

Maj 2010 r.

**Trzynasty raport półroczny:
zmiany stosowanych w Unii Europejskiej
procedur i praktyk dotyczących
kontroli parlamentarnej**



przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na

**XLIII Konferencji Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach
Wspólnotowych i Europejskich
Parlamentów Unii Europejskiej**

31 maja – 1 czerwca 2010 r.
Madryt

**Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich
Parlamentów Unii Europejskiej**

SEKRETARIAT COSAC

WIE 05 U 041, 30-50 rue Wiertz, B-1000 Bruksela, Belgia
e-mail: secretariat@cosac.eu | faks: +32 2 284 4925

Spis treści

WSTĘP	4
STRESZCZENIE	5
ROZDZIAŁ 1: NOWE UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY	11
1.1. PRZEGLĄD PRZYJĘTYCH PRZEPISÓW	11
1.1.1. Przepisy konstytucyjne	12
1.1.2. Przepisy prawne – przepisy konstytucyjne	13
1.1.3. Regulaminy parlamentarne	14
1.1.4. Inne	15
1.2. NOWE UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UNIJNYM PROCESIE DECYZYJNYM	16
1.2.1. Kontrola działalności instytucji UE	16
1.2.2. Zapewnienie zgodności z zasadą pomocniczości	20
1.2.3. Polityczna kontrola Europolu	24
1.2.4. Ocena działalności Eurojustu	26
1.2.5. Udział w uproszczonej zmianie traktatów (klauzula pomostowa)	27
1.2.6. Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie unieważnienia aktów prawnych na podstawie naruszenia zasady pomocniczości	29
1.2.7. Wnioski w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej	29
1.2.8. Udział we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim	30
1.3. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	31
ROZDZIAŁ 2: PRZYSZŁA ROLA COSAC	31
2.1. OBECNE SILNE I SŁABE PUNKTY COSAC	32
2.1.1. Debata nad tematami porządku obrad COSAC przed posiedzeniami COSAC	32
2.1.2. Debata nad wkładem i konkluzjami COSAC.....	33
2.1.3. Wpływ tematów diskutowanych na spotkaniach COSAC oraz wkładów i konkluzji COSAC	34
2.1.4. Szczególnie użyteczne aspekty spotkań COSAC	35
2.1.5. Mniej istotne aspekty spotkań COSAC	36
2.2. PRZYSZŁA ROLA COSAC	37
2.2.1. Stałe pozycje porządku obrad COSAC	37
2.2.2. Możliwość wprowadzenia dodatkowych stałych punktów porządku obrad COSAC	40
2.2.3. Konieczność poświęcenia więcej czasu na debaty z instytucjami UE	42
2.2.4. Debata nad projektami aktów prawnych UE, w szczególności projektów aktów ustawodawczych UE	43
2.2.5. Kontrole stosowania zasady pomocniczości koordynowane przez COSAC	47
2.2.6. COSAC a grupy polityczne	50
2.2.7. Usprawnienia dotyczące istniejących zasobów COSAC	51
2.2.8. Skład Konferencji	53
2.2.9. Akronim Konferencji	54
2.2.10. Organizacja konferencji międzyparlamentarnych	55
2.3. PRZYSZŁY TRYB SPOTKAŃ COSAC	58
2.3.1. Formuła spotkań COSAC	58
2.3.2. Preferencje dotyczące liczby wystąpień poszczególnych parlamentów lub izb w sprawie każdego punktu porządku obrad	59
2.3.3. Korekty czasu trwania wystąpień	61

Wstęp

Niniejszy dokument jest trzynastym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

Raporty półroczne Konferencji COSAC

Na XXX spotkaniu COSAC ustalono, że Sekretariat Konferencji COSAC będzie przygotowywać półroczne raporty rzeczowe, publikowane przed każdą konferencją plenarną. Celem tych raportów jest dokonanie przeglądu zmian w procedurach i praktykach Unii Europejskiej, które są istotne z punktu widzenia kontroli parlamentarnej.

Wszystkie raporty półroczne są zamieszczone pod adresem internetowym COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Dwa rozdziały tego raportu opierają się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe i przez Parlament Europejski.

Każdy rozdział rozpoczyna się od odpowiedniej części też przyjętych na spotkaniu przewodniczących COSAC, które odbyło się 5 lutego 2010 roku w Madrycie.

Przyjęto ogólną zasadę, że raport nie wymienia wszystkich parlamentów lub izb, których dotyczy dana kwestia. Zamiast tego posłużono się przykładami, poprzedzonymi w tekście skrótem „np.”

Sekretariat COSAC jest wdzięczny parlamentom, które nadesłały materiały za ich współpracę.

Dane liczbowe

Spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej w 14 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 13 dwuizbowy. Ze względu na istnienie zarówno systemów jednoizbowych jak i dwuizbowych, w 27 państwach członkowskich UE jest łącznie 40 izb parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii, Rumunii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu sporządzanym przez Sekretariat COSAC.

Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi od 39 parlamentów narodowych lub ich izb z 26 państw członkowskich oraz od Parlamentu Europejskiego. Odpowiedzi te zostały opublikowane w oddzielnym załączniku do niniejszego raportu półrocznego, który zamieszczono również pod adresem internetowym COSAC:

<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Streszczenie

ROZDZIAŁ 1: NOWE UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. przeważająca większość parlamentów i izb zatwierdziła – lub też zatwierdzi w najbliższej przyszłości – przepisy dostosowujące ich narodowe systemy do nowego traktatu. Kilka parlamentów i izb nie przystąpiło jeszcze do wprowadzania tych reform, nie wykluczając jednak, że nastąpi to w najbliższej przyszłości.

Zmiany konstytucji zostały już dokonane we Francji i w Niemczech oraz przewiduje się, że reformy konstytucyjne zostaną wkrótce podjęte w Słowacji i Austrii.

W pięciu parlamentach i izbach dostosowano już przepisy prawne do Traktatu z Lizbony, natomiast dziewięć z nich wprowadziło zmiany do swoich regulaminów. W obu przypadkach przyjęto albo ogólne podejście, obejmujące szeroki zakres zmian wynikających z Traktatu z Lizbony, albo bardziej konkretne, skoncentrowane na konkretnych kwestiach. Szczególną uwagę zwrócono w związku z tym na badanie zgodności projektów unijnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości. Oczekuje się, że parlamenty i izby, które nie zakończyły jeszcze podjętych przez siebie reform, zarówno na poziomie ustawodawczym, jak i parlamentarnym, przystąpią do wprowadzania koniecznych zmian w krótko- lub średniookresowej perspektywie.

Wreszcie trzy parlamenty postanowiły przyjąć szczególne procedury na szczeblu komisji, w ramach odpowiednich komisji spraw europejskich, dotyczące kontroli zgodności projektów aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości.

Art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej wymienia kontrolę instytucji UE jako mechanizm, za pomocą którego parlamenty narodowe uczestniczą w dobrym funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do Traktatu z Lizbony, ustanawia obowiązek przedstawiania przez instytucje UE szeregu dokumentów parlamentom narodowym. Każdy parlament i każda izba przyjęły własne procedury w zakresie kontroli.

Ogólną zasadą jest monitorowanie przez parlamenty i izby wszelkiego rodzaju działań i dokumentów przedstawionych przez instytucje UE. Ze względu na dużą liczbę dokumentów konsultacyjnych, projektów aktów ustawodawczych i innych dokumentów parlamenty (izby) z reguły koncentrują się na konkretnych rodzajach dokumentów, zwłaszcza na wnioskach ustawodawczych.

Kontrola różnych działań i dokumentów ma zwykle kompleksowy charakter, choć są one zwykle wybierane według kryteriów interesu narodowego, istotności zagadnień lub nawet postulatów podmiotów regionalnych reprezentowanych w danym parlamencie (izbie).

W poszczególnych parlamentach (izbach) dokonywaniem selekcji dokumentów i późniejszą procedurą kontroli zajmują się bardzo różne organy. Zwykle są to komisje spraw europejskich. Nierzadko zaangażowane są również wyspecjalizowane komisje. W wielu postępowaniach ostateczny głos może należeć do uczestników obrad plenarnych.

W parlamentach dwuizbowych koordynację i wymianę informacji między obu izbami zapewnia wspólny organ parlamentarny lub odbywa się to poprzez nieformalne kontakty.

Rząd jest w większości przypadków zobowiązany do składania sprawozdań parlamentowi (izbie) zgodnie ze standardowymi przepisami parlamentarnymi lub w ramach szczególnego obowiązku dotyczącego prac związanych ze sprawami UE.

Do kontroli spraw UE angażowane są bardzo różne zasoby, ponieważ każdy parlament (izba) ma własną, odmienną administrację. Niemniej jednak większość parlamentów (izb) pozyskuje te zasoby spośród pracowników sekretariatu obsługującego komisję spraw europejskich lub inną komisję zaangażowaną w proces kontroli. Jeśli w strukturze administracji parlamentarnej nie ma konkretnej jednostki do spraw Unii Europejskiej, zadania te mogą wykonywać również departament spraw międzynarodowych i służba biblioteczna.

Trudno rozpoznać ogólny trend w sposobie zapewniania przez parlamenty (izby) **zgodności projektów unijnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości**.

Rzeczywiście z udzielonych odpowiedzi wynika istnienie wielu różnych konfiguracji **podmiotów i procedur**. Jeśli chodzi o podmioty, w niemal połowie parlamentów (izb) odpowiednie komisje spraw europejskich odgrywają pewną rolę w tym procesie. Jeśli chodzi o poziom podejmowania decyzji, staje się jasne, że w około 65% parlamentów (izb) „decydentem” jest cała izba, choć w jednej czwartej przypadków na posiedzeniu plenarnym debaty i decyzje podejmowane są tylko w przypadku uznania projektu aktu ustawodawczego przez podległy podmiot lub podmioty za niezgodny z zasadą pomocniczości.

Parlamenty regionalne odgrywają ograniczoną rolę w tym procesie, ponieważ mogą uczestniczyć w formułowaniu opinii w zaledwie kilku parlamentach (izbach).

System **IPEX** odgrywa bardzo ważną rolę w koordynowanych przez COSAC kontrolach pomocniczości i przeważająca większość parlamentów (izb) przewiduje wykorzystywanie go w większym stopniu w przyszłości. Nie znaczy to, że parlamenty (izby) przysmykają oko na niedociągnięcia IPEX. W istocie jako elementy wymagające poprawy najczęściej wskazywano fakt, że system jest mało przyjazny dla użytkownika, jego politykę językową (a raczej jej brak) oraz brak forum nieoficjalnej wymiany informacji.

Bezpośrednią komunikację między parlamentami (izbami) a instytucjami EU uważa się za bardzo cenny aspekt i dlatego też nie mogą dziwić propozycje wzmocnienia kontaktów z instytucjami UE i ich członkami oraz zwiększenia znaczenia ich opinii.

Połowa respondentów nie popiera przyjętej przez brytyjski rząd interpretacji pojęcia „specjalna procedura ustawodawcza”, prowadzącej do znacznego **ograniczenia zakresu spraw podlegających kontroli pomocniczości**, natomiast czyni to około 20%. Pozostałe parlamenty (izby) nadal oczekują na dalsze informacje.

W około dwóch trzecich parlamentów (izb) komisja spraw europejskich odgrywa pewną rolę w **politycznej kontroli Europolu**. Niemal wszystkie pozostałe parlamenty (izby) odpowiadają, że nie sprawują obecnie żadnej konkretnej kontroli nad tą instytucją. Jeśli chodzi o procedurę nadzoru, znaczna większość respondentów stwierdza, że nie posiada żadnych szczególnych procedur, lub że stosują one w razie potrzeby swoje standardowe procedury. Ponadto kontrola odbywa się bez szczególnych kryteriów. Wreszcie tylko niewielka liczba parlamentów regionalnych ingeruje w nadzór nad Europolem.

Odpowiedzi dotyczące **oceny działalności Eurojustu** można uznać za identyczne, jak te dotyczące politycznej kontroli Europolu.

Większość parlamentów (izb) przyjęła regulacje dotyczące ich **udziału w procedurach uproszczonej zmiany** traktatów (dalej zwanych „klauzulami pomostowymi”), natomiast duża mniejszość jeszcze tego nie uczyniła. Kilka spośród tych, które uregulowały tę kwestię wprowadziło przepis stanowiący, że rząd nie może poprzeć w Radzie wniosku o zastosowanie klauzuli pomostowej, o ile nie uzyska na to uprzednio zgody parlamentu (izby). Ponieważ stanowi to weto a priori, wiele z nich nie uważa za konieczne wprowadzania szczególnych procedur dotyczących decyzji ex post. Inne, w których opinia wydana przez parlament (izbę) przed podjęciem decyzji w Radzie nie jest prawnie wiążąca dla rządu, wprowadziły procedury dotyczące podejmowania decyzji w obowiązującym terminie sześciu miesięcy.

Niezależnie od tego, czy parlament (izba) rozpatruje sprawę przed czy po podjęciu decyzji przez Radę (lub w obu przypadkach), poza kilkoma wyjątkami decyzja zapada na posiedzeniu plenarnym na podstawie raportu sporządzonego przez komisję spraw europejskich. W proces ten są lub mogą być jednak zaangażowane również inne właściwe komisje, zależnie od charakteru wniosku.

W niemal wszystkich parlamentach dwuizbowych izby podejmują decyzje niezależnie, tzn. nie ma potrzeby wszczynania formalnego postępowania w sprawie przyjęcia wspólnego stanowiska. W kilku państwach członkowskich o strukturze federacyjnej zaleca się zaangażowanie parlamentów regionalnych, przynajmniej w tych przypadkach, gdzie dana sprawa dotyczy kwestii, w których parlamenty regionalne są organami właściwymi do podejmowania decyzji.

Jeśli chodzi o **postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie unieważnienia** aktów prawnych na podstawie naruszenia zasady **pomocniczości**, dotychczas mniej niż połowa parlamentów (izb) przyjęła procedury dotyczące takiego postępowania. Spośród tych, które to uczyniły w niemal wszystkich przypadkach ostateczna decyzja zapada na posiedzeniu plenarnym parlamentu (izby). Decyzja jest podejmowana na posiedzeniu plenarnym zwykle na podstawie inicjatywy i raportu przedstawionego przez komisję spraw europejskich, choć w tym przypadku znaczna liczba parlamentów (izb) podejmuje decyzje na podstawie raportu komisji odpowiedzialnej za daną kwestię. Większość odpowiedzi wskazuje, że rząd nie może odrzucić wniosku swojego parlamentu (lub jednej z jego izb, jeśli są one uprawnione do oddzielnego wydawania takich wniosków) o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o zgłaszanie **wniosków o członkostwo w Unii**, wydaje się, że to nowe postanowienie traktatów nie rodzi wielu praktycznych skutków dla parlamentów narodowych i ich izb, ponieważ traktaty akcesyjne muszą w każdym przypadku zostać przez nie zatwierdzone przed ich ratyfikacją przez dane państwo członkowskie. Wiele parlamentów (izb) ma możliwość wywierania wpływu na stanowisko rządu w negocjacjach członkowskich. W przypadku wniesienia traktatu akcesyjnego pod obrady parlamentu (izby) to zwykle komisja spraw europejskich sporządza raport, w sprawie którego decyzję podejmuje cała izba, choć często w prace zaangażowana jest również komisja spraw zagranicznych, pełniąc czasami rolę komisji wiodącej.

Zaledwie kilka odpowiedzi wskazuje, że rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie rozwoju stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w ramach Traktatu z Lizbony była konkretnym przedmiotem obrad parlamentu narodowego lub jego izby i w żadnym przypadku nie przyjęto uchwały ani podobnego dokumentu (oczywiście poza samym Parlamentem Europejskim). Jednak niektórzy respondenci wspominają, że rezolucja ta, lub kwestie, których ona dotyczyła, były dyskutowane w szerszym kontekście. Podobnie żaden z parlamentów (izb) nie przeprowadził debaty poświęconej konkretnie wprowadzeniu w życie art. 9 protokołu w sprawie roli parlamentów

narodowych w Unii Europejskiej, lecz niektóre z nich wskazują, że debatowano nad sprawami związanymi z przyszłą współpracą międzyparlamentarną w ramach UE. Kilka odpowiedzi nawiązuje do aktualnych dyskusji w ramach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE na ten temat.

ROZDZIAŁ 2: PRZYSZŁA ROLA COSAC

Tematy porządku obrad COSAC nie są formalnie rozpatrywane w większości parlamentów (izb) ani przez ich komisje spraw europejskich. Jednak w większości przypadków informacja o porządku obrad jest przekazywana członkom komisji spraw europejskich, delegacji COSAC oraz w niektórych przypadkach wyspecjalizowanym komisjom odpowiedzialnym za daną sprawę. Niemal żaden z parlamentów (izb) nie ma stałych procedur dotyczących opracowywania tematów objętych porządkiem obrad COSAC, lecz w większości z nich funkcjonuje doraźna procedura informowania deputowanych, a konkretnie członków delegacji COSAC.

Po spotkaniach COSAC znaczna większość parlamentów (izb) nie przeprowadza żadnej dyskusji nad wynikami spotkania. W większości przypadków konkluzje i wkład, czasem wraz ze sprawozdaniem ze spotkania, są przekazywane członkom komisji spraw europejskich, a w niektórych przypadkach innym organom parlamentu (izby).

W większości przypadków tematy dyskutowane na spotkaniach COSAC oraz konkluzje i opinie COSAC mają jednak wpływ na prace parlamentów (izb). W niektórych przypadkach powoduje to przedłożenie niektórych kwestii pod obrady parlamentu (izby), zaś w innych stanowią one punkt odniesienia dla dyskutowanych kwestii. Ogólnie rzecz biorąc, wiele parlamentów (izb) uważa debaty na forum COSAC oraz jej konkluzje i wkłady za użyteczne źródło informacji i najlepszych praktyk.

Zapytane o użyteczne i mniej użyteczne aspekty spotkań COSAC, praktycznie wszystkie parlamenty (izby) zwróciły uwagę na bardziej użyteczne aspekty a następnie na mniej istotne. Wśród wymienionych użytecznych aspektów większość obejmuje wymianę informacji i najlepszych praktyk, kontrole pomocniczości koordynowane przez COSAC oraz wymianę poglądów z przedstawicielami instytucji UE, zwłaszcza Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej.

Niektóre parlamenty (izby) nie wskazały żadnych mniej istotnych aspektów spotkań COSAC. Część parlamentów (izb) wymienia jednak takie mniej użyteczne aspekty, jak ogólne debaty na tematy nie związane z prawodawstwem, dotyczące raportów półrocznych, priorytetów prezydencji oraz kwestii technicznych i proceduralnych.

Analiza odpowiedzi dotyczących **stałych pozycji porządku obrad COSAC** pokazuje, że ogromna większość parlamentów (izb) wyraża poparcie dla debat nad wkładami i konkluzjami COSAC, raportami półrocznymi COSAC, zasadą pomocniczości, programem prezydencji oraz nad roczną strategią polityczną Komisji Europejskiej lub podobnymi dokumentami. Pozostałe parlamenty (izby) nie chcą, by stanowiły one stałe pozycje porządku obrad.

Znaczna większość parlamentów (izb) uważa za możliwe dodatkowe wprowadzenie debat na temat przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, politycznej kontroli Europolu i oceny działalności Eurojustu oraz na temat rocznego programu prac i działań legislacyjnych Komisji Europejskiej jako stałych pozycji porządku obrad COSAC. Nieco mniejsza, lecz znacząca większość wyraża tę samą opinię dotyczącą wspólnej polityki zagranicznej

i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Pozostałe parlamenty (izby) – łącznie około jednej czwartej – zajmują przeciwne stanowisko.

Jeśli chodzi o czas przeznaczony na **przyszłe debaty COSAC z Komisją Europejską**, ponad połowa parlamentów (izb) wskazała, że dodatkowy czas byłby bardzo przydatny, natomiast taka sama liczba parlamentów (izb) woli nie przedłużać obecnie obowiązującego terminu w odniesieniu do debat z **Radą**.

Jeśli chodzi o zgodę parlamentów (izb) na prowadzenie w ramach COSAC **debat nad konkretnymi projektami aktów UE**, przeważająca większość opowiada się za tymi debatami, choć w większości przypadków z pewnymi zastrzeżeniami. Parlamenty (izby) często wskazują, że taka debata powinna nastąpić w ramach kontroli pomocniczości lub powinna być podejmowana w zależności od przypadku. Większość uważa, że doboru **wniosek do dyskusji** na forum COSAC powinna dokonywać prezydencja we współpracy z trójką prezydencji COSAC i/lub parlamenty narodowe. Jeśli ostatecznie takie debaty się odbędą, niemal połowa parlamentów (izb) opowiada się za **oparciem ich na części raportu półrocznego COSAC**. Znaczna większość popiera **udział w debatach członka Komisji Europejskiej, sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego i przewodniczących właściwych komisji w parlamentach narodowych**. W przybliżeniu połowa parlamentów (izb) popiera pomysł dołączenia do delegacji COSAC deputowanych do parlamentu, którzy zajmują się danym zagadnieniem, wskazując, że w tej kwestii decyzja należy do poszczególnych parlamentów. Jeśli chodzi o to, czy ustalenia dokonane podczas tych debat powinny stanowić część wkładu COSAC, przeważająca większość opowiada się za tym rozwiązaniem. Natomiast niektóre parlamenty (izby) dodają, że zależy to od danej kwestii i/lub od tego, czy osiągnięto consensus.

Jeśli chodzi o projekty unijnych aktów prawnych, nad którymi **można by przeprowadzić debatę** na najbliższych posiedzeniach zwyczajnych COSAC, znaczna większość nie przedstawiła żadnych propozycji, głównie ze względu na fakt, że program prac Komisji Europejskiej na 2010 rok nie został ogłoszony do czasu złożenia odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, na podstawie którego sporządzono niniejszy raport.

Nie ma wyraźnego consensusu w sprawie kontynuowania kontroli pomocniczości koordynowanych przez COSAC.

Znaczna większość parlamentów (izb) nie popiera pomysłu poświęcenia więcej czasu na **debaty w ramach grup politycznych** podczas posiedzeń zwyczajnych COSAC ani zwoływania posiedzeń grup politycznych podczas spotkań przewodniczących COSAC.

Analiza odpowiedzi na pytanie o **możliwe usprawnienia istniejących zasobów COSAC**, zwłaszcza Sekretariatu COSAC, pokazuje, że znaczna większość parlamentów (izb) jest zadowolona z istniejącego stanu rzeczy lub nie ma uwag w tej sprawie. Konkretnie propozycje dotyczące usprawnień istniejących zasobów pozostających w dyspozycji COSAC odnoszą się przeważnie do współpracy COSAC z Konferencją Przewodniczących Parlamentów UE, raportów półrocznych COSAC, jej witryny internetowej, przygotowania porządków obrad COSAC oraz personelu Sekretariatu COSAC.

Mając na względzie **art. 10 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej** dołączonego do Traktatu z Lizbony, który przewiduje, że konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii może między innymi wspierać „wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich **wyspecjalizowanymi komisjami**” oraz „**organizować konferencje międzyparlamentarne** na wybrane tematy”, analiza pokazuje, że

przeważająca większość parlamentów (izb) nie widzi potrzeby zmiany obecnego składu COSAC.

Jeśli chodzi o stosowany obecnie **akronim konferencji** – “COSAC” – znaczna większość parlamentów (izb) opowiedziała się za zachowaniem go w niezmienionej formie.

Poza kilkoma ogólnymi spostrzeżeniami, dotyczącymi przeważnie przyszłej roli COSAC, parlamenty (izby) są niemal jednomyślne w swojej opinii, że **obecna forma spotkań dobrze funkcjonuje** a zatem nie ma potrzeby jej zmieniać.

Jeśli chodzi o **liczbę wystąpień** poszczególnych parlamentów (izb) w **sprawie każdego punktu porządku obrad COSAC**, istnieje różnica opinii:

- większość parlamentów (izb) twierdzi, że nie powinna ona być ograniczona;
- większość parlamentów (izb) wyraża opinię, że liczba wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad nie powinna być ograniczona do jednego lub dwóch wystąpień na każdy parlament (izbę);
- w przypadku znacznej grupy parlamentów (izb) liczba wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad nie powinna podlegać ograniczeniu, lecz dopuszczenie do głosu po raz drugi lub trzeci powinno nastąpić po zapewnieniu wszystkim parlamentom narodowym szansy zabrania głosu;
- większość parlamentów (izb) uważa, że jeśli chodzi o dopuszczalną liczbę wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad, przewodniczący może przyjąć dowolną procedurę na podstawie liczby wniosków o udzielenie głosu.

Niektóre parlamenty (izby) przedstawiły szereg sugestii, takich jak podział wniosków o udzielenie głosu na zapytania i uwagi oraz ich uszeregowanie według ważności, koordynowanie wystąpień między delegacjami w celu zapewnienia możliwości wysłuchania zarówno większości jak i opozycji, ograniczenie liczby pozycji porządku obrad itp.

Dla większości parlamentów (izb) **czas wystąpienia powinien być ograniczony do 2-3 minut**, aby zapewnić możliwość zabrania głosu przedstawicielom jak największej liczby parlamentów (izb).

ROZDZIAŁ 1: NOWE UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony, wprowadzający zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). W zmienionym Traktacie o Unii Europejskiej nowy art. 12 uznaje rolę parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, wymieniając szereg mechanizmów, za pomocą których parlamenty narodowe mają „*aktywnie przyczyniać się do dobrego funkcjonowania Unii*”. Dalsze postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej (zwanego dalej „TUE”) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”), jak również pierwszych dwóch protokołów do Traktatu z Lizbony określają zakres udziału parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej.

Te nowe mechanizmy¹ to:

- otrzymywanie informacji i projektów aktów ustawodawczych od instytucji UE;
- zapewnienie zgodności z zasadą pomocniczości;
- uczestniczenie w mechanizmach oceny realizacji polityk Unii w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- zaangażowanie w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu;
- uczestniczenie w procedurach zmiany traktatów;
- udział we wniosku o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej o unieważnienie aktu prawnego (zwanym dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”) na podstawie naruszenia zasady pomocniczości;
- otrzymywanie zawiadomień o wnioskach w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej;
- udział we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim.

Pierwszy rozdział raportu półrocznego koncentruje się na sposobach wprowadzania tych nowych mechanizmów do przepisów i codziennych procedur parlamentów narodowych. Ze względu na krótki czas od wejścia w życie traktatu, niniejszy rozdział koncentruje się na przepisach, które zostały uchwalone lub których przyjęcie przewiduje się w najbliższej przyszłości.

Po przedstawieniu wykazu nowych przepisów rozdział koncentruje się na poszczególnych aspektach (zaangażowane organy parlamentarne, procedury, efekty, kryteria itp.) tych mechanizmów wprowadzanych w poszczególnych parlamentach narodowych.

1.1. PRZEGLĄD PRZYJĘTYCH PRZEPISÓW

Zważywszy na znaczenie nowych uprawnień powierzonych parlamentom narodowym na mocy Traktatu z Lizbony, znaczna większość państw członkowskich (tzn. 35) zatwierdziła, od czasu jego wejścia w życie 1 grudnia 2009 r., lub też zatwierdzi w najbliższej przyszłości, różnego rodzaju przepisy dostosowujące ich systemy prawne do nowego traktatu.

¹ Mechanizmy te są opisane szczegółowo w dziewiątym raporcie półrocznym COSAC (Traktat z Lizbony – wprowadzenie w życie i konsekwencje dla parlamentów narodowych UE, maj 2008 r.)

Jednak kilka (5) parlamentów (izb) nie przystąpiło jeszcze do wprowadzania tych reform. Tak jest w przypadku węgierskiego Zgromadzenia Narodowego, ponieważ, jak informuje ono, „istniejące przepisy konstytucyjne i prawne umożliwiają węgierskiemu Zgromadzeniu Narodowemu wykonywanie większości uprawnień nadanych artykułem 12 TUE”. W łotewskiej Saeimie żadne przepisy nie zostały zmienione i na spotkaniu przewodniczących, zastępców przewodniczących wszystkich komisji stałych oraz szefów grup parlamentarnych, które odbyło się w dniu 3 grudnia 2009 r. uzgodniono, że „nie ma potrzeby zmiany regulaminu Saeimy”. Nie stwierdzono również potrzeby zmiany przepisów w cypryjskiej Izbie Reprezentantów oraz litewskim Seimasie. Niemniej jednak wszystkie te parlamenty (izby) nie wykluczają możliwości przyjęcia w przyszłości przepisów dotyczących nowych uprawnień parlamentów narodowych w UE. W węgierskim Zgromadzeniu Narodowym ta możliwość może zostać uwzględniona przez Zgromadzenie nowej kadencji, które ma zostać zwołane w maju 2010 roku, natomiast w litewskim Seimasie „odpowiednie zmiany zostaną ujęte w ogólnym pakiecie na późniejszym etapie w celu wprowadzenia w życie nowych przepisów w optymalny sposób”.

Kilka (9) parlamentów (izb)² informuje, że od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony przeprowadziły one wszystkie reformy wymagane w ich systemach prawnych w celu dostosowania ich do nowego system przewidzianego w Traktacie z Lizbony.

Ze względu na krótki czas od wejścia w życie traktatu wiele parlamentów narodowych (15) nie zakończyło jeszcze reform wymaganych przez Traktat z Lizbony. Niemniej planują one w krótko- lub średniookresowej perspektywie zatwierdzenie szczegółowych przepisów zamykających proces dostosowywania prawa do Traktatu z Lizbony.

1.1.1. Przepisy konstytucyjne

Konstytucja została zmieniona we Francji i Niemczech w celu wprowadzenia w życie Traktatu z Lizbony.

Niemiecki Bundestag i Bundesrat zmieniły następujące artykuły niemieckiej ustawy zasadniczej: art. 23 (w celu „zagwarantowania prawa Bundestagu i Bundesratu do wszczynania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości w przypadkach niezgodności z zasadą pomocniczości”) oraz art. 45 i 93 (które zawierają „szczegóły postępowania w Bundestagu”)³.

We Francji konstytucja została dostosowana do nowych uprawnień nadanych parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony w 2008 roku przed zakończeniem ratyfikacji traktatu, poprzez wprowadzenie dwóch nowych artykułów - 88-6 i 88-7. Art. 88-6 dotyczy kontroli zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości oraz możliwości wszczynania postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, natomiast art. 88-7 koncentruje się na „uprawnieniach nadanych parlamentom narodowym w związku ze stosowaniem klauzul pomostowych w celu podjęcia uproszczonej zmiany traktatów oraz na współpracy sądowej w sprawach cywilnych”⁴.

Tylko dwa z parlamentów narodowych poinformowały o zamiarze zmiany konstytucji w celu dostosowania jej do postanowień Traktatu z Lizbony. Słowacka Rada Narodowa zainicjuje w krótko- lub średniookresowej perspektywie nowelizację ustawy konstytucyjnej nr 397/2004 w sprawie współpracy między Radą Narodową Republiki Słowackiej a rządem Republiki

² Czeska Izba Deputowanych i Senat, fińska Eduskunta, francuskie Zgromadzenie Narodowe, niemiecki Bundesrat, grecka Izba Deputowanych, niderlandzka Izba Druga i Senat, szwedzki Riksdag, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i brytyjska Izba Lordów.

³ Pełny tekst wspomnianych artykułów niemieckiej ustawy zasadniczej jest zawarty w załączniku do niniejszego raportu.

⁴ Tekst wspomnianych artykułów francuskiej konstytucji jest zawarty w załączniku do niniejszego raportu.

Słowackiej w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. W Austrii zarówno Bundesrat jak i Nationalrat rozważają obecnie projekt ustawy towarzyszącej Traktatowi z Lizbony, „*Lissabon Begleitnovelle*”, która ma zostać przyjęta w ciągu najbliższych dwóch lub trzech miesięcy. Projekt dotyczy „kilku zmian austriackiej federalnej ustawy konstytucyjnej, mających na celu wyposażenie obu izb parlamentu w instrumenty umożliwiające korzystanie z nowych kompetencji wynikających z Traktatu z Lizbony”.

Przeprowadzone przez szwedzki parlament reformy dotyczące ustawy o Riksdagu, która ma charakter quasikonstytucyjny i musiała zatem zostać zreformowana albo w trybie zmiany konstytucji albo na podstawie szczególnej procedury wymagającej uzyskania większości kwalifikowanej⁵ zostaną wspomniane w punkcie 1.1.3 dotyczącym regulaminu parlamentu.

1.1.2. Przepisy prawne – przepisy ustawowe

Większość państw członkowskich nie uchwaliła jeszcze konkretnych przepisów prawnych w celu dostosowania swoich systemów do Traktatu z Lizbony. Uczyniły to tylko parlamenty kilku (5) państw członkowskich: niemiecki Bundestag i Bundesrat, hiszpańskie Kortezy Generalne, irlandzkie izby Oireachtasu, niderlandzka Izba Druga i Izba Pierwsza oraz brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów⁶.

Zakres tych przepisów prawnych jest szeroki w przypadku Hiszpanii, gdzie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony została uchwalona ustawa nr 24/2009 w celu uregulowania nowych uprawnień Kortezów Generalnych oraz w przypadku Irlandii, gdzie w październiku 2009 roku przyjęto ustawę o Unii Europejskiej w celu nadania mocy prawnej zwiększonym uprawnieniom izb Oireachtasu. To samo podejście zostało przyjęte również przez Zjednoczone Królestwo, gdzie Traktat z Lizbony został włączony przez parlament do prawa krajowego ustawą o zmianie ustawy o Unii Europejskiej z 2008 r., która uzyskała sankcję królewską 19 czerwca 2008 r. Ustawa ta nadaje Traktatowi z Lizbony moc nadrzędną wobec prawa krajowego i ustanawia tryb zatwierdzania przez parlament zwyczajnej i uproszczonej procedury zmiany traktatów.

Bardziej szczegółowa reforma prawa została przeprowadzona w Niemczech, gdzie w czerwcu 2009 roku niemiecki Bundestag i Bundesrat w wyniku orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony dokonał zmiany ustawy o współpracy między rządem federalnym a niemieckim Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej i uchwalił ustawę o wykonywaniu przez Bundestag i przez Bundesrat ich obowiązku w zakresie integracji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej (ustawa o obowiązku integracji)”. Bardzo szczegółowa reforma została przeprowadzona w parlamencie niderlandzkim, gdzie ustawa zatwierdzająca Traktat z Lizbony przewidywała prawo stosowania w Radzie zastrzeżenia parlamentarnego w odniesieniu do nowych projektów unijnych aktów ustawodawczych.

Kilka (6) parlamentów (izb) planuje zmianę niektórych przepisów prawnych lub wprowadzenie nowych ustaw w celu dokończenia procesu dostosowywania ich do nowego systemu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony: belgijska Izba Deputowanych i Senat, włoska Izba Deputowanych, polski Sejm i Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki oraz rumuński parlament.

W belgijskiej Izbie Deputowanych w trakcie prac są obecnie dwa projekty ustaw. Pierwszy ma umożliwić siedmiu belgijskim zgromadzeniom parlamentarnym „zawarcie porozumienia w sprawie wykonywania procedury pomocniczości” która jest obecnie renegocjowana w świetle Traktatu z Lizbony, natomiast druga umożliwi zwracanie się do Rady Stanu

⁵ Przepisy dotyczące reformy konstytucyjnej w szwedzkim systemie prawnym są zawarte w szwedzkim Akcie o formie rządu (Regeringsformen), rozdział 8 art. 15 i 16.

⁶ Teksty wspomnianych ustaw są zawarte w załączniku do niniejszego raportu.

„z prośbą o radę w sprawie podziału wewnętrznych kompetencji w państwie federalnym, dotyczących wniosków ustawodawczych UE”.

W przypadku włoskiej Izby Deputowanych zostały przedłożone cztery projekty ustaw, zawierające przepisy dotyczące ustanowienia pewnych nowych uprawnień, a mianowicie „mechanizmu wczesnego ostrzegania, wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o unieważnienie aktu prawnego z powodu naruszenia zasady pomocniczości, weto wobec ogólnej klauzuli pomostowej i klauzuli pomostowej w obszarze prawa rodzinnego”. Przewiduje się również przedłożenie przez rząd projektu ustawy dotyczącej tych kwestii. Ponadto projekt corocznej ustawy wspólnotowej za rok 2009, znajdujący się obecnie w trzecim czytaniu w Izbie Deputowanych, zawiera „szczegółowy przepis dotyczący informacji, które rząd musi dostarczyć izbom w celu przeprowadzenia kontroli pomocniczości”.

To samo podejście zostało przyjęte przez rumuński parlament, w którym przygotowuje się pięć projektów, uwzględniających wszystkie potrzebne dostosowania rumuńskiego systemu prawnego do Traktatu z Lizbony. Jeden z tych projektów dotyczy przepisu prawnego – ustawy o współpracy parlamentu z rządem w sprawach europejskich.

Polski Sejm, poprzez podkomisję Komisji do Spraw Unii Europejskiej, nadaje bieg projektowi ustawy zmieniającej obecną ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Projekt ten dotyczy wszystkich nowych uprawnień udzielonych parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony. Polski Senat informuje, że projekt ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej ma zastąpić ustawę z 11 marca 2004 r.

W Portugalii, choć Konstytucja Republiki Portugalskiej i ustawa nr 43/2006 w sprawie kontroli, oceny i ogłaszania procesu budowy Unii Europejskiej zapewnia Zgromadzeniu Republiki niezbędną podstawę prawną do wprowadzania w życie Traktatu z Lizbony, w najbliższej przyszłości można przewidywać zmiany ustawy nr 43/2006 „w celu uwzględnienia niektórych mechanizmów wprowadzonych Traktatem z Lizbony oraz włączenia nowych procedur”.

1.1.3. Regulaminy parlamentarne

Klika (9) parlamentów (izb)⁷ dokonało już zmiany swoich regulaminów, statutów, przepisów wewnętrznych itp. (zwanym dalej „regulaminami”) w celu dostosowania ich do nowych uprawnień powierzonych parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony.

Zakres zmian tych przepisów parlamentarnych jest albo szeroki, jak w przypadku niderlandzkich Stanów Generalnych, brytyjskiej Izby Lordów i szwedzkiego Riksdagu, albo zawężony do konkretnych reform, jak w przypadku izb belgijskiego parlamentu czy greckiej Izby Deputowanych.

Wśród szerszych zmian wewnętrznych przepisów parlamentów (izb) można wymienić wprowadzenie w niderlandzkiej Izbie Reprezentantów (Izba Druga) w roku parlamentarnym 2009-2010, nowej procedury dotyczącej polityki europejskiej i procesu legislacyjnego, obejmującej „kompleksowe wytyczne w zakresie kontroli europejskich wniosków ustawodawczych”. Izba ta przyjęła również ostatnio procedury dotyczące stosowania zastrzeżenia parlamentarnego w odniesieniu do stanowiska rządu w Radzie. Niderlandzka Izba Pierwsza wdrożyła postanowienia wspomnianej wcześniej ustawy zatwierdzającej

⁷ Belgijka Izba Deputowanych, czeska Izba Deputowanych, fińska Eduskunta, francuskie Zgromadzenie Narodowe, parlament grecki, niderlandzka Izba Pierwsza i Izba Reprezentantów (Izba Druga), szwedzki Riksdag oraz brytyjska Izba Lordów

Traktat z Lizbony przyjmując szczegółowe zasady postępowania. Jednocześnie ta sama izba ustanowiła już specjalną Komisję ds. Kontroli Pomocniczości. Brytyjska Izba Lordów uzgodniła w dniu 16 marca 2010 r. 2 i 3 raport za lata 2009-2010 Komisji ds. Procedur w sprawie dostosowania jej regulaminu do nowego systemu przewidzianego w Traktacie z Lizbony. W szwedzkim Riksdagu wprowadzono dwie zmiany do ustawy o Riksdagu, która ma charakter quasikonstytucyjny: po pierwsze, nowe procedury dotyczące sprawdzania zgodności nowych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości i po drugie, przepisy dotyczące zmiany traktatów.

Spośród bardziej szczegółowych zmian regulaminów, niektóre miały na celu wprowadzenie w życie procedury pomocniczości, jak w przypadku belgijskiej Izby Deputowanych w art. 37 bis regulaminu izby. Ten sam cel przyświecał dokonanej 27 maja 2009 r. przez francuskie Zgromadzenie Narodowe reformie jego regulaminu po przeprowadzeniu w 2008 roku reformy instytucjonalnej. Nowe artykuły od 151-9 do 151-11 tego regulaminu dotyczą trybu weryfikacji zgodności z zasadą pomocniczości. W innych przypadkach, jak np. w parlamencie greckim, zmiana regulaminu miała na celu stworzenie nowej struktury w ramach administracji parlamentarnej. W skład Generalnej Dyrekcji Spraw Zagranicznych i Komunikacji wchodzi teraz „właściwe jednostki do spraw współpracy międzyparlamentarnej i wspierania komisji parlamentarnych przy monitorowaniu instytucji UE lub kontroli prawodawstwa europejskiego”.

Dokonanie zmiany przepisów parlamentarnych przewiduje się w perspektywie krótko- lub średniookresowej w kilkunastu (12) parlamentach (izbach)⁸. Zmiana regulaminu niemieckiego Bundestagu ma dotyczyć „kompetencji i obowiązków Komisji do Spraw Unii Europejskiej i wyspecjalizowanych komisji w zakresie koordynacji zastrzeżeń i postępowań związanych z zasadą pomocniczości”. Parlament rumuński czeka zmiana regulaminów Izby Deputowanych, Senatu, Komisji do Spraw Europejskich oraz regulaminu kontroli stosowania zasady pomocniczości w parlamencie rumuńskim.

1.1.4. Inne

Ze względu na znaczenie sprawowania przez parlamenty narodowe kontroli nad inicjatywami UE, niektóre reformy przeprowadzone przez parlamenty (izby) dotyczą w szczególności tego tematu. W tym zakresie w Portugalii, zgodnie z istniejącą podstawą prawną (portugalska konstytucja i ustawa nr 43/2006), Komisja do Spraw Europejskich zatwierdziła 20 stycznia 2010 r. nową procedurę kontroli inicjatyw UE. W Danii Komisja do Spraw Europejskich Folketingu i rząd zawarły 26 marca 2010 r. porozumienie w sprawie zasad kontroli stosowania zasady pomocniczości. W parlamencie austriackim praktyka parlamentarna wypracowana w trakcie testów zasady pomocniczości ma być tymczasowo kontynuowana w okresie przejściowym.

Szersze podejście zostało przyjęte przez izby irlandzkiego Oireachtasu, których wspólne komisje: Komisja Kontroli Spraw Europejskich i Komisja do Spraw Unii Europejskiej uzgodniły 8 grudnia 2009 r. wspólny raport „Wprowadzenie w życie Traktatu z Lizbony: rozwiązania przejściowe dotyczące zwiększonej roli izb Oireachtasu”. W dniu 10 grudnia 2009 r. obie izby Oireachtasu przyjęły uchwałę, która wprowadziła w życie zalecenia zawarte w raporcie i przewidziała wprowadzenie w życie przepisów par. 7 ustawy o Unii Europejskiej z 2009 roku (Rola izb Oireachtasu).

⁸ Belgijski Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, estoński Riigikogu, francuski Senat, niemiecki Bundestag, irlandzkie izby Oireachtasu, włoski Senat Republiki, luksemburska Izba Deputowanych, polski Senat, parlament rumuński, hiszpańskie Kortezy Generalne i brytyjska Izba Gmin.

1.2. NOWE UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UNIJNYM PROCESIE DECYZYJNYM

Poniższe kwestie koncentrują się na poszczególnych mechanizmach, za pomocą których parlamenty narodowe są powoływane do uczestniczenia w strukturach UE. Kwestie te dotyczą głównych elementów procedur mających spowodować, zgodnie z przepisami krajowymi, które zostały lub zostaną wkrótce przyjęte, wprowadzenie w życie w poszczególnych parlamentach narodowych mechanizmów ustanowionych w traktatach.

1.2.1. Kontrola działalności instytucji UE

Pierwszym mechanizmem, za pomocą którego parlamenty narodowe czynnie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii, zgodnie z art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej, „otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” (zwanym dalej „Protokołem 1”).

Ponadto Protokół 1 stanowi, że dokumenty konsultacyjne Komisji Europejskiej (zwanej dalej „Komisją”), jej roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej (art. 1), projekty aktów ustawodawczych (art. 2), porządki obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły posiedzeń Rady rozpatrującej projekty aktów ustawodawczych (art. 5), inicjatywy Rady Europejskiej w przypadku, gdy zamierza ona powołać się na art. 48 ust. 7 akapit pierwszy lub drugi oraz sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego są przekazywane przez właściwe instytucje UE parlamentom narodowym. Postanowienia te umożliwiają parlamentowi narodowemu kontrolę działalności instytucji UE, która jest realizowana w poszczególnych państwach członkowskich w bardzo różny sposób.

Aby ułatwić porównanie różnych procedur, niniejszy raport koncentruje się na następujących elementach: (1) poszczególnych działaniach objętych kontrolą; (2) procesie selekcji kontrolowanych działań; (3) organach parlamentarnych zaangażowanych w proces selekcji; (4) roli rządu w procedurze kontroli oraz (5) zasobów, którymi dany parlament (izba) dysponuje do realizacji tego zadania.

Działania objęte kontrolą

Większość parlamentów (izb) z zasady kontroluje wszelkiego rodzaju działania i dokumenty przekazywane im przez instytucje UE.

W drodze wyjątku od tej ogólnej zasady, belgijski Senat monitoruje tylko trzy instytucje UE: Komisję, Radę i Trybunał Sprawiedliwości, podczas gdy luksemburska Izba Deputowanych ogranicza kontrolę do Komisji i niektórych dokumentów przedłożonych przez Radę. Brytyjska Izba Gmin wyraźnie wyłącza konkluzje Rady i Rady Europejskiej, zaś niemiecki Bundesrat nie kontroluje działań dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Niemniej, również ze względu na ilość korespondencji, wniosków i dokumentów przekazywanych przez poszczególne instytucje UE, parlamenty (izby) z reguły koncentrują się na dokumentach konkretnego rodzaju, zwłaszcza na projektach aktów ustawodawczych. Ma to miejsce we francuskim Senacie, węgierskim Zgromadzeniu Narodowym, słowackiej Radzie Narodowej, czeskiej Izbie Deputowanych i niderlandzkiej Izbie Pierwszej. Ponadto należy w związku z tym stwierdzić, że następujące parlamenty (izby) wykorzystują program prac i działań legislacyjnych Komisji do ustalenia swoich priorytetów: łotewska Saeima, słowacka Rada Narodowa, litewski Seimas, grecka Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki, polski Senat i niderlandzka Izba Pierwsza. Węgierskie

Zgromadzenie Narodowe również koncentruje się na stanowisku swojego rządu w różnych strukturach Rady w sprawie poszczególnych wniosków ustawodawczych.

Belgijska Izba Deputowanych koncentruje się na dokumentach Komisji, Rady i Rady Europejskiej, natomiast niderlandzka Izba Druga skupia się na posiedzeniach Rady i wnioskach Komisji. W duńskim Folketingu w praktyce najwięcej uwagi skupia się na „porządku obrad Rady oraz pracach Komisji, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości”.

Selekcja dokumentów

Kontrola poszczególnych działań i dokumentów ma zwykle charakter kompleksowy, choć przy wyborze inicjatyw stosowane są kryteria, którym parlament (izba) chce nadać pewien priorytet. Priorytety ustalane są według następujących kryteriów:

- (i) **Interes narodowy**, jak w przypadku bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego, cypryjska Izba Reprezentantów, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, izby irlandzkiego Oireachtasu, luksemburska Izba Deputowanych, polski Senat, parlament rumuński i belgijski Senat;
- (ii) **Znaczenie problemów**, o którym wspominają na przykład litewski Seimas, duński Folketing i brytyjska Izba Lordów, która wyraźnie stwierdza, że „interes narodowy” niekoniecznie jest decydującym czynnikiem selekcji;
- (iii) **Interes krajów związkowych**, o którym mówi niemiecki Bundesrat.

W każdym parlamencie (izbie) inny organ parlamentarny jest uprawniony do dokonywania selekcji dokumentów, które mają podlegać kontroli:

- (i) **Komisja do Spraw Europejskich** w greckiej Izbie Deputowanych, francuskim Zgromadzeniu Narodowym, polskim Sejmie, portugalskim Zgromadzeniu Republiki, czeskim Senacie, słowackiej Radzie Narodowej, łotewskiej Saeimie, słoweńskim Zgromadzeniu Narodowym i brytyjskiej Izbie Gmin;
- (ii) **właściwe wyspecjalizowane komisje** sporządzają listy priorytetów w wielu parlamentach (izbach), jak portugalskie Zgromadzenie Republiki w ramach „wzmocnionej” procedury kontroli, niderlandzka Izba Pierwsza i bułgarskie Zgromadzenie Narodowe;
- (iii) **komisje spraw europejskich i spraw zagranicznych** w litewskim Seimasie i czeskim Senacie;
- (iv) **komórka ds. europejskich** w Departamencie Stosunków Międzynarodowych luksemburskiej Izby Deputowanych;
- (v) **biuro i rzecznicy Wspólnej Komisji do Spraw Europejskich** w hiszpańskich Kortezach Generalnych, na wniosek grup parlamentarnych;
- (vi) **przewodniczący Komisji Spraw Europejskich** brytyjskiej Izby Lordów lub przewodniczący senackiej delegacji do Federalnej Komisji Doradczej do Spraw Europejskich w przypadku belgijskiego Senatu;
- (vii) **liderzy grup politycznych wraz z przewodniczącymi komisji** w słoweńskiej Radzie Narodowej;
- (viii) **Marszałek** polskiego Senatu;
- (ix) **Departament Spraw Europejskich** w belgijskiej Izbie Deputowanych; **pracownicy biura Komisji do Spraw Europejskich i deputowani do parlamentu** mogą wskazywać odpowiednie wnioski w cypryjskiej Izbie Reprezentantów.

Na tym tle wyróżnia się przypadek Danii, ponieważ to rząd odpowiada tam za filtrowanie wniosków Komisji i decyduje, które sprawy należy zakwalifikować jako mające „duże znaczenie” lub „znaczną wagę”, a tym samym powinny zostać zbadane przez Komisję do Spraw Europejskich Folketingu.

Organy parlamentarne zaangażowane w procedurę kontroli

Po wyselekcjonowaniu odpowiednich dokumentów procedurą kontroli zajmuje się zwykle komisja spraw europejskich.

W niektórych parlamentach (izbach) ważną rolę mają również do odegrania właściwe wyspecjalizowane komisje:

- (i) W niektórych przypadkach **wyspecjalizowane komisje** mają wyłączny mandat do kontrolowania działalności instytucji UE, jak w belgijskim Senacie i Izbie Deputowanych, francuskim Zgromadzeniu Narodowym, niemieckim Bundestagu, niderlandzkiej Izbie Pierwszej i słowackiej Radzie Narodowej.
- (ii) W innych przypadkach **komisja spraw europejskich** może zasięgać opinii wyspecjalizowanych komisji. Jest tak w przypadku austriackiego Nationalratu i Bundesratu, duńskiego Folketingu, portugalskiego Zgromadzenia Republiki w „zwykłym” procesie kontroli, czeskiej Izby Deputowanych i Senatu oraz polskiego Senatu.
- (iii) W niektórych systemach parlamentarnych, choć wiodącą rolę odgrywa komisja spraw europejskich, **komisje wyspecjalizowane mogą również uczestniczyć** w procedurze albo wraz z wiodącą komisją spraw europejskich albo zamiast niej. Tak jest w przypadku francuskiego Senatu, greckiej Izby Deputowanych, włoskiego Senatu Republiki i Izby Deputowanych, luksemburskiej Izby Deputowanych, słoweńskiej Rady Narodowej, izb irlandzkiego Oireachtasu, portugalskiego Zgromadzenia Republiki w przypadku „rozszerzonego” procesu kontroli, szwedzkiego Riksdagu i węgierskiego Zgromadzenia Narodowego.
- (iv) W przypadku brytyjskiej Izby Gmin dokumenty są badane albo przez podkomisję komisji spraw europejskich albo przez samą komisję.

W procedurę kontroli zaangażowane jest również posiedzenie plenarne parlamentu (izby):

- (i) **fakultatywnie** – francuski Senat i Zgromadzenie Narodowe, belgijska Izba Deputowanych, polski Senat, słoweńska Rada Narodowa, niderlandzka Izba Pierwsza, czeska Izba Deputowanych i Senat, brytyjska Izba Gmin oraz obie izby hiszpańskich Kortezów Generalnych;
- (ii) **obowiązkowo** – w braku innych ustaleń niemiecki Bundesrat i belgijski Senat muszą przyjąć opinię na posiedzeniu plenarnym;
- (iii) w niektórych sprawach ostateczną decyzję w niektórych kwestiach muszą podjąć obie izby parlamentu rumuńskiego na **posiedzeniu plenarnym**.

W parlamentach dwuizbowych koordynacja i wymiana informacji między obu izbami może być realizowana za pomocą różnych mechanizmów:

- (i) **poprzez wspólną komisję** odpowiedzialną za monitorowanie wraz z deputowanymi do obu izb, jak w przypadku hiszpańskich Kortezów Generalnych, izb irlandzkiego Oireachtasu i rumuńskiego parlamentu. W przypadku belgijskiego parlamentu Federalna Komisja Doradcza jest wspólnym organem, który również pełni rolę podobnego mechanizmu koordynującego, choć w roli doradczej;
- (ii) **poprzez wspólną administrację** obu izb, jak w przypadku austriackiego parlamentu;
- (iii) **poprzez nieformalne kontakty** między właściwymi komisjami na poziomie politycznym i administracyjnym, jak w przypadku parlamentów Zjednoczonego Królestwa, Czech, Niemiec, Włoch i Słowenii. W przypadku niderlandzkiego parlamentu wyspecjalizowane komisje nieformalnie pełnią rolę koordynacyjną. W przypadku czeskiego parlamentu konstytucja dopuszcza utworzenie wspólnego organu parlamentarnego.

Izby polskiego parlamentu nie dokonują wymiany informacji – ani formalnie ani nieformalnie.

Rola rządu w procedurze kontroli

W ramach procedury kontroli odpowiedni przepis zwykle przewiduje obowiązek przedstawiania przez rząd sprawozdań parlamentowi (izbie).

W niektórych przypadkach nie ma szczególnego przepisu dotyczącego obowiązku przedstawiania sprawozdań przez rząd i dlatego obowiązują ogólne przepisy dotyczące stosunków między rządem a parlamentem. Jest tak w przypadku belgijskiego Senatu i Izby Deputowanych, francuskiego Zgromadzenia Narodowego i greckiej Izby Deputowanych.

W brytyjskiej Izbie Lordów, choć nie ma obowiązku przedstawiania sprawozdań, rząd w praktyce przesyła memoranda i oświadczenia przed i po każdym posiedzeniu Rady.

Niektóre przepisy nie ustanawiają obowiązku sprawozdawczego. Jest tak w przypadku francuskiego Senatu, słoweńskiej Rady Narodowej i cypryjskiej Izby Reprezentantów. Brak obowiązku sprawozdawczego wynika w przypadku Cypru z ustroju prezydenckiego, choć władza wykonawcza zawsze chce być reprezentowana na posiedzeniach komisji parlamentarnych.

Dostępne zasoby

Spośród zasobów dostępnych dla potrzeb kontroli większość parlamentów (izb) wymienia personel sekretariatu komisji spraw europejskich, którą w przypadku izb belgijskiego parlamentu jest Federalna Komisja Doradcza do Spraw Europejskich. W przypadku litewskiego Seimasu i słoweńskiego Zgromadzenia Narodowego uwzględniany jest również personel Komisji do Spraw Unii Europejskiej, ponieważ ta komisja również zajmuje się sprawami europejskimi.

Ponadto niektóre parlamenty (izby) również uwzględniają personel sekretariatów wyspecjalizowanych komisji, które mogą zajmować się sprawami europejskimi związanymi z zakresem ich uprawnień. Jest tak w przypadku belgijskiej Izby Deputowanych i Senatu, niderlandzkiej Izby Pierwszej, luksemburskiej Izby Deputowanych, portugalskiego Zgromadzenia Republiki i szwedzkiego Riksdagu.

W niektórych strukturach administracji parlamentarnej funkcjonuje również specjalna jednostka ds. europejskich, występująca pod różnymi nazwami: grupa zadaniowa ds. analizy dokumentów UE w belgijskiej Izbie Deputowanych, Departament Prawa Europejskiego w bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym, specjaliści do spraw europejskich w cypryjskiej Izbie Reprezentantów, komórka ds. UE Instytutu Parlamentarnego czeskiego parlamentu, komórka doradztwa europejskiego w duńskim Folketingu, Pion Europejski niemieckiego Bundestagu, Departament Stosunków w UE włoskiej Izby Deputowanych, Biuro Europejskie w Dyrekcji Stosunków Międzynarodowych luksemburskiej Izby Deputowanych, Biuro Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej Kancelarii polskiego Senatu, Dyrekcja Spraw Europejskich rumuńskiego Senatu, Departament Unii Europejskiej greckiej Izby Deputowanych i Biuro Koordynacji Spraw Europejskich szwedzkiego Riksdagu.

W hiszpańskich Kortezach Generalnych i węgierskim Zgromadzeniu Narodowym departament spraw zagranicznych również dysponuje zasobami do wykonywania pewnych czynności związanych z kontrolą działalności UE.

W tym celu w przypadku hiszpańskich Kortezów Generalnych i izb irlandzkiego Oireachtasu są również udostępniane służby biblioteczne i analityczne. Brytyjska Izba Gmin, izby irlandzkiego Oireachtasu oraz słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa wymieniają również radcę lub doradcę prawnego. Wiele parlamentów (izb) uwzględnia również swoich przedstawicieli w Brukseli jako część personelu, który może uczestniczyć w procesie kontroli.

1.2.2. Zapewnienie zgodności z zasadą pomocniczości

Spośród 39 parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące **organów parlamentarnych odpowiedzialnych za zapewnienie zgodności z zasadą pomocniczości**, 5 nie wskazało jeszcze odpowiedzialnych podmiotów (austriacki Nationalrat i Bundesrat, francuski Senat i hiszpańskie Kortezy Generalne).

Z analizy pozostałych 34 odpowiedzi, z której wyłania się co najmniej 21 różnych konfiguracji podmiotów, trudno wyodrębnić ogólny trend.

Sytuacja staje się jednak jaśniejsza po uwzględnieniu udziału komisji spraw europejskich w tych 34 parlamentach (izbach). Rzeczywiście:

- w 19 z nich komisja spraw europejskich kontroluje zgodność z zasadą pomocniczości wspólnie z jedną lub kilkoma wyspecjalizowanymi komisjami oraz (fakultatywnie) z izbą na posiedzeniu plenarnym. Na przykład w czeskiej Izbie Deputowanych Komisja do Spraw Europejskich może przekazywać projekty ustaw Unii Europejskiej do innych wyspecjalizowanych komisji lub na posiedzenie plenarne izby, natomiast w czeskim Senacie uchwała Komisji do Spraw Europejskich musi być potwierdzona na posiedzeniu plenarnym;
- w 8 innych przypadkach komisja spraw europejskich jest jedyną komisją danego parlamentu (izby), choć w 4 z nich (izby irlandzkiego Oireachtasu oraz brytyjska Izba Lordów i Izba Gmin), do procesu zawsze włączają się całe izby na posiedzeniu plenarnym, natomiast w kolejnych 3 (węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych i polski Sejm) izba na posiedzeniu plenarnym jest tylko ewentualnym współuczestnikiem. Zatem łotewska Saeima jest jedynym parlamentem, w którym komisja ta „ponosi wyłączną odpowiedzialność za ocenę zgodności nowego prawodawstwa UE z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”; oraz
- w 7 parlamentach (izbach) komisja spraw europejskich nie odgrywa żadnej roli w tej sprawie.

Spośród 39 parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie o **stosowane procedury** 6 nie podjęło jeszcze decyzji w sprawie stosowania konkretnych procedur (austriacki Nationalrat i Bundesrat, francuski Senat, słowacka Rada Narodowa, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i estoński Riigikogu).

Analiza pozostałych 33 przypadków pokazuje, że istnieje nie mniej niż 27 różnych procedur zapewniających przestrzeganie zasady pomocniczości, co bardzo utrudnia znalezienie ogólnego trendu. Jednak liczbę tych procedur można znacznie zmniejszyć poprzez uwzględnienie szczebla, na którym są podejmowane decyzje.

Przy tym kryterium zdecydowanie przeważa liczba parlamentów (izb), w których posiedzenie plenarne odgrywa rolę. A zatem:

- 13 parlamentów (izb) (np. niderlandzka Izba Druga, gdzie „projekt opinii jest zatwierdzany na posiedzeniu plenarnym” i fińska Eduskunta, gdzie „ostateczna decyzja zapada na posiedzeniu plenarnym zwykłą większością głosów”) informuje, że każda procedura kontroli zgodności z zasadą pomocniczości kończy się decyzją zapadającą na posiedzeniu plenarnym niezależnie od tego, czy na niższym szczeblu uważa się, że nastąpiło lub nie nastąpiło naruszenie zasady pomocniczości;
- w 7 innych przypadkach (np. w polskim Senacie, który w przypadku stwierdzenia przez wyspecjalizowaną komisję lub Komisję Spraw Unii Europejskiej, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, „może przedstawić uzasadnioną opinię instytucjom UE” i litewskim Seimasie, gdzie „po stwierdzeniu, że wniosek w sprawie przyjęcia aktu prawnego Unii Europejskiej może nie być zgodny z zasadą pomocniczości, konkluzje Komisji do Spraw Unii Europejskiej lub Komisji Spraw

Zagranicznych są kierowane pod obrady na posiedzeniu plenarnym Seimasu”) sprawa staje się przedmiotem obrad plenarnych tylko w przypadku uznania na niższym szczeblu, że dany projekt aktu ustawodawczego narusza zasadę pomocniczości; oraz

- w kolejnych 5 przypadkach sprawa jest poddawana pod obrady plenarne fakultatywnie (np. w hiszpańskich Korteżach Generalnych, gdzie „jeśli na posiedzeniu plenarnym jednej z izb zapadnie decyzja o przeprowadzeniu ostatecznego głosowania, uzasadniona opinia wspólnej komisji jest poddawana pod dyskusję i głosowanie na posiedzeniach plenarnych obu izb” oraz w belgijskiej Izbie Deputowanych, gdzie wyspecjalizowana komisja może spowodować zwołanie posiedzenia plenarnego, kiedy zostanie to uznane za konieczne.

W 5 parlamentach (izbach) (tzn. bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym, cypryjskiej Izbie Reprezentantów, włoskiej Izbie Deputowanych, łotewskiej Saeimie i duńskim Folketingu) decyzję w sprawie pomocniczości podejmują komisje spraw europejskich, choć w przypadku cypryjskiej Izby Reprezentantów zaprasza się również do udziału władzę wykonawczą i zainteresowane podmioty.

Pozostają zatem 3 parlamenty (izby) (tzn. włoski Senat Republiki, grecka Izba Deputowanych i portugalskie Zgromadzenie Republiki) posiadające „szczególne” procedury. Bliższe informacje o tych procedurach są zawarte w załączniku do niniejszego raportu.

Na pytanie o **udział parlamentów regionalnych** odpowiedziało 15 parlamentów (izb). W 4 z nich (austriacki Bundesrat, włoska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki i brytyjska Izba Lordów) opinii parlamentów regionalnych zasięgają parlamenty (izby) federalne: austriacki Bundesrat jest nawet zobowiązany do informowania wszystkich landtagów o projektach aktów ustawodawczych, natomiast włoska Izba Deputowanych i portugalskie Zgromadzenie Republiki czynią to tylko, kiedy jest to konieczne, zaś brytyjska Izba Lordów zamierza „kontaktować się z nimi nieformalnie” kiedy uzna to za właściwe.

W 4 innych parlamentach (izbach) (włoski Senat Republiki, hiszpańskie Kortezy Generalne i brytyjska Izba Gmin) bada się opinie przesyłane do nich przez parlamenty regionalne. W przypadku Korteżów Generalnych opinie te nie są wiążące, lecz jeśli ich wspólna komisja “zatwierdzi uzasadnioną opinię o tym samym projekcie aktu, do opinii Korteżów zostanie załączony wykaz opinii parlamentów regionalnych wraz z odpowiednimi odniesieniami w celu ułatwienia konsultacji w ich sprawie”. Brytyjska Izba Gmin stwierdza, że jej Komisja Kontroli Spraw Europejskich „powinna zobowiązać parlamenty regionalne do uzyskania projektów aktów ustawodawczych UE, zbadania ich i niezwłocznego zawiadomienia komisji o swoich ewentualnych zastrzeżeniach”.

W 3 przypadkach (belgijska Izba Deputowanych i Senat oraz niemiecki Bundesrat) parlamenty regionalne mogą aktywnie uczestniczyć w formułowaniu opinii, jeśli rozpatrywana sprawa wchodzi w zakres ich kompetencji. Pozostałe 4 parlamenty (izby) (niderlandzka Izba Druga, izby irlandzkiego Oireachtasu i fińska Eduskunta) informują o dość szczególnych procedurach, z którymi można się zapoznać w załączniku.

Spośród 35 parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi na pytanie o korzystanie z systemu **IPEX podczas koordynowanych przez COSAC kontroli pomocniczości**:

- 33 stwierdza, że korzystały z tego instrumentu we wspomnianych sytuacjach. Kilka z nich oświadcza nawet, że korzystały z niego poza ramami tych kontroli;
- 2 parlamenty (izby) (fińska Eduskunta i brytyjska Izba Lordów) wspominają, że nie korzystały z platformy IPEX zbyt szeroko. W istocie ta pierwsza stwierdza, że system IPEX „nie jest bezpośrednio przydatny w sprawach związanych z zasadą pomocniczości”, zaś ta ostatnia uważa, że „często jest to mniej pomocny instrument

niż moglibyśmy sobie życzyć”.

Spośród 26 parlamentów (izb) narodowych, które odpowiedziały na pytanie o przyszłe **korzystanie z systemu IPEX**, 25 uważa, że będzie on wykorzystywany w większym stopniu, choć zaledwie kilka uzasadnia swoją opinię. W grupie tych, które uzasadniają swoją opinię, polski Sejm spodziewa się korzystania z IPEX w większym stopniu „ze względu na przeprowadzane kontrole stosowania zasady pomocniczości”, litewski Seimas stwierdza, że „zważywszy na fakt, że wraz z wprowadzaniem w życie Traktatu z Lizbony wzrasta znaczenie wymiany informacji między parlamentami” a estoński Riigikogu jest zdania, że „częstość korzystania będzie zależeć od treści i języka, potrzeb oraz dostępności innych zasobów”. Tylko brytyjska Izba Gmin nie przewiduje żadnych zmian.

Poniższe zestawienie zawiera najczęściej wymieniane sugestie dotyczące **możliwych usprawnień systemu IPEX**, mających na celu wspieranie **wymiany** informacji w czasie rzeczywistym między parlamentami:

- należy spowodować, by system stał się bardziej **przyjazny dla użytkownika** (mając na uwadze np. jego małą prędkość, liczbę potrzebnych manipulacji itp.) (10 parlamentów (izby));
- należy stworzyć **forum nieoficjalnej wymiany informacji** (9 parlamentów (izb));
- należy prowadzić **solidną politykę językową** (9 parlamentów (izb)). W tym kontekście niderlandzka Izba Pierwsza mówi o pomocniczych tłumaczeniach na język angielski lub francuski, francuskie Zgromadzenie Narodowe i grecka Izba Deputowanych chcą, aby dokumenty były udostępniane w języku angielskim albo francuskim, portugalskie Zgromadzenie Republiki chciałoby otrzymywać streszczenie w języku angielskim albo francuskim, opisujące daną procedurę i ostateczny wynik kontroli wniosku UE, zaś brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów chcą, aby informacje były zamieszczane „w powszechnie zrozumiałym języku”;
- należy przewidzieć wydzieloną **sekcję poświęconą kwestiom pomocniczości** (6 parlamentów (izb));
- informacje należy **zamieszczać terminowo i prawidłowo** (5 parlamentów (izb));
- należy zamieszczać **streszczenia** dokumentów UE i reakcje parlamentów na te dokumenty (4 parlamenty (izby)).

Przeważająca większość parlamentów (izb) (30 spośród 31, które odpowiedziały na to pytanie) planuje wykorzystywanie **do przyszłej komunikacji z instytucjami UE** istniejących kanałów, jak ich przedstawiciele w Brukseli (np. brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów oraz portugalskie Zgromadzenie Republiki), tzw. inicjatywy Barroso (np. belgijska Izba Deputowanych i portugalskie Zgromadzenie Republiki), spotkań tematycznych z delegatami instytucji UE (np. parlament rumuński). Tylko fińska Eduskunta „nie uważa bezpośredniej interakcji z instytucjami UE za szczególnie pożądaną”, ponieważ „z reguły nakazuje ona rządowi prowadzenie negocjacji w imieniu Republiki Finlandii”.

Najczęściej wskazywane **usprawnienie komunikacji z instytucjami UE** (wymienianym przez 11 spośród 15 parlamentów (izb), które wskazały jakieś usprawnienia) dotyczy rozszerzonych (osobistych) kontaktów i reakcji ze strony instytucji UE i ich członków. Wśród tych parlamentów (izb) 4 (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, izby irlandzkiego Oireachtasu i francuskie Zgromadzenie Narodowe) sugerują wideokonferencje jako narzędzie doskonale nadające się do tego celu. Inne konkretniejsze sugestie to:

- rozszerzenie kontaktów z COREPER (grecka Izba Deputowanych);
- rozwijanie kontaktów politycznych z innymi parlamentami narodowymi (portugalskie Zgromadzenie Republiki);
- specjalny link poczty elektronicznej dla dokumentów z Trybunału Obrachunkowego UE (łotewska Saeima).

Spośród 35 parlamentów (izb), które ustosunkowały się do **kwestii podniesionej przez brytyjską Izbę Gmin odnośnie do możliwego ograniczenia nowych uprawnień nadanych parlamentom narodowym** na mocy Protokołu 1 oraz Protokołu 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zwanego dalej „Protokołem 2”) do Traktatu z Lizbony, nakreślonej w nocy przekazanej podczas madryckiego spotkania przewodniczących COSAC

- 18 parlamentów (izb) jest zdania, że definicja „specjalnej procedury ustawodawczej” a zatem „aktu prawnego” w art. 289⁹ TFUE **nie ogranicza ich nowych uprawnień**. Wśród nich austriacki Nationalrat i Bundesrat są zdania, że „zgodnie z opinią służby prawnej austriackiego ministerstwa spraw zagranicznych ewolucja art. 289 nie pozostawia luki prawnej”, belgijska Izba Deputowanych stwierdza, że „refleksja polityczna powinna przeważać nad czysto legislacyjnym podejściem”, cypryjska Izba Reprezentantów pisze, że „należy przyjąć szerszą interpretację definicji „aktu prawnego”, aby nie ograniczać nowych uprawnień nadanych parlamentom narodowym”, parlament rumuński nie podziela obaw wyrażanych przez delegację Komisji Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin, uważając, że „postanowienia traktatu w sprawie projektów aktów ustawodawczych podlegających pełnej kontroli pomocniczości (łącznie z możliwością wydawania uzasadnionej opinii) zgodnie z art. 2 Protokołu 1 i art. 3 Protokołu 2 są jasne”, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że „charakter prawny aktu będzie oceniany według jego treści i konsekwencji prawnych, a nie jego formy” a hiszpańskie Kortezy Generalne argumentują, że „tylko projekty aktów ustawodawczych mają być przedmiotem uzasadnionych opinii dotyczących zgodności z zasadą pomocniczości. Akty o charakterze nieustawodawczym, o których mowa w traktacie, nie mają zatem być przedmiotem wspomnianej procedury”;
- 11 parlamentów (izb) **nie wydało jeszcze ostatecznej opinii** w tej sprawie: niektóre nadal oczekują na dalsze informacje z własnych resortów (np. niderlandzka Izba Pierwsza, która skierowała sprawę do ministerstwa spraw zagranicznych) lub z instytucji UE (np. izby irlandzkiego Oireachtasu) lub też nie zajęły się jeszcze tą sprawą (np. szwedzki Riksdag) albo nie ustaliły dotychczas oficjalnego stanowiska (np. węgierskie Zgromadzenie Narodowe);
- 6 parlamentów (izb) (niderlandzka Izba Druga, fińska Eduskunta), stwierdzając, że „uprawnienia parlamentów narodowych w zakresie zapewniania zgodności z zasadą pomocniczości dotyczą tylko wniosków objętych „zwykłą procedurą ustawodawczą” przewidzianą w art. 289.1.”, łotewska Saeima, słowacka Rada Narodowa, brytyjska Izba Lordów i duński Folketing) **zgadzają się z punktem widzenia brytyjskiego rządu**.

Spośród 22 parlamentów (izb), które przesłały odpowiedzi, 16 nie zwracało się do **rządu o wydanie opinii w tej sprawie**, natomiast austriacki Nationalrat i Bundesrat, niderlandzka Izba Pierwsza, fińska Eduskunta, litewski Seimas i brytyjska Izba Lordów oświadczyły, że konsultowały się z rządem przed dojściem do własnych konkluzji.

1.2.3. Polityczna kontrola Europolu

⁹ Artykuł 289 TFUE:

“1. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294.

2. W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego stanowi specjalną procedurę ustawodawczą.

3. Akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej stanowią akty ustawodawcze.

4. W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.”

W 11 z 38 parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie dotyczące **odpowiedzialnych organów parlamentarnych** nie prowadzi się szczególnej politycznej kontroli Europolu (w belgijskim Senacie, francuskim Zgromadzeniu Narodowym i Senacie, włoskiej Izbie Deputowanych i słowackiej Radzie Narodowej), ponieważ w większości przypadków kontrola ta ma miejsce w ramach stałych procedur dotyczących kontroli wniosków UE.

W 23 parlamentach (izbach) komisja spraw europejskich uczestniczy w kontroli Europolu:

- w 13 z nich jest ona realizowana wspólnie z wyspecjalizowanymi komisjami (np. w węgierskim Zgromadzeniu Narodowym);
- w kolejnych 8 przypadkach nie tylko jedna lub kilka wyspecjalizowanych komisji, lecz również posiedzenie plenarne odgrywa pewną rolę. Jest tak w przypadku np. austriackiego Nationalratu i Bundesratu, gdzie właściwe do tego są odpowiednie komisje spraw wewnętrznych i posiedzenie plenarne oraz w portugalskim Zgromadzeniu Republiki, gdzie zadanie to wchodzi w zakres kompetencji Komisji do Spraw Konstytucyjnych, Praw, Wolności i Gwarancji oraz posiedzenia plenarnego;
- w 2 parlamentach (izbach) (czeski Senat i łotewska Saeima) jedynym podmiotem jest komisja spraw europejskich.

W 4 pozostałych parlamentach (izbach), tzn. belgijskiej Izbie Deputowanych, niderlandzkiej Izbie Drugiej, niemieckim Bundestagu i luksemburskiej Izbie Deputowanych komisja spraw europejskich nie uczestniczy w kontroli Europolu. W belgijskiej Izbie Deputowanych zadanie to wykonuje właściwa wyspecjalizowana komisja wraz z całą izbą, w niemieckim Bundestagu Komisja do Spraw Wewnętrznych i cała izba a w niderlandzkiej Izbie Drugiej tylko Stała Komisja Sprawiedliwości i Komisja do Spraw Europejskich.

Spośród 39 parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie o **stosowane procedury**, 19 oraz Parlament Europejski stwierdziły, że nie posiadają systematycznej procedury kontroli Europolu a 8 (np. belgijska Izba Deputowanych i bułgarskie Zgromadzenie Narodowe) poinformowały, że stosują narzędzia nadzoru parlamentarnego znajdujące się już w ich dyspozycji.

W 5 przypadkach (francuskie Zgromadzenie Narodowe, niemiecki Bundestag i Bundesrat oraz parlament rumuński) decyzje są podejmowane na posiedzeniu plenarnym z udziałem komisji spraw europejskich i/lub wyspecjalizowanych komisji.

W 4 kolejnych parlamentach (izbach) w procedurze tej uczestniczy tylko komisja spraw europejskich oraz jedna lub kilka wyspecjalizowanych komisji (jak Komisje do Spraw Bezpieczeństwa oraz do Spraw Konstytucyjnych i Prawnych w czeskiej Izbie Deputowanych, Komisja Sprawiedliwości w szwedzkim Riksdagu, Komisja Obrony, Spraw Wewnętrznych i Zapobiegania Korupcji w łotewskiej Saeimie oraz Komisje do Spraw Prawnych oraz Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony w litewskim Seimasie). Ponadto w łotewskiej Saeimie „raz do roku przedstawiciel Łotwy w Europolu jest zapraszany do udziału we wspólnym posiedzeniu Komisji Spraw Europejskich i Komisji Obrony, Spraw Wewnętrznych i Zapobiegania Korupcji, na którym przedstawiane jest sprawozdanie roczne Europolu”, zaś litewski Seimas jest uprawniony do zapraszania krajowych przedstawicieli w Europolu i odpowiedzialnych osób z organów wykonawczych, którym oni podlegają oraz do ich przesłuchania.

W 2 parlamentach (izbach) (czeski Senat i polski Sejm) wyłącznie komisja spraw europejskich odpowiada za polityczną kontrolę Europolu. Ponadto czeski Senat informuje, że „dyskusje z czeskimi oficerami łącznikowymi w Europolu na aktualne tematy związane z Europolem odbywają się nieregularnie przed Komisją do Spraw Europejskich”. Natomiast duński Folketing stwierdza, że „ze względu na wyłączenie Danii z WSiSW rząd przedstawia powyższe wnioski tylko do wiadomości Komisji Spraw Europejskich”.

Pytanie o **udział parlamentów regionalnych** dotyczy tylko 3 spośród 39 parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi, ponieważ albo parlamenty regionalne nie istnieją albo polityczna kontrola Europolu nie wchodzi w zakres ich kompetencji. W tym kontekście portugalskie Zgromadzenie Republiki i austriacki Bundesrat stwierdziły, że konsultują się z parlamentami regionalnymi, jeśli ich kompetencje obejmują daną sprawę. Niemiecki Bundesrat odpowiedział, że „Landtagi (parlamenty krajów związkowych) <są zaangażowane> w proces decyzyjny zgodnie z procedurami obowiązującymi w danym kraju związkowym”.

33 parlamenty (izby) narodowe, które odpowiedziały na pytanie dotyczące **możliwych szczególnych kryteriów dotyczących sprawowania politycznej kontroli na Europolu** jednomyślnie stwierdziły, że ich przepisy nie przewidują takich kryteriów.

1.2.4. Ocena działalności Eurojustu

W 14 z 39 parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie dotyczące **organów parlamentarnych odpowiedzialnych** za dokonywanie takiej oceny nie dokonuje się żadnej szczególnej oceny Eurojustu.

W 21 pozostałych parlamentach (izbach) w ocenie Eurojustu uczestniczy komisja spraw europejskich:

- w 11 z nich wspólnie z wyspecjalizowaną komisją;
- w 8 innych przypadkach dodatkowo uczestniczy w tym cała izba;
- w 2 parlamentach (izbach) (czeski Senat i łotewska Saeima) komisja spraw europejskich jest jedynym zaangażowanym podmiotem.

W 4 pozostałych parlamentach (izbach) narodowych (belgijska Izba Deputowanych, niderlandzka Izba Druga, niemiecki Bundestag i luksemburska Izba Deputowanych) komisja spraw europejskich nie uczestniczy w monitorowaniu Eurojustu. W Izbie Deputowanych zadanie to wykonuje właściwa wyspecjalizowana komisja wraz z całą izbą, w niemieckim Bundestagu Komisja do Spraw Prawnych i cała izba.

Spośród 39 parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie dotyczące **stosowanych procedur** 18 stwierdziło, że nie posiada systematycznej procedury oceny Eurojustu, natomiast 10, że stosuje stałe środki kontroli parlamentarnej, znajdujące się już w ich dyspozycji.

W 5 innych parlamentach (izbach) (francuskie Zgromadzenie Narodowe, niemiecki Bundestag i Bundesrat oraz parlament rumuński), decyzje są podejmowane na szczelnie plenarnym wspólnie z komisją spraw europejskich i/lub wyspecjalizowanymi komisjami.

W 4 innych parlamentach (izbach) procedura ta dotyczy tylko komisji spraw europejskich oraz jednej lub kilku wyspecjalizowanych komisji (jak Komisje do Spraw Bezpieczeństwa oraz do Spraw Konstytucyjnych i Prawnych w czeskiej Izbie Deputowanych, Komisja Sprawiedliwości w szwedzkim Riksdagu, Komisja Obrony, Spraw Wewnętrznych i Zapobiegania Korupcji w łotewskiej Saeimie i Komisja do Spraw Prawnych litewskiego Seimasu).

W czeskim Senacie za ocenę działalności Eurojustu odpowiada wyłącznie Komisja do Spraw Europejskich. Ponadto izba ta informuje, że już po raz trzeci odbywają się przed Komisją do Spraw Europejskich przesłuchania czeskiego członka Eurojustu. Duński Folketing stwierdził, że „ze względu na wyłączenie Danii z WSiSW rząd przedstawia powyższe wnioski tylko do wiadomości Komisji Spraw Europejskich”.

Pytanie o **udział parlamentów regionalnych** dotyczy tylko 2 z 39 parlamentów (izb), które udzieliły na nie odpowiedzi, ponieważ albo parlamenty regionalne nie istnieją albo ocena Eurojustu nie wchodzi w zakres ich kompetencji. Portugalskie Zgromadzenie Republiki i austriacki Bundesrat stwierdziły, że konsultują się z parlamentami regionalnymi, jeśli ich kompetencje obejmują daną sprawę. Niemiecki Bundesrat odpowiedział, że „Landtagi (parlamenty krajów związkowych) < są zaangażowane > w proces decyzyjny zgodnie z procedurami obowiązującymi w danym kraju związkowym”.

34 parlamenty (izby) narodowe, które odpowiedziały na pytanie dotyczące **możliwych szczególnych kryteriów dokonywania oceny Eurojustu** jednomyślnie stwierdziły, że ich przepisy nie przewidują szczególnych kryteriów oceny Eurojustu.

1.2.5. Udział w uproszczonej zmianie traktatów (klauzula pomostowa)

Większość parlamentów (izb) UE posiada przepisy określające zasady postępowania w związku z ich udziałem w „uproszczonych procedurach zmiany”. Jednak wiele z nich nie określiło jeszcze zasad swojego udziału w tych procedurach.

Część z tych, które posiadają stosowne przepisy stwierdza, że istnieje różnica między zmianami dokonywanymi na podstawie art. 48.6 TUE a dokonywanymi na podstawie art. 48.7 TUE. W pierwszym przypadku zmiana nie wchodzi w życie „do czasu jej zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi”, tzn. z punktu widzenia parlamentu procedura nie różni się od zwykłej zmiany traktatów. Procedura przewidziana w art. 48.7 z drugiej strony zwykle wymaga podjęcia przez parlament (izbę) własnej inicjatywy w przypadku, gdy sprzeciwia się podjęciu decyzji przez Radę Europejską.

Dlatego niektóre parlamenty (izby) (np. fińska Eduskunta i izby irlandzkiego Oireachtasu) stwierdziły, że nie mają szczególnych procedur dotyczących tylko zmian opartych na art. 48.7, natomiast sprawy oparte na art. 48.6 byłyby rozpatrywane w taki sam sposób, jak np. „zwykła zmiana” lub dowolna inna umowa międzynarodowa wymagająca ratyfikacji.

W kilku państwach członkowskich rząd nie jest upoważniony do zaakceptowania w Radzie decyzji dotyczącej „uproszczonej zmiany”, o ile nie uzyskano na to uprzedniej zgody parlamentu (np. austriacki Nationalrat i Bundesrat, duński Folketing, łotewska Saeima, słowacka Rada Narodowa, brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów).

W niektórych przypadkach, gdy wymagane jest uzyskanie uprzedniej zgody, nie stwierdza się potrzeby stosowania szczególnych procedur *ex post*, tzn. po podjęciu przez Radę decyzji o zastosowaniu procedury „uproszczonej zmiany”. Inne parlamenty (izby), zwłaszcza w przypadku, gdy mandat jest wiążący politycznie a nie prawnie (np. polski Senat, szwedzki Riksdag) również posiadają lub przewidują procedury umożliwiające podjęcie ostatecznej decyzji przez parlament (izbę) w przewidzianym w traktatach terminie sześciu miesięcy. Takie procedury są z reguły przewidziane lub wprowadzone w państwach członkowskich, w których rządy mogą działać w Radzie bez mandatu swojego parlamentu (np. izby irlandzkiego Oireachtasu, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa, hiszpańskie Kortezy Generalne).

Większość parlamentów dwuizbowych (np. belgijski, czeski, Irlandzki i brytyjski) wskazuje, że każda z izb z osobna ma prawo zawetować zmianę dokonywaną w drodze procedury uproszczonej. Natomiast we Francji i w Hiszpanii, o ile obie izby nie sprzeciwią się danej inicjatywie przyjmuje się, że parlament nie wyraża sprzeciwu. W niektórych parlamentach dwuizbowych (np. słoweńskim) rola izby wyższej ma charakter doradczy, co oznacza, że jeśli izby są odmiennego zdania, za obowiązującą przyjmuje się opinię izby niższej. Dlatego też w żadnym z tych przypadków parlamenty nie mają potrzeby ustanawiania zasad ustalania

wspólnego stanowiska. Jednak w parlamentach irlandzkim, niderlandzkim i hiszpańskim dwie izby mają wspólną komisję spraw europejskich, która wydaje to samo zalecenie obu izbom. Stanowi to w efekcie mechanizm przynajmniej sprzyjający ustalaniu wspólnego stanowiska, choć izby formalnie podejmują decyzje niezależnie od siebie. Tylko w przypadku rumuńskiego parlamentu – który również ma wspólną komisję spraw europejskich – z odpowiedzi wynika, że decyzja o zastosowaniu klauzuli pomostowej zapada na wspólnym posiedzeniu Izby Deputowanych i Senatu.

Niezależnie od tego, jakie przepisy obowiązują, uczestniczącymi w procedurze organami parlamentarnymi są zwykle komisja spraw europejskich i cała izba (lub obie izby). W wielu parlamentach (izbach) (np. fińska Eduskunta, francuskie Zgromadzenie Narodowe, parlament rumuński) zaangażowana jest również odpowiednia wyspecjalizowana komisja lub komisje, w zależności od charakteru proponowanej zmiany. (W szczególnym przypadku zmiany dokonywanej na podstawie art. 81 TUE wymienia się komisję odpowiedzialną za zagadnienia prawa cywilnego.) W niemal wszystkich przypadkach, w których udzielono odpowiedzi wyjaśniającej tę kwestię właśnie komisja spraw europejskich jest wiodącą komisją, przy czym jedynym wyjątkiem jest szwedzki Riksdag, w którym istnieje wyspecjalizowana komisja odpowiedzialna za sprawę, której zmiana dotyczy.

Zawiadomienie o decyzji w trybie art. 48.7 byłoby, jak wskazano powyżej, rozpatrywane przez jedną lub kilka komisji. W przypadku sprzeciwu wobec decyzji ze strony odpowiedzialnej komisji przedstawia ona parlamentowi (izbie) raport zalecający przyjęcie uchwały lub podobnej decyzji w tej sprawie, która ma zostać przekazana przewodniczącemu Rady Europejskiej. Z drugiej strony, jeśli komisja nie sprzeciwi się proponowanej zmianie, cała izba w większości przypadków nie podejmuje w tej sprawie żadnej decyzji.

Jednak w kilku parlamentach (izbach) nie tylko komisje mogą zgłaszać wnioski w sprawie decyzji na posiedzeniu plenarnym. W hiszpańskich Kortezach Generalnych może to uczynić jedna lub dwie grupy partyjne albo jedna piąta deputowanych jednej z dwóch izb. W estońskim Riigikogu grupy polityczne również mają to prawo. W brytyjskiej Izbie Gmin i Izbie Lordów nie ma obowiązku angażowania komisji, choć komisje mogą przed głosowaniem przedstawić deputowanym stosowny raport w celach informacyjnych. Natomiast minister rządu przedstawia odpowiedniej izbie wniosek o zaakceptowanie zamiaru poparcia przez rząd projektu decyzji Rady.

W kilku państwach członkowskich o strukturze federacyjnej (jak Austria i Belgia) zaleca się zaangażowanie parlamentów regionalnych przynajmniej w przypadku, gdy dana sprawa dotyczy kwestii, w których parlamenty regionalne są właściwe do podejmowania decyzji. W przypadku Belgii każdy regionalny parlament (zgromadzenie) – poza izbami parlamentu krajowego – ma prawo do zawetowania zmiany. W innych przypadkach (portugalskie Zgromadzenie Republiki) zasięga się opinii parlamentów (zgromadzeń) regionalnych lub też mają one prawo do przedstawiania swoich opinii, podczas gdy ostateczną decyzję podejmuje wyłączenie dany parlament narodowy.

1.2.6. Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie unieważnienia aktów prawnych na podstawie naruszenia zasady pomocniczości

Ponad połowa respondentów stwierdza, że procedury są w trakcie dyskusji, nie podjęto jeszcze w ich sprawie decyzji itd. W kilku przypadkach są w stanie wskazać, w oparciu o swoje zasady konstytucyjne lub projekty ustaw, czego można oczekiwać. Trudno jednak wyciągnąć z tych odpowiedzi ogólne wnioski dotyczące rodzaju procedur, które parlamenty (izby) będą stosować przy wszczynaniu postępowania w sprawie unieważnienia aktu prawnego.

We wszystkich poza dwoma przypadkami, w których wprowadzono stosowne procedury, decyzja o wszczęciu postępowania w sprawie unieważnienia aktu prawnego może zostać podjęta tylko przez sam parlament (izbę). Francuskie Zgromadzenie Narodowe oraz Senat wspominają, że francuska konstytucja przewiduje, jako alternatywę, że jeśli dana inicjatywa uzyskała poparcie co najmniej sześćdziesięciu deputowanych do Zgromadzenia Narodowego lub sześćdziesięciu senatorów, zostaje ona przedstawiona rządowi w imieniu danej izby. Drugim wyjątkiem jest luksemburska Izba Deputowanych, w której, w przypadku gdy w wyznaczonym terminie nie odbywa się posiedzenie plenarne, decyzja o przedstawieniu inicjatywy może zostać podjęta przez konferencję przewodniczących.

Decyzja o wszczęciu takiego postępowania jest podejmowana na podstawie inicjatywy i raportu komisji – czasem komisji odpowiedzialnej za daną kwestię (np. austriacki Nationalrat, luksemburska Izba Deputowanych, szwedzki Riksdag), lecz częściej przez komisję spraw europejskich (np. duński Folketing, izby irlandzkiego Oireachtasu, litewski Seimas, polski Senat, hiszpański Kongres Deputowanych i Senat). Podobnie jak w sytuacji stosowania klauzuli pomostowej, w niektórych przypadkach (np. czeska Izba Deputowanych i Senat, hiszpański Kongres Deputowanych i Senat), pewna liczba deputowanych może również przedstawić wniosek na posiedzeniu plenarnym, zaś w brytyjskiej Izbie Lordów pojedynczy deputowany może złożyć wniosek w sprawie podjęcia takiej decyzji przez izbę.

Kilka odpowiedzi stwierdza, że rząd ma możliwość – lub obowiązek – przedstawienia swojego zdania podczas debaty nad projektem decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie unieważnienia aktu prawnego. Przymuszczalnie w większości przypadków ogólne stanowisko rządu jest i tak nieformalnie znane, ponieważ uczestniczył on już w procesie decyzyjnym dotyczącym danego aktu ustawodawczego w Radzie.

W większości odpowiedzi (np. austriacki Nationalrat, czeska Izba Deputowanych i Senat, izby irlandzkiego Oireachtasu, polski Sejm i Senat) wskazuje się, że rząd nie może odrzucić wniosku o wszczęcie postępowania, jeśli wniosek jest wydany przez parlament (lub jedną z jego izb, jeśli mają one uprawnienia do odrębnego wystąpienia z takim wnioskiem). W innych przypadkach (np. niderlandzka Izba Pierwsza i Izba Druga, hiszpańskie Kortezy Generalne, szwedzki Riksdag) wniosek parlamentu jest politycznie wiążący dla rządu. Jednak ostatecznie parlamentowi nie przysługuje żadna inna “sankcja” poza wotum nieufności w przypadku odmowy wszczęcia postępowania przez rząd.

1.2.7. Wnioski sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej

Traktat z Lizbony stanowi, że parlamenty narodowe są zawiadamiane o wnioskach w sprawie przystąpienia do Unii. Choć niektórzy respondenci wskazują, że sprawa jest obecnie dyskutowana, wydaje się, że większość parlamentów (izb) nie uznała za konieczne wprowadzania większych zmian do swoich regulaminów w związku z tym przepisem. W praktyce odpowiednie informacje są przedstawiane wcześniej, często przez rządy w ramach ogólnego obowiązku informowania parlamentu o ważnych sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Tak więc nowy traktat nie wymusza *per se* zmiany procedur.

Zaangażowanymi organami są zwykle komisje spraw europejskich i całe izby. W wielu przypadkach (np. czeska Izba Deputowanych i Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, litewski Seimas) w procesie tym uczestniczy komisja spraw europejskich. Wspecjalizowane komisje mogą występować w roli doradczej. W kilku parlamentach (izbach) (np. belgijska Izba Deputowanych i Senat, szwedzki Riksdag) decyzja zapada na posiedzeniu plenarnym na podstawie sprawozdania komisji spraw zagranicznych, tzn. komisja spraw europejskich nie ma żadnej formalnej roli przy podejmowaniu przez parlament decyzji w sprawie zatwierdzenia traktatu akcesyjnego (lecz może śledzić przebieg negocjacji). Podobnie

w przypadku austriackiego Nationalratu i Bundesratu zwykle ich komisje spraw konstytucyjnych przedstawiają sprawozdania na posiedzeniu plenarnym.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe wskazuje, że francuska konstytucja została znowelizowana w 2008 roku, tak więc z zasady decyzja o ratyfikacji traktatu akcesyjnego powinna zapadać w drodze referendum. Jednak jeśli obie izby podejmą taką decyzję większością trzech piątych swoich członków, sprawa może zostać rozstrzygnięta większością kwalifikowaną w Kongresie z udziałem deputowanych do obu izb.

Zaangażowane komisje oraz całe izby często mają możliwość podejmowania uchwał w trakcie negocjacji lub wyrażania opinii w mniej formalny sposób podczas dyskusji z rządem. Te, które mogą „wydawać instrukcje” lub „udzielać mandatu” rządowi w sprawie sposobu postępowania w Radzie (np. fińska Eduskunta), mogą z reguły wydawać wiążące instrukcje również w przypadku negocjacji członkowskich – w drodze uchwały lub w innej formie – zaś w innym przypadkach (np. niderlandzka Izba Pierwsza i Izba Druga) rząd uwzględnia uchwały itp. według swojego uznania. W tych ostatnich przypadkach rządowi, który nie zwraca wystarczającej uwagi na opinie wyrażane przez parlament (izbę) może ostatecznie grozić wotum nieufności. Wynika to chyba z ogólnego podejścia do spraw europejskich w poszczególnych państwach członkowskich, poza tym, że w przypadku traktatów akcesyjnych ostateczny głos należy do parlamentów.

Traktaty akcesyjne stanowią, jak wskazano w niektórych odpowiedziach, zmianę prawa pierwotnego UE, a więc państwa członkowskie muszą je ratyfikować „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi”, co w tym przypadku oznacza, że nowy traktat musi zostać zatwierdzony przez poszczególne parlamenty. Następnie parlamenty (izby) postępują zgodnie ze swoimi standardowymi procedurami związanymi ze „zwykłą procedurą zmiany” traktatów.

1.2.8. Udział we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim

W żadnej z odpowiedzi nie wskazuje się, że parlament narodowy (lub jego izba) prowadził debatę lub analizował rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie rozwoju stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w ramach Traktatu z Lizbony („raport Broka”) na szczelnie plenarnym, lub że podjęta została uchwała w tej sprawie. Jednak kilka odpowiedzi wskazuje, że odpowiednia komisja spraw europejskich zajmowała się tym raportem. W jednym przypadku (czeska Izba Deputowanych) komisja spraw europejskich debatowała nad nim przy okazji wizyty Elamara Broka. Również Komisja do Spraw Europejskich łotewskiej Saeimy badała ten raport. Inni respondenci wspominają, że kwestie objęte raportem były omawiane w szerszym kontekście (niemiecki Bundestag, polski Senat), że został on przekazany członkom komisji spraw europejskich (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, izby irlandzkiego Oireachtasu, litewski Seimas, polski Sejm), lub że deputowani wiedzą o tym raporcie, zostali poinformowani o jego treści itp.

Jak wskazał niemiecki Bundestag, jedno lub kilka rozwiązań, o których mowa w raporcie – jak zapraszanie deputowanych do Parlamentu Europejskiego reprezentujących poszczególne kraje do udziału w posiedzeniach komisji spraw europejskich – weszło już do praktyki w niektórych parlamentach.

Podobnie żaden parlament (izba) nie prowadził konkretnej debaty nad wprowadzeniem w życie art. 9 Protokołu 1. Niektóre wspominają jednak, że kwestie związane ze skuteczną i regularną współpracą międzyparlamentarną (tzn. kwestie wymienione w art. 9) były dyskutowane przez odpowiednie komisje spraw europejskich (duński Folketing, francuskie Zgromadzenie Narodowe, niemiecki Bundestag), i/lub że dyskusja na te tematy rozpoczęła się

lub jest przewidywana. Parlament Europejski nawiązuje do „raportu Broka” i wspomina, że Konferencja Przewodniczących Grup Politycznych (w Parlamencie Europejskim) „zaprosiła przewodniczącego do przeprowadzenia rozmów sondażowych z przewodniczącymi parlamentów narodowych (...), w szczególności w ramach Konferencji Przewodniczących”. Również niektóre parlamenty narodowe (lub ich izby) (np. grecka Izba Deputowanych, izby irlandzkiego Oireachtasu, włoska Izba Deputowanych i Senat Republiki) nawiązują do Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w odniesieniu do dyskusji na temat wprowadzenia w życie art. 9 Protokołu 1 i wskazują, że wynik najbliższego spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (14-15 maja 2010 r.) może być szczególnie istotny dla tych obrad lub dla rozwoju współpracy międzyparlamentarnej. W jednej lub dwóch odpowiedziach nawiązano również do dyskusji prowadzonych w ramach COSAC.

1.3. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Choć rozdział 1 niniejszego raportu dotyczy nowych uprawnień parlamentów narodowych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Parlament Europejski również przekazał informacje na temat niektórych kwestii poruszonych w tym rozdziale.

Jeśli chodzi o zapewnienie zgodności projektów aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości, w Parlamencie Europejskim zgodność tę zapewniają komisje odpowiedzialne za konkretny pakiet legislacyjny wraz z Komisją Spraw Prawnych (JURI) zgodnie z nowym art. 38a regulaminu Parlamentu Europejskiego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Jeśli chodzi o polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, w Parlamencie Europejskim należą one do właściwości Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) oraz całej izby. Ponadto Parlament Europejski zapewnia dostępność informacji o rosnącej liczbie agend do spraw WSiSW (Europejska Agencja ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu (Easo) i Europejskie Kolegium Policyjne (Cepol)).

ROZDZIAŁ 2: PRZYSZŁA ROLA COSAC

COSAC, wspomniana po raz pierwszy w Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączonym do Traktatu z Amsterdamu, prowadzi owocną działalność od czasu jej utworzenia w 1989 roku jako regularnego miejsca spotkań komisji parlamentów narodowych wyspecjalizowanych w sprawach europejskich, z udziałem delegacji Parlamentu Europejskiego.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, nowy art. 10 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej wspomina o Konferencji parlamentarnych komisji spraw europejskich w następujący sposób:

“Konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Konferencja ta wspiera ponadto wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwagi przedłożone przez konferencję nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska.”

Ponadto w ciągu ostatnich kilku lat COSAC uzyskała ważne umiejętności w zakresie regularnego stosowania zasady pomocniczości dzięki kontrolom stosowania zasady pomocniczości przeprowadzanym regularnie w odniesieniu do konkretnych wniosków ustawodawczych Komisji. Wiedza ta niewątpliwie będzie nieoceniona dla zapewnienia płynnego funkcjonowania tzw. „mechanizmu wczesnego ostrzegania” ustanowionego w nowym Protokole 2.

Dlatego też wejście w życie Traktatu z Lizbony, który obejmuje wspomniany mechanizm, jak również nowe zadania i uprawnienia parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, mogą być okazją do zastanowienia się nad przyszłością COSAC.

Celem niniejszego drugiego rozdziału jest

- (a) ustalenie silnych i słabych punktów COSAC, ujętych w szersze ramy stosunków między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, jak również jej wpływu na bieżącą pracę komisji parlamentarnych,
- (b) zwrócenie uwagi na sugestie, które mogą być kierowane przez parlamenty narodowe i Parlament Europejski w celu usprawnienia porządku obrad, debat i ogólnych procedur COSAC oraz w stosunku do przepisów zawartych w art. 10 Protokołu 1.

2.1. OBECNE SILNE I SŁABE PUNKTY COSAC

2.1.1. Debata nad tematami porządku obrad COSAC przed spotkaniami COSAC

Większość (21) parlamentów (izb) nie przeprowadza debat w sprawie tematów porządku obrad COSAC ani na szczeblu plenarnym ani na szczeblu komisji spraw europejskich przed spotkaniami COSAC. Jednak 11 parlamentów (izb) dyskutuje nad tematami porządku obrad COSAC w komisjach spraw europejskich. Ma to przeważnie charakter doraźny. Żaden parlament (izba) nie stwierdza w swojej odpowiedzi, że ma utrwaloną tradycję debatowania nad punktami porządku obrad COSAC na szczeblu plenarnym.

Podjęcie debaty nad tematami porządku obrad COSAC zależy przeważnie od znaczenia tych tematów (np. grecka Izba Deputowanych). Ponadto kilka parlamentów (izb) zaprasza na te debaty członków wyspecjalizowanych komisji (np. brytyjska Izba Lordów). W szwedzkim Riksdagu projekt porządku obrad COSAC jest również przesyłany do wyspecjalizowanych komisji, którym umożliwia się skomentowanie tematów porządku obrad. Ponadto w niektórych przypadkach tematy porządku posiedzenia COSAC są uwzględniane przy wybieraniu członków delegacji COSAC (np. szwedzki Riksdag).

W przypadku państw bałtyckich i Polski ich parlamenty (izby) z reguły dyskutują między innymi nad porządkiem obrad COSAC przed spotkaniami COSAC. Polski Sejm wspomina również o podobnym spotkaniu z Grupą Wyszehradzką (Polska, Czechy, Węgry i Słowacja).

W polskim Senacie przed spotkaniem przewodniczących COSAC odbywa się spotkanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej z ambasadorem państwa, które ma sprawować kolejną prezydencję, w celu wysłuchania informacji o priorytetach prezydencji.

Jeśli chodzi o **procedury debaty** nad tematami porządku obrad COSAC, wydaje się, że większość parlamentów (izb) nie ma stałych procedur opracowywania tematów porządku obrad COSAC.

Z drugiej strony, w kontekście przygotowań delegacji COSAC najczęściej wymieniane są doraźne procedury (np. niemiecki Bundestag, portugalskie Zgromadzenie Republiki). Takie przygotowania powinny mieć formę spotkania delegacji przed posiedzeniem zwyczajnym COSAC (np. niderlandzka Izba Druga), wewnętrznego briefingu (parlament austriacki), materiału do wystąpień członków delegacji (francuski Senat). Ponadto w niderlandzkiej Izbie Pierwszej Stała Komisja ds. Organizacji Współpracy Europejskiej dyskutuje nad porządkiem obrad przed każdym spotkaniem COSAC i wydaje delegacji COSAC konkretne instrukcje w sprawie stanowisk, które należy zająć w sprawie punktów porządku obrad.

Organem parlamentarnym odpowiedzialnym za te przygotowania w większości przypadków jest sekretariat komisji spraw europejskich (np. węgierskie Zgromadzenie Narodowe). W przypadku parlamentu rumuńskiego przygotowania te prowadzi nie tylko sekretariat komisji spraw europejskich, lecz również Dyrekcja Prawa UE Izby Deputowanych i Dyrekcja Spraw Europejskich Senatu.

2.1.2. Debata nad wkładami i konkluzjami COSAC

Przeważająca większość parlamentów (izb) (34) wskazuje, że nie prowadzi debaty nad wkładami i konkluzjami COSAC po każdym spotkaniu COSAC.

Zaledwie kilka parlamentów (izb) informuje o przeprowadzaniu debaty po każdym spotkaniu COSAC. W portugalskim Zgromadzeniu Republiki po każdym spotkaniu COSAC (zarówno przewodniczących jak i plenarnym posiedzeniu COSAC) przewodniczący Komisji do Spraw Europejskich przedstawia sprawozdanie ze spotkania, które jest przedmiotem debaty z członkami komisji, wraz z wkładem i konkluzjami COSAC. W niderlandzkiej Izbie Pierwszej wkłady i konkluzje każdego spotkania COSAC są dyskutowane przez Stałą Komisję ds. Organizacji Współpracy Europejskiej i przewodniczący delegacji rutynowo informuje o wszelkich zmianach mogących interesować izbę.

Choć nie przeprowadza się regularnej debaty po każdym spotkaniu COSAC, w niewielkiej liczbie parlamentów (izb) taka debata jest organizowana indywidualnie. We francuskim Zgromadzeniu Narodowym członek delegacji COSAC (zwykle przewodniczący) informuje komisję spraw europejskich o spotkaniu COSAC, co może prowadzić do debaty. We włoskiej Izbie Deputowanych, jeśli komisja spraw europejskich uzna to za właściwe, również może

zostać przeprowadzona debata. W polskim Senacie i w słoweńskiej Radzie Narodowej takie debaty są organizowane sporadycznie.

Niemniej, większość parlamentów (izb) przekazuje sprawozdanie z posiedzenia COSAC lub dokumenty COSAC, łącznie z konkluzjami i opinią. W niektórych przypadkach dokumenty te są przedstawiane ustnie na posiedzeniu komisji spraw europejskich. Izby irlandzkiego Oireachtasu wspominają, że konkluzje i wkład z każdego posiedzenia zwyczajnego COSAC są zamieszczane w raporcie, który przedstawia się obu izbom. W słoweńskim Zgromadzeniu Narodowym raport jest również przesyłany członkom Komisji Polityki Zagranicznej, przewodniczącemu izby, natomiast w słoweńskiej Radzie Narodowej informacje są również przekazywane sekretarzowi generalnemu i innym zainteresowanym deputowanym. W węgierskim Zgromadzeniu Narodowym sprawozdania ze spotkań COSAC są przekazywane przewodniczącemu izby, kierownictwu parlamentu i przewodniczącemu Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Przewodniczący komisji od czasu do czasu informuje członków komisji o wynikach spotkań COSAC.

2.1.3. Wpływ tematów diskutowanych na spotkaniach COSAC oraz wkładów i konkluzji COSAC

Większość parlamentów (izb) (20) wskazuje na wpływ działalności COSAC na ich prace parlamentarne. Odpowiedzi pokazują, że taki wpływ na prace parlamentarne jest dość zróżnicowany. Na przykład niemiecki Bundesrat informuje, że po każdym spotkaniu COSAC biuro komisji spraw europejskich sporządza wewnętrzny report ze spotkania, który jest następnie przekazywany członkom komisji spraw europejskich. W raporcie kładzie się szczególny nacisk na wynikające z konkluzji lub wkładów stwierdzenia mające znaczenie dla Bundesratu. Bundesrat stwierdza również, że debata nad roczną strategią polityczną Komisji, która jest obecnie jest teraz przeprowadzana regularnie w jego komisji spraw europejskich z przedstawicielami Komisji, została wprowadzona w znacznej mierze ze względu na propagowaną przez COASC inicjatywę zwiększenia świadomości spraw związanych z Unią Europejską.

Niektóre parlamenty (izby) informują, że debaty na spotkaniach COSAC uważa się za przydatne źródło informacji i najlepszych praktyk w zakresie prac parlamentarnych. Często dokumenty COSAC są wykorzystywane jako materiał bazowy i jako przydatne źródło informacji do ich własnych dyskusji (np. francuskie Zgromadzenie Narodowe). Polski Senat wskazuje, że wymiana informacji i dobrych praktyk w ramach COSAC stanowi cenny wkład do dyskusji prowadzonych przez jego Komisję Spraw Unii Europejskiej. Senat wskazuje na szczególnie użyteczną debatę w parlamentach narodowych nad wprowadzaniem w życie Traktatu z Lizbony. W słoweńskiej Radzie Narodowej konkluzje i wkłady COSAC są również wykorzystywane jako materiał bazowy przy debacie na ten sam temat w tej izbie. Niderlandzka Izba Pierwsza wskazuje, że wiele istotnych punktów porządku obrad COSAC występuje również w porządku obrad tej izby. Ponadto Izba Pierwsza zwraca uwagę w swoich debatach na poglądy kolegów z innych parlamentów. Fińska Eduskunta natomiast wspomina, że w zasadzie prace COSAC stanowią uzupełnienie politycznego wkładu, na którym opiera się praca parlamentu. Litewski Seimas wspomina, że dokumenty przyjęte przez COSAC, a w szczególności decyzje w sprawach proceduralnych mają wpływ na prace komisji spraw europejskich. Ponadto niektóre parlamenty (izby) wskazują, że tematy diskutowane na posiedzeniach COSAC stanowią impuls do podjęcia niektórych kwestii. I tak w polskim Sejmie tematy diskutowane na posiedzeniach COSAC są czasem umieszczane w porządku obrad jego Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Portugalskie Zgromadzenie Republiki stwierdza, że tematy diskutowane na spotkaniach COSAC „są należycie uwzględniane w pracach parlamentu”.

Niektóre parlamenty (izby) podkreślają znaczenie kontroli stosowania zasady pomocniczości koordynowanych przez COSAC (np. parlament austriacki). Przykładowo słoweńskie

Zgromadzenie Narodowe wskazuje, że „skoordynowane kontrole stosowania zasady pomocniczości i sposoby zajmowania się sprawami europejskimi w innych parlamentach narodowych mają szczególne znaczenie”. Również szwedzki Riksdag wskazuje na szczególny wpływ kontroli stosowania zasady pomocniczości na odpowiednie wyspecjalizowane komisje. Brytyjska Izba Gmin wskazuje, że działalność COSAC miała wpływ „tylko o ile Komisja Kontroli Spraw Europejskich uczestniczyła w kontrolach stosowania zasady pomocniczości koordynowanych przez COSAC oraz dostosowywaniu praktyk wraz z tymi testami”.

Niektóre parlamenty (izby) nie dostrzegają jednak bezpośredniego wpływu, lecz uważają, że wiedza i najlepsze praktyki nabyte w ramach COSAC mają jednak pośredni wpływ (np. grecka Izba Deputowanych). Węgierskie Zgromadzenie Narodowe również wskazuje, że choć konkluzje przyjęte przez COSAC nie mają bezpośredniego wpływu na prace parlamentu, to dostarczają one deputowanym cennych informacji o sprawach europejskich. Natomiast słowacka Rada Narodowa stwierdza, że prace COSAC nie mają bezpośredniego wpływu na Radę Narodową, lecz od czasu do czasu wpływają na prace jej komisji spraw europejskich.

2.1.4. Szczególnie użyteczne aspekty spotkań COSAC

Wszystkie parlamenty (izby) (39) podkreśliły szereg przydatnych aspektów spotkań COSAC. Najczęściej przewijającym się **użytecznym aspektem** wymienianym przez znaną liczbę (18) parlamentów (izb) jest ustanowiona na spotkaniach COSAC możliwość **wymiany najlepszych praktyk i/lub informacji**. W tym kontekście węgierskie Zgromadzenie Narodowe zauważa, że spotkania COSAC stanowią niepowtarzalną okazję do międzyparlamentarnej wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w sprawach europejskich oraz kontroli działań rządów w tej dziedzinie. Portugalskie Zgromadzenie Republiki również podkreśla znaczenie wymiany najlepszych praktyk na konkretne tematy. Parlament rumuński przywiązuje wielkie znaczenie do wymiany najlepszych praktyk, łącznie z procedurami kontroli w parlamentach narodowych. Słowacka Rada Narodowa wskazuje, że dla niej wymiana informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim jest szczególnie użyteczna w obszarach nowych kompetencji i obowiązków nadanych parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony. Również brytyjska Izba Gmin uważa za szczególnie przydatną wymianę informacji i najlepszych praktyk między komisjami spraw europejskich parlamentów narodowych na tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. wprowadzanie w życie Traktatu z Lizbony).

Innym ważnym aspektem spotkań COSAC, wymienianym jako użyteczny przez znaczną liczbę (12) parlamentów (izb) są **skoordynowane przez COSAC kontrole stosowania zasady pomocniczości** (np. belgijska Izba Deputowanych). W tym kontekście niemiecki Bundesrat wskazuje, że „doświadczenia wyniesione z tych (kontroli) zostały bezpośrednio wykorzystane przy wdrażaniu systemu wczesnego ostrzegania w Bundesracie”. Francuskie Zgromadzenie Narodowe wyraża uznanie dla jakości prac wykonanych przez COSAC przy koordynowaniu kontroli stosowania zasady pomocniczości i wyraża poparcie dla kontynuowania tych skoordynowanych kontroli. Włoski Senat Republiki wskazuje, że kontrole te stanowiły zachętę do kontroli unijnych wniosków ustawodawczych. Natomiast niderlandzka Izba Pierwsza podkreśla, że kontrole te zwróciły uwagę na znaczenie tych aspektów uprawnień parlamentów w całej Unii. W związku z tym Izba Pierwsza wskazuje, że rolą COSAC powinno być stwarzanie warunków do łatwej wymiany informacji i koordynowania w razie potrzeby działań zbiorowych.

Szwedzki Riksdag również podkreśla, że trwający proces dyskusji w ramach COSAC nad stosowaniem zasady pomocniczości jest być może najlepszym przykładem wartości dodanej

dla parlamentów narodowych. Niderlandzka Izba Druga natomiast proponuje, by poświęcić więcej czasu na merytoryczne dyskusje na spotkaniach przewodniczących COSAC.

Stworzona na spotkaniach COSAC możliwość **wymiany poglądów z ministrami i członkami Komisji i Rady** jest również uważana przez niektóre parlamenty (izby) (10) za bardzo przydatną (np. grecka Izba Deputowanych, francuski Senat). Wśród nich brytyjska Izba Lordów podkreśla znaczenie możliwości kierowania zapytań do ministra prezydencji lub komisarza odpowiedzialnego za daną sprawę oraz przedstawiania im swoich poglądów.

Kolejnym często wspomnianym aspektem jest **okazja do spotkań z kolegami z innych parlamentów UE**. Włoska Izba Deputowanych jednoznacznie wskazuje, że zawsze postrzegała COSAC jako użyteczne forum sprzyjające nawiązywaniu lepszych kontaktów osobistych między członkami komisji spraw europejskich parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Niderlandzka Izba Pierwsza również twierdzi, że spotkania COSAC stanowią użyteczną okazję do spotkań z kolegami z innych parlamentów i do wymiany poglądów z nimi. W tym kontekście szwedzki Riksdag również podkreśla znaczenie posiadania możliwości spotkania się z kolegami partyjnymi w grupach politycznych w związku ze spotkaniami COSAC.

Debaty nad odpowiednimi tematami, nad nowymi mechanizmami wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony, programem prezydencji, półrocznymi raportami COSAC, głównymi dokumentami politycznymi instytucji UE, aktualną sytuacją w UE i w poszczególnych państwach członkowskich są również wymieniane jako użyteczne aspekty spotkań COSAC.

2.1.5. Mniej istotne aspekty spotkań COSAC

Wiele (14) parlamentów (izb) nie wymieniło żadnych mniej istotnych aspektów spotkań COSAC.

Parlamenty (izby), które je wymieniły wskazują na różnorodność tych aspektów. Aspektem, który został wspomniany kilka razy jest (bardzo) **ogólny charakter debat na tematy o charakterze nieustawodawczym lub szerokie tematy**. Zatem dla czeskiego Senatu bardzo ogólne debaty dotyczące zagadnień o charakterze nieustawodawczym nie mają bezpośredniego wpływu na prace legislacyjne izb parlamentu i tym samym są mniej istotne. Brytyjska Izba Lordów wskazuje, że nie uważa za zbyt przydatne mających ogólny charakter wystąpień ministrów prezydencji, które nie koncentrują się na konkretnym wniosku będącym aktualnie przedmiotem debaty. Francuskie Zgromadzenie Narodowe również kwestionuje potrzebę i znaczenie dalszego prowadzenia bardzo ogólnych debat, jak dotyczące priorytetów prezydencji, ponieważ rzadko zapewniają one możliwość głębokiej wymiany poglądów. W związku z tym Zgromadzenie Narodowe uważa, że bardziej właściwe było by skoncentrowanie się na mniejszej liczbie ważnych i szczegółowych tematów ze wskazaniem konkretnych wniosków ustawodawczych. Również łotewska Saeima i brytyjska Izba Gmin wspominają, że debaty na temat rocznej strategii politycznej oraz rocznego programu prac i inicjatyw legislacyjnych Komisji nie zawsze są użyteczne, ponieważ są one już badane w ramach właściwych komisji. Szwedzki Riksdag wskazuje, że dublowanie dyskusji odbywających się na innych forach lub na temat dokumentów i strategii, w sprawie których podjęto już decyzje zdaje się być z reguły mniej istotne. Z drugiej strony niderlandzka Izba Pierwsza zwraca uwagę, że znaczną część czasu poświęca się pytaniom i odpowiedziom po wystąpieniu zaproszonego prelegenta, kiedy deputowani odczytują z góry przygotowane oświadczenia, które nie zawsze dotyczą wystąpienia. Według Izby Pierwszej może powodować ograniczenie czasu potrzebnego na skuteczną wymianę opinii z zaproszonym prelegentem.

Dyskusje na temat raportów półrocznych COSAC, na temat konkluzji, wkładów i kontroli stosowania zasady pomocniczości są również postrzegane przez niektóre parlamenty (izby) jako mniej istotne aspekty spotkań COSAC. Tak więc hiszpańskie Kortezy Generalne stwierdzają, że mają poważne wątpliwości co do znaczenia debat COSAC nad raportami półrocznymi. Kortezy Generalne są zdania, że należy unikać sporządzania regularnych raportów, oraz że raporty powinny być sporządzane na konkretne tematy związane z COSAC. Również brytyjska Izba Gmin wskazuje, że debata nad raportami półrocznymi nie jest tak produktywna ani stymulująca, jak można by oczekiwać. Dlatego Izba Gmin sugeruje skoncentrowanie się na istotnych kwestiach wskazanych w raporcie półrocznym zamiast dopuszczać oświadczenia dotyczące dowolnych aspektów raportu.

Dyskusje na **tematy proceduralne lub techniczne** są często wymieniane przez kilka parlamentów (izb) jako mniej istotne dla nich. Portugalskie Zgromadzenie Republiki stwierdza, że COSAC nie powinna prowadzić debaty nad aspektami proceduralnymi i zamiast tego powinna skoncentrować się na kwestiach politycznych, podczas gdy parlament austriacki i polski Senat na ogół uważają aspekty proceduralne za mniej istotne.

2.2. PRZYSZŁA ROLA COSAC

2.2.1. Stałe punkty porządku obrad COSAC

Za ważne dla przyszłego planowania spotkań COSAC uznano uzyskanie opinii parlamentów (izb) o punktach, które powinny pojawiać się regularnie w porządku obrad COSAC. W swoich odpowiedziach niektóre parlamenty (izby) dzieliły się swoimi ogólnymi spostrzeżeniami. Na przykład według fińskiej Eduskunty nie powinno się utrzymywać żadnego punktu porządku obrad tylko dlatego, że zawsze się on pojawia oraz ostatecznie prezydencja COSAC, trojka prezydencji COSAC i spotkanie przewodniczących COSAC odpowiadają za istotność i aktualność każdego porządku obrad COSAC. Zdaniem szwedzkiego Riksdagu „do każdej prezydencji powinna należeć decyzja o punktach porządku obrad COSAC oraz materiale stanowiącym podstawę do dyskusji”.

Analiza odpowiedzi udzielonych przez parlamenty (izby) pokazuje znaczne zróżnicowanie podglądów na poszczególne stałe punkty porządku obrad COSAC.

Niniejsza tabela zawiera zestawienie statystyczne odpowiedzi w odniesieniu do poszczególnych kategorii analizowanych poniżej:

Odpowiedzi	Raport półroczny	Program prezydencji	Zasada pomocniczości	Opinia Konkluzje	RPS Komisji
TAK	33	30	31	37	29
NIE	5	7	8	1	9
Brak odp.	1	2	0	1	1

Raporty półroczne

Przeważająca większość parlamentów narodowych (izb) (33) i Parlament Europejski wyrażają poparcie dla debaty nad raportami półrocznymi COSAC jako stałym punktem porządku obrad COSAC. Raporty półroczne sporządzane przez Sekretariat COSAC i przedstawiane na każdym posiedzeniu zwyczajnym COSAC są zwykle uważane przez parlamenty (izby) za bardzo użyteczne przy porównywaniu różnych praktyk w parlamentach narodowych i udzielaniu informacji związanych z tematami porządku obrad COSAC (np.

grecka Izba Deputowanych, włoska Izba Deputowanych, litewski Seimas, brytyjska Izba Lordów).

Z drugiej strony parlamenty (izby) podkreślają, że raporty półroczne powinny być krótkie i skoncentrowane na konkretnych tematach – zwłaszcza te, które mają być przedmiotem dyskusji na spotkaniach COSAC (np. szwedzki Riksdag, niemiecki Bundestag). Niektóre parlamenty (izby) wskazują również, że raporty półroczne mają często zbyt szeroki zakres i lepiej było by koncentrować się na bardziej szczegółowych tematach, ponieważ nie ma potrzeby pisania rozdziału, który nie służy jednemu z powyższych celów (np. włoska Izba Deputowanych, parlament brytyjski).

Natomiast pięć parlamentów (izb) (belgijski Senat, duński Folketing, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, fińska Eduskunta i hiszpańskie Kortezy Generalne) jest zdania, że raporty półroczne nie powinny pozostawać stałymi punktami porządku obrad COSAC. Ich zdaniem raporty półroczne nie powinny być same przedmiotem dyskusji, lecz w niektórych przypadkach powinny lub mogłyby służyć za bazowy dokument dla innych punktów porządku obrad.

Program prezydencji

Ogromna większość parlamentów (izb) (30) wyraża swoje poparcie dla zachowania programu prezydencji jako stałego punktu porządku obrad COSAC. Na przykład włoska Izba Deputowanych uważa za użyteczne usłyszenie bezpośrednio od kolejnej prezydencji, jakie będą jej priorytety na następny sześciomiesięczny okres prezydencji, co również ułatwia wymianę poglądów. W tym kontekście brytyjska Izba Lordów sugeruje rozważenie, czy COSAC byłaby odpowiednim forum dla spotkań nowego przewodniczącego Rady Europejskiej z deputowanymi do parlamentów narodowych. Parlament Europejski popiera debatę nad programem prezydencji podczas spotkania przewodniczących COSAC, lecz uważa, że na posiedzeniach zwyczajnych COSAC bardziej użyteczne byłoby przedstawienie programu prezydencji przez przedstawicieli kraju mającego sprawować następną prezydencję.

Natomiast siedem parlamentów (izb) (np. francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, łotewska Saeima, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe) nie chciałoby regularnie dyskutować nad programem prezydencji na spotkaniach COSAC. W tej grupie szwedzki Riksdag przypomina, że zwyczajne posiedzenie COSAC wypada zwykle w połowie kadencji prezydencji i program prezydencji może być już dobrze znany uczestnikom COSAC. Natomiast Riksdag sugeruje wymianę poglądów po krótkiej prezentacji wyników dotychczasowego działania prezydencji, lecz nie prezentacji samego programu prezydencji.

Fińska Eduskunta wzywa COSAC do zwrócenia uwagi na skutki, jakie wynikają dla Rady z Traktatu z Lizbony, który zmniejsza znaczenie programów prezydencji.

Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości jako stały punkt porządku obrad COSAC znajduje poparcie wśród znacznej większości parlamentów narodowych (lub ich izb) (31) i w Parlamencie Europejskim. Na przykład według fińskiej Eduskunty, „ponieważ traktat powierza COSAC szczególną odpowiedzialność za stosowanie zasady pomocniczości, wydaje się logiczne, że pomocniczość powinna być stałym elementem porządku obrad COSAC, być może w ramach wymiany najlepszych praktyk”. Szwedzki Riksdag natomiast uważa, że „dyskusje nad stosowanie zasady pomocniczości byłyby użyteczne”.

Jednak mniejsza część (8) parlamentów (izb) uważa, że nie powinno tak być (np. izby irlandzkiego Oireachtasu, włoska Izba Deputowanych, hiszpańskie Kortezy Generalne). Na

przykład włoska Izba Deputowanych uważa, że „należy zaprzestać eksperymentów z pomocniczością”, ponieważ „traktat nie powierza już COSAC dotychczasowych uprawnień dotyczących pomocniczości”. W opinii Izby Deputowanych uprawnienie to posiadają teraz poszczególne izby parlamentów narodowych.

Z drugiej strony brytyjska Izba Lordów nie widzi powodu, by utrzymywać zasadę pomocniczości jako stały punkt porządku obrad każdego spotkania COSAC, ponieważ dotyczy ona jedynie niewielkiej części prac parlamentów narodowych związanych ze sprawami europejskimi. Jednak Izba Lordów sugeruje podnoszenie kwestii pomocniczości podczas aktualnych i ważnych debat na temat pomocniczości oraz w celu poszerzenia stałej debaty w kierunku zaproponowanym przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, jak również włączenie stałego punktu poświęconego porównywaniu przez parlamenty (izby) wyników sprawowanej przez nie kontroli politycznej, obejmującego między innymi kwestię pomocniczości. Ponadto Izba Lordów sugeruje organizowanie przez COSAC corocznej debaty na temat pomocniczości i doświadczeń parlamentów narodowych dotyczących uzasadnionych opinii. Proponuje to jako użyteczny środek wymiany najlepszych praktyk w czasie, kiedy system wprowadzony Traktatem z Lizbony jest jeszcze nowy.

Opinia i konkluzje COSAC

Jeśli chodzi o debaty dotyczące opinii i konkluzji COSAC, parlamenty narodowe (lub ich izby) (37) i Parlament Europejski niemal jednomyślnie popierają utrzymanie aktualnej praktyki prowadzenia regularnych debat nad opinią i konkluzjami na każdym zwyczajnym posiedzeniu COSAC. Dwie izby postanowiły podzielić się swoimi ogólnymi uwagami na ten temat. Włoska Izba Deputowanych nie sprzeciwia się temu pomysłowi, pod warunkiem, że opinia pozostanie niewiążąca dla uczestniczących parlamentów. Tymczasem brytyjska Izba Lordów, wskazawszy na „ich niewielki wpływ”, proponuje zwrócenie się do Komisji, rotacyjnej prezydencji lub obu tych organów o ustosunkowanie się do opinii COSAC.

Roczna strategia polityczna Komisji lub podobny dokument

Większość parlamentów narodowych (lub ich izb) (29) i Parlament Europejski opowiada się za organizowaniem w ramach COSAC regularnych debat na temat rocznej strategii politycznej Komisji lub podobnego dokumentu. Na przykład włoska Izba Deputowanych przywiązuje największą wagę do rozpoczęcia przez COSAC skutecznego analizowania rocznej strategii politycznej Komisji, która jest fundamentalnym dokumentem planowania legislacyjnego i politycznego Unii. Według Izby Deputowanych umożliwiłoby to COSAC „rozważenie najważniejszych kierunków polityki Unii na wczesnym etapie i w bardziej szczegółowy sposób” i sugeruje ona, że w pierwszym semestrze COSAC mogłaby rutynowo analizować tę strategię, aby umożliwić parlamentom (izbom) ustalenie priorytetowych założeń polityki i sektorów, na których COSAC i poszczególne parlamenty mogłyby skupić uwagę w początkowej fazie planowania.

Jednak mniejsza część parlamentów (izb) (9) nie popiera tego pomysłu (np. czeski Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, szwedzki Riksdag) głównie z powodu uwarunkowań czasowych i ogólnego charakteru tego dokumentu. I tak francuski Senat uważa, że spotkania COSAC zwykle nie odbywają się w czasie, którym umożliwiłaby COSAC wywieranie wpływu na roczną strategię polityczną Komisji oraz że „praktyka pokazuje, że ten dokument jest opracowywany zbyt ogólnie, aby umożliwić przeprowadzenie interesującej debaty prowadzącej do konkretnych wniosków”. Ponadto brytyjska Izba Lordów uważa, że debaty te nie były szczególnie efektywne w przeszłości i zamiast nich proponuje debaty COSAC na

temat dokumentu dotyczącego planu strategicznego, który jest przyjmowany na początku kadencji Komisji¹⁰.

2.2.2. Możliwość wprowadzenia dodatkowych stałych punktów porządku obrad COSAC

Jeśli chodzi o możliwość rozszerzenia listy stałych punktów porządku obrad COSAC, większość parlamentów (izb) popiera dodanie takich punktów, jak debaty nad rocznym programem prac i działań legislacyjnych Komisji¹¹ w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nad polityczną kontrolą Europolu i oceną działalności Eurojustu oraz nad wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony.

Tytułem ogólnej uwagi izby irlandzkiego Oireachtasu ostrzegają przed nadmiernie sztywnym charakterem porządku obrad COSAC, który nie pozostawiałby wiele miejsca na inicjatywy prezydencji lub reakcje na pojawiające się kwestie. W tym samym duchu niemiecki Bundestag stwierdza, że porządek obrad powinien być elastyczny, aby uwzględniał bieżące i aktualne zmiany, kwestie lub inicjatywy. Z drugiej strony szwedzki Riksdag wskazuje, że wszystkie punkty tego ustępu wchodzą w zakres działalności wyspecjalizowanych komisji i mogą być rozpatrywane na wspólnych posiedzeniach komisji.

Niniejsza tabela zawiera zestawienie statystyczne odpowiedzi w odniesieniu do poszczególnych kategorii analizowanych poniżej:

Odpowiedzi	Roczny program prac i działań legislacyjnych Komisji	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Europol i Eurojust	WPZiB i WPBiO	Inne
TAK	28	30	30	24	6
NIE	10	8	8	12	8
Brak odp.	1	1	1	2	25

Program prac i działań legislacyjnych Komisji

Większość parlamentów narodowych (lub ich izb) (28) i Parlament Europejski opowiada się za dodaniem programu prac i działań legislacyjnych Komisji do listy stałych punktów porządku obrad COSAC (np. duński Folketing, estoński Riigikogu, luksemburska Izba Deputowanych, hiszpańskie Kortezy Generalne). Jeśli chodzi o termin debaty, grecka Izba Deputowanych sugeruje przeprowadzenie tej debaty podczas lutowych spotkań przewodniczących COSAC.

Dziesięć parlamentów (izb) (np. niderlandzka Izba Druga, brytyjska Izba Gmin, niemiecki Bundestag) wolałoby nie rozszerzać listy stałych punktów porządku obrad COSAC o debatę nad programem prac i działań legislacyjnych Komisji. Podobnie jak w przypadku rocznej strategii politycznej Komisji, te parlamenty (izby) są zainteresowane głównie aspektami czasowymi tych debat i treścią programu. Na przykład francuski Senat wskazuje, że terminy spotkań COSAC wydają się nieodpowiednie dla tych debat, a ponadto sam program jest prezentowany jako enumeratywna lista tekstów, których treść jest wówczas znana tylko

¹⁰ Np. Polityczne wytyczne dla nowej Komisji autorstwa José Manuela Barroso z dnia 3 września 2009. Zob. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf.

¹¹ Podczas urzędowania Komisji Barroso II (2010-2014) tytuł programu rocznego został zmieniony na Program prac Komisji na rok 2010 „Czas na działanie” (COM (2010) 135 wersja ostateczna). Zob. http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2010_en.pdf

w ogólnym zarysie. Jako możliwe rozwiązanie, niderlandzka Izba Druga sugeruje ułatwienie wymiany informacji w ramach COSAC na temat priorytetów innych parlamentów dotyczących programu prac i działań legislacyjnych Komisji.

Uczestniczenie w mechanizmach oceny realizacji polityk Unii w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Jeśli chodzi o uczestniczenie w mechanizmach oceny realizacji polityk UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, znaczna większość parlamentów (izb) (30) (np. belgijska Izba Deputowanych i Senat, luksemburska Izba Deputowanych, słowacka Rada Narodowa) z zadowoleniem przyjmują dodanie tej pozycji jako stałego punktu porządku obrad COSAC.

Jednak niektóre parlamenty (izby) (8) nie uważają, by takie uzupełnienie było potrzebne. Na przykład francuski Senat uważa, że w przypadku każdego z tych tematów COSAC może odgrywać pewną rolę przy wspólnym ustalaniu najodpowiedniejszych procedur, lecz po ich uzgodnieniu należy jej pozostawić w gestii współpracujących ze sobą parlamentów narodowych. Niemniej, zdaniem Senatu, COSAC mogłaby organizować debaty dotyczące tych kwestii, choć niekoniecznie w regularny sposób.

Z drugiej strony brytyjska Izba Lordów i Parlament Europejski uważają, że takie regularne, tematyczne debaty lepiej sprawdzają się na istniejących forach. W opinii Izby Lordów decyzja o ewentualnym wyborze COSAC należy do Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, którzy będą chcieli uwzględnić inne fora, jak spotkania przewodniczących komisji sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Polityczna kontrola Europolu i ocena działalności Eurojustu

Dodanie kwestii politycznej kontroli Europolu i oceny działalności Eurojustu jako stałego punktu porządku obrad COSAC znajduje poparcie wśród znacznej większości parlamentów (izb) (30) (np. estoński Riigikogu, francuskie Zgromadzenie Narodowe, polski Sejm i Senat). W tej grupie niderlandzka Izba Pierwsza uważa, że COSAC powinna badać sposoby wprowadzenia w życie tego postanowienia Traktatu z Lizbony. Natomiast brytyjska Izba Lordów uważa, że takie debaty mogłyby się odbywać, lecz „należy jeszcze zastanowić się, jakie forum byłoby najodpowiedniejsze dla takiej kontroli.”

Pomysł organizowania regularnych debat nad Europolem i Eurojustem w ramach COSAC nie znajduje poparcia w ośmiu parlamentach narodowych (lub ich izbach) i Parlamencie Europejskim (np. niemiecki Bundestag, niderlandzka Izba Druga, hiszpańskie Kortezy Generalne, szwedzki Riksdag).

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w tym wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony

Ponad połowa parlamentów (izb) (24) uważa, że debata nad wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony powinna zostać dodana do listy stałych punktów porządku obrad COSAC (np. duński Folketing, izby irlandzkiego Oireachtasu, włoski Senat Republiki, węgierskie Zgromadzenie Narodowe).

Innego zdania jest grupa 12 parlamentów narodowych (izb) (np. austriacki parlament, czeski Senat, cypryjska Izba Reprezentantów) i Parlament Europejski. Na przykład zdaniem brytyjskiej Izby Lordów takie debaty mogłyby się odbywać w ramach COSAC, lecz COFACC¹² i regularne spotkania przewodniczących komisji obrony są utrwaloną praktyką

¹² Konferencja Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentów UE.

i „być może Konferencja Przewodniczących uważa jedno z nich za lepsze forum do tych debat niż COSAC.“ Natomiast Parlament Europejski informuje, że Komisja Spraw Zagranicznych (AFCO) „prowadzi obecnie debatę na ten temat z myślą o zwoływaniu regularnych wspólnych spotkań komisji w sprawach WPZiB oraz WPBiO”.

Inne punkty

Jeśli chodzi o inne stałe punkty porządku obrad COSAC, 25 parlamentów (izb) nie przedstawiło dalszych propozycji. Osiem parlamentów (izb) uważa, że nie należy włączać dodatkowych pozycji do listy stałych punktów porządku obrad COSAC.

Jednak sześć parlamentów (izb) jest zdania, że w ramach COSAC można by również regularnie debatować nad następującymi punktami:

- koordynowane przez COSAC kontrole stosowania zasady pomocniczości (czeska Izba Deputowanych),
- kwestie horyzontalne, jak przegląd budżetu UE (izby irlandzkiego Oireachtasu),
- „Inicjatywa obywatelska” (włoska Izba Deputowanych),
- tryb przyjmowania przepisów wykonawczych (włoska Izba Deputowanych),
- utworzenie Służby Zewnętrznej Unii Europejskiej (włoska Izba Deputowanych),
- wybrane wnioski ustawodawcze (francuskie Zgromadzenie Narodowe),
- stan procesu politycznej integracji UE i analiza przebiegu zmian traktatów (np. możliwość stopniowego eliminowania wyłączeń) (parlament rumuński),
- stan procesu wprowadzania w życie aktów unijnych na rynkach finansowych (parlament rumuński),
- ocena stabilności strefy euro i stan procesu wprowadzania jednolitej waluty w państwach członkowskich poza strefą euro (parlament rumuński),
- ocena funkcjonowania i skutki stosowania zasady wzajemnego uznawania (parlament rumuński),
- ocena istniejącej rozszerzonej współpracy i potrzeby nawiązania nowej (parlament rumuński).

2.2.3. Konieczność poświęcenia więcej czasu na debaty z instytucjami UE

Debaty z przedstawicielami Komisji i Rady są stałym elementem spotkań COSAC od wielu lat. Jednak z uwagi na nowe uprawnienia nadane parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony uznano, że należy ustalić, czy zdaniem parlamentów (izb) w nowych okolicznościach należy poświęcić więcej czasu na te debaty.

Komisja

Jeśli chodzi o czas przeznaczony na przyszłe debaty COSAC z Komisją, ponad połowa parlamentów (izb) (20) wskazała, że bardzo przydatny i uzasadniony byłby dodatkowy czas zarówno na prowadzenie szerokich debat na temat rocznej strategii politycznej Komisji oraz jej rocznego programu prac i działań legislacyjnych, jak również debat tematycznych np. dotyczących stosowania zasady pomocniczości (np. włoska Izba Deputowanych, izby irlandzkiego Oireachtasu, szwedzki Riksdag).

Z drugiej strony niektóre parlamenty narodowe (izby) (14) i Parlament Europejski są zdania, że dodatkowy czas na debaty z Komisją nie jest potrzebny, ponieważ już teraz przeznaczają się na nie dużo czasu (brytyjska Izba Gmin). Fińska Eduskunta natomiast ostrzega przed możliwymi nieporozumieniami co do charakteru tych debat COSAC, ponieważ „Wystąpienia komisarzy lub ministrów skierowane do uczestników COSAC i wysłuchiwanie przez nich

pytań to niekoniecznie to samo, co dialog między COSAC a instytucją UE.” Pozostałe pięć parlamentów (izb) uchyliło się od wyrażenia swoich poglądów z tej sprawie.

Rada

Analiza odpowiedzi dotyczących debat COSAC z Radą ujawnia nieco inny obraz jeśli chodzi o przydzielenie dodatkowego czasu. Ponad połowa parlamentów narodowych (izb) (20) i Parlament Europejski woli nie rozszerzać obecnego limitu czasu, natomiast 12 z nich preferuje dłuższe debaty niż odbywające się obecnie.

Szwedzki Riksdag uważa, że istotne mogą być sporadyczne debaty w Radą lub innymi instytucjami w sprawach związanych z kontrolą. Fińska Eduskunta jest zdania, że COSAC powinna uwzględnić wpływ Traktatu z Lizbony na Radę i sugeruje, że przewodniczący Rady Europejskiej mógłby być zapraszany na spotkania COSAC. W związku z tym mniejszą wagę można przywiązywać do wystąpień ministrów prezydencji. Brytyjska Izba Lordów sugeruje ponadto, że COSAC może być dobrym forum do wymiany poglądów z przewodniczącym Rady Europejskiej. Kilka parlamentów (izb) (7) uchyliło się od wyrażenia poglądów na ten temat.

Inne instytucje UE

Jeśli chodzi o debaty COSAC z innymi instytucjami UE, parlamenty (izby) przeważnie nie wysunęły żadnych propozycji. Niemniej jednak kilka z nich zaproponowało debaty na przykład z Europejskim Bankiem Centralnym (parlament rumuński) lub z przedstawicielami Europolu i Eurojustu (słoweńska Rada Narodowa).

2.2.4. Debata nad projektami aktów prawnych UE, w szczególności projektów aktów ustawodawczych UE

Na pytanie, czy parlamenty (izby) wołałyby prowadzenie przez COSAC debat nad konkretnymi projektami aktów prawnych UE, a zwłaszcza projektami aktów ustawodawczych UE znajdującymi się w programie Unii, przeważająca większość wyraziła swoje poparcie dla tego rodzaju debat. Kilka spośród tych parlamentów (izb) warunkuje swoje poparcie w następujący sposób:

- projekty aktów ustawodawczych powinny mieć istotne znaczenie polityczne, mają być rozpatrywane zarówno w Parlamencie Europejskim jak i w Radzie, a debata ma prowadzić do wyrażenia stanowiska COSAC w jej ostatecznej opinii (francuski Senat);
- tematy mają być aktualne i rzeczywiście interesujące dla (większości) uczestników (np. belgijski Senat, słoweńska Rada Narodowa, fińska Eduskunta);
- liczba projektów aktów prawnych, które mają być przedmiotem debaty powinna być rozsądna i projekty aktów prawnych nie powinny być uzgadniane przed debatą w COSAC (brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów);
- debaty powinny być związane z kontrolami stosowania zasady pomocniczości (belgijska Izba Deputowanych, litewski Seimas);
- debata powinna odbywać się w ośmiotygodniowym okresie przeznaczonym na dokonanie oceny zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości lub jeśli akt ustawodawczy został ostatecznie przyjęty przez instytucje UE niezależnie od uzasadnionych opinii parlamentów narodowych (słowacka Rada Narodowa);
- terminy debat w ramach COSAC powinny umożliwiać dokonanie merytorycznej oceny (niemiecki Bundestag);
- debaty takie nie powinny stać się stałym punktem porządku obrad COSAC (izby irlandzkiego Oireachtasu);

Kilka parlamentów (izb) nie popiera pomysłu debatowania w ramach COSAC nad konkretnymi projektami aktów unijnych (np. niderlandzka Izba Druga i Izba Pierwsza, czeska Izba Deputowanych, estoński Riigikogu, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe, szwedzki Riksdag). Na przykład niderlandzka Izba Pierwsza sugeruje, że „COSAC mogłaby wnieść wartość dodaną poprzez zachęcanie parlamentów do wymiany dokumentów, które mogłyby być istotne dla partnerów za pośrednictwem IPEX lub narodowych przedstawicieli w Brukseli” oraz podkreśla, że Parlament Europejski powinien mieć teraz pierwszeństwo w organizowaniu merytorycznych dyskusji na temat wielu projektów aktów (ustawodawczych) na poziomie europejskim. Również niderlandzka Izba Druga uważa, że takie debaty powinny odbywać się w parlamentach narodowych, natomiast COSAC „powinna pomagać w tworzeniu dla parlamentów narodowych warunków do przyjęcia odpowiedzialności za te sprawy”. Zdaniem szwedzkiego Riksdagu zadanie organizowania debat *na temat konkretnych* projektów aktów ustawodawczych wchodzi w zakres kompetencji wyspecjalizowanych komisji i dlatego COSAC nie jest właściwym forum dla tego rodzaju debat.

Grecka Izba Deputowanych i hiszpańskie Kortezy Generalne w zasadzie nie popierają debatowania nad projektami unijnych aktów ustawodawczych w ramach COSAC. Jednak w drodze wyjątku przyznają, że mogą być pewne projekty dotyczące kwestii spornych, na które opinia publiczna w wielu państwach członkowskich jest szczególnie wyczulona (hiszpańskie Kortezy Generalne). Grecka Izba Deputowanych sugeruje, że w przypadku, gdy w odczuciu danego parlamentu pewna ważna kwestia powinna zostać podniesiona w ramach współpracy międzyparlamentarnej, lepiej byłoby zaproponować włączenie jej do porządku obrad COSAC niż organizować specjalną konferencję. Jednak parlament grecki dodaje, że ten aspekt współpracy międzyparlamentarnej jest „w mniejszym lub większym stopniu uwzględniony w spotkaniach organizowanych przez komisje Parlamentu Europejskiego lub współorganizowanych przez Parlament Europejski i prezydencję.

Parlament Europejski nie popiera debatowania w ramach COSAC nad konkretnymi projektami aktów ustawodawczych, ponieważ akty te są już przedmiotem dogłębnych debat w ramach jego komisji i na posiedzeniach plenarnych.

Wybieranie projektów unijnych aktów prawnych do debaty w ramach COSAC

Jeśli chodzi o wybieranie projektów unijnych aktów prawnych do debaty w ramach COSAC, niektóre parlamenty (izby) sugerują, że takiego wyboru powinna dokonywać prezydencja COSAC na podstawie propozycji przedłożonych przez parlamenty narodowe lub delegacje COSAC i/lub po przeprowadzeniu dyskusji z trójką prezydencji COSAC (np. parlament austriacki, włoska Izba Deputowanych, luksemburska Izba Deputowanych, brytyjska Izba Gmin). Inne parlamenty (izby) sugerują, że ostateczny wybór powinien być dokonywany przez trójkę prezydencji (np. belgijski Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, polski Senat), na spotkaniu przewodniczących COSAC (np. czeski Senat, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat), lub alternatywnie na posiedzeniu zwyczajnym COSAC (np. bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, włoski Senat Republiki). Ponadto parlamenty (izby) proponują stosowanie procedury ustanowionej podczas pilotażowych kontroli stosowania zasady pomocniczości (np. niemiecki Bundestag i Bundesrat, łotewska Saeima, portugalskie Zgromadzenie Republiki, brytyjska Izba Lordów) lub procedury wynikającej z art. 7.1, 7.2 i 7.3 regulaminu COSAC (duński Folketing). Ponadto łotewska Saeima stwierdza, że parlamenty narodowe mogłyby proponować, które projekty mają być poddane przeglądowi w ramach COSAC po przedstawieniu rocznego program prac i działań legislacyjnych Komisji na spotkaniu COSAC.

Na przykład włoska Izba Deputowanych uważa, że wszystkie parlamenty powinny uczestniczyć w procesie selekcji. W związku z tym Izba Deputowanych sugeruje, aby

prezydencja zaprosiła wszystkie parlamenty (izby) do przedstawienia listy propozycji, z której prezydencja wybrałaby dziesięć najczęściej wymienianych projektów aktów ustawodawczych w celu wprowadzenia ich do porządku posiedzenia przewodniczących COSAC, spośród których przewodniczący dokonaliby dalszej selekcji projektów, na temat których mogłaby zająć stanowisko.

Jeśli chodzi o liczbę projektów unijnych aktów prawnych badanych w ramach COSAC, niemiecki Bundestag podkreśla, że projekty powinny być rozpatrywane selektywnie i nie na każdym spotkaniu COSAC; portugalskie Zgromadzenie Republiki uważa za istotne pozostawienie prezydencji (i trojce prezydencji) pewnej elastyczności w podejmowaniu decyzji, jeśli dany projekt zostanie uznany za zasługujący na włączenie go do porządku obrad; natomiast włoski Senat Republiki sugeruje, że na każdym posiedzeniu zwyczajnym COSAC można by przeprowadzać dyskusję nad dwoma projektami unijnych aktów ustawodawczych, co oznacza cztery projekty rocznie.

Raport półroczny COSAC jako podstawa debaty

Innym aspektem dyskusji nad sposobem organizowania debat COSAC nad projektami unijnych aktów prawnych jest podstawa takiej debaty. Parlamenty (izby) zostały zapytane, czy ich zdaniem właściwą podstawą takiej debaty byłby odpowiedni rozdział raportu półrocznego COSAC, zawierający analizę opinii poszczególnych delegacji. Odpowiedzi wskazują na brak wyraźnej większości za taką podstawą lub przeciw niej. Na przykład belgijski Senat jest zdania, że podstawą debaty mógłby być rozdział lub inny pisemny dokument konsultacyjny. Niemiecki Bundesrat uważa, że byłby to dobry pomysł, ponieważ przygotowywanie debat w oparciu o raport półroczny sprawdziło się dotychczas jako użyteczne rozwiązanie. Natomiast litewski Seimas popiera to rozwiązanie pod warunkiem osiągnięcia określonego progu dotyczącego kontroli stosowania zasady pomocniczości. Również brytyjska Izba Lordów uważa za ważne ustalenie opinii wszystkich izb przed spotkaniami w celu zapewnienia bardziej świadomego udziału w debacie, stwierdzając jednak, że efekt ten można by łatwiej osiągnąć poprzez nieformalną wymianę informacji między przedstawicielami parlamentów narodowych w Brukseli niż za pomocą kwestionariusza. Duński Folketing wskazuje, że Sekretariat COSAC mógłby być proszony o sporządzenie odpowiedniego dokumentu wprowadzającego dany wniosek ustawodawczy.

Udział członka Komisji, sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego lub przewodniczących właściwych komisji parlamentarnych

W odpowiedzi na pytanie dotyczące udziału członka Komisji, sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego lub przewodniczących właściwych komisji parlamentarnych w ewentualnej debacie nad projektami unijnych aktów prawnych podczas spotkań COSAC przeważająca większość parlamentów (izb) odpowiedziała twierdząco. Jednak niektóre parlamenty (izby) dodają, że wspomniany skład warto byłoby uzupełnić o właściwego ministra obecnej prezydencji (np. belgijski Senat i brytyjska Izba Lordów).

Udział deputowanych do parlamentów narodowych zajmujących się daną tematyką

Niemal połowa parlamentów narodowych (lub ich izb) popiera udział w ewentualnych debatach COSAC deputowanych do parlamentu, którzy zajmują się daną tematyką w swoich parlamentach (izbach) (np. parlament austriacki, belgijska Izba Deputowanych, niemiecki Bundesrat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, polski Sejm i Senat). Niektóre odpowiedzi wskazują, że zależy to od okoliczności. Na przykład parlament rumuński odpowiada, że popiera takie debaty organizowane indywidualnie, zaś brytyjska Izba Gmin popiera je, o ile dany deputowany jest członkiem komisji spraw europejskich. Kilka parlamentów (izb) podkreśla, że decyzja należy do poszczególnych parlamentów (np. czeski Senat, fińska

Eduskunta, francuski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, litewski Seimas). Tylko kilka parlamentów (izb) nie popiera udziału deputowanych zajmujących się określoną tematyką (np. izby irlandzkiego Oireachtasu, włoska Izba Deputowanych i Senat Republiki). Natomiast łotewska Saeima podkreśla, że ich udział powinien zależeć od tematyki i nie powinien być obowiązkowy.

Elementy consensusu jako część wkładu COSAC

Przeważająca większość respondentów opowiada się za wykorzystywaniem elementów consensusu osiągniętego podczas debat COSAC nad projektami unijnych aktów prawnych, stanowiącymi część opinii COSAC (np. bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, cypryjska Izba Reprezentantów, niemiecki Bundestag, włoska Izba Deputowanych, polski Sejm i Senat). Duński Folketing zauważa, że proces ten już ma miejsce. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że rozwiązanie to stanowiłoby jasny sygnał dla instytucji UE i dla obywateli. Natomiast brytyjska Izba Lordów sugeruje, że przy przesyłaniu wkładu COSAC do instytucji UE należy prosić je o odpowiedź.

Z drugiej strony niektóre parlamenty (izby) nie popierają pomysłu wykorzystywania elementów consensusu osiągniętego podczas dyskusji jako części wkładu COSAC (np. czeski Senat, izby irlandzkiego Oireachtasu, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa). Natomiast niemiecki Bundesrat uważa, że pomysł ten wymaga starannej analizy i szczegółowego omówienia, mając na względzie fakt, że wkłady COSAC nie mogą być wiążące dla parlamentów narodowych.

Lista projektów unijnych aktów prawnych, które mogą być przedmiotem debaty w ramach COSAC

Ogromna większość parlamentów (izb) nie zgłosiła wniosków w sprawie projektów unijnych aktów prawnych pod debatę w ramach COSAC. Głównym powodem tej decyzji wspominanym przez parlamenty (izby) w ich odpowiedziach jest fakt, że program prac Komisji na 2010 rok nie został jeszcze opublikowany w czasie opracowywania odpowiedzi (np. czeski Senat, duński Folketing, portugalskie Zgromadzenie Republiki, słowacka Rada Narodowa). Parlament austriacki zauważa, że takie wnioski mogą być rozpatrywane dopiero na następnym posiedzeniu zwyczajnym COSAC. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe sugeruje, że listy te powinny koncentrować się na projektach aktów ustawodawczych umieszczonych w porządku obrad aktualnej prezydencji. Natomiast niemiecki Bundestag podkreśla, że przed przedłożeniem tej listy należy podjąć decyzję, czy w ogóle należy to czynić.

Niemniej, niektóre parlamenty (izby) przedłożyły propozycje do ewentualnej debaty w ramach COSAC, obejmujące następujące projekty:

- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej; wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Bruksela I) (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej; wnioski dotyczące rozporządzeń w sprawie politycznej kontroli Europolu i oceny działalności Eurojustu (włoski Senat Republiki);
- wniosek dotyczący dyrektywy o prawach konsumentów; finansowy pakiet regulacyjny; ewentualnie polityka opłat za emisję węgłodorów i polityka energetyczna (francuskie Zgromadzenie Narodowe);

- umowa SWIFT; wniosek dotyczący dyrektywy o prawa konsumentów; ochrona gleby (francuski Senat);
- wnioski dotyczące programu sztokholmskiego (luksemburska Izba Deputowanych);
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony; zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia agencji do spraw zarządzania operacyjnego wielkoskalowymi systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (parlament rumuński);
- program Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa; strategia UE 2020; przegląd budżetu, przyszłość funduszy spójności, wspólna polityka rybołówstwa, wspólna polityka rolna (brytyjska Izba Lordów).

2.2.5. Kontrole stosowania zasady pomocniczości koordynowane przez COSAC

Decyzja o przeprowadzeniu koordynowanych przez COSAC pilotażowych kontroli stosowania zasady pomocniczości została podjęta na XXXII spotkaniu COSAC w Hadze w październiku 2004 roku w celu dokonania oceny możliwego funkcjonowania w praktyce mechanizmu wczesnego ostrzegania związanego z zasadą pomocniczości, przewidzianego w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (oraz później w Traktacie z Lizbony). W następnych pięciu latach, do końca 2009 roku **COSAC przeprowadziła osiem takich kontroli stosowania zasady pomocniczości.**

Parlamenty (izby) na ogół wyraziły zadowolenie z kontroli stosowania zasady pomocniczości przeprowadzonych wspólnie w ramach COSAC oraz z ich wpływu na rozwój procedur parlamentarnych. Jednak **nie ma jasnego consensusu w sprawie dalszego koordynowania przez COSAC kontroli stosowania zasady pomocniczości.**

Dziewiętnaście parlamentów (izb) wyraża **poparcie dla kontynuowania** kontroli. 26 listopada 2009 r. ośmiu przewodniczących komisji spraw europejskich parlamentów (izb) siedmiu państwa członkowskich¹³ skierowało do ówczesnej szwedzkiej prezydencji COSAC list, w którym podkreśliły one, że kontrole pilotażowe „przyczyniły się do zwiększenia świadomości parlamentów narodowych i umożliwiły COSAC pełnienie roli skutecznej platformy wzajemnej koordynacji”; ponadto w efekcie prace parlamentarne stały się bardziej przejrzyste. Dlatego też, aby „nie utracić tego osiągnięcia”, sygnatariusze listu zwrócili się do COSAC o “wykorzystanie doświadczeń ubiegłych lat” i “rozważenie przekształcenia rocznych ćwiczeń pilotażowych w stałą praktykę skoordynowanej wymiany poglądów parlamentów narodowych badających szczególnie istotne wnioski ustawodawcze UE.” Ich zdaniem właśnie w ten sposób należy wykorzystywać COSAC jako skuteczny środek koordynacji kontroli stosowania zasady pomocniczości przeprowadzanych przez parlamenty narodowe.

Nic dziwnego więc, że inne parlamenty (izby) w swoich odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu również podzielają pogląd, że kontrole te były „skutecznym instrumentem w fazie testowej” (parlament austriacki), „bardzo cenne w przygotowaniach do wprowadzenia w życie Traktatu z Lizbony” (brytyjska Izba Lordów) lub „częściowo użyteczne, zwłaszcza do ustalenia, na ile wszystkie parlamenty są przygotowane do przeprowadzania kontroli stosowania zasady pomocniczości” (włoska Izba Deputowanych). Według duńskiego Folketingu „ważne jest, aby kontrole stosowania zasady pomocniczości były kontynuowane

¹³ Czeska Izba Deputowanych, czeski Senat, niderlandzka Izba Druga, francuski Senat, niemiecki Bundestag, polski Senat, słowacka Rada Narodowa i słoweńskie Zgromadzenie Narodowe.

przez COSAC”, ponieważ „kontrola te zwiększają świadomość deputowanych dotyczącą ich odpowiedzialności za monitorowanie stosowania zasady pomocniczości oraz kształtują europejskie podejście do tych kwestii”. Folketing podkreśla, że COSAC daje deputowanym możliwość przedyskutowania wszelkich problemów z przedstawicielami Komisji i Parlamentu Europejskiego. Ponadto zdaniem portugalskiego Zgromadzenia Republiki koordynowane przez COSAC kontrole stosowania zasady pomocniczości są obecnie jedynym mechanizmem umożliwiającym wybranie dwóch priorytetowych projektów rocznie dla wszystkich 27 parlamentów narodowych oraz jedyną okazją, kiedy wszystkie parlamenty narodowe pracują nad tym samym projektem. Ponadto Zgromadzenie Republiki uważa raporty oceniające sporządzane przez Sekretariat COSAC za bardzo użyteczne przy wymianie najlepszych praktyk oraz w doskonaleniu procedur kontroli.

Większość orędowników pomysłu kontynuowania koordynowanych przez COSAC kontroli stosowania zasady pomocniczości, łącznie z sygnatariuszami listu z 26 listopada 2009 r. proponuje **stosowanie procedury ustanowionej podczas kontroli pilotażowych**, w tym procedury wyboru wniosków, zgodnie z którą w odpowiedzi na wezwanie ze strony COSAC, parlamenty narodowe przedstawiałyby swoje propozycje ustalone na podstawie rocznego programu prac i działań legislacyjnych Komisji.

Belgijski Senat proponuje również roczną strategię polityczną Komisji i sugestie parlamentów narodowych jako możliwe źródło wyboru. Proponuje, aby w oparciu o sugestie parlamentów narodowych Sekretariat COSAC sporządzał listę priorytetów, z której parlamenty narodowe wspólnie wyszukiwałyby konkretne projekty aktów ustawodawczych celem poddania ich kontroli w ramach COSAC w danym roku. Jeśli chodzi o wyniki takiego wyboru, parlamenty (izby) sugerują, aby pierwszeństwo miały te projekty aktów ustawodawczych, z którymi potencjalnie wiążą się problemy w zapewnieniu zgodności z zasadą pomocniczości (belgijski Senat), które są uważane za mające szczególne znaczenie dla większości parlamentów (niderlandzka Izba Pierwsza) lub „szczególnie istotne wnioski ustawodawcze UE” (list z 26 listopada 2009 r.).

Jeśli chodzi o **liczbę kontroli stosowania zasady pomocniczości**, parlamenty (izby) proponują przeprowadzanie jednej kontroli w semestrze (duński Folketing), co najmniej dwa razy do roku (łotewska Saeima), ograniczają je do 2-3 projektów (niderlandzka Izba Pierwsza), lub łącznie do czterech rocznie (włoski Senat Republiki). Według duńskiego Folketingu w przypadku dodatkowych kontroli wnioskowanych przez parlamenty można rozważyć możliwość wprowadzenia procedury przewidującej, że ¼ parlamentów mogłaby wnioskować o przeprowadzenie kontroli zgodności konkretnego projektu z zasadą pomocniczości. Ponadto Folketing proponuje włączenie projektu do porządku obrad COSAC w celu poddania go pod dyskusję, jeśli jedna trzecia parlamentów narodowych uzna projekt europejskiego aktu ustawodawczego za niezgodny z zasadą pomocniczości i Komisja postanowi podtrzymać wniosek.

Odnośnie do **koordynacji i celów tych kontroli**, niderlandzka Izba Pierwsza jest zdania, że pierwszorzędnym celem COSAC powinno być zapewnienie łatwego dostępu do informacji o wszystkich kontrolach stosowania zasady pomocniczości. Dla Izby Pierwszej ważne jest wypracowanie systemu, w którym wszystkie kontrole stosowania zasady pomocniczości przeprowadzane przez wszystkie parlamenty będą całkowicie przejrzyste dzięki korzystaniu z bazy IPEX. Dodatkową korzyścią wynikającą z tych kontroli byłoby zachowanie w spotkaniach COSAC odpowiednich proporcji aspektów proceduralnych i merytorycznych.

Według niemieckiego Bundestagu prace COSAC i jej sekretariatu powinny koncentrować się na ustalaniu projektów aktów prawnych i koordynowaniu stanowisk parlamentów narodowych (również nieformalnie) na wczesnym etapie w ośmiotygodniowym terminie. W tym celu Bundestag proponuje dalszy rozwój i wykorzystanie istniejącej infrastruktury

COSAC (sekretariat w Brukseli, witryna internetowa, współpraca między parlamentami narodowymi). Również niemiecki Bundesrat podkreśla dodatkową wartość wspólnych kontroli przy uzyskiwaniu większego stopnia koordynacji stanowisk parlamentów narodowych i sugeruje, że „jeden lub kilka parlamentów pełniących rolę sprawozdawców” mogłoby pokusić się o jak najwcześniejsze wydanie swoich opinii o zgodności z zasadą pomocniczości. Opinie te zostałyby następnie uwzględnione w pracach innych parlamentów (izb) przeprowadzających swoje kontrole. Takie opinie zdaniem Bundesratu miałyby większy wpływ, gdyby kontrole te opierały się na tych samych lub podobnych kryteriach, zwłaszcza „gdyby nie było możliwości osiągnięcia kworum”. Brytyjska Izba Lordów konkluduje, że “jeśli kontrole stosowania zasady pomocniczości będą kontynuowane oraz jeśli przedmioty kontroli zostaną wybrane starannie, procedura ta może stworzyć najlepszą okazję do zrealizowania procedury żółtej lub pomarańczowej kartki w wyznaczonym terminie.” Duński Folketing proponuje wreszcie przeprowadzenie przeglądu tych rozwiązań po dwóch lub trzech latach.

Jeśli chodzi o **raporty na temat wyników** kontroli stosowania zasady pomocniczości sporządzane przez Sekretariat COSAC, portugalskie Zgromadzenie Republiki uważa je za bardzo użyteczne dla wymiany najlepszych praktyk oraz usprawnienia procedur kontroli. Jednak zdaniem niemieckiego Bundestagu na obecnym etapie, kiedy obowiązuje już Traktat z Lizbony, „kwestionariusze, raporty itp. nie wydają się już potrzebne”. Zamiast obecnej praktyki sporządzania raportu oceniającego po każdej kontroli stosowania zasady pomocniczości, polski Senat proponuje raporty półroczne COSAC jako „użyteczny instrument w tym zakresie.”

Jednak zdaniem szesnastu parlamentów narodowych (izb) i Parlamentu Europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony **nie ma potrzeby dalszego koordynowania przez COSAC wspólnych kontroli stosowania zasady pomocniczości**. Na przykład włoska Izba Deputowanych wyraziła jasne stanowisko, że „należy zaprzestać eksperymentów z pomocniczością”, ponieważ „traktat nie powierza już COSAC dotychczasowych uprawnień dotyczących pomocniczości”. W opinii Izby Deputowanych uprawnienie to posiadają teraz poszczególne izby parlamentów narodowych. Również fińska Eduskunta uważa, że obecnie wszystkie parlamenty narodowe mają niezależnie przeprowadzać kontrole stosowania zasady pomocniczości w odniesieniu do wszystkich projektów aktów ustawodawczych objętych odpowiednimi protokołami załączonymi do traktatu, a koordynowanie zaledwie kilku z nich przez COSAC w niczym nie pomaga.

Zdaniem niektórych parlamentów (izb) zamiast koordynowania kontroli stosowania zasady pomocniczości COSAC powinna przeprowadzać debaty na temat stosowania zasady pomocniczości (np. parlament austriacki). W tej grupie hiszpańskie Kortezy Generalne uważają za bardziej przydatne pełnienie przez COSAC roli forum wymiany informacji i najlepszych praktyk dotyczących kontroli stosowania zasady pomocniczości, które odąd staną się codziennym elementem prac każdego parlamentu narodowego. Ponadto, według litewskiego Seimasu, stosowanie zasady pomocniczości powinno pozostać w porządku obrad COSAC w celu zapewnienia właściwego wykonywania nowych uprawnień nadanych parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony.

Jednak w tym kontekście niektóre parlamenty (izby) dostrzegają większe potencjalne zadania dla COSAC i jej sekretariatu. Zdaniem izb irlandzkiego Oireachtasu COSAC powinna nadal zapraszać parlamenty narodowe do analizy rocznego programu prac i działań legislacyjnych Komisji w celu ustalenia przewidywanych projektów aktów ustawodawczych, które uważają one za potencjalnie kontrowersyjne z punktu widzenia pomocniczości. Izby Oireachtasu sugerują, że lista ta powinna być sporządzana przez Sekretariat COSAC. Jednak COSAC nie powinna już koordynować kontroli stosowania zasady pomocniczości, lecz analiza wyniesionych doświadczeń mogłaby stanowić część dyskusji nad jej raportem półrocznym.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe sugeruje, że w przypadkach, gdy uzasadnione opinie przekraczają pewną liczbę (np. 5) Sekretariat COSAC mógłby sporządzić raport o tych opiniach i zachęcić inne parlamenty do niezwłocznego włączenia się w sprawę.

Z drugiej strony słoweńska Rada Narodowa przewiduje dla COSAC nieco zawężone zadania, stwierdzając, że „mogłaby ona jedynie dyskutować na temat sytuacji w państwach członkowskich w zakresie kontroli stosowania zasady pomocniczości lub być może „raportami IPEX’ na ten temat”.

Jest jeszcze trzecia grupa parlamentów (izb), które nie wyraziły jasnego stanowiska w kwestii dalszego przeprowadzania koordynowanych przez COSAC kontroli stosowania zasady pomocniczości lub też udzieliły odpowiedzi warunkowej. Na przykład węgierskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że „jeśli COSAC będzie utrzymywać koordynację, powinna ona koncentrować się na kwestiach technicznych i proceduralnych, jak terminy, progi itp.” Szwedzki Riksdag jest zdania, że „ponieważ COSAC uzyskała bogate i cenne doświadczenie oraz wypracowała mechanizm porównawczy, powinna kontynuować wykonywanie tego zadania, jeśli potrzebne jest dalsze doświadczenie.” Według Riksdagu „nadal nie powinno być żadnych elementów ograniczających lub wymuszających współpracę”, natomiast „rolą COSAC powinno pozostać prowadzenie dyskusji na temat stosowania zasady pomocniczości.” Grecka Izba Deputowanych jest zdania, że „ponieważ niektóre parlamenty nie badają wszystkich projektów aktów ustawodawczych pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości, lecz przystępują do dokonania wyboru, warto byłoby wprowadzić wspólną procedurę selekcji, która byłaby powiązana z dyskusją nad programem prac i działań legislacyjnych Komisji.” Natomiast brytyjska Izba Gmin twierdzi, że „nie jest to priorytetem dla Izby Gmin; Komisja Kontroli Spraw Europejskich przeprowadza już kontrole zgodności z zasadą pomocniczości wszystkich dokumentów przedstawianych przez rząd Zjednoczonego Królestwa na mocy Instrukcji nr 143.¹⁴”

2.2.6. COSAC i grupy polityczne

Spotkania i dyskusje w ramach grup politycznych są stałym elementem działań poprzedzających posiedzenia zwyczajne COSAC od 2005 roku. W związku z opracowywaniem niniejszego raportu parlamenty (izby) zostały zapytane, czy ich zdaniem potrzeba więcej czasu na obrady w ramach grup politycznych podczas posiedzeń zwyczajnych COSAC oraz czy takie obrady powinny być organizowane podczas spotkań przewodniczących COSAC.

Analiza odpowiedzi dotyczących dłuższych spotkań grup politycznych ujawniła rozbieżne poglądy parlamentów (izb). Znaczna większość respondentów nie opowiada się za tym, by poświęcić więcej czasu na obrady w grupach politycznych podczas posiedzeń zwyczajnych COSAC (26) ani za organizowaniem spotkań grup politycznych w czasie spotkań przewodniczących COSAC (29). Według belgijskiej Izby Deputowanych COSAC nie jest konferencją polityczną, lecz instrumentem mającym usprawnić koordynację spraw europejskich między parlamentami; w konsekwencji „spotkania z grupami politycznymi w ramach COSAC są niespójne z jej funkcjami”. Natomiast włoska Izba Deputowanych nie uważa za właściwe organizowanie spotkań grup politycznych podczas spotkań przewodniczących COSAC. Izba Deputowanych wysuwa dwa ważne argumenty: po pierwsze nie wszystkie grupy polityczne są reprezentowane w delegacjach wszystkich parlamentów i po drugie w wielu parlamentach przewodniczący uczestniczą w spotkaniach COSAC jako przedstawiciele swojej komisji a nie jako członkowie konkretnej grupy politycznej czy

¹⁴ Zob. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm>

rodziny politycznej. Ponadto grecka Izba Deputowanych zauważa, że nie zawsze istnieje jasne polityczne powiązanie między parlamentami narodowymi a grupami politycznymi Parlamentu Europejskiego. Dlatego też grecka Izba Deputowanych kwestionuje potrzebę organizowania takich spotkań.

Jednak niektóre parlamenty (izby) wyraziły swoje jednoznaczne poparcie dla działalności grup politycznych podczas spotkań COSAC. Na przykład włoski Senat Republiki uważa je za bezsprzecznie konstruktywne dla działalności COSAC, zaś zdaniem belgijskiego Senatu są one ważne dla przygotowywania posiedzeń zwyczajnych COSAC i dodaje on, że spotkania grup politycznych powinny trwać tak długo, jak jest to konieczne. Senat idzie jeszcze dalej i sugeruje organizowanie spotkań innych grup przed posiedzeniami zwyczajnymi COSAC lub podczas nich (np. Zieloni, kobiety itp.). Natomiast włoska Izba Deputowanych sugeruje organizowanie spotkań grup politycznych poza czasem przeznaczonym na spotkanie COSAC – jeśli to możliwe, poprzedniego dnia. Fińska Eduskunta jest zdania, że każda grupa polityczna może sama decydować o zamiarze spotkania w swoim gronie i organizatorzy powinni przewidzieć odpowiednie „okienko” czasowe i pomieszczenia na takie spotkania, które zostałyby wykorzystane według uznania grup politycznych.

Ponadto niewielka grupa parlamentów narodowych (izb) i Parlament Europejski popierają pomysł, by poświęcić więcej czasu na dyskusje w gronie europejskich rodzin politycznych podczas posiedzeń zwyczajnych COSAC (6). Szwedzki Riksdag i brytyjska Izba Gmin są chyba najbardziej entuzjastycznymi zwolennikami tego pomysłu. Szwedzki Riksdag proponuje, by poświęcić więcej czasu na dyskusje w grupach politycznych, „ponieważ te transgraniczne spotkania partyjne są szczególnie przydatne” i przypomina, że pomysł ten znalazł poparcie Komisji do Spraw Unii Europejskiej szwedzkiego Riksdagu i był przez nią przedstawiany przy wcześniejszych okazjach. Natomiast brytyjska Izba Gmin uważa, że spotkaniom grup politycznych powinna przewodniczyć delegacja miejscowego parlamentu reprezentująca dane ugrupowanie polityczne, przy czym dłuższe spotkanie umożliwiłoby „włączenie do porządku obrad opinii europejskiej grupy parlamentarnej.” Litewski Seimas proponuje również ponowne rozważenie terminu spotkań grup politycznych podczas posiedzeń zwyczajnych COSAC. Ponadto litewski Seimas, brytyjska Izba Gmin i Parlament Europejski uważają, że organizowanie spotkań grup politycznych podczas spotkań przewodniczących COSAC za przydatną inicjatywę.

2.2.7. Usprawnienia dotyczące istniejących zasobów COSAC

Analiza odpowiedzi na pytanie o możliwe usprawnienia istniejących zasobów COSAC, zwłaszcza Sekretariatu COSAC, wskazuje, że ogromna większość parlamentów narodowych (izb) (29) i Parlament Europejski wyrażają zadowolenie z obecnego stanu rzeczy (np. czeska Izba Deputowanych, niemiecki Bundesrat, francuskie Zgromadzenie Narodowe, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa) lub nie mają szczególnych uwag na ten temat (np. grecka Izba Deputowanych, fińska Eduskunta, polski Senat). Na przykład niderlandzka Izba Pierwsza jest zadowolona z wysokiego poziomu obsługi zapewnianej przez Sekretariat, litewski Seimas uważa, że obecna praktyka jest właściwa i nie widać obecnie potrzeby dokonywania zmian, duński Folketing jest zdania, że Sekretariat jest bardzo cenną jednostką, która przyczyniła się do znacznej poprawy jakości przygotowań do spotkań COSAC, natomiast włoska Izba Deputowanych uważa, że przy istniejących zasobach Sekretariat COSAC dobrze wypełniał swoje funkcje, zwłaszcza w ostatnich latach, między innymi dzięki wkładowi obecnego stałego członka.

Konkretne propozycje zgłoszone przez parlamenty (izby), dotyczące usprawnienia istniejących zasobów COSAC dotyczą współpracy COSAC z Konferencją Przewodniczących Parlamentów UE, raportów półrocznych COSAC, jej witryny internetowej, przygotowywania porządku obrad COSAC i personelu Sekretariatu.

Jeśli chodzi o **współpracę COSAC z Konferencją Przewodniczących Parlamentów UE**, niderlandzka Izba Druga sugeruje, że warto byłoby podjąć debatę na temat tej współpracy. Zob. również ust. 8c dotyczący organizacji konferencji międzyparlamentarnych.

Jeśli chodzi o **raporty półroczne COSAC i noty informacyjne**, duński Folketing wskazuje, że raporty półroczne są bardzo cennymi źródłami informacji – nie tylko dla delegacji COSAC, lecz również dla naukowców i innych osób interesujących się zaangażowaniem parlamentów narodowych w sprawy europejskie. Ponadto Folketing proponuje, by zwrócić się do Sekretariatu o sporządzenie not informacyjnych dotyczących konkretnych punktów porządku obrad COSAC. W tym kontekście portugalskie Zgromadzenie Republiki zwraca uwagę na pozytywną zmianę, jaka nastąpiła w ostatnich latach, jeśli chodzi o raporty półroczne i noty informacyjne dotyczące niektórych ważnych kwestii będących przedmiotem debaty na spotkaniach COSAC. Zgromadzenie Republiki wzywa do zachowania praktyki regularnego zasięgania opinii parlamentów narodowych na temat przyszłych tematów, które uznają one za warte dyskusji w ramach COSAC i analizy w raportach półrocznych, jak również utrwalonej w ostatnich dwóch-trzech latach praktyki przekazywania parlamentom narodowym opracowanych w uporządkowany sposób kwestionariuszy.

Odnosnie do **przygotowania spotkań COSAC**, zwłaszcza wcześniejszej publikacji projektów porządku obrad, niderlandzka Izba Pierwsza sugeruje, że „być może Sekretariat mógłby zaoferować prezydentom dodatkową pomoc, aby zapewnić regularne otrzymywanie porządków posiedzeń COSAC z dużym wyprzedzeniem”. Izba Pierwsza podkreśla, że aby umożliwić delegacjom COSAC uczestniczenie w bardziej merytorycznych debatach, należy zapewnić możliwość swobodnego omówienia porządku obrad w ramach odpowiednich komisji parlamentarnych w trakcie przygotowań do spotkań COSAC. Ponadto duński Folketing proponuje dalsze włączenie Sekretariatu w planowanie i przygotowywanie spotkań COSAC.

Belgijska Izba Deputowanych, duński Folketing, portugalskie Zgromadzenie Republiki i Parlament Europejski proponują rozbudowanie **witryny internetowej COSAC**, która stała się niezwykle ważnym źródłem informacji i należy teraz spowodować, by była bardziej przyjazna dla użytkownika i nastawiona na efektywne rezultaty prac COSAC.

Jeśli chodzi do **Sekretariat COSAC**, a zwłaszcza jego stan osobowy, cztery parlamenty (izby) wolałyby zachować istniejący stan i utrzymywać go na minimalnym poziomie. Tak więc niderlandzka Izba Druga jest zdania, że Sekretariat powinien pozostać w ograniczonym składzie. Brytyjska Izba Gmin przypomina, że COSAC musi mieć na uwadze obecne ograniczenia budżetowe w wielu parlamentach przy żądaniu dodatkowych zasobów. Jednocześnie hiszpańskie Kortezy Generalne uważają, że jeśli przyszłość COSAC pozostaje niejasna, jej stałe zasoby należy ograniczać do minimum. Również szwedzki Riksdag jest zdania, że „na razie nie postuluje się zaangażowania nowych zasobów ze względu na fakt, że należy dążyć do ograniczenia spotkań.”

Irlandzkie izby Oireachtasu wskazują na praktykę zapewniania członka personelu przez kraj sprawujący prezydencję i ich zdaniem należy kontynuować tę praktykę i zachęcać do jej stosowania. Natomiast brytyjska Izba Lordów uważa, że „zważywszy na fakt, że osoba zatrudniona jako stały członek Sekretariatu COSAC pracuje już od pewnego czasu, należałoby może obecnie dokonać oceny roli, którą wypełnia w celu ustalenia wartości jej wkładu”.

Są jednak opinie, że istniejąca infrastruktura COSAC, tzn. Sekretariat, witryna internetowa i współpraca między parlamentami narodowymi powinna być nadal rozwijana i wykorzystywana (niemiecki Bundestag), łącznie z propozycjami dodania kolejnych pięciu

stanowisk finansowanych w ten sam sposób jak obecne stanowisko, lecz z siedzibą w delegującym parlamencie narodowym (parlament rumuński).

2.2.8. Skład Konferencji

Z uwagi na art. 10 Protokołu 1, który stanowi, że konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii między innymi „wspiera wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami” oraz może „organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy”, uznano za istotne zwrócenie się do parlamentów (izb) o opinie dotyczące potrzeby zmiany obecnego składu COSAC.

W swoich odpowiedziach na to pytanie przeważająca większość parlamentów narodowych (izb) (35) i Parlament Europejski nie widzą powodu, by zmieniać obecny skład COSAC. Wskazuje się następujące uzasadnienia:

- „Ponieważ art. 10 dotyczy komisji spraw europejskich, nie wiemy w jaki sposób można by zmienić skład Konferencji, można jednak dokonać pewnych drobnych, doraźnych zmian składu delegacji w celu lepszego dostosowania ich do potrzeb w zakresie kwalifikacji uczestników” (grecka Izba Deputowanych);
- „Skład COSAC nie został ustalony protokołem amsterdamskim w sprawie roli parlamentów narodowych. Zatem fakt, że Protokół 1 Traktatu z Lizbony nie wspomina o składzie nie uzasadnia sam przez się żadnych zmian składu COSAC. Obecny skład sześciu członków z każdego państwa członkowskiego jest właściwy i utrwalony w ust. 4.1 regulaminu” (duński Folketing);
- „Zmiany składu COSAC należy rozpatrywać wyłącznie po przeprowadzeniu szczegółowych dyskusji” (niemiecki Bundesrat);
- „Przedstawiciele komisji spraw europejskich parlamentów narodowych i właściwych organów Parlamentu Europejskiego są najbardziej właściwymi stronami do wymiany poglądów na temat doświadczeń i stanowisk poszczególnych zgromadzeń” (włoska Izba Deputowanych);
- „Każda zmiana spowodowałaby poszerzenie bazy członków oraz zmniejszyłaby ostrość widzenia i wiarygodność COSAC” (brytyjska Izba Gmin).

Również duński Folketing wskazuje, że w przypadku, gdyby parlament narodowy chciał włączyć członków wyspecjalizowanej komisji do swojej delegacji COSAC, byłoby to dopuszczalne zgodnie z przepisem art. 10, który zachęca parlamenty narodowe do wspierania wymiany informacji między wyspecjalizowanymi komisjami parlamentów narodowych w ramach COSAC. Folketing proponuje rozważenie możliwości przeprowadzenia przeglądu tych rozwiązań po upływie 2-3 lat.

Natomiast szwedzki Riksdag widzi tę kwestię w szerszym kontekście, stwierdzając, że „kwestia zmiany składu COSAC jest związana z kwestią zadań COSAC. Obecnie nie ma chyba pilnej potrzeby dokonywania modyfikacji”. COSAC jest ważnym forum wymiany informacji i najlepszych praktyk między organami do spraw europejskich w parlamentach narodowych, niezależnie od pewnej odmienności ról zależnej od przepisów krajowych. Według Riksdagu, aby uzyskać jak najbardziej interesujący i owocny przebieg dyskusji należy oczywiście zapewnić odpowiedni skład delegacji.

Z drugiej strony dwa parlamenty dostrzegają możliwość zmiany obecnego składu COSAC. Fińska Eduskunta jest zdania, że skład COSAC można zmienić poprzez zmianę regulaminu. Art. 10 można interpretować jako przepis nadający COSAC koordynacyjną rolę również w odniesieniu do komisji wyspecjalizowanych i komisji spraw zagranicznych. Według Eduskunty „można sobie wyobrazić te spotkania pod szyldem COSAC”, a ponieważ sprawa jest delikatnej natury należy ją zbadać dokładniej.

Hiszpańskie Kortezy Generalne są zdania, że „warto byłoby przekształcić COSAC w forum parlamentów narodowych, ponieważ obecnie takie form nie istnieje. Mogłoby to wnieść dodatkową wartość do COSAC i przyczyniłoby się do uniknięcia mylenia go z innymi forami, jak wspólne spotkania parlamentarne organizowane przez Parlament Europejski.” Kortezy Generalne podkreślają, że Parlament Europejski dysponuje już wieloma instrumentami współpracy międzyparlamentarnej z parlamentami narodowymi, jak wspólne spotkania parlamentarne i spotkania związane z nimi. Ponadto Kortezy Generalne wskazują, że z instytucjonalnego punktu widzenia, zważywszy że Konferencja może przedstawiać wkład między innymi Parlamentowi Europejskiemu, „nie wydaje się rzeczą logiczną, aby Parlament Europejski miał prawo decyzji i głosu w sprawie tej oceny”. Ponieważ „w stosunku do innych instytucji UE będącymi możliwymi odbiorcami wkładów COSAC, Parlament Europejski dysponuje różnymi procedurami wewnątrzunijnymi i nie powinien do tego celu wykorzystywać COSAC” oraz „może ewentualnie uczestniczyć w COSAC jako obserwator wraz z innymi instytucjami UE (np. Radą UE i Komisją, zgodnie z art. 4.3 regulaminu).”

2.2.9. Akronim Konferencji

Art. 10 Protokołu 1 określa rolę konferencji parlamentarnych komisji spraw europejskich nie wspominając obecnego akronimu Konferencji – „COSAC”. Z tego powodu uznano za wskazane sprawdzenie, co parlamenty (izby) myślą o tym akronimie i czy możliwe jest zastąpienie go innym.

Tytułem ogólnej uwagi fińska Eduskunta wskazuje, że “z uwagi na *travaux préparatoires* związane z traktatem przyjmujemy, że artykuł ten odnosi się do COSAC.”

Jeśli chodzi o obecny akronim Konferencji, znaczna większość parlamentów (izb) (27) wyraziła swoje poparcie dla „COSAC”, opowiadając się za zachowaniem tego akronimu w niezmienionej formie (np. parlament austriacki, niderlandzka Izba Druga i Izba Pierwsza, luksemburska Izba Deputowanych, polski Senat) lub nie debatowała na ten temat (francuskie Zgromadzenie Narodowe, izby irlandzkiego Oireachtasu, niemiecki Bundestag).

Argumenty za pozostawieniem obecnego akronimu dotyczą zarówno kwestii historycznych jak i ciągłości i spójności. Parlament austriacki i grecka Izba Deputowanych przypominają podobną debatę z 2002 roku podczas duńskiej prezydencji, z której nie wyłoniła się lepsza wersja. Włoska Izba Deputowanych sprzeciwia się zmianie, ponieważ akronim „COSAC” jest powszechnie znany i utrwalony”. Również fińska Eduskunta przyznaje, że “COSAC ma pewną historię”, jest “powszechnie rozpoznawalny oraz łatwy do wymówienia i zapamiętania, podobnie jak film w żółtym pudełku” [Kodak – przyp. tłum.]. Dlatego też Eduskunta sugeruje zachowanie obecnego akronimu i wprowadzenie bardziej aktualnej pełnej nazwy. Francuski Senat uważa, że “COSAC jest dziś znany we wszystkich europejskich kręgach bez świadomości, że jest to akronim; dlatego może nie ma potrzeby zmieniać nazwy Konferencji, ryzykując zatarcie jej znaczenia i wyrazistości.” Ponadto niemiecki Bundesrat ostrzega, że inne akronimy prawdopodobnie nic by nie znaczyły dla ogółu. Hiszpańskie Kortezy Generalne również zauważają, że zmiana może spowodować zamieszanie i możliwy wzrost kosztów, a ponadto, że traktat nie wyklucza możliwości zachowania obecnego akronimu COSAC.

Jednak pewna grupa parlamentów (izb) **popiera ewentualną zmianę** obecnego akronimu (4) lub jest otwarta na rozważenie takiej zmiany (4). Brytyjska Izba Gmin wskazuje na fakt, że obecny akronim nie wyjaśnia celu konferencji. Natomiast belgijski Senat widzi potrzebę uwzględnienia w jak największym stopniu brzmienia art. 10 – „Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs”. Dlatego parlamenty (izby) opowiadające się za taką zmianą wysunęły następujące alternatywne rozwiązania:

- „**COSAU**” (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de

- l'Union) (słoweńskie Zgromadzenie Narodowe);
- „**Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs**” (belgijski Senat);
- „**Conference of the European Affairs Committees**” (parlament rumuński);
- **Różne akronimy we wszystkich językach urzędowych Unii** (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe);
- „**CPCUA**” lub „**COPSAU**” (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe).

Jak już wspomniano, niektóre parlamenty (izby) (np. czeska Izba Deputowanych, szwedzki Riksdag, brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów) i Parlament Europejski są otwarte na przeprowadzenie debaty nad ewentualną nową nazwą COSAC, uwzględniającą zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.

2.2.10. Organizacja konferencji międzyparlamentarnych

Art. 10 Protokołu 1 stanowi, że *“Konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii <...> może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.”*

Analiza odpowiedzi na pytanie o potrzebę zmiany regulaminu COSAC w celu umożliwienia Konferencji organizowania konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy ujawnia wyraźny podział opinii parlamentów (izb).

Większość parlamentów narodowych (ich izb) (22) i Parlament Europejski nie dostrzegają potrzeby zmiany obecnego regulaminu COSAC (np. czeski Senat, niemiecki Bundesrat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, portugalskie Zgromadzenie Republiki). Na przykład polski Sejm i parlament austriacki uważają, że przede wszystkim należy uwzględnić prace międzyparlamentarne dotyczące przyszłej współpracy międzyparlamentarnej i należy wyjaśnić stosunki między COSAC i innymi forami, w szczególności Konferencją Przewodniczących Parlamentów UE. Opinię tę podziela niderlandzka Izba Pierwsza, która wskazuje, że COSAC korzysta z dyskusji w ramach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE.

Według greckiej Izby Deputowanych, ponieważ art. 10 przewiduje możliwość organizowania konferencji międzyparlamentarnych, zwłaszcza dotyczących spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, COSAC powinna reagować i przystępować do organizowania takich konferencji w celu zwiększenia demokratycznej kontroli nad wspomnianymi politykami. Również duński Folketing uważa, że „oczywiście konferencje międzyparlamentarne organizowane przez COSAC powinny obejmować politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz kwestie obrony, jak to przewiduje Protokół 1”. Ponadto COSAC powinna podejmować doraźne decyzje o organizacji i formie konferencji na inne tematy.

Innym przedstawianym przez parlamenty (izby) powodem zachowania regulaminu COSAC bez zmian jest jego elastyczność. Na przykład zdaniem niemieckiego Bundesratu nie ma pilnej potrzeby zmiany regulaminu COSAC, ponieważ zapewnia on odpowiednią elastyczność w organizowaniu konferencji na wybrane tematy. Łotewska Saeima podziela to zdanie, wskazując, że regulamin COSAC przewiduje procedurę przyjmowania porządku obrad COSAC, co obejmuje przypadki przyjmowania porządku obrad zawierającego wybrane zagadnienia, a zatem nie ma potrzeby wprowadzania zmian do regulaminu. Również portugalskie Zgromadzenie Republiki twierdzi, że obecny regulamin zdaje się uwzględniać taką możliwość.

Analiza odpowiedzi wskazuje również, że niezależnie od faktu, że art. 10 konkretnie przewiduje możliwość organizowania przez COSAC konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy, niektóre parlamenty (izby) wyrażają ostrożność wobec tego novum. Na przykład słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa ostrzegają przed „dublowaniem struktur zajmujących się tymi samymi sprawami”, cypryjska Izba Reprezentantów – przed „rosnącą liczbą konferencji międzyparlamentarnych”, izby irlandzkiego Oireachtasu – przed „mnożeniem rozproszonych spotkań międzyparlamentarnych”, brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów – przed „mnożeniem spotkań w obecnej sytuacji gospodarczej”, niderlandzka Izba Druga wskazuje, że „jest już więcej konferencji międzyparlamentarnych niż możliwości uczestniczenia w nich przez izbę”, w związku z czym COSAC nie powinna organizować dodatkowych konferencji, natomiast szwedzki Riksdag uważa, że „konferencje tego rodzaju wchodzą głównie w zakres prac wyspecjalizowanych komisji i powinny one być organizowane przez nie a nie przez COSAC.” Parlament Europejski uważa, że konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy mogą być organizowane w ramach istniejących międzyparlamentarnych form współpracy. Zdaniem włoskiej Izby Deputowanych najwłaściwszym organem do organizowania i koordynowania konferencji międzyparlamentarnych jest Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE, która obecnie zajmuje się właśnie tą kwestią. Gdyby osiągnięto w COSAC porozumienie w sprawie znaczenia organizowania danego spotkania, urzędujący przewodniczący mógłby podjąć ten postulat i skierować odpowiedni wniosek do prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE.

Z drugiej strony grupa parlamentów (izb) (10) jest zdania, że regulamin COSAC mógłby lub powinien zostać zmieniony w celu uwzględnienia tej nowej możliwości COSAC (np. bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, estoński Riigikogu, litewski Seimas, parlament rumuński, hiszpańskie Kortezy Generalne) lub jest otwarta na dyskusję nad ewentualnymi propozycjami (czeska Izba Deputowanych). Na przykład w opinii fińskiej Eduskunty organizowanie konferencji międzyparlamentarnych przez COSAC „zdaje się być tym, co założono w art. 10 Protokołu 1”. Jednak Eduskunta wskazuje, że kwestia ta wymaga starannego przygotowania, z pełnym zaangażowaniem wyspecjalizowanych komisji, „z których wiele wypracowało własne cykliczne konferencje o wyrazistej tożsamości”. Natomiast polski Senat uważa, że art. 10 Protokołu 1 skłania do zmiany regulaminu COSAC w celu uwzględnienia takich kwestii, jak: kto zwołuje konferencję, skład delegacji i języki robocze. Duński Folketing jest zdania, że regulamin COSAC prawdopodobnie wymagałby zmiany, gdyby forma konferencji międzyparlamentarnych znacznie odbiegła od formy posiedzeń zwyczajnych COSAC. W przeciwnym razie taka zmian nie jest potrzebna.

Jeśli chodzi o **organizacyjne aspekty takich konferencji międzyparlamentarnych**, orędownicy tego pomysłu uważają, że powinny one być organizowane przez samą COSAC (np. duński Folketing, włoski Senat Republiki, grecka Izba Deputowanych, litewski Seimas). Na przykład słowacka Rada Narodowa sugeruje, że konferencje można organizować w podobny sposób, jak posiedzenia zwyczajne COSAC – tzn. parlamenty trojki prezydencji, łącznie z Parlamentem Europejskim przy wsparciu administracyjnym Sekretariatu COSAC. Niemiecki Bundesrat jest zdania, że dana prezydencja COSAC powinna być wyłącznie odpowiedzialna za organizowanie takich spotkań i wybieranie odpowiednich tematów oraz że członkowie wyspecjalizowanych komisji powinni być również zapraszani jako specjalni goście. Natomiast francuski Senat uważa, że konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy powinny odbywać się w tym samym składzie co COSAC, lecz z udziałem deputowanych do parlamentu specjalizujących się w danej dziedzinie. Niemiecki Bundestag ma bardziej zawężone podejście, twierdząc, że mogą one być przydatne „w bardzo szczególnych przypadkach, np. dotyczących tematów wymagających bardzo dużego stopnia koordynacji między parlamentami”.

Z drugiej strony, belgijski Senat rozważa pomysł nawiązania „współpracy międzyparlamentarnej w oparciu o organizację Rady”. Według Senatu konferencja poświęconą sprawom ogólnym mogłaby być organizowana przez COSAC w obecnej formie, tzn. dwa posiedzenia zwyczajne i dwa spotkania przewodniczących rocznie, natomiast wyspecjalizowane konferencje, jak już istniejące (dotyczące spraw zagranicznych, finansów, spraw społecznych, równości praw itp.), mogą być również organizowane w ramach COSAC. Zdaniem Senatu koordynowanie tych spotkań mogłoby stanowić obowiązek sekretariatu usytuowanego w obecnym Sekretariacie COSAC.

Zdaniem parlamentu rumuńskiego konferencje międzyparlamentarne powinny być organizowane z inicjatywy komisji spraw europejskich parlamentu narodowego (izby), jeśli co najmniej 10 innych komisji spraw europejskich wyrazi na to zgodę i będzie reprezentowanych co najmniej 8 innych parlamentów narodowych. Komisja spraw europejskich inicjująca spotkanie powinna być również jego gospodarzem i organizatorem, przy udziale Sekretariatu COSAC. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe uważa natomiast, że takie konferencje mogłyby być organizowane przez państwo członkowskie sprawujące prezydencję Unii lub przez Parlament Europejski.

Jeśli chodzi o zwoływanie takich konferencji, hiszpańskie Kortezy Generalne sugerują, że powinny one być zwoływane za zgodą trojki prezydencji i na wniosek prezydencji, natomiast polski Senat proponuje zwołanie konferencji i wybranie jej tematu powinno nastąpić na posiedzeniu zwyczajnym COSAC.

Z uwagi na wcześniejsze szerokie debaty dotyczące włączenia różnych innych organów lub parlamentów do spotkań COSAC, brytyjska Izba Lordów proponuje, by w ograniczonych sytuacjach dołączać trwającą pół dnia dodatkową sesję po posiedzeniu zwyczajnym COSAC przeznaczoną na spotkanie z grupą przedstawicieli parlamentów spoza UE, np. z COSAP¹⁵ lub parlamentów krajów Partnerstwa Wschodniego. Izba Lordów uważa, że „byłoby to równie skuteczne i zdecydowanie tańsze niż organizowanie tych spotkań na oddzielnych forach.”

Art. 10 Protokołu 1 podaje tylko jeden przykład tematów, które mogłyby być przedmiotem debaty na konferencjach międzyparlamentarnych, tzn. *“zagadnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”*.

Odpowiedzi na pytanie o **tematy** dyskusji, którymi parlamenty (izby) byłyby szczególnie zainteresowane na takich konferencjach międzyparlamentarnych były różne i obejmowały następujące pozycje:

- **Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w tym wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony** (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, francuski Senat, grecka Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki);
- **Konferencja Komisji Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony**, która przejęłaby zadania od Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej (litewski Seimas);
- **Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości** (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, włoski Senat Republiki, francuski Senat, grecka Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki);
- **Wieloletnie programy UE**, jak program sztokholmski, programy Europejskiego Funduszu Rozwoju, programy planowania legislacyjnego itp. (belgijska Izba Deputowanych);
- **Ocena Europolu i Eurojustu** (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe);
- W ograniczonych sytuacjach **trwająca pół dnia sesja** po plenarnym posiedzeniu

¹⁵ Konferencja Parlamentarnych Komisji Integracji Europejskiej państw uczestniczących w procesie stabilizacji i stowarzyszenia w Europie Południowo-Wschodniej.

COSAC poświęcona spotkaniu z grupą przedstawicieli **parlamentów spoza UE, np. z COSAP lub Partnerstwa Wschodniego** (brytyjska Izba Lordów).

Jest również grupa parlamentów (izb), które zamiast wskazania wybranych tematów na takie konferencje międzyparlamentarne przedstawiają dotyczące ich ogólne uwagi. Na przykład hiszpańskie Kortezy Generalne uważają, że „temat jest proponowany przez prezydencję i powinien to być temat związany z Unią”, natomiast polski Senat jest zdania, że tematy powinny być wybierane na posiedzeniach zwyczajnych COSAC. Niemiecki Bundestag natomiast uważa, że konferencje powinny dotyczyć „tematów wymagających bardzo wysokiego stopnia koordynacji parlamentarnej”, podczas gdy parlament rumuński jest zdania, że konferencje międzyparlamentarne powinny podejmować „tylko tematy dużej wagi”, które „zmieniają się zależnie od programu Unii.”

2.3. PRZYSZŁY TRYB SPOTKAŃ COSAC

2.3.1. Formuła spotkań COSAC

Parlamenty (izby) są niemal jednomyślne w swojej opinii, że **obecna forma spotkań COSAC dobrze funkcjonuje** i dlatego nie ma potrzeby jej zmiany. Ponadto niektóre parlamenty (izby) przedstawiły kilka **ogólnych spostrzeżeń**. Na przykład grecka Izba Deputowanych, fińska Eduskunta i słoweńska Rada Narodowa są zdania, że jeśli zostanie wydłużony czas trwania spotkań, nastąpi to kosztem wewnętrznych prac parlamentarnych deputowanych i tym samym spowoduje problemy z uczestnictwem. Fińska Eduskunta również stwierdza, że gotowa jest rozważyć wszelkie propozycje o charakterze doraźnym lub eksperymentalnym. Według włoskiej Izby Deputowanych „nie wydaje się w tej fazie konieczna zmiana obecnej formuły, lecz należy dokonać refleksji nad rzeczywistą rolą spotkania przewodniczących, które czasem, jak się zdaje, jest zaledwie przedsmakiem konferencji plenarnej, a powoduje znaczne dodatkowe koszty dla parlamentu organizującego spotkanie”. Łotewska Saeima uważa, że obecna formuła spotkań COSAC funkcjonuje dobrze, lecz spotkania przewodniczących COSAC mogłyby być w razie potrzeby dłuższe. Portugalskie Zgromadzenie Republiki sugeruje, że „należy przedyskutować kwestię osadzenia komisji w ramach COSAC”. Brytyjska Izba Gmin uważa, że należy nadal organizować formalne sesje w poniedziałki i wtorki, co umożliwi podróż w niedzielę.

Natomiast szwedzki Riksdag widzi „potrzebę pewnych zmian, zwłaszcza w zakresie nowych inicjatyw mających na celu wzbogacenie dyskusji”. Riksdag proponuje nowe rozwiązania dla spotkań COSAC, w tym „dyskusje w mniejszych grupach, równoległe tematy do wyboru w warunkach seminaryjnych lub więcej dyskusji panelowych”. Rozwiązania te najprawdopodobniej nie wymagają zmian regulaminu COSAC i leżą one przeważnie w gestii prezydencji.

Brytyjska Izba Lordów uważa, że jeśli chodzi o zgłoszoną przez niektórych propozycję, by COSAC poszła za przykładem Rady i przeszła z systemu trojki do systemu trio, to trudno dopatrzeć się w tym jakichkolwiek korzyści. Brytyjska Izba Lordów dodaje, że „jeśli części spotkań mają być transmitowane, powinno to ograniczać się do dyskusji nad polityką publiczną”. W istocie uważa, że „wewnętrzne debaty nie powinny być transmitowane i gościnność należy utrzymywać w granicach akceptacji społecznej”.

2.3.2. Preferencje dotyczące liczby wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad

Niniejsza tabela zawiera zestawienie statystyczne odpowiedzi w odniesieniu do poszczególnych kategorii analizowanych poniżej:

Odpowiedzi	Brak ograniczenia liczby wystąpień	Ograniczone do 1 na każdy parlament	Ograniczone do 2 na każdy parlament	Zabranie głosu po raz drugi	Decyzja przewodniczącego
TAK	14	4	4	20	23
NIE	12	20	20	9	11
Brak odp.	11	13	13	9	4
Inne	2	2	2	1	1

Jeśli chodzi o dopuszczalną liczbę wystąpień każdego parlamentu (izby) w sprawie poszczególnych punktów porządku obrad, istnieje różnica zdań. Niektóre parlamenty (izby) uważają, że powinna ona być ograniczona¹⁶ (12), natomiast inne, w tym Parlament Europejski, nie podzielają tej opinii¹⁷ (14). Brytyjska Izba Gmin zauważa, że wystąpienia wielu delegatów z jednego kraju w sytuacji, gdy inni nie zabrali głosu nie są dobrze widziane. Z drugiej strony brytyjska Izba Lordów uważa, że o dopuszczalnej liczbie wystąpień powinna decydować prezydencja zależnie od konkretnych okoliczności.

Większość parlamentów (izb)¹⁸ i Parlament Europejski wyrażają opinię, aby dopuszczalna liczba wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) dotyczących każdego punktu porządku obrad COSAC nie była ograniczona do jednego na każdy parlament (izbę). Estoński Riigikogu, belgijska Izba Deputowanych i Senat są przeciwnego zdania. Brytyjska Izba Gmin natomiast wskazuje, że liczba wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad powinna być ograniczona do jednego na każdy parlament lub izbę, jeśli reprezentowane są dwie izby. Brytyjska Izba Lordów uważa, że o dopuszczalnej liczbie wystąpień powinna decydować prezydencja zależnie od konkretnych okoliczności.

Ponad połowa parlamentów narodowych (izb)¹⁹ i Parlament Europejski popiera pomysł, że liczba wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku dziennego nie powinna być ograniczona do dwóch na każdy parlament (izbę), z czym kilka parlamentów (izb) (np. belgijska Izba Deputowanych, niemiecki Bundestag, polski Senat, brytyjska Izba Gmin) nie zgadza się. Również w tym przypadku brytyjska Izba Lordów stwierdza, że powinna decydować prezydencja zależnie od konkretnych okoliczności.

Dla większości parlamentów (izb)²⁰ i Parlamentu Europejskiego liczba wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad nie powinna być ograniczona, lecz dopuszczenie do głosu po raz drugi lub trzeci powinno nastąpić po zapewnieniu wszystkim parlamentom narodowym szansy zabrania głosu. W tej grupie parlament austriacki podkreśla, że przewodniczący musiałby podnieść tę kwestię podczas debaty, natomiast brytyjska Izba Gmin stwierdza, że „przewodniczący powinien zapewnić rotację wśród wszystkich parlamentów w ramach drugiego (i kolejnych) dopuszczania do głosu”. Z drugiej strony dziewięć parlamentów (izb)²¹ nie popiera tego pomysłu.

Większość parlamentów (izb)²² i Parlament Europejski jest zdania, że, jeśli chodzi o dopuszczalną liczbę wystąpień poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad, przewodniczący może przyjąć jedną z tych procedur w zależności od liczby wniosków o zabranie głosu. Według polskiego Sejmu konieczne jest również zapewnienie możliwości zabrania głosu przez każdy parlament (izba). Jednak niemal jedna

¹⁶ Np. belgijska Izba Deputowanych i Senat, duński Folketing, niemiecki Bundestag.

¹⁷ Np. czeska Izba Deputowanych i Senat, niemiecki Bundestag, hiszpańskie Kortezy Generalne.

¹⁸ Np. francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, łotewska Saeima, węgierskie Zgromadzenie Narodowe.

¹⁹ Np. estoński Riigikogu, niderlandzka Izba Druga i Izba Pierwsza, parlament rumuński.

²⁰ Np. parlament austriacki, luksemburska Izba Deputowanych, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe.

²¹ Np. belgijski Senat, czeski Senat, francuskie Zgromadzenie Narodowe, łotewska Saeima.

²² Np. duński Folketing, estoński Riigikogu, grecka Izba Deputowanych, hiszpańskie Kortezy Generalne.

trzecia parlamentów (izb)²³ nie zgadza się z tym pomysłem. W szczególności brytyjska Izba Gmin stwierdza, że „głównym zadaniem powinno być umożliwienie wypowiedzi ograniczonych do 3 minut a w przypadku dużej liczby chętnych należy wysłuchać przedstawicieli wszystkich parlamentów przed skróceniem tego czasu, aby umożliwić drugie wystąpienie przedstawiciela tego samego parlamentu”.

Jeśli chodzi o propozycje dotyczące innych kryteriów dotyczących dopuszczalnej liczby wystąpień przedstawicieli poszczególnych parlamentów (izb) w sprawie każdego punktu porządku obrad, pięć parlamentów (izb) przedstawiło uwagi i propozycje. Łotewska Saeima uważa, że wnioski w sprawie zabrania głosu mogłyby zostać podzielone na zapytania i uwagi, przy czym wnioski w sprawie zapytań powinny być rozpatrywane w pierwszej kolejności, a uwagi mogłyby być przedstawiane po zadaniu wszystkich pytań.

Według włoskiej Izby Deputowanych, niezależnie od tego jaka zasada zostanie przyjęta, zawsze istnieje ryzyko wykluczenia niektórych uczestników zamierzających zabrać głos. Zatem istotna jest tu rola prezydencji, która powinna decydować o doborze punktów porządku obrad, czasie wystąpień i liście deputowanych zamierzających zabrać głos w taki sposób, aby dopuścić odpowiedni udział uczestników w debacie. Dlatego Izba Deputowanych proponuje, że „każda delegacja mogłaby koordynować plany w swoim gronie i z drugą delegacją z tego samego parlamentu (w przypadku parlamentu dwuizbowego), aby zapewnić reprezentowanie przez osoby zabierające głos zarówno większości jak i opozycji”. W tym kontekście włoska Izba Deputowanych i słowacka Rada Narodowa sugerują ograniczenie liczby punktów porządku obrad w celu skoncentrowania się na debacie i umożliwienia maksymalnej liczbie osób zabrania głosu.

Belgijska Izba Deputowanych stwierdza, że należy zapewnić możliwość reagowania na udzielone odpowiedzi. Dla szwedzkiego Riksdagu podział czasu wystąpień między delegatami jest w zasadzie zadaniem przewodniczącego, przy czym istnieje ryzyko, że nadmiernie rygorystyczne zasady mogą ograniczać elastyczność. Fińska Eduskunta jest zdania, że do przewodniczącego należy podzielenie czasu wystąpień w jak najbardziej sprawiedliwy sposób, mając na względzie równość izb i deputowanych. Może to obejmować udzielenie pierwszeństwa przedstawicielom izb, które jeszcze nie skorzystały z prawa głosu przed tymi, którzy już to uczynili.

2.3.3. Korekty czasu wystąpień

W przypadku większości parlamentów (izb)²⁴ (21) i Parlamentu Europejskiego czas trwania wystąpienia powinien być ograniczony do 2-3 minut w celu umożliwienia jak największej liczbie parlamentów (izb) zabrania głosu. W tej grupie brytyjska Izba Gmin uważa, że głównym zadaniem powinno być umożliwienie wypowiedzi ograniczonych do 3 minut. Izba Gmin dodaje, że „w przypadku dużej liczby chętnych należy wysłuchać przedstawicieli wszystkich parlamentów przed skróceniem tego czasu, aby umożliwić drugie wystąpienie przedstawiciela tego samego parlamentu, przy czym metoda ta powinna być stosowana przez przewodniczącego w zależności od liczby deputowanych, którzy zgłosili zamiar zabrania głosu”.

Dziewięć parlamentów (izb)²⁵ popiera pomysł, że przewodniczący powinien ustalić maksymalny czas wystąpienia w celu zapewnienia elastycznych ram dyskusji w zależności od czasu, który ma do dyspozycji. W tej grupie fińska Eduskunta podkreśla znaczenie wprowadzenia ograniczeń czasowych w odpowiednio wczesnym momencie, aby sprawiedliwie obdzielić czasem wszystkich uczestników, oraz konsekwentnego

²³ Np. cypryjska Izba Reprezentantów, niemiecki Bundestag, francuski Senat, brytyjska Izba Gmin.

²⁴ Np. belgijski Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, niemiecki Bundestag i Bundesrat.

²⁵ Np. szwedzki Riksdag, czeska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki.

egzekwowania ograniczeń. Duński Folketing uważa, że przewodniczący powinien mieć prawo do wyznaczenia maksymalnego czasu wystąpienia ograniczonego do 2 minut lub nawet 1 minuty.

W pozostałej grupie parlamentów (izb) występują różne opinie. Na przykład włoska Izba Deputowanych uważa, że czas mógłby być ograniczony do maksimum siedmiu minut, podczas gdy bułgarskie Zgromadzenie Narodowe proponuje, aby każdy parlament był uprawniony do wystąpienia trwającego nie dłużej niż cztery minuty, o ile uczestnicy posiedzenia nie postanowią inaczej. Parlament rumuński jest zdania, że ograniczenie czasu wystąpień jest konieczne na każdym posiedzeniu. Ponadto czas trwania wystąpień zależy od ich liczby i również COSAC może rozważyć wprowadzenie maksymalnego czasu wystąpień dla każdej delegacji. Luksemburska Izba Deputowanych uważa, że czas trwania wystąpienia zależy od charakteru debaty, dlatego też w przypadku ogólnej tematyki jedno wystąpienie na delegację jest wystarczające, natomiast w przypadku bardziej złożonych i szczegółowych zagadnień czas wystąpień należy traktować bardziej elastycznie. Z drugiej strony estoński Riigikogu jest zdania, że czas trwania wystąpień nie powinien być ograniczony.