparliamentary Conferences for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) of 9 and 10 September 2012 in Paphos (Cyprus), 24 to 26 March 2013 in Dublin (Ireland) and 4 to 6 September 2013 in Vilnius (Lithuania) and those of the Interparliamentary Conference on Economic and Financial Governance of the EU held under Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) on 16 and 17 October 2013 in Vilnius (Lithuania),
 - having regard to its resolutions of 12 December 2013 on constitutional problems of a multitier governance in the European Union² and on relations between the European Parliament and the institutions representing the national governments³,
 - having regard to the report entitled 'Towards a genuine economic and monetary union', presented on 5 December 2012 by Presidents Van Rompuy, Juncker, Barroso and Draghi,
 - having regard to the conclusions of the European Council meetings of 13 and 14 December 2012, 24 and 25 October 2013 and 19 and 20 December 2013,
 - having regard to the report of the Committee on Constitutional Affairs on implementation of the Treaty of Lisbon with respect to the European Parliament (2013/2130(INI))⁴, adopted on ... February 2014,
 - having regard to Rule 48 of its Rules of Procedure,
 - having regard to the report of the Committee on Constitutional Affairs (A7-0000/2014),
- A. whereas, in accordance with the TEU, the European Union's current institutional set-up must be viewed as a stage in the process of creating an ever closer union that was begun when the European Communities were set up;
- B. whereas under the principle of sincere cooperation the Union and national institutions assist each other, in full mutual respect, in carrying out tasks which flow from the

¹ <http://www.cosac.eu/>.

² Texts adopted, P7_TA(2013)0598.

³ Texts adopted, P7_TA(2013)0599.

Treaties and whereas the latter institutions facilitate the achievement of the Union's tasks and refrain from any measures that could jeopardise the attainment of the Union's objectives;

- C. whereas Article 12 of the TEU, covering the activities of national parliaments, fleshes out the principle of sincere cooperation by stating that the national parliaments should contribute actively to the good functioning of the Union;
- D. whereas the principle of conferral circumscribes the competences of the Union, which are exercised in accordance with the principles of subsidiarity and proportionality, and whereas the national parliaments seek to ensure that draft legislative acts comply with the subsidiarity principle;
- E. whereas democratic legitimacy and accountability must be ensured at the level at which decisions are taken and implemented;
- F. whereas the Union operates on the basis of representative democracy and a two-fold democratic legitimacy stemming from the European Parliament and the Member States, as represented in the Council by their governments, which are in turn democratically accountable to their national parliaments and citizens;
- G. whereas the European Parliament and the national parliaments are, in their respective spheres, the pillars of the Union's two-fold legitimacy, the former as the institution in which EU citizens are directly represented and the latter as the national institutions to which the governments represented in the Council are directly accountable;
- H. whereas, accordingly, the national parliaments taken together do not form a 'third chamber' in the EU's constitutional set-up, but instead serve to make the Union's second chamber, the Council, more democratic;
- I. whereas the national parliaments' competences in connection with the subsidiarity principle are viewed by most of those parliaments more as a means of engaging in 'political dialogue' with the European institutions than as a formal legal means of blocking legislation;
- L. whereas this approach on the part of national parliaments should be turned to good account by also taking proper notice of national parliament opinions dealing with matters other than compliance with the subsidiarity principle;
- M. whereas, furthermore, it is important for each national parliament, or each chamber thereof, to forge closer links – in particular in connection with the early warning mechanism – with regional parliaments that have legislative powers;
- N. whereas the inclusion of national parliaments in a European parliamentary system needs to be properly regulated with a view to building a Union that is ever more integrated, democratic, transparent and close to the people;
- O. whereas interparliamentary cooperation can play an essential role in driving the European integration process forward by allowing exchanges of information, a joint

- examination of issues, mutually beneficial dialogue and smoother transposition of EU legislation into national law;
- P. whereas, what is more, at the current stage in the integration process, although they do not have a direct legislative role at Union level, the national parliaments have their own special role to play in bolstering ‘European awareness’ in the Member States and bringing citizens closer to the EU;
- Q. whereas following the establishment of the Interparliamentary Conference for the CFSP and the CSDP and the Interparliamentary Conference on Economic and Financial Governance, as well as the consolidation of interparliamentary committee meetings’ position as the preferred channel for cooperation, COSAC should focus on its role of making periodic reviews of the general state of the integration process;
- R. whereas the European Parliament should be more closely involved in the ‘political dialogue’ – in particular the enhanced version engaged in as part of the European semester for economic policy coordination – the Commission has established with national parliaments, above all in view of the interdependence between European Parliament and national parliament decisions;
- S. whereas although the national parliaments’ role and contribution are clear under the new institutional set-up stemming from the Lisbon Treaty, the new provisions have been implemented in the absence of a clear overall institutional vision;
- T. whereas this is due in part to the fact that the role of the EU Speakers’ Conference as a political driving force in interparliamentary relations still needs to be more clearly defined and placed on a more formal institutional footing;
- U. whereas, almost five years after the entry into force of the Lisbon Treaty, with a view to future Conventions, relations between the European Parliament and the national parliaments now need be consolidated and properly organised in order to avoid duplication and to help to give greater democratic legitimacy to the European integration process, as well as to ensure that democratic scrutiny is exercised in a timely manner and at the level at which decisions are taken and implemented and that everyone all parties in the legislative process receive the information they require;

I. National parliaments and the Union’s democratic legitimacy

1. Welcomes the Treaty provisions giving national parliaments a range of rights and duties allowing them to contribute actively to the good functioning of the Union; sees these rights and duties as covering:
 - (a) active involvement in EU law-making (Treaty ratification powers, participation in Conventions under Article 48 of the TEU, scrutiny of national governments, scrutiny of subsidiarity, ability to oppose legislation under exceptional circumstances, transposition of EU legislation into national law);
 - (b) political dialogue (multitier interparliamentary cooperation, mutual exchange of information with European institutions, in particular the European Parliament);

2. Points out the two-fold legitimacy of the Union, as a union of peoples and of states, is embodied, in the EU legislative process, by the European Parliament and the Council; believes that, if the Member States are to be represented in a unitary, fully democratic manner in the EU, the stances taken by national governments in the Council must reflect the views of their national parliaments; stresses that, by guiding and scrutinising the work of their governments, national parliaments help to make the Council more democratic;
3. Calls, to this end, for national parliaments to
 - (a) improve their guidance and scrutiny procedures, with a view to achieving greater consistency,
 - (b) provide ministers and national governments with prior guidance on their work within the Council,
 - (c) scrutinise the stances taken by ministers and national governments within the Council, and
 - (d) play an effective role in providing guidance on and scrutinising the implementation of directives and regulations,and for Council deliberations on legislative acts to be made more transparent;
4. Deplores, accordingly, the lack of transparency of such deliberations and of balance in the flow of information between the European Parliament and the Council; calls on the Council to apply the same standards of transparency as Parliament, in particular during the drafting of legislative acts;
5. Believes that the lack of transparency of Council deliberations on legislative acts prevents governments from being genuinely accountable to their national parliaments;
6. Notes that only two ‘yellow cards’ - and no ‘orange cards’ at all – have been shown in the subsidiarity scrutiny process to date, and points out that the purpose of the early warning mechanism is not to block the European decision-making process but to improve the quality of EU legislation;
7. Takes the view, therefore, that subsidiarity compliance monitoring by national parliaments and European institutions should be seen not as a restriction but as a very necessary duty, in that it helps to mould the form and substance of EU legislation to the needs of EU citizens;
8. Believes that the early warning mechanism should be viewed and used as a key means of ensuring proactive cooperation between European and national institutions;
9. Welcomes the fact that this mechanism is in practice being used as a channel for consultation and cooperative dialogue between the various institutions in the EU’s multitier system;
10. Believes, given that subsidiarity scrutiny is a dynamic process, reasoned opinions

delivered by national parliaments should be viewed by the institutions not least as an opportunity to gain a clearer picture of how best to achieve the objectives set for legislative acts, and calls on the Commission to reply promptly and fully to reasoned opinions and contributions sent in by national parliaments;

II. Interparliamentary relations and the European integration process

11. Reiterates that EU interparliamentary cooperation does not take the place of the normal parliamentary scrutiny that the European Parliament exercises in accordance with the competences conferred on it by the Treaties and the national parliaments exercise over their governments' EU-related activities; believes that its aim is to:
 - (a) foster the exchange of information and best practice between national parliaments and the European Parliament, with a view to enabling all of the parliaments to exert more effective scrutiny and contribute more fully, without undermining their respective competences;
 - (b) ensure that parliaments are able to exercise their powers in EU matters to the full;
 - (c) foster the emergence of a genuinely European parliamentary and political culture;
 - (d) promote cooperation with the parliaments of non-EU countries;
12. Views interparliamentary meetings as places where EU policies and national policies come together and feed off each other, to the benefit of both; believes that a key function of such meetings is to allow national parliaments to take account of the European perspective in national debates, and the European Parliament to take account of the national perspective in European debates; reiterates that the aim of such cooperation is not to form a new joint parliamentary body for inclusion in the Union's current decision-making set-up, as this would be both ineffective and undemocratic and unconstitutional;
13. Draws attention the fact that the novel European interparliamentary system that is in the process of taking shape is in need of a legal framework and of more formal procedures, to be established jointly with the national parliaments, in order to move forward with the process of 'parliamentarising' the European Union and consolidate the multitier parliamentary system;
14. Points out that such cooperation cannot be separated from the aim of contributing 'actively to the good functioning of the Union' and that interparliamentary meetings and cooperation arrangements therefore need to be better coordinated in order to enhance their effectiveness and quality, as well as the contribution they make to the integration process;
15. Believes that the development of formal interparliamentary conferences should be based on common ground rules which make allowance for the special features of each type of conference;
16. Calls, with a view to avoiding duplication, cutting costs and increasing effectiveness,

for greater internal and external coordination between the programme put forward by the parliament of the Member State holding the Council Presidency and the work programmes of the European Parliament's committees;

17. Draws attention to the need for the EU Speakers' Conference to lend greater political impetus to and shape interparliamentary cooperation, in keeping with the remit for each conference and meeting;
18. Points out, furthermore, that interparliamentary committee meetings are more effective and calls for closer cooperation between rapporteurs on specific legislative issues;
19. Believes that, not least in the light of the new interparliamentary conferences on the CFSP/CSDP and economic and financial governance, COSAC should take on a more specialist role as, primarily, a forum for discussion of the state of the Union;
20. Welcomes the role being played by IPEX, above all as a platform for the exchange of information on parliamentary scrutiny procedures, despite the language-related difficulties that can arise; calls, with a view to making the 'dialogue' between parliaments as effective as possible, for national parliaments to pay particular attention to the principle of multilingualism;
21. Stresses that interparliamentary cooperation must be open and inclusive and voices its concern about restricted interparliamentary meetings, to which some parliaments are not invited, being organised without proper consultation in order to adopt positions on EU affairs which are not consensus-based; points out that this practice is contrary to the spirit and letter of the Treaties, as is interparliamentary cooperation conducted at administrative level;
22. Notes that the 'political dialogue' (set up under the Barroso Initiative in 2006) and the early warning mechanism are two sides of the same coin; notes the development of wide-ranging relations between national parliaments and the Commission and the establishment of 'enhanced political dialogue' as part of the European semester for economic policy coordination; resolves to keep a close eye on relations between the Commission and national parliaments;
23. Calls for a careful appraisal to be made of relations between the Commission and national parliaments and calls, in accordance with the spirit of the Treaties, for the European Parliament to be more closely involved in those relations;

III. Developments and proposals

24. Proposes that an interparliamentary agreement should be concluded between the national parliaments and the European Parliament, to form the basis for organised, efficient cooperation pursuant to Article 9 of Protocol No 1 to the Lisbon Treaty and Rule 130 of its own rules of procedure and to cover, inter alia:
 - (a) the basic features of interparliamentary cooperation;
 - (b) common ground rules;

- (c) the European issues, both general and sector-specific, that are of shared interest;
 - (d) exchanges of information, documents and best practice;
 - (e) reciprocal arrangements facilitating interparliamentary relations;
25. Calls for regular, effective meetings between political groups and European political parties to be held as part of the arrangements for EU interparliamentary cooperation;
 26. Notes the changes made to its Rules of Procedure in order to take account of the Lisbon Treaty provisions on the role of national parliaments in the EU;
 27. Suggests that a budget line be created in order to provide support for appropriate and effective interparliamentary cooperation at committee and rapporteur level on specific legislative issues;
 28. Stresses that interparliamentary cooperation must seek at all times to bring the right people together at the right time to address the right issues, in order to ensure that the decisions taken in the various areas of responsibility benefit from the ‘added value’ brought by dialogue and debate;
 29. Believes that COSAC should serve primarily as a forum for in-depth discussion of the state of the Union, with a view to the gradual integration of the peoples and states of Europe;
 30. Proposes that COSAC should also take a detailed look at difficulties experienced by national parliaments in exercising the prerogatives conferred on them by the Lisbon Treaty;
 31. Calls for the conferences on the CFSP/CSDP and economic and financial government to continue;
 32. Calls for arrangements ensuring effective interparliamentary cooperation on Eurojust and Europol to be introduced;
 33. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, and the governments and parliaments of the Member States.

EXPLANATORY MEMORANDUM

This report seeks to focus attention on a key aspect of the journey towards greater EU integration, the undeniable need to forge new links between the citizens and Europe. What can be done by the institutions to achieve this? The European institutions must be taken to include the parliaments of the EU Member States as part of a 'European parliamentary system' and they could indeed be described as having not only a national, but also an EU dimension, their role being to ensure a fully democratic Council, which could be regarded as the EU's second chamber, as well as 'bringing citizens closer to Europe'.

In its bid to address concerns regarding alleged 'democratic deficit' in the EU and assure itself of stalwart allies in its mission to raise European awareness, the European Parliament has been devoting particular attention to the role of the national parliaments. A few days after the entry into force of the Lisbon Treaty, a Steering Group on relations with the national Parliaments was set up. The EP has already considered the question on three separate occasions in the past, resulting in the Neyts-Uyttebroeck report in 1997, the Napolitano report in 2002 and the Brok report in 2009. During the current electoral term, numerous COSAC meetings have also been devoted to the role of national parliaments. The questionnaire drawn up for the 21st biannual report to be tabled at the next COSAC meeting in Athens in June 2014 contains a section specifically devoted to cooperation between the national parliaments and the European Parliament.

In the wider context of relations between the EP and the national parliaments, this report has been drawn up at a time of crisis when Europe is regarded with distrust by its citizens. Greater 'Europeanization' of the national parliaments therefore appears to be a matter of urgency.

This gives rise to the basic question of the extent to which the Lisbon Treaty is being implemented as regards the role of the national parliaments, what needs to be corrected, what more needs to be done and, above all, how the national parliaments should be orchestrated at European institutional level.

The idea of a 'European parliamentary system' appears feasible in the light of the introduction to Article 12 TEU, which states that '*national parliaments contribute actively to the good functioning of the Union*', not to mention Protocol (No 1), which recognises an active role for the national parliaments in the European integration process, indicating that the High Contracting Parties are seeking to '*encourage greater involvement of national parliaments in the activities of the European Union*'. Naturally the role attributed to the national parliaments in this context greatly depends on what is meant by European integration. If, as stated in Article 1 TEU, current EU legal instruments simply define a 'stage' in the current process rather than a goal that has been achieved, the active role played by the national parliaments should be perceived as a contribution to the process of '*creating an ever closer union among the peoples of Europe*' (Article 1 TEU). If, in addition, EU construction is regarded as a grand political project essential to '*promote peace, its values and the well-being of its peoples*' (Article 3, TEU), then it is not misplaced to speak of the need for a European dimension to all parliamentary activities. At the same time, the relationship between the European Parliament and national parliaments must be one of collaboration rather than competition or opposition.

In its famous judgment of 30 June 2009, opening the way to ratification by Germany of the Lisbon Treaty, the German Constitutional Court ruled that the Member States permanently remain '*the masters of the Treaties*'. This is a reasonable point of view. However, if national parliaments are required to have a European dimension, their contribution to national sovereignty with the adoption of new treaties as a necessary step along the path leading to integration requires involvement over and above their unaltered powers in the context of ratification. This means that they must be represented at the Convention referred to in Article 48 TEU, giving them the specific right to prior notification of any applications for accession to the Union.

However, these changes to the original powers of the Member State parliaments as national assemblies referred to in Article 12(d) and (e) TEU would not appear to make them into European assemblies in the broadest sense. Conversely, the preamble to Protocol (No 1) clearly identifies two tasks allocated to the national parliaments within the EU context: to scrutinise their governments and express their views.

Verification of whether and how the first principle is being put into practice is of major importance for what is already emerging as an EU bicameral structure, with the EP representing the people, alongside the Council, a collegial body representing the Member States. However, if the Member States are to be represented in their unitary and democratic colours, the positions adopted by the governments must reflect the views of their parliaments, which must accordingly liaise with the ministers concerned before and after each Council meeting. This is not only an internal requirement of the individual Member States, but also a condition for the creation of a genuinely European dimension. It must therefore be stressed once again that the national parliaments do not constitute a third chamber within the European constitutional structure but bestow upon the second chamber, the Council, its democratic credentials.

However, the national parliaments would appear to be endowed with a degree of self-determination, with direct legal effect in verifying compliance with the principles of subsidiarity. At the same time, this may be interpreted not as an instrument of restraint or restriction, albeit subject to the numerous conditions set out in Protocol (No 2), but rather as an opportunity for fruitful and active collaboration, even if this is in an advisory rather than decision-making capacity. On closer reflection, it becomes clear that subsidiarity is in fact the essence of the EU and not a restriction. The EU exists because Member States alone are unable to achieve the objectives of peace and prosperity set out in Article 2 TEU. In this spirit, 'reasoned opinions' should perhaps be regarded not as negative indications of what the EU must not do, but rather as positive suggestions as to what it must do.

In the context of what is referred to as an 'advisory function' but what could possibly be more accurately defined as 'political dialogue', the relationship between the EP and the national parliaments is particularly close and should perhaps be regulated in greater detail, the basic philosophy being enhancement of the EP's political and legislative activity rather than the development of alternative or additional decision-making powers. This is the spirit behind interparliamentary cooperation referred to in Article 12(f) and set out in greater detail in Protocol (No 1), in particular Articles 9 and 10 thereof.

The number of interparliamentary conferences has progressively increased at both plenary and

committee level. The principal new development has been the holding of regular meetings devoted to common foreign and security policy and economic and financial governance under Article 13 of the TSCG Fiscal Compact, while the idea of a regular interparliamentary conference on the monitoring of Europol has already been launched.

Such plethora of meetings makes it necessary to simplify proceedings in order to avoid duplication and produce concrete results. It is therefore reasonable to ask what, if any, are the residual functions of COSAC. Meetings on a specific subject would appear preferable, in that they are always useful for facilitating mutual understanding between legislators and exchanges of ideas on good parliamentary practice. However, effective cooperation, as called for in Article 2 of Protocol (No 1), requires a great deal more. It is necessary to issue opinions on specific legislative proposals or political choices, for which purpose committees, with their enhanced democratic credentials could vouch for greater depth and breadth of pre-legislative deliberation and would thus appear to be the preferred option.

Article 9 of Protocol (No 1) TEU seeks to achieve this through 'interparliamentary cooperation', while Article 130 of the EP Rules of Procedure, as suitably amended, expressly provides for this. It is this as yet unimplemented provision of the Lisbon Treaty that must be considered during the next electoral term.

The next biannual report to be tabled to COSAC in June will concern the future of COSAC itself. The conferences on CFSP/CSDP and on economic and financial governance are proceeding well. However, it would be a mistake to imagine that COSAC therefore no longer serves any purpose. If the EU in its current form is not a goal that has been achieved, but a stage towards integration, regular progress checks must be carried out by the appropriate body and COSAC should be considered as the suitable forum for discussion of the state of the Union.

It is also necessary to appreciate the significance behind the increasingly intensive and institutional contacts between the EP and the national parliaments. Clearly, the resulting exchange of information is enabling the national parliaments to provide the EP with sounder evaluations and the EP to adopt decisions on the basis of broad consensus, which ought to make it easier for European provisions to be transposed into national law rapidly and effectively by the national parliaments. However, another purpose of this intense data networking is to ensure 'European mainstreaming' within the national parliaments as a form of 'reverse subsidiarity', European awareness being achieved much more effectively by the national parliaments than by the European Parliament. With the approach of the next European elections, which could prove to be decisive for the future of the EU, the message imparted by national politicians to their constituents will have a major impact. In view of this, the formation of truly European political parties is of the essence.