

# SZÓSTY RAPORT PÓLROCZNY: ZMIANY STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PROCEDUR I PRAKTYK DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ\*

Helsinki, 19–21 listopada 2006

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> . . . . .	121
<b>Streszczenie</b> . . . . .	122
<b>1. Pomocniczość i proporcjonalność</b> . . . . .	124
1.1. Rola COSAC w monitorowaniu przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności . . . . .	125
1.2. Rola komisji branżowych . . . . .	127
1.3. Uwagi dotyczące przyszłych kontroli . . . . .	128
1.4. Wniosek . . . . .	129
<b>2. Współpraca z Komisją</b> . . . . .	129
2.1. Inicjatywa Komisji . . . . .	131
2.1.1. Ocena ogólna . . . . .	131
2.1.2. Przyjmowanie dokumentów . . . . .	132
2.1.3. Procedura decyzyjna . . . . .	132
2.1.4. Odpowiedź dla Komisji . . . . .	134
2.2. Roczna strategia polityczna . . . . .	135
2.2.1. Debata nad roczną strategią polityczną . . . . .	135
2.2.2. Ogólna ocena debaty parlamentarnej na temat rocznej strategii politycznej . . . . .	136
2.2.3. Przyszłe plany debat parlamentarnych nad roczną strategią polityczną . . . . .	137
2.2.4. Debata w ramach COSAC . . . . .	138
2.3. Wniosek . . . . .	139

---

\* Raport został przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XXXVI Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej w dniach 19–21 listopada 2006 r. w Helsinkach.

Niniejszy raport opublikowano na stronach:

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/number6/> – w jęz. angielskim

[http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/raport\\_cosac\\_6.pdf/](http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/raport_cosac_6.pdf/) – w jęz. polskim

<b>3. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: klauzule pomostowe (<i>passerelle</i>)</b>	139
3.1. Debaty parlamentarne	140
3.2. Opinie parlamentów	141
3.3. Stanowisko rządów narodowych	142
3.4. Wpływ parlamentów na rządy narodowe	142
3.5. Możliwy wpływ na kontrolę parlamentarną	143
3.6. Wniosek	144
<b>4. Komitologia</b>	145
4.1. Nowy system komitologiczny	145
4.2. Powody reformy	147
4.3. Zasięg komitologii	148
4.4. Lepsze stanowienie prawa	150
4.5. Rola parlamentów narodowych w procedurze komitologicznej	150
4.6. Wniosek	152
<b>5. Przyszła współpraca z Parlamentem Europejskim</b>	152
5.1. Wspólne spotkania parlamentarne	152
5.2. Wspólne spotkania komisji	153
5.3. Dodatkowa wartość wspólnych spotkań	154
5.3.1. Wybór tematów wspólnych spotkań	155
5.3.2. Liczba spotkań	156
5.3.3. Dalszy rozwój wspólnych spotkań	157
5.4. Sugestie dotyczące innych możliwych form i sposobów współpracy	158
5.5. Wnioski	159
<b>6. Wymiar północny Unii Europejskiej</b>	159
6.1. Ramy wymiaru północnego	159
6.2. Zaangażowanie parlamentów narodowych w wymiar północny	161
6.2.1. Udział parlamentów narodowych w ramach organizacyjnych wymiaru północnego	161
6.2.2. Monitorowanie i kontrola polityki i działań w ramach wymiaru północnego przez parlamenty narodowe	161
6.2.3. Adekwatność kontroli parlamentarnej wymiaru północnego i możliwe cechy wspólne z wymiarem eurośródziemnomorskim Unii Europejskiej	162
6.3. Wnioski	162

## WSTĘP

Niniejszy dokument jest szóstym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

### Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC

Na XXX spotkaniu COSAC, które odbyło się w Rzymie w październiku 2003 r. 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/>

Sześć rozdziałów tego raportu opiera się na informacjach przekazanych przez służby administracyjne parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przez Parlament Europejski. Sekretariat COSAC jest im bardzo wdzięczny za współpracę przy realizacji tego projektu.

**Rozdział pierwszy** przedstawia oczekiwania parlamentów narodowych dotyczące wzmocnienia współpracy zarówno między parlamentami narodowymi jak i w ramach COSAC w zakresie monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

**Rozdział drugi** informuje o środkach, które parlamenty narodowe zamierzają podjąć w zakresie przyjmowania dokumentów wysyłanych do nich bezpośrednio przez Komisję od września 2006 roku i odpowiadania na nie. Ponadto rozdział ten wyjaśnia, czy i jak parlamenty narodowe badały roczną strategię polityczną Komisji w przeszłości oraz jak zamierzają czynić to w przyszłości.

W **rozdziale trzecim** analizowane są kwestie dotyczące trzeciego filaru, z zamiarem ustalenia, które parlamenty narodowe zostały poinformowane przez własne rządy o możliwości zastosowania klauzul pomostowych (*passerelle*) zawartych w traktatach, oraz które z nich już debatowały nad tym zagadnieniem i jakie zajęły stanowisko.

Celem **rozdziału czwartego** jest rozpatrzenie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie komitologii, przedstawienie nowego systemu i ustalenie, czy parlamenty narodowe są zainteresowane badaniem procedury komitologicznej.

W **rozdziale piątym** przeanalizowano organizację wspólnych spotkań parlamentarnych i wspólnych spotkań komisji, które odbyły się dotychczas, oraz podjęto próbę ustalenia wynikających z nich wniosków.

Celem **rozdziału szóstego** jest rozważenie koncepcji wymiaru północnego Unii Europejskiej z punktu widzenia parlamentów.

## Dane liczbowe

Spośród 25 państw członkowskich Unii Europejskiej w 13 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 12 dwuizbowy. Ze względu na istnienie zarówno systemów jednoizbowych jak i dwuizbowych, w 25 państwach członkowskich UE jest łącznie 37 izb parlamentów narodowych.

Parlamente narodowe Austrii, Irlandii i Włoch, choć dwuizbowe, przesyłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od 31 izb parlamentów narodowych 24 państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego. Odpowiedzi te zostały opublikowane w oddzielnym załączniku, który zamieszczono również na stronie internetowej COSAC.

## STRESZCZENIE

- Parlamente narodowe wyrażają zadowolenie z przeprowadzonych pod auspicjami COSAC **kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności**, pozostaje jednak pytanie, ile z nich będzie w stanie przeprowadzić te kontrole w krótkim czasie przewidzianym przez obecnie obowiązujące traktaty. To, czy i jak instytucje Unii Europejskiej zareagują na stanowiska parlamentów narodowych, pozostaje otwartą kwestią. Warto byłoby może przeprowadzić podczas jednego z następnych spotkań COSAC debatę mającą na celu ustalenie, czy COSAC powinna nadal angażować się w organizowanie tych kontroli.
- Ogromna większość parlamentów z zadowoleniem przyjmuje **inicjatywę Komisji dotyczącą przekazywania bezpośrednio do nich propozycji legislacyjnych** i innych dokumentów. Jej efekty będą zależeć od tego, czy parlamente narodowe będą w wystarczającym stopniu stosować nową procedurę oraz od stopnia, w jakim Komisja zechce uwzględniać ich stanowiska. Aby zapewnić skuteczność tej inicjatywy, należy podjąć dalsze działania w ramach COSAC. Wskazane może być również przeprowadzenie dyskusji nad tym, czy Komisję należy uważać za właściwego partnera dla parlamentów narodowych, czy może powinny one koncentrować się na kontrolowaniu prac swoich rządów.
- W odróżnieniu od programu legislacyjnego i prac Komisji, jej **roczna strategia polityczna** jest otwarta na dyskusję i zmiany. Dotychczas debatowało nad nią stosunkowo niewiele parlamentów narodowych, lecz większość z nich dostrzeża korzyści mogące z tego wynikać w przyszłości. Zdecydowana większość chciałaby przeprowadzenia w ramach COSAC międzyparlamentarnej debaty nad roczną strategią polityczną.
- Znaczna większość parlamentów narodowych jest dobrze poinformowana o inicjatywie Komisji dotyczącej stosowania **klauzul pomostowych (*passerelle*) na mocy art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 67 ust. 2 Traktatu ustanawiającego**

**wiąjącego Wspólnotę Europejską**, które mogłyby prowadzić do odstąpienia od wymogu jednomyślności w III filarze Unii Europejskiej. Jednakże kilka parlamentów poinformowało o podjęciu aktywnych działań w celu wpłynięcia na stanowisko swojego rządu przed nieformalnym spotkaniem Rady we wrześniu 2006 roku. Fakt, że klauzule pomostowe mogą wymagać w wielu państwach członkowskich ratyfikowania przez parlament, wskazywałby na większą rolę parlamentów narodowych w stosunku do rządów podczas negocjacji w Radzie.

- Większość parlamentów narodowych ma ograniczone doświadczenie w zakresie procedury **komitologicznej** oraz kontroli środków przyjmowanych w ramach tej procedury. Widoczna jest jednak coraz większa świadomość bezpośredniego zaangażowania rządów w proces decyzyjny w ramach systemu komitologii oraz możliwości wywierania wpływu przez parlamenty poprzez sprawowanie kontroli nad działaniami rządów.
- Większość parlamentów narodowych uważa **wspólne spotkania parlamentarne i wspólne spotkania komisji** za przysparzające dodatkowej wartości współpracy międzyparlamentarnej. Liczba tych spotkań nie powinna jednak przekroczyć obecnego poziomu, ponieważ mogłoby to wpłynąć na wykonywanie przez parlamenty narodowe ich podstawowych zadań. Tematy spotkań uznano za interesujące, zwracając przy tym uwagę na potrzebę organizowania spotkań poświęconych konkretnym propozycjom legislacyjnym. Wiele parlamentów podkreślało potrzebę lepszego koordynowania wspólnych spotkań z innymi forami międzyparlamentarnymi. Pomysł wypracowania podstawowych zasad organizowania takich spotkań zyskał aprobatę.
- **Wymiar północny** był przedmiotem kontroli tylko w tych parlamentach, które posiadają system kontroli wszystkich spraw związanych z Unią Europejską, niezależnie od polityki, do której dana kwestia jest zaliczana przez instytucje europejskie. Stwierdzoną zaletą polityki wymiaru północnego jest możliwość osiągnięcia rezultatów bez nadbudowy instytucjonalnej. Dlatego też nie ma raczej potrzeby tworzenia odrębnego wymiaru parlamentarnego na takich zasadach, na jakich funkcjonuje współpraca eurośródziemnomorska.

## 1. POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Na spotkaniu w dniach 15–16 czerwca 2006 r. Rada Europejska uzgodniła, co następuje: „Zachęca się parlamenty krajowe w ramach konferencji komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC) do wzmocnienia współpracy w zakresie monitorowania pomocniczości”<sup>1</sup>. Ponadto, we wnioskach ze spotkania, które odbyło się 1 lipca 2006 r., Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE zasugerowała, by COSAC rozważyła zainicjowanie dyskusji na temat zacieśnienia współpracy w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości<sup>2</sup>.

COSAC, kierując się stanowiskiem zajęтым na XXXIV spotkaniu w Londynie, poprowadzi w 2006 roku dwie kontrole zgodności propozycji legislacyjnych Komisji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, realizowane przez parlamenty narodowe. Pierwsza z tych kontroli została zainicjowana 17 lipca 2006 roku. Dotyczy ona wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzającego zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich<sup>3</sup>. W terminie ustalonym na 27 września 11 izb parlamentarnych z 9 państw członkowskich<sup>4</sup> przeprowadziło kontrolę i przesłało raporty do Sekretariatu. Do końca października 22 parlamenty<sup>5</sup> z 17 państw członkowskich zakończyły kontrolę lub poinformowały Sekretariat o procedurze kontroli. W niektórych parlamentach kontrola jeszcze trwa.

Druga kontrola przestrzegania zasady pomocniczości została rozpoczęta 18 października 2006 roku. Jej przedmiotem jest wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty<sup>6</sup>. Parlamenty narodowe są proszone o złożenie raportów w Sekretariacie do 11 grudnia 2006 roku<sup>7</sup>.

Wyniki pierwszej kontroli zostały podsumowane w oddzielnym dokumencie<sup>8</sup>. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie doświadczeń zdobytych w trakcie

<sup>1</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/270746a2/Conslutoins%20-%20final%20-%20rev.pdf>

<sup>3</sup> Odpowiednie dokumenty Komisji i *aide-mémoire* Sekretariatu są publikowane na stronie internetowej COSAC, podobnie jak wyniki nadesłane przez parlamenty uczestniczące w pracach. Więcej informacji znajduje się na stronie: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/divorce/>

<sup>4</sup> Były to: czeski Senat, estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, polski Sejm i Senat, słowacka Rada Narodowa, parlament grecki oraz (wspólnie) obie izby parlamentu Niderlandów.

<sup>5</sup> Sekretariat otrzymał odpowiedzi od belgijskiej Izby Deputowanych, parlamentu cypryjskiego, czeskiej izby deputowanych, duńskiego Folketingu, niemieckiego Bundestagu i Bundesratu, litewskiego Seimasu, luksemburskiej Izby deputowanych, portugalskiego Zgromadzenia Republiki oraz brytyjskiej Izby Gmin i Izby Lordów.

<sup>6</sup> Odpowiednie dokumenty Komisji i *aide-mémoire* Sekretariatu są publikowane na stronie internetowej COSAC, podobnie jak wyniki nadesłane przez parlamenty uczestniczące w kontroli. Więcej informacji znajduje się na stronie: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/postal/documents/>

<sup>7</sup> Techniczna prezentacja propozycji Komisji następuje w tym samym dniu w Radzie.

<sup>8</sup> <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/>

kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, jak również zebranie informacji dotyczących oczekiwań parlamentów narodowych co do zacieśnienia współpracy pomiędzy nimi oraz w ramach COSAC<sup>9</sup>.

### 1.1. ROLA COSAC W MONITOROWANIU PRZESTRZEGANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

Jeśli chodzi o wynikającą z traktatów rolę COSAC, żaden z parlamentów nie widzi potrzeby zmiany. Protokół do Traktatu z Amsterdamu w sprawie roli parlamentów narodowych daje już konferencji COSAC możliwość badania dowolnej propozycji legislacyjnej i umożliwia jej przedstawianie swojego stanowiska instytucjom UE, zwłaszcza w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Ogromna większość parlamentów narodowych jest zgodna co do tego, że obecna procedura przeprowadzania przez COSAC zbiorowych kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności funkcjonuje prawidłowo. Niektóre z nich uważają, że należy w większym stopniu wykorzystywać możliwość przedstawiania instytucjom UE wspólnych stanowisk. Kilka parlamentów wyraża zadowolenie z bardziej aktywnego podejścia COSAC do kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności w ciągu ostatnich dwóch lat. Dość duża liczba parlamentów dostrzega jednak potrzebę dalszego zwiększenia roli COSAC w tym obszarze.

Niemal wszystkie parlamenty podkreślają, że COSAC powinna być głównym forum wymiany najlepszych praktyk w zakresie nowych możliwości wywierania wpływu, które zapewniają Komisja i Rada Europejska. COSAC daje możliwość kontaktów w sprawach związanych z pomocniczością i proporcjonalnością oraz wymiany poglądów na płaszczyźnie politycznej. Innymi słowy, rolą COSAC powinno być ułatwianie wymiany informacji i najlepszych praktyk dotyczących zasady pomocniczości na poziomie krajowym, prowadzenie dyskusji nad wspólnymi problemami i okazjonalne formułowanie wspólnych zaleceń dotyczących usprawnienia praktyki instytucji UE w zakresie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Niektóre parlamenty narodowe chcą uwzględnić możliwość stworzenia systemu regularnej wymiany informacji na temat przeprowadzanych przez parlamenty narodowe dodatkowych kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, w których organizowaniu COSAC nie uczestniczy. Byłoby najlepiej, gdyby ta wymiana informacji następowała za pośrednictwem istniejącej już witryny internetowej IPEX<sup>10</sup>. Aby ułatwić dostęp do informacji w ramach IPEX, kilka parlamentów

<sup>9</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:

1. *Biorąc pod uwagę konkluzje Rady Europejskiej, jak parlament chciałby widzieć zwiększoną rolę COSAC w kwestii kontroli przestrzegania zasady pomocniczości?*
2. *W związku z tym, w jaki sposób należy brać pod uwagę rolę komisji branżowych (tzn. w przypadku systemu, w którym komisje branżowe odpowiadają za kontrolę przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności)?*

<sup>10</sup> <http://www.ipex.eu>

poprosiło o tłumaczenie na język angielski opinii, w których parlament narodowy lub jego izba stwierdza naruszenie zasady pomocniczości. Niektóre parlamenty proponują, aby Sekretariat COSAC sporządzał roczne podsumowania kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, przeprowadzanych przez parlamenty narodowe, zarówno w ramach COSAC jak i we własnym zakresie<sup>11</sup>.

Większość parlamentów narodowych przyznaje, że COSAC jest użytecznym forum ogólnej wymiany informacji na temat pomocniczości i proporcjonalności. Niektóre z nich chętnie widziałyby te kwestie jako stałe pozycje porządku obrad, podczas których dyskusje mogłyby dotyczyć praktyk w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w ogóle lub konkretnych kwestii, jak naruszenia stwierdzone przez parlamenty, bądź też ustalenia, czy oceny Komisji są odpowiednie. Niektóre parlamenty przewidują nawet zwoływanie specjalnych posiedzeń poświęconych wyłącznie kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, na których roczny program legislacyjny Komisji mógłby być dyskutowany dogłębnie, bez ograniczania się do samego wskazywania propozycji dotyczących poszczególnych kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, przeprowadzanych przez poszczególne parlamenty. Można byłoby również organizować specjalne spotkania, podczas których poszczególne ważne propozycje legislacyjne byłyby dyskutowane bardziej szczegółowo.

Niderlandzki Senat, brytyjska Izba Gmin i irlandzki Oireachtas proponują dokonanie oceny obecnych procedur i ewentualnie przedyskutowanie ich w 2007 roku. Brytyjska Izba Gmin sugeruje, że *trojka* prezydencji COSAC powinna dokonać oceny doświadczeń wynikających z kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przeprowadzonych w odniesieniu do programu prac Komisji na rok 2006 i rozważyć zorganizowanie kolejnych kontroli dotyczących propozycji legislacyjnych zawartych w programie prac na rok 2007.

Brytyjska Izba Gmin wnioskuje również, aby w przypadku, gdy znaczna liczba delegacji COSAC uważa, że reakcja Komisji na ich indywidualne problemy była nieodpowiednia lub słabo uzasadniona, prezydencja mogła zaproponować debatę na ten temat w ramach COSAC. COSAC mogłaby również rozważyć zajęcie odrębnego stanowiska w tej sprawie, wymagającego pisemnej odpowiedzi Komisji. W przypadku propozycji legislacyjnych podlegających procedurze współdecydowania, sprawa powinna pozostawać otwarta w COSAC przez cały czas trwania procesu legislacyjnego.

Z podobną propozycją wystąpiła brytyjska Izba Lordów: w przypadku, gdy parlamenty narodowe zamierzają koordynować swoje opinie na temat zgodności poszczególnych unijnych aktów prawnych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, COSAC powinna przeprowadzić debatę nad daną propozycją legislacyjną i w razie potrzeby przyjąć stanowisko na jej temat, skierowane do instytucji UE. Takie stanowisko powinno zostać przyjęte odrębnie od zwykłych stanowisk,

---

<sup>11</sup> Parlamenty narodowe mogą już teraz przysyłać wyniki swoich kontroli do Sekretariatu COSAC w celu zamieszczenia ich na stronie internetowej. Dotychczas tylko izby parlamentu niderlandzkiego skorzystały z tej możliwości: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/nationalchecks/>

przyjmowanych na zakończenie każdego spotkania COSAC<sup>12</sup>. COSAC powinna prosić Komisję o ustosunkowanie się na piśmie do stanowiska COSAC.

Obie izby polskiego parlamentu byłyby gotowe pójść o krok dalej, proponując utworzenie w witrynie internetowej COSAC (lub IPEX) strony poświęconej monitorowaniu przestrzegania pomocniczości i proporcjonalności przez parlamenty narodowe oraz umożliwiającej bieżącą wymianę informacji i doświadczeń między parlamentami w tej dziedzinie. Raport półroczny opracowywany przez COSAC każdej wiosny powinien zawierać informacje podsumowujące efekty tych prac. Jednocześnie COSAC mogłaby zawiadamiać Komisję Europejską o każdym przypadku osiągnięcia progu jednej trzeciej (a w niektórych przypadkach jednej czwartej) negatywnych reakcji parlamentów narodowych na projekt aktu prawnego UE.

Irlandzki Oireachtas chciałby kontynuować obecną inicjatywę w odniesieniu do programu legislacyjnego i prac Komisji na rok 2006, z myślą o przeprowadzeniu w 2007 roku podobnego przedsięwzięcia, które objęłoby niewielką liczbę propozycji. Aby to umożliwić, należy rozważyć możliwość utworzenia formalnej „grupy roboczej ds. pomocniczości” we współpracy z Sekretariatem COSAC. Rolą grupy roboczej byłoby monitorowanie zmian, regularne przedstawianie aktualnych informacji oraz ułatwianie bieżącej wymiany informacji i doświadczeń parlamentów narodowych uczestniczących w pracach w zakresie badania spraw związanych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Ułatwiłoby to poprawę jakości kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz wzmocniło współpracę w ramach COSAC związaną z monitorowaniem tych spraw.

## 1.2. ROLA KOMISJI BRANŻOWYCH

Większość parlamentów zwraca uwagę, że sposób sprawowania kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności na poziomie krajowym oraz wskazanie komisji, które mają się tym zajmować, należy pozostawić w gestii poszczególnych państw. Można oczywiście korzystać z dokumentów COSAC, sama COSAC może również funkcjonować jako kanał przekazywania informacji o dokonanych ustaleniach. Obie izby francuskiego parlamentu, obie izby parlamentu brytyjskiego oraz niemiecki Bundesrat odpowiedziały, że komisje spraw europejskich w poszczególnych parlamentach są faktycznie odpowiedzialne za kontrolę przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Czeski Senat i słowacka Rada Narodowa uważają istnienie odmiennych i niezgodnych ze sobą struktur różnych komisji parlamentów narodowych za największe wyzwanie dla udziału komisji branżowych, choć mogą one być angażowane za pośrednictwem komisji spraw europejskich.

Duński Folketing i szwedzki Riksdag wyrażają opinię, że COSAC mogłaby być bardziej użytecznym forum, gdyby parlamenty narodowe umożliwiły udział

<sup>12</sup> Regulamin umożliwia uchwalanie stanowisk kwalifikowaną większością głosów. Przewiduje również, że Parlament Europejski może wstrzymać się od głosu w sprawie stanowiska skierowanego do niego.

w spotkaniach COSAC komisjom branżowym, które wypełniają określone zadania w zakresie kontroli związanej ze sprawami europejskimi. Parlament cypryjski jest skłonny poprzeć udział komisji branżowych i proponuje konsultacje z odpowiednimi komisjami Parlamentu Europejskiego niezwłocznie po zbadaniu rocznego programu legislacyjnego Komisji w celu uzyskania ich opinii o propozycjach legislacyjnych.

Niektóre parlamenty narodowe (fińska Eduskunta, estoński Riigikogu, polski Senat, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa Republiki Słowackiej) podkreślają, że udział komisji branżowych nie stanowi problemu, ponieważ są one już teraz w pełni zaangażowane w monitorowanie pomocniczości poprzez udzielanie opinii odpowiedniej komisji spraw europejskich.

### 1.3. UWAGI DOTYCZĄCE PRZYSZŁYCH KONTROLI

Parlamenty narodowe są zadowolone z faktu kontynuowania a nawet intensyfikowania współpracy w ramach COSAC w zakresie kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Z drugiej strony, tylko 11 izb parlamentarnych z 9 państw członkowskich (tzn. około jednej trzeciej) zdołało nadesłać odpowiedzi w uzgodnionym terminie. Należy zauważyć, że pierwsza kontrola przestrzegania zasady pomocniczości została przeprowadzona podczas przerwy letniej w 2006 roku. Na przeprowadzenie kontroli przez parlamenty wyznaczono okres około ośmiu tygodni. Zatem termin sześciotygodniowy<sup>13</sup> nie został jeszcze wypróbowany w praktyce.

Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości w odniesieniu do proponowanej dyrektywy w sprawie pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty będzie zatem prawdziwym sprawdzianem zdolności odpowiednio szybkiego reagowania parlamentów narodowych, ponieważ Komisja planuje przedstawienie proponowanej dyrektywy Radzie w dniu 11 grudnia – dokładnie sześć tygodni po udostępnieniu jej we wszystkich językach. Wpływ odpowiedzi parlamentów narodowych będzie w znacznym stopniu zależeć od tego, czy zdołają one zakończyć kontrole przed tym spotkaniem Rady.

Parlamenty narodowe z zadowoleniem odnotowały fakt szybkiego wprowadzenia w życie zobowiązania przewodniczącego Komisji do bezpośredniego przekazywania wszystkich nowych projektów legislacyjnych i dokumentów konsultacyjnych. Komunikat z 24 października 2006 r. dotyczący programu legislacyjnego i prac Komisji na rok 2007<sup>14</sup> wywołał już pytania ze strony parlamentów narodowych co do procedury, którą należy stosować przy badaniu tego dokumentu oraz

<sup>13</sup> Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, załączony do Traktatu z Amsterdamu, stanowi, że od chwili przedstawienia propozycji we wszystkich językach przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do daty jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji (lub w celu przyjęcia aktu, bądź w celu przyjęcia wspólnego stanowiska) musi upłynąć sześć tygodni.

<sup>14</sup> Link do programu legislacyjnego i prac Komisji na rok 2007:  
[http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2007_en.pdf)

formy, w jakiej powinna być kontynuowana kontrola przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Aby zapewnić możliwość reagowania parlamentów narodowych w odpowiednio krótkim czasie, Komisja jest proszona o udzielanie bardziej szczegółowych informacji o propozycjach zawartych w programie prac na rok 2007, co pozwoli parlamentom na lepsze zaplanowanie prac analitycznych. Informacje te, wraz z ocenami wpływu przedstawianymi we wszystkich językach narodowych, ułatwiłyby również parlamentom narodowym ustalenie, na których propozycjach mogłyby skupić swoją uwagę w kwestiach pomocniczości i proporcjonalności.

#### 1.4. WNIOSEK

Większość parlamentów narodowych zareagowała pozytywnie na kontrolę przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, przeprowadzoną pod auspicjami COSAC. Przyszłość pokaże, ile z nich będzie w przyszłości w stanie przeprowadzić takie kontrole w krótkim terminie przewidzianym przez obecnie obowiązujące traktaty. Otwarte pozostaje też pytanie, czy i jak instytucje UE zareagują na zgłaszane przez parlamenty narodowe krytyczne uwagi dotyczące tych zasad. Powinna zostać przeprowadzona debata polityczna, najlepiej podczas jednego z następnych spotkań COSAC, w celu ustalenia, czy COSAC powinna nadal organizować kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Warto również zastanowić się nad celem tych kontroli – poza wymianą najlepszych praktyk – podobnie jak nad liczbą propozycji Komisji, które parlamenty narodowe są w stanie kontrolować zbiorowo.

## 2. WSPÓLPRACA Z KOMISJĄ

Współpraca między parlamentami a Komisją Europejską zyskała ostatnio dodatkowy impuls w postaci następujących dwóch inicjatyw:

Po pierwsze, Komisja oznajmiła w swoim komunikacie skierowanym do Rady Europejskiej, zatytułowanym „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” z dnia 10 maja 2006 r.<sup>15</sup>, że zamierza „...przekazywać bezpośrednio parlamentom państw członkowskich wszystkie nowe wnioski legislacyjne i dokumenty konsultacyjne, zachęcając je tym samym do przedstawiania swoich uwag, które pozwolą na usprawnienie procesu opracowywania strategii politycznych”. Po otrzymaniu tego komunikatu Rada Europejska zwróciła się do Komisji, w swoich konkluzjach z czerwca 2006 roku, „o należyte uwzględnienie uwag parlamentów krajowych, w szczególności dotyczących zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

<sup>15</sup> (COM(2006) 211 wersja ostateczna).

Celem inicjatywy Komisji jest informowanie parlamentów narodowych o inicjatywach prawodawczych Komisji. Mogłoby to pomóc we włączeniu parlamentów narodowych do procesu podejmowania decyzji na wczesnym etapie. Od 1 września 2006 r. Komisja przekazuje dokumenty bezpośrednio parlamentom narodowym.

Po drugie, ostatnia Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, która odbyła się w Kopenhadze na przełomie czerwca i lipca 2006 roku, zachęcała parlamenty narodowe do przeanalizowania rocznej strategii politycznej i do omówienia ich ustaleń z Komisją. W tym kontekście przewodniczący parlamentów wezwali sekretarzy generalnych do rozważenia konkretnych postanowień, które Komisja miałaby przedstawić parlamentom narodowym w roku 2007 w swojej rocznej strategii politycznej oraz w programie legislacyjnym i prac. Inicjatywa Komisji dotycząca przekazywania dokumentów bezpośrednio do parlamentów narodowych obejmuje roczną strategię polityczną.

Roczna strategia polityczna Komisji, ogłaszana zwykle w lutym lub marcu każdego roku, jest pierwszym etapem rocznego cyklu politycznego Unii Europejskiej: nakreśla ona priorytety polityki Komisji na następny rok<sup>16</sup>. Program legislacyjny i prac Komisji, zwykle ogłaszany w październiku tego samego roku, przekłada roczną strategię polityczną na cele polityki i program operacyjny dotyczący propozycji legislacyjnych, które mają zostać przyjęte przez Komisję.

Główna różnica między tymi dwoma dokumentami polega na możliwości ich negocjowania i wprowadzania ewentualnych zmian. Program legislacyjny i prac Komisji jest ostatecznym dokumentem, którego nie można w żaden sposób poprawiać ani zmieniać, podczas gdy zmiany rocznej strategii politycznej są w zasadzie możliwe, ponieważ stanowi ona jedynie pierwszy krok w procesie ustalania ostatecznego programu, a mianowicie programu legislacyjnego i prac Komisji.

Rozdział ten zawiera przegląd środków, które parlamenty narodowe zamierzają podjąć w odniesieniu do przyjmowania dokumentów wysyłanych bezpośrednio przez Komisję i odpowiadania na nie (I)<sup>17</sup>. Ponadto wyjaśnia, czy i jak parlamen-

<sup>16</sup> W tym kontekście Komisja przyjmuje również ramy budżetowe, zapewniające dostępność zasobów ludzkich i finansowych, potrzebnych do realizacji tych priorytetów.

<sup>17</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:

1. *Czy bezpośrednio przekazywanie dokumentów przez Komisję zwiększa liczbę dokumentów UE, które otrzymuje parlament?*
2. *Jak, z technicznego punktu widzenia, parlament zamierza zająć się dokumentami wysłanymi bezpośrednio przez Komisję? (np. zastosowanie nowych środków, takich jak oddzielna baza danych do przyjmowania dokumentów, czy też wykorzystywanie mechanizmów już istniejących?)*
3. *Jak parlament zamierza reagować na dokumenty Komisji?*
  - a) *Jaki organ parlamentu będzie analizować dokumenty i decydować o treści odpowiedzi udzielanej Komisji (np. komisja spraw europejskich, komisja branżowa, posiedzenie plenarne)?*
  - b) *Czy parlament będzie jedynie analizować/reagować na propozycje legislacyjne, czy też będzie reagować również na dokumenty do konsultacji, dokumenty robocze itp.?*

ty narodowe badały roczną strategię polityczną Komisji w przeszłości oraz jak zamierzają czynić to w przyszłości (II)<sup>18</sup>.

## 2.1. INICJATYWA KOMISJI

### 2.1.1. Ocena ogólna

Większość parlamentów z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji. Głównymi powodami, które wymienia się w tym kontekście są:

- wcześniejszy dostęp do dokumentów UE,
- polityczne zobowiązanie Komisji do nawiązania bezpośredniej współpracy z parlamentami narodowymi,
- ważny sygnał dotyczący roli, którą parlamenty narodowe mają pełnić w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej,
- możliwość prowadzenia bezpośredniego dialogu z Komisją oraz – co byłoby lepsze – możliwość wywierania wpływu na Komisję,
- zwiększenie przejrzystości działań Komisji.

Niektóre parlamenty są zdania, że wartość tej inicjatywy wymaga jeszcze sprawdzenia w odniesieniu do pozycji i roli parlamentów narodowych wobec Komisji. Według brytyjskiej Izby Gmin bardzo ważną rzeczą będzie wykazanie przez Komisję, że rozważyła odpowiedzi parlamentów narodowych oraz, co byłoby najkorzystniejsze, że uwzględniła je we właściwy sposób.

Parlament niderlandzki uważa, że jest to pozytywna inicjatywa, lecz wnioskuje o wprowadzenie usprawnień proceduralnych, ponieważ dokumenty UE oczywiście nie są przesyłane przez Komisję natychmiast po ich przyjęciu, lecz dopiero po uzyskaniu oficjalnego tłumaczenia w danym języku narodowym. Według nider-

- c) Czy parlament ma zamiar przestrzegać sześciotygodniowego terminu na reakcję?*
  - d) W przypadku, gdy parlament jest parlamentem dwuizbowym, czy dojdzie do współpracy pomiędzy obiema izbami w kwestii analizy i reakcji na dokumenty przekazane przez Komisję?*
  - e) Jaka formę przyjmie oficjalna odpowiedź (np. listu od przewodniczącego izby, przewodniczącego komisji itd.)?*
- 4. Czy sposób, w jaki parlament będzie zajmować się dokumentami przekazanymi bezpośrednio przez Komisję (zob. pytanie 3), różni się od procedury stosowanej przez parlament w przeszłości w odniesieniu do spraw UE?*
  - 5. Czy, w porównaniu z sytuacją w przeszłości, parlament uznaje bezpośrednie przekazywanie przez Komisję parlamentom narodowym propozycji legislacyjnych i dokumentów do konsultacji za dodatkową wartość?*
- <sup>18</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:
- 1. Czy w przeszłości parlament debatował nad roczną strategią polityczną Komisji?*
    - a) Jeżeli tak, jakie organy brały udział w dyskusji?*  
*Jaki był rezultat debat i jaką przybrał on formę (np. przyjęcie opinii do przedłożenia rządowi)?*
    - b) Jeżeli nie, jak parlament zamierza zajmować się roczną strategią polityczną w przyszłości?*
  - 2. Czy parlament uważa dyskusję na temat rocznej strategii politycznej za korzystną?*
  - 3. Czy parlament byłby zainteresowany przedyskutowaniem rocznej strategii politycznej w kontekście międzyparlamentarnym (tzn. w ramach COSAC)?*

landzkiego parlamentu, być może żaden z dokumentów przyjmowanych przez Komisję nie jest przesyłany natychmiast.

Mała grupa parlamentów nie widzi żadnej dodatkowej wartości w tej inicjatywie (fińska Eduskunta, parlament włoski), głównie dlatego że dokumenty przekazywane przez Komisję były już dostępne z innych źródeł. Fińska Eduskunta wskazuje, że Komisja zawsze zwracała się do wszystkich zainteresowanych o zgłaszanie uwag.

Niewiele parlamentów otrzymuje dodatkowe dokumenty dzięki inicjatywie Komisji (parlamenty cypryjski, grecki, niderlandzki, portugalskie Zgromadzenie Republiki i słowacka Rada Narodowa). Większość parlamentów otrzymuje już teraz, przeważnie za pośrednictwem swoich rządów, te same dokumenty, które są przekazywane bezpośrednio przez Komisję.

Niektóre parlamenty argumentują, że jest zbyt wcześnie na udzielenie definitywnej odpowiedzi, czy dokumenty przekazywane przez Komisję są w pełni zgodne z dostarczonymi im przez rządy (niemieckie Bundestag i Bundesrat, francuskie Zgromadzenie Narodowe, brytyjskie Izba Gmin i Izba Lordów w odniesieniu do dokumentów roboczych Komisji). Szwedzki Riksdag dyskutuje obecnie, czy bezpośrednia komunikacja między Riksdagiem a Komisją jest zgodna ze szwedzkim systemem kontroli.

### **2.1.2. Przyjmowanie dokumentów**

Wszystkie parlamenty mają możliwości techniczne potrzebne do przyjmowania i przetwarzania dokumentów przesyłanych do nich bezpośrednio przez Komisję. Większość parlamentów wprowadziła nowe mechanizmy lub urządzenia, w większości przypadków oddzielne skrzynki poczty elektronicznej, powiązane z istniejącymi bazami danych. Niektóre parlamenty utworzyły nowe bazy danych lub jeszcze przygotowują się do założenia oddzielnej bazy danych. Portugalskie Zgromadzenie Republiki nie tylko stworzyło nowy adres poczty elektronicznej, lecz również zatrudniło nowego pracownika, odpowiedzialnego za przyjmowanie i dalsze przekazywanie dokumentów do właściwych komisji. Inne parlamenty posługiwały się istniejącymi już rozwiązaniami.

### **2.1.3. Procedura decyzyjna**

Znaczna większość parlamentów informuje, że procedura, która ma być stosowana do badania dokumentów przesłanych bezpośrednio przez Komisję nie odbiega w istotnym stopniu od ogólnej procedury stosowanej w przeszłości w odniesieniu do spraw europejskich.

Niektóre izby stwierdzają, że istnieje różnica w procedurze, ponieważ mogą one obecnie reagować na dokumenty Komisji bez konieczności rozważania opinii rządu, co jest obowiązkowe w ramach zwykłej procedury kontroli (parlament niderlandzki, maltańska Izba Reprezentantów, węgierskie Zgromadzenie Narodowe (w przypadku „testu pomocniczości”).

Nowa procedura została wprowadzona przez portugalskie Zgromadzenie Republiki w oparciu o zmienioną niedawno ustawę, która umożliwia parlamentowi

przekazywanie opinii na piśmie w sprawach dotyczących pomocniczości bezpośrednio instytucjom UE (poprzednio opinie można było przekazywać wyłącznie za pośrednictwem rządu)<sup>19</sup>. W tym kontekście komisja spraw europejskich portugalskiego Zgromadzenia Republiki zorganizowała specjalne sesje szkoleniowe dla pracowników oraz sesje informacyjne dla członków komisji branżowych. Fińska Eduskunta stwierdza, że nie zamierza wcale zajmować się dokumentami przekazywanymi bezpośrednio przez Komisję.

W związku z inicjatywą Komisji parlamenty narodowe stosują następujące procedury:

#### **a) Właściwy organ**

We wszystkich przypadkach badanie dokumentów przesyłanych bezpośrednio przez Komisję odbywa się na poziomie komisji (spraw europejskich i/lub odpowiednich komisji branżowych). W większości parlamentów ostateczna decyzja w sprawie reakcji na dokumenty przekazane przez Komisję należy również do kompetencji komisji. Jednakże w niektórych przypadkach głosowanie w sprawie stanowiska, które ma być przesłane do Komisji, jest z reguły zastrzeżone dla posiedzenia plenarnego. Dotychczas żaden z parlamentów nie planował utworzenia nowego organu, który miałby zająć się badaniem dokumentów Komisji.

#### **b) Dokumenty podlegające kontroli**

Większość parlamentów argumentowała, że uzyska przynajmniej możliwość lub kompetencje do badania wszystkich rodzajów dokumentów przekazywanych przez Komisję, a mianowicie propozycji legislacyjnych, dokumentów konsultacyjnych i roboczych. Niektóre parlamenty wyraźnie jednak stwierdziły, że będą teraz koncentrować się na propozycjach legislacyjnych (parlament cypryjski, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, irlandzki Oireachtas, łotewski Saeima, polski parlament) lub na propozycjach legislacyjnych i dokumentach konsultacyjnych (niemiecki Bundesrat, duński Folketing, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe).

#### **c) Termin**

Większość parlamentów wyraziła zamiar przestrzegania sześciotygodniowego terminu wyznaczonego, w świetle Traktatu z Amsterdamu, na badanie dokumentów przesyłanych bezpośrednio przez Komisję<sup>20</sup>. Większość z nich uważa jednak, że trudno będzie dotrzymywać tego terminu ze względu na ograniczenia wynika-

<sup>19</sup> Zmiana ustawy (ustawy w sprawie monitorowania, oceny i zajmowania stanowiska przez parlament portugalski w ramach procesu budowy Unii Europejskiej) zbiegła się w czasie z ogłoszeniem przez przewodniczącego Barroso nowej inicjatywy Komisji w maju 2006 roku oraz z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2006 roku.

<sup>20</sup> Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączony do Traktatu z Amsterdamu, stanowi, że od chwili przedstawienia propozycji we wszystkich językach przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do daty jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji (lub w celu przyjęcia aktu, bądź w celu przyjęcia wspólnego stanowiska) musi upłynąć sześć tygodni.

jące z porządku prac parlamentarnych lub ograniczenia natury prawnej, takie jak obowiązek uwzględnienia rządowego punktu widzenia przed udzieleniem odpowiedzi (np. w estońskim Riigikogu).

Inne parlamenty nie deklarują jednoznacznie zamiaru przestrzegania terminu, choć uważają, że w wielu przypadkach najprawdopodobniej będą w stanie go dotrzymać (niemiecki Bundesrat). Niektóre z nich chcą reagować jak najszybciej, niezależnie od sześciotygodniowego terminu, ponieważ porównywalny termin nie został określony przez Komisję (duński Folketing), lub dotrzymać terminu niezależnie od konkretnego przypadku (brytyjska Izba Lordów). Niderlandzki parlament zamierza dotrzymać terminu tylko w odniesieniu do 11 propozycji legislacyjnych, które obie izby postanowiły poddać kontroli w aspekcie przestrzegania zasady pomocniczości w 2006 roku.

#### **d) Współpraca między izbami parlamentów**

W ankiecie wzięły udział izby 9 parlamentów dwuizbowych. Obecnie, w związku z inicjatywą Komisji, nie planuje się żadnych nowych form współpracy między izbami tych parlamentów.

Współpraca w zinstytucjonalizowanej formie ma już miejsce w parlamencie niderlandzkim, gdzie została powołana wyspecjalizowana Wspólna Komisja ds. Stosowania Zasady Pomocniczości, która ma ułatwić osiąganie konsensu między izbami parlamentu w sprawach pomocniczości i proporcjonalności. W parlamencie irlandzkim obowiązek reagowania na dokumenty Komisji spoczywa na Komisji Kontroli Spraw Europejskich oraz na wspólnych komisjach branżowych. W skład tych komisji wchodzi deputowani do obu izb parlamentu, którzy obradują i głosują wspólnie.

Rada Narodowa słoweńskiego parlamentu ma prawo przedstawiania opinii na temat propozycji legislacyjnych Komisji do Spraw Unii Europejskiej izby niższej. Izby brytyjskiego parlamentu współpracują ze sobą głównie w formie wymiany informacji. Austriacki parlament stwierdza, że współpracę i koordynację działań między izbami zapewnia fakt, że w skład grup politycznych wchodzi deputowani do obu izb oraz istnienie jednej, wspólnej dla obu izb administracji parlamentarnej.

Dotychczas nie było formalnej współpracy między izbami w parlamentach niemieckim, czeskim, francuskim, włoskim i polskim. Niemiecki Bundesrat, polski Senat i czeski Senat oświadczyły, że nie została jeszcze podjęta decyzja w sprawie ewentualnej przyszłej współpracy.

#### **2.1.4. Odpowiedź dla Komisji**

Większość parlamentów stwierdziła, że będzie udzielać odpowiedzi w formie listu przewodniczącego parlamentu lub przewodniczącego komisji właściwej do podjęcia decyzji w sprawie danego dokumentu. Niektóre parlamenty wyraźnie stwierdziły, że będą dołączać do listu formalną uchwałę lub raport, przegłosowane na posiedzeniu plenarnym lub przez komisję (niemiecki Bundesrat, czeski Senat,

brytyjska Izba Gmin). Tylko kilka parlamentów wskazało, kto będzie adresatem ich odpowiedzi (niemiecki Bundesrat: przewodniczący Komisji; brytyjska Izba Gmin: właściwy komisarz).

## **2.2. ROCZNA STRATEGIA POLITYCZNA**

Chociaż większość parlamentów, które uczestniczyły w ankiecie nie ma żadnego doświadczenia albo ma niewielkie doświadczenie w prowadzeniu kontroli lub debaty nad roczną strategią polityczną, to wiele z nich zajmuje pozytywne stanowisko w tej kwestii i uważa debatę parlamentarną nad roczną strategią polityczną za korzystną. W konsekwencji znaczna liczba parlamentów rozważa możliwość wprowadzenia w przyszłości debat parlamentarnych nad roczną strategią polityczną. Znaczna większość parlamentów z zadowoleniem przyjmuje również pomysł wykorzystywania COSAC jako forum dyskusji międzyparlamentarnej nad roczną strategią polityczną.

### **2.2.1. Debata nad roczną strategią polityczną**

Tylko sześć parlamentów narodowych lub ich izb informuje, że roczna strategia polityczna była w przeszłości przedmiotem debaty parlamentarnej (czeski Senat, duński Folketing, łotewski Saeima, francuskie Zgromadzenie Narodowe, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe, brytyjska Izba Lordów i Parlament Europejski).

Czeski Senat przeprowadził debatę na temat rocznej strategii politycznej w 2004 roku w ramach debaty nad programem legislacyjnym i prac Komisji. W następnym roku jednak debata nad programem legislacyjnym i prac nie obejmowała rocznej strategii politycznej. Duński Folketing dokonał przeglądu rocznej strategii politycznej w ramach regularnej kontroli spraw europejskich. Ponadto była ona dyskutowana na wspólnym posiedzeniu z duńskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Saeimy uczestniczyła w przygotowaniu stanowiska rządu łotewskiego na temat rocznej strategii politycznej. Dodatkowa debata odbyła się podczas oddzielnego posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej Saeimy z udziałem łotewskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe przeprowadziło w styczniu 2006 roku debatę plenarną z udziałem przewodniczącego Komisji Manuela Barroso, podczas której poruszano kwestie programu legislacyjnego i prac oraz rocznej strategii politycznej. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe odbyło debatę na temat rocznej strategii politycznej na szczelbu komisji spraw europejskich, w której uczestniczyli komisarz Potočnik oraz przedstawiciele rządu. Brytyjska Izba Lordów i irlandzki Oireachtas dyskutowały nad roczną strategią polityczną na szczelbu komisji spraw europejskich.

Żaden z pozostałych parlamentów nie wprowadził dotychczas rocznej strategii politycznej do porządku obrad parlamentarnych. Część z nich zajmowała się na-

tomiast wcześniej programem legislacyjnym i prac Komisji (parlament cypryjski, estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, francuski Senat, niemiecki Bundestag, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, parlament włoski, luksemburska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki, słowacka Rada Narodowa, szwedzki Riksdagen, brytyjska Izba Gmin). Parlament austriacki wyjaśnił, że prowadzona jest w ramach komisji debata parlamentarna nad przedstawionymi przez rząd raportami na temat programu legislacyjnego i prac Komisji. Podczas dyskusji, które czasem toczą się na szczepku plenarnym, mogą być również poruszane kwestie dotyczące rocznej strategii politycznej.

Parlament Europejski zajmuje się roczną strategią polityczną w następujący sposób. Zgodnie z ramową umową między Parlamentem Europejskim a Komisją, Komisja przedstawia roczną strategię polityczną na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego na początku roku. Następnie roczna strategia polityczna jest dyskutowana w komisjach Parlamentu Europejskiego z udziałem właściwych komisarzy. We wrześniu tego samego roku przewodniczący komisji przyjmują raport, który musi zostać zatwierdzony przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego oraz przez przewodniczących grup politycznych. Raport jest ostatecznie przesyłany do Komisji jako wkład Parlamentu Europejskiego do programu legislacyjnego i prac Komisji. Komisja zwykle przedstawia program legislacyjny i prac Komisji Parlamentowi Europejskiemu w listopadzie, zaś PE przyjmuje dotyczącą go uchwałę w grudniu.

Ponadto Komisja Budżetowa Parlamentu Europejskiego sporządza regularnie raport z inicjatywy własnej, oparty na rocznej strategii politycznej. Parlament Europejski zwraca uwagę, że w swoim raporcie na temat rocznej strategii politycznej może on bezpośrednio przekazywać krytyczne opinie o programie Komisji, która w nowym programie legislacyjnym i prac na rok 2007 może następnie uwzględnić niektóre żądania Parlamentu Europejskiego.

### **2.2.2. Ogólna ocena debaty parlamentarnej na temat rocznej strategii politycznej**

Większość parlamentów, w tym również Parlament Europejski, uważa debatę nad roczną strategią polityczną za korzystną z następujących powodów:

- stanowi ona ogólny przegląd programu polityki europejskiej (francuski Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe),
- pomaga ustalić program kontroli parlamentarnej (parlament słoweński) i określa perspektywy działania komisji spraw europejskich (irländzki Oireachtas),
- stwarza możliwość wywierania wpływu na treść programu legislacyjnego i prac Komisji (węgierskie Zgromadzenie Narodowe),
- stanowi podstawę do dyskusji z Komisją (francuskie Zgromadzenie Narodowe).

Estoński Riigikogu argumentuje, że debata nad roczną strategią polityczną przysparza dodatkowej wartości tylko wówczas, gdy odbywa się w ramach komisji a nie na szczepku plenarnym. Szwedzki Riksdag nie zajął dotychczas zdecyd-

wanego stanowiska. Jego przewodniczący uznał jednak za słuszne konkluzje Konferencji Przewodniczących Parlamentów z 2006 roku, dotyczące rocznej strategii politycznej; sekretarz generalny Riksdagu będzie uczestniczył w rozważaniach na temat sposobu przedstawienia rocznej strategii politycznej przez Komisję parlamentom narodowym w 2007 roku<sup>21</sup>.

Dość krytyczne stanowisko prezentuje czeski Senat, który dyskutował nad roczną strategią polityczną w przeszłości i uważa ją za zbyt ogólną, by mogła wywołać merytoryczną dyskusję. Ewentualny udział komisarza jest natomiast postrzegany jako możliwość wniesienia pewnej dodatkowej wartości do dyskusji. Fińska Eduskunta jest zdania, że debatę parlamentarną nad roczną strategią polityczną można uznać za pożyteczną tylko, jeśli prowadzi ona do uzyskania pewnych wyników lub przynajmniej interakcji. Według Eduskunty wątpliwe jest, czy parlamenty narodowe można rzeczywiście uważać za równorzędnych partnerów Komisji Europejskiej.

Parlament Europejski zwraca uwagę, że debata nad roczną strategią polityczną stanowi podstawowy element jego stosunków z Komisją Europejską. Zważywszy, że roczną strategią polityczną można postrzegać jako pierwszy krok w procedurze opracowywania i przyjmowania programu legislacyjnego i prac Komisji, Parlament Europejski podkreśla, że jego debata nad roczną strategią polityczną stwarza doskonałą okazję do wpływania na treść legislacyjnych i politycznych priorytetów Komisji, które mają być zawarte w programie legislacyjnym i prac Komisji.

### **2.2.3. Przyszłe plany debat parlamentarnych nad roczną strategią polityczną**

Dziewięć parlamentów narodowych i jedna izba parlamentarna rozważają możliwość wprowadzenia w przyszłości regularnej debaty parlamentarnej nad roczną strategią polityczną (parlament cypryjski, estoński Riigikogu, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, litewski Seimas, luksemburska Izba Deputowanych, parlament polski, portugalskie Zgromadzenie Republiki, parlament brytyjski, niderlandzka Izba Pierwsza). Łotewski Saeima i słoweńskie Zgromadzenie Narodowe zamierzają kontynuować praktykę debatowania nad roczną strategią polityczną<sup>22</sup>.

Debatę na poziomie komisji spraw europejskich przewidują: parlament cypryjski, luksemburska Izba Deputowanych i litewski Seimas oraz obie izby polskiego parlamentu. Komisja do Spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów dokonuje obecnie przeglądu sprawowanej przez siebie kontroli w zakresie rocznej strategii politycznej.

Zgodnie z nową portugalską ustawą w sprawie monitorowania<sup>23</sup>, portugalskie Zgromadzenie Republiki będzie w przyszłości przeprowadzać debatę na podstawie konkluzji z ostatniego spotkania Rady Europejskiej podczas każdej prezyden-

<sup>21</sup> Krótkie podsumowanie konkluzji Konferencji Przewodniczących z lipca 2006 roku jest zawarte w rozdziale 2 powyżej.

<sup>22</sup> Zob. powyżej pkt II 1).

<sup>23</sup> Zob. powyżej pkt I 3).

cji Unii Europejskiej. Debata, która ma się odbyć w pierwszej połowie roku, może obejmować rozważania nad roczną strategią polityczną. Pierwsza debata parlamentarna nad roczną strategią polityczną odbędzie się na początku 2007 roku.

Brytyjska Izba Gmin wyjaśnia, że Komisja Specjalna ds. Modernizacji Izby Gmin zaproponowała utworzenie parlamentarnej komisji europejskiej, w której pracach mogliby uczestniczyć wszyscy deputowani do obu izb parlamentu i która mogłaby stanowić forum debaty nad roczną strategią polityczną. Do udziału w posiedzeniach mieliby być zapraszani komisarze Unii Europejskiej i brytyjscy deputowani do Parlamentu Europejskiego. Jednakże brytyjski rząd musi jeszcze przedstawić szczegółowe propozycje dotyczące utworzenia takiego organu.

Węgierskie Zgromadzenie Narodowe rozważa przeprowadzenie dyskusji na temat rocznej strategii politycznej w sposób podobny do debaty nad programem legislacyjnym i prac Komisji: jest ona prowadzona w ramach komisji spraw europejskich z udziałem przewodniczących komisji branżowych, liderów grup politycznych, węgierskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, ambasadorów państw członkowskich Unii Europejskiej i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Część parlamentów nie podjęła jeszcze ostatecznej decyzji o sposobie traktowania rocznej strategii politycznej. Konferencja Przewodniczących zaplanowana na maj 2007 roku w Słowacji została upoważniona do przyjrzenia się możliwościom jednoczesnego przeprowadzania debat nad roczną strategią polityczną i programem legislacyjnym i prac. Duński Folketing oczekuje na wynik tych dyskusji. Członkowie Komisji do Spraw Unii Europejskiej w niemieckim Bundestagu popierają pomysł przeprowadzania w przyszłości regularnej debaty nad roczną strategią polityczną; możliwe byłoby również włączenie jej do obrad plenarnych. Ostateczna decyzja w tej sprawie jeszcze nie została podjęta. Fińska Eduskunta stwierdza, że debata nad roczną strategią polityczną mogłaby zostać przeprowadzona w ramach Wielkiej Komisji, choć zainteresowanie taką debatą byłoby raczej ograniczone.

#### **2.2.4. Debata w ramach COSAC**

Zdecydowana większość parlamentów chętnie wzięłaby udział w dyskusji na temat rocznej strategii politycznej w ramach COSAC. Brytyjska Izba Lordów uważa COSAC za najlepsze międzyparlamentarne forum debaty nad roczną strategią polityczną.

Niektóre parlamenty uważają, że dyskusja nad roczną strategią polityczną w ramach COSAC byłaby bardzo owocna, gdyby Komisja sama przedstawiła konferencji strategię (francuski Senat, niderlandzka Izba Pierwsza, która jednak uważa, że dyskusja powinna zostać najpierw przeprowadzona na poziomie krajowym). Fińska Eduskunta jest zdania, że dyskusja mogłaby być przydatna dla COSAC tylko wówczas, gdyby spotkanie nastąpiło natychmiast po wydaniu rocznej strategii politycznej. Brytyjska Izba Gmin popiera ten pomysł, o ile wprowa-

dzenie dodatkowej pozycji do półrocznych programów prac COSAC nie oznaczałoby ograniczenia swobody dyskusji nad innymi aktualnymi zagadnieniami. Według irlandzkiego parlamentu pomysł ten powinien zostać poddany ocenie.

### 2.3. WNIOSEK

Ogromna większość parlamentów z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, dotyczącą przekazywania im bezpośrednio propozycji legislacyjnych i innych dokumentów. Jednak efekty tej inicjatywy będą w znacznej mierze zależeć od tego, czy parlamenty narodowe w wystarczającym stopniu wykorzystują nową procedurę oraz na ile Komisja zechce uwzględnić ich stanowiska. Aby zapewnić skuteczność tej inicjatywy, należy podjąć regularne działania na poziomie międzyparlamentarnym. COSAC może być właściwym forum do dalszej oceny inicjatywy Komisji. Zasadne może być również przeprowadzenie w ramach COSAC dyskusji w celu ustalenia, czy Komisję należy uważać za właściwego partnera dla parlamentów narodowych, czy też raczej powinny one koncentrować się na kontrolowaniu prac swoich rządów.

Roczna strategia polityczna była dotychczas dyskutowana przez zaledwie kilka parlamentów narodowych. Większość z nich dostrzega dodatkową wartość, której przysparza debata parlamentarna na temat strategii, zaś niektóre rozważają możliwość przeprowadzenia debaty w przyszłości. Zdecydowana większość chętnie wzięłaby udział w debacie międzyparlamentarnej nad roczną strategią polityczną w ramach COSAC.

### 3. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAWY WEWNĘTRZNE: KLAUZULE POMOSTOWE (*PASSERELLE*)

W komunikacie z dnia 10 maja 2006 r., zatytułowanym „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach”<sup>24</sup>, Komisja poinformowała o swej inicjatywie usprawnienia podejmowania decyzji jak również [zwiększenia] odpowiedzialności w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej oraz legalnej migracji. Odwołuje się ona do art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 67 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Oba postanowienia dopuszczają zmiany w aktualnych ustaleniach dotyczących podejmowania decyzji w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych [klauzule pomostowe (*passerelle*)]. Inicjatywa ta została sformułowana w komunikacie Komisji „Realizacja programu haskiego: dalsze działania”<sup>25</sup> z dnia 28 czerwca 2006 roku.

W czerwcu 2006 roku Rada Europejska wezwała prezydentkę fińską, aby zbadała ona, w ścisłej współpracy z Komisją, możliwości usprawnienia podejmo-

<sup>24</sup> COM(2006) 211 wersja ostateczna.

<sup>25</sup> COM(2006) 331.

nia decyzji i działań w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o obecnie obowiązujące traktaty. Prezydencja fińska podjęła tę kwestię na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Tampere w dniach 21 i 22 września, lecz konsensu nie udało się osiągnąć.

Zgodnie z art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, Rada może uznać, że działanie w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych wchodzi w zakres tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i określić odpowiednie zasady głosowania. Obszary wybrane przez Radę zostałyby wówczas przeniesione z trzeciego do pierwszego filaru Unii Europejskiej. Zależnie od decyzji Rady, głosowanie większością kwalifikowaną i procedura współdecydowania mogłyby zostać zastosowane w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w przypadkach, w których Rada obecnie podejmuje decyzje jednomyślnie, zasięgając opinii Parlamentu Europejskiego. Zastosowanie klauzuli pomostowej wymaga jednomyślnej decyzji Rady, podjętej po konsultacji z Parlamentem Europejskim, oraz przyjęcia tej decyzji przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Zastosowanie art. 67 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską prowadzi do zastosowania procedury współdecydowania w odniesieniu do całości lub części Tytułu IV (Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób). Obecnie Rada podejmuje decyzje jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Art. 67 ust. 2 wymaga jednomyślnej decyzji Rady, podjętej po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Celem rozdziału trzeciego raportu półrocznego jest ustalenie, które parlamenty narodowe zostały poinformowane przez własne rządy o możliwości zastosowania klauzul pomostowych (*passerelle*), które już debatowały nad tym zagadnieniem i jakie zajęły stanowisko. Szczególną uwagę poświęcono zaangażowaniu parlamentów narodowych w proces podejmowania decyzji przez ich rządy na wczesnym etapie<sup>26</sup>.

### 3.1. DEBATY PARLAMENTARNE

W 19 izbach parlamentarnych 17 państw członkowskich oraz w Parlamencie Europejskim przeprowadzono debatę lub dyskusję nad inicjatywą Komisji. W większości przypadków dyskusje w związku z wymienionymi powyżej komunikatami Komisji z 10 maja i 28 czerwca 2006 roku, odbyły się na poziomie komisji parlamentarnych. Francuskie Zgromadzenie Narodowe przypomina, że proponowało już

<sup>26</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:

1. Czy parlament omówił inicjatywę Komisji?
2. Jaki jest pogląd parlamentu na tę inicjatywę?
3. Czy rząd zajął stanowisko wobec tej inicjatywy, a jeśli tak, w jaki sposób parlament został o tym poinformowany?
4. Czy parlament może wywrzeć wpływ na stanowisko rządu dotyczące tej inicjatywy? Jeśli tak, to przy zastosowaniu jakich środków?
5. Czy przeniesienie niektórych kwestii obszaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z trzeciego do pierwszego filaru miałyby jakikolwiek wpływ na sposób, w jaki parlament analizuje te polityki?

w uchwale przyjętej w marcu 2006 roku<sup>27</sup> zastosowanie klauzuli pomostowej przewidzianej w art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej. Parlament Europejski zwraca uwagę, że wielokrotnie wskazywał na potrzebę uruchomienia procedury dotyczącej zastosowania klauzul pomostowych.

### 3.2. OPINIE PARLAMENTÓW

Francuskie Zgromadzenie Narodowe, włoskie Senat i Izba Deputowanych, luksemburska Izba Deputowanych i Parlament Europejski wyraziły jednoznaczne poparcie. Zdaniem Zgromadzenia Narodowego zastosowanie klauzul pomostowych zapewniłoby przejrzystość ram prawnych dotyczących środków w dziedzinie prawa karnego oraz stanowiłoby dodatkowy impuls do wzmożenia współpracy sądowej w Unii Europejskiej. Włoski parlament ma nadzieję na postęp w tworzeniu europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o procedurę współdecydowania i decyzje większościowe. Izba Lordów uważa, że Zjednoczone Królestwo nie powinno utrudniać innym państwom członkowskim podjęcia decyzji o przeniesieniu do Wspólnoty kompetencji w zakresie prawa karnego, pod warunkiem zachowania przez Zjednoczone Królestwo klauzuli *opt-in*.

Niemiecki Bundesrat odrzucił inicjatywę, uznając, że nie należy uprzedzać przyjęcia projektu Traktatu Konstytucyjnego. Zdaniem Bundesratu inicjatywa Komisji wykraczałaby poza podział uprawnień i obowiązków przewidziany w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, który uważa się za precyzyjnie dostrójony i wyważony system. Słowacka Rada Narodowa również traktuje priorytetowo zakończenie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego z myślą o zapewnieniu większej skuteczności procesu decyzyjnego, lecz jednocześnie deklaruje pewną elastyczność, jeśli chodzi o dalsze negocjacje nad klauzulami pomostowymi. Szwedzki Riksdag żąda gwarancji bezpieczeństwa związanych z przejściem od zasady jednomyślności do podejmowania decyzji większością głosów i uważa, że dalsze dyskusje należy uzależnić od przyszłych uzgodnień dotyczących Traktatu Konstytucyjnego. Niektóre parlamenty deklarują ogólne poparcie dla zmian w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej, wyrażając jednak przy tym zaniepokojenie wykorzystywaniem klauzul pomostowych w takich obszarach jak prawo karne, a ponadto żądają głębszej dyskusji (estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, łotewski Saeima).

Parlament Europejski argumentuje, że procedura współdecydowania i rozszerzenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości zwiększyłyby legitymizację współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Tylko włączenie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych do filaru wspólnotowego stworzyłoby odpowiednie warunki do przyjęcia przepisów unijnych w pełnym poszanowaniu zasad demokracji i sprawności decyzyjnej, a także pod odpowiednią kontrolą sądowniczą.

Wiele parlamentów narodowych nie zakończyło debaty, wskazując, że Komisja nie przygotowała jeszcze formalnego wniosku legislacyjnego (brytyjska Izba Gmin, czeski Senat, parlament maltański), lub że konieczne jest jego dalsze uszczegółowienie (litewski Seimas, francuski Senat).

<sup>27</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/ta/ta0560.pdf>

### 3.3. STANOWISKO RZĄDÓW NARODOWYCH

Rządy Austrii, Belgii, Finlandii i Luksemburga opowiedziały się za zastosowaniem klauzul pomostowych (*passerelle*) i poinformowały o tym parlamenty swoich krajów. Francja poparła powołanie się na art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, lecz nie wydała żadnej formalnej opinii na temat rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną na podstawie art. 67 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Rządy czeski i niemiecki zgłosiły sprzeciw wobec zastosowania tych klauzul.

Rządy Estonii, Cypru, Włoch i Łotwy oraz Niderlandów nie sformułowały zdecydowanego stanowiska albo przekazały parlamentom stanowiska, które pozostawiają możliwość interpretacji. Rząd Zjednoczonego Królestwa zajął powściągliwe stanowisko, stwierdzając, że należy upewnić się, czy klauzule pomostowe przyniosą rzeczywiste usprawnienie procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej.

Rząd duński stwierdził, że nie będzie utrudniać przeniesienia z trzeciego do pierwszego filaru lecz, wskutek zastosowanej przez Danię klauzuli *opt-out* w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Dania nie będzie mogła uczestniczyć w tej części współpracy, gdyby doszło do takiego przeniesienia. Parlamenty Węgier, Malty, Portugalii oraz polskie Sejm i Senat nie otrzymały żadnych oficjalnych informacji o stanowisku swojego rządu.

Informacje te uzyskano podczas wymiany poglądów z premierem (Belgia) lub ministrami rządu (Zjednoczone Królestwo), podczas interpelacji na posiedzeniu plenarnym z udziałem ministra spraw zagranicznych (Dania), podczas posiedzeń komisji (Łotwa, Luksemburg, Słowenia), za pośrednictwem służby cywilnej (Cypr), lub na piśmie (Francja, Zjednoczone Królestwo).

### 3.4. WPŁYW PARLAMENTÓW NA RZĄDY NARODOWE

Instrumenty oddziaływania parlamentów narodowych na stanowisko swoich rządów są bardzo różne, co wynika z tradycji i przepisów konstytucyjnych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Przybierają one różne formy, od wywierania jedynie politycznego wpływu po rozwiązanie prawnie wiążące dla rządu. W Zjednoczonym Królestwie tzw. procedura zgłaszania zastrzeżeń (*scrutiny reserve*) uniemożliwia rządowi wyrażenie zgody w Radzie na przyjęcie aktu prawnego, dopóki dana propozycja jest badana przez parlament. Niderlandzka Izba Reprezentantów wskazuje, że rząd musi uzyskać zgodę obu izb przed podjęciem decyzji w sprawie zastosowania klauzul pomostowych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Niderlandzki Senat poinstruował rząd, by ten nie przedstawiał żadnych „naprowadzających” komentarzy w tej sprawie podczas nieformalnych dyskusji Rady w Tampere w dniach 21 i 22 września. W większości pozostałych przypadków opinie parlamentów są wiążące tylko pod względem politycznym. Niemiecki rząd federalny uwzględnił krytyczną opinię Bundesratu na temat klauzul pomostowych i opowiedział się za ich odrzuce-

niem na nieformalnym spotkaniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Tampere we wrześniu 2006 roku.

Opinie parlamentów mogą przybierać postać ustnych oświadczeń składanych w ramach wymiany poglądów z członkami rządu, stanowisk, opinii, zaleceń lub uchwał na piśmie (francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, włoska Izba Deputowanych, polski Sejm, litewski Seimas). W niektórych państwach członkowskich ustala się projekt stanowiska narodowego, które może zostać zmienione przez parlament (Łotwa, Malta).

W niektórych państwach członkowskich parlament narodowy wykonuje zwykle swoje uprawnienia na posiedzeniu plenarnym (Francja, Niemcy, Szwecja), lecz w większości przypadków komisje są uprawnione do konsultowania się z rządem i wydawania opinii (Estonia, Łotwa, Litwa, Słowenia, Zjednoczone Królestwo). Niemiecki Senat utworzył specjalną komisję do monitorowania prac Rady WSiSW. W Danii parlament może wywierać wpływ w formie decyzji izby lub udzielając mandatu Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Irlandzkie Izba Reprezentantów i Senat utworzyły Wspólną Komisję do Spraw Unii Europejskiej dla obu izb.

Niektóre parlamenty zwróciły uwagę na potrzebę ratyfikowania przez parlament decyzji podejmowanych w ramach art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej (brytyjska Izba Gmin, czeski Senat, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat). Ponadto czeski Senat stwierdził, że w przypadku opublikowania formalnego wniosku legislacyjnego zostanie przeprowadzona kontrola *ex ante*. Zdaniem francuskiego Zgromadzenia Narodowego może wystąpić potrzeba zmiany francuskiej konstytucji.

### 3.5. MOŻLIWY WPLYW NA KONTROLĘ PARLAMENTARNĄ

Sześć parlamentów narodowych i Parlament Europejski informują, że przeniesienie niektórych kwestii w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z trzeciego do pierwszego filaru będzie mieć wpływ na sposób badania przez nie polityk w tym obszarze. W belgijskiej Izbie Deputowanych „tradycyjna” metoda kontroli parlamentarnej ma zastosowanie do wszystkich kwestii należących do trzeciego filaru Unii Europejskiej. Przeniesienie ich do pierwszego filaru spowodowałoby zwiększenie systematyczności kontroli parlamentarnej, zwłaszcza zgodnie z wprowadzonymi ostatnio w Belgii procedurami dotyczącymi badania zgodności aktów prawnych z zasadą pomocniczości. Portugalski parlament oczekuje, że zatwierdzone ostatnio przepisy dotyczące monitorowania wejdą w życie; zwiększyłyby to jego możliwości wywierania wpływu w sprawach europejskich w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Duński Folketing przypomina, że Dania uczestniczy obecnie w pełni w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>[1]</sup>; wszystkie decyzje podlegają

---

<sup>[1]</sup> Z odpowiedzi Folketingu (zob. załącznik do VI raportu, s. 200) wynika, że Dania w pełni uczestniczy tylko we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych a w odniesieniu do wspólnotowej części współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zastosowała klauzulę *opt-out*; por. Protokół nr 5 w sprawie stanowiska Danii do TA – przyp. red. Zeszytów OIDE.

pełnej kontroli parlamentarnej. W niektórych przypadkach obowiązkiem rządu jest uzyskanie zgody parlamentu; w innych przypadkach mandatu może udzielić komisja spraw europejskich. Ze względu na zastosowaną przez Danię klauzulę *opt-out* w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, przeniesienie niektórych kwestii z trzeciego do pierwszego filaru spowodowałoby, że decyzje w tych kwestiach nie byłyby już wiążące dla Danii. W konsekwencji Dania nie uczestniczyłaby w uchwalaniu aktów prawnych ani głosowaniu w Radzie.

W niektórych państwach członkowskich zmiany te prowadziłyby do zmian procedur parlamentarnych. Czeski Senat oczekuje, że spowodowałyby wewnętrzne przesunięcie kompetencji w Senacie z Komisji Spraw Zagranicznych do Komisji do Spraw Europejskich. Podobnie Komisja do Spraw Unii Europejskiej polskiego Sejmu uzyskałaby kompetencje w dodatkowych obszarach europejskiego prawodawstwa. Wskazano również, że ustawowe prerogatywy Sejmu i Senatu są związane z pierwszym, a nie z trzecim filarem.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe i niemiecki Bundesrat nie przewidują żadnych zmian proceduralnych, lecz oczekują, że przyjęcie zasady podejmowania decyzji większością głosów w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych może spowodować zwiększenie oddziaływania prawnego i objętości unijnego prawodawstwa w tej dziedzinie. Niderlandzkie Izba Druga i Senat oraz francuski Senat nie przewidują żadnych zmian w procedurze kontroli, lecz są świadome, że utracą posiadane obecnie prawo do wyrażania zgody na przyjęcie aktów prawnych w trzecim filarze.

Dla Parlamentu Europejskiego przeniesienie niektórych spraw należących do obszaru wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z trzeciego do pierwszego filaru miałyby szczególne znaczenie. Gdyby na podstawie art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej Rada postanowiła zastosować procedurę współdecydowania, musiałaby ona osiągać porozumienie z Parlamentem Europejskim w sprawie wszystkich tekstów, co znacznie zwiększyłoby wpływ Parlamentu Europejskiego na te sprawy.

W większości izb parlamentarnych przeniesienie tych kwestii nie miałyby żadnego wpływu na obowiązujące je procedury kontroli. Austriackie Rada Narodowa i Bundesrat wskazują jednak, że przejście od decyzji podejmowanych jednomyślnie do decyzji większościowych mogłoby wpłynąć na zdolność parlamentu austriackiego do wywierania politycznego wpływu na proces legislacyjny w Unii Europejskiej.

### 3.6. WNIOSEK

Znaczna większość parlamentów narodowych, które odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu jest dobrze poinformowana o inicjatywie przez swój rząd lub dzięki komunikatom Komisji albo udziałowi w spotkaniu międzyparlamentarnym na temat przyszłości Europy w maju 2006 roku. W przybliżeniu połowa parlamentów narodowych dyskutowała tę kwestię z rządami przed nieformalnym spotkaniem Rady w Tampere. Najważniejszymi kwestiami, które zostały tam podniesione, były potrzeba zapewnienia większej skuteczności procesu decyzyjnego i obawa, by nie podejmować działań uprzedzających przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego.

Bardzo niewiele parlamentów poinformowało jednak o aktywnym wpływaniu przez siebie na stanowisko rządu przed nieformalnym spotkaniem Rady. Jest to zaskakujące, zważywszy że klauzule pomostowe oznaczałyby rezygnację z prawa weta, przysługującego obecnie państwu członkowskim. Fakt, że art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej może wymagać ratyfikacji przez parlament w wielu państwach członkowskich wskazywałby na większą rolę parlamentów narodowych wobec rządów podczas negocjacji w Radzie. Wiele z nich zwracało uwagę, że oczekują na formalny wniosek Komisji lub zwróciły się do rządu o dalsze informacje przed ostatecznym określeniem swojego stanowiska.

#### **4. KOMITOLOGIA**

W dniu 17 lipca 2006 r. Rada podjęła decyzję o zmianie tzw. procedury komitologicznej (2006/512/WE). Procedura ta pozwala na delegowanie środków legislacyjnych do Komisji oraz ustanawia kontrolę komitetów składających się z przedstawicieli państw członkowskich nad tymi środkami. Rada, Parlament Europejski i Komisja zawarły także porozumienie międzyinstytucjonalne, odnoszące się do nowej procedury.

Najbardziej istotna zmiana w aktualnej procedurze (wprowadzonej w 1999 roku) ma zastosowanie w sytuacji, w której podstawowy akt legislacyjny został przyjęty wspólnie przez Parlament Europejski i Radę w ramach procedury współdecydowania. W tym przypadku Parlament Europejski uzyskał nowe prawo odrzucenia bezwzględna większością głosów wszelkich „quasi-legislacyjnych” środków, zaproponowanych przez Komisję, na takiej podstawie, że środki te wykraczają poza kompetencje wykonawcze, o których mowa w instrumencie podstawowym, lub że nie odpowiadają one celowi albo treści instrumentu podstawowego, bądź naruszają zasady pomocniczości lub proporcjonalności.

Celem rozdziału czwartego jest zbadanie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego i ustalenie, czy parlamenty narodowe rozpatrywały zmiany w procedurze komitologicznej, a jeśli tak, jakie zajęły stanowisko. Podjęto również próbę ustalenia, w jakim stopniu parlamenty narodowe badały w przeszłości decyzje podjęte w ramach procedury komitologicznej, i czy, lub jak, chcą zajmować się takimi decyzjami w przyszłości.

Kwestia ta jest również rozważana w raporcie półrocznym na specjalny wniosek przewodniczącej Komisji do Spraw Europejskich duńskiego Folketingu<sup>28</sup>.

##### **4.1. NOWY SYSTEM KOMITOLOGICZNY**

Po kompleksowych negocjacjach, w dniu 2 czerwca 2006 r. trzy instytucje osiągnęły porozumienie w sprawie pakietu zmian przepisów dotyczących komitologii,

<sup>28</sup> Zob. list pani Arnold do austriackiej prezydencji COSAC: <http://www.cosac.eu/upload/application/pdf/324a804b/Letter%20to%20Austrian%20presidency%20concerni%20Comitology.pdf>

zawartych w decyzji Rady 1999/468/WE<sup>29</sup> ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji. Na pakiet ten składają się nowa decyzja Rady i kilka towarzyszących jej stanowisk, z których jedno zostało przyjęte wspólnie przez trzy instytucje, zaś trzy – indywidualnie przez Komisję. Zmieniająca powyższą decyzję decyzja Rady 2006/512/WE<sup>30</sup> weszła w życie 23 lipca 2006 r., wprowadzając nową „procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą” – nowego rodzaju procedurę komitologiczną, dotyczącą określonego rodzaju środka wykonawczego, mającego zastosowanie w przypadku aktów proponowanych zgodnie z procedurą współdecydowania.

Nowa procedura regulacyjna połączona z kontrolą składa się z dwóch oddzielnych faz, tzw. fazy wykonawczej, w której Komisja Europejska przedkłada projekty środków przedstawicielom poszczególnych państw w odpowiednim Komitecie, oraz tzw. fazy nadzoru, w której projekt jest przedkładany Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Główna cecha fazy nadzoru polega na tym, że odchodząc od istniejących procedur komitologicznych, Parlament Europejski i Rada w zasadzie uzyskują równorzędną pozycję.

Nowa procedura regulacyjna połączona z kontrolą ma zastosowanie tylko do wprowadzania w życie aktów prawnych przyjętych zgodnie z procedurą współdecydowania (art. 251 TWE). Dotyczy ona przyjmowania środków o **ogólnym zasięgu**, mających na celu zmianę **innych niż istotne elementów** aktu podstawowego, na przykład poprzez usunięcie części tych elementów lub uzupełnienie aktu podstawowego poprzez dodanie nowych, innych niż istotne elementów (tzw. środki quasi-legislacyjne). „Istotne elementy” aktu legislacyjnego pozostają w gestii prawodawcy i mogą zostać zmienione wyłącznie w drodze zwykłej procedury legislacyjnej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, ustawodawca ma dużą swobodę decydowania, co jest elementem istotnym, a co nim nie jest.

Z praktycznego punktu widzenia środkami „quasi-legislacyjnymi” są środki zmieniające inne niż istotne elementy głównego tekstu lub załączników, albo wprowadzające dodatkowe elementy o takim charakterze, tzn. środki określające definicje, dostosowujące akt prawny do wymogów postępu technicznego, ustanawiające minimalne lub maksymalne normy i poziomy lub warunki, kryteria i kategorie.

Gdy tylko powyższe kryteria będą spełnione, nowa procedura będzie obowiązkowa. W związku z tym Komisja Europejska będzie w odpowiednich przypadkach stosować nową procedurę do swoich przyszłych propozycji legislacyjnych. Musi ona również zostać uwzględniona w odniesieniu do aktów prawnych zawisłych przed prawodawcą.

W przypadku istniejących aktów prawnych, nowa procedura musi zostać zastosowana do nich w dwóch etapach:

- po pierwsze, Parlament, Rada i Komisja określiły we wspólnej deklaracji 25 istniejących aktów prawnych, które powinny zostać dostosowane do nowej procedury w pierwszej kolejności;

<sup>29</sup> Dz.U. L. 184 z 17.7.1999, str. 23.

<sup>30</sup> Dz.U. L. 200 z 22.7.2006, str. 11.

- po drugie, Komisja Europejska zobowiązała się również do zbadania wszystkich obowiązujących aktów, przyjętych zgodnie z procedurą współdecydowania, z myślą o zgłoszeniu odpowiednich propozycji legislacyjnych przed końcem 2007 roku.

Ponadto wszystkie rozpatrywane akty prawne będą musiały zostać dostosowane przez oba organy władzy prawodawczej.

Na mocy nowej decyzji komitologicznej Parlament Europejski po raz pierwszy ma rzeczywiste prawo kontrolowania i blokowania środków quasi-legislacyjnych na podstawie procedury współdecydowania. Blokowanie ich może być uzasadnione różnymi przyczynami (projekt aktu prawnego wykracza poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym lub jest niezgodny z celem lub treścią tego instrumentu, albo narusza zasady pomocniczości i proporcjonalności).

Komisja Europejska zobowiązała się do usprawnienia systemu informacji dotyczących komitologii. W tym zakresie deklaracje Komisji są niezbędnym warunkiem usprawnienia przepływu informacji, szczególnie w dziedzinie prawodawstwa w zakresie usług finansowych. Stwierdzają one również wyraźnie, że nadal funkcjonuje „proces Lamfalussy’ego” w odniesieniu do szczególnych uprawnień informacyjnych w sferze usług finansowych.

#### **4.2. POWODY REFORMY**

Nowa procedura komitologiczna znajduje uzasadnienie głównie w braku równowagi między obu organami władzy prawodawczej w odniesieniu do aktów wykonawczych związanych z instrumentami podstawowymi, przyjętymi w ramach procedury współdecydowania. Udział Parlamentu Europejskiego w procedurze ograniczał się dotychczas do kontroli „legalności” instrumentu wykonawczego (kiedy wykraczał on poza zakres uprawnień wykonawczych przewidzianych w akcie podstawowym), podczas gdy Rada mogła zmienić merytoryczną zawartość instrumentu. Parlament Europejski uważał to za niezgodne ze swoją rolą współprawodawcy.

W istocie potrzeba sprawowania nadzoru przez organ prawodawczy powstaje głównie wówczas, gdy środki wykonawcze, które mają zostać przyjęte przez Komisję zawierają aspekt prawodawczy, wprowadzając w życie inne niż istotne elementy instrumentów podstawowych lub przyjmując inne, co ma miejsce na przykład wówczas, gdy dyrektywy są dostosowywane do uwarunkowań wynikających z postępu naukowo-technicznego, lub gdy wprowadzane są zmiany do ich załączników. W takich przypadkach organ prawodawczy musi mieć możliwość nadzorowania wykonywania przyznanych uprawnień.

Dla Parlamentu Europejskiego nowa procedura stanowi dobry przykład rozwijania systemu instytucjonalnego bez zmiany traktatu w celu usprawnienia zarządzania Unią Europejską.

### 4.3. ZASIĘG KOMITOLOGII

Podczas gdy w 2004 roku, ostatnim, za który dostępne są dane, przyjęto 278 aktów legislacyjnych<sup>31</sup>, w tym 75 w ramach procedury współdecydowania przez Parlament Europejski i Radę oraz 203 przez samą Radę, Komisja Europejska przyjęła 1199 aktów prawnych w ramach uprawnień wykonawczych przyznanych jej przez Radę na mocy art. 202 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W istocie Komisja wykonuje obecnie uprawnienia wykonawcze przyznane jej zgodnie z procedurami komitologicznymi ustanowionymi w „decyzji komitologicznej” nr 1999/468/WE.

Liczba komitetów komitologii uczestniczących we wprowadzaniu w życie aktów legislacyjnych w roku 2005 wynosiła 250. Zdecydowanie największa liczba komitetów była nadal zaangażowana w obszarach transportu i energii (38), przedsiębiorstw (32), środowiska (32) i rolnictwa (31). Chociaż prawodawca ustanowił nowe komitety w niektórych obszarach polityki o zwiększonej aktywności (np. wymiar sprawiedliwości, wolność i bezpieczeństwo oraz ochrona zdrowia i konsumentów), celem Komisji jest ograniczenie ich liczby do około 250<sup>32</sup>. Jeśli chodzi o „wydajność” komitetów, kształtowanie się liczby środków wykonawczych przyjętych przez Komisję w latach 2002–2005 ukazuje poniższa tabela.

**Liczba środków wykonawczych**<sup>33, 34</sup>

OBSZARY POLITYKI	2002	2003	2004	2005
Rolnictwo	1 455	1 413	1 279	1 481
Ochrona zdrowia i konsumentów	244	392	352	303
Badania	175	60	185	202
Pomoc zewnętrzna (EuropeAid)	167	153	182	124
Społeczeństwo informacyjne	50	21	34	85
Rozszerzenie	66	90	89	83
Edukacja i kultura	54	47	115	55
Środowisko	601	352	59	55
Przedsiębiorstwa	48	31	40	47
Pomoc humanitarna	36	42	52	50
Inne	181	167	238	169
RAZEM	3 077	2 768	2 625	2 654

Można odnotować niewielki spadek ogólnej liczby środków wykonawczych. Duża liczba środków wykonawczych przyjętych w niektórych obszarach polityki, jak rolnictwo (1481), ochrona zdrowia i konsumentów (303), badania (202), po-

<sup>31</sup> Dane uzyskano ze „Sprawozdania ogólnego z działalności Unii Europejskiej – 2004”.

<sup>32</sup> COM(2006) 446 wersja ostateczna.

<sup>33</sup> Akty prawne oraz decyzje administracyjne i finansowe.

<sup>34</sup> Zob. „Roczne sprawozdanie Komisji z prac komitetów”.

moc zewnętrzna (124) i społeczeństwo informacyjne (85), odzwierciedla intensywność prac powierzonych Komisji w tych obszarach w oparciu o procedury komitologiczne.

W tym kontekście należy zauważyć, że w przybliżeniu 1000 z około 2600 środków wykonawczych przyjmowanych co roku jest wydawanych na podstawie aktów przyjętych w trybie współdecyzji: od 1999 roku Parlament Europejski uzyskał formalnie prawo do otrzymywania pełnych informacji i może zgłosić, że dany środek wykonawczy wykracza poza zakres przekazanych uprawnień. Jednak Parlament Europejski miał dotychczas duże trudności w wykonywaniu tego „prawa kontroli”. W starym systemie propozycje były przeważnie przekazywane tylko w jednym języku; Parlament Europejski miał tylko jeden miesiąc na zbadanie środków prawnych oraz mógł zgłaszać sprzeciw wobec proponowanych środków, powołując się na przekroczenie przez Komisję jej uprawnień wykonawczych. W każdym wypadku Komisja mogła uchylić ten sprzeciw.

Wszystkie wspomniane przeszkody wyjaśniają ograniczony udział Parlamentu Europejskiego w procedurach komitologicznych w ostatnich latach. W istocie Parlament Europejski przyjął tylko sześć rezolucji, w których stawia zarzut przekroczenia przez Komisję uprawnień wykonawczych przy przyjmowaniu określonych środków wykonawczych. Ostatnie dwie rezolucje dotyczyły ochrony środowiska<sup>35</sup>.

W „nowym systemie”, po przyjęciu środka quasi-legislacyjnego przez komitet komitologii, Parlament Europejski lub Rada może go odrzucić (Rada większością kwalifikowaną, Parlament większością głosów swoich członków), wskazując jedynie, że proponowany środek wykracza poza uprawnienia wykonawcze lub jest niezgodny z celem lub treścią aktu podstawowego lub narusza zasady pomocniczości lub proporcjonalności. W przypadku sprzeciwu Komisja nie może przyjąć środka. Komisja może zaproponować nowy środek komitetowi komitologii lub przedstawić całkowicie nowych akt legislacyjny.

„Nowy” system zmienia również warunki wykonywania przez Parlament prawa do kontroli:

- Parlament ma w normalnych przypadkach trzy miesiące, z możliwością przedłużenia do czterech miesięcy,
- bieg terminu wykonania prawa do kontroli rozpoczyna się dopiero po przedstawieniu propozycji we wszystkich językach urzędowych,
- Komisja zobowiązuje się do utworzenia udoskonalonego systemu informowania o wszystkich pracach komitetów.

Zatem Parlament ma po raz pierwszy skuteczne prawo do kontroli ważnej części systemu komitologii i obecnie ma również środki do wykonywania tego prawa.

<sup>35</sup> Ponadto rezolucja przyjęta 6 lipca 2005 r. (B6-0392/2005) spowodowała wniesienie przez Parlament Europejski powództwa przeciwko Komisji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, z żądaniem anulowania decyzji Komisji 2005/17/WE z dnia 13 października 2005 r., z powodu niedotrzymania przez Komisję warunków określonych w dyrektywie RoHS (w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym) odnośnie do wyłączenia DecaBDE w określonym zastosowaniu z zakazu zawartego w tej dyrektywie. Sprawa toczy się przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

#### 4.4. LEPSZE STANOWIENIE PRAWA

W porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa trzy instytucje podkreśliły istotną rolę, jaką odgrywają w prawodawstwie środki wykonawcze. Nowe postanowienia będą mieć wpływ na opracowywanie projektów aktów prawnych, zaś wspomniane instytucje prawdopodobnie skoncentrują się w większym stopniu na przejrzystym sporządzaniu preambuły i tekstu aktu prawnego w celu wyraźnego odróżnienia tego, co musi zostać uzgodnione w tekście legislacyjnym od tego, co można przeprowadzić w ramach komitologii zgodnie z nową procedurą. Akty prawne mogą stać się bardziej zwarte i zrozumiałe, co przyczyni się do lepszego stanowienia prawa.

Z drugiej strony, wprowadzenie nowego systemu będzie stanowić polityczne wyzwanie dla współpracy międzyinstytucjonalnej oraz wpłynie na stosowane w jej ramach procedury i metody pracy z uwagi na sprawne funkcjonowanie nowej procedury. W nadchodzących miesiącach instytucje będą zwracać szczególną uwagę na propozycje zastosowania nowej procedury do 25 istniejących priorytetowych aktów prawnych, analizowanie propozycji rozpatrywanych przez poszczególne instytucje oraz na ogólny pakiet dostosowawczy, który ma zostać przygotowany do końca 2007 roku wraz z wnioskami zawierającymi propozycje zmian (około 130), w celu zastosowania nowej procedury nie tylko do przyszłego prawodawstwa, lecz również do całego istniejącego prawodawstwa wspólnotowego.

#### 4.5. ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W PROCEDURZE KOMITOLOGICZNEJ

Procedura komitologiczna wydaje się dla wielu parlamentów narodowych stosunkowo nowym i nieznanym obszarem<sup>36</sup>. Niektóre parlamenty (obie izby parlamentu włoskiego i niderlandzka Izba Druga) pytają, czy parlamenty narodowe powinny w ogóle interesować się komitologią, oraz kwestionują rolę COSAC w tej debacie.

Większość parlamentów nie śledziła ostatnich zmian w procedurze komitologicznej lub czyniła to tylko na poziomie ekspertów w ramach sekretariatów. Parlament Luksemburga chce zwiększyć swoją wiedzę i uzyskać więcej informacji,

<sup>36</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:

1. *Czy parlament śledził ostatnie zmiany w procedurze komitologicznej?*
2. *Czy parlament/izba badał(a) w przeszłości decyzje podjęte w ramach procedury komitologicznej? Jeśli tak, to w jakim trybie? Czy parlament planuje zajmować się komitologią w przyszłości?*
3. *Czy czas wyznaczony na zbadanie przez parlamenty decyzji podjętych w ramach procedury komitologicznej jest wystarczający? Jeżeli nie, to w jaki sposób można by to poprawić?*
4. *Czy Rejestr Komitologii Komisji, który został ustanowiony w grudniu 2003 roku, dostarcza wystarczających informacji na temat trwających procedur komitologicznych? Jeśli nie, jak można by rejestr udoskonalić?*
5. *Czy izba czyni rozróżnienie pomiędzy pozycjami politycznymi i technicznymi? Jeśli tak, to w jaki sposób? Czy analizowane są oba rodzaje pozycji?*

w związku z czym przygotowuje przesłuchanie w komisji z udziałem stałego przedstawiciela Luksemburga w Unii Europejskiej.

Duński Folketing i brytyjska Izba Gmin były wyjątkami wśród respondentów wypełniających kwestionariusz. Folketing zbadał nową procedurę komitologiczną i udzielił rządowi mandatu przed przyjęciem przez Radę nowej decyzji. Brytyjska Izba Gmin przedyskutowała sprawę i przyjęła raport na temat proponowanej decyzji<sup>37</sup>.

Kilka parlamentów zbadało decyzje podjęte w ramach procedury komitologicznej w przeszłości: brytyjskie Izba Gmin i Izba Lordów, irlandzki Oireachtas, duński Folketing, estoński Riigikogu i fińska Eduskunta. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe ma prawo badania decyzji podejmowanych w ramach procedury komitologicznej, choć w przeszłości możliwość ta nie była wykorzystywana. Procedura obowiązująca w tych parlamentach jest podobna do ogólnej kontroli propozycji legislacyjnych. Folketing stosuje procedurę pisemną w odniesieniu do większości propozycji; pozycje o „większym znaczeniu” są wprowadzane do porządku obrad Komisji do Spraw Unii Europejskiej, aby umożliwić jej udzielenie rządowi odpowiedniego mandatu w tych sprawach.

Ogromna większość parlamentów nie przeprowadzała kontroli w przeszłości; są one jedynie informowane przez swoje rządy. Kilka parlamentów planuje zaangażowanie się w większym stopniu w procedurę komitologiczną lub wprowadzenie nowych procedur w tym zakresie. Portugalskie Zgromadzenie Republiki zamierza zwiększyć swoje zaangażowanie w ramach nowej ustawy w sprawie monitorowania, która stanowi dodatkowy impuls do debaty nad sprawami europejskimi w ogóle. Łotewski Saeima i litewski Seimas oraz czeski Senat wskazują na możliwe przyszłe zainteresowanie tym zagadnieniem, przy czym ten ostatni zwraca również uwagę na brak środków. Belgijska Izba Deputowanych dostrzega związek z nowym mechanizmem kontroli przestrzegania zasady pomocniczości; proponuje, aby propozycje objęte procedurami komitologicznymi były poddawane „testowi pomocniczości”.

Ponieważ większość parlamentów nie ma doświadczenia w przeprowadzaniu kontroli w zakresie komitologii, nie były one w stanie odpowiedzieć na pytanie dotyczące czasu przeznaczanego na kontrolę parlamentarną tych decyzji. Izby przeprowadzające kontrolę uważają, że przewidziany okres jest wystarczający, z wyjątkiem Danii, która proponuje przedłużenie terminu.

Zaledwie kilka parlamentów korzysta z Rejestru Komitologii Komisji. Jest to logiczną konsekwencją faktu, że znaczna większość parlamentów nie sprawuje żadnej kontroli w zakresie komitologii. W przypadkach, gdy parlament uczestniczy w procedurze, otrzymuje on odpowiednie informacje od rządu. Duński Folketing ocenia Rejestr Komitologii jako wkład w przejrzystość i proponuje, aby

<sup>37</sup> Komisja Kontroli Spraw Europejskich pozostaje „sceptyczna co do adekwatności i pewności prawnej rozróżnienia między środkami quasi-legislacyjnymi i innymi środkami komitologicznymi”, choć zaakceptowała pogląd brytyjskiego rządu, że „dopóki proponowana reforma komitologii nie przyznaje Parlamentowi Europejskiemu prawa do przyjmowania środków wykonawczych, nie jest ona w ewidentny sposób niezgodna z art. 202 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.”

Rejestr zawierał nie tylko odniesienia do projektów aktów prawnych, lecz również projekty samych środków.

#### **4.6. WNIOSEK**

Większość parlamentów narodowych ma ograniczone doświadczenie w zakresie procedury komitologicznej i kontroli środków przyjmowanych na jej podstawie. Istnieje jednak coraz większa świadomość faktu, że w systemie komitologii rządy są bezpośrednio zaangażowane w proces decyzyjny; zatem parlamenty mają możliwość wywierania wpływu poprzez kontrolę rządu.

### **5. PRZYSZŁA WSPÓLPRACA Z PARLAMENTEM EUROPEJSKIM**

Współpraca pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim zacieśnia się coraz bardziej. W tym kontekście rozwinięto pewne nowe metody współpracy, mianowicie: „wspólne spotkania parlamentarne” i „wspólne spotkania komisji”, które są organizowane wspólnie przez Parlament Europejski i parlament państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w Radzie Ministrów.

Praktykę tę zainicjowano w czasie prezydencji luksemburskiej, w pierwszej połowie 2005 roku. Od tamtej pory spotkania te stały się regularną formą współpracy. Wspólne spotkania były organizowane w czasie prezydencji luksemburskiej, brytyjskiej, austriackiej i fińskiej. Zważywszy, że jest to ciągle jeszcze dość nowe zjawisko, celem niniejszego rozdziału jest bliższe przyjrzenie się temu, w jaki sposób te spotkania są organizowane i jakie wnioski można wyciągnąć w sprawie organizacji tego rodzaju spotkań w przyszłości

Wspólne spotkania parlamentarne i wspólne spotkania komisji różnią się od spotkań międzyparlamentarnych organizowanych przez komisje parlamentu państwa członkowskiego sprawującego prezydencję. Nie należy też ich mylić z przesłuchaniami i innymi spotkaniami organizowanymi przez Parlament Europejski, na które zapraszani bywają przedstawiciele parlamentów narodowych.

#### **5.1. WSPÓLNE SPOTKANIA PARLAMENTARNE**

Wspólne spotkania parlamentarne są poświęcone szeroko rozumianym kwestiom politycznym i organizują je wspólnie oraz pod wspólnym przewodnictwem parlament państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w Radzie Ministrów i Parlament Europejski. Dotychczas odbywały się one zawsze w siedzibie Parlamentu Europejskiego w Brukseli. Zwykle uczestniczy w niej po sześciu przedstawiciele parlamentów narodowych (w przypadku parlamentów dwuizbowych izby dzielą się miejscami) oraz 33 deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Lista mówców uczestniczących w debacie jest konstruowana w taki spo-

sób, że po wystąpieniu dwóch deputowanych do parlamentów narodowych głos zabiera jeden deputowany do Parlamentu Europejskiego. Spotkaniom często współprzewodniczą przewodniczący organizujących je parlamentów.

Pierwsze wspólne spotkanie parlamentarne zorganizowano podczas prezydencji luksemburskiej, w dniach 16–17 marca 2005 r., kiedy to odbyło się *Spotkanie parlamentarne dotyczące strategii lizbońskiej*. Przedmiotem spotkania była dyskusja nad średniookresową oceną strategii lizbońskiej i zwiększeniem wymiaru parlamentarnego tej strategii przed wiosenną Radą Europejską w 2005 roku. Formę spotkania uznano za udaną i zorganizowano kolejne spotkania. Dotychczas odbyło się łącznie pięć spotkań traktowanych jako wspólne spotkania parlamentarne:

- 2–3 października 2006 r. – „Od Tampere do Hagi: postęp? Postępy i niedociągnięcia w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”,
- 8–9 maja 2006 r. – „Przyszłość Europy”,
- 31 stycznia–1 lutego 2006 r. – „Parlamenty na drodze do Lizbony”,
- 17–18 października 2005 r. – „Wolność i bezpieczeństwo: wzmocnienie kontroli parlamentarnej w zakresie współpracy sądowej i policyjnej w Europie”,
- 16–17 marca 2005 r. – „Spotkanie parlamentarne dotyczące strategii lizbońskiej”.

Po pierwszym spotkaniu, dotyczącym strategii lizbońskiej, nastąpiło kolejne na ten sam temat, zorganizowane rok później w czasie prezydencji austriackiej. Zorganizowano również w odstępie rocznym, w czasie prezydencji brytyjskiej i fińskiej, dwa spotkania poświęcone wymiarowi sprawiedliwości i sprawom wewnętrznym. Należy jednak zauważyć, że decyzja o zorganizowaniu każdego spotkania jest podejmowana oddzielnie przez parlament państwa członkowskiego sprawującego prezydencję i przez Parlament Europejski.

## 5.2. WSPÓLNE SPOTKANIA KOMISJI

Wspólne spotkania komisji są poświęcone konkretnym obszarom polityki lub problemom politycznym i organizują je wspólnie oraz pod wspólnym przewodnictwem komisja parlamentu państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w Radzie i komisja Parlamentu Europejskiego. Dotychczas odbywały się one w siedzibie Parlamentu Europejskiego w Brukseli. Liczba uczestników z parlamentów narodowych nie jest określona, lecz jest ona mniejsza niż podczas wspólnych spotkań parlamentarnych (są to wydarzenia o mniejszej skali). Uczestnikami z Parlamentu Europejskiego są członkowie komisji organizującej spotkanie. Lista mówców uczestniczących w debacie jest konstruowana w taki sposób, że po wystąpieniu dwóch deputowanych do parlamentów narodowych głos zabiera jeden deputowany do Parlamentu Europejskiego. Spotkaniom często współprzewodniczą przewodniczący organizujących je komisji.

Pierwsze wspólne spotkania komisji również odbyły się w czasie prezydencji luksemburskiej. W dniu 4 kwietnia 2005 r. tymczasowa komisja Parlamentu Europejskiego ds. wyzwań politycznych i środków budżetowych rozszerzonej Unii

na lata 2007–2013 zorganizowała spotkanie deputowanych do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych na temat „wyzwań politycznych i środków budżetowych rozszerzonej Unii na lata 2007–2013” pod wspólnym przewodnictwem przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i luksemburskiej Izby Deputowanych. Następnie odbyło się spotkanie zorganizowane wspólnie przez Komisję Spraw Gospodarczych i Monetarnych Parlamentu Europejskiego i luksemburską Izbę Deputowanych na temat europejskiej polityki gospodarczej. Pomimo dwóch spotkań w czasie prezydencji luksemburskiej, następne spotkania tego rodzaju zostały zorganizowane dopiero w okresie prezydencji fińskiej. Dotychczas odbyły się cztery wspólne spotkania komisji:

- 9–10 października 2006 r. – „Wspólne spotkanie komisji dotyczące kontroli budżetowej”,
- 4 października 2006 r. – „Wspólne spotkanie komisji dotyczące polityki rozwoju”,
- 25 kwietnia 2005 r. – „Europejska polityka gospodarcza: perspektywa narodowa i europejska”,
- 4 kwietnia 2005 r. – „Wyzwania polityczne i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007–2013”.

### 5.3. DODATKOWA WARTOŚĆ WSPÓLNYCH SPOTKAŃ

Większość parlamentów, które odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu<sup>38</sup> uznała wspólne spotkania za pożyteczne. Żaden z parlamentów nie zakwestionował stanowiska, że wspólne spotkania przysparzają dodatkowej wartości współpracy międzyparlamentarnej i pracy parlamentu narodowego.

Za główne elementy stanowiące o dodatkowej wartości uważa się wymianę informacji, zwiększanie świadomości i współpracę sieciową. Irlandzki Oireachtas natomiast stwierdza, że „w przypadku, gdy wspólne spotkania mają jasno określony porządek i cel, mogą one przysporzyć wartości poszczególnym procesom przebiegającym w parlamentach narodowych i w Parlamencie Europejskim”.

Niektóre parlamenty stwierdziły, że spotkania stanowią okazję do spotkań ekspertów, którzy w przeciwnym razie mogliby nie znaleźć czasu na złożenie wizyt

<sup>38</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:

1. *Czy parlament odnosi wrażenie, że wspólne spotkania przysparzają dodatkowej wartości współpracy międzyparlamentarnej i/lub pracy parlamentu? Proszę wyjaśnić.*
2. *Czy parlament uważa, że tematy wybrane na spotkania są interesujące i aktualne? Czy tematy wybrane na spotkania odpowiadają zainteresowaniom zarówno parlamentów narodowych jak i Parlamentu Europejskiego?*
3. *Czy parlament jest zadowolony z liczby spotkań, które się aktualnie organizuje (tzn. około dwóch wspólnych spotkań parlamentarnych i dwóch wspólnych spotkań komisji w okresie jednej prezydencji)?*
4. *Czy parlament ma jakieś uwagi co do tego, jak dalej rozwijać organizację wspólnych spotkań parlamentarnych lub wspólnych spotkań komisji?*
5. *Czy są jakieś sugestie w sprawie innych możliwych form i sposobów współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim? Proszę wyjaśnić.*

we wszystkich parlamentach narodowych. Zwłaszcza możliwość wymiany poglądów z komisarzami, przedstawicielami Komisji i sekretariatem Rady oraz urzędującymi przewodniczącymi Rady uznano za korzyści wynikające ze spotkań.

Kilka parlamentów było zdania, że pomysły wysunięte podczas wspólnych spotkań mogą wpływać na proces decyzyjny w parlamencie narodowym. Dla parlamentu cypryjskiego wspólne spotkania stanowiły również okazję do planowania środków i działań związanych z różnymi kwestiami będącymi przedmiotem debaty.

Jeśli chodzi o negatywne opinie, brytyjska Izba Gmin uznała, że porządek niektórych spotkań był zbyt ambitny, zwłaszcza pod względem ilości czasu przydzielonego zaproszonym mówcom, pozostawiając za mało czasu na właściwą debatę. Belgijska Izba Reprezentantów również zwróciła uwagę, że spotkania były często „zbyt zorganizowane”, biorąc pod uwagę kwestionariusze i spotkania przygotowawcze. Parlamente narodowe nie zawsze mają możliwość śledzenia coraz większej liczby inicjatyw Parlamentu Europejskiego.

### 5.3.1. Wybór tematów wspólnych spotkań

Na ogół parlamente były zdania, że tematy wybrane na spotkania były interesujące i aktualne. Większość parlamentów informuje, że wybrane tematy odpowiadają również zarówno zainteresowaniom parlamentów narodowych jak i Parlamentu Europejskiego. Szwedzki Riksdag uznał, że tematy częściej odpowiadały zainteresowaniom Parlamentu Europejskiego i jego organizacji pracy.

Choć litewski Seimas stwierdził, że szeroki zakres tematyczny spotkań umożliwia dyskusowanie wielu powiązanych ze sobą aspektów polityki, to niektóre parlamente odnoszą wrażenie, że porządek obrad zawiera czasem zbyt wiele punktów i tematów. Izba Gmin twierdzi, że w przypadku sesji organizowanych w oparciu o bardzo szeroki zakres tematyczny, parlamentarzyści z reguły przyjeżdżali z gotowymi wystąpieniami, co prowadziło do niekonstruktywnej wymiany zdań na rozbieżne tematy zamiast właściwej debaty. Izby włoskiego parlamentu proponują, aby każde spotkanie koncentrowało się na jednej lub dwóch kwestiach, ponieważ pomogłoby to dogłębniej omówić tematy traktowane priorytetowo i umożliwiłoby prowadzenie przez parlamentarzystów efektywnego dialogu.

Trzy izby rozważały kwestię podziału tematów między trzy filary Unii Europejskiej. Stwierdzają one, że organizowano wspólne spotkania parlamentarne poświęcone kwestiom wchodzącym częściowo lub całkowicie w zakres właściwości parlamentów narodowych. Proponują, aby wspólne spotkania parlamentarne były poświęcone obszarom polityki, w których Parlament Europejski występuje jako współprawodawca.

Kilka parlamentów chciałoby dyskutować podczas wspólnych posiedzeń nad konkretnymi propozycjami legislacyjnymi. Francuski Senat proponuje zwoływanie spotkań poświęconych nowym tematom, jak polityka handlowa, środowisko, polityka społeczna lub ochrona zdrowia. Niderlandzka Izba Druga twierdzi, że dobieranie tematów w sposób uwzględniający w większym stopniu uwarunkowania strategiczne mogłoby ułatwić wyjście z impasu w takich kwestiach, jak patent wspólnotowy.

Część parlamentów była zdania, że przy wyborze tematów powinny być przeprowadzane konsultacje z innymi parlamentami. Irlandzki Oireachtas stwierdził, że można by rozważyć włączenie COSAC do procesu uzgadniania tematów do dyskusji. Polski Sejm zgodził się z tym, lecz, jego zdaniem, konsultacje mogłyby równie dobrze być prowadzone w ramach Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej. Brytyjska Izba Gmin uznała, że parlament państwa członkowskiego sprawującego prezydencję w Radzie powinien zaprosić parlamenty narodowe do proponowania tematów debaty. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe wskazało, że zgodnie z haskimi wytycznymi w sprawie współpracy międzyparlamentarnej<sup>39</sup>, sekretarze generalni mają już możliwość przedstawiania Konferencji Przewodniczących kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, na których należy skoncentrować się w kolejnym okresie.

### 5.3.2. Liczba spotkań

W swoich odpowiedziach parlamenty z reguły stwierdzały, że liczba spotkań jest wystarczająca. Żaden z parlamentów nie domagał się zwiększenia liczby spotkań, zaś część uważała, że jest ich zbyt wiele. Większość z nich wskazywała, że zwiększenie częstotliwości spotkań mogłoby niekorzystnie wpłynąć na pracę parlamentów narodowych. Fińska Eduskunta podkreśla, że większa liczba spotkań mogłaby spowodować zakłócenie pełnienia przez parlamenty ich głównej roli ustawodawcy i organu kontrolującego prawodawstwo Unii Europejskiej.

Kilka parlamentów poruszyło kwestię ustalania harmonogramów spotkań i wewało do bardziej długofalowego planowania terminów spotkań oraz koordynowania ich z kalendarzem prac parlamentów narodowych. Litewski Seimas stwierdził, że parlamenty organizujące spotkania powinny starać się unikać pokrywania się tematów wspólnych spotkań odbywających się w Brukseli i tych organizowanych przez państwo sprawujące prezydencję w jego stolicy.

Na ogół podkreślano znaczenie koordynacji różnego rodzaju spotkań międzyparlamentarnych. Niektóre izby stwierdziły, że zaproszenia na przesłuchania lub inne spotkania organizowane przez Parlament Europejski były wysyłane jednostronnie i ze stosunkowo małym wyprzedzeniem, co często prowadziło do pokrywania się wydarzeń o charakterze międzyparlamentarnym. Dlatego też np. austriacki parlament zaproponował, aby spotkania te włączyć do programu prac koordynowanego wspólnie przez przewodniczącego parlamentu państwa członkowskiego sprawującego prezydencję z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego. Niektóre parlamenty stwierdziły, że deputowani mogą mieć trudności ze zrozumieniem różnic między różnego rodzaju spotkaniami. Ponadto deputowani do parlamentów mogą mieć trudności z ustaleniem, które spotkania parlamentarne powinny traktować priorytetowo, ponieważ nie ma ogólnej strategii organizowania spotkań w odniesieniu do parlamentów narodowych.

<sup>39</sup> Wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej, przyjęte przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Hadze w dniach 2–3 lipca 2004 r.: <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/interparliamentary/>

### 5.3.3. Dalszy rozwój wspólnych spotkań

Zarówno obecna jak i poprzednie prezydencje w równym stopniu podejmowały kwestię współpracy organizatorów spotkań. Austriacki parlament i fińska Eduskunta zwróciły uwagę, że Parlament Europejski i parlament narodowy państwa sprawującego prezydencję powinny od początku planować działania i współpracować ze sobą jako równi partnerzy. Oznacza to, że porządki obrad, sprawy dotyczące praktycznej organizacji spotkań (czas wystąpień, główni mówcy, grupy robocze itp.) oraz ich efekty (raporty, informacje publiczne itp.) powinny być uzgadniane przez obu współorganizatorów i obaj powinni trzymać się dokonanych uzgodnień.

Niektóre parlamenty podejmowały w swoich odpowiedziach kwestię zaproszeń na spotkania. Izby włoskiego parlamentu podkreśliły, że zaproszenia na wspólne spotkania powinny zawsze być przesyłane przez przewodniczących organizujących je parlamentów, zgodnie ze wspólnie uzgodnionymi wytycznymi. Szwedzki Riksdag twierdzi, że zaproszenia powinny być przesyłane na ręce przewodniczących, aby zapewnić jak najlepszą reprezentację parlamentów narodowych. Niektóre parlamenty wnioskowały, aby zaproszenia na wspólne spotkania były przekazywane z większym wyprzedzeniem.

Jeśli chodzi o debaty, kilka parlamentów podniosło kwestię posługiwania się listą mówców w otwarty i przejrzysty sposób. Duński Folketing stwierdził, że należy zwrócić szczególną uwagę na gospodarowanie czasem wystąpień podczas spotkań. Francuskie Zgromadzenie Narodowe chciałoby położyć większy nacisk na interaktywny charakter wspólnych spotkań.

Niemiecki Bundestag oświadczył, że w przypadku wprowadzenia danego tematu przez zespół ekspertów w określonej dziedzinie, deputowani do parlamentów narodowych lub Parlamentu Europejskiego nie powinni wchodzić w skład tego zespołu, powinni natomiast uczestniczyć w debacie. W razie stwierdzenia konieczności powołania zespołu parlamentarzystów, powinni oni reprezentować nie jedną, lecz wiele różnych opcji politycznych.

Brytyjska Izba Gmin zwróciła uwagę na sugestie, że wspólne spotkania powinny zakładać przyjęcie uchwał lub konkluzji. Na obecnym etapie nie uznano tych sugestii za pomocne. Tego rodzaju zmiany spowodowałyby zmianę charakteru wspólnych spotkań, odwracając uwagę od debaty i skupiając ją na opracowywaniu uzgodnionego tekstu. W przypadku uznania, że spotkania parlamentarne powinny zakładać przyjęcie uchwał lub konkluzji, należałoby starannie rozważyć proces ich opracowywania i uzgadniania.

Francuski Senat chciałby otrzymywać szczegółowe sprawozdania ze spotkań, z uwzględnieniem wystąpień parlamentarzystów.

Brytyjska Izba Gmin stwierdziła, że należy wyjaśnić uprawnienia, na podstawie których zwoływane są wspólne spotkania, oraz że przebieg wspólnych spotkań wymaga starannego ukierunkowania. W tym celu należy zwrócić się do Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej o dokonanie oceny dotychczasowego przebiegu tych spotkań międzyparlamentarnych i opracowanie wytycznych dotyczących ich funkcjonowania w przyszłości.

Podniesiono również bardziej praktyczną kwestię opracowania „podręcznika” określającego zasady organizowania wspólnych spotkań. Fińska Eduskunta stwierdziła, że należy uzgodnić podstawowe zasady, ponieważ uprościłoby to i usprawniło współpracę między parlamentami organizującymi spotkania. Słowacki parlament poparł to twierdzenie, wskazując, że warto byłoby może uregulować liczbę spotkań, sposoby ich zwoływania oraz określić terminy i sposoby informowania o spotkaniu. Jego zdaniem istnieje potrzeba opracowania wytycznych dotyczących organizacji spotkań międzyparlamentarnych.

Niderlandzki Senat ostrzegł, że wspólne spotkania parlamentarne nie powinny przekształcić się w nową, zinstytucjonalizowaną formę współpracy. Stwierdził, że nie popiera tworzenia nowych standardowych struktur i organizacji, jeśli możliwa jest optymalizacja obecnego mechanizmu. Należy zachować obecną praktykę doraźnego zwoływania spotkań w celu przedyskutowania ważnych i aktualnych spraw.

#### **5.4. SUGESTIE DOTYCZĄCE INNYCH MOŻLIWYCH FORM I SPOSOBÓW WSPÓŁPRACY**

Kilka parlamentów zaproponowało intensyfikację wzajemnych wizyt przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Parlament węgierski zaproponował umożliwienie deputowanym do parlamentów narodowych doraźnego zabierania głosu na posiedzeniach komisji Parlamentu Europejskiego w przypadku, gdy mają oni do przedstawienia ważne uwagi o niektórych kwestiach.

Proponowano również zintensyfikowanie współpracy między pracownikami parlamentów. Niektóre parlamenty oczekują wymiany ekspertów i staży między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim. Duński Folketing uznał, że dobrze byłoby, gdyby Parlament Europejski zdecydował się na pełnienie roli gospodarza spotkań towarzyszących deputowanym pracownikom parlamentów narodowych. Umożliwiłoby to wzmocnienie sieci współpracy parlamentarnej poprzez włączenie do niej pracowników parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej.

Kilka parlamentów narodowych domaga się większej optymalizacji i usprawnienia obecnych form i sposobów współpracy. Niderlandzki Senat stwierdził, że Parlament Europejski i parlamenty narodowe mogłyby informować się nawzajem o aktualnych problemach oraz że należy w szczególności poprawić kontakty między odpowiednimi komisjami, które powinny mieć charakter współpracy a nie konkurencji.

Parlament portugalski zaproponował stworzenie mechanizmu podobnego do tego, który jest wykorzystywany przez Komisję Europejską od września 2006 r., w celu umożliwienia przekazywania parlamentom narodowym dokumentów opracowanych przez Parlament Europejski przez cały czas trwania procesu legislacyjnego.

Belgijski Senat chciałby wprowadzenia w życie propozycji w sprawie raportów Parlamentu Europejskiego, dotyczących współpracy parlamentarnej (np. raportów Leinena, Neytsa i Cravinho).

## 5.5. WNIOSKI

Większość parlamentów narodowych uważa wspólne spotkania parlamentarne i wspólne spotkania komisji za przysparzające dodatkowej wartości współpracy międzyparlamentarnej. Ich liczba nie powinna jednak przekraczać obecnego poziomu, ponieważ mogłoby to wpłynąć niekorzystnie na wykonywanie przez parlamenty narodowe ich podstawowych zadań. Tematy spotkań uznano za interesujące, choć zwrócono uwagę na potrzebę zwoływania spotkań poświęconych konkretnym propozycjom legislacyjnym. Wnioskowano, by przy wybieraniu tematów spotkań w większym stopniu zasięgać opinii parlamentów. Wiele parlamentów zwróciło uwagę na potrzebę ściślejszej koordynacji wspólnych spotkań z innymi forami międzyparlamentarnymi. Poparto pomysł podjęcia działań w celu ustalenia podstawowych zasad organizacji tych spotkań.

## 6. WYMIAR PÓŁNOCNY UNII EUROPEJSKIEJ

### 6.1. RAMY WYMIARU PÓŁNOCNEGO

Wymiar północny w polityce zewnętrznej i transgranicznej Unii Europejskiej odzwierciedla stosunki UE z Rosją i innymi państwami w regionach Morza Bałtyckiego i Arktycznego. Wymiar północny dotyczy sfer działalności, wyzwań i możliwości występujących w tych regionach oraz ma na celu zintensyfikowanie dialogu i współpracy pomiędzy zainteresowanymi państwami. Należą do nich państwa członkowskie Unii Europejskiej, Norwegia, Islandia, Federacja Rosyjska oraz Stany Zjednoczone i Kanada. Spośród państw członkowskich, w projektach wymiaru północnego uczestniczą: Szwecja, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Niemcy, Zjednoczone Królestwo i Francja. Wymiar północny jest wdrażany równocześnie z Umową o partnerstwie i współpracy z Rosją.

Podjęmowane działania obejmują politykę energetyczną, współpracę handlową, inwestycyjną i gospodarczą, ochronę środowiska i bezpieczeństwo nuklearne, transport i infrastrukturę transportową, technikę, reformę regulacyjną, telekomunikację, bezpieczeństwo morskie, badania naukowe, szkolnictwo wyższe i zdrowie publiczne, współpracę transgraniczną oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Tym, co odróżnia wymiar północny od reszty polityki wobec Rosji i stosunków zewnętrznych jest działający model partnerstwa. Praktyczna współpraca jest planowana, prowadzona i finansowana przez wiele różnych podmiotów, takich jak Komisja Europejska i państwa członkowskie, państwa partnerskie wymiaru północnego: Islandia, Norwegia i Rosja, państwa-obszary: Kanada i USA, organizacje regionalne (Nordycka Rada Ministrów, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Euroarktyczna Rada Morza Barentsa, Rada Arktyczna), międzynarodowe instytucje finansowe, podmioty szczebla lokalnego, spółki, środowisko naukowe i organizacje pozarządowe.

W przeciwieństwie do innych form polityki sąsiedztwa, wymiar północny nie wymaga własnego instrumentu finansowego ani struktury instytucjonalnej. Wymiar północny ma przysporzyć dodatkowej sprawności i wartości poprzez koordynowanie wykorzystania funduszy unijnych ze źródłami spoza Unii.

Szczególny nacisk kładzie się w wymiarze północnym na pomocniczość i na zapewnienie aktywnego uczestnictwa wszystkich zainteresowanych Północą, włącznie z organizacjami regionalnymi, władzami lokalnymi i regionalnymi, środowiskami akademickimi i biznesowymi oraz społeczeństwem obywatelskim.

Waga wymiaru północnego jest podkreślana od czasu rozszerzenia Unii w roku 2004, zyskał on też dodatkowe znaczenie jako jeden z instrumentów polityki Unii wobec Rosji. W związku z tym wzrosło znaczenie dialogu energetycznego w programie działania nie tylko w ramach wymiaru północnego czy umowy o współpracy i partnerstwie, lecz również podczas spotkań wysokiego szczebla Rady i szczytów Unii Europejskiej oraz spotkań przedstawicieli UE i Rosji w ogóle.

Wymiar północny jest zorganizowany jako odrębna polityka, co sprawia, że zarówno on sam jak i zawarte w jego ramach umowy o partnerstwie nie podlegają wahaniom w kontekście stosunków pomiędzy UE i Rosją.

Celem tego rozdziału raportu półrocznego jest zbadanie, czy wymiar północny, który według wszelkich kryteriów politycznych i finansowych jest ważnym obszarem polityki, podlega odpowiedniej kontroli i nadzorowi parlamentów<sup>40</sup>. Uważa się za rzecz oczywistą, że wszystkie stosunki zewnętrzne i polityka sąsiedztwa powinny podlegać kontroli parlamentarnej. Za oczywiste uważa się również to, że jako przykład może służyć współpraca eurośródziemnomorska: w obu przypadkach chodzi o politykę stanowiącą próbę włączenia obszarów sąsiadujących z Unią Europejską do europejskiej sfery gospodarczej i politycznej. Przy porównaniu tym należy uwzględnić oczywiste podobieństwa i różnice między obiema politykami. Zarówno wymiar północny jak i współpraca eurośródziemnomorska są nakierowane na rozległe geograficznie, politycznie niestabilne obszary, których spójność polityczna, etniczna i ekonomiczna stanowi wyzwanie dla polityki.

<sup>40</sup> Do parlamentów narodowych skierowano następujące pytania:

*Rozwój wymiaru północnego następuje zarówno w europejskich, międzyrządowych jak i kilku międzynarodowych organizacjach, w tym takich, które mają wymiar parlamentarny (np. w Radzie Państw Morza Bałtyckiego – RPMB, Euroarktycznej Radzie Morza Barentsa – ERMB, Radzie Arktycznej – RA, Nordyckiej Radzie Ministrów – NRM, współpracy parlamentarnej w Regionie Arktycznym, Konferencji Parlamentarnej Morza Bałtyckiego, Radzie Nordyckiej).*

- 1. Proszę wskazać, czy parlament bierze udział w pracach którejkolwiek z wyżej wymienionych organizacji. Jeśli tak, jak parlament koordynuje prace swych delegacji do tych organizacji ze swym ogólnym uczestnictwem w sprawach europejskich i zagranicznych lub z kontrolą tych spraw?*
- 2. Czy parlament śledzi polityki wymiaru północnego oraz dotyczące go działania UE (np.: Wymiar północny w odniesieniu do polityk Unii; wytyczne w sprawie wdrażania wymiaru północnego; pierwszy i drugi plan działania w sprawie wymiaru północnego; Wytyczne w sprawie przygotowania deklaracji politycznej i dokumentu ramowego polityki wymiaru północnego poczynając od roku 2007)?*
- 3. Czy parlament uważa, że wymiar północny jest przedmiotem należytej kontroli parlamentarnej? Czy należy przeprowadzić paralełę z wymiarem eurośródziemnomorskim Unii?*

Różnica polega na tym, że współpraca eurośródziemnomorska opiera się na rozbudowanej i dobrze rozwiniętej strukturze instytucjonalnej oraz na specyficznych instrumentach finansowych, podczas gdy wymiar północny jest próbą realizacji podobnych celów bez tego zaplecza, jedynie w oparciu o koordynację istniejących funduszy i struktur.

## **6.2. ZAANGAŻOWANIE PARLAMENTÓW NARODOWYCH W WYMIAR PÓŁNOCNY**

### **6.2.1. Udział parlamentów narodowych w ramach organizacyjnych wymiaru północnego**

W wymiarze północnym uczestniczy cała gama organizacji międzyparlamentarnych działających w regionie, mianowicie Rada Nordycka, Rada Arktyczna, Konferencja Parlamentarna Morza Bałtyckiego, Rada Państw Morza Bałtyckiego i Euroarktyczna Rada Morza Barentsa.

Zgodnie z oczekiwaniami, uczestnictwo w tych organizacjach jest ograniczone do parlamentów narodowych (i niektórych parlamentów regionalnych) państw regionów objętych wymiarem północnym.

### **6.2.2. Monitorowanie i kontrola polityki i działań w ramach wymiaru północnego przez parlamenty narodowe**

W ramach środków wymiaru północnego powstają tego samego rodzaju decyzje i dokumenty, co w przypadku innych działań Unii Europejskiej. Zatem środki wymiaru północnego podlegają kontroli parlamentarnej jako dokumenty Komisji oraz jako porządki obrad Rady Unii Europejskiej.

Spośród 30 izb parlamentarnych, które odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu, 14 poinformowało, że monitorują polityki i działania w ramach wymiaru północnego (Estonia; Finlandia; Francja: Zgromadzenie Narodowe i Senat; Niemcy: Bundestag; Irlandia; Łotwa; Litwa; Niderlandy: Izba Druga i Senat; Słowenia; Szwecja i Zjednoczone Królestwo: Izba Lordów i Izba Gmin). We wszystkich przypadkach wymiar północny pojawiał się w trakcie regularnej kontroli polityki europejskiej rządu, przeprowadzanej przez odpowiednie izby. Ponadto Austria poinformowała, że elementy wymiaru północnego można poddawać kontroli, lecz dotychczas żaden z nich nie został wybrany do kontroli.

Jeśli chodzi o udział Parlamentu Europejskiego w działaniach wymiaru północnego, Parlament poinformował, że aktywnie uczestniczy w wielu organizacjach w ramach wymiaru północnego w osobie przewodniczącego Prezydium Delegacji SINEEA<sup>41</sup>, natomiast przedstawiciele Parlamentu Europejskiego zdają Parlamentowi sprawozdania z obrad konferencji, w których uczestniczyli.

<sup>41</sup> Delegacja do spraw stosunków ze Szwajcarią, Islandią i Norwegią i do wspólnej komisji parlamentarnej Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

### **6.2.3. Adekwatność kontroli parlamentarnej wymiaru północnego i możliwe cechy wspólne z wymiarem eurośródziemnomorskim Unii Europejskiej**

Parlamente badające działania w ramach wymiaru północnego były również usatysfakcjonowane istniejącym poziomem kontroli. Wśród innych parlamentów poziom zainteresowania sprawą wymiaru północnego był różny, zaś kilka parlamentów nie wyraziło żadnego zdania o tym, czy obecna kontrola jest odpowiednia.

Nie było zgody co do tego, czy istnieją lub powinny istnieć wspólne elementy między kontrolą parlamentarną wymiaru północnego a kontrolą współpracy eurośródziemnomorskiej. W udzielonych odpowiedziach część parlamentów twierdziła, że istnieje związek (zwłaszcza w państwach członkowskich z regionów Morza Północnego i Morza Bałtyckiego), część uważała, że należy przeprowadzić paralełę (np. belgijska Izba Deputowanych i parlament cypryjski), natomiast inne nie dostrzegały takiej paraleli. Tę ostatnią grupę można podzielić na izby, które zwróciły uwagę na różnice w strukturze instytucjonalnej między obiema politykami (np. francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat), te, które dostrzegały odmiennosć charakteru programów wymiaru północnego i współpracy eurośródziemnomorskiej (np. niemiecki Bundesrat) oraz te, które wskazały, że stosunkowo bardziej interesująca dla ich parlamentu jest współpraca eurośródziemnomorska. Kilka izb nie wyraziło żadnej opinii. Polskie Sejm i Senat, choć przyznały, że istnieją wspólne cechy, wskazały również, że w tym kontekście należy zbadać wymiar wschodni Unii Europejskiej.

### **6.3. WNIOSKI**

Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wskazują na ogólne podejście parlamentów narodowych do kontroli spraw europejskich. Wymiar północny jest badany przez te parlamente, które utrzymują system kontroli wszystkich spraw europejskich, niezależnie od tego, do której polityki są one przypisane przez instytucje europejskie. Kontrola ta może koncentrować się na dokumentach europejskich lub na spotkaniach Rady UE. W tych parlamentach wymiar północny był badany w ramach rutynowych działań kontrolnych.

Dla potrzeb raportu półrocznego należy dokonać rozróżnienia między krajowymi działaniami kontrolnymi a działaniami międzyparlamentarnymi. Kontrola krajowa jest procesem, w ramach którego parlamente narodowe sprawdzają zasadność i przejrzystość stanowisk wyrażonych przez rząd w imieniu danego państwa w Radzie Unii Europejskiej. W ramach współpracy międzyparlamentarnej przedstawiciele parlamentów dyskutują nad kwestiami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania; współpraca ta niekoniecznie zakłada bezpośrednie wpływanie na politykę instytucji europejskich.

Jako jedną z korzyści wynikających z polityki wymiaru północnego wskazuje się fakt, że umożliwia ona osiąganie rezultatów bez nadbudowy instytucjonalnej. Z tego powodu państwa członkowskie nie rozważały możliwości nadania wymiarowi północnemu specyficznego charakteru parlamentarnego na wzór współpracy eurośródziemnomorskiej.