

RAPORTY COSAC

RAPORT W SPRAWIE PROCEDUR I PRAKTYK UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ*

Dublin, 19–20 maja 2004

I Raport COSAC

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	90
1. Przegląd aktualnej sytuacji w zakresie procedur i praktyk UE	91
1.1. Wprowadzenie	91
1.2. Przegląd aktualnej sytuacji	91
2. Wprowadzanie reform – tworzenie lepszego prawa	94
2.1. Wprowadzenie	94
2.2. Komisja Europejska	94
2.3. Rada Ministrów	97
2.4. Parlament Europejski	101
3. Zasady pomocniczości i proporcjonalności	104
3.1. Wprowadzenie	104
3.2. Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności	104
3.3. Debata konstytucyjna nad pomocniczością i proporcjonalnością	107
4. Cykl polityczny Unii Europejskiej	107
4.1. Wprowadzenie	107
4.2. Komisja Europejska	108
4.3. Parlament Europejski	110
4.4. Rada Ministrów	111
5. Procedury legislacyjne Unii Europejskiej	114
5.1. Wprowadzenie	114

* Raport został przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XXXI Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej w dniach 19–20 maja 2004 r. w Dublinie. Tekst zamknięto 30 kwietnia 2004 roku.

Tłumaczenie z języka angielskiego – Zespół Przekładów Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Wyróżnienia w tekście zgodne z oryginałem – przyp. red.

5.2. Procedura współdecydowania	115
5.3. Procedura konsultacji	116
5.4. Porozumienia międzyinstytucjonalne	117
5.5. Akty wykonawcze	117
6. Najnowsze zmiany w procedurach i praktyce kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe w kwestiach dotyczących UE	119
6.1. Wprowadzenie	119
6.2. Wpływ na stanowisko rządu	121
6.3. Bieżąca informacja o legislacji Unii	124
6.4. Rola we wdrażaniu prawodawstwa UE	125
7. Propozycje do projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy	126
7.1. Wprowadzenie	126
7.2. Deklaracja z Laeken	127
7.3. Rola parlamentów narodowych	128
7.4. Poza tradycyjną kontrolą prawodawstwa europejskiego	130
7.5. Współpraca międzyparlamentarna	130
7.6. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności	130
7.7. Artykuły [projektu] Konstytucji o bezpośrednim zastosowaniu do parlamentów narodowych	132
7.8. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	132
7.9. Uwagi końcowe	133
Załączniki	
Załącznik nr 1	
Odpowiedzi dotyczące kontroli nad prawodawstwem UE otrzymane od parlamentów narodowych	
1.1. Austria	133
1.2. Belgia	134
1.3. Cypr	137
1.4. Republika Czeska	138
1.5. Dania	141
1.6. Estonia	142
1.7. Francja	144
1.8. Grecja	151
1.9. Niemcy	152
1.10. Węgry	153
1.11. Irlandia	154
1.12. Włochy	155
1.13. Łotwa	159
1.14. Luksemburg	163
1.15. Polska	163
1.16. Portugalia	164
1.17. Słowacja	164
1.18. Hiszpania	165
1.19. Zjednoczone Królestwo	165
Załącznik nr 2	
Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej	169
Załącznik nr 3	
Wnioski Prezydencji ze spotkania Rady Europejskiej w Sewilli w dniach 21–22 czerwca 2002 r. [fragmenty]	177
Załącznik nr 4	
Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa	180

Załącznik nr 5

Traktat z Amsterdamu: Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej — patrz s. 47 niniejszej publikacji

Załącznik nr 6

Roczna strategia polityczna na rok 2005 187

Załącznik nr 7

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej 194

Załącznik nr 8

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy: Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności 196

Załącznik nr 9

Kopenhaskie wytyczne parlamentarne — patrz s. 74 niniejszej publikacji

SŁOWO WSTĘPNE

Zgodnie z decyzją COSAC podjętą w listopadzie 2003 r. w Rzymie, Sekretariat COSAC jest obowiązany do przedstawienia raz na pół roku dokładnego raportu prezentującego rozwój sytuacji w zakresie procedur i praktyk Unii Europejskiej dotyczących kontroli parlamentarnej, w celu zapewnienia podstawy do dyskusji w ramach Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych.

Niniejszy raport, będący pierwszym tego rodzaju raportem, obejmuje okres od 15 stycznia – tj. od rozpoczęcia pracy przez Sekretariat – do czerwca 2004 r., czyli okres przypadający na irlandzką prezydencję Unii Europejskiej.

Celem niniejszego raportu jest uaktualnienie i uściślenie wiedzy praktycznej i rozumienia przez parlamenty narodowe procesu decyzyjnego UE, z myślą o zwiększeniu wpływu parlamentów narodowych na kształtowanie polityk wspólnotowych.

Rada Europejska w Traktacie z Nicei ustanowiła program reform stawiając następujące problemy:

- w jaki sposób ustanowić i monitorować bardziej precyzyjny podział uprawnień między Unię Europejską a państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę pomocniczości;
- status Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
- uproszczenie traktatów;
- rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej.

Komisja Europejska, przedstawiając „Cele strategiczne na lata 2000–2005: kształtowanie nowej Europy”, ogłosiła swój zamiar podjęcia szeregu ważnych reform w dziedzinie zarządzania sferą publiczną. Rada Europejska, korzystając z doświadczeń negocjacji Traktatu z Nicei, ogłosiła w grudniu 2001 r. w Laeken zasadniczą korektę celu i prac Unii Europejskiej i powołała do życia Konwent w sprawie przyszłości Europy, który miał utorować drogę nowemu traktatowi.

Na spotkaniu w Sewilli w 2002 r., Rada Europejska zwróciła się do Rady Ministrów o zaproponowanie środków mających na celu zwiększenie przejrzystości i efektywności procesu decyzyjnego Rady.

W lipcu 2003 r. Konwent w sprawie przyszłości Europy zakończył swą działalność, przedstawiając Radzie Europejskiej projekt Traktatu Konstytucyjnego. Konferencja Międzyrządowa (IGC) rozpoczęła prace podczas prezydencji włoskiej w październiku 2003 r.; ich zakończenie jest spodziewane przed 17 czerwca 2004 roku. Jeżeli projekt zostanie przyjęty, zmieni on istotnie rolę i zakres obowiązków parlamentów narodowych w architekturze europejskiej. Oczekując na ostateczne rozstrzygnięcia IGC, raport przedstawia odpowiednie postanowienia projektu traktatu oraz raportu poneapolińskiego, który jest obecnie przedmiotem negocjacji.

W związku z powyższym, należy objąć raportem szeroki zakres spraw. W odpowiedzi na postanowienia Rady Europejskiej z Laeken i Sewilli pojawiają się na bieżąco liczne inicjatywy zgłoszone przez Komisję, Parlament Europejski i Radę, które będą miały istotne znaczenie dla kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe.

1. PRZEGLĄD AKTUALNEJ SYTUACJI W ZAKRESIE PROCEDUR I PRAKTYK UE

1.1. WPROWADZENIE

Rozdział pierwszy wskazuje szereg ważnych wydarzeń, które w następnych latach będą określały kształt Unii Europejskiej. Każde z nich jest ważne samo w sobie, zaś ich skumulowany wpływ może doprowadzić do radykalnych zmian w relacji między parlamentami narodowymi a instytucjami Unii. W nadchodzących latach polityczna architektura Europy zmieni się. Zmiany te przypadają na największy w dotychczasowej historii proces rozszerzenia Unii. Rozdziały 2 i 3 poświęcone są dwóm szczególnie ważnym aspektom procedur i praktyk, a mianowicie ocenie wpływu („Impact Assessment”) oraz stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności, które mają istotne implikacje dla parlamentów narodowych. W rozdziałach 4 i 5 zajmujemy się sytuacją w zakresie cykli politycznych i legislacyjnych Unii Europejskiej. Rozdział 6 omawia najnowsze zmiany procedur i praktyk w zakresie kontroli parlamentów narodowych nad prawodawstwem UE. Rozdział 7 wybiega w przyszłość, przywołując aktualną debatę na forum Konferencji Międzyrządowej w sprawie przyszłego Traktatu Konstytucyjnego. Raport zamyka kilka załączników o charakterze pomocniczym.

1.2. PRZEGLĄD AKTUALNEJ SYTUACJI

1.2.1. Deklaracja z Laeken

Deklaracja z Laeken ustanowiła w 2001 r. szerokie podstawy dla obecnie wprowadzanych reform instytucjonalnych. Wskazała ona wyzwania stojące przed Unią Europejską, skupiając swą uwagę w szczególności na braku łączności między instytucjami europejskimi a obywatelami. Deklaracja wezwała do zwiększania demokracji, przejrzystości i efektywności w Unii. Te motywy mogłyby posłużyć jako wytyczne w rozwijającym się dialogu politycznym, a znajdują swe odzwierciedlenie w wypracowywanych politykach reform. W deklaracji apeluje się do parlamentów narodowych o włączenie się w działania na rzecz legitymizacji projektu europejskiego. Ponadto, formułuje się szereg problemów związanych z rolą parlamentów narodowych w odniesieniu do demokratycznej legitymizacji.

1.2.2. Rada Europejska w Sewilli

Działając na podstawie mandatu z Laeken, Rada Europejska w Sewilli wprowadziła szereg środków wewnętrznych w celu zwiększenia przejrzystości i efektywności procesu decyzyjnego Rady.

Przyjęto następujące poprawki do regulaminu Rady:

Otwarcie posiedzeń Rady dla szerokiej publiczności, w czasie gdy Rada działa w ramach procedury współdecydowania z Parlamentem Europejskim. Opinia publiczna

miałyby dostęp zarówno do początkowego¹, jak i końcowego etapu postępowania, wyników głosowania i wyjaśnień do głosowania w Radzie.

Określanie ogólnych wytycznych politycznych Unii za pomocą wieloletniego programu strategicznego, rocznego programu operacyjnego Rady oraz wykazu orientacyjnych planów pracy, przedłożonego przez każde państwo sprawujące prezydencję.

Ścisła współpraca między prezydencjami mająca na celu zapewnienie lepszej ciągłości działania.

1.2.3. Europejskie zarządzanie i tworzenie lepszego prawa

W związku z wyrażanymi w opinii publicznej Unii odczuciami, Komisja opublikowała w 2001 r. białą księgę nt. europejskiego zarządzania („European Governance”), w której określono cztery główne założenia reformy.

Biała księga wzywa do:

- zwiększania uczestnictwa i jawności – większego oddolnego zaangażowania w kształtowanie i uchwalanie polityki UE poprzez zwiększenie jawności procesu podejmowania decyzji;
- usprawniania polityk, regulacji i prezentacji – ulepszania i upraszczania legislacji wspólnotowej oraz zwiększania możliwości wyboru instrumentów legislacyjnych dla zapewnienia większej elastyczności w zaspokajaniu zmieniających się potrzeb Unii;
- reorientacji instytucji – wyraźniejszego rozdzielenia kompetencji pomiędzy Radę, Komisję i Parlament oraz usprawnienia międzyinstytucjonalnego dialogu i współpracy;
- światowego zarządzania – umacniania jedności i spójności reprezentacji Unii w świecie oraz działań wspierających zmierzających do zwiększenia skuteczności instytucji międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Wydanie białej księgi przyczyniło się do ożywienia dyskusji nad sprawniejszym zarządzaniem. Projekt Traktatu Konstytucyjnego odzwierciedla troskę wyrażoną w białej księdze, w szczególności w odniesieniu do dobrego zarządzania zarówno na poziomie europejskim (art. I-49) jak i światowym (art. III-193 ust. 2). Troska o dobre zarządzanie znalazła swój wyraz również w niżej wymienionych artykułach:

- art. I-5: „w tym samorządem regionalnym i lokalnym”;
- art. I-45: „zasada demokracji przedstawicielskiej”;
- art. I-46: „zasada demokracji uczestniczącej”.

Ponadto biała księga stworzyła podstawę dla polityki reformy wewnętrznej Komisji oraz wywarła wpływ na niektóre z inicjatyw włączonych do „Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie tworzenia lepszego prawa”².

¹ „Otwarcie dla publiczności prezentacji przez Komisję jej głównych propozycji legislacyjnych podejmowanych w drodze współdecydowania...”.

² OJ 2003 C 321, s. 1.

Na podstawie zasad i celów przedstawionych w białej księdze Komisja ustaliła plan swojego działania na rzecz tworzenia lepszego prawa, zawarty w trzech komunikatach:

- Upraszczenie i poprawa warunków regulacji – Komisja podsumowała działania, jakie planuje podjąć, aby dokładniej wyjaśnić argumenty na rzecz określonych inicjatyw oraz sposoby zapewnienia, by te propozycje były zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności;
- Propagowanie kultury dialogu i uczestnictwa – Komisja nakreśliła swój plan konsolidacji szerokiego zakresu praktyk konsultacyjnych poprzez ustalenie pięciu standardów minimum dotyczących konsultacji, które mają być stosowane w odniesieniu do głównych propozycji;
- Systematyzacja oceny wpływu – Komisja będzie dokonywać szerszej oceny wpływu w celu określenia skutków ekonomicznych, społecznych i dla środowiska wszystkich ważniejszych propozycji legislacyjnych.

1.2.4. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa

W grudniu 2003 r. Rada, Komisja i Parlament przyjęły międzyinstytucjonalne porozumienie w sprawie tworzenia lepszego prawa w ramach wspólnych działań na rzecz poprawy ogólnej jakości prawodawstwa wspólnotowego. Inicjatywy te obejmują: poprawę koordynacji procesu legislacyjnego, zwiększenie przejrzystości i dostępności, wykorzystanie alternatywnych instrumentów legislacyjnych, dokładniejsze wyjaśnienie podstawy prawnej stosowanej w odniesieniu do propozycji legislacyjnych w celu zapewnienia zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, podniesienie jakości legislacji za pomocą konsultacji przedlegislacyjnych i analizy wpływu, lepsze transponowanie i stosowanie prawa wspólnotowego oraz upraszczanie i ograniczanie objętości legislacji wspólnotowej. Dokładniejsza analiza tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 5.

1.2.5. Sytuacja w zakresie procedur i praktyk kontrolnych parlamentów narodowych

XXIII [Konferencja] COSAC w Wersalu w październiku 2000 r. opublikowała wyniki wszechstronnego przeglądu procedur i praktyk kontrolnych w parlamentach narodowych. W celu uzyskania informacji nt. aktualnej sytuacji, a zwłaszcza środków zastosowanych w nowych państwach członkowskich, zwrócono się z odpowiednim pismem do każdego z parlamentów, a odpowiedzi przedstawiono w Załączniku 1 i podsumowano w rozdziale 6.

1.2.6. Projekt Traktatu Konstytucyjnego i działania Konferencji Międzyrządowej

Zrozumienie złożoności działania instytucji i dynamiki ich wzajemnych powiązań pozwoliłoby parlamentom narodowym wykorzystać istniejące kanały i zasoby w celu zapewnienia ich efektywnego działania. Ma to szczególnie istotne znaczenie w chwili

obecnej, gdy projekt Traktatu Konstytucyjnego po raz pierwszy wyznaczył parlamentom narodowym miejsce w architekturze europejskiej. Propozycje te zapewniają wyjątkową możliwość rozważenia roli parlamentów narodowych w ramach przeglądu dalszego rozwoju procedur i praktyk Unii Europejskiej dotyczących kontroli parlamentarnej. Bardziej szczegółową analizę Traktatu Konstytucyjnego i Konferencji Międzyrządowej przedstawiono w rozdziale 7.

1.2.7. Reforma komitologii

Każdego roku większość aktów prawnych UE nie jest uchwalana przez organy legislacyjne (Radę Ministrów i Parlament Europejski), lecz wydawana przez Komisję, na ogół zgodnie z tzw. procedurami komitologii.

Obecnie trwa debata nad reformą „systemu komitologii”. Istotnym elementem tej debaty jest zagadnienie kontroli parlamentarnej w ramach nadzoru sprawowanego nad procedurami implementacyjnymi.

Przegląd zagadnień dotyczących reformy komitologii zamieszczono w pkt 5.5. rozdziału 5.

2. WPROWADZANIE REFORM – TWORZENIE LEPSZEGO PRAWA

2.1. WPROWADZENIE

Komisja Europejska, przedstawiając „Cele strategiczne na lata 2000–2005: kształtowanie nowej Europy”, ogłosiła swój zamiar podjęcia szeregu ważnych reform w dziedzinie zarządzania sferą publiczną. Rada Europejska, korzystając z doświadczeń negocjacji Traktatu z Nicei, ogłosiła w grudniu 2001 r. w Laeken zasadniczą korektę celu i prac Unii Europejskiej i powołała do życia Konwent w sprawie przyszłości Europy, który miał utorować drogę nowemu traktatowi.

2.2. KOMISJA EUROPEJSKA

2.2.1. Europejskie zarządzanie

W następstwie publicznej debaty nad białą księgą nt. europejskiego zarządzania, Komisja przedłożyła szereg projektów dyrektyw implementujących wcześniej zarysowany program. W czerwcu 2002 r. przedstawiła ona projekt „Planu działania na rzecz lepszej regulacji” („Action Plan on Better Regulation”) mający na celu usprawnienie i uproszczenie warunków regulacji w UE poprzez zwiększenie zakresu planowania legislacji. Po drugie, wprowadzono standardy minimum dotyczące konsultacji na etapie wypracowywania polityki z myślą o zwiększeniu uczestnictwa społeczeństwa. Ambicją jest zapewnienie sprawiedliwości i przejrzystości w dialogu między służbami Komisji a społeczeństwem. Szczególnie ważną propozycją jest wprowadzenie nowego mecha-

nizmu oceny wpływu nowej legislacji. Zmierza ona do podniesienia jakości legislacji UE poprzez analizę wpływu propozycji w kategoriach ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

W tym samym roku Komisja przedstawiła propozycję drugiego pakietu inicjatyw reformatorskich. Obejmowały one propozycje podniesienia jakości kontroli w stosowaniu prawa, wytycznych dotyczących wykorzystania ekspertów podczas przygotowywania propozycji, ram działania nowych agencji regulacyjnych, nowych metod dotarcia do podmiotów regionalnych i lokalnych z celowymi kontraktami i umowami trójstronnymi między państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i Komisją, mającymi na celu wprowadzanie w życie polityk wspólnotowych. Zgłoszono też propozycję bardziej zrównoważonego systemu komitetowego (komitologii), który zwiększa możliwości kontroli uprawnień implementacyjnych Komisji przez dwa ogniwa legislacji wspólnotowej. Z uwagi na zawartą w projekcie Traktatu Konstytucyjnego propozycję podwojenia zakresu objętego polityką (do około 80 obszarów) wzrosło znaczenie inicjatyw, do których stosuje się procedurę współdecydowania. Problematyka ta została omówiona w rozdziale 5.

2.2.2. Przegląd osiągniętych postępów

W październiku 2003 r. Komisja sporządziła swój pierwszy raport w sprawie działania mającego na celu aktualizację i uproszczenie prawa europejskiego³. Według pierwszej oceny Komisji zaawansowane są już główne działania ograniczające nadmiernie rozbudowaną legislację, upraszczające ją i uprzystępniające. Pojawia się polityka horyzontalna ukierunkowana na upraszczanie prawa. Przeglądem objęto dwadzieścia sektorów polityki, a około 170 dyrektyw i rozporządzeń wyznaczono do uproszczenia. Osiągnięto postęp w realizacji trudnego programu ujednoczenia. W pierwszej fazie Komisja przyjęła siedem skodyfikowanych aktów Komisji oraz 15 projektów skodyfikowanych aktów, które mają być przyjęte przez Parlament Europejski i Radę. W drugiej fazie (październik 2003 – marzec 2004) planuje ona przyjęcie lub zgłoszenie projektów 150 kodyfikacji.

Komisja odnotowała postęp w organizacji regularnego dialogu między Komisją a stowarzyszeniami samorządów regionalnych i lokalnych, łącznie ze wsparciem pierwszych trzech trójstronnych umów celowych dotyczących projektów pilotażowych. Komisja wydała komunikat dotyczący zarządzania i rozwoju.

Chociaż każde z tych działań ma swoje implikacje dla parlamentów narodowych, jak np. koncentracja uwagi Komisji na rozwoju stosunków z władzami regionalnymi i lokalnymi, to rozwijanie przez Komisję ocen wpływu ma bezpośredni związek z kontrolą prawodawstwa. W rozdziale 3 przedstawiono przegląd stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

³ COM (2003) 623 final.

2.2.3. Ocena wpływu

Komisja w ramach inicjatywy dotyczącej dobrego zarządzania rozwija swą praktykę prowadzenia oceny wpływu ważnych inicjatyw dotyczących polityki. Ma to istotne konsekwencje praktyczne dla parlamentów zarówno w zakresie rutynowej kontroli, jak i w przewidywaniu zakresu swoich obowiązków w razie przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego, a zwłaszcza w odniesieniu do „Protokołu w sprawie pomocniczości i proporcjonalności”. Oceny te w istotny sposób zwiększą zasób informacji dostępnych podczas kontroli inicjatyw Unii.

2.2.4. Najnowsze wydarzenia

Obecny zintegrowany system oceny wpływu został wprowadzony w roku 2002, w ramach inicjatywy Komisji mającej na celu podniesienie ogólnej jakości i spójności jej propozycji dotyczących polityk. Inicjatywa ta została podjęta zgodnie z celami uzgodnionymi podczas spotkań Rady Europejskiej w Göteborgu i Laeken (w 2001 r.), na których wezwano do usprawnienia i uproszczenia warunków regulacji. To, co uprzednio było odrębnymi czynnościami oceniającymi, nowy, zintegrowany system mógłby usprawnić i połączyć w jeden szablon, który pomógłby oszacować wpływ propozycji polityk w kontekście ekonomicznym, społecznym i ochrony środowiska. Ocena wpływu pozwoliłaby na dokonywanie bardziej świadomych politycznych wyborów w procesie podejmowania decyzji przy jednoczesnym zwiększaniu przejrzystości, lepszej łączności i informacji nt. propozycji Komisji.

Ocena wpływu obejmuje systematyczną analizę:

- problemów i zagadnień, których dotyczy dana propozycja;
- celów określonych w propozycji;
- dostępnych alternatywnych sposobów urzeczywistnienia tych celów;
- ich prawdopodobnych skutków;
- ich złych i dobrych stron.

Ponadto ocena wpływu mogłaby pomóc w zapewnieniu zgodności propozycji legislacyjnych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

2.2.5. Zakres

Ocenę wpływu stosuje się w odniesieniu do następujących kategorii:

- projektów aktów prawnych, jak np. decyzje, dyrektywy i rozporządzenia;
- projektów nielegislacyjnych, które mają skutki ekonomiczne, społeczne lub w zakresie ochrony środowiska (obejmują one białe księgi, programy wydatków, komunikaty w sprawie kierunków polityk, wytyczne do negocjacji w sprawie umów międzynarodowych);
- wszystkich ważnych inicjatyw i propozycji umieszczonych w „Rocznej strategii politycznej” lub „Programie legislacyjnym i prac”.

2.2.6. Wdrożenie

Oczekuje się, że pełna funkcjonalność systemu oceny wpływu zostanie osiągnięta w latach 2004–2005, oraz że zastąpi on wcześniejsze rodzaje ocen, z wyjątkiem prowadzonych ex-ante ocen programów i działań skutkujących wydatkowaniem środków z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich. Komisja przeprowadziła 43 rozszerzone oceny wpływu dotyczące projektów ze swojego programu pracy na rok 2003. Komisja wytypowała również do rozszerzonej oceny wpływu 41 projektów ze swojego programu pracy na rok 2004.

2.2.7. Proces [oceny]

Ocena wpływu obejmuje dwa etapy:

1. **Ocenę wstępną**, polegającą na przeglądzie zagadnień i problemów, możliwych opcji oraz sektorów, na które może wpływać dany projekt. Ocenę tę powinna przeprowadzić właściwa dyrekcja generalna, a jej przedłożenie jest warunkiem włączenia [projektu] do „Rocznej strategii politycznej” (w lutym) lub do „Programu legislacyjnego i prac” (w listopadzie). Ocena wstępna jest wykorzystywana przez Komisję jako filtr, w celu selekcji projektów podlegających rozszerzonej ocenie wpływu. Podstawą tej selekcji jest stwierdzenie: (a) czy projekt będzie miał istotne konsekwencje ekonomiczne i/lub społeczne dla jednego lub kilku sektorów, (b) czy projekt stanowi ważną reformę polityki w jednym lub kilku sektorach.

2. **Rozszerzoną ocenę wpływu**, która zakłada bardziej wnikliwą analizę, obejmującą konsultacje z zainteresowanymi podmiotami i ekspertami. Rozszerzoną ocenę wpływu przeprowadza się zazwyczaj po podjęciu wiosennej decyzji w sprawie „Rocznej strategii politycznej” i powinna ona zostać sfinalizowana z chwilą włączenia projektu w fazę konsultacji pomiędzy służbami. Złożenie przez właściwą dyrekcję generalną sprawozdania z postępów w realizacji rozszerzonej oceny wpływu jest warunkiem włączenia jesienią projektu do „Programu legislacyjnego i prac”.

Na obu etapach, Sekretariat Generalny Komisji odpowiada za koordynowanie podstawowej struktury wsparcia i monitorowanie ostatecznej jakości ocen wpływu.

W sytuacjach, w których ma zastosowanie procedura współdecydowania, Parlament Europejski oraz Rada mogą, na podstawie wspólnie określonych kryteriów i procedur, postanowić o przeprowadzeniu oceny wpływu przed przyjęciem jakiegokolwiek istotnej poprawki, zarówno w pierwszym czytaniu, jak i w ramach postępowania pojednawczego. Najwcześniej jak to możliwe, po przyjęciu tego porozumienia, trzy instytucje dokonają oceny swoich doświadczeń i rozpatrzą możliwość ustalenia wspólnej metodologii.

2.3. RADA MINISTRÓW

Rada Europejska w Sewilli w czerwcu 2002 r. postanowiła o podjęciu szeregu inicjatyw w celu usprawnienia funkcjonowania Rady. Inicjatywy te zostały włączone do metod pracy Rady w ciągu ubiegłych dwóch lat.

2.3.1. Sewilla i jej następstwa

Skutkiem inicjatyw było uruchomienie programu wszechstronnych reform mających na celu przekształcenie Rady w „organ decyzyjny nastawiony na wynik”, działający w sposób bardziej efektywny i przejrzysty. Podjęto konkretne kroki w czterech głównych obszarach działania: 1) funkcjonowanie Rady Europejskiej, 2) stały spadek skuteczności działania Rady ds. Ogólnych, 3) rotacyjny system prezydencji oraz 4) konkretne działania zmierzające do zwiększenia efektywności i przejrzystości w odniesieniu do działalności legislacyjnej Rady⁴. Poniższe spostrzeżenia będą koncentrować się na tych elementach reformy, które związane są z usprawnieniem „tworzenia prawa” przez Radę.

Efektywność

Pierwszym krokiem było usprawnienie długookresowego planowania działalności Rady poprzez lepszą współpracę kolejnych prezydencji. Wprowadzono całkiem nowy system programowania działalności Rady. Każdego roku w grudniu, Rada Europejska będzie uchylać obejmujący trzy lata „wieloletni program strategiczny” sporządzony przez zainteresowane prezydencje oraz „roczny program operacyjny Rady” zawierający programy indykatywne (*indicative agendas*) spotkań Rady na sześć miesięcy naprzód. Programy indykatywne na drugą połowę roku będą sporządzane w czerwcu⁵.

Wśród celów znalazły się: zwiększenie efektywności rozmaitych składów Rady oraz lepsza współpraca między nimi. Postanowiono wzmocnić rolę Rady ds. Ogólnych w odniesieniu do koordynacji ogólnej polityki Rady. Niezakończone sprawy z rad sektorowych nie mogą być dłużej podrzucane Radzie Europejskiej. Aby ułatwić osiągnięcie tych celów, postanowiono utworzyć nową „Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych”, która winna odbywać odrębne posiedzenia dotyczące dwóch głównych dziedzin działalności:

- przygotowywania posiedzeń Rady Europejskiej i realizacji jej postanowień oraz koordynacji polityki;
- całokształtu działań zewnętrznych Unii.

Te osobne posiedzenia winny w miarę możliwości odbywać się w różnych terminach i mieć odrębne programy⁶.

Uzgodniono ponadto ograniczenie ogólnej liczby składów Rady – z piętnastu do dziewięciu.

⁴ Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli, 21 i 22 czerwca 2002 roku.

⁵ Więcej informacji na temat programowania Rady znajduje się w rozdziale 4.2.

⁶ Prezydencja hiszpańska sugerowała początkowo rozbić działalność Rady ds. Ogólnych na dwa odrębne składy; jeden z nich zajmowałby się zagadnieniami horyzontalnymi, takimi jak ogólna koordynacja polityki i horyzontalnymi dossiers, które mają wpływ na niektóre polityki UE oraz przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej, drugi natomiast zajmowałby się wyłącznie sprawami działań zewnętrznych Unii. Propozycja ta jednak upadła z braku poparcia.

Nie osiągnięto w Sewilli porozumienia w sprawie reformy rotacyjnej prezydencji Rady. Zamiast tego zwrócono się do wstępującej prezydencji duńskiej o „podjęcie stosownych działań na rzecz kontynuacji dyskusji nad Prezydencją Rady”. W grudniu w Kopenhadze przedstawiono raport nakreślający różne propozycje reform, nie udało się jednak znaleźć odpowiedniego poparcia dla takiej reformy, zaś dzieło Konwentu w sprawie przyszłości Europy nie zostało jeszcze zakończone.

Wykonując mandat Rady Europejskiej z Sewilli, Rada ds. Ogólnych dokonała w dniu 19 lipca 2002 r. rewizji swego regulaminu⁷.

Końcowy etap zmian metod pracy Rady miał miejsce w marcu 2004 r., gdy Rada osiągnęła porozumienie w sprawie kodeksu postępowania („Code of conduct”) zmierzającego do podniesienia efektywności prac związanych z przygotowaniem i prowadzeniem posiedzeń Rady oraz jej organów pomocniczych (COREPER i grupy robocze). Jeden z problemów poruszonych w kodeksie postępowania dotyczy zarządzania programem prac. W tej kwestii Rada zdecydowała, że „żadna sprawa nie może zostać umieszczona w planie pracy Rady wyłącznie w celu przedstawienia przez Komisję lub członków Rady, chyba że przewidziana jest debata nad nowymi ważnymi inicjatywami”.

Przejrzystość

Dalsze propozycje dotyczyły zwiększenia przejrzystości prac Rady. I tak uzgodniono otwarcie dla opinii publicznej posiedzeń Rady działającej w ramach procedury współdecydowania wraz z Parlamentem Europejskim. Stosownie do uzgodnień, posiedzenia Rady są jawne na etapie wstępnym i końcowym procedury współdecydowania. Na tej podstawie, Rada ds. Ogólnych poparła wnioski z Sewilli w znowelizowanym *Regulaminie Rady z lipca 2002 r.*

Zmienione przepisy regulaminu zezwalają na dostęp publiczny do obrad Rady, gdy Komisja przedstawia swoje najważniejsze propozycje legislacyjne, jak również do wynikającej z nich debaty w Radzie⁸. Także głosowanie nad aktami prawnymi winno być jawne, jak również ostateczne postanowienia Rady prowadzące do tego głosowania oraz składane wraz z nimi wyjaśnienia.

Składy Rady, lipiec 2002 r.

- ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych
- ds. Gospodarczych i Finansowych
- ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
- ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Konsumentów
- ds. Konkurencji (rynek wewnętrzny, przemysł i badania)
- ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii
- ds. Rolnictwa i Rybołówstwa
- ds. Środowiska ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury

⁷ Decyzja Rady 10962/02, z dnia 19 lipca 2002 roku.

⁸ Art. 8 Regulaminu Rady.

Liczba jawnych obrad nad aktami legislacyjnymi w Radzie

Rok	Liczba jawnych obrad w Radzie podczas przedkładania najważniejszych aktów prawnych
2002 – jesień	13
2003 – wiosna	5
2003 – jesień	11
2004 – wiosna	4 ⁹

Źródło: Służba Prasowa Rady ds. Ogólnych

Niemniej jednak postanowiono, że każda z prezydencji winna na początku swojej sześciomiesięcznej kadencji ogłosić, które projekty aktów prawnych będą rozpatrywane jawnie w Radzie¹⁰. Warto zauważyć, że jawność obrad Rady jest ograniczona do projektów podlegających procedurze współdecydowania. Rada nie jest zobowiązana do prowadzenia debaty na posiedzeniu jawnym, jeżeli działa w ramach procedury konsultacji.

Rada wzmocniła również przepisy swego regulaminu dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady. Usprawniony system opiera się na uzgodnieniach z dnia 31 maja 2001 r. między Parlamentem Europejskim a Radą, ustalających ogólne zasady publicznego dostępu do dokumentów pochodzących ze wszystkich instytucji UE¹¹. Ten nowy system, który w stosunku do Rady wszedł w życie z dniem 3 grudnia 2001 r., m.in. skrócił – z 30 do 15 dni – termin udzielenia odpowiedzi na wniosek osoby prywatnej o udostępnienie dokumentów.

Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów

Nowe przepisy regulaminowe Rady dotyczące publicznego dostępu do dokumentów weszły w życie z dniem 3 grudnia 2001 roku.

W roku 2002, który jest pierwszym rokiem po ww. dacie, Rada otrzymała 2391 wniosków od osób prywatnych dotyczących dostępu do 9349 dokumentów. Rada udzieliła całkowitego lub częściowego dostępu w 88,6% przypadków. W 2003 r. liczba ta wzrosła do 2831 wniosków o 12595 dokumentów. Udostępniono 87,4% dokumentów (dokument Rady 6452/04 z 4 marca 2004 roku).

W celu znalezienia i uzyskania dostępu do dokumentów Rady, obywatele mogą korzystać z publicznego rejestru dokumentów Rady, który znajduje się pod adresem internetowym: <http://register.consilium.eu.int>

⁹ Liczba jawnych obrad nad aktami prawnymi w ramach obecnej prezydencji irlandzkiej obejmuje liczbę planowanych jawnych debat nad aktami prawnymi – a nie liczbę debat faktycznie przeprowadzonych, dokument Rady 5294/04.

¹⁰ Lista ta jest przyjmowana przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych.

¹¹ Rozporządzenie (WE) 1049/2001.

2.4. PARLAMENT EUROPEJSKI

2.4.1. Efektywność

Lepsze zarządzanie i porozumienia międzyinstytucjonalne

Parlament Europejski udzielił poparcia Komisji i Radzie w ich wysiłkach na rzecz tworzenia lepszego prawa, z jednej strony, z drugiej zaś – uproszczenia i poprawy warunków działalności regulacyjnej.

W reakcji na białą księgę Komisji w sprawie europejskiego zarządzania, Parlament Europejski uchwalił w listopadzie 2001 r. rezolucję¹², przyjmując z zadowoleniem omawiane inicjatywy. W rezolucji Parlament podkreślił potrzebę zwiększenia politycznej odpowiedzialności w procesie legislacyjnym, prowadzącej do „utrzymania równowagi instytucjonalnej jako najwłaściwszej drogi postępu rozpatrywanego w kategoriach integracji”. Parlament Europejski podkreślił też, że lepszego europejskiego zarządzania – zgodnego z zasadami jawności, uczestnictwa, odpowiedzialności, skuteczności i spójności – nie można będzie osiągnąć bez „zasadniczego uproszczenia procedur budżetowych” oraz „środków własnych ustalanych w sposób demokratyczny”.

Z drugiej strony, stwierdził on, że sporządzenie planu działania na rzecz lepszej regulacji zarówno przez odpowiedni organ roboczy Rady, jak i odpowiadający mu organ Komisji, bez jednoczesnego włączenia – lub choćby poinformowania – Parlamentu, stanowi poważne naruszenie metody wspólnotowej. Parlament Europejski podkreślił także, że alternatywne metody regulacji, zalecane przez Komisję w białej księdze, wymagają dokładnego rozważenia przez Parlament, oraz że powinny one zostać skodyfikowane w postaci porozumienia międzyinstytucjonalnego, które zagwarantowałoby skuteczne pełnienie roli politycznej przez Parlament i wykonywanie powierzonych mu obowiązków. Pierwszym efektem w tym względzie jest porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa z dnia 16 grudnia 2003 r., będące wynikiem wspólnego działania trzech instytucji [Unii].

Parlament Europejski stwierdza, że chcąc zapewnić bardziej przejrzyste i efektywne planowanie legislacyjne ze strony Unii Europejskiej, Rada musi być ściślej włączona w międzyinstytucjonalne programowanie legislacyjne, co może stworzyć podstawy do wzmocnienia międzyinstytucjonalnej koordynacji. Uważa on też, że decyzja podjęta przez Radę Europejską w Brukseli w grudniu 2003 r. otwiera drogę do tworzenia wieloletnich programów legislacyjnych poprzez przyjęcie pierwszego trzyletniego programu strategicznego Rady, zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Sewilli z 2002 roku. Jednakże, zdaniem Parlamentu Europejskiego, wiele pozostaje nadal do zrobienia dla poprawy koordynacji procesu legislacyjnego. Między innymi, związki między programem Komisji a wieloletnim programem strategicznym Rady nie są dotychczas wystarczająco wyraźne. Istnieje także potrzeba lepszej synchronizacji pracy nad *dossiers* przez organy o charakterze przygotowawczym każdego z ogniw władzy prawodawczej (przez komisje parlamentarne z jednej strony oraz przez organy robocze Rady i COREPER z drugiej strony).

¹² Raport Parlamentu Europejskiego A5-0399/2001 (sprawozdawca pani Kaufmann).

Aby zapobiec naruszeniu *status quo* w odniesieniu do demokratycznej legitymizacji, porozumienie międzyinstytucjonalne przewiduje, że wykorzystanie „alternatywnych metod regulacji” (pkt 16–19) nie powinno mieć zastosowania w przypadku gdy „wchodzą w grę prawa podstawowe lub ważne wybory polityczne lub w sytuacjach, gdy zasady muszą być stosowane w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Metody muszą zapewniać szybką i elastyczną regulację, która nie narusza zasad konkurencji ani jednolitości rynku wewnętrznego”. Jeżeli nawet „prawo odwołania upoważnienia” nie jest wiążące ani automatyczne, Rada i Parlament mogą zgłaszać poprawki do porozumień dobrowolnych lub sprzeciwiać się ich wejściu w życie oraz, tam gdzie jest to właściwe, zwracać się do Komisji o przedłożenie projektu aktu prawnego (pkt 18). W związku z tym, w rezolucji z 9 marca 2004 r.¹³ Parlament podkreślił, że Komisja winna zawsze zasięgać opinii [organu] władzy prawodawczej, jeżeli uzna samoregulację za przydatną, oraz że sam Parlament uważa za niezbędne, by Komisja nie miała możliwości odrzucenia sprzeciwu wyrażonego przez Parlament lub Radę w odniesieniu do wszelkich dobrowolnych praktyk w kontekście samoregulacji lub koregulacji.

Porozumienie międzyinstytucjonalne zakłada, że Parlament Europejski i Rada mogą dokonywać oceny wpływu w związku ze zgłoszonymi przez siebie poprawkami do aktów prawnych. Parlament Europejski obecnie zastanawia się, w jaki sposób realizować to zadanie.

Jeśli chodzi o konsultowanie ekspertów i udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Parlament uznaje doniosłe znaczenie ekspertów jako źródła informacji w procesie legislacyjnym. Stwierdza jednak istnienie „zdecydowanego prymatu demokracji parlamentarnej nad demokracją ekspertów” oraz wzywa Komisję do opublikowania wykazów, pokazujących wyraźnie, w jakich komisjach i organach roboczych zasięgnęła ona opinii, zgodnie z tym, co zostało ogłoszone w białej księdze w sprawie reformy Komisji. Porozumienie międzyinstytucjonalne wprowadzające dla wszystkich instytucji jednolite reguły minimalne w zakresie konsultacji byłoby jeszcze bardziej skuteczne.

Reforma administracyjna Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski uważa, że istnieje ścisły i nierozzerwalny związek między reformą instytucji europejskich a reformą europejskiego zarządzania. Dlatego też, wraz z międzyinstytucjonalnymi działaniami zmierzającymi do zwiększenia przejrzystości i efektywności procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, zajął się on reformowaniem własnej administracji. Podstawą tej reformy, zwanej „podniesieniem stawki” („Raising the Game”), są trzy główne idee, a mianowicie: konsolidacja i najbardziej efektywne wykorzystanie wiedzy wewnętrznej (całkowite skutki tej operacji dla budżetu winny być znikome), korzystając tam, gdzie to właściwe, z badań zewnętrznych oraz zapewnienie, by teksty powstające w Parlamencie jako współprawodawcy były wysokiej jakości. Ta administracyjna reforma Parlamentu powinna również pomóc w za-

¹³ Raport M. Ortegi (A5–0118/2004) w sprawie komunikatu Komisji dot. uproszczenia i usprawnienia działalności regulacyjnej Wspólnoty.

pewnieniu odpowiedniej realizacji różnych postanowień „Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie tworzenia lepszego prawa”.

Współpraca z parlamentami narodowymi

Z uwagi na fakt, że podejmowanie decyzji legislacyjnych w sposób odpowiedzialny wymaga zaangażowania w proces podejmowania decyzji zarówno Parlamentu Europejskiego jak i parlamentów narodowych, w ciągu ostatnich kilku lat nastąpiło znaczne zacieśnienie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi. Liczba spotkań odpowiednich komisji PE i parlamentów narodowych zwiększyła się czterokrotnie, z 10 w 1998 r. do 40 w 2002 roku. Wzrost ten jest wynikiem ogólnej tendencji panującej w Unii Europejskiej, która ujawniła się podczas dyskusji nad tym zagadnieniem w ramach Konwentu na rzecz przyszłości Europy. „Komponent parlamentarny” Konwentu odegrał pierwszorzędą rolę w niektórych dziedzinach, a zwłaszcza w sferze legislacji. W ramach końcowego kompromisu Konwentu, przedstawiciele parlamentów narodowych i PE poparli nową „procedurę legislacyjną” (art. 33 projektu Traktatu Konstytucyjnego), którą przyjęto traktować jako zasadę ogólną, uznając ją za znaczny postęp w procesie wzmocnienia demokratycznej legitymacji działalności Unii Europejskiej.

2.4.2. Przejrzystość

Od początku swej obecnej kadencji, Parlament Europejski uznał za priorytet wprowadzenie większej przejrzystości metod pracy instytucji europejskich. W raporcie Cashmana (A5–0318/2000) podkreśla on fakt, że zaufanie do Unii Europejskiej i jej instytucji zależy od istnienia otwartej debaty politycznej i demokratycznego procesu podejmowania decyzji na wszystkich poziomach. W tym względzie uznał on, że projekt rozporządzenia Komisji w sprawie implementacji art. 255 Traktatu WE dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji przyjmuje bardzo restrykcyjne podejście do prawa dostępu do dokumentów. W związku z tym, PE podjął się, w ścisłej współpracy ze szwedzką prezydencją Rady, zadania istotnej zmiany propozycji Komisji, uznając prawo dostępu do dokumentów za środek zapewnienia przejrzystości i demokratycznej odpowiedzialności w znaczeniu art. 1, 6, 41 i 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Po przyjęciu przez władze prawodawcze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, Parlament Europejski wprowadził poprawki do swego regulaminu, a w grudniu 2001 r. wprowadził przepisy ustanawiające rejestr dokumentów oraz ustalenia dotyczące dostępu i określania organu uprawnionego do zajmowania się takimi dokumentami.

Parlament Europejski zajął się także zapewnieniem szybkiego wdrożenia postanowień art. 9 ust. 7 rozporządzenia WE nr 1049/2001, zgodnie z którym Rada ma obowiązek informowania Parlamentu Europejskiego o szczególnie ważnych dokumentach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W związku z tym Parlament Europejski i Rada podpisały w dniu 20 listopada 2002 r. porozumienie mię-

dzyinstytucjonalne dotyczące udostępniania przez Radę Parlamentowi Europejskiemu wrażliwych informacji z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁴. To międzyinstytucjonalne porozumienie winno zapewnić Parlamentowi traktowanie wzorowane na najlepszych praktykach państw członkowskich.

W swej drugiej rezolucji z dnia 4 grudnia 2003 r.¹⁵ w sprawie europejskiego zarządzania, Parlament stwierdził w odniesieniu do przejrzystości procedur legislacyjnych, że chociaż portal EUR-Lex stał się bardziej przyjazny dla użytkownika i obejmuje większą liczbę dokumentów, to „nadal brak jednolitego punktu kontaktowego dostępnego on-line i obejmującego wszystkie instytucje, w którym opinia publiczna mogłaby śledzić formułowanie propozycji dotyczących polityk w trakcie całego procesu podejmowania decyzji”; „zwraca się zatem do wszystkich instytucji o połączenie rozmaitych stron internetowych w jeden portal”¹⁶.

3. ZASADY POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

3.1. WPROWADZENIE

Jak stwierdzono w poprzednim rozdziale, monitorowanie pomocniczości jest jednym z głównych zadań parlamentów narodowych. Poniższa analiza stanowi wprowadzenie do prezentacji niektórych głównych cech określających zasady pomocniczości i proporcjonalności¹⁷.

3.2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

3.2.1. Definicja zawarta w traktatach

Pomocniczość i proporcjonalność należą do głównych zasad, na których zorganizowana jest Unia¹⁸. Traktat o Unii Europejskiej stanowi w istocie, że wszelkie działania podejmowane przez Unię muszą być zgodne z zasadą pomocniczości. Art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) podaje ogólną definicję pomocniczości i proporcjonalności, wskazując odpowiednio kiedy i w jaki sposób Wspólnota winna działać. Protokół załączony do Traktatu z Amsterdamu ustala precyzyjne kryteria stosowania tych zasad.

¹⁴ OJ 2002 C 298, s.1, 30.11.2002, oraz decyzja Parlamentu Europejskiego z 23 października 2002 r. w sprawie stosowania porozumienia międzyinstytucjonalnego – OJ 2002 C 298, 30.11.2002, s. 4.

¹⁵ Na podstawie raportu Van den Berga (A5-0402/2003).

¹⁶ Parlament świadczy usługę umożliwiającą śledzenie procesu legislacyjnego, dostępną pod adresem: www.europarl.eu.int/bulletins/postsession.htm

¹⁷ Interesujące dla czytelnika mogą być w tym zakresie prace niżej wymienionych autorów: Anna Bausili: „Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Power in the European Union” oraz Grainne de Burca: „Reappraising Subsidiarity’s significance after Amsterdam”.

¹⁸ Informacje pochodzą z 11. raportu Komisji w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności („Better lawmaking 2003” COM(2003) 770 final).

Pomocniczość jest zasadą, którą należy kierować się przy rozgraniczaniu zakresu kompetencji państwa członkowskiego i Unii Europejskiej (kto powinien działać?). Jeżeli dziedzina będąca przedmiotem zainteresowania należy do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, nie ma oczywiście żadnych wątpliwości co do tego, kto powinien działać. Jeżeli kompetencje są dzielone między Wspólnotę a państwa członkowskie, zasada ta wprowadza wyraźne założenie pierwszeństwa decentralizacji. I tak traktat stanowi, że działanie Wspólnoty jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy:

- istnieją aspekty ponadnarodowe, które nie mogą być pomyślnie uregulowane poprzez środki działania na poziomie narodowym (I test konieczności);
- samo działanie na poziomie narodowym lub brak działania ze strony Wspólnoty byłyby sprzeczne z wymogiem TWE lub mogłyby w inny sposób istotnie szkodzić interesom państw członkowskich (II test konieczności) oraz
- działanie na poziomie Wspólnoty mogłoby przynieść większe korzyści niż działania na poziomie narodowym (test wartości dodanej.)

Pomocniczość jest koncepcją z natury dynamiczną. Przykładowo, możliwość kontroli spraw ponadnarodowych przez władze krajowe zmienia się w czasie. Ich możliwości kontrolne zmniejszyły się w ciągu ostatnich dziesięcioleci i stały się w wielu przypadkach niewystarczające. Poza tym niektóre środki wspólnotowe wprowadzone w warunkach lat sześćdziesiątych wcale nie mają takiej samej wartości dodanej w roku 2003. Jak podkreślono w protokole, pomocniczość pozwala Wspólnocie na „rozszerzenie swych działań w granicach jej kompetencji, o ile wymagają tego okoliczności, bądź odwrotnie, zawężyć swoje działania lub ich zaprzestać, jeżeli ich wykonywanie nie jest już uzasadnione”. Istotne zmiany w Unii i poza nią mogą zatem wymagać określenia na nowo reguł wynikających z tej zasady.

Proporcjonalność jest zasadą, którą należy kierować się przy określaniu sposobu, w jaki Unia powinna wykonywać swoje kompetencje, jeżeli zostanie stwierdzone, że to ona powinna podjąć działania (jaką formę, charakter i zakres powinny mieć działania UE?). W celu stwierdzenia czy określony środek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, należy ustalić czy:

- zastosowane środki są wystarczające do osiągnięcia określonych celów (test skuteczności);
- środki te nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celów (test efektywności).

A priori, proporcjonalność pozostawia znaczny zakres swobody unijnemu prawodawcy. Ocena skuteczności i efektywności bywa często dość skomplikowana. W większości przypadków wystąpi szereg opcji zgodnych z zasadą proporcjonalności.

Wyjaśnienia proponowane przez protokół w odniesieniu do proporcjonalności wprowadzają szczegółowe ograniczenia. Po pierwsze, „forma działania wspólnotowego jest możliwie najprostszą”, a tam gdzie działalność legislacyjna wydaje się niezbędna, „dyrektywy należy przedkładać nad rozporządzenia” (test minimalnych wymogów prawnych). Po drugie, należy wziąć pod uwagę potrzebę minimalizacji obciążeń finansowych lub administracyjnych dla wszystkich szczebli rządowych, podmiotów gospodarczych i obywateli (test kosztów minimalnych). Trzecie wyjaśnienie – działania

Wspólnoty powinny „pozostawiać możliwie najszerszy zakres dla decyzji krajowych” (test zakresu minimalnego) – jest zasadniczo powtórzeniem warunków określonych wcześniej przez zasadę pomocniczości. Stanowi jednak, że „przy poszanowaniu prawa Wspólnoty, należy dokładać starań, aby przestrzegać ugruntowanych rozwiązań krajowych”.

3.2.2. Obowiązki instytucji

Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności jest wspólnym zadaniem wszystkich instytucji Unii. Protokół w sprawie stosowania tych zasad ustala również szczegółowe obowiązki instytucjonalne dla Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego.

Komisja jest m.in. zobowiązana – bez uszczerbku dla wykonania przysługującego jej prawa inicjatywy – do prowadzenia szerokich konsultacji przed zgłoszeniem projektu aktu prawnego, do przedstawienia wyraźnego uzasadnienia swojego projektu w załączonym memorandum wyjaśniającym, jak również do uwzględnienia obciążeń wynikających dla Wspólnoty, rządów państw, władz lokalnych, podmiotów gospodarczych oraz obywateli.

Parlament Europejski oraz Rada mają sprawdzać, czy projekty Komisji oraz poprawki przewidziane do zgłoszenia są zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Inaczej mówiąc, obowiązek przeprowadzenia dowodu obecny system nakłada na instytucje zaangażowane w proces legislacyjny Unii (kto wykonuje zadanie definiowania?).

3.2.3. Stosowanie pomocniczości i proporcjonalności w 2003 roku.

Komisja stwierdziła, że, ogólnie rzecz biorąc, stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności było w 2003 r. zadowalające. Niewielka liczba spraw trafiających przed Trybunał Sprawiedliwości w związku z naruszeniem tych zasad oraz brak orzeczeń skazujących Unię na tej podstawie zdają się potwierdzać tę ocenę. Fakt, iż mimo znacznego zwiększenia obowiązków Unii, w 2003 r. przedłożono mniej niż 400 projektów aktów prawnych (połowa wielkości za rok 1990) również wskazuje bezpośrednio na ściśle przestrzeganie omawianych zasad. Ocenę taką potwierdza analiza treści tych projektów: regulacje i środki szczegółowe stanowiły zdecydowanie wyjątek, systematycznie wysuwano poważne argumenty na rzecz takich opcji.

W 2003 r. jakość dialogu międzyinstytucjonalnego była – zdaniem Komisji – dobra. Dialog ten pomógł w większości przypadków znaleźć wyważone rozwiązania. Komisja często uznawała wartość argumentów wysuwanych przez Parlament Europejski i Radę i wprowadzała odpowiednie poprawki do swoich propozycji. Niemniej jednak, w niektórych sytuacjach, Komisja była zdania, że poprawki proponowane przez prawodawcę zwiększały stopień złożoności, nie uwzględniały zatem odpowiednio zasad pomocniczości i proporcjonalności. Komisja zamierza zachować czujność w trakcie całego procesu legislacyjnego, także na etapie osiągania porozumienia między Parlamentem Europejskim a Radą w postępowaniu pojednawczym.

3.3. DEBATA KONSTITUCYJNA NAD POMOCNICZOŚCIĄ I PROPORCJONALNOŚCIĄ

W lipcu 2003 r. Konwent Europejski zaproponował zrewidowanie ram określających pomocniczość i proporcjonalność. Rozdział 7 relacjonuje w sposób bardziej wyczerpujący sprawę „Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” przedstawionego w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. Ta część projektu Traktatu Konstytucyjnego korzysta, jak się wydaje, z szerokiego konsensusu. Zdaniem Komisji, system stworzony przez Konwent Europejski mógłby zostać wprowadzony przed 2006 r., pod warunkiem potwierdzenia przez Konferencję Międzyrządową takiego podejścia oraz ratyfikowania wyniku przez wszystkie państwa członkowskie.

Główną nowością jest tu obowiązek przejrzania projektu przez Komisję, gdy wystarczająca liczba parlamentów narodowych stwierdzi, że projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości. Zgodnie z art. 9 projektu Traktatu, gdy „Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości”, „parlamenty narodowe zapewniają przestrzeganie tej zasady” za pomocą nowego systemu monitorowania. W tym celu w zrewidowanym protokole w sprawie stosowania pomocniczości i proporcjonalności zostałyby wprowadzone poniższe obowiązki i procedury: parlamenty narodowe byłyby systematycznie informowane o wszystkich projektach aktów prawnych, poprawionych projektach i uchwałach legislacyjnych po ich przyjęciu; mogłyby one wówczas postanowić o uruchomieniu systemu wczesnego ostrzegania. Ponadto, miałyby one nadal możliwość przekazywania, za pośrednictwem rządu, przypadków domniemanego naruszenia zasady pomocniczości do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

4. CYKL POLITYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ

4.1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach pojawił się nowy cykl kształtowania polityki Unii Europejskiej. Zbiegło się to z reformami wprowadzonymi Traktatem z Nicei i powziętą na spotkaniu w Laeken w grudniu 2001 r. decyzją Rady Europejskiej o przeglądzie działań Unii. Taka sytuacja stworzyła zarówno dla Komisji Europejskiej, jak i Rady Ministrów bodziec do wyraźniejszego określania i przedstawiania ich politycznych i legislacyjnych zamiarów. Choć obie te instytucje zaczęły już wcześniej publikować polityczne programy, w latach od 2000 do 2004 nie były one zsynchronizowane.

Komisja opublikowała swe cele ogólne po ukonstytuowaniu się w roku 1999. W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła dokument „Wieloletnie cele strategiczne na lata 2004–2006”. Nowa Komisja, rozpoczynając działanie następnej jesieni, ogłosi swój program na najbliższe pięć lat. Nie wiadomo jeszcze, w jaki sposób te określające długoterminowe działania dokumenty polityczne obu instytucji będą ze sobą korespondowały.

Każda z omawianych instytucji opracowuje corocznie dokument określający jej polityczne intencje. Komisja publikuje w lutym „Roczną strategię polityczną” na następny rok, po czym prowadzi dwustronne rozmowy zarówno z Parlamentem Europejskim, jak i Radą Ministrów. Później, jesienią, Komisja ogłasza swój „Program legislacyjny i prac” na następny rok. Rada rozpoczęła już cykliczne publikowanie rocznego programu, który w bieżącym roku łączy w sobie zamiary dwóch rotacyjnych prezydencji.

Dzięki tym publikacjom, krajowe parlamenty uzyskują informacje istotne w kontekście ich obowiązków w zakresie kontroli parlamentarnej. W niniejszym rozdziale przedstawiamy wprowadzenie do dokumentów „Roczna strategia polityczna” i „Program legislacyjny” Komisji. Następnie opisujemy dokumenty „Wieloletnie cele Rady” oraz „Program pracy prezydencji irlandzkiej i niderlandzkiej”. Dalsze informacje o treści poszczególnych działań zawiera Załącznik 6.

4.2. KOMISJA EUROPEJSKA

4.2.1. Cele strategiczne

Komisja Europejska, rozpoczynając działanie we wrześniu 1999 r., wprowadziła swój program „Kształtowanie nowej Europy 2000 – 2005”. Jako punkt wyjścia, w programie przedstawiono paradoksalne spostrzeżenie: integracja europejska zaowocowała „półwieczem pokoju i dobrobytu”, podczas gdy „obywatele Europy są rozczarowani i zaniepokojeni”. Rodzi to dwa pytania: czego Europa potrzebuje oraz czego potrzebuje Unia Europejska, by służyć Europie.

Odpowiadając na te pytania, Komisja określiła następujące cztery cele strategiczne na lata 2000–2005:

- promowanie nowych form zarządzania europejskiego,
- stabilizowanie naszego kontynentu i wzmacnianie głosu Europy w świecie, w kierunku nowej agendy gospodarczo-społecznej oraz
- lepsza jakość życia.

Polityka ma być ukierunkowana na:

- rozszerzenie Unii,
- zwiększenie konkurencyjności gospodarki,
- zrównoważony rozwój oraz
- stworzenie europejskiego obszaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa.

Corocznie Komisja uwzględnia te cele, wydając wiosną dokument „Roczna strategia polityczna”, później zaś, jesienią, „Program legislacyjny i prac” na następny rok.

Nowa Komisja, rozpoczynając działanie w listopadzie, przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie swe cele strategiczne. Pozwoli to parlamentom narodowym poznać ukierunkowania polityki Komisji na lata 2006–2011. Dialog z przyszłą Komisją, na temat tych celów, może stanowić ważny początek regularnego, prowadzonego w cyklu dwuletnim dialogu, wyznaczanego ogłaszaniem przez Komisję wiosną

rocznej strategii politycznej a jesienią programu prac legislacyjnych. Wynik debaty o perspektywach finansowych wpłynie na rzeczywisty rezultat prowadzonej polityki.

4.2.2. Roczny cykl polityki

Dokument „Roczna strategia polityczna” stanowi pierwszy etap rocznego cyklu polityki Komisji¹⁹. Strategia ta określa ramy i wytyczne cyklu budżetowego i legislacyjnego. Po przyjęciu tej strategii następują kolejne etapy cyklu, tj. przygotowanie wstępnego projektu budżetu i dialog międzyinstytucjonalny.

Z uwagi na specyfikę roku 2004, w którym upływa zarówno kadencja Parlamentu Europejskiego, jak i Komisji, zatwierdzono stosowne rozwiązania zapewniające zorganizowany dialog.

Dialog ten obejmuje kwietniowe spotkanie Komisji Europejskiej i Konferencji Przewodniczących Komisji Parlamentarnych. Dialog będzie prowadzony z Radą, na zwykłych zasadach organizacyjnych, pod kierunkiem Komitetu Stałych Przedstawicieli.

Przegląd wyników zorganizowanego dialogu zostanie przeprowadzony podczas drugiego spotkania, we wrześniu. Jeśli chodzi o Radę, ocena zostanie dokonana na spotkaniu Rady ds. Ogólnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na tej podstawie zostanie sporządzony program pracy, do przyjęcia przez nową Komisję wkrótce po rozpoczęciu kadencji. Program ten będzie uwzględniał priorytety i metody określone w treści obecnej decyzji. Program pracy zostanie następnie przedstawiony Parlamentowi i Radzie w grudniu.

Cały cykl będzie zatem stanowił podstawę programowania operacyjnego dyrekcji generalnych i wydziałów, które włączą priorytety polityki do swych rocznych planów zarządzania na 2005 rok. W treści rocznych sprawozdań z działalności zostanie dokonane podsumowanie realizacji tych planów. Ich streszczenia zostaną przekazane w formie powiadomień Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

Priorytety Komisji na rok 2004

Niektóre polityczne, gospodarcze i zewnętrzne konteksty, w których będzie działać Unia.

- „Agenda 2000” wygasa z końcem 2006 r., Unia Europejska musi więc rozpocząć przygotowania do następnych perspektyw politycznych i finansowych.
- Negocjacje z Bułgarią i Rumunią będą kontynuowane w roku 2004.
- Komisja musi wydać oficjalną opinię o wniosku Chorwacji o przystąpienie do Unii Europejskiej.
- Przygotowanie perspektywy finansowej UE na okres po 2006 roku.
- Działania związane z wynikiem Konferencji Międzyrządowej w sprawie Traktatu Konstytucyjnego dla Unii Europejskiej.
- W grudniu 2004 r. Komisja musi stwierdzić, czy Turcja spełnia kryteria polityczne określone w priorytetach kopenhaskich i metodach określonych w niniejszej decyzji.

Program pracy zostanie następnie przedstawiony Parlamentowi i Radzie w grudniu.

¹⁹ Komunikat w sprawie „Rocznej strategii politycznej na 2005 r.” COM (2004) 133 final, 25 lutego 2004 roku.

Priorytety polityki na rok 2005

W skrócie można stwierdzić, że Komisja ma jeden fundamentalny priorytet operacyjny, jakim jest zapewnienie sukcesu rozszerzenia Unii i kształtowanie przyszłości Europy. Chodzi o to, by rozszerzona Unia funkcjonowała prawidłowo, we wszystkich zaś państwach członkowskich stosowano w pełni unijne zasady i kierunki polityki. Wśród innych priorytetów polityki na rok 2005 znajdują się wymienione poniżej:

- głównym celem jest przywrócenie wzrostu gospodarczego, przy zwiększonej konkurencyjności i spójności,
- zachowanie stabilności i bezpieczeństwa, poprawa bezpieczeństwa i obywatelstwo europejskie,
- nowa odpowiedzialność zewnętrzna, z naciskiem na wymiar sąsiedztwa.

4.2.3. Program legislacyjny i prac na rok 2004

Ten „Program legislacyjny i prac” jest ostatnim programem Komisji Prodiego. Generalnie, jego celem jest wykonanie pod względem legislacyjnym, po konsultacjach z Parlamentem Europejskim i Radą, „Rocznej strategii politycznej”. Na rok 2004 ogłoszono nowe propozycje, wprowadzając jednocześnie ponownie kilka ważniejszych propozycji pozostałych w 2003 roku. Należy położyć nacisk na sfinalizowanie wyboru propozycji wymagających rozszerzonej oceny wpływu. Sporządzono wstępną ocenę początkowych postępów na drodze do osiągnięcia celów strategicznych Komisji Europejskiej. Analiza ta wskazuje na potrzebę monitorowania przez Radę i Parlament Europejski propozycji legislacyjnych przedstawionych przez Komisję.

4.3. PARLAMENT EUROPEJSKI

Regulamin Parlamentu Europejskiego²⁰ ustanawia roczny system współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w przygotowywaniu programu legislacyjnego i prac Komisji. Podczas listopadowego posiedzenia plenarnego przewodniczący Komisji przedstawia oficjalnie, z udziałem Kolegium Komisarzy, program legislacyjny i prac Komisji na następny rok, wraz z oceną realizacji bieżącego programu. Do tego programu załącza się wykaz propozycji legislacyjnych i nielegislacyjnych na następny rok. Parlament Europejski przedstawia w tej sprawie swoje stanowisko na posiedzeniu listopadowym lub grudniowym

Obie instytucje, Parlament Europejski i Komisja Europejska, podczas lutowego lub marcowego posiedzenia Parlamentu Europejskiego, po wydaniu decyzji w sprawie rocznej strategii politycznej na następny rok, którą Komisja podejmuje w lutym, uczestniczą w debacie o głównych liniach priorytetów politycznych („Stan Unii”). Debata powinna zapewnić materiał do opracowania przez Komisję projektu budżetu oraz omówienia w Parlamencie wytycznych budżetowych na następny rok.

²⁰ Regulamin Parlamentu Europejskiego, załącznik XIV, Program legislacyjny i prac Komisji, 15 wydanie z października 2003 roku.

„Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa”²¹ ma na celu poprawę jakości procesu legislacyjnego poprzez serię inicjatyw i procedur. Zgodnie z treścią tego dokumentu, trzy instytucje – Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich – uzgodniły przestrzeganie pewnych ogólnych zasad, takich jak demokratyczna legitymizacja, pomocniczość i proporcjonalność oraz pewność prawna.

W części tego porozumienia dotyczącej poprawy koordynacji procesu legislacyjnego, Parlament Europejski ma do odegrania szczególną rolę w związku z otrzymywaniem od Rady UE informacji o projektach wieloletniego programu strategicznego, zalecanego przez Radę UE do przyjęcia przez Radę Europejską. Obie instytucje – Rada i Parlament Europejski – powinny ściśle współpracować celem ustanowienia dla każdej propozycji legislacyjnej orientacyjnego harmonogramu poszczególnych etapów prac prowadzących do ostatecznego przyjęcia propozycji.

4.4. RADA MINISTRÓW

Stosownie do zmian proceduralnych przyjętych w Sewilli, agendy polityki Rady są zawarte w czterech głównych dokumentach: „Wieloletnim programie strategicznym”, „Rocznym programie operacyjnym” oraz dwóch programach opracowanych niezależnie przez sprawowane w tym roku prezydencje.

„Wieloletni program strategiczny” został wprowadzony w grudniu 2003 roku. Zawiera on szeroki przegląd priorytetów polityki Rady na lata 2004–2006. Przedstawia konkretne cele do osiągnięcia w tym okresie, wraz ze „zorganizowanymi harmonogramami” realizacji tych uzgodnionych powszechnie celów. Program, opracowany w porozumieniu z Komisją, został przygotowany przez sześć prezydencji, które będą działały w tym trzyletnim okresie.

Jako uzupełnienie „Wieloletniego programu strategicznego”, dwie przyszłe prezydencje mają publikować corocznie wspólny program operacyjny, w którym przedstawiłyby zamierzone działania niezbędne do osiągnięcia uzgodnionych celów.

Ponadto, każda prezydencja ma przedkładać własny program, zawierający rozwinięcie jej stanowiska wobec priorytetów i działań, oparty na treści dwóch poprzednich dokumentów.

4.4.1. Wieloletni program strategiczny na lata 2004–2006

Program ten dzieli się na trzy wymienione poniżej części:

- Kształtowanie przyszłości Unii – obejmuje rozwój systemu konstytucyjnego Unii, przystąpienie 10 nowych państw członkowskich 1 maja 2004 r. oraz perspektywy finansowe po 2007 roku.
- Określenie priorytetów agendy politycznej – dotyczy rozwoju i modernizacji kierunków polityki w działalności wewnętrznej Unii.

²¹ Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa (OJ 2003 C 321, s. 1).

- Unia jako podmiot globalny – wyjaśnia cele Unii i jej działania na arenie międzynarodowej.

Kształtowanie przyszłości Unii

System konstytucyjny

Rada będzie się nadal przyczyniała do osiągnięcia postępu na drodze do nowego systemu konstytucyjnego. Rada dąży do podpisania Traktatu Konstytucyjnego przez wszystkie 25 państw członkowskich możliwie najszybciej po rozszerzeniu 1 maja, a wkrótce potem do rozpoczęcia procesu ratyfikacji. Celem jest wejście traktatu w życie najpóźniej na początku 2006 roku.

Rozszerzenie

Unia ułatwi efektywną integrację nowych państw członkowskich poprzez:

- monitorowanie wdrażania *acquis* przez państwa przystępujące;
 - przyczynianie się do rozwoju wymaganych zdolności administracyjnych w nowych państwach członkowskich, koncentrowanie się na integracji strategii lizbońskiej, dorobku Schengen, koordynacji polityki gospodarczej oraz pakcie stabilności i wzrostu, a w odniesieniu do każdego państwa indywidualnie – na strefie euro.
- Rada będzie się również zajmować zagadnieniami dotyczącymi Cypru, Turcji, Chorwacji oraz Bułgarii i Rumunii.

Perspektywa finansowa

Decyzję w sprawie zasad i wytycznych nowej perspektywy finansowej Rada Europejska podejmie prawdopodobnie w grudniu 2004 r., po przedstawieniu przez Komisję pakietu najpóźniej w lipcu 2004 roku.

Decyzja w sprawie politycznej zgody na perspektywę finansową zapadnie na spotkaniu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 roku. Ramy i szczegółowe przepisy wykonawcze do pakietu finansowego powinny zostać przyjęte do końca 2005 roku.

4.4.2. Program operacyjny Rady Ministrów na 2004 rok

Agenda roku 2004 jest zdominowana kwestią rozszerzenia Unii. Prezydencje irlandzka i niderlandzka traktują jako najwyższy priorytet udaną integrację państw przystępujących oraz sprawne funkcjonowanie Unii w trakcie tego procesu. Program koncentruje się na czterech obszarach:

- Konferencja Międzyrządowa i reforma instytucjonalna;
- rozszerzenie;
- perspektywa finansowa;
- prowadzenie i wzmocnienie dotychczasowych kierunków polityki.

Poniżej przedstawiamy kalendarz najważniejszych inicjatyw politycznych na okres od 2004 do 2006 roku.

NAJWAŻNIEJSZE PRZEDSIĘWZIĘCIA²²

2004

- Przegląd polityki zrównoważonego rozwoju
- Ukończenie realizacji programu z Tampere
- Ocena programu z Tampere i rozpoczęcie dalszego programu działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych
- Plan działania dla krajów, których dotyczy inicjatywa „szersza Europa”
- Umowy w sprawie stabilizacji i stowarzyszenia oraz partnerstwa europejskiego, zawarte z krajami bałkańskimi
- Średniookresowy przegląd strategii krajowych
- Ustanowienie agencji w dziedzinie rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia
- Wydanie przez Radę Europejską opinii o wniosku Chorwacji o przystąpienie (w czerwcu)
- Możliwe zakończenie negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią
- Decyzja w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją, uzależniona od wypełnienia przez ten kraj kryteriów kopenhaskich

2005

- Średniookresowa ocena strategii lizbońskiej
- Przyjęcie nowej agendy polityki społecznej
- Początek nowego planu działania
- Ponowna ocena procesu barcelońskiego
- Ewentualny przegląd „Wspólnego oświadczenia w sprawie polityki rozwoju WE”
- Rewizja strategii przeciwko przestępczości zorganizowanej
- Polityczne porozumienie w sprawie nowej perspektywy finansowej (w czerwcu)
- Przyjęcie ram i szczegółowych przepisów wykonawczych do nowej perspektywy finansowej.

2006

- Wejście w życie nowego Traktatu Konstytucyjnego
- Przyjęcie 7. „Wspólnotowego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju”
- Średniookresowy przegląd 6. „Wspólnotowego programu działania w dziedzinie ochrony środowiska”
- Przyjęcie nowych 3-letnich „Ogólnych wytycznych polityki gospodarczej”
- Średniookresowy przegląd „Strategii zatrudnienia” oraz przyjęcie nowych trzy-letnich wytycznych w sprawie zatrudnienia
- Sfinalizowanie 3. „Planu działania dla wymiaru północnego”

²² Informacje zaczerpnięte dosłownie z „Wieloletniego programu strategicznego Rady” na lata 2004–2006.

- Termin osiągnięcia docelowego współczynnika wartości oficjalnej pomocy rozwojowej do dochodu narodowego brutto w wysokości 0,39%.

4.4.3. Uwagi końcowe

Niektóre parlamenty narodowe zaprosiły przedstawicieli Komisji Europejskiej do swych komisji ds. europejskich celem wymiany poglądów na temat „Rocznej strategii politycznej”, ewentualnie także na spotkanie w sprawie programu legislacyjnego.

Niektóre parlamenty, np. włoski, zapraszają członków Parlamentu Europejskiego do omówienia zarówno „Rocznej strategii politycznej”, jak i programu legislacyjnego.

COSAC mogłaby rozważyć, czy, ustalając terminy swoich spotkań, nie powinien umożliwić przeprowadzenia na czas dialogu z Komisją w sprawie zarówno tej strategii, jak i programu legislacyjnego.

5. PROCEDURY LEGISLACYJNE UNII EUROPEJSKIEJ

5.1. WPROWADZENIE

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu 1 maja 1999 r., najważniejsze akty normatywne Unii Europejskiej wymagają wspólnego zatwierdzenia przez dwa organy ustawodawcze UE: Radę Ministrów i Parlament Europejski.

Traktat z Amsterdamu znacznie zmienił zarówno charakter, jak i zakres procedury współdecydowania. Traktat uprościł ten tryb, wprowadzając możliwość zakończenia procesu legislacyjnego już przy pierwszym czytaniu. Zakres zastosowania tej procedury zwiększył się natomiast ponad dwukrotnie wskutek wprowadzenia 23 nowych obszarów. Ponieważ Traktat z Nicei również przyczynił się do pewnego poszerzenia tego zakresu, procedura współdecydowania ma obecnie zastosowanie do 43 obszarów polityki, obejmujących ważne akty regulujące kwestie rynku wewnętrznego, ochrony konsumenta, transportu, polityki ochrony środowiska oraz swobodnego przepływu pracowników.

Pozostało jednak jeszcze wiele dziedzin działań wspólnotowych, takich jak rolnictwo, harmonizacja podatków pośrednich, unia gospodarczo-walutowa, czy niektóre kwestie polityki społecznej, w których stanowienie prawa pozostaje przede wszystkim w rękach Rady. W tym zakresie akty są przyjmowane albo w trybie *procedury konsultacji*, w którym Parlament Europejski pełni funkcję tylko konsultacyjną, albo po prostu przez Radę, bez konieczności oficjalnego konsultowania się z Parlamentem²³.

²³ Istnieją także cztery obszary w ramach unii gospodarczo-walutowej, w których ma zastosowanie tryb tzw. współpracy. Tryb ten utracił jednak znaczenie i nie jest stosowany od kwietnia 1999 roku.

Skoro jednak Konferencja Międzyrządowa podejmie w niedalekiej przyszłości decyzję co do przyjęcia projektu Traktatu Konstytucyjnego, w procedurze legislacyjnej zajdą znaczące zmiany.

Zakres współdecydowania zostanie bardzo poszerzony, tak że tryb ten stanie się normalną drogą przyjmowania europejskiego prawa. Tym samym, zakres zastosowania procedury konsultacji ulegnie zmniejszeniu, tak że będzie to tryb wyjątkowy, stosowany wyłącznie w dziedzinach wrażliwych. Konwent zaproponował włączenie do procedury współdecydowania ogółem 46 nowych dziedzin polityki. Tryb konsultacji zostanie ograniczony do szesnastu. W świetle tego przesunięcia pomiędzy procedurami, sugerowano jednocześnie zmianę ich nazw na odpowiednio „tryb zwyczajny” i „tryb szczególny”.

Konwent nie zaproponował natomiast zmian samych mechanizmów działania tych procedur.

5.2 PROCEDURA WSPÓLDECYDOWANIA

Podczas gdy w 1999 r. Rada i Parlament praktycznie w ogóle nie kontaktowały się ze sobą bezpośrednio przed trzecim czytaniem, po Amsterdampie tryb współdecydowania przekształcił się w proces osiągania konsensusu, w którym dwa organy prawodawcze rozpoczynają już od pierwszego dnia negocjacje zmierzające do zajęcia wspólnego stanowiska.

Rozwój praktyki organizowania wstępnych nieformalnych spotkań trójstronnych w trakcie całego procesu stanowienia prawa zachęcił do szukania konsensusu, ułatwiając tym samym osiąganie porozumień przez dwa organy prawodawcze już na wczesnych etapach tego procesu²⁴. Spotkania te zaczęto nazywać *dialogami*, gdyż uczestniczyli w nich przedstawiciele Rady (prezydencja), Parlamentu i Komisji. Spotkania miały początkowo na celu przygotowywanie spotkań komisji pojednawczej. Od 1999 r. były jednak w coraz większym stopniu wykorzystywane jako wczesny etap „mechanizmu pojednawczego”, ułatwiający osiągnięcie porozumienia już po pierwszym lub drugim czytaniu. Rozwój nieformalnych kontaktów pomiędzy tymi instytucjami był godny uwagi.

Najbardziej uderzającym skutkiem okazał się spadek liczby projektów (*dossier*), załatwianych w trybie pojednawczym, które przechodziły pełną drogę do trzeciego czytania. W latach 1999–2000 dotyczyło to 26% projektów, w latach 2002–2003 liczba ta zmalała do 17%, natomiast w latach 2003–2004 do zaledwie 15%. Jednocześnie zarysowuje się tendencja do kończenia prac przy projektach już w pierwszym czytaniu. Podczas gdy w latach 1999–2000 w pierwszym czytaniu uzgodniono tylko 20% propozycji, w latach 2002–2003 liczba ta wzrosła do 27%. Z nowych danych za ostatni

²⁴ W treści wspólnej deklaracji z 4 maja 1999 r. w sprawie nowej procedury współdecydowania wprowadzonej Traktatem z Amsterdamu, trzy instytucje uzgodniły „rozszerzenie dotychczasowej praktyki (bezpośredniego) kontaktowania się pomiędzy instytucjami, tak aby objęło to wszystkie etapy procedury współdecydowania ... oraz (zamiar) dążenia do uzgadniania ich stanowisk tak, by jeśli tylko jest to możliwe, można było uchwalać akty już po pierwszym czytaniu”. OJ 1999 C 148, s. 1.

rok kadencji (2003–2004) wynika, że aż 39% wszystkich projektów przyjęto w pierwszym czytaniu. Ten znaczny wzrost można prawdopodobnie częściowo wyjaśnić szczególnymi okolicznościami, zwłaszcza zbliżaniem się końca kadencji organu prawodawczego oraz przygotowaniem niedawnego rozszerzenia Unii. Czynniki te z pewnością wywarły wpływ na ogólną tendencję. Jeśli chodzi o procedury zakończone na drugim czytaniu, to w latach 1999–2003 liczby te podlegały nieznacznym wahaniom. W latach 1999–2000 uzgodniono 54% przypadków, natomiast w latach 2002–2003 56%. Udział propozycji przyjętych w drugim czytaniu zmalał jednak znacznie, do 46%, w latach 2003–2004.

Parlament wyjątkowo tylko korzystał z przysługującego mu wobec propozycji²⁵ prawa weta. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu miało to miejsce dwukrotnie: w lipcu 2001 r. (odrzućenie propozycji aktu „o ofertach przejścia”) oraz ostatnio w 2003 r. (odrzućenie propozycji aktu „o dostępie rynkowym do usług portowych”).

	Współdecyzje ogółem	Przyjęto w pierwszym czytaniu	Przyjęto w drugim czytaniu	Przyjęto w trzecim czytaniu
1994–1999 (średnia roczna)	30	–	18 (60%)	12 (40%)
1999–2000	65	13 (20%)	35 (54%)	17 (26%)
2000–2001	66	19 (29%)	27 (41%)	20 (30%)
2001–2002	73	19 (26%)	37 (51%)	17 (23%)
2002–2003	87	23 (27%)	49 (56%)	15 (17%)
2003–2004	105	41 (39%)	48 (46%)	16 (15%)

Źródło: Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego za okres od 1 maja 1999 r. do 30 kwietnia 2004 r. w sprawie procedury współdecydowania

5.3. PROCEDURA KONSULTACJI

Procedurę konsultacji przewidziano już w pierwotnym Traktacie EWG, który wszedł w życie w 1958 r., co umożliwiło Radzie uchwalanie aktów normatywnych UE po skonsultowaniu się z Parlamentem Europejskim²⁶.

Mechanizm tej procedury nie zmienił się od 1958 r., natomiast zasięg jej stosowania w ostatnich latach zmalał. Traktaty – zarówno z Amsterdamu jak i z Nicei – zniósł

²⁵ Od maja 1993 r. Parlament Europejski odrzucił propozycje rozpatrywane w trybie współdecydowania tylko pięciokrotnie. Po wejściu w życie obecnej procedury współdecydowania w maju 1999 r., zdarzyło się to tylko dwukrotnie, w lipcu 2001 r. (odrzućenie propozycji aktu o ofertach przejścia) oraz ostatnio w 2003 roku.

²⁶ W procedurze konsultacji uprawnienia Parlamentu są ograniczone do wydawania niewiążących opinii przedstawianych następnie Radzie i Komisji. Ten tryb jest prosty i obejmuje tylko jedno czytanie przez każdy organ prawodawczy.

w pewnych wypadkach tryb konsultacji, wprowadzając w to miejsce współdecydowanie. Traktat z Amsterdamu jednak wprowadził jednocześnie osiem artykułów określających stosowanie trybu konsultacji w nowych obszarach polityki UE.

Tryb konsultacji został wprowadzony w odniesieniu do ważnych nowych dziedzin, takich jak azyl, uchodźcy, imigracja i inne obszary polityki związane ze swobodnym przepływem osób (art. 62–65 TWE). Jeśli chodzi o imigrację i inne obszary polityki związane ze swobodnym przepływem osób, wprowadzono klauzulę umożliwiającą Radzie działającej jednomyślnie wprowadzenie w tych dziedzinach trybu współdecydowania po pięcioletnim okresie przejściowym kończącym się 1 maja 2004 r. W dziedzinie azylu ta zmiana mogła jednak nastąpić wcześniej, pod warunkiem uprzedniego przyjęcia przez Radę pewnych środków dotyczących azylu oraz standardów minimum udzielania czasowej ochrony osobom przemieszczającym się z krajów trzecich.

5.4. POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNE

W ciągu ostatnich pięciu lat forma porozumienia międzyinstytucjonalnego stanowiła ważne narzędzie ułatwiające współpracę pomiędzy instytucjami UE w zakresie procedur legislacyjnych. Należy w tym kontekście wymienić dwa takie porozumienia.

Po pierwsze, „wspólna deklaracja” trzech instytucji z 1999 r. dotycząca praktycznych rozwiązań w stosowaniu trybu współdecydowania. Była ona ważna, gdyż prowadziła do usprawnienia współpracy pomiędzy dwoma organami legislacyjnymi. To porozumienie bez wątpienia utorowało drogę do praktyki kończenia procesu legislacyjnego na wcześniejszych etapach.

Po drugie, w grudniu 2003 r. zostało zawarte nowe „Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa”. Zawiera ono wytyczne co do tego, jak poprawić koordynację prac przygotowawczych prowadzonych przez trzy instytucje w kontekście procedury współdecydowania²⁷. W treści porozumienia instytucje te zobowiązały się między innymi do:

- osiągania porozumienia co do wspólnego rocznego programowania działań legislacyjnych Unii;
- ustanawiania orientacyjnych harmonogramów dla różnych etapów prowadzących do ostatecznego przyjmowania propozycji legislacyjnych;
- zapewniania lepszej „synchronizacji” postępowania ze zwykłymi projektami.

5.5. AKTY WYKONAWCZE

Podczas gdy tylko około 300–400 aktów normatywnych rocznie uchwała Parlament Europejski wspólnie z Radą w trybie współdecydowania lub Rada samodzielnie, większość aktów prawnych UE przyjmuje Komisja Europejska na podstawie delegacji Rady do wydawania przepisów wykonawczych, na mocy art. 202, trzeciego akapitu, Traktatu WE.

²⁷ Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa – OJ 2003 C 321, s. 1 z 31.12.2003 roku.

*Akty prawne przyjęte w UE w latach 1999–2003*²⁸

	1999	2000	2001	2002	2003
Parlament i Rada					
Rozporządzenia	11	15	15	24	35
Decyzje	18	4	3	6	9
Dyrektywy	14	34	23	36	41
Razem	43	53	41	66	85
Rada					
Rozporządzenia	133	167	137	140	154
Decyzje	121	26	27	51	30
Dyrektywy	30	9	22	113	19
Razem	284	202	186	304	203
Komisja					
Rozporządzenia	842	606	600	602	648
Decyzje	516	557	651	610	560
Dyrektywy	55	38	18	44	61
Razem	1413	1201	1269	1256	1269

Komisja ma obowiązek korzystania z uprawnień wykonawczych, nałożony na nią w jednym z czterech trybów komitologii (doradczy, zarządzający, regulacyjny i zabezpieczający) określonych w „decyzji komitologicznej”²⁹.

W ramach tych procedur, Komisja przedstawia projekt środków wykonawczych komitetom złożonym z przedstawicieli rządów państw członkowskich, w zasadzie na szczeblu urzędniczym. Stosuje się następnie procedurę określoną w podstawowym akcie prawnym.

Podczas gdy w trybie doradczym Komisja musi tylko wziąć opinię komitetu pod „szczególną uwagę”, w trybach zarządzającym i regulacyjnym, jeśli komitet wyda kwalifikowaną większością głosów opinię negatywną (albo, w wypadku trybu regulacyjnego, nie wyda opinii), środki proponowane przez Komisję powracają do Rady, która może następnie podjąć inną decyzję.

Do 1999 r. Parlament Europejski nie uzyskał formalnie uprawnienia do kontrolowania procedur komitetowych, nawet w wypadku aktów przyjmowanych w drodze współdecydowania.

„Decyzja komitologiczna” umożliwiła ograniczony udział Parlamentu Europejskiego w komitologii i wprowadziła pewne postanowienia mające na celu zwiększenie przejrzystości prac komitetów.

W szczególności, Parlament Europejski ma prawo do otrzymywania pełnych informacji (wszystkie porządki obrad, protokoły, składy komitetów oraz wszystkie projekty środków stanowiące przedmiot obrad), a ponadto może stwierdzić, że środek wykonawczy wykracza poza zakres delegacji; w takim wypadku należy ponownie rozpatrzyć kwestionowane środki.

²⁸ Dane z rocznych sprawozdań ogólnych o działaniach Unii Europejskiej, w oparciu o informacje z CELEX, międzyinstytucjonalnego skomputeryzowanego systemu dokumentacji prawa wspólnotowego.

²⁹ Decyzja Rady 1999/468/WE z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

Celem aktów normatywnych Komisji jest zwykle skorygowanie lub dostosowanie aktów UE do zmieniających się okoliczności lub warunków gospodarczych, naukowych bądź społecznych. Choć akty te mają charakter – ogólnie rzecz biorąc – bardziej administracyjny niż polityczny, coraz większa ich liczba ma jednak pewien charakter polityczny oraz duże znaczenie gospodarcze i społeczne.

Ostatnio rozwinęła się debata na temat komitologii, której celem jest między innymi zwiększenie kontrolnej roli Parlamentu Europejskiego.

- Przyjęcie przez Radę Europejską w Sztokholmie (w marcu 2001 r.) raportu Lamfalussy'ego. W raporcie tym stwierdza się, że – w dziedzinie regulacji sektora papierów wartościowych – akty prawne przyjmowane w trybie współdecydowania powinny określać tylko podstawowe zasady. Wydawanie ważniejszych przepisów wykonawczych powinno zostać delegowane na Komisję, która działałaby w procedurze komitologicznej wraz z określonymi komitetami regulacyjnymi i doradczymi. Metoda Lamfalussy'ego zostanie zastosowana również w odniesieniu do sektorów bankowego i ubezpieczeń.
- Przedstawienie w grudniu 2002 r. przez Komisję propozycji zmiany decyzji z 1999 roku. Propozycja ta ma na celu zmianę procedury przyjmowania środków wykonawczych do aktów prawnych przyjmowanych w drodze współdecydowania, tak by zrównać Radę i Parlament w nadzorowaniu sposobu, w jaki Komisja posługuje się swymi uprawnieniami wykonawczymi.
- Projekt Konstytucji, który przewiduje rozróżnienie pomiędzy delegowaniem na Komisję prawa do wydawania w ramach takiej delegacji aktów uzupełniających lub zmieniających ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe (art. I-35), a środkami wykonawczymi, które w zasadzie mają być przyjmowane przez państwa członkowskie (art. I-36). W odniesieniu do delegacji uprawnień legislacyjnych, projekt Konstytucji wprowadza określone mechanizmy kontroli ustawodawcy: a) tak zwaną „klauzulę odwołania upoważnienia”, umożliwiającą Parlamentowi Europejskiemu i Radzie cofnięcie delegowanego uprawnienia w razie sprzeciwu tych organów wobec tekstu aktu przyjętego przez Komisję oraz b) alternatywnie, tak zwane „milczące zatwierdzenie”, dzięki któremu postanowienia zaprojektowane przez Komisję wchodziłyby w życie, gdyby po upływie pewnego okresu ustawodawca nie wysunął żadnych zastrzeżeń.

6. NAJNOWSZE ZMIANY W PROCEDURACH I PRAKTYCE KONTROLI SPRAWOWANEJ PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE W KWESTIACH DOTYCZĄCYCH UE

6.1. WPROWADZENIE

Od czasu wejścia w życie, w 1999 roku, Traktatu z Amsterdamu i jego protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych, wiele parlamentów wprowadziło istotne zmiany do swych procedur kontrolnych. Te zmiany ogólnie wzmocniły kontrolę, jaką

parlamenty sprawują w odniesieniu do problematyki unijnej. Dziś praktycznie wszystkie spośród 25 państw członkowskich ustanowiły wyspecjalizowane komisje ds. europejskich dla wzmocnienia kontroli demokratycznej nad działaniami rządów na płaszczyźnie UE³⁰. Jednakże procedury i praktyka stosowana w różnych parlamentach różnią się od siebie, odzwierciedlając odmienne rozwiązania konstytucyjne i praktykę poszczególnych państw członkowskich.

Należy zauważyć, że niniejszy rozdział nie daje pełnego przeglądu zmian w systemach kontroli we wszystkich 25 parlamentach narodowych UE³¹.

Rozdział ten koncentruje się na najnowszych zmianach w systemach kontroli ze strony parlamentów narodowych w nowych państwach członkowskich. One także wybrały różne drogi, zgodnie z własnymi systemami konstytucyjnymi, ale prawdopodobnie ich rozwiązania mają więcej cech wspólnych niż miało to miejsce w przypadku 15 dotychczasowych państw członkowskich. Rozdział ten stanowi podsumowanie najnowszych danych dostarczonych przez parlamenty narodowe. Jest to odpowiedź na skierowane do wszystkich zaproszenie do przedstawienia informacji o zmianach, jakie nastąpiły od czasu szerokiego przeglądu [tych zagadnień] dokonanego w trakcie XXIII spotkania COSAC w Wersalu w październiku 2003 roku.

Trzy istotne zagadnienia dotyczące kontroli uznano tu za najważniejsze:

- Możliwość wpływania na stanowisko rządu,
- Szybki dostęp do informacji o projektach legislacyjnych UE, a także o innych dokumentach,
- Rola we wprowadzaniu w życie legislacji UE

Kopenhaskie wytyczne parlamentarne

Pomimo różnic w rozwiązaniach przyjętych dla systemów kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe, COSAC na swym XXIX spotkaniu w Brukseli w styczniu 2003 r. uzgodniła szereg standardów i niewiążących wytycznych, przyjętych jako: „Kopenhaskie wytyczne parlamentarne”.

Wytyczne te mają na celu zapewnienie szybszego przekazywania przez rządy parlamentom narodowym wszelkich unijnych projektów legislacyjnych i innych ważnych dokumentów, a także dostarczania dodatkowych, łatwo dostępnych materiałów o prawodawstwie UE. Te wytyczne zachęcały także ministrów-członków gabinetów do występowania przed członkami parlamentów narodowych w celu wyjaśnienia stanowiska rządu w odniesieniu do konkretnych propozycji UE.

³⁰ Parlamente w Luksemburgu i Portugalii nie utworzyły wyspecjalizowanych komisji zajmujących się wyłącznie sprawami europejskimi lecz powołały komisje o szerszej podstawie. W maju 2002 roku Portugalia połączyła swoją Komisję Spraw Europejskich z Komisją Spraw Zagranicznych w jedną całość pod nazwą „Komisja ds. Europejskich i Polityki Zagranicznej”. Z kolei Luksemburg ma wspólną „Komisję ds. Europejskich i Obrony”.

³¹ Załącznik 1 do niniejszego raportu zawiera dalsze informacje w postaci odpowiedzi przekazanych przez parlamenty narodowe na prośbę o dostarczenie informacji o ostatnich zmianach w ich praktykach i procedurach nadzoru.

6.2. WPLYW NA STANOWISKO RZĄDU

Kluczowym czynnikiem w wielu systemach kontroli jest możliwość wpływania przez parlament na stanowisko rządu danego kraju w kwestiach UE i tym samym egzekwowania jego odpowiedzialności. Jednakże parlamenty narodowe wybrały bardzo różne rozwiązania dla realizacji tego celu. Niektóre wybrały system, który nadaje im, lub ich komisjom ds. europejskich, bezpośrednio uprawnienia do udzielania pełnomocnictwa (mandatu) do działania dla ministrów, zanim będą oni mogli poprzeć akt prawny na spotkaniach Rady (tzw. system udzielania pełnomocnictwa). Inne państwa wybrały rozwiązania oparte w większym stopniu na analizowaniu dokumentów lub wręcz na bardziej nieformalnych kanałach oddziaływania.

6.2.1. System udzielania pełnomocnictwa

W parlamentach Finlandii, Danii, Szwecji i Austrii stosowano już różne rodzaje rozwiązań polegających na „udzielaniu pełnomocnictw”. Cechą wspólną tych systemów jest to, że uprawniają one swoje parlamenty lub wyspecjalizowane komisje działające w ich imieniu do udzielania upoważnienia swoim rządóm zanim rządy te poprą unijne akty prawne w Radzie³².

Wiele spośród nowych państw członkowskich wprowadziło niedawno systemy kontroli oparte na takich procedurach „udzielania pełnomocnictw”. Ich systemy różnią się zakresem i „mocą wiążącą”, ale przyznają wyspecjalizowanym komisjom ds. europejskich swoich parlamentów istotną rolę względem stanowiska reprezentowanego w Radzie przez ich rządy. W Polsce rząd ma obowiązek uzyskać opinię sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej przed spotkaniami Rady, przedstawiając jednocześnie Komisji swe stanowisko negocjacyjne³³.

Komisja Spraw Europejskich Parlamentu Łotwy ma obowiązek zatwierdzić wszystkie oficjalne stanowiska władz Republiki przed ich przedstawieniem w instytucjach Unii Europejskiej. Komisja ds. UE Parlamentu Estonii ma uprawnienia do wydania pełnomocnictwa rządowi, zanim będzie mógł on podjąć działania w Radzie. Jednakże, system estoński daje odpowiednim komisjom branżowym duży wpływ, poprzez nało-

³² W państwach nordyckich odbywa się to w systemie cotygodniowym, przed wszystkimi spotkaniami w Radzie, zaś parlament austriacki rzadko korzysta ze swych uprawnień formalnych dla sformułowania stanowiska wiążącego dla rządu, posługując się zamiast tego regularną wymianą opinii z członkami rządu, co na ogół wystarcza rządowi do uwzględnienia w swych działaniach stanowiska parlamentu. W Austrii Główna Komisja UE Rady Narodowej i Komisja UE Rady Federalnej mogą przedstawiać opinie, które są wiążące dla rządu austriackiego w negocjacjach i głosowaniach w Radzie. Jednakże takie opinie są przedstawiane *ad hoc*, bardzo rzadko i jeśli uznaje się, że zachodzi taka potrzeba. Rząd może nie posłuchać założeń zawartych w opinii wyłącznie z bardzo istotnych względów dotyczących polityki zagranicznej lub integracji.

³³ Art. 9 Ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE, z 11 marca 2004 r., ogólnie obliuguje rząd RP do uzyskania opinii Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu, jednakże art. 9, ust. 3 pozwala rządowi zająć stanowisko w Radzie bez uzyskania opinii Komisji. Nie dotyczy to jednakże spraw, w których Rada działa na zasadzie jednomyślności, oraz spraw, które mogą skutkować nadmiernym obciążeniem dla budżetu RP.

żenie na nie obowiązku przygotowania opinii, którymi kieruje się następnie Komisja Spraw Europejskich.

W Słowenii Komisja Spraw Europejskich „Zgromadzenia Narodowego”³⁴ ma również uprawnienia do podejmowania decyzji w kwestii stanowiska rządu Słowenii przed spotkaniami Rady³⁵.

Litwa ostatecznie nie przyjęła poprawek do konstytucji ustanawiających system kontroli, ale zgodnie z projektem ustawy konstytucyjnej, który przeszedł już pierwsze głosowanie w parlamencie, Komisja Spraw Europejskich i Komisja Spraw Zagranicznych będą miały prawo udzielić rządowi pełnomocnictwa, a rząd będzie musiał takie pełnomocnictwo uwzględnić³⁶. Jednakże, komisje nie wydają rządowi upoważnienia w odniesieniu do wszystkich propozycji UE. Różne propozycje UE będą podzielone na trzy grupy: „czerwoną”, „żółtą” i „zieloną”. W sprawach z grupy czerwonej rząd będzie musiał otrzymać pełnomocnictwo wiążące politycznie, zaś w grupie żółtej rząd będzie jedynie zasięgał opinii parlamentu³⁷. Sprawy „zielone” to zagadnienia, którymi parlament interesuje się tylko w niewielkim stopniu, lub które pozostają całkowicie poza sferą jego zainteresowań.

Podobnie jak Litwa, Słowacja nie przyjęła jeszcze systemu kontroli. W projekcie ustawy konstytucyjnej deputowani zaproponowali wiążący charakter udzielanych przez parlament pełnomocnictw (parlament będzie reprezentowany przez Komisję Spraw Europejskich) dla rządu do działania w Radzie. Jednakże rząd odrzucił proponowane rozwiązanie konstytucyjne. Główną kwestią podnoszoną przez stronę rządową był wiążący charakter pełnomocnictw udzielanych do działania w Radzie. Zdaniem rządu powinny one mieć jedynie charakter zalecenia.

W Republice Czeskiej i w Republice Węgierskiej komisje spraw europejskich będą uprawnione do przedstawiania opinii swym rządów, które to opinie muszą zostać uwzględnione. Zgodnie z projektem ustawy z 26 marca, Parlament Węgierski może przyjąć politycznie wiążącą opinię dotyczącą stanowiska negocjacyjnego rządu, która może być przygotowana wyłącznie w Komisji ds. Integracji Europejskiej. W takiej opinii parlament wskazuje podstawowe cele, których osiągnięcie uważa za konieczne w decyzjach podejmowanych na szczeblu UE. W Republice Czeskiej Izba Deputowanych lub jej Komisja Spraw Europejskich może także przedstawiać opinie, które rząd musi uwzględnić³⁸. Ani na Węgrzech, ani w Czechach ministrowie nie stawiają się regularnie w komisjach spraw europejskich swych parlamentów, aby przedstawiać

³⁴ Art. 6, 1 Ustawy o współpracy pomiędzy Zgromadzeniem Narodowym Słowenii i rządem w sprawach dotyczących UE, 25 marca 2004 roku.

³⁵ Rząd musi uwzględniać stanowisko Komisji Spraw Europejskich Zgromadzenia Narodowego Słowenii, ale w szczególnych okolicznościach może postanowić inaczej, jeżeli wykonanie stanowiska parlamentu nie jest możliwe lub jeżeli nie leży to w interesie Słowenii.

³⁶ 30 marca 2004 r. poprawka do Konstytucji litewskiej zobowiązująca rząd do konsultowania się z Seimem przeszła pierwsze głosowanie w parlamencie. Drugie głosowanie odbędzie się w czerwcu 2004 roku.

³⁷ Pełnomocnictwo może być również obligatoryjne dla spraw zakwalifikowanych jako „żółte”, jeśli parlament uzna to za konieczne.

³⁸ Ustawa ustanawiająca system kontroli i kompetencje Komisji Spraw Europejskich w Republice Czeskiej została przyjęta po zatwierdzeniu przez czeską Izbę Deputowanych a następnie przez Senat 26 marca 2004 roku.

tam stanowiska negocjacyjne swoich rządów. [W krajach tych] właściwi ministrowie lub polityczni sekretarze stanu będą pojawiać się w komisjach UE jedynie przed posiedzeniami Rady, jeśli Komisja zwróci się do nich w tej kwestii. Na Węgrzech Komisja winna być na bieżąco informowana przez właściwych urzędników ministerialnych o stanie negocjacji od samego początku procesu legislacyjnego w grupach roboczych Rady.

System kontroli w nowych państwach członkowskich

Państwo	Podstawy prawne systemów kontroli	Data przyjęcia podstawy prawnej
Cypr		oczekiwane
Republika Czeska	Poprawka do Ustawy o Regulaminie i Procedurach Izby Deputowanych.	26-03-2004
Estonia	Ustawa zmieniająca Ustawę o Regulaminie Riigikogu.	11-02-2004
Węgry	Projekt ustawy o współpracy pomiędzy rządem a parlamentem w sprawach dotyczących UE, przedłożony przez rząd 26 marca 2004 roku.	możliwe w połowie 2004 roku
Łotwa	Znowelizowany Regulamin Parlamentu Łotwy.	16-02-2001
Litwa	Projekt poprawki do Konstytucji Litwy przeszedł pierwsze czytanie w parlamencie 30 marca 2004 roku. Także Statut Seimas będzie znowelizowany, aby ustanowić nowy system kontroli.	możliwe w czerwcu 2004 roku.
Malta		oczekiwane
Polska	Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE.	11-03-2004
Słowacja	Projekt ustawy konstytucyjnej o współpracy pomiędzy Radą Narodową Republiki Słowackiej i rządem Republiki w sprawach dotyczących UE.	debata w parlamencie prawdopodobnie w maju 2004 roku
Słowenia	Ustawa o współpracy pomiędzy Radą Narodową Słowenii i rządem w sprawach UE i art. 3.a ust. 4 Konstytucji Słowenii.	25-03-2004 marzec 2003 roku

6.2.2. „Kontrola w oparciu o dokumenty”

Kolejnym rodzajem kontroli parlamentarnej przyjętym przez niektóre nowe państwa członkowskie jest szeroki system oparty na analizie dokumentacji, w tym projektów legislacyjnych i innych dokumentów pochodzących z instytucji UE. Ten system jest stosowany w Wielkiej Brytanii, Francji i Irlandii.

W Irlandii kontrola odbywa się przede wszystkim we Wspólnej Komisji Spraw Europejskich. Projekty ustawodawcze są najpierw oceniane przez podkomisję ds. prawodawstwa europejskiego, Wspólnej Komisji Spraw Europejskich, a w razie potrzeby także przez komisje branżowe, które przeprowadzają bardziej dogłębną kontrolę przedstawionych projektów.

W Wielkiej Brytanii kontrola odbywa się niemal całkowicie w komisjach europejskich obu izb. W Izbie Gmin Komisja Kontroli Europejskiej przedkłada całej Izbie sprawozdanie o politycznym i prawnym znaczeniu wszystkich dokumentów unijnych i może zalecić przeprowadzenie debaty na temat niektórych z nich. System nie zajmu-

je się poszczególnymi posiedzeniami Rady, ani też nie obejmuje udzielania pełnomocnictw ministrom drogą formalną ani nieformalną. Zasadniczym celem systemu jest „dopilnowanie, by członkowie parlamentu byli informowani o propozycjach UE, których skutki będą prawdopodobnie odczuwalne w Wielkiej Brytanii”³⁹. Systemowi towarzyszy „zastrzeżenie na czas kontroli”, w ramach którego, z pewnymi wyjątkami, ministrowie nie mogą wyrazić zgody Wielkiej Brytanii na akt prawny w Radzie Ministrów, jeżeli jest on jeszcze przedmiotem kontroli w parlamencie.

We Francji komisje spraw europejskich obu izb parlamentu analizują teksty unijne. W najważniejszych sprawach mogą one doprowadzić do zajęcia stanowiska przez komisje stałe, lub nawet przez parlament obradujący na sesji plenarnej. W sprawach mniejszej rangi komisje spraw europejskich kontaktują się bezpośrednio z rządem. We Francji formuła zastrzeżenia na czas kontroli jest porównywalna z rozwiązaniem brytyjskim.

Podobny model oparty na analizie dokumentów został wprowadzony w Senacie Czech, który może korzystać z prawa zastrzeżenia na czas kontroli przez okres maksymalnie 35 dni w celu zbadania aktów prawodawczych UE. W tym czasie rząd nie może poprzeć danej ustawy w Radzie. Senat może przyjmować skierowane do rządu rezolucje w sprawach UE. Jednakże, podobnie jak w systemie brytyjskim, Komisja Spraw Europejskich Senatu nie może zastąpić Izby, a więc może jedynie zalecić, by na sesji plenarnej podjęta została stosowna uchwała w danej sprawie.

6.3. BIEŻĄCA INFORMACJA O LEGISLACJI UNII

Dostępność aktualnej i rzetelnej informacji w sprawach dotyczących projektów legislacyjnych UE jest także niezwykle istotnym czynnikiem skutecznego nadzoru spraw unijnych. Ponieważ Rada może wpisać przyjęcie projektu aktu prawnego do kalendarza w 6 tygodni po otrzymaniu go od Komisji, aktualna i bieżąca informacja w formie samych projektów i (lub) memorandumów objaśniających staje się niezbędnym warunkiem dla skutecznej kontroli ze strony parlamentów narodowych⁴⁰.

Na płaszczyźnie europejskiej rządy są wyraźnie zachęcane przez Traktat z Amsterdamu do zapewnienia, by parlamenty narodowe otrzymywały propozycje z Komisji Europejskiej na tyle wcześnie, by mieć czas na dokładne zbadanie tych dokumentów. Wiele parlamentów uznaje, iż otrzymują wszelkie ważne dokumenty unijne w odpowiednim czasie, choć są także parlamenty mniej zadowolone. Na przykład parlament włoski uznał za konieczne przyjęcie ustawy zobowiązującej rząd do przekazywania projektów. Parlament duński zdecydował się na inny tryb: wystąpić do rządu, by ten zaprzestał przekazywania dokumentów unijnych i zaczął je pozyskiwać samodziel-

³⁹ Cel kontroli ze strony Izby Gmin został określony przez Komisję Kontroli Spraw Europejskich, w jej 30. sprawozdaniu z posiedzeń 2001–2002, „Kontrola spraw europejskich” w Izbie Gmin.

⁴⁰ Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Traktacie z Amsterdamu określa, iż pomiędzy udostępnieniem projektu ustawodawczego Radzie i Parlamentowi, a wpisaniem go do kalendarza Rady w celu przyjęcia go powinno upłynąć 6 tygodni.

nie⁴¹. W rezultacie parlament duński otrzymuje wszystkie dokumenty z Komisji w dniu ich publikacji.

Wiele parlamentów otrzymuje także od swych rządów dodatkowe informacje w postaci memorandów wyjaśniających. Tak dzieje się na przykład w przypadku parlamentów Niemiec, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niderlandów i państw nordyckich. Niektóre rządy mają także obowiązek dołączyć do memorandum ocenę skutków projektów, w odniesieniu do – przykładowo – konsekwencji budżetowych, społecznych, w zakresie środowiska naturalnego, czy dla ustaw krajowych. Wiele nowych państw członkowskich zobligowało swoje rządy do przedstawiania memorandów wyjaśniających jako załączników do przekazywanych propozycji Komisji.

W Polsce rząd ma obowiązek przekazywać [parlamentowi] projekt swego stanowiska w odniesieniu do danej propozycji UE w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie po jej otrzymaniu oraz dołączyć uzasadnienie zawierające ocenę przewidywanych konsekwencji prawnych, gospodarczych, społecznych i finansowych dla Polski. Także w Słowenii rząd ma obowiązek przekazać Komisji Spraw Europejskich projekt swego stanowiska, zawierający ocenę skutków projektowanych rozwiązań dla Republiki Słowenii, jak najszybciej po jego przyjęciu, lecz nie później, niż w terminie 5 tygodni po otrzymaniu danego projektu unijnego. To samo ma miejsce w Estonii, gdzie rząd postanowił także, że zanim jakiegokolwiek stanowisko zostanie przekazane do parlamentu, musi ono zostać najpierw formalnie zatwierdzone na posiedzeniu rządu.

Niektóre parlamenty opracowały własne dodatkowe sposoby pozyskiwania informacji o działaniach instytucji europejskich: przez ustanowienie centrów informacji o UE, jak to ma miejsce w państwach nordyckich i na Łotwie, lub poprzez wysłanie do Brukseli stałych obserwatorów, których zadaniem jest monitorowanie instytucji europejskich i przekazywanie informacji do swych parlamentów. Parlamenty Danii, Finlandii, Francji, Irlandii, Włoch, Łotwy, Litwy, Polski, Szwecji, Słowenii i Wielkiej Brytanii mają obecnie w Brukseli swych specjalnie mianowanych przedstawicieli, którzy są przyjmowani przez Parlament Europejski⁴².

Projekt konstytucji europejskiej zakłada, że Komisja [Europejska] będzie miała za zadanie przekazywanie białych i zielonych ksiąg, komunikatów i projektów legislacyjnych UE, jako wymóg dodatkowy w stosunku do Traktatu z Amsterdamu.

6.4. ROLA WE WDRAŻANIU PRAWODAWSTWA UE

Większość dyrektyw UE jest wprowadzana do prawa krajowego 25 państw członkowskich poprzez decyzje rządu. W zakresie, w jakim parlamenty zajmują się transpozycją tych dyrektyw do prawa krajowego, przygotowanie niezbędnych rozwiązań kra-

⁴¹ Aby pozyskiwać samodzielnie propozycje UE, parlament duński opracował system, który automatycznie przesyła odpowiednie dane z bazy danych Komisji Europejskiej do bazy danych swojej Komisji Spraw Europejskich.

⁴² Wysłanie własnych przedstawicieli do Brukseli planuje więcej parlamentów. Parlament niderlandzki będzie miał swego obserwatora od czerwca 2004 r., a Senat Republiki Czeskiej i parlament węgierski – najprawdopodobniej jesienią 2004 roku.

jowych, zanim odpowiednia ustawa zostanie przyjęta przez izbę w sesji plenarnej, jest zazwyczaj zadaniem komisji branżowych.

Jednakże, wiele komisji spraw europejskich w parlamentach narodowych odgrywa także pewną rolę w procesie transpozycji. Tak dzieje się, na przykład, w przypadku parlamentu włoskiego, gdzie Komisja Spraw Europejskich Izby Deputowanych i senacka (14.) „Komisja ds. Polityki UE” mają uprawnienia do kontroli zgodności ustawodawstwa krajowego z aktami prawnymi UE, dla zapewnienia właściwego wdrożenia prawa europejskiego we Włoszech. Komisja ta może wydawać dla odpowiednich komisji branżowych opinie o krajowych projektach ustawodawczych, których zgodność z dyrektywami UE lub innymi środkami wspólnotowymi wzbudza – zdaniem tej komisji – pewne wątpliwości. Jeśli stała komisja branżowa w trakcie prac nad danym projektem nie zastosuje się do takiej opinii, projekt zostaje jej odebrany i jest poddany pod głosowanie całej izby.

„Delegacja do spraw UE” Zgromadzenia Narodowego Francji także odgrywa rolę w monitorowaniu implementacji unijnych dyrektyw. I tak, ostatnio podjęto tam inicjatywę publikowania sprawozdań rocznych, podsumowujących efektywność transpozycji dyrektyw unijnych do prawa krajowego w państwach członkowskich UE. Sprawozdanie zawiera między innymi listę dyrektyw, w stosunku do których termin transpozycji został przekroczony i analizuje przyczyny zaistniałych opóźnień.

Nie wydaje się, by któreś z nowych państw członkowskich zamierzało zaangażować swoją wyspecjalizowaną Komisję Spraw Europejskich do kontrolowania wdrożenia prawa UE do swego prawa krajowego. Jednakże, w niektórych państwach parlamenty będą miały rolę monitorującą. Tak dzieje się, na przykład, w przypadku polskiego systemu kontroli, który zobowiązuje rząd polski do przedstawiania projektów ustaw wdrażających prawo unijne Sejmowi nie później, niż trzy miesiące przed upływem terminu transpozycji aktu prawnego UE, tak aby dać parlamentowi możliwość wprowadzenia poprawek do rządowych projektów⁴³.

7. PROPOZYCJE DO PROJEKTU TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

7.1. WPROWADZENIE

Niniejszy tekst musi być oceniany zgodnie z programem Konferencji Międzyrządowej. Obecnie jest on oparty na projekcie Traktatu Konstytucyjnego przygotowanego przez Konwent i na tekście „z Neapolu”, przygotowanym przez prezydencję włoską, w kwestiach dotyczących parlamentów narodowych.

⁴³ Jeśli okres przyznany na wdrożenie prawa unijnego przekracza 6 miesięcy, rząd polski przedstawia projekt Sejmowi nie później niż 5 miesięcy przed upływem tego terminu. Jednakże, w ściśle uzasadnionych przypadkach, rząd może, po konsultacji z kompetentnymi organami parlamentu, przedłożyć projekt bez przestrzegania tego terminu.

Niniejszy rozdział przedstawia propozycje Konwentu w zakresie wzmocnienia udziału parlamentów narodowych i dzieli je na trzy grupy:

- Protokół w sprawie parlamentów narodowych;
- Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- Konkretny artykuły konstytucyjne odnoszące się bezpośrednio do parlamentów narodowych.

Ponadto, parlamenty narodowe odgrywają także rolę w szeregu kluczowych obszarów polityki, w tym:

- Art. 24 stanowi, że parlamenty muszą być informowane przed decyzjami Rady Europejskiej zmieniającymi stosowanie zasady jednomyślności w odniesieniu do pewnych obszarów polityki w III części Konstytucji;
- Art. III 160–162 w obszarze wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość, oraz
- Art. IV–7 dotyczący zmiany Traktatu Konstytucyjnego jako kompetencji przyszłych konwentów.

Ponadto, propozycja Konwentu [zastosowania] tzw. klauzuli pomostowej (*passerelle* tj. „kładki” łączącej jeden system z drugim) od jednomyślności do głosowania kwalifikowaną większością, lub od szczególnych do zwykłych procedur legislacyjnych, została zmodyfikowana przez prezydencję włoską w „pakiecie poneapolitańskim” przedstawionym Radzie Europejskiej w Brukseli w grudniu 2003 roku. Wszelkie proponowane zastosowanie klauzuli pomostowej musiałyby a) być zatwierdzone jednomyślnie przez Radę Europejską, b) być zasygnalizowane parlamentom narodowym. Każdy z parlamentów mógłby w ciągu 6 miesięcy zgłosić swój sprzeciw, zamykając w ten sposób dalszą drogę dla prac nad taką propozycją. We wspomnianym pakiecie znajduje się także propozycja uproszczonej procedury rewizji artykułów traktatowych dotyczących polityki wewnętrznej UE. Wymagałoby to zarówno jednomyślnej zgody Rady Europejskiej, jak i późniejszej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

7.2. DEKLARACJA Z LAEKEN

W Deklaracji z Laeken z dnia 15 grudnia 2001 r. w sprawie debaty o przyszłości Unii Europejskiej szefowie rządów opracowali kalendarz reform. Deklaracja ustanowiła Konwent, złożony między innymi z przedstawicieli rządów państw członkowskich i kandydujących, przedstawicieli parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Inni otrzymali status obserwatorów, m.in. Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, europejscy partnerzy społeczni i rzecznik praw obywatelskich UE.

W deklaracji dostrzeżono głęboki niepokój obywateli, „wzywając do jasnego, otwartego, skutecznego i podlegającego demokratycznej kontroli podejścia Wspólnoty, tworzącego taką Europę, która wskazuje przyszłą drogę dla świata.” Zauważono potrzebę większej demokracji, przejrzystości i efektywności w UE. Parlamenty narodowe wnoszą swój wkład do legitymizacji europejskiego przedsięwzięcia. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, stanowiąca załącznik do Traktatu z Nicei, podkreśla potrzebę przeanalizowania ich roli w integracji europejskiej.

Pytania postawione w Deklaracji z Laeken, a dotyczące parlamentów narodowych, obejmują następujące zagadnienia:

- Czy parlamenty narodowe powinny mieć swą reprezentację w jakiejś nowej instytucji, obok Rady i Parlamentu Europejskiego?
- Czy powinny odgrywać rolę w tych obszarach działań europejskich, w których Parlament Europejski nie ma kompetencji?
- Czy powinny skoncentrować się na podziale kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskimi, na przykład poprzez wstępną ocenę zgodności z zasadą pomocniczości?

Powyższe zagadnienia zostały poruszone w trakcie prac Konwentu.

7.3. ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

7.3.1. Odniesienia w poprzednich traktatach

Rola parlamentów narodowych jest poruszana w traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei. Deklaracja w sprawie parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Maastricht uznaje znaczenie większego ich zaangażowania w działania UE. Aby osiągnąć ten cel, należy wzmocnić wymianę informacji pomiędzy PE i parlamentami narodowymi, poprzez utworzenie stosownych wzajemnych instrumentów. Państwa członkowskie powinny zapewnić parlamentom dostęp do projektów legislacyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem.

Po sześciu latach „Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej”, towarzyszący Traktatowi z Amsterdamu, poszerzył zakres dokumentów Komisji, które mają być przekazywane do parlamentów o białe i zielone księgi oraz komunikaty. Wprowadzono okres 6 tygodni pomiędzy otrzymaniem projektu aktu, a jego włączeniem do kalendarza prac Rady, aby dać czas na decyzję o przyjęciu aktu prawnego, bądź o przyjęciu wspólnego stanowiska.

Wreszcie, protokół zakłada, że Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych może przedkładać instytucjom UE wszelkie uwagi, jakie uzna za stosowne. Na szczególną wzmiankę zasłużyło stosowanie zasady pomocniczości, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak też zagadnienia dotyczące praw podstawowych. Wszelkie uwagi przedłożone przez COSAC nie będą w żaden sposób wiążące dla parlamentów narodowych, ani też w żaden sposób nie będą wpływać na ich stanowisko.

Traktat z Nicei zaprasza parlamenty narodowe do udziału w debacie o przyszłości Europy i uwzględnia ich rolę, jako jedną z czterech podstawowych kwestii, które należy podjąć w tej debacie. W konsekwencji powstały konkretne sformułowania dotyczące parlamentów narodowych w Deklaracji z Laeken, o których już wspomniano. W takim właśnie kontekście rozpoczęły się prace Konwentu.

7.3.2. Projekt „Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”

Cały tekst projektu protokołu znajduje się w Załączniku 7. Różnice w nowo zaproponowanym protokole w stosunku do protokołu z Amsterdamu obejmują następujące postanowienia:

- Komisja przesyła roczny „Program legislacyjny i prac” oraz wszelkie inne instrumenty planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, które przekazuje do PE i Rady Ministrów równocześnie z przekazaniem ich do tych instytucji.
- Wszystkie projekty ustawodawcze przekazywane do PE i do Rady Ministrów są przekazywane niezwłocznie do parlamentów narodowych państw członkowskich.
- Parlamenti narodowe państw członkowskich mogą przysyłać przewodniczącemu PE, Radzie Ministrów i Komisji opinie wraz uzasadnieniem, na temat zgodności danego projektu legislacyjnego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą ustanowioną przez „Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.
- Pomiędzy wpisaniem projektu do kalendarza Rady Ministrów, a przyjęciem stanowiska przez Radę Ministrów musi upłynąć 10 dni.
- Programy i efekty posiedzeń Rady Ministrów, w tym protokoły z posiedzeń, podczas których Rada obraduje nad propozycjami legislacyjnymi, zostaną przekazane bezpośrednio parlamentom narodowym państw członkowskich w momencie przekazywania ich rządowi tych państw.
- Kiedy Rada Europejska pragnie skorzystać z postanowień art. I-24(4), pkt 1 Konstytucji, parlamenti narodowe powinny zostać poinformowane o tym z wyprzedzeniem. Jeżeli Rada Europejska pragnie zastosować art. I-24(4), pkt 2 Konstytucji, parlamenti narodowe są o tym informowane co najmniej 4 miesiące przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji.
- Trybunał Obrachunkowy przesyła swoje sprawozdania roczne parlamentom narodowym państw członkowskich dla informacji, w momencie przekazywania ich do PE i Rady Ministrów
- W przypadku dwuizbowych parlamentów narodowych powyższe zasady odnoszą się do obu izb.

Dla przypomnienia podajemy ponownie obowiązujący harmonogram:

- Pomiędzy udostępnieniem przez Komisję projektu aktu prawnego Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów i parlamentom narodowym państw członkowskich w językach urzędowych Unii Europejskiej a datą umieszczenia takiego projektu w porządku obrad Rady Ministrów w celu jego przyjęcia, lub zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej, musi upłynąć sześć tygodni, z wyjątkiem sytuacji pilnych, których uzasadnienie musi znaleźć się w ustawie lub stanowisku Rady Ministrów. Wyjąwszy przypadki pilne, dla których podano stosowne uzasadnienie, nie można przyjąć żadnych ustaleń dotyczących projektu w czasie tych 6 tygodni. Między umieszczeniem propozycji w kalendarzu Rady Ministrów a przyjęciem przez Radę Ministrów stanowiska musi upłynąć 10 dni.

7.4. POZA TRADYCYJNĄ KONTROLĄ PRAWODAWSTWA EUROPEJSKIEGO

Proponowany protokół zakłada, że parlamenty narodowe winny być informowane o propozycjach zmian zasad głosowania kwalifikowaną większością głosów. Protokół rozszerzono tak, by uwzględnić te zapisy i obecnie gwarantuje on parlamentom narodowym prawo do otrzymywania informacji o następujących ewentualnościach:

- w przypadkach, gdy Konstytucja zakłada w swej Części III (Polityka), że europejskie ustawy i ustawy ramowe są przyjmowane przez Radę zgodnie ze szczególną procedurą legislacyjną, Rada Europejska może przyjąć, z własnej inicjatywy, jednomyślnie i po co najmniej 6-miesięcznym okresie rozważań, decyzję zezwalającą na przyjęcie takich europejskich ustaw lub ustaw ramowych zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną, musi ona jednak wówczas powiadomić o tym parlamenty narodowe.

Podobnie, w przypadkach, gdy Część III stanowi, iż Rada działa jednomyślnie w danym obszarze, Rada Europejska może przyjąć, z własnej inicjatywy i jednomyślnie, decyzję UE zezwalającą Radzie na działanie poprzez głosowanie kwalifikowaną większością. Rada Europejska powiadamia o tym parlamenty narodowe w terminie nie krótszym niż 4 miesiące przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji.

7.5. WSPÓLPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA

Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie ustalą jak ma się rozwijać współpraca międzyparlamentarna.

Przewiduje się, że COSAC może kierować wszelkie uwagi, jakie uzna za właściwe do Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji. Ponadto konferencja działa na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk pomiędzy parlamentami narodowymi państw członkowskich i PE, w tym także ich wyspecjalizowanych komisji. COSAC może także organizować konferencje parlamentarne na konkretne tematy, zwłaszcza w celu omówienia spraw z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i polityki obronnej. Działania konferencji nie mają żadnej mocy wiążącej dla parlamentów narodowych, ani też nie przesądzają ich stanowiska.

7.6. PROTOKÓŁ W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

7.6.1. Analiza stosowania zasady pomocniczości

Pomocniczość to zagadnienie samo w sobie, zaś proces usprawnienia jej stosowania wiąże się ściśle z rozszerzaniem roli parlamentów narodowych w trakcie prac Konwentu. Projekt Traktatu Konstytucyjnego zawiera nowy „Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

Zasada pomocniczości ma na celu zapewnienie, że decyzje będą podejmowane tak blisko obywateli, jak tylko jest to możliwe, oraz że będą prowadzone częste kontrole, sprawdzające, czy uzasadnione jest działanie na płaszczyźnie Wspólnoty, zważywszy możliwości dostępne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Tak więc, działania Unii powinny mieć miejsce jedynie wówczas, gdy są bardziej skuteczne od działań na płaszczyźnie krajowej, regionalnej i lokalnej.

Traktat z Maastricht uczynił pomocniczość generalną regułą wszelkich działań Unii. Rada Europejska w Edynburgu, w grudniu 1992 r., określiła zasady leżące u podstaw pomocniczości i ustaliła wytyczne dla interpretacji art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Traktat z Amsterdamu dalej rozwinął stosowanie zasady pomocniczości wprowadzając systematyczną analizę wpływu projektów legislacyjnych na tę zasadę. Protokół z Amsterdamu (Załącznik 8), jest podstawą umożliwiającą dalszą pracę Konwentu, a obecnie podstawą proponowanego nowego protokołu w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, dotyczącego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

7.6.2. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

Pełny tekst [projektu protokołu] znajduje się w Załączniku 8. Dla ułatwienia, poniżej przypominamy główne zapisy:

- Instytucje europejskie przekazują stosowne akty parlamentom narodowym. Komisja przesyła swoje projekty legislacyjne i ich poprawione wersje parlamentom narodowym w momencie wysłania ich do PE i Rady Ministrów. Te dwie instytucje z kolei przekazują swoje teksty bezpośrednio do parlamentów narodowych.
- Każdy parlament narodowy lub izba parlamentu narodowego, które uważają dany projekt za niezgodny z zasadą pomocniczości, mogą przesłać przewodniczącym PE, Rady Ministrów i Komisji swoje uzasadnione opinie w terminie 6 tygodni.
- Zadaniem każdego parlamentu i każdej izby jest zasięgnięcie opinii parlamentów regionalnych posiadających uprawnienia ustawodawcze.
- Parlamente narodowe w systemach jednoizbowych otrzymują po dwa głosy, zaś w systemach dwuizbowych każda z izb ma jeden głos.
- W przypadkach, gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu Komisji z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej 1/3 wszystkich głosów przyznanych parlamentom narodowym państw członkowskich i ich izbom, Komisja weryfikuje swój projekt. Próg ten wynosić będzie co najmniej 1/4 [głosów] w przypadkach projektów Komisji lub inicjatyw pochodzących od grupy państw członkowskich, przedłożonych na podstawie art. III-165 Konstytucji dotyczącego obszaru wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości.
- Trybunał Sprawiedliwości będzie właściwy do rozpatrywania spraw, które zostały wniesione przez państwa członkowskie, a które dotyczą naruszenia zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy, zgodnie z art. III-270 Konstytucji, lub

gdy zostanie przez nie powiadomiony, zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, w imieniu ich parlamentów narodowych lub izb tychże parlamentów.

7.7. ARTYKUŁY [PROJEKTU] KONSTYTUCJI O BEZPOŚREDNIM ZASTOSOWANIU DO PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Art. I-9 stanowi, iż pomocniczość i proporcjonalność należą do podstawowych zasad Konstytucji. Protokół w sprawie pomocniczości wynika właśnie z tego artykułu.

Art. I-17 Komisja zwróci uwagę parlamentów narodowych na propozycje wynikające z tej klauzuli.

Art. I-24 o większości kwalifikowanej ustanawia obowiązek dla Rady Europejskiej informowania parlamentów narodowych o pewnych zmianach w procedurach głosowania.

W przypadkach, gdy Konstytucja zakłada w Części III, że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe będą przyjęte przez Radę Ministrów zgodnie ze szczególną procedurą legislacyjną, Rada Europejska może podjąć z własnej inicjatywy, jedomyślnie, po co najmniej 6-miesięcznym okresie rozważania, decyzję o przyjęciu tych ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną. Rada Europejska działa po konsultacji z Parlamentem Europejskim i powiadomieniu parlamentów narodowych.

W przypadkach, gdy Konstytucja stanowi w Części III, że Rada Ministrów będzie działać jedomyślnie w danym obszarze, Rada Europejska może przyjąć, jedomyślnie i z własnej inicjatywy decyzję pozwalającą Radzie działać na mocy kwalifikowanej większości głosów w tym obszarze. Wszelkie inicjatywy w tym względzie zostaną przekazane do parlamentów nie później, niż 4 miesiące przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji w danej sprawie.

Art. 7 w Części IV, Postanowienia ogólne i końcowe, ustanawia procedurę zmian w Traktacie ustanawiającym Konstytucję.

Artykuł ten stanowi, że rząd każdego z państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja, mogą przedłożyć Radzie Ministrów propozycję poprawek do Traktatu ustanawiającego Konstytucję. Parlamente narodowe muszą zostać powiadomione o takim fakcie.

W przypadkach, gdy Rada Europejska zwykłą większością głosów zdecyduje zająć się proponowaną poprawką, przewodniczący Rady Europejskiej zwoła Konwent, złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw i rządów, Parlamentu Europejskiego i Komisji.

Ewentualna ratyfikacja winna być dokonana przez wszystkich członków zgodnie z ich wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi.

7.8. PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Rozszerzenie działań politycznych w tym obszarze jest jedną z innowacji w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. To zbliża Unię do obywateli w bardzo drażliwych politycznie obszarach. Pamiętając, iż parlamente narodowe są bliżej obywateli, postano-

wiono powierzyć parlamentom specjalne zadanie obserwowania rozwoju sytuacji w tym obszarze polityki.

Art. III–160 stanowi, że parlamenty narodowe państw członkowskich zapewnią, by projekty i inicjatywy legislacyjne składane w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policji były zgodne z zasadą pomocniczości. Artykuł ten jest wyszczególniony w protokole i warto zauważyć, że próg został ustanowiony na poziomie 1/4 głosów.

Ponadto, parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w systemie kontrolnym, umożliwiającym państwom członkowskim, we współpracy z Komisją, przeprowadzanie obiektywnej i bezstronnej oceny realizacji polityki Unii w tym obszarze przez władze państw członkowskich. W szczególności, aby ułatwić pełne stosowanie zasady wzajemnego uznania (art. III–161).

Parlamenty narodowe – zgodnie z art. 174 i 175 – mogą uczestniczyć w politycznej kontroli nad Europolem i w ocenianiu działań Eurojustu.

7.9. UWAGI KOŃCOWE

COSAC może uważać ostateczny tekst przyjęty przez IGC za opisujący w pełni implikacje dla unijnych procedur i praktyk.

ZAŁĄCZNIK NR 1

ODPOWIEDZI DOTYCZĄCE KONTROLI NAD PRAWODAWSTWEM UE OTRZYMANE OD PARLAMENTÓW NARODOWYCH*

1.1. AUSTRIA

- 1) Zważywszy że kontrola prowadzona przez komisje spraw europejskich obu izb austriackiego parlamentu (tj. Hauptausschuss, jego Podkomisję Stałą do Spraw UE w Nationalracie, Komisję ds. UE Bundesratu) jest dość daleko idąca, obejmując również drugi i trzeci filar, po Amsterdamzie żadne zmiany ustawodawcze nie były potrzebne.
- 2) Ogólnie, w pierwszych latach po przystąpieniu Austrii do UE praktyka Komisji Spraw Europejskich zdała egzamin. Należy to rozumieć w taki sposób, że istnieją spore możliwości kontroli, chociaż korzystanie z nich nie zawsze jest konieczne. Często się zdarza, że informacje udzielone przez właściwego ministra oraz wymiana opinii wystarczają parlamentowi do zajęcia stanowiska. Należy również uznać, że elastyczność wykazywana przez członków rządu w trakcie negocjacji z Radą – po otrzymaniu oświadczenia komisji – powinna zostać zachowana.

* Tłumaczenie z języka angielskiego i francuskiego – Zespół Przekładów Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

- 3) Od roku 2000 zadania Hauptausschussu i jego Podkomisji Stałej do Spraw UE zostały podzielone. Podkomisja Stała może zająć się każdym projektem unijnym, wyjąwszy Radę Europejską i Konferencję Międzyrządową. Od tamtej pory posiedzenie Hauptausschussu poprzedza każde spotkanie Rady Europejskiej.
- 4) Projekt Traktatu Konstytucyjnego czyni ponowne rozpatrzenie pracy komisji UE koniecznym, szczególnie z punktu widzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania. W Parlamencie utworzono grupę projektową, której zadaniem jest przedyskutowanie zmian ram prawnych oraz praktyk.

1.2. BELGIA

1.2.1. Procedury kontroli parlamentarnej

Metodologia

Do 1995 r. zarówno belgijska Izba Reprezentantów jak i belgijski Senat miały do swojej dyspozycji Komisję Opiniodawczą ds. Europejskich (współpraca istniała *de facto*). W wyniku reformy konstytucyjnej z 1993 r., która w pełni weszła w życie w 1995 r., obie izby federalne postanowiły ściśle współpracować ze sobą i powołały nową komisję mieszaną zwaną Federalną Komisją Opiniodawczą ds. Europejskich składającą się z 10 senatorów, 10 deputowanych i 10 członków Parlamentu Europejskiego wybranych w Belgii.

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym, do zadań Komisji Opiniodawczej należy:

- koordynowanie i inicjowanie kontroli parlamentarnej europejskiego procesu podejmowania decyzji;
- kontrola wykonania ustawodawstwa wewnętrznego, rezolucji i zaleceń dotyczących spraw europejskich;
- wydawanie opinii, zgodnie z art. 168 Konstytucji, dotyczących negocjacji w sprawie rewizji traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie;
- sporządzanie sprawozdań, zgodnie z art. 92 quater ustawy specjalnej z 8 sierpnia 1980 r. w sprawie reformy instytucjonalnej, dotyczących projektów aktów normatywnych Komisji Europejskiej;
- wysłuchanie rządu, przed i po posiedzeniu Rady Europejskiej, w sprawie punktów porządku dziennego oraz w sprawie wniosków;
- wzmocnienie kontroli parlamentarnej europejskiego procesu decyzyjnego przez podejmowanie inicjatyw w sferze współpracy międzyparlamentarnej (między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim; między parlamentami narodowymi i radami wspólnot i regionów);
- uczestniczenie w obradach COSAC (Konferencja Komisji ds. Europejskich), zwoływanej co sześć miesięcy przez parlament państwa sprawującego prezydencję Unii Europejskiej;
- systematyczne informowanie komisji stałych w sprawie:
 - ważnych projektów normatywnych aktów prawnych Komisji Europejskiej,

- programu legislacji Unii Europejskiej, komunikatów Komisji Europejskiej i białych i zielonych ksiąg,
- porządku dziennego Rady Ministrów Unii Europejskiej,
- sprawozdań Rady Ministrów przekazywanych przez rząd,
- sprawozdań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego;
- sporządzanie rocznej analizy w sprawie sprawozdania rządu (składanego izbie najpóźniej do 1 marca) dotyczącego wykonania traktatów dotyczących Unii Europejskiej (zgodnie z ustawą z 2 grudnia 1957 r. zatwierdzającą traktat EWG) oraz przedstawiającego postęp w dziedzinie transpozycji prawa europejskiego do wewnętrznego systemu prawa;
- wypowiedanie się w sprawie dopuszczalności zapytań pisemnych, które belgijscy członkowie Parlamentu Europejskiego mogą stawiać rządowi federalnemu;
- wydawanie opinii w sprawach europejskich (UZE, Rada Europy, Schengen,...);
- Komisja Opiniodawcza może sporządzać sprawozdania w sprawie inicjatyw. Komisja organizuje swoje prace i obraduje zgodnie z przepisami obowiązującymi komisje stałe Izby Reprezentantów. Na zakończenie swoich prac Komisja Opiniodawcza może przyjąć projekt rezolucji, zalecenia lub inne akty końcowe, które są bezpośrednio przedkładane pod obrady plenarne Izby i/lub Senatu.

W odniesieniu do współpracy międzyparlamentarnej:

- wykonywana przez parlamenty narodowe kontrola rządów w ramach europejskiej Rady Ministrów powinna następować dzięki współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi i lepszemu przepływowi informacji między instytucjami europejskimi i instytucjami narodowymi;
- w tych ramach odbywają się systematyczne spotkania na kilku szczeblach (przewodniczący parlamentów, delegacje komisji opiniodawczych ds. europejskich, urzędnicy parlamentów narodowych Unii Europejskiej);
- w celu wzmocnienia współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, parlamentarzyści belgijscy uczestniczą niekiedy – na zaproszenie Parlamentu Europejskiego – w niektórych pracach komisji Parlamentu Europejskiego;
- Komisja Opiniodawcza przyjmuje regularnie równorzędne komisje z innych parlamentów. Przy tej okazji, następuje wymiana informacji w sprawie funkcjonowania wewnętrznego i kompetencji każdej komisji. W ostatnich latach zintensyfikowała się wymiana z państwami kandydującymi do Unii Europejskiej;
- COSAC (Konferencja Komisji ds. Europejskich) jest postrzegana jako najlepszy instrument pozwalający na wspieranie wymiany informacji i współpracę między parlamentami.

Jeśli chodzi o Izbę Reprezentantów, to spraw europejskich dotyczą art. 36 i 37 Regulaminu.

Art. 36 stanowi, że „bez szkody dla przepisów art. 24 ust. 5, każda komisja stała wpisuje do porządku dziennego raz w miesiącu debatę w sprawach europejskich, które jej dotyczą i które znajdują się na porządku dziennym Rady Ministrów WE lub były

przedmiotem decyzji podjętej przez tę Radę, jak również w sprawach rezolucji, które jej dotyczą i które zostały oficjalnie przekazane Izbie przez Parlament Europejski¹”.

Art. 37 stanowi, że „każda komisja stała wyznacza europromotora, który ma za zadanie monitorowanie, w ramach Komisji, opinii, projektów rezolucji, zaleceń i innych aktów końcowych Komisji Opiniodawczej ds. Europejskich, jak również projektów aktów normatywnych i innych dokumentów Komisji Europejskiej przekazywanych mu przez sekretariat Komisji”.

Począwszy od marca 2000 r., Izba Reprezentantów wyznacza na początku każdej kadencji europromotora w ramach każdej komisji stałej. Jest on łącznikiem między komisjami stałymi i Komisją Opiniodawczą ds. Europejskich i czuwa, by sprawy europejskie były raz w miesiącu wpisywane do porządku dziennego komisji stałej, której jest członkiem.

W Senacie wszystkie dokumenty konsultacyjne (zielone i białe księgi, komunikaty, sprawozdania) oraz inne dokumenty uznane za ważne (głównie projekty dyrektyw lub rozporządzeń) są przekazywane członkom Komisji Opiniodawczej i przewodniczącym zainteresowanych komisji stałych.

Do zadań członków Izby Reprezentantów i Senatu należy ocena potrzeby dokonania głębszej analizy, przy użyciu klasycznych instrumentów kontroli parlamentarnej takich jak pytania ustne, zapytania pisemne, wnioski o złożenie wyjaśnień, sprawozdania w komisjach, rezolucje wniesione pod obrady plenarne, jak również – wyłącznie w odniesieniu do Izby – interpelacje. Interpelacje stanowią środek kontroli parlamentarnej, pozwalający członkowi Izby domagać się od jednego lub kilku ministrów federalnych uzasadnienia słuszności działania politycznego, określonej sytuacji, aspektów ogólnych lub szczegółowych polityki rządu. Na zakończenie interpelacji mogą zostać złożone wnioski kwestionujące odpowiedzialność rządu lub członka rządu, lub zalecenia dla rządu.

Informacje dotyczące spraw europejskich, które parlamentarzyści uzyskują za pośrednictwem Komisji Opiniodawczej, są im również przydatne podczas ich działalności politycznej (kontakty z obywatelami, działalność w ramach pełnionego mandatu politycznego na szczeblu gminnym lub regionalnym, działalność w organizacjach zawodowych lub organizacjach reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, kontakty w ramach partii politycznej, itp.).

W kwestii monitorowania działalności Rady, stałe przedstawicielstwo Belgii regularnie przekazuje porządkiienne posiedzeń Rady i Coreperu do Sekretariatu Komisji Opiniodawczej. Porządkiienne są następnie przekazywane wszystkim członkom Komisji Opiniodawczej, jak również zainteresowanym komisjom stałym.

Ponadto, poproszono ministra spraw zagranicznych, by porządkiienne Rady zawierały objaśnienia i krótkie sprawozdanie z obrad Rady, ze szczególnym uwzględnieniem stanowiska belgijskiego. Te dodatkowe informacje umożliwią uzupełnienie obrad komisji stałych o sprawy europejskie.

¹ Zob. art. 92 quater ustawy specjalnej z 8 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych.

Podstawa prawna

Obowiązek rządu informowania w sprawie projektów aktów normatywnych Komisji Europejskiej.

Zgodnie z ustawą specjalną z 8 sierpnia 1980 r. w sprawie reform instytucjonalnych, zmienioną ustawą specjalną z 5 maja 1993 r. w sprawie stosunków międzynarodowych Wspólnot i Regionów², rząd jest obowiązany przekazywać projekty aktów normatywnych Komisji Wspólnot Europejskich zgromadzeniom parlamentarnym, umożliwiając im w ten sposób debatę przed podjęciem decyzji przez Radę Ministrów Unii Europejskiej.

1.2.2. Protokół Amsterdamski

Komisja Opiniodawcza prowadzi prace w sposób niezależny, tzn. nie czeka, by rząd przekazał jej projekt ustawodawczy Komisji Europejskiej. Protokół miał ten pozytywny skutek, że rząd i administracje są bardziej wyczulone na wnioski o przekazanie informacji Komisji Opiniodawczej.

1.2.3. Posewilskie „postanowienia w sprawie jawności”

Zarówno Izba jak i Senat zawsze uważały, że funkcjonowanie instytucji europejskich powinno podlegać zasadzie przejrzystości, co oznacza, że Rada powinna prowadzić prace w sposób jeszcze bardziej przejrzysty niż obecnie, w szczególności jeśli działa w charakterze prawodawcy. W tym względzie jawność posiedzeń Rady działającej w ramach procedury współdecydowania z Parlamentem Europejskim nie jest wystarczająca.

1.3. CYPR

Na szczeblu politycznym, Izba Reprezentantów bada obecnie metodę i strukturę potrzebną dla wykonania zadań wynikających z przystąpienia Cypru do Unii Europejskiej i, w szczególności, tych związanych z nowym systemem kontroli, który trzeba przyjąć.

Wydaje się, że istnieją trzy opcje badania europejskich aktów prawnych, jak również kontroli udziału rządu w Radzie:

1. Zadania te zostaną powierzone istniejącej już Komisji do Spraw Europejskich.
2. Zadania te zostaną powierzone wyspecjalizowanym komisjom parlamentarnym w zakresie ich kompetencji, podczas gdy Komisja do Spraw Europejskich będzie sprawować rolę koordynatora.

² Art. 4 ustawy wprowadza nowy tytuł do ustawy specjalnej z 8 sierpnia 1980 r. w następującym brzmieniu: „Tytuł IVter – informowanie Izb i Rad o projektach aktów normatywnych Komisji Wspólnot Europejskich

Art. 92 quater – Z chwilą przekazania Radzie Wspólnot Europejskich projektów rozporządzeń i dyrektyw i innych aktów o charakterze normatywnym Komisji Wspólnot Europejskich, zostaną one przekazane izbom i radom, w zakresie spraw, które ich dotyczą”.

3. Może zostać powołana nowa Komisja (podobnie jak w Finlandii), której powierzy się te zadania.

Na szczepku urzędniczym oczekuje się, że Służba na rzecz Spraw Europejskich, która została powołana w roku 1999, udzieli niezbędnej pomocy w politycznym procesie badania europejskich aktów prawnych oraz kontroli udziału rządu w unijnym procesie podejmowania decyzji.

Jeżeli Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej zostanie przyjęty, oczekuje się, że Służba na rzecz Spraw Europejskich będzie również pomocna w politycznym procesie monitorowania stosowania przez Izbę Reprezentantów zasad pomocniczości i proporcjonalności.

1.4. REPUBLIKA CZESKA

1.4.1. Senat

Podstawa prawna

Zgodnie z czeską Konstytucją (art. 10b) i *Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, załączonym do Traktatu z Amsterdamu, rząd ma informować parlament w kwestiach europejskich i przedkładać mu sprawozdania w tych sprawach. Zważywszy, że Republika Czeska ma parlament dwuizbowy, rząd musi wywiązać się z tego obowiązku wobec obu izb. Obie izby mogą też przedstawić rządowi swoją opinię. Opinia ta *musi* być wzięta pod uwagę w przypadku Izby Deputowanych i *może* być wzięta pod uwagę w przypadku Senatu, kiedy rząd formułuje stanowisko, jakie ma zająć w negocjacjach w Radzie.

Izby Parlamentu nie ustanowiły jednego wspólnego ciała, które zajmowałoby się sprawami europejskimi oraz reprezentowało parlament wobec rządu. Nie powstała też jeszcze specjalna ustawa, która określałaby współpracę pomiędzy izbami w tej dziedzinie. W efekcie, obie izby, przy pomocy swych regulaminów, muszą oddzielnie określać postępowanie w sprawach europejskich. W ostatnich miesiącach poprzedzających przystąpienie do UE, regulaminy obu izb zostały poprawione i wprowadzono nowy rozdział regulujący relacje z rządem w kwestiach europejskich. Jak dotąd, obie izby uchwaliły poprawiony regulamin i obecnie czekają na podpis Prezydenta Republiki, który jest konieczny w przypadku każdej ustawy.

Do tej pory Komisja Integracji Europejskiej zajmowała się wdrożeniem *acquis communautaire* do czeskiego systemu prawnego i śledzeniem postępów procesu przystępowania Republiki Czeskiej do UE. Komisja powołała też Podkomisję Przygotowującą do Konferencji Międzyrządowej w roku 2004 oraz zorganizowała przesłuchania publiczne w różnych kwestiach europejskich.

Poprawiony Regulamin zmienia rolę Senatu i jego Komisji Integracji Europejskiej, której nazwa przed majem 2004 r. zostanie zmieniona na Komisję do Spraw Europejskich. Obok swej tradycyjnej roli w czeskim systemie legislacyjnym, Senat uzyskuje ważną rolę w kontrolowaniu europejskiego procesu podejmowania decyzji

i dzięki temu w procesie przyjmowania prawodawstwa europejskiego może wypowiadać swoje opinie wobec rządu.

Senat

Począwszy od 1 maja 2004 r., Senat będzie zajmować się konkretnymi inicjatywami zgłoszonymi przez Komisję Europejską oraz będzie przedstawiać własną opinię rządowi, zanim zdecyduje się on na inicjatywę prawodawczą w Radzie UE. Senat może korzystać z prawa do zgłaszania swoich zastrzeżeń przez okres nie dłuższy niż 35 dni, jedynie jednak wobec aktów ustawodawczych, a nie posunięć w ramach drugiego lub trzeciego filaru.

Komisje

Nowy Regulamin daje Senatowi prawo badania propozycji ustawodawczych, które sam wybrał. Proces przebiega w sposób następujący: odpowiednia upoważniona komisja (dla pierwszego filaru jest to Komisja do Spraw Europejskich, a dla drugiego i trzeciego filaru – Komisja Spraw Zagranicznych, Obrony i Bezpieczeństwa) decyduje o tym, którymi dokumentami się zajmie. Komisja Spraw Europejskich nadzoruje postępowanie w sprawach europejskich w Senacie (z wyłączeniem filaru drugiego i trzeciego), ale może zwrócić się do innej wyspecjalizowanej komisji o wydanie opinii w konkretnej sprawie. Komisja może też zażądać od rządu dostarczenia wszelkich niezbędnych informacji dla kompetentnego przeanalizowania inicjatyw ustawodawczych.

Zważywszy, że Komisja do Spraw Europejskich (to samo dotyczy Komisji Spraw Zagranicznych, Obrony i Bezpieczeństwa) nie może zastępować Senatu – jak to ma miejsce w wielu parlamentach narodowych – może ona jedynie zalecać, by Senat na sesji plenarnej podjął uchwałę w danej sprawie.

Zaplecze eksperckie i administracyjne systemu kontroli

W połowie roku 2003 w Kancelarii Senatu utworzono nowy Niezależny Wydział Spraw Europejskich. Oprócz szefa, wydział zatrudnia obecnie czterech innych ekspertów w dziedzinie prawa, ekonomii i studiów europejskich.

Naszym zadaniem jest wspieranie wszystkich organów Senatu zajmujących się sprawami europejskimi, w szczególności wyżej wymienionych komisji spraw europejskich i zagranicznych. Wspieranie takie oznacza:

- analizowanie odpowiednich stanowisk rządu wobec inicjatyw Komisji WE
- wydawanie zaleceń, czy rozpatrywać dany dokument, czy też wziąć go pod uwagę
- przygotowanie notatek dotyczących tła problemu na spotkania komisji, włącznie z opinią na temat zalet omawianych inicjatyw
- współpracę w sprawach europejskich z podobnymi ciałami poza Senatem
- przygotowanie rejestru dokumentów, wraz z opisem i wynikiem dyskusji w Senacie

Obecnie ściśle współpracujemy z obydwoma tymi komisjami w celu zapewnienia, że po 1 maja nasza izba będzie sprawnie analizować prawodawstwo europejskie. Aktualnie próbujemy ustanowić najlepszą praktykę w tej dziedzinie, w ściślejszej współpracy z senatorami zasiadającymi w tej komisji.

Nie mamy jeszcze stałego przedstawiciela w Brukseli, ale zamierzamy go mieć przed wrześniem 2004 r. Do momentu akcesji będziemy towarzyszyć obserwatorom w ich misjach do Brukseli i Strasburga.

1.4.2. Izba Deputowanych

Ustawa
z dn. 1 maja 2004 r.
zmieniająca ustawę nr 90/1995, *Sbírka Zákonů*,
w sprawie regulaminu Izby Deputowanych,
ze zmianami

Parlament uchwalił następującą ustawę Republiki Czeskiej:
Część Piętnaście A zostaje wstawiona po Części Piętnastej w następującym brzmieniu:

„CZĘŚĆ PIĘTNASTA A
Rozpatrywanie spraw Unii Europejskiej

§ 109a

- (1) Rząd przedkłada projekty aktów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej Izbie za pośrednictwem Komisji Spraw Europejskich. Rząd przedstawia swą opinię wstępną na temat projektów aktów wymienionych w poprzednim zdaniu. Rząd przedstawia akty prawne Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej Izbie jednocześnie z przedstawieniem ich Radzie Unii Europejskiej (dalej nazywaną „Radą”). Rząd przedłoży również inne projekty aktów i dokumentów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, jeżeli tak zdecyduje lub jeżeli wystąpi o to Izba lub jej organy.
- (2) Komisja Spraw Europejskich rozpatruje niezwłocznie projekty aktów i innych dokumentów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej na podstawie opinii wstępnej rządu. Komisja Spraw Europejskich może przekazać takie projekty innym właściwym komisjom i jednocześnie może wyznaczyć okres, w jakim projekt ma zostać rozpatrzony.
- (3) Przewodniczący Komisji Spraw Europejskich lub przewodniczący właściwej komisji przekazuje uchwały w sprawie projektów aktów, nominacji do organów Unii Europejskiej oraz innych dokumentów, zgodnie z ustępem (2), przewodniczącemu Izby i może, w ciągu ośmiu dni od podjęcia takiej uchwały, wystąpić do przewodniczącego Izby o umieszczenie jej w porządku dziennym następnej sesji Izby. Również rząd może wystąpić o umieszczenie jej w porządku dziennym następnej sesji Izby. Uchwały określone w poprzednich zdaniach zostają dostarczone posłom co najmniej na 24 godziny przed omawianiem ich w Izbie.
- (4) Jeżeli uchwała nie zostanie umieszczona w porządku dziennym najbliższej sesji zgodnie z ustępem (3) lub § 46 ustęp (4)(c), lub jeżeli Izba nie postanowiła o jej umieszczeniu [w porządku dziennym] zgodnie z § 54 ust. (4) do (6), zostanie ona uznana za opinię Izby.

- (5) W przypadkach, o których mowa w ustępie (4), uchwały Izby lub komisji w sprawie projektów aktów i innych dokumentów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej zostają przesłane rządowi, który bierze je pod uwagę przy formułowaniu własnej opinii, którą przedstawi w trakcie obrad organów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.
- (6) Wszyscy członkowie Parlamentu Europejskiego wybrani z Republiki Czeskiej mogą być obecni na posiedzeniach Komisji Spraw Europejskich lub jakiegokolwiek innej komisji omawiającej projekty zgodnie z ustępami (1) i (2). § 39 stosuje się odpowiednio.

§ 109b

- (1) Przed posiedzeniem Rady, na którym mają być omawiane projekty aktów lub innych dokumentów zgodnie z § 109a, członek rządu – na wniosek Komisji Spraw Europejskich – uczestniczy w posiedzeniu komisji i przedkłada informację na temat stanowiska, jakie Republika Czeska zajmie w sprawie omawianej przez Radę. Na posiedzeniu komisji członek rządu informuje również, bądź udziela wyjaśnień w sprawie projektów aktów lub innych dokumentów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, jeżeli taki wniosek został sformułowany we wcześniejszej uchwale komisji. Rząd może wnioskować, aby posiedzenie Komisji Spraw Europejskich lub jego część, na której ma się odbyć dyskusja zgodnie z poprzednimi zdaniem, zostało utajnione; § 37 stosuje się odpowiednio.
- (2) Rząd bądź właściwy jego członek przesyła Komisji Spraw Europejskich sprawozdanie z posiedzenia Rady natychmiast po tym, jak rząd je zaaprobował bądź wziął pod uwagę.
- (3) Wyjawszy akty lub inne dokumenty wymagające dość pilnego rozpatrzenia, rząd nie zajmuje ostatecznego stanowiska na temat rozważań Rady dopóki, zgodnie z poprzednimi ustępami, postępowanie w Izbie nie zostanie zakończone.

§ 109c

- (1) Rząd przedstawia Komisji Spraw Europejskich do rozważenia swoje nominacje na stanowiska komisarza europejskiego, sędziów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz nominacje do rad zarządzających EBI i EBOR z ramienia Republiki Czeskiej.
- (2) Zanim rząd podejmie ostateczną decyzję, Komisja Spraw Europejskich rozważa kandydatury na stanowiska w organach Unii Europejskiej.”

Artykuł II

Niniejsza ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

1.5. DANIA

W minionym roku nastąpiło kilka zmian w procedurach administracyjnych w odniesieniu do Komisji Spraw Europejskich duńskiego parlamentu. Pierwsza zmiana dotyczy trybu, w jakim parlament otrzymuje propozycje Komisji Europejskiej (dokumen-

ty COM). Uprzednio, Ministerstwo Spraw Zagranicznych miało obowiązek przysyłać Komisji Spraw Europejskich wszystkie dokumenty Komisji Europejskiej. Jednak latem 2002 r. otrzymywanie od Rządu oficjalnych propozycji (tj. oficjalnych dokumentów publikowanych w Luksemburgu) na papierze nie było już możliwe. Później, Ministerstwo Spraw Zagranicznych zaczęło drukować tezy dokumentów z Internetu: europa.eu.int/eur-lex. W efekcie, parlament postanowił zacząć ściągać te dokumenty samodzielnie, bez udziału Rządu. W tym celu opracowano system, który automatycznie przekazuje dokumenty z bazy danych Komisji Europejskiej do bazy danych Komisji Spraw Europejskich. W rezultacie, duński parlament otrzymuje obecnie wszystkie dokumenty Komisji Europejskiej w dniu ich publikacji.

Drugą zmianą w procedurach administracyjnych Komisji Spraw Europejskich było ogłoszenie stanu prac nad wszystkimi propozycjami wspólnotowymi w powszechnie dostępnej bazie internetowej. Od października 2003 r. personel Komisji Spraw Europejskich tworzy kartoteki wszystkich propozycji wspólnotowych, zawierające połączenia z odpowiednimi wspólnotowymi bazami danych (Pre-Lex, Oeil i rejestrem Rady) i ze wszystkimi dokumentami dotyczącymi duńskiej kontroli nad konkretnymi propozycjami.

Ostatnią zmianą administracyjną było wprowadzenie elektronicznych porządków dziennych spotkań Komisji Spraw Europejskich. W odróżnieniu od formalnego porządku dziennego spotkań Komisji Spraw Europejskich, porządek elektroniczny zawiera linki do poszczególnych tabel ukazujących stan prac nad negocjowanymi propozycjami, jak też linki do odpowiednich dokumentów szwedzkiej Komisji Spraw Europejskich.

1.6. ESTONIA

W latach 1999 i 2003 zostały przeprowadzone w Estonii wybory. Za każdym razem nowo wybrany Riigikogu powoływał nową Komisję Spraw Europejskich jako komisję nadzwyczajną.

Analizując działalność komisji, można ją podzielić na trzy etapy:

- negocjacje przedakcesyjne i akcesyjne;
- etap następujący po negocjacjach, lecz poprzedzający członkostwo (na którym uczestniczyliśmy [w pracach] instytucji UE w charakterze obserwatorów);
- działalność komisji po przystąpieniu [do UE].

Na pierwszym etapie główne działania KSE polegały na nawiązaniu, utrzymywaniu i rozwijaniu kontaktów z kolegami z innych parlamentów, na ustanowieniu systemu kontroli nad działaniami integracyjnymi rządu i na koordynowaniu przepływu informacji związanych z UE w obrębie Riigikogu. Do zadań komisji należało informowanie społeczeństwa na temat procesu akcesji oraz UE.

Współpraca z rządem, jaką wówczas ustalono w ramach nieoficjalnego porozumienia, okazała się przydatna w okresie negocjacji, jak również dla dalszych działań Riigikogu w kontekście UE.

Kontrola nad rządem koncentrowała się na sprawdzaniu, czy władza wykonawcza przygotowuje realistyczne plany roczne, i czy jest w stanie wywiązać się ze swych zobowiązań.

Utworzyła się tradycja, zgodnie z którą rząd regularnie przedstawiał informacje parlamentarnej Komisji Spraw Europejskich, a ministrowie stawiali się przed posłami, aby zdać sprawozdanie ze swych poczynań.

W czasie negocjacji akcesyjnych parlament angażowany był w sposób bardziej systematyczny. Komisja Spraw Europejskich była regularnie informowana o stanowisku Estonii wobec [poszczególnych] rozdziałów negocjacji. Praktyką stało się omawianie przez komisję projektów stanowisk, zanim zostały one przyjęte przez rząd. Minister spraw zagranicznych i p.o. szefa estońskiej delegacji negocjującej akcesję byli zapoznawani ze stanowiskami członków komisji, które mogli następnie przekazać podczas posiedzeń rządu. Praktyka ta umożliwiła wywieranie wpływu przez parlament bez stosowania mandatu bezpośredniego.

Odpowiednia wyspecjalizowana komisja stała była włączana w dyskusje nad niektórymi rozdziałami, tzn. organizowano wspólne posiedzenia KSE i odpowiedniej komisji stałej. Oprócz tego, niektóre komisje stałe osobno omawiały interesujące je rozdziały.

Po wyborach w 2003 roku, Riigikogu powołał nową Komisję Spraw Europejskich, której wyznaczył nowe zadania: przeprowadzenia analizy skutków akcesji oraz przygotowania niezbędnych reform pozwalających Riigikogu uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji w sprawach UE.

Komisja została powołana na mocy poprawki wprowadzonej do Ustawy o regulaminie Riigikogu, która weszła w życie 15 marca 2004 r. (ustawę uchwalono w dn. 11 lutego).

Głównym powodem poprawki była konieczność włączenia zarówno Komisji ds. UE jak i wyspecjalizowanych komisji stałych do procesu naszej wewnętrznej koordynacji.

Kiedy Komisja Europejska przedstawia projekt prawa, rząd przedkłada go Riigikogu wraz z wyjaśnieniem i projektem stanowiska wstępnego. Prezydium Riigikogu przekazuje projekt Komisji ds. Unii Europejskiej i odpowiedniej wyspecjalizowanej komisji stałej. Komisja stała omawia projekt, ocenia jego znaczenie z punktu widzenia parlamentu i przedstawia uzasadnioną opinię Komisji ds. Unii Europejskiej. KSUE przedkłada swe stanowisko rządowi, kierując się opinią komisji stałej. W przypadku rozbieżności bierze się pod uwagę opinię (uzasadnioną) KSUE. Jeżeli na różnych etapach obrad Rady projekt zostaje zmieniony, KSUE omawia zmiany i przedstawia swoje stanowisko. Zanim dane zagadnienie (projekt prawa) zostanie omówione przez Radę i przed podjęciem decyzji w tej kwestii, w KSUE występuje właściwy minister.

Komisja Spraw Zagranicznych pełni tę samą rolę koordynującą w kontekście WPZiB.

Zgodnie z regulaminem, można dokonać rozróżnienia między projektami aktów prawnych UE i innymi ważnymi dokumentami. Na temat tych ostatnich parlament wypowiada swą opinię, podczas gdy wobec projektów aktów prawnych parlament zajmuje stanowisko. Rozróżnienia należy dokonywać w kontekście ważnych dokumentów polityki: białej lub zielonej księgi czy ram finansowych. W przypadku dokumentu, który nie jest aktem prawnym, ale, na przykład, porozu-

mieniem międzyinstytucjonalnym, dopiero się okaże, w jaki sposób będzie wykonywany system udzielania pełnomocnictwa.

1.6.1. Przykład w odniesieniu do Konferencji Międzyrządowej

Na początku Konferencji Międzyrządowej, w trakcie trwania prezydencji włoskiej, rząd Estonii przedstawił białą księgę, zawierającą [jego] stanowisko wobec głównych zagadnień, które miały być przedmiotem debaty. Riigikogu omówił ten dokument w ramach koordynacji [działań prowadzonych przez] Komisję Spraw Europejskich. Komisja Spraw Zagranicznych i [Komisja Spraw] Konstytucyjnych omówiły „Księgę” i przedstawiły własne stanowiska; Riigikogu przeprowadził dyskusję plenarną, po której kluby parlamentarne zaprezentowały swoje stanowiska. Komisja Spraw Europejskich zebrała wszystkie stanowiska, a po debacie pakiet został przedstawiony rządowi. Komisja omówiła uaktualnione stanowiska jeszcze przed szczytem w Brukseli i przedstawiła je rządowi (z technicznego punktu widzenia, były to dyskusja „punkt po punkcie” oraz zajęcie stanowiska).

1.7. FRANCJA

1.7.1. Zgromadzenie Narodowe

Rosnący wpływ struktur europejskich na prawodawstwo krajowe państw członkowskich doprowadził w 1979 r. do utworzenia w ramach każdej z izb parlamentu Delegacji ds. Unii Europejskiej. Do tego czasu nie było w Zgromadzeniu Narodowym ani w Senacie organu, któremu powierzono by w szczególności zajmowanie się sprawami europejskimi – zadaniem deputowanych do Zgromadzenia Narodowego wyznaczonych do zasiadania w Parlamencie Europejskim było przedstawianie Komisji Spraw Zagranicznych corocznego sprawozdania nt. podstawowych zagadnień dotyczących struktur europejskiej.

Dopóki Zgromadzenie w Strasburgu składało się z członków parlamentów narodowych, byli oni instytucjonalnie związani z europejskimi strukturami. Jednakże wprowadzenie w 1979 r. powszechnych bezpośrednich wyborów deputowanych europejskich naruszyło te powiązania, a ponadto stałe rozszerzanie kompetencji Unii doprowadziło do sytuacji, w której deputowani i senatorowie poczuli się stopniowo pozbawiani dotychczasowych uprawnień. Zważywszy że rozwój Wspólnot Europejskich doprowadził do przekazania Brukseli uprawnień decyzyjnych w coraz większej liczbie dziedzin podlegających regulacji ustawowej, pojawiło się zagrożenie, że parlament nie będzie już odpowiednio poinformowany. Ponadto, z uwagi na fakt, że system prawa wspólnotowego nie stosuje rozróżnienia – stosowanego w Konstytucji francuskiej – na dziedziny podlegające regulacji ustawowej i dziedziny podlegające regulacji za pomocą aktów wykonawczych, wiele aktów prawnych (dyrektywy, rozporządzenia, decyzje) jest bezpośrednio negocjowanych przez rząd, chociaż ich treść mogłaby, według prawa francuskiego, być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy.

W przeciwieństwie do sześciu komisji stałych, których istnienie zostało przewidziane w Konstytucji, Delegacja ds. Unii Europejskiej ma jedynie status ustawowy. Chociaż działa ona w taki sam sposób jak komisja, to różni się od niej zakresem obowiązków. Komisje bowiem zajmują się rozpatrywaniem projektów ustaw francuskich i głosowaniem nad nimi na posiedzeniach jawnych, natomiast Delegacja ds. Unii Europejskiej przede wszystkim sprawuje kontrolę polityczną nad działalnością rządu w sprawach europejskich. Włącza się w proces decyzyjny na samym jego początku, tzn. w fazie negocjacji nad tekstami wspólnotowych aktów prawnych.

Skład pierwotny

Liczba członków każdej delegacji – zarówno Zgromadzenia Narodowego jak i Senatu – wynosi, zgodnie z ustawą, trzydzieści sześć, czyli jest znacznie mniejsza od liczby członków każdej z komisji stałych. Przykładowo, Komisja Kultury, Rodziny i Spraw Społecznych może liczyć do 145 deputowanych.

W skład delegacji wchodzi przewodniczący, czterech zastępców przewodniczącego oraz dwóch sekretarzy. Przewodniczący ustala porządek posiedzeń i zwołuje posiedzenia delegacji. Jest on, podobnie jak przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, wybierany na całą kadencję parlamentu; ułatwia to monitorowanie wspólnotowych aktów prawnych, negocjowanych i przyjmowanych zgodnie z programem, który nie pokrywa się z rytmem sesji parlamentu. Zgodnie z art. 48 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, przewodniczący delegacji uczestniczy w Konferencji Przewodniczących, organie zapewniającym możliwość wymiany poglądów na temat przedłożonego przez rząd priorytetowego porządku dziennego i który opracowuje niekiedy porządek dzienny uzupełniający w stosunku do aktów, którym pierwszeństwo zostało nadane przez rząd.

Reguły dotyczące składu delegacji wprowadzają zasadę proporcjonalnej reprezentacji grup politycznych i zrównoważoną reprezentację komisji stałych. Istotnie, delegacja inicjuje działania horyzontalne i może otrzymać zadanie zbadania dowolnej sprawy, która została skierowana przez Unię Europejską. A zatem fakt, iż wszyscy deputowani wchodzący w skład delegacji są jednocześnie członkami jednej z sześciu komisji stałych, ułatwia taką przekrojową pracę.

Delegacja: europejskie spojrzenie Zgromadzenia Narodowego

Głównym zadaniem delegacji jest informowanie Zgromadzenia Narodowego o pracach Unii Europejskiej, zwłaszcza poprzez publikowanie sprawozdań informacyjnych. Od wprowadzenia w 1992 r. poprawki konstytucyjnej poprzedzającej ratyfikację Traktatu z Maastricht, te ogólne zadania informacyjne zostały połączone z zadaniem kontroli aktów prawa wspólnotowego – w fazie poprzedzającej ich przyjęcie – stosownie do art. 88-4 Konstytucji.

W trakcie sesji delegacja odbywa zazwyczaj jedno lub dwa posiedzenia tygodniowo, których porządek dzienny obejmuje sprawozdania, opinie, komunikaty lub przesłuchania. Zbiór sprawozdań z prac delegacji, które są rozprowadzane po każdym posiedzeniu, jest publikowany co miesiąc w Biuletynie Delegacji.

Zadanie informowania deputowanych

Głównym zadaniem delegacji jest stałe śledzenie pracy instytucji Unii Europejskiej po to, aby móc na bieżąco informować o niej deputowanych.

Obowiązkiem rządu jest stałe informowanie delegacji poprzez przekazywanie wszelkich niezbędnych dokumentów sporządzonych przez rozmaite instytucje europejskie. Ustawa z 10 czerwca 1994 r. rozszerzyła ten obowiązek na wszystkie projekty dokumentów „Unii Europejskiej”, innymi słowy nie tylko na projekty dokumentów wspólnotowych, ale także i te, które są przedmiotem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Każdego roku zatem delegacja otrzymuje prawie 3000 dokumentów europejskich (projektów rozporządzeń, projektów dyrektyw, decyzji, białych ksiąg, zielonych ksiąg, komunikatów, programów pracy, itd.). Co miesiąc wydaje ona „Wybór dokumentów Unii Europejskiej”, mający na celu umożliwienie deputowanym i komisjom uzyskanie szybkiej informacji nt. podstawowych kwestii działalności prawodawczej Unii. Pobieżna analiza wskazuje na teksty uznane za szczególnie ważne.

Liczba otrzymanych dokumentów

Rok	XI kadencja						XII kadencja	Razem
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)	sesja 2002/2003 (2)	
Liczba aktów europejskich otrzymanych przez Delegację ds. UE	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2 919	19 046

(1) od 01/01/2002 do 18/06/2002, (2) od 25/06/2002 do 30/06/2003

W ramach wypełniania swej funkcji informacyjnej delegacja odbywa regularne przesłuchania ministrów oraz innych osób z Francji i zagranicy. Przykładowo, po każdym spotkaniu Rady Europejskiej systematycznie przesłuchuje ona ministra spraw zagranicznych lub ministra właściwego do spraw europejskich.

Podczas sesji zwyczajnych w latach 2002–2003 przesłuchiwała ona około trzydziestu osób, w tym wielu członków rządu. Wiele spośród tych przesłuchań było otwarte dla opinii publicznej i prasy.

Liczba przesłuchań

	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03 (1)
Przesłuchania ministrów	11	7	7	9	5	14
Przesłuchania innych osób	16	8	5	4	12	18
Razem	27	15	12	13	17	32

(1) od 25/06/2002 do 30/06/2003

Aby na bieżąco informować deputowanych, publikuje się wiele sprawozdań informacyjnych, które są dystrybuowane w Zgromadzeniu i poza nim (rząd, instytucje wspólnotowe, przedstawiciele Francji w Parlamencie Europejskim, samorządy zawodowe, prasa, itd.). Delegacja jest uprawniona do wydawania z własnej inicjatywy opi-

nii na wybrany przez siebie temat. Może też przedstawiać tyle sprawozdań informacyjnych, ile uzna za pożądane w celu informowania na bieżąco parlamentu narodowego o każdej ważnej toczącej się debacie nt. przyszłego kształtu instytucji Unii, jak również konkretnych realizowanych polityk takich jak: utworzenie instytucji prokuratora europejskiego, polityka azylowa i imigracyjna, Europol, bezpieczeństwo na morzu, wspólna polityka rolna, transport, polityka handlowa. Każde z takich sprawozdań może doprowadzić do przyjęcia wniosku w sprawie rezolucji lub propozycji konkluzji wyrażającej stanowisko delegacji dotyczące tych materiałów.

Liczba złożonych sprawozdań

XI kadencja						Sesja 2002/2003 (2)	Razem
1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)		
18	30	30	30	27	10	37	182

(1) od 01/01/2002 do 18/06/2002, (2) od 25/06/2002 do 30/06/2003

Przykładowo, podczas sesji 2002–2003 delegacja wydała pozytywną opinię w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw. Powołano ogólnego sprawozdawcę ds. rozszerzenia oraz specjalnych sprawozdawców ds. rozszerzenia dla poszczególnych krajów, aby dokładnie śledzić proces uzyskiwania członkostwa przez każdy z krajów kandydujących.

Zadania konstytucyjne dotyczące badania europejskich aktów prawnych

Wprowadzony do Konstytucji w 1992 r. przy okazji jej zmian poprzedzających ratyfikację Traktatu z Maastricht, a następnie zmieniony w 1999 r. w ramach procesu ratyfikacji Traktatu z Amsterdamu, art. 88-4 wyposażył parlament francuski w szczególny środek monitorowania spraw europejskich.

To postanowienie Konstytucji zobowiązuje rząd do przedkładania Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi projektów i propozycji aktów prawnych Wspólnot Europejskich lub Unii Europejskiej obejmujących postanowienia o charakterze prawodawczym niezwłocznie po ich przekazaniu Radzie Unii Europejskiej. Do Rady Stanu (*Conseil d'Etat*) należy decyzja co do ustawowego charakteru projektu lub propozycji wspólnotowego aktu prawnego. Jednak od czasu wprowadzenia zmian do Konstytucji z 25 stycznia 1999 r., rząd ma również możliwość przedkładania izbom tekstów aktów europejskich, które, pomimo braku ustawowego charakteru, można uznać za ewentualny powód zajęcia stanowiska przez parlament. Jest to „klauzula fakultatywna” dodana do „klauzuli obligatoryjnej” dotyczącej projektów i propozycji instrumentów europejskich obejmujących postanowienia o charakterze prawodawczym.

Art. 88-4 Konstytucji

„Rząd przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi projekty i propozycje aktów Wspólnot Europejskich lub Unii Europejskiej obejmujące postanowienia o charakterze prawodawczym niezwłocznie po ich przekazaniu Radzie Unii Europejskiej. Może im również przedkładać inne projekty i propozycje aktów lub dokumentów pochodzących z instytucji Unii Europejskiej.

Podczas sesji Parlamentu lub poza nimi, mogą być uchwalane rezolucje w sprawie projektów, propozycji lub dokumentów, o których mowa w poprzednim ustępie, zgodnie z postępowaniem określonym w regulaminie każdej z izb”.

Akty europejskie o charakterze ustawowym są drukowane na niebieskim papierze i rozprowadzane w ramach specjalnej serii dokumentów parlamentarnych, oznaczonej literą E (jak Europa) z numerem porządkowym odpowiadającym kolejności zgłoszenia propozycji.

Regulamin Zgromadzenia Narodowego (art. 151-1 do 151-4) powierza delegacji zadanie systematycznego badania tekstów przedkładanych przez rząd Zgromadzeniu Narodowemu w trybie art. 88-4 Konstytucji. W ten sposób przekazano delegacji około 250 aktów europejskich w celu zajęcia przez nią stanowiska.

Delegacja ds. UE może wówczas postanowić co następuje:

- zatwierdzić projekt lub propozycję aktu wspólnotowego, przyjmując – tam, gdzie jest to właściwe – konkluzje lub wnioski w sprawie rezolucji wyjaśniającej szczegółowo jej stanowisko;
- odroczyć podjęcie decyzji, jeżeli uważa, że nie dysponuje informacjami pozwalającymi na ocenę zakresu aktu oraz ma możliwość wyznaczenia sprawozdawcy informacyjnego, któremu powierza się bardziej szczegółowe zbadanie dokumentu;
- sprzeciwić się przyjęciu projektu lub propozycji aktu wspólnotowego. Wówczas może postanowić o przedstawieniu uzasadnienia swojego sprzeciwu, przyjmując konkluzje lub wnioski w sprawie rezolucji, który zostanie niezwłocznie przekazany do rozpatrzenia właściwej komisji stałej Zgromadzenia Narodowego.

Dokumenty typu E przekazane przez rząd w trybie art. 88-4 Konstytucji

Rok	XI kadencja						Sesja 2002/2003 (2)	Razem
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)		
Liczba aktów przedłożonych zgodnie z art. 88-4 Konstytucji	168	206	195	274	287	136	296	1562

(1) od 01/01/2002 do 18/06/2002, (2) od 25/06/2002 do 30/06/2003

W jakim trybie odbywa się rozpatrywanie projektów lub propozycji aktów wspólnotowych?

Zastrzeżenie parlamentarne

Pojęcie zastrzeżenia parlamentarnego zostało wprowadzone okólnikiem premiera z 19 lipca 1994 r. w sprawie uwzględniania stanowiska parlamentu francuskiego przy przygotowywaniu aktów wspólnotowych. Oznacza to, że Zgromadzenie Narodowe i Senat są uprawnione do głosowania – za lub przeciw – nad propozycją aktu prawnego przed jej przyjęciem przez Radę Ministrów Unii Europejskiej. Okólnik premiera z 13 grudnia 1999 r. stanowi, że rząd musi pozostawić parlamentowi w tym celu co najmniej miesiąc od czasu przekazania parlamentowi projektu lub propozycji aktu wspólnotowego. Ten miesiąc jest częścią sześciotygodniowego okresu ustanowionego

w *Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych*, załączonego do Traktatu z Amsterdamu, podczas którego Rada Unii nie może przyjąć wspólnego stanowiska lub decyzji w odniesieniu do propozycji prawodawczej otrzymanej z Komisji.

Istnieje jednak nadzwyczajny tryb rozpatrywania propozycji, który pozwala rządowi na zwrócenie się do przewodniczącego delegacji o bezpośrednie przyjęcie lub odrzucenie projektu aktu europejskiego bez zwoływania posiedzenia delegacji, jeżeli harmonogram Wspólnoty wymaga pilnego przyjęcia tego aktu. Ten tryb działania powinien pozostać rozwiązaniem wyjątkowym.

Liczba przypadków zastosowania trybu nadzwyczajnego

XI kadencja						Sesja 2002/2003 (2)	Razem
1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)		
18	16	48	27	33	28	28	198

(1) od 01/01/2002 do 18/06/2002, (2) od 25/06/2002 do 30/06/2003

Punkt A lub punkt B porządku dziennego

Projekty uznane za mniej ważne lub takie, których rozpatrzenie nie stwarza większych trudności, są umieszczane w punkcie A porządku dziennego posiedzenia delegacji, co oznacza, że przed ich przyjęciem nie przeprowadza się debaty. W odniesieniu do każdego z takich projektów, członkom delegacji przesyła się arkusz informacyjny w terminie około jednego tygodnia przed dniem posiedzenia, na którym zostaną one uznane za przyjęte, jeżeli członkowie delegacji nie wyrażą swej dezaprobaty. W takim wypadku delegacja zajmie stanowisko dopiero po przeprowadzeniu debaty między swoimi członkami.

Pozostałe projekty, umieszczone w punkcie B porządku dziennego, są prezentowane ustnie przez przewodniczącego delegacji lub specjalnie wyznaczonego sprawozdawcę, który przedstawia treść i uzasadnienie projektu aktu europejskiego, ewentualne opinie na jego temat, informacje nt. przestrzegania zasady pomocniczości i przyjętych podstaw prawnych oraz prawdopodobny harmonogram jego rozpatrywania. Materiały dotyczące rozpatrzenia dokumentów oznaczonych literą E (rozpatrywanych w porządku dziennym w punkcie A i punkcie B) są regularnie publikowane przez delegację w ramach sprawozdań typu „balai” (zawierających informacje nt. projektów przedłożonych Zgromadzeniu Narodowemu w trybie art. 88-4 Konstytucji).

Rezolucje Zgromadzenia Narodowego w sprawie projektów lub propozycji aktów wspólnotowych i europejskich

W odróżnieniu od konkluzji, które odzwierciedlają jedynie stanowisko Delegacji ds. Unii Europejskiej, rezolucje wyrażają stanowisko całego Zgromadzenia Narodowego. Delegacja może zatem tylko przyjąć projekty rezolucji, które zostają następnie

przekazane do rozpatrzenia jednej z sześciu komisji stałych, która podejmuje decyzję w terminie jednego miesiąca od ich przekazania.

Następnie komisja stała powołuje własnego sprawozdawcę i zajmuje stanowisko odnośnie do złożonego przez delegację projektu rezolucji, w którym może przyjąć ją bez zmian, może ją zmienić lub odrzucić. W ciągu ośmiu dni od doręczenia sprawozdania komisji, projekt rezolucji może zostać włączony do porządku dziennego obrad Zgromadzenia Narodowego na wniosek przewodniczącego grupy, przewodniczącego komisji, przewodniczącego delegacji lub na wniosek rządu. Jeżeli wniosek o włączenie do porządku dziennego nie został złożony, wówczas tekst przyjęty przez właściwą komisję uznaje się za ostateczny i przekazuje rządowi. Rezolucje mają znaczenie polityczne; nie są prawnie wiążące dla rządu, ale musi on brać je pod uwagę podczas negocjacji wspólnotowych.

W każdym przypadku, rezolucje przyjęte przez Zgromadzenie są publikowane w dzienniku urzędowym – *Journal officiel* (Ustawy i dekrety).

Delegacja nie ma jednak wyłącznego prawa inicjatywy w zakresie zgłaszania projektów rezolucji, gdyż przysługuje ono również indywidualnie każdemu deputowanemu. Na wniosek rządu lub przewodniczącego grupy, właściwa komisja stała musi w ciągu jednego miesiąca rozpatrzyć propozycję w sprawie rezolucji.

Liczba złożonych projektów rezolucji i liczba przyjętych rezolucji

	XI kadencja						Sesja 2002/2003 (2)	Razem
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)		
Liczba projektów rezolucji złożonych przez Delegację ds. Unii Europejskiej	8	15	14	11	7	0	12	67
Ogólna liczba projektów rezolucji (w tym złożonych indywidualnie przez deputowanych)	10	18	14	11	7	0	15	75
Liczba rezolucji przyjętych przez Zgromadzenie Narodowe, w tym:								
– w komisji	8	12	12	11	6	0	8	57
– na posiedzeniu jawnym	8	10	7	11	5	0	7	48
	0	2	5	0	1	0	1	9

(1) od 01/01/2002 do 18/06/2002, (2) od 25/06/2002 do 30/06/2003

Regularne monitorowanie transpozycji dyrektyw

W ramach pełnionej funkcji monitorowania spraw europejskich, a także z uwagi na słabe wyniki Francji w zakresie transpozycji dyrektyw, Delegacja ds. Unii Europejskiej podjęła inicjatywę publikowania corocznie sprawozdania informacyjnego przedstawiającego stan skutecznej transpozycji dyrektyw do krajowego systemu prawnego. W sprawozdaniu wykazuje się dyrektywy, których termin transpozycji upłynął i analizuje przyczyny takich opóźnień. W ten sposób parlament pragnie, stosownie do wymogów wspólnotowych, wspomóc rządowy plan działania na rzecz wyraźnego zmniejszenia zaległości w transpozycji dyrektyw.

1.7.2. Senat

W odpowiedzi na Państwa pismo z 24 marca dotyczące dwuletniego raportu COSAC, chciałbym wyjaśnić co następuje:

- nie mamy uwag dotyczących planu sprawozdania;
- od października 2000 r. nie było zmian w odniesieniu do roli Senatu w sprawowaniu kontroli nad rządem w zakresie prawodawstwa europejskiego;
- wnioski Rady Europejskiej z Sewilli w sprawie struktury i funkcjonowania Rady nie były przedmiotem debaty;
- w kwestii stosowania protokołu z Amsterdamu, wyrażamy ubolewanie, że prace Rady stawiają niekiedy zgromadzenia przed faktem dokonanym. Faktycznie, nawet, jeżeli nie ma formalnej zgody w terminie sześciu tygodni, istnieje często zgoda częściowa, która w praktyce jest nieodwracalna. Niestety, nie wydaje się, by nowy protokół w projekcie Konstytucji zwiększał gwarancje przyznane parlamentom narodowym.

W oczekiwaniu na spotkanie w Dublinie, przesyłam wyrazy szacunku.

1.8. GRECJA

Zważywszy, że znaczna liczba europejskich aktów prawnych transponowana jest do greckiego systemu prawnego przede wszystkim w drodze dekretów prezydenckich, które należą do wyłącznych kompetencji władzy wykonawczej, istnieje zdecydowana potrzeba kontroli. Parlament grecki, próbując dostosować się do tej konieczności, w kwietniu 2001 r. zatwierdził odpowiednie procedury wynikające z ostatniej zmiany naszej Konstytucji.

Zgodnie z art. 70 ust. 8 greckiej Konstytucji:

„Regulamin Izby określa sposób, w jaki rząd informuje Izbę na temat zagadnień będących przedmiotem aktów prawnych Unii Europejskiej, oraz prowadzi nad nimi dyskusję.”

Głównym postanowieniem regulaminu parlamentu Grecji, które wynika z wyżej wymienionego postanowienia Konstytucji i dotyczy kontroli prawodawstwa europejskiego, jest art. 41b.

Artykuł ten stanowi, że:

- Rząd przesyła przewodniczącemu Izby Deputowanych każdy projekt prawodawstwa europejskiego, gdy tylko zostanie on przekazany Radzie Ministrów. To samo dzieje się z dokumentami o charakterze nieobowiązującym, wydanymi przez Komisję Europejską.
- Przewodniczący przekazuje te dokumenty właściwej komisji stałej oraz/lub Komisji Spraw Europejskich.
- Jeżeli sprawa leży w kompetencjach więcej niż jednej komisji stałej lub komisji stałej i Komisji Spraw Europejskich, przewodniczący może zwołać wspólne posiedzenie zainteresowanych komisji.

- Przewodniczący Izby Deputowanych lub przewodniczący komisji, lub sama komisja decyzją 1/3 swych członków może zaprosić właściwego ministra, aby udzielił komisji informacji.

Art. 41b ust. 3 odnosi się do sporządzania projektów opinii komisji, które adresowane są do posiedzenia plenarnego i do rządu. Opinie te nie mają charakteru wiążącego. Jednakże w przypadku, gdy opinie dotyczą prawodawstwa, rząd musi poinformować parlament, w jaki sposób jego opinie zostały uwzględnione.

Zgodnie z powszechnie stosowaną praktyką, wynikającą z artykułów regulujących ogólne funkcjonowanie komisji parlamentarnych, łącznie z art. 32a, który odnosi się w szczególności do Komisji Spraw Europejskich, zagadnienia Unii Europejskiej są omawiane przez odpowiednie komisje, zwykle w obecności właściwego ministra. Zagadnienia te zwykle dotyczą spraw instytucjonalnych lub szerszych kwestii polityki europejskiej.

Poniżej podajemy przykładowo niektóre z pozycji umieszczonych w programie posiedzeń w roku ubiegłym:

- Najnowsze kierunki w polityce gospodarczej i pieniężnej UE – informacja udzielona przez ministra gospodarki i finansów, biorąc pod uwagę Radę ECOFIN,
- Korekta informacji w sprawie WPR, dokonana przez ministra rolnictwa po posiedzeniu Rady,
- Ocena projektu Traktatu Konstytucyjnego – wymiana poglądów [pomiędzy] przedstawicielami parlamentu i rządu w Konwencie.

W niektórych przypadkach, zamiast ministra rządu na przesłuchania Komisji Spraw Europejskich zaprasza się inne osoby, na przykład członków Parlamentu Europejskiego (niezależnie od zapraszania greckich członków PE, którzy i tak mogą uczestniczyć w debatach bez prawa udziału w głosowaniach), członków Komisji Europejskiej, członków parlamentów innych państw członkowskich, ekspertów itp.

1.9. NIEMCY

1.9.1. Bundesrat

Procedury kontroli Bundesratu nad prawodawstwem UE w dalszym ciągu są takie same jak przedstawione na XXIII posiedzeniu COSAC w październiku 2000 roku.

Nie wprowadzono poprawek ani do „artykułu europejskiego” Ustawy Zasadniczej ani do Ustawy o współpracy pomiędzy Federacją i Stanami Federalnymi w sprawach Unii Europejskiej.

Protokół amsterdamski w sprawie parlamentów narodowych nie spowodował zmian w procedurach kontroli Bundesratu nad prawodawstwem UE. W momencie wejścia protokołu w życie, Bundesrat miał już pełną informację Rządu Federalnego na temat szerokiego zakresu spraw.

Jak dotąd, Bundesrat nie wyraził swojej opinii o sewilskich konkluzjach w sprawie środków dotyczących struktury i funkcjonowania Rady Ministrów. W opinii Sekre-

tariatu Komisji, wcześniejsze procedury sprawdziły się w praktyce, chociaż aktualnie dyskutuje się nad nimi w ramach Komisji ds. Modernizacji Systemu Federalnego. Dlatego też zmiany procedur kontroli są w niedalekiej przyszłości bardzo prawdopodobne.

1.10. WĘGRY

Ostatnia³ poprawka do węgierskiej Konstytucji wzbogaciła jej tekst o artykuł⁴ dotyczący współpracy pomiędzy parlamentem i rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Ustawa o współpracy pomiędzy parlamentem i rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej reguluje rzecz szczegółowo. W obecnym węgierskim programie ustawodawczym ta sprawa ma absolutne pierwszeństwo. Rząd przedstawił parlamentowi projekt tej ustawy w dn. 26 marca 2004 roku. Ogólna debata nad projektem odbyła się na sesji plenarnej w dniu wczorajszym i jest nadzieja, że projekt zostanie przyjęty w pierwszej połowie maja tego roku. Pragnę podkreślić, że konieczne są również modyfikacje regulaminu [parlamentu], ale ta sprawa jest jeszcze w toku.

Przyjęcie zmian, zarówno projektu ustawy jak i regulaminu, wymaga większości dwóch trzecich głosów.

Projekt ustawy zawiera przepisy dotyczące następujących spraw:

- kontroli prowadzonej przez parlament,
- przekazywania przez rząd informacji parlamentowi.

Kontrolę w imieniu parlamentu przeprowadzać będzie przede wszystkim Komisja ds. Integracji Europejskiej. Komisja będzie mieć kompetencje rozstrzygające w kwestii kontroli, co stanowi wyjątek w normalnej praktyce parlamentarnej. W sprawach UE Komisja będzie współpracować z innymi komisjami stałymi.

Rząd ma obowiązek przekazywać parlamentowi wszystkie projekty Rady, COREPER i grup roboczych. Parlament będzie mieć prawo domagać się, by rząd przekazywał mu również i inne dokumenty.

Parlament będzie mieć prawo domagania się od rządu informacji na temat jego stanowiska negocjacyjnego w sprawach każdego projektu UE, o jakim mowa wyżej. Rząd będzie musiał przedstawić swe stanowisko parlamentowi w czasie pozwalającym na rzeczowe konsultacje w związku z programem podejmowania decyzji przez UE. Parlament ma prawo wystąpienia o takie konsultacje.

Parlament może wydać opinię na temat stanowiska negocjacyjnego rządu. W swojej opinii parlament wskazuje na podstawowe cele, jakie według niego należy osiągnąć w konkretnym przypadku podejmowania decyzji przez UE. Opinia parlamentu będzie dla rządu politycznie wiążąca. Jeżeli projekt prawodawstwa Unii dotyczy sprawy wymagającej kwalifikowanej większości głosów w parlamencie, rząd może nie zastosować się do opinii parlamentu jedynie w uzasadnionym przypadku.

Rząd musi poinformować parlament na piśmie o każdej decyzji podjętej przez Radę, o której parlament wyraził opinię lub którą wskazał. Ponadto, rząd musi w for-

³ Ustawa 42/2002, przyjęta w grudniu 2002 r.

⁴ Art. 35/A.

mie ustnej poinformować parlament o każdej decyzji podjętej przez instytucję UE przy udziale rządu w przypadku, gdy stanowisko rządu uchybiło opinii parlamentu. Rząd musi też raz do roku informować parlament na temat realiów dotyczących członkostwa Węgier i integracji europejskiej.

Prace ustawodawcze obejmują również modyfikację regulaminu węgierskiego Zgromadzenia Narodowego. Zostanie dodany cały nowy rozdział regulujący aspekty procedury parlamentarnej związanej z UE. Toczą się debaty nad tekstem, którego wersja robocza została przygotowana przez grupę ekspertów.

Kluczowe zagadnienia, które mają zostać uregulowane w regulaminie, są następujące:

- rejestracja i dostęp do dokumentów, bazy danych UE,
- wewnętrzna procedura parlamentarna w kwestii kontroli.

Według wersji roboczej, rząd musi niezwłocznie przedstawić Komisji ds. Integracji Europejskiej w formie elektronicznej wszystkie dokumenty wskazane przez Ustawę o współpracy pomiędzy parlamentem i rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. W Komisji ds. Integracji Europejskiej będzie istnieć baza danych, zawierająca wszystkie dokumenty, o których wyżej mowa. Dokumenty będą dostępne dla wszystkich członków parlamentu, frakcji parlamentarnych i personelu Kancelarii Parlamentu.

Stanowisko rządu, o czym jest mowa w ustawie, będzie przekazywane przewodniczącemu parlamentu oraz Komisji ds. Integracji Europejskiej. W trakcie procedury opisanej szczegółowo w rozdziale dokumenty te zostaną zakwalifikowane jako niepubliczne.

Nad propozycjami prawodawczymi UE będą debatować komisje stałe. Opinie parlamentu w sprawie stanowiska rządu będą formułowane wyłącznie przez Komisję ds. Integracji Europejskiej, na spotkaniach odbywających się przy drzwiach zamkniętych. Przewodniczący komisji będzie mieć prawo wskazywania tych propozycji prawodawczych UE, które podlegają konsultacji. Dwie piąte członków komisji ma również prawo zainicjować rozpatrywanie propozycji prawodawczych UE.

1.11. IRLANDIA

Decyzja o większym zaangażowaniu Oireachtas w kontrolowanie spraw UE została podjęta 1 lipca 2002 roku. W momencie wejścia w życie Ustawy o Unii Europejskiej (Kontrola) z roku 2002, 23 października 2002 r., decyzja ta otrzymała rangę ustawową. Chociaż w prace związane z kontrolą zaangażowany jest Oireachtas jako całość, Podkomisja ds. Nadzoru Europejskiego Komisji Wspólnej do Spraw Europejskich koordynuje i nadzoruje te prace.

Istnieją dwa szerokie wątki kontroli:

- Po pierwsze, rząd przekazuje podkomisji wszystkie propozycje ustawodawcze, wraz z notkami informacyjnymi, przedstawiającymi w skrócie cel, znaczenie i konsekwencje prezentowanych tekstów.

Zgodnie z warunkami nowej ustawy, następujące środki stanowią przedmiot nadzoru Oireachtas:

- rozporządzenia lub dyrektywy przyjęte na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

- wspólne działania przyjęte na mocy art. 14 Traktatu o Unii Europejskiej;
- wspólne stanowiska przyjęte na mocy art. 15 Traktatu o Unii Europejskiej;
- środki wymagające wcześniejszej aprobaty obu izb Oireachtas, zgodnie z art. 29.4.6° Konstytucji, które nie zostały wymienione w tej definicji.

Dodatkowe przygotowania zostały poczynione w odniesieniu do kontroli decyzji i środków WPZB.

Podkomisja Komisji Spraw Europejskich (na której czele również stoi pan Gay Mitchell T.D.) bada te propozycje i określa, która z przedstawionych propozycji wymaga dalszej analizy. Te propozycje, które zostały zakwalifikowane jako wymagające dalszej analizy, często są przekazywane odpowiednim komisjom wyspecjalizowanym do bardziej szczegółowego rozważenia.

Poprzez dokonywanie analizy prawodawstwa, Oireachtas odgrywa większą rolę w procesie UE. W trakcie szczegółowej kontroli aktów komisje Oireachtas mogą zapraszać świadków z zewnątrz, aby wypowiedzieli się na temat rozpatrywanych aktów, albo też grupy albo osoby mogą zwrócić się do Oireachtas, aby wyrazić swoje obawy w odniesieniu do konkretnych propozycji. Dla informacji publicznej baza internetowa Oireachtas zawiera szczegóły rozważanych propozycji, ułatwiając w ten sposób udział społeczeństwa.

Drugi wątek kontroli dotyczy przygotowań do posiedzeń Rady Ministrów i Rady Europejskiej. Przed każdym posiedzeniem Rady Ministrów uczestniczący w nim minister stanie przed odpowiednią komisją, na jej życzenie, aby przedstawić i omówić pozycje porządku dziennego i, w razie potrzeby, stanowisko rządu wobec tych pozycji.

1.12. WŁOCHY

1.12.1. Izba Deputowanych

1) Po zmianach wprowadzonych do Regulaminu Izby w sierpniu 1996 r. i w lipcu 1999 r., Komisja ds. Polityk Europejskich stała się komisją stałą. Oznacza to, że jej członkowie nie mogą należeć do innych komisji stałych, i że Komisja ma pełnię władzy ustawodawczej.

Co więcej, zgodnie z pismem okólnym przewodniczącego Izby ze stycznia 1997 r., opinie wymienionej komisji na temat projektów ustaw przekazanych przez inne komisje są wiążące.

Począwszy od roku 2000, Izba Deputowanych, zgodnie z procedurą ustanowioną przez Komisję Regulaminową, rozpatruje prace i program prawodawczy Komisji Europejskiej, jak również roczne i wieloletnie programy Rady. Procedura ta przewiduje, co następuje: wszystkie komisje stałe będą rozpatrywać wymienione programy z punktu widzenia zagadnień pozostających w sferze ich odpowiedzialności, oraz będą wyznaczać sprawozdawcę, który następnie przedłoży raport Komisji ds. Polityk Europejskich; Komisja ds. Polityk Europejskich dokona ogólnej analizy – również dzięki przesłuchaniu włoskich członków Parlamentu Europejskiego – a następnie przedłoży raport posiedzeniu plenarnemu; na koniec odbędzie się debata w Izbie, mogąca doprowadzić do przyjęcia wniosków lub uchwał adresowanych do rządu.

2) Dzięki Protokołowi w sprawie roli parlamentów narodowych, wprowadzono we Włoszech nowe ustawodawstwo, zobowiązujące rząd do przekazywania parlamentowi nie tylko projektów aktów ustawodawczych i ustanawiających kierunek polityki aktualnie rozpatrywanych przez odpowiednie organy UE, wraz ze wszystkimi modyfikacjami, lecz również akty wcześniejsze w stosunku do nich. Obejmuje to ustalanie faktów, czynności konsultacyjne i ustanawiające kierunek polityki, które są często wykorzystywane przez instytucje UE (m. in. łączność, plany działania i tzw. białe i zielone księgi). Akty te rząd musi przekazać natychmiast po ich otrzymaniu, ze wskazaniem możliwej daty dyskusji nad nimi lub ich przyjęcia przez organy UE. Przed tą datą komisje parlamentarne mają możliwość sformułowania uwag lub przyjęcia wniosków lub uchwał adresowanych do rządu.

Często się jednak zdarza, że propozycje przekazywane parlamentowi są już dość zaawansowane, tak że interwencja parlamentu staje się zbędna.

Senat dyskutuje obecnie nad projektem ustawy, już uchwalonej przez Izbę, mającej na celu taką zmianę obowiązującego ustawodawstwa, aby uczynić włoski udział w stadiach przygotowawczych wspólnotowego procesu prawodawczego bardziej efektywnym i aby przyspieszyć wprowadzanie przepisów wspólnotowych do narodowego systemu prawnego. Rozważane propozycje dotyczą w szczególności trzech głównych aspektów:

- zwiększenia udziału parlamentu oraz innych uczestników „fazy wzrostu” projektowania prawa wspólnotowego poprzez wprowadzenie przepisu o obowiązkowym rozpatrywaniu [propozycji] przez parlament;
- nowych metod transponowania prawa Wspólnoty do ustawodawstwa narodowego;
- ponownego zdefiniowania roli regionów i prowincji autonomicznych w fazie „wzrostu” i „spadku” procesu tworzenia prawa wspólnotowego, w zgodzie z art. 117 ust. 5 Konstytucji (po zmianach wprowadzonych przez ustawę konstytucyjną nr 3 z roku 2001), stanowiącym, że regiony i prowincje autonomiczne uczestniczą w procesie przygotowywania aktów prawodawczych UE i w ich wdrażaniu w dziedzinach, które leżą w sferze ich odpowiedzialności.

Gdyby przestrzegać terminów ustanowionych w protokole, należyte rozważenie projektów przez komisje parlamentarne byłoby całkiem możliwe. Problemem jest zapewnienie, że propozycje prawodawcze UE zostaną przedstawione parlamentowi w czasie, kiedy są wysyłane przez Komisję Europejską, po to, aby nie skracać sześciotygodniowego terminu przewidzianego protokołem.

W związku z tym należy podkreślić, że *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, załączony do projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, stanowi, że Komisja Europejska przekazuje projekty bezpośrednio parlamentom narodowym, w tym samym czasie, kiedy są one przekazywane Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie.

Pojęcie propozycji prawodawczej powinno zostać rozszerzone, tak aby objąć wszystkie propozycje dotyczące środków wymienionych w tytułach V i VI Traktatu o Unii Europejskiej.

Pożądanym byłoby stworzenie trwałego systemu wymiany informacji pomiędzy parlamentami Unii Europejskiej na temat działalności Komisji do Spraw Unii Europejskiej i, bardziej ogólnie, na temat działalności związanej z UE.

W związku z tym, Izba jest zainteresowana usprawnieniem działalności IPEX [Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w sprawach UE], w którego grupie sterującej są również przedstawiciele włoskiego parlamentu.

Członkowie Komisji ds. Polityk UE często biorą udział w dyskusjach okrągłego stołu i seminariach organizowanych przez Parlament Europejski; w spotkaniach tych regularnie uczestniczą członkowie komisji właściwych ze względu na [omawianą] tematykę.

Ponadto, członkowie Komisji ds. Polityk UE regularnie uczestniczą w posiedzeniach Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, gdy w programie Komisji jest Konferencja Międzyrządowa.

Byłoby pożądanym, aby takie spotkania i dyskusje okrągłego stołu były organizowane w sposób systematyczny, aby zająć się ważnymi propozycjami prawodawczymi, przyjętymi na szczeblu europejskim.

1.12.2. Senat

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi do Regulaminu Senatu w dn. 6 lutego 2003 r., które weszły w życie w październiku ub.r., dawna Komisja Spraw Europejskich stała się komisją stałą (14. Komisja). Przede wszystkim, nowy Regulamin Senatu przewiduje podwójne członkostwo dla nowo utworzonej Komisji ds. Polityk UE, której członkowie – inaczej niż członkowie 13 innych komisji – muszą być jednocześnie członkami innej komisji stałej. Wszystko po to, by zapewnić, że łączą oni dogłębną wiedzę Komisji ds. Polityk UE ze znajomością konkretnych spraw, w ten sposób podwyższając rangę debat i decyzji.

Zgodnie z nowym regulaminem, funkcje Komisji ds. Polityk UE obejmują ogólną jurysdykcję nad konstytucyjnymi aspektami działalności UE i jej organów jak również odpowiedzialność za stosunki z Parlamentem Europejskim i z Konferencją Komisji ds. Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i PE (COSAC). Pomijając te ogólne zadania, 14. Komisja koncentruje się głównie na rozważaniu środków (regulacyjnych i innych) UE i nad proponowanym ustawodawstwem narodowym związanym z prawem Wspólnot.

Wykonując te zadania, Komisja ds. Polityk UE przekazuje swe opinie innym komisjom badającym – każda w zakresie własnej kompetencji – projektowane środki wspólnotowe przekazane przez rząd, lub które zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Cały ten proces ma na celu udzielenie rządowi wytycznych, jak prowadzić negocjacje prowadzące do przyjęcia środków wspólnotowych. W tym celu nowy Regulamin Senatu stanowi, że przy ustalaniu programu każda komisja musi zapewnić na czas analizę projektowanych środków wspólnotowych. Ponadto, zgodnie z nowym regulaminem, 14. Komisja może, w obecności ministrów rządu, prowadzić debaty nad projektowanymi środkami Komisji Europejskiej, zanim jeszcze zostaną one wprowadzone do programu Rady.

14. Komisja poddaje kontroli również uchwały podjęte przez Parlament Europejski oraz może debatować nad konkretnymi sprawami, którymi zajął się PE.

Jeżeli chodzi o transpozycję prawa wspólnotowego, nowy regulamin uprawnia 14. Komisję do szczegółowego zbadania i przedstawienia Senatowi sprawozdania na temat projektu prawa wspólnotowego – co zapewnia wdrożenie prawa wspólnotowego w kraju – oraz sprawozdania rocznego na temat członkostwa Włoch w Unii Europejskiej. Projekt prawa wspólnotowego rozpatruje się inaczej aniżeli inne projekty prawa rozważane przez komisje: czas na dokonanie analizy jest krótszy, a procedura przypomina procedurę budżetową. Po zaaprobowaniu projektu 14. Komisja przedstawia Izbie ogólne sprawozdanie, włącznie ze sprawozdaniami przygotowanymi przez inne komisje na temat tych części projektu prawa, które leżą w sferze ich kompetencji.

Oprócz tych funkcji, 14. Komisja wydaje opinię o każdym projekcie ustawy, której zgodność z prawodawstwem Wspólnoty budzi zastrzeżenia, oraz o projektach implementujących traktaty i środki wspólnotowe. Opinie przesyła się do komisji stałej właściwej dla danej sprawy. 14. Komisja doradza również rządowi w sprawach projektów związanego z tym ustawodawstwem. Nowy regulamin stwierdza też, że przy rozważaniu rządowych projektów ustaw, 14. Komisja musi wziąć pod uwagę zgodność ustawodawstwa narodowego z prawem UE oraz relacje pomiędzy regionami a UE.

Oprócz tego, zgodnie z nowym regulaminem, umacnia się funkcja doradcza 14. Komisji, jeżeli chodzi o projekty ustaw rozpatrywane i przyjmowane przez komisję stałą, mającą kompetencje ustawodawcze. Jeżeli komisja stała nie dostosuje się do opinii wydanej przez 14. Komisję, kompetencje ustawodawcze mogą zostać cofnięte, a zamiast tego – wdrożona normalna procedura, wymagająca poddania projektu pod głosowanie Senatu. To uprawnienie jest podobne do uprawnienia 1. Komisji Stałej (Komisji Spraw Konstytucyjnych), która kontroluje zgodność nowych projektów ustaw z Konstytucją, i 5. Komisji Stałej (Komisji Budżetowej), która analizuje wszystkie projekty ustaw dotyczących wydatków.

2. Wraz z ratyfikowaniem Traktatu z Amsterdamu oraz dołączonego doń Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych, uchwalono prawo, które nakazuje rządowi przekazanie parlamentowi, jak również przewodniczącym regionów, wszystkich rozporządzeń, wytycznych, dokumentów przygotowawczych (z białymi i zielonymi księgami włącznie) i propozycji, tak aby zostały one przeanalizowane przez właściwe komisje. W tym celu rozpatruje się również opinię Komisji ds. Polityk UE. Często jednak komisje nie otrzymują takich propozycji dostatecznie wcześnie, by móc je przeanalizować, i [w ten sposób] rozważania i opinia parlamentu stają się bezużyteczne. Aby rozwiązać ten problem, parlament włoski rozważa aktualnie projekt ustawy, która wprowadza zmiany w istniejącym ustawodawstwie (tzw. ustawie La Pergoli) i ma na celu zwiększenie zaangażowania parlamentu w tworzenie prawa wspólnotowego. W tym też celu projekt ustawy wprowadza przepis, zgodnie z którym, przed uchwaleniem propozycji UE analiza projektu w parlamencie jest obowiązkowa.

3. Protokół z całą pewnością zwiększył rolę Komisji ds. Polityk UE (oraz jej poprzedniczki). Są jednak problemy z wprowadzeniem go w życie. Z jednej strony, nie podano jasnej definicji rodzaju dokumentów, jakie mają być przekazywane parlamentowi, a z drugiej strony, nie istnieją mechanizmy zapobiegające zalaniu parlamentu

przez nadmierną liczbę propozycji, często przedstawiających jedną i tę samą propozycję w różnych stadiach. Po to, ażeby parlament był w stanie przestrzegać sześciotygodniowego terminu ustalonego w protokole, ważne jest, aby propozycje te były przekazywane parlamentowi, gdy tylko staną się one dostępne. W związku z tym należy podkreślić, że Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych przewiduje bezpośrednie przekazywanie przez Komisję propozycji UE i dokumentów przygotowawczych do parlamentów narodowych.

Pojęcie propozycji prawodawczych jest zbyt wąskie i powinno również zostać rozciągnięte na główne dokumenty budżetowe (które przyjmowane są we Włoszech w drodze ustawy) oraz na porozumienia międzynarodowe i międzyinstytucjonalne.

Prace nad sprawami europejskimi są niezadowolające. Dlatego ważne jest, aby zachęcić do stosowania systemów [...]*

Wzajemna wymiana informacji pomiędzy parlamentami narodowymi na temat działalności komisji może zapewnić szeroką wymianę informacji pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi. Jednym ze sposobów może być baza IPEX, która, jeśli zostanie prawidłowo wdrożona, może dostarczyć pożytecznych informacji na temat działalności parlamentarnej danego państwa związanej ze sprawami UE.

Członkowie Komisji ds. Polityk UE regularnie biorą udział w posiedzeniach Komisji do Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, włącznie z posiedzeniami poświęconymi Konferencji Międzyrządowej. Inni członkowie uczestniczą, mniej więcej regularnie, w konferencjach, seminariach i posiedzeniach okrągłego stołu organizowanych przez inne komisje PE, na które przedstawiciele parlamentów narodowych są wyraźnie zapraszani.

1.13. ŁOTWA

Parlament Łotwy (Saeima) angażuje się w sprawy UE poprzez swą Komisję Spraw Europejskich. Komisja Spraw Europejskich (KSE) została powołana w roku 1995, wkrótce po podpisaniu Układu Europejskiego o stowarzyszeniu pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i jej państwami członkowskimi a Republiką Łotewską. Saeima był jednym z pierwszych parlamentów w państwach przystępujących do UE, który powołał specjalne komisje stałe zajmujące się sprawami UE.

1.13.1. Podstawy prawne

1) Regulamin łotewskiego parlamentu

Już w lutym 2001 r. rola Saeima, a w szczególności rola jego Komisji Spraw Europejskich w kwestiach europejskich, została sformułowana w regulaminie. Każde stanowisko rządu wymaga aprobaty KSE, zanim zostanie przekazane instytucjom UE. Proces kontroli został wykorzystany po raz pierwszy podczas analizy stanowiska rządu w negocjacjach akcesyjnych i trwa do dziś we wszystkich istotnych kwestiach. Ostatnio ten proces zakończył się udzieleniem rządowi mandatu przed spotkaniem Rady

* Tak w oryginale (przyj. red.)

Ministrów. W praktyce oznacza to, że każde stanowisko rządu jest najpierw rozpatrywane przez KSE, która następnie udziela upoważnienia.

Zgodnie z Regulaminem Saeima (po poprawkach z 16 lutego 2001 r.):

- „Saeima angażuje się w sprawy UE poprzez swą Komisję Spraw Europejskich (KSE).
- W KSE powinny być reprezentowane wszystkie kluby Saeima. Skład KSE odzwierciedla reprezentację partii politycznych w samym Saeima.
- KSE analizuje i aprobuje oficjalne stanowiska Republiki Łotewskiej, zanim zostaną one przedstawione instytucjom Unii Europejskiej.
- Przynajmniej dwa razy do roku premier Republiki Łotewskiej lub członek gabinetu (upoważniony przez premiera) składa Saeima sprawozdanie na temat osiągnięć rządu i planowanych działań w kwestiach dotyczących UE. Parlament może debatować nad tym sprawozdaniem.”

2) Zastosowanie ogólnych postanowień Konstytucji (*Satversme*) oraz Regulaminu Saeima

W trakcie sprawowania kontroli nad rządem, Saeima może zrobić użytek ze swych praw, nadanych mu przez Konstytucję (*Satversme*) Republiki Łotewskiej oraz Regulamin Saeima. Oznacza to, że zwykle, nie dotyczące UE procedury mogą być również zastosowane w odniesieniu do spraw UE, z żądaniem informacji i obecnością ministrów włącznie.

Art. 25 Konstytucji

„Saeima wybiera komisje, określając liczbę ich członków i zadania. Komisje mają prawo żądać niezbędnych do ich pracy danych i wyjaśnień od poszczególnych ministrów i władz samorządowych oraz wzywać na swoje posiedzenia w celu złożenia wyjaśnień, właściwych przedstawicieli odpowiednich ministerstw i władz samorządowych...”

Art. 172 Regulaminu Saeima

„Komisja ma prawo, bez pośrednictwa Prezydium, żądać niezbędnych do jej pracy informacji i wyjaśnień bezpośrednio od ministra i instytucji podległych mu lub przez niego nadzorowanych, jak również od władz samorządowych. Komisja może sama wezwać poszczególnych urzędników, aby przedstawili wszelkie wymagane uwagi.”

3) Dodatkowa podstawa prawna zaangażowania się Saeima w proces decyzyjny UE

Rola Saeima i jego Komisji Spraw Europejskich została określona również i w dokumentach rządowych. W trakcie negocjacji akcesyjnych była ona przedmiotem *Rozporządzenia Gabinetu Ministrów w sprawie koordynacji łotewskich stanowisk negocjacyjnych*. Zostało przewidziane, że rząd przedstawia wszystkie projekty stanowisk negocjacyjnych KSE, a KSE aprobuje stanowisko narodowe zanim zostanie ono przedłożone instytucjom UE.

Podstawa prawna oraz mechanizm procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do spraw UE w samej Łotwie zostały zmienione po uzyskaniu statusu obserwatora w UE.

Rozporządzenie Gabinetu Ministrów nr 286, [z] dn. 3 czerwca 2003 r., *Tymczasowe procedury koordynacji łotewskich stanowisk negocjacyjnych*, stwierdza, co następuje:

1.13.2. Zaangażowanie Saeima

„Właściwe ministerstwo informuje Saeima o wszystkich ważnych zagadnieniach dotyczących pracy Rady Ministrów UE.

W ramach procedury ustalonej przez Regulamin Saeima, właściwe ministerstwo musi uzgodnić stanowisko kraju z sejmową Komisją Spraw Europejskich.”

1.13.3. Status Saeima jako obserwatora w instytucjach rządowych

W praktyce, kontrola nad rządową polityką integracji z UE sprawowana jest poprzez uczestnictwo w różnych organizacjach odpowiedzialnych za koordynację i podejmowanie decyzji w najważniejszych dziedzinach związanych z UE. Na przykład, przedstawiciele Komisji Spraw Europejskich mają status obserwatorów w Radzie Integracji Europejskiej i Radzie Wyższych Urzędników. Organy te odpowiadają za koordynację problemów horyzontalnych w procesie decyzyjnym UE. O prawie KSE uczestniczenia w posiedzeniach i otrzymywania informacji stanowią odpowiednie rozporządzenia Gabinetu Ministrów.

KSE zawsze wykazywała aktywność w kontrolowaniu funduszy unijnych otrzymywanych przez Łotwę. Oczekuje się, że wraz z uzyskaniem członkostwa w UE środki finansowe otrzymywane z UE znacznie wzrosną. KSE rozpoczęła regularne monitorowanie zagadnień związanych z wykorzystaniem na Łotwie funduszy strukturalnych oraz spójności. Wszystkie ministerstwa i organizacje odpowiedzialne za zarządzanie funduszami UE są proszone o regularne przedkładanie sprawozdań w tej kwestii. Zgodnie z Rozporządzeniem Gabinetu Ministrów w sprawie zarządzania funduszami strukturalnymi, KSE ma status doradczy w łotewskiej Komisji Zarządzania Funduszami Strukturalnymi.

1.13.4. Dostęp do udzielanych na czas informacji na temat propozycji prawodawczych i innych dokumentów UE

1) Na Łotwie ustanowiono jedną centralną bazę dokumentów UE. Parlament wraz z innymi instytucjami państwowymi ma dostęp do tej bazy. Dostęp do bazy danych otrzymali wszyscy urzędnicy KSE i po jednym z każdej komisji stałej parlamentu. Wspólna baza danych zawiera dokumenty dotyczące projektów prawodawczych, programy, sprawozdania ministrów branżowych napisane po różnych spotkaniach oraz inne dokumenty związane z UE. KSE otrzymuje wszystkie rządowe projekty stanowisk narodowych natychmiast po ich napisaniu.

2) Kolejne bezpośrednie łącze informacyjne z instytucjami UE to stali przedstawiciele Saeima w UE. Już w roku 2001 otwarto biuro Saeima w Parlamencie Europejskim. W roku 2003 podjęto decyzję o utworzeniu drugiej placówki w Brukseli, wskutek tego Saeima ma obecnie dwóch stałych przedstawicieli w PE. KSE jest zdania, że po roz-

szerzeniu zwiększy się zarówno potrzeba ściślejszej współpracy z PE, jak i sieć przedstawicieli parlamentu narodowego w Brukseli.

Saeima zaczął rozwijać mechanizmy współpracy z przyszłymi łotewskimi członkami PE. Traktujemy ich jako dodatkowe źródło potencjalnej informacji dla Saeima, a także jako instrument obrony niektórych interesów narodowych na szczeblu PE.

3) Ośrodek Informacji o UE, otwarty w roku 1997 pod auspicjami KSE, stanowi jeszcze jedno źródło informacji. Stanowi on jedno z głównych źródeł bezstronnej i neutralnej informacji na temat spraw UE w kraju.

1.13.5. Aktualna sytuacja i rozwój wydarzeń

Przed akcesją Saeima musi jeszcze przyjąć szereg ustaw lub poprawek do ustaw już istniejących. Komisja Europejska dokładnie śledzi ten proces. Dobra współpraca pomiędzy rządem i parlamentem, jak również należyta koordynacja programu ustawodawczego Saeima, stanowi bardzo istotny warunek tego, by napięcie i pośpiech nie zagroziły jakości ustawodawstwa.

Współpraca pomiędzy Saeima i rządem jest bardzo owocna i konstruktywna. Saeima uznał, że aktualne ramy prawne są nieomal optymalne i powinny zostać zrewidowane wówczas, gdy Łotwa nabierze dosyć doświadczenia jako państwo członkowskie UE. Uważa się, że nie ma potrzeby opracowywania bardzo szczegółowych procedur wymiany informacji ani ścisłych reguł dotyczących wewnętrznego procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do systemu kontroli.

Niemniej, najnowsza praktyka pokazuje, że pewne elementy systemu kontroli wymagają udoskonalenia. Po pierwsze, KSE nie ma dosyć czasu na wystarczające skontrolowanie przedłożonych jej dokumentów. Czasami poseł ma tylko jeden dzień na sformułowanie opinii KSE.

Po drugie, może się zdarzyć czasowy brak ekspertów i wykwalifikowanego personelu, którzy byłoby w stanie udzielić KSE fachowej rady na temat projektowanych stanowisk.

W najbliższym czasie KSE będzie mogła skoncentrować się jedynie na najważniejszych zagadnieniach, tych mianowicie, które dotyczą interesów narodowych i/lub tych, które mogłyby zakończyć się przyjęciem ustawy Saeima *po* zakończeniu procesu legislacyjnego UE.

Należy jednak zwiększyć kompetencje administracyjne zarówno ministerstw jak i parlamentu, tak aby mogły one należycie angażować się w proces decyzyjny UE od samego początku, kiedy to Komisja Europejska występuje z propozycją aktu prawnego.

KSE dostrzega wielką potrzebę zaangażowania również komisji branżowych parlamentu w debaty nad stanowiskami rządu przed posiedzeniami Rady. Jednakże obecnie jest to niemal niemożliwe, gdyż komisje branżowe są przeciążone pracą nad ustawami, które muszą być przyjęte przed 1 maja. Po przystąpieniu [do Unii], komisje branżowe będą się coraz bardziej angażować w kontrolę.

1.14. LUKSEMBURG

Jeżeli chodzi o ogólne informacje na temat pracy Komisji Spraw Europejskich, mogą państwa poinformować, że luksemburska Izba Deputowanych nie ma specjalnej komisji do spraw europejskich. Faktycznie, to Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich oraz Obrony odpowiada za te sprawy (tak samo jak komisje wyspecjalizowane). Dobrze się układa współpraca w sprawach europejskich z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (częste spotkania z panią Lydie Polfer, ministrem spraw zagranicznych, i z panem Charlesem Goerensem, ministrem ds. obrony i współpracy). Proszę zauważyć, że Komisja prawdopodobnie zmieni swój sposób pracy po wyborach parlamentarnych w czerwcu, co znaczy, że będzie możliwa bardziej szczegółowa analiza dokumentów europejskich. Będę państwa informować o naszej pracy.

1.15. POLSKA

Komisja Europejska Sejmu RP IV kadencji jest największą z komisji sejmowych. Liczy obecnie 52 członków. Pan Józef Oleksy (SLD), który był Marszałkiem Sejmu w latach 1993–1995 i premierem w latach 1995–1996, przewodniczył komisji do 21 stycznia 2004 roku. W dn. 16 lutego br., nowym przewodniczącym komisji został pan Jerzy Czepułkowski. W skład prezydium komisji wchodzi też ośmiu wiceprzewodniczących reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu do zakresu działań komisji należą sprawy dotyczące procesu integracji europejskiej oraz realizacji umów międzynarodowych w tym zakresie. Komisja Europejska przejęła kompetencje Komisji Integracji Europejskiej i Komisji Nadzwyczajnej Prawa Europejskiego poprzedniej kadencji.

W związku z tym można wyróżnić dwa pola aktywności komisji. Po pierwsze, prowadzi ona polityczny nadzór nad procesem integracji europejskiej, a po drugie, zajmuje się dostosowaniem polskiego prawa do *acquis communautaire*.

Komisja odegrała istotną rolę w monitorowaniu negocjacji akcesyjnych, kontroli realizacji Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa oraz działań informacyjnych rządu dotyczących Unii Europejskiej i warunków polskiego członkostwa. Przedmiotem zainteresowania komisji jest wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej oraz przygotowania do wykorzystania środków unijnych z funduszy strukturalnych i spójności w ramach realizacji Narodowego Planu Rozwoju. Komisja inicjuje dialog z partnerami społecznymi w sprawach integracji, współdziała z organizacjami pozarządowymi. Utrzymuje ona bezpośrednie kontakty z innymi komisjami parlamentarnymi ds. europejskich w państwach członkowskich i kandydujących (COSAC), nie ograniczając się do ram dialogu strukturalnego.

Do Komisji Europejskiej kierowane są projekty ustaw mających na celu dostosowanie polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. Zmiany wprowadzone do Regulaminu Sejmu w 2000 i 2001 roku stworzyły nową, szybszą ścieżkę legislacyjną dla ustaw dostosowawczych. Komisja Europejska może powoływać do prac nad poszczególnymi projektami podkomisje nadzwyczajne. Do lipca 2003 roku Marszałek Sejmu skierował do komisji ponad sześćdziesiąt projektów ustaw.

Komisja powołała podkomisję ds. monitorowania wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej oraz sześć tematycznych zespołów roboczych.

Komisja Europejska bierze również aktywny udział w debacie o przyszłości Unii Europejskiej. Przewodniczący komisji, poseł Józef Oleksy był przedstawicielem Sejmu w Konwencji UE, a posłanka Marta Fogler (PO), również członek komisji, jego zastępczynią. Józef Oleksy był zarazem współprzewodniczącym Parlamentarnej Komisji Wspólnej RP i UE, zaś zastępcą współprzewodniczącego – Janusz Lewandowski (PO), wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej.

Szczegółowe informacje o składzie i pracach Komisji Europejskiej znajdują się na stronie internetowej: www.sejm.gov.pl/komisje/www_eur.htm

1.16. PORTUGALIA

W parlamencie portugalskim nie ma nowych zmian w procedurach kontrolnych.

Podstawą prawną jest nadal ustawa 20/94 z 15 czerwca 1994 roku.

Jedyną zmianą jest połączenie Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Spraw Europejskich w jedną Komisję Spraw Europejskich i Polityki Zagranicznej, które nastąpiło 2 maja 2002 r., na początku nowej kadencji parlamentu.

Czynione są także starania o bardziej wnikliwe analizowanie rocznych programów działalności legislacyjnej i prac przedstawianych przez Komisję Europejską, ale prace nad właściwymi działaniami w tym zakresie dopiero trwają. Spotkania z sekretarzem stanu do spraw europejskich i Ministerstwem Spraw Zagranicznych organizowane przed i po każdym szczycie europejskim pokazały korzyści z sewilskich zapisów o otwartości.

1.17. SŁOWACJA

Komisja Integracji Europejskiej, której przewodniczącą była p. Beňová, została zlikwidowana na swym ostatnim posiedzeniu, które odbyło się 29 kwietnia 2004 roku, przez przyjęcie rezolucji nr 53. Podczas tego samego posiedzenia komisja postanowiła utworzyć nową Komisję Spraw Europejskich, co nastąpiło na mocy rezolucji nr 54. Tego samego dnia parlament na sesji plenarnej zaaprobował obie rezolucje i zakończył działanie „starej” komisji, ustanawiając jednocześnie nową Komisję Spraw Europejskich. Jednakże, ani skład członkowski tej komisji, ani też jej kompetencje, nie zostały jeszcze ujęte w prawie.

Propozycja poprawki do Konstytucji Republiki Słowackiej dotycząca nowej roli Rady Narodowej Republiki w sprawach kontroli spraw europejskich (złożona jako druk parlamentarny pod numerem 515) nie została przyjęta w marcu bieżącego roku.

Spodziewamy się, że poprawka do regulaminu dotycząca tej kwestii będzie omawiana w trzecim czytaniu w czasie majowej sesji plenarnej, razem z nowym projektem ustawy konstytucyjnej o współpracy pomiędzy Radą Narodową Republiki Słowackiej i rządem tego państwa w sprawach Unii Europejskiej (złożona jako druk parlamentarny 22 kwietnia 2004 r. pod numerem 673).

1.18. HISZPANIA

Jak wiadomo, w Hiszpanii odbyły się właśnie wybory parlamentarne i ani obie izby, ani ich komisje jeszcze się nie ukonstytuowały. To znaczy, że jako urzędnik kancelarii parlamentu, nie mogę dać dziś odpowiedzi na zadane nam pytania. Jest to szczególnie oczywiste w odniesieniu do struktury i funkcjonowania Rady Ministrów: w Hiszpanii trwa poważna debata na ten temat i prawdopodobnie nasz przyszły nowy rząd będzie miał w tej kwestii inne stanowisko niż poprzedni.

Jeśli chodzi o procedury parlamentarne dotyczące ustawodawstwa unijnego, po przeanalizowaniu debaty COSAC w Wersalu w tej kwestii (głównie exposé p. Haenela), moim zdaniem nie wprowadzono istotnych zmian do hiszpańskich procedur i praktyk parlamentarnych.

1.19. ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO

1.19.1. Izba Gmin

[Zmiany w roli komisji] Od roku 2000 nie nastąpiły żadne formalne zmiany w roli komisji. Jednakże komisja znacznie szerzej wykorzystywała swoje uprawnienia przesłuchiwania ministrów, zaczęła zbierać co roku informacje od urzędników komisji na temat rocznego planu pracy, a także opublikowała kilka sprawozdań na temat Konwentu. W roku 2002 powołano Komisję Stałą ds. Konwentu, której członkami (liczącymi się do kworum) zostali członkowie Komisji Kontroli Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych, ale na jej posiedzenia mogli uczęszczać wszyscy członkowie każdej z izb po to, by zadawać pytania przedstawicielom izb w Konwencie i rozpatrywać zagadnienia omawiane przez Konwent; podobna komisja została utworzona dla zajęcia się Konferencją Międzyrządową, w trakcie [posiedzeń] której odpytywano ministrów.

Rząd, opierając się na tych precedensach, zaproponował ostatnio utworzenie nowej komisji (raczej jako dodatek do europejskiego systemu kontroli aniżeli dla zastąpienia czegokolwiek), w pracach której mogliby uczestniczyć wszyscy członkowie każdej z izb (plus, ewentualnie, członkowie Parlamentu Europejskiego reprezentujący Zjednoczone Królestwo), która spotykałaby się przynajmniej dwa razy do roku, w celu zadania pytań o sprawy UE ministrom i, ewentualnie, komisarzom; dyskutowane są również inne zmiany w systemie kontroli.

[Czy europejskie propozycje prawodawcze otrzymywane są na czas] Bez zmian. Dokumenty drugiego filaru w dalszym ciągu stwarzają problemy.

[Wystarczający czas na rozważenie propozycji] Tak jak przedstawiła to komisja w swym sprawozdaniu z czerwca 2002 r., zatytułowanym *Democracy and Accountability in the EU and the Role of National Parliaments* [Demokracja i odpowiedzialność w UE oraz rola parlamentów narodowych], przedmiotem troski komisji są nadal poprawione propozycje, znaczenie procedury współdecydowania i proces pojedynczy oraz terminy spotkań Rady Europejskiej. Porozumienia zawarte po pierwszym czytaniu stanowią potencjalny problem, tak jak negocjacje i wszystkie procedury, w których PE

negocjuje raczej przy drzwiach zamkniętych, zamiast prowadzić publiczną debatę i publicznie wprowadzać poprawki do projektów aktów prawnych.

[Definicja propozycji prawodawczych] Bez zmian.

[Informacja o innych komisjach spraw UE] Komisje muszą zdecydować, jakie informacje warte są wymiany. Bardziej systematyczna wymiana informacji na temat reakcji na ważniejsze propozycje UE i zastrzeżeń wynikających z kontroli mogłaby okazać się istotna, a mogłaby zostać osiągnięta poprzez COSAC lub IPEX.

[Obecność na posiedzeniach organizowanych przez PE] Tak, lecz komisja wolałaby, by takie posiedzenia były organizowane w porozumieniu z parlamentarzystami narodowymi; komisja cały czas podkreśla, że pełna informacja powinna być rozpowszechniana ze znacznym wyprzedzeniem i nie powinno być zbyt wielu ustalonych przemówień wygłaszanych z trybuny.

Chociaż komisja ceni sobie protokół z jego minimalnym sześciotygodniowym okresem pomiędzy publikacją i decyzją, presja czasu wydaje się najmniejsza wówczas, gdy propozycja przedstawiana jest po raz pierwszy, a największa, gdy jest ona zmieniana, a o takiej sytuacji protokół nie wspomina.

Reformy sewilskie są mile widziane (a przedstawiciel sekretariatu naszego parlamentu wykorzystał je, aby przedstawić sprawozdań z kilku posiedzeń Rady), lecz nie idą one tak daleko, jak chciałaby komisja. W szczególności komisja jest zdania, że wszystkie obrady legislacyjne Rady powinny toczyć się publicznie, i że z całą pewnością żadne publiczne spotkanie nie powinno ograniczać się do środków będących przedmiotem współdecyzji. Komisja chce również, by istniał oficjalny zapis takich debat.

Jak wspomniano wyżej, komisja [już] po raz drugi przesłuchała urzędników Komisji Europejskiej w sprawie rocznego programu pracy, a w tym roku opublikowała sprawozdanie na podstawie tych przesłuchań. Komisja otrzymała egzemplarz *Wieloletniego programu strategicznego* Rady Europejskiej. Wydaje się, że nie ma w nim nic nowego, ale może w przyszłości będzie inaczej, a komisja może w przyszłości zażądać formalnego zdeponowania programu w parlamencie, w celu jego dokładnego przestudiowania.

Komisja przyjęła dokument roboczy na temat sposobów implementacji mechanizmu wczesnego ostrzegania w sprawach pomocniczości i konsultowała się w tej sprawie z liderem Izby, innymi komisjami i komisjami europejskimi zdecentralizowanych zgromadzeń Zjednoczonego Królestwa.

Komisja opublikowała sprawozdania ze swoich prac w latach 2002 i 2003, które podają więcej szczegółów na temat jej działalności (HC 63-viii, 2002-03; HC 42-viii, 2003-04).

1.19.2. Izba Lordów

Kwestionariusz wersalski:

PYTANIE 1 [Zmiany w roli komisji]

Od roku 2000 nie było formalnie zmiany roli komisji, ani zakresu jej kompetencji. W roku 2002 komisja przeprowadziła jednak szeroko zakrojony przegląd procesów

kontroli.⁵ Przegląd zawiera znaczną liczbę zaleceń dotyczących zmiany metod pracy komisji, oraz zintensyfikowania prac kontrolnych Izby Lordów.

Przegląd miał na celu po raz pierwszy zdefiniować cel kontroli parlamentarnej (patrz ramki). Wniosek ten wypływa z faktu, że parlament Zjednoczonego Królestwa nie ma żadnych bezpośrednich ani skutecznych uprawnień ustawodawczych w przypadkach, gdy prawo stanowione jest przez UE (prawo do wprowadzania poprawek bądź odrzucenia prawodawstwa w fazie wdrożeniowej staje się przez to ograniczone).

Kontrola parlamentu narodowego nad prawodawstwem UE ma wyraźny cel konstytucyjny. Kontrola na wczesnym etapie ma przeto zasadnicze znaczenie i musi być tak skuteczna, jak to tylko możliwe. W tym celu kontrola powinna obejmować:

- Zebranie, przedstawienie i podsumowanie odpowiedniego materiału, włącznie z informacją, statystyką, wyjaśnieniem i analizą.
- Przedstawianie informacji Izbie i społeczeństwu jako wkład w przejrzystość.
- Zwrócenie uwagi Izby, rządu, instytucji europejskich i społeczeństwa na istotne sprawy zawarte w tej informacji, a w szczególności udzielanie zaleceń – „skoncentrowanie debaty”.
- Przyczynianie się do procesu tworzenia prawa poprzez szczegółową analizę projektów tekstów, poprzez ujawnianie trudności i proponowanie poprawek.
- Kontrolowanie rządu i jego roli w uzgadnianiu prawodawstwa europejskiego oraz, jako element tego procesu, zmuszanie Rządu, aby nie tylko dobrze się zastanowił nad tym, co robi lub zrobił, ale aby czasami się z tego rozliczył.
- Kontrolowanie Komisji Europejskiej i polityk, które ona formułuje.

Przegląd umocnił komisję w przekonaniu, że kontrola na najwcześniejszym etapie cyklu legislacyjnego jest najbardziej skuteczna. Stosownie do tego, komisja zaczęła przesłuchiwać urzędników Komisji Europejskiej na temat rocznego planu pracy oraz realizować dokładną kontrolę tego dokumentu przez podkomisje. Przeanalizowano wieloletni program strategii Rady.

Inne sposoby zwiększenia kontroli obejmują:

- Kontrolę komitologii
- Kontrolę RIA [ocen oddziaływania]
- Kontrolę decentralizacji i praw człowieka
- Kontrolę budżetu (Podkomisja A)
- Kontrolę GAERC [Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych] (Podkomisja C)

Zmiany w metodach pracy obejmują:

- krótkie i bardziej konkretne informacje
- dokładniejsze monitorowanie
- lepsze przygotowanie się do debat w Izbie
- intensywniejsze monitorowanie przypadków odrzucania zastrzeżenia parlamentarnego

⁵ lub dla wersji HTML: House of Lords – European Union – First Report. <http://pubs1.tso.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/lducom/15/15.pdf>

- współpracę z Izłą Gmin
- przygotowanie się do mechanizmu [monitorowania] subsydiarności (żółta kartka)
- ściślejsze kontakty z PE i innymi parlamentami narodowymi
- lepsze informacje przekazywane do i z komisji

Komisja byłaby bardzo zadowolona, gdyby którykolwiek z tych tematów (lub też wszystkie) mógł się pojawić w przyszłym porządku obrad COSAC, a ja byłbym szczęśliwy, gdybym mógł się do tego przyczynić.

W zeszłym roku komisja ogłosiła również kilka sprawozdań na temat Konwentu i projektu Traktatu Konstytucyjnego, do których włączyła szczegółową analizę poszczególnych projektowanych artykułów.

Jeżeli chodzi o wydarzenia w Westminsterze (tak jak zostały one omówione w odpowiedzi Izby Gmin), lordowie brali udział w Komisji Stałej ds. Konwentu, i w podobnej Komisji ds. Konferencji Międzyrządowej, która przesłuchiwała ministrów Izby Gmin. W odpowiednim czasie komisja przedyskutuje dalsze propozycje rządu, mające na celu zwiększenie kontroli, chociaż komisja wstępnie uważa, że już obecna struktura podkomisji pozwala lordom na podjęcie znacznej części tych prac (np. przez stworzenie możliwości przesłuchania ministrów i komisarzy).

PYTANIE 2 [Czy europejskie propozycje prawodawcze otrzymywane są na czas] Ogólnie, odpowiedź taka sama jak w przypadku Izby Gmin, bez zmian. Dokumenty drugiego filaru w dalszym ciągu stwarzają problemy. W tym roku komisja pragnie dokonać oceny kontroli WPZB. Komisja w dalszym ciągu śledzi i bada przypadki naruszenia systemu kontroli, kiedykolwiek do nich dochodzi, we wszystkich ministerstwach.

PYTANIE 3 [Wystarczający czas na rozważenie propozycji] Tak jak to przedstawiono w przeglądzie procedur kontroli, komisja nadal zajmuje się szeregiem zagadnień, włączając w to wpływ współdecydowania i proces pojednawczy oraz terminy Rady Europejskiej.

PYTANIE 4 [Definicja propozycji prawodawczych] Bez zmian.

PYTANIE 5 [Informacja o innych komisjach spraw UE] Komisja jest zobowiązana do zwiększenia systematycznej wymiany stosownych informacji z innymi komisjami kontrolującymi. Bardziej systematyczna wymiana informacji na temat reakcji na ważniejsze propozycje UE i zastrzeżeń wynikających z kontroli mogłaby okazać się istotna, a my pracujemy nad tym, aby cel ten osiągnąć poprzez COSAC i/lub IPEX.

PYTANIE 6 [Obecność na posiedzeniach organizowanych przez PE] Komisja nadal uczęszcza na takie posiedzenia, gdy wydaje się, że wnoszą one coś istotnego (a nie stanowią forum dla debat pozbawionych znaczenia). Komisja popiera inicjatywy planowane przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów, zmierzające do zracjonalizowania kontaktów pomiędzy parlamentami narodowymi.

INNE PODNIESIONE KWESTIE OGÓLNE

Chociaż komisja ceni sobie protokół przewidujący minimalny sześciotygodniowy okres pomiędzy publikacją i decyzją, presja czasu wydaje się być najmniejsza wów-

czas, gdy propozycja przedstawiana jest po raz pierwszy, a największa, gdy jest ona rewidowana, a o tym ostatnim protokół nie wspomina.

Reformy sewilskie są mile widziane, lecz nie idą one tak daleko, jak chciałaby komisja. W szczególności, komisja jest zdania, że wszystkie obrady legislacyjne Rady powinny toczyć się publicznie, i że powinien istnieć ich oficjalny zapis.

W listopadzie 2003 r. komisja po raz pierwszy opublikowała sprawozdanie roczne⁶, określające politykę i rozwój procedur w ciągu roku i w przyszłości. Będzie to pierwsze w serii takich sprawozdań, które mogą zainteresować państwa i kolegów z COSAC.

ZAŁĄCZNIK NR 2

SPOTKANIE RADY EUROPEJSKIEJ W LAEKEN

14–15 grudnia 2001 r.

WNIOSKI PREZYDENCJI*¹

ZAŁĄCZNIK I

DEKLARACJA Z LAEKEN W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

I. EUROPA NA ROZDROŻU

Przez całe wieki ludzie i państwa chwyтали za broń i toczyli wojny, aby przejąć kontrolę nad kontynentem europejskim. Wyniszczające skutki dwóch krwawych wojen i osłabienie pozycji Europy w świecie sprawiły, iż w coraz większym stopniu zaczęto sobie uświadamiać, że marzenie o silnej, zjednoczonej Europie może się spełnić jedynie w atmosferze pokoju i wspólnych działań. I aby raz na zawsze przegnać demony przeszłości, rozpoczęto od utworzenia Wspólnoty Węgla i Stali. Z czasem dołączano inne obszary działalności gospodarczej, jak np. rolnictwo. Wreszcie ustanowiono swoisty jednolity rynek dla towarów, osób, usług i kapitału, a w 1999 r. dodano jednolitą walutę. 1 stycznia 2002 r. euro stanie się codziennością dla 300 milionów obywateli Europy.

W taki oto sposób, skrótowo rzecz ujmując, Unia Europejska stopniowo nabierała realnego kształtu. Na początku koncentrowała się głównie na współpracy gospodarczej

⁶ <http://pubs1.tso.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/191/191.pdf> lub dla wersji HTML: House of Lords – European Union – Forty-Fourth Report[.]

* Tłumaczenie wniosków prezydencji ze spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.) publikujemy za: Monitor Integracji Europejskiej nr 53. Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów cz. II, s. 167–174. Dostępne na stronach internetowych UKIE: [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/1FBA16B756C00652C1256E7500561746/\\$file/ME5340B.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/1FBA16B756C00652C1256E7500561746/$file/ME5340B.pdf?Open) — przyp. red.

¹ Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym: <http://www.eu2001.be/Main/Frameset.asp?reference=01-01&lang=en&sess=86365631&>

i technicznej. Dwadzieścia lat temu, po pierwszych bezpośrednich wyborach do Parlamentu Europejskiego, demokratyczne uprawnienia Wspólnoty, które do tej pory pozostawały wyłącznie w gestii Rady, zostały znacznie rozszerzone. W ciągu ostatnich dziesięciu lat rozpoczęło się formowanie unii politycznej, nawiązano współpracę w dziedzinie polityki socjalnej, zatrudnienia, azylu, imigracji, policji, wymiaru sprawiedliwości, polityki zagranicznej oraz wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa.

Unia Europejska odniosła sukces. Już od ponad pół wieku Europa żyje w pokoju. Obok Ameryki Północnej i Japonii, Unia tworzy jeden z trzech najlepiej prosperujących rejonów świata. Co więcej, dzięki wzajemnej solidarności i sprawiedliwemu podziałowi korzyści z rozwoju gospodarczego, poziom życia w najsłabiej rozwiniętych regionach Unii znacznie wzrósł, a ich niekorzystne położenie w dużym stopniu zmieniło się na lepsze.

Dziś jednak, po pięćdziesięciu latach istnienia, Unia stoi na rozdrożu, w decydującym momencie swojej historii. Zjednoczenie Europy jest bliskie. Niebawem Unia poszerzy się, przyjmując ponad dziesięć nowych państw członkowskich, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej. W ten sposób zostanie ostatecznie zamknięty jeden z najciemniejszych rozdziałów w dziejach Europy: II wojna światowa i przeprowadzony w jej wyniku sztuczny podział Europy. Po wielu staraniach, bez rozlewu krwi, Europa zmierza do tego, aby stać się jedną wielką rodziną. Realia transformacji bezsprzecznie wymagają przyjęcia innego podejścia niż pięćdziesiąt lat temu, gdy sześć pierwszych państw postanowiło dążyć do stworzenia wspólnoty.

Europa wobec wyzwania demokracji

Unia stoi jednocześnie przed dwoma wyzwaniami – jednym w ramach samej UE, a drugim poza jej granicami.

Wewnątrz Unii musi dojść do przybliżenia instytucji europejskich obywatelom UE, którzy niewątpliwie popierają szeroko zakrojone cele Wspólnoty, ale nie zawsze widzą związek między tymi celami a działaniami Unii na co dzień. Pragną, aby instytucje europejskie były mniej skostniałe i bardziej przyjazne dla obywatela, a przede wszystkim – skuteczniejsze i otwarte. Wiele osób żywi przekonanie, że Unia powinna się w większym stopniu zajmować sprawami leżącymi w jej kompetencjach, zamiast interweniować, we wszystkich szczegółach, w sprawy, które z samej ich natury lepiej pozostawić do decyzji państw członkowskich i wybranych przedstawicieli regionów. Niektórzy postrzegają to nawet jako zagrożenie dla ich tożsamości. Co ważniejsze jednak, czują, że zbyt często gra toczy się bez ich udziału i domagają się większej demokracji w rozpatrywaniu spraw.

Nowa rola Europy w zglobalizowanym świecie

Z kolei – rozpatrując sytuację UE zewnątrz – Unia Europejska stoi w obliczu szybko zmieniającego się świata, który podlega coraz większej globalizacji. Po upadku muru berlińskiego przez chwilę wydawało się, że będziemy przez długie lata żyć w stabilnym, uporządkowanym świecie, wolnym od konfliktów, zbudowanym z poszanowaniem praw człowieka. Zaledwie kilka lat później okazało się jednak, że nie ma takiej gwarancji. Wydarzenia z 11 września przyniosły gwałtowne przebudzenie. Siły opozycji nie zniknęły ze sceny: fanatyzm religijny, nacjonalizm etniczny, rasizm i terroryzm

wciąż się nasilają, a konflikty regionalne, ubóstwo i zacofanie w rozwoju nadal stanowią dla nich pożywkę.

Jaka jest rola Europy w tym zmieniającym się świecie? Czy dziś, gdy Europa jest już wreszcie zjednoczona, nie ma ona do odegrania głównej roli w nowym porządku świata, a więc siły zdolnej odgrywać zarówno rolę stabilizatora na arenie światowej, jak i wskazywać drogę rozwoju wielu krajom i narodom? Europa jako kontynent będący kolebką wartości humanistycznych, Europa, gdzie narodziły się Magna Carta, Bill of Rights, Rewolucja Francuska i która była świadkiem upadku muru berlińskiego; kontynent wolności, solidarności, a przede wszystkim różnorodności, a to oznacza poszanowanie innych języków, kultur i tradycji. Jedyną granicą Unii Europejskiej to demokracja i prawa człowieka. Unia jest otwarta jedynie dla tych państw, które stoją na straży fundamentalnych wartości, takich jak wolne wybory, poszanowanie praw mniejszości i respektowanie zasady prawa.

Teraz, gdy już nastał koniec zimnej wojny i żyjemy w zglobalizowanym, choć nadal w dużym stopniu podzielonym świecie, Europa musi przejąć ciężar odpowiedzialności za zarządzanie tą globalizacją; musi odegrać rolę siły zdolnej zdecydowanie przeciwstawić się wszelkim formom przemocy, terroru i fanatyzmu, nie zamykając jednak oczu na rażące przejawy niesprawiedliwości. Krótko mówiąc, siła, która chce zmienić bieg spraw tego świata w sposób, który przyniesie korzyści nie tylko państwom bogatym, ale także tym najbiedniejszym; siła, która dąży do nadania globalizacji moralnych ram, innymi słowy do umocowania jej w idei solidarności i zrównoważonego rozwoju.

Oczekiwania obywateli Europy

Wizerunek demokratycznej Europy, zaangażowanej w działania o zasięgu globalnym, znakomicie odpowiada pragnieniom obywateli. Opinia publiczna często domaga się zwiększenia roli UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwalczania przestępczości transgranicznej, kontroli przepływów migrującej ludności, przyjmowania osób poszukujących azylu i uchodźców z oddalonych stref objętych działaniami wojennymi. Obywatele chcą także konkretnych rezultatów w zakresie zatrudnienia, walki z ubóstwem i dyskryminacją społeczną, a także spójności rozwoju gospodarczego i społecznego. Chcą wspólnego podejścia do kwestii zanieczyszczenia środowiska, zmian klimatycznych i bezpieczeństwa żywności. Krótko mówiąc – do wszystkich kwestii ponadnarodowych, które, jak instynktownie czują, można rozwiązać jedynie na zasadzie współpracy. Pragną również widzieć Europę bardziej zaangażowaną w sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo i obronę. Innymi słowy, prowadzącą lepiej skoordynowane działania na większą skalę, ukierunkowane na rejony nękane konfliktami w Europie, wokół niej i w innych częściach świata.

Jednocześnie obywatele czują, że Unia stosuje zbyt biurokratyczne podejście w wielu innych dziedzinach. Koordynując sfery gospodarcze, finansowe i fiskalne, należałoby przede wszystkim zwracać uwagę na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i jednolitej waluty, bez szkody dla indywidualności państw członkowskich. Krajowe i regionalne różnice, często mające swoje podłoże w historii lub tradycji, mogą wzbogacić Unię o nowe wartości. Innymi słowy: to, co obywatele rozumieją pod

hasłem „dobre zarządzanie” otwiera nowe możliwości, a nie uruchamia kolejne uciążliwe czynności biurokratyczne. Obywatele czekają na konkretne rezultaty, lepsze rozwiązania w kwestiach praktycznych, wcale nie oczekując europejskiego supermocarstwa lub instytucji europejskich ingerujących w każdą bez wyjątku sferę ich życia.

Krótko mówiąc, obywatele domagają się jasnego, otwartego, skutecznego i kontrolowanego w sposób demokratyczny podejścia wspólnotowego, dzięki któremu Europa rozwine się do takiego stopnia, że będzie zdolna wskazywać całemu światu drogę biegnącą ku rozwojowi. Podejścia, którego wynikiem są konkretne rezultaty w postaci większej liczby miejsc pracy, lepszej jakości życia, zmniejszenia przestępczości, edukacji na dobrym poziomie i lepszej opieki zdrowotnej. Nie ulega wątpliwości, że będzie to wymagać od Europy przeprowadzenia wewnętrznej odnowy i reform.

II. WYZWANIA I REFORMY W ODNOWIONEJ UNII

Unia musi się stać bardziej demokratyczna, bardziej przejrzysta i bardziej skuteczna. Musi także stawić czoło trzem podstawowym wyzwaniom: jak przybliżyć obywatelom, przede wszystkim tym młodym, wzorce i instytucje europejskie; jak zarządzać swą polityką i europejską strefą polityczną w rozszerzonej Unii; jak sterować rozwojem Unii, aby stała się ona czynnikiem stabilizującym i modelem do naśladowania w nowym wielobiegunowym świecie. Aby wyjść naprzeciw tym wyzwaniom, trzeba zadać sobie kilka konkretnych pytań.

Lepszy podział i definicja kompetencji Unii Europejskiej

Obywatele często mają pewne oczekiwania względem Unii Europejskiej, które nie zawsze się spełniają. I odwrotnie – czasami mają wrażenie, że Unia podejmuje się zbyt wielu działań w dziedzinach, w których jej zaangażowanie nie zawsze jest konieczne. Dlatego ważną sprawą jest, aby w kontekście nowych wyzwań stojących przed UE wyjaśnić, uprościć i dostosować podział kompetencji między Unią i państwami członkowskimi. To może prowadzić zarówno do przywrócenia państwom członkowskim niektórych zadań, jak również do powierzenia nowych misji Unii lub rozszerzenia jej istniejących uprawnień, przy niezmiennym poszanowaniu równości państw członkowskich i ich wzajemnej solidarności.

Pierwsza seria pytań, jakie należy zadać, dotyczy tego, jak sprawić, aby podział kompetencji był bardziej przejrzysty. Czy możemy wyraźniej rozróżnić trzy rodzaje kompetencji: wyłączne kompetencje Unii, kompetencje państw członkowskich i wspólne kompetencje Unii i państw członkowskich? Na jakim poziomie korzystanie z kompetencji jest najbardziej skuteczne? Jak stosować w tym przypadku zasadę pomocniczości? I czy nie powinniśmy wyraźnie stwierdzić, że uprawnienia, które nie zostały przyznane Unii na mocy traktatów, pozostają w sferze wyłącznych kompetencji państw członkowskich? I jakie będą tego konsekwencje?

Następna seria pytań powinna mieć na celu ustalenie, czy przy uwzględnieniu nowych ram i przy poszanowaniu *acquis communautaire*, konieczna jest reorganizacja kompetencji. W jakim stopniu należy się przy tym kierować oczekiwaniami obywateli? Jakie nowe misje oznacza to dla Unii? I odwrotnie, jakie zadania lepiej pozostawić

w gestii państw członkowskich? Jakie zmiany dotyczące różnych polityk powinno się wprowadzić do traktatów? Na przykład, w jaki sposób opracować bardziej spójną wspólną politykę zagraniczną i obrony? Czy uaktualnić zadania ustalone w Petersbergu? Czy chcemy przyjąć bardziej zintegrowane podejście do współpracy w zakresie policji i prawa karnego? Co zrobić, aby w większym stopniu skoordynować politykę gospodarczą? Jak możemy zintensyfikować współpracę w dziedzinie włączenia wszystkich obywateli do społeczeństwa, ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa żywności? Ale jeśli odpowiemy pozytywnie na te wszystkie pytania, to czy wówczas nie powinniśmy postawić sprawy jasno i pozostawić państwom członkowskim bieżące administrowanie i zarządzanie polityką Unii, a w przypadkach, gdy na to pozwalają konstytucje poszczególnych krajów, regionom? Czy nie powinniśmy im zagwarantować, że sfery ich kompetencji pozostaną nienaruszone?

I wreszcie należy postawić pytanie, w jaki sposób zapewnić, aby nowo określony podział kompetencji z wolna nie doprowadził do coraz większego rozszerzenia uprawnień Unii i nie naruszył wyłącznych obszarów kompetencji państw członkowskich, a tam, gdzie prawo na to pozwala – regionów. I jak mamy zapewnić, że nie zahamuje to dynamiki rozwoju Europy? W przyszłości także Unia musi nadal być zdolna do reagowania na nowe wyzwania i tendencje rozwoju oraz do wkraczania na nowe obszary polityki. Czy w tym celu należałoby dokonać rewizji artykułów 95 i 308 Traktatu w świetle *acquis jurisprudentiel*?

Uproszczenie instrumentów Unii

To, kto i czym powinien się zajmować, nie jest jedyną istotną kwestią; równie ważny jest charakter działań Unii i instrumenty, jakimi powinna się ona posługiwać. Kolejne zmiany w Traktacie w każdym przypadku skutkowały mnożeniem się nowych instrumentów, a dyrektywy stopniowo ewoluowały w stronę coraz bardziej szczegółowego ustawodawstwa. A zatem podstawowe pytanie brzmi: „Czy należy lepiej zdefiniować poszczególne instrumenty Unii i zredukować ich liczbę?”

Innymi słowy, czy należy wprowadzić rozróżnienie między środkami ustawodawczymi i wykonawczymi? Czy trzeba zredukować liczbę instrumentów prawodawczych: zasady do bezpośredniego stosowania, ustawodawstwo ramowe i instrumenty nie mające mocy wiążącej (opinie, zalecenia, otwarta koordynacja)? Czy wskazane byłoby częstsze odwoływanie się do ustawodawstwa ramowego, które daje państwom członkowskim szersze pole manewru w realizacji celów polityki? Dla jakich obszarów kompetencji otwarta koordynacja i wzajemne uznawanie są najwłaściwszymi instrumentami? Czy punktem wyjścia powinna pozostać zasada proporcjonalności?

Większa demokracja, przejrzystość i skuteczność w Unii Europejskiej

Usankcjonowaniem istnienia Unii Europejskiej są prezentowane przez nią demokratyczne wartości, cele, do jakich dąży, oraz uprawnienia i instrumenty, jakimi dysponuje. O słuszności projektu europejskiego świadczą też demokratyczne, przejrzyste i skuteczne instytucje; również parlamenty krajowe mają w tym swój niemały udział. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, która stanowi załącznik do Traktatu Nicejskiego, podkreśla konieczność przeanalizowania roli parlamentów krajowych w integracji eu-

ropejskiej. Mówiąc bardziej ogólnie, pojawia się pytanie, jakie inicjatywy możemy podjąć, aby rozwinąć europejski obszar działań publicznych.

Pierwsze pytanie zatem brzmi: „Jak możemy zwiększyć demokratyczną legitymizację i przejrzystość obecnych instytucji?” i dotyczy wszystkich trzech instytucji.

Jak można zwiększyć autorytet i skuteczność Komisji Europejskiej? W jaki sposób należy powoływać przewodniczącego Komisji: czy powinna go mianować Rada Europejska, Parlament Europejski, czy też powinien on być bezpośrednio wybierany przez obywateli? Czy rola Parlamentu Europejskiego wymaga wzmocnienia? Czy rozszerzyć prawo do współdecydowania? Czy mamy zmienić tryb, w jakim są wybierani członkowie Parlamentu Europejskiego? Czy należy stworzyć europejskie prawo wyborcze, czy też każdy kraj powinien je ustanawiać na własną rękę? Czy te oba systemy można ze sobą powiązać? Czy trzeba wzmocnić rolę Rady? Czy Rada powinna działać w taki sam sposób, jeśli chodzi o wykonywanie jej uprawnień ustawodawczych oraz wykonawczych? Co się zaś tyczy przejrzystości, to można spytać, czy posiedzenia Rady, przynajmniej w jej kompetencjach ustawodawczych, powinny być jawne? Czy należy przyznać obywatelom większy dostęp do dokumentów Rady? I wreszcie, w jaki sposób zapewnić równowagę i wzajemny nadzór między instytucjami?

Drugie pytanie, które także dotyczy zakresu demokratycznych uprawnień, wiąże się z rolą parlamentów krajowych. Czy powinny one być reprezentowane w nowej instytucji, funkcjonującej obok Rady i Parlamentu Europejskiego? Czy mają odgrywać rolę w tych obszarach działań europejskich, które pozostają poza zakresem kompetencji Parlamentu Europejskiego? Czy powinny się one skoncentrować na podziale kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, na przykład poprzez wstępne sprawdzenie pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości?

Trzecie pytanie dotyczy sposobu, w jaki możemy usprawnić proces podejmowania decyzji i funkcjonowanie instytucji Unii liczącej około trzydziestu państw członkowskich. Co zrobić, aby Unia mogła ustalać cele i priorytety bardziej efektywnie i zapewnić ich lepszą realizację? Czy zwiększyć zakres decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów? Jak uprościć i przyspieszyć procedurę wspólnego podejmowania decyzji (współdecydowania) przez Radę i Parlament Europejski? Co z rotacyjnym charakterem prezydencji w Unii, która zmienia się co sześć miesięcy? Jaka będzie w przyszłości rola Parlamentu Europejskiego? Jaka będzie w przyszłości rola i struktura różnych organów Rady? W jaki sposób zapewnić większą spójność europejskiej polityki zagranicznej? Jak usprawnić współdziałanie między wysokim przedstawicielem i właściwym komisarzem? Czy należy dalej rozszerzać zewnętrzną reprezentację Unii na forum międzynarodowym?

W stronę konstytucji dla obywateli Europy

Unia Europejska ma obecnie cztery traktaty. Cele, uprawnienia i instrumenty polityki Unii nie są zebrane w jednym, lecz rozproszone we wszystkich czterech. Jeśli chodzi nam o większą przejrzystość, niezbędne jest tu uproszczenie.

W związku z tym nasuwają się kolejne pytania. Pierwsza ich grupa dotyczy uproszczenia istniejących traktatów, bez zmiany ich treści. Czy należy ponownie zastanowić nad rozróżnieniem między Unią a Wspólnotami? A co z podziałem na trzy filary?

Kolejne pytania dotyczą ewentualnej reorganizacji traktatów. Czy powinno się wprowadzić rozróżnienie między traktatem podstawowym a postanowieniami innych traktatów? Czy to rozróżnienie powinno obejmować rozdzielanie tekstów? Czy może to doprowadzić do rozróżnienia w procedurze wprowadzania zmian oraz procedurze ratyfikacji podstawowego traktatu i postanowień innych traktatów?

Należy także przemyśleć, czy Karta Praw Podstawowych powinna być włączona do podstawowego traktatu i czy Wspólnota Europejska powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Wreszcie pojawia się pytanie, czy takie uproszczenie i reorganizacja traktatów mogłyby doprowadzić w dłuższej perspektywie do opracowania i przyjęcia konstytucji Unii. Jaka mogłaby być podstawowa zawartość takiej konstytucji? Czy byłyby to wartości, które pielęgnuje Unia, podstawowe prawa i obowiązki jej obywateli, stosunki między państwami członkowskimi a Unią?

III. ZWOŁANIE KONWENTU W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

Aby utorować drogę następnej Konferencji Międzyrządowej tak szeroko i otwarcie jak to możliwe, Rada Europejska podjęła decyzję o zwołaniu Konwentu z udziałem najważniejszych stron uczestniczących w debacie na temat przyszłości Unii. W tym kontekście zadaniem Konwentu będzie rozważenie podstawowych kwestii związanych z przyszłym rozwojem Unii i podjęcie próby określenia różnych możliwych rozwiązań.

Rada Europejska mianowała V. Giscarda d'Estaing przewodniczącym Konwentu oraz G. Amato i J. L. Dehaene jej wiceprzewodniczącymi.

Skład Konwentu

Oprócz przewodniczącego i wiceprzewodniczących Konwent będzie się składał z 15 przedstawicieli głów państw lub szefów rządów państw członkowskich (po jednym z każdego państwa członkowskiego), 30 członków parlamentów narodowych (po dwóch z każdego państwa członkowskiego), 16 członków Parlamentu Europejskiego i dwóch reprezentantów Komisji. Państwa kandydujące zostaną w pełni zaangażowane w obrady Konwentu. Będą one reprezentowane w ten sam sposób co obecne państwa członkowskie (jeden przedstawiciel rządu i po dwóch członków parlamentów krajowych) i będą mogły wziąć udział w obradach, jednakże bez możliwości udaremnienia porozumienia, jakie państwa członkowskie mogą osiągnąć podczas obrad.

W przypadku nieobecności członków Konwentu na obradach dopuszcza się możliwość zastępstwa. Członkowie zastępujący zostaną wyznaczeni w taki sam sposób jak rzeczywisti członkowie Konwentu.

Prezydium Konwentu będzie się składać z przewodniczącego Konwentu, wiceprzewodniczącego oraz dziewięciu członków wybranych spośród uczestników Konwentu (przedstawiciele wszystkich rządów sprawujących prezydencję w Radzie w trakcie Konwentu, dwóch reprezentantów parlamentów krajowych, dwóch przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i dwóch przedstawicieli Komisji).

Trzech przedstawicieli Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz trzech przedstawicieli europejskich partnerów społecznych; z Komitetu Regionów: sześciu reprezentantów (wyznaczonych przez Komitet Regionów, reprezentujących regiony i miasta mające władzę ustawodawczą), oraz europejski rzecznik praw obywatelskich zostaną zaproszeni do uczestnictwa w Konwencji w charakterze obserwatorów. Przewodniczący Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego mogą zostać poproszeni przez prezydium o wygłoszenie przemówień powitalnych do uczestników Konwentu.

Czas trwania obrad

Sesja inauguracyjna Konwentu odbędzie się 1 marca 2002 r., kiedy to Konwent powoła swoje prezydium i uchwali zasady postępowania. Obrady zakończą się po roku, tzn. wówczas, gdy przewodniczący Konwentu przedstawi rezultaty pracy tego gremium Radzie Europejskiej.

Metody pracy

Przewodniczący zainicjuje otwarcie obrad Konwentu, przedstawiając wnioski z debaty publicznej. Zadaniem prezydium będzie mobilizowanie uczestników do aktywności i zapewnienie Konwentowi stosownych podstaw do pracy.

Prezydium może zasięgać konsultacji u urzędników Komisji i wybranych ekspertów w kwestiach formalnych, których głębsze przeanalizowanie uzna za stosowne. W miarę potrzeby prezydium może powoływać na bieżąco grupy robocze.

Rada będzie systematycznie informowana o postępach w obradach Konwentu. Przewodniczący Konwentu składać będzie ustne sprawozdania na każdym posiedzeniu Rady Europejskiej, dając tym samym głowom państw i szefom rządów możliwość wyrażenia od razu swoich opinii.

Konwent będzie się spotykał w Brukseli. Dyskusje prowadzone w ramach Konwentu i wszelkie dokumenty urzędowe zostaną podane do wiadomości publicznej. Konwent będzie pracować w jedenastu roboczych językach Unii.

Dokument końcowy

Konwent będzie debatować nad różnymi kwestiami. Następnie sporządzi dokument końcowy, który będzie prezentować różne opcje, wskazując stopień poparcia uczestników dla każdej z nich, bądź zalecenia, jeśli dojdzie do osiągnięcia porozumienia.

Wraz z rezultatami debat krajowych na temat przyszłości Unii dokument końcowy będzie punktem wyjścia do dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej, na której zapadną ostateczne decyzje.

Forum

Aby debata mogła osiągnąć szeroki zasięg i objąć wszystkich obywateli, zostanie otwarte forum dla organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (partnerów społecznych, kół biznesu, organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego itp.). Forum to przyjmie postać sieci organizacji o określonej strukturze, otrzymujących regularne informacje na temat przebiegu obrad Konwentu. Udział tych organizacji będzie wkładem do debaty. Może zaistnieć potrzeba zasięgnięcia opinii lub konsultacji u tych organizacji na poszczególne tematy, jeśli prezydium uzna to za stosowne.

Sekretariat

Sekretariat Konwentu będzie wspomagać pracę prezydium, a jego obsługę zapewni Generalny Sekretariat Rady. Sekretariat Konwentu składać się będzie z ekspertów Komisji i Parlamentu Europejskiego.

ZAŁĄCZNIK NR 3

WNIOSKI PREZYDENCJI ZE SPOTKANIA RADY EUROPEJSKIEJ W SEWILLI w dniach 21-22 czerwca 2002 roku*

[fragmenty]

[...]

Reforma Rady

3. Rada Europejska weszła w proces reform podczas swego posiedzenia w Helsinkach, w grudniu 1999 r., kiedy to przyjęła zbiór zaleceń. Następnie kontynuowała ten proces na spotkaniach w Göteborgu i Barcelonie, podczas których wysłuchała sprawozdań sekretarza generalnego/wysokiego przedstawiciela koncentrujących się na czterech podstawowych zagadnieniach: Rada Europejska, Rada do Spraw Ogólnych, Prezydencja UE oraz działalność prawodawcza Rady i przejrzystość tej działalności.

4. W kontekście przedstawionego w Sewilli przez Prezydencję podsumowującego raportu, któremu towarzyszyły szczegółowe propozycje, Rada Europejska szczegółowo omówiła ten temat i udzieliła zgody na podjęcie wielu konkretnych działań, bez nowelizacji traktatów, dotyczących organizacji i funkcjonowania Rady Europejskiej (zobacz załącznik I) oraz Rady (zobacz załącznik II). Reforma ta stanowi istotną zmianę – w stosunku do obecnych praktyk – w kierunku wzmocnienia efektywności [unijnych] instytucji, tuż przed bezprecedensowym zwiększeniem liczby państw członkowskich Unii.

5. Rada Europejska odnotowała także raport Prezydencji na temat obecnej debaty w sprawie Prezydencji Unii. Okazało się, że generalnie istnieje gotowość do dalszego zbadania tej kwestii, pod warunkiem że wszelkie zmiany obecnego, sześciomiesięcznego systemu rotacji będą nadal zgodne z zasadą równości państw członkowskich. W związku z tym Rada Europejska poprosiła przyszłą Prezydencję duńską o podjęcie odpowiednich działań w celu kontynuowania dyskusji, tak aby wstępny raport na ten temat został przedstawiony Radzie Europejskiej w grudniu 2002 r.

* Tłumaczenie wniosków prezydencji ze spotkania Rady Europejskiej w Sewilli (21–22 czerwca 2002 r.) publikujemy za: Monitor Integracji Europejskiej nr 53. Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów cz. II, s. 219–241. Dostępne na stronach internetowych UKIE: [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/C7899A36E40B48B6C1256E7500561A51/\\$file/ME5343B.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/C7899A36E40B48B6C1256E7500561A51/$file/ME5343B.pdf?Open) — przyp. red.

6. Rada Europejska przypominała także o istotnym znaczeniu, jakie przywiązuje do skutecznego wdrożenia wszystkich wytycznych i zaleceń operacyjnych przyjętych przez Radę Europejską w Helsinkach 10 i 11 grudnia 1999 r. W szczególności Rada ma zbadać kwestię używania poszczególnych języków w kontekście powiększonej Unii i przeanalizować praktyczne sposoby poprawy obecnej sytuacji, bez narażania na szwank podstawowych zasad. W tym kontekście odpowiednia propozycja powinna zostać złożona we właściwym trybie, przy czym – tak czy inaczej – wstępny raport musi zostać przedstawiony Radzie Europejskiej w grudniu 2002 r.

7. Nowe regulacje, o których mowa w punkcie 3 powyżej, wejdą w życie w trakcie następnej Prezydencji, chyba że zostanie postanowione inaczej. W związku z tym wymagane formalne poprawki w Regulaminie Rady zostaną przyjęte do 31 lipca 2002 r. Wdrożenie tych przepisów zostanie ocenione przez Radę Europejską w grudniu 2003 r.

[...]

Doskonalenie stanowienia prawa

Rada Europejska przyjęła do wiadomości informacje Komisji na temat udoskonalenia stanowienia prawa, a w szczególności plan działania na rzecz uproszczenia i udoskonalenia otoczenia prawnego. Wzywa ona trzy zainteresowane instytucje (Parlament, Radę i Komisję) do przyjęcia przed końcem 2002 r. międzyinstytucjonalnej umowy opartej na wynikach prac grupy technicznej wysokiego szczebla, w celu udoskonalenia prawodawstwa wspólnotowego oraz warunków, łącznie z ramami czasowymi, jego transpozycji do prawa narodowego.

[...]

Załącznik II: Działania dotyczące struktury i funkcjonowania Rady

W celu usprawnienia funkcjonowania Rady w okresie poprzedzającym rozszerzenie Unii Europejskiej Rada Europejska przyjęła następujące wnioski, które w niezbędnym zakresie będą uwzględnione w odpowiednich poprawkach do Regulaminu Rady; poprawki te mają zostać formalnie wprowadzone do 31 lipca 2002 r.

[...]

C. Programowanie działalności Rady

4. Zgodnie z powierzoną jej na mocy Traktatu rolę określania ogólnych wytycznych politycznych Unii, Rada Europejska będzie przyjmować, na podstawie wspólnej propozycji opracowanej przez zainteresowane prezydencje, w porozumieniu z Komisją i działając zgodnie z zaleceniami Rady do Spraw Ogólnych, wieloletni program strategiczny na nadchodzące trzy lata. Pierwszy program strategiczny zostanie przyjęty w grudniu 2003 r.

5. W kontekście wieloletniego planu strategicznego, o którym mowa wyżej, w grudniu każdego roku Radzie do Spraw Ogólnych zostanie przedłożony roczny program operacyjny działalności Rady. Będzie on proponowany wspólnie przez dwie kolejne prezydencje i będzie uwzględniać, między innymi, istotne punkty wynikające z dialogu na temat priorytetów politycznych na dany rok, prowadzonego z inicjatywy Komisji. Ostateczna wersja programu rocznego zostanie opracowana na podstawie dyskusji Rady do Spraw Ogólnych.

Mając na względzie jak najszybsze wdrożenie tych postanowień oraz odchodząc od punktu pierwszego powyżej, pierwszy roczny program operacyjny zostanie przygotowany w grudniu 2002 r.

6. Do programu zostanie dołączony wykaz orientacyjnych planów pracy dla różnych konfiguracji Rady, na pierwszych sześć miesięcy w roku. Wykaz orientacyjnych programów na następnych sześć miesięcy zostanie złożony przez Prezydencję przed 1 lipca, po odpowiednich konsultacjach, w szczególności z następną Prezydencją.

D. Działania związane z Prezydencją

Współpraca między prezydencjami

7. W przypadkach gdy jest oczywiste, że dossier będzie zasadniczo przedmiotem prac w ciągu następnych sześciu miesięcy, przedstawiciel państwa członkowskiego piastującego Prezydencję może, w ciągu tego okresu, przewodniczyć posiedzeniom komitetów (innych niż COREPER) i grup roboczych. Podczas posiedzeń omawiane będzie dossier. Wdrażanie tego postanowienia powinno być przedmiotem umowy między dwiema zainteresowanymi prezydencjami.

W związku z powyższym w szczególnym przypadku badania budżetu na nadchodzący rok finansowy spotkaniom gremiów przygotowawczych Rady innych niż COREPER będzie przewodniczyć reprezentant państwa członkowskiego piastującego Prezydencję w ciągu kolejnych sześciu miesięcy roku przed danym rokiem finansowym. To samo postanowienie będzie dotyczyć, za zgodą drugiej Prezydencji, przewodniczenia Radzie w czasie dyskusji nad sprawami, o których tu mowa.

8. W celu przygotowania posiedzeń konfiguracji Rady odbywających się co najmniej raz na sześć miesięcy, gdy takie posiedzenia mają miejsce w ciągu pierwszej połowy sześciomiesięcznego okresu, posiedzeniom komitetów innych niż COREPER i spotkaniom zespołów roboczych, odbywającym się w ciągu poprzednich sześciu miesięcy, przewodniczyć będzie delegat tego państwa członkowskiego, które będzie przewodniczyć danemu posiedzeniu Rady.

Przewodniczenie niektórym zespołom roboczym przez sekretarza generalnego Rady

9. W uzupełnieniu do przypadków, kiedy Sekretariat Generalny Rady występuje w roli przewodniczącego, niektórym zespołom roboczym będzie przewodniczył członek Sekretariatu Generalnego Rady. Są to:

- zespół roboczy ds. łączności elektronicznej;
- zespół roboczy ds. informacji prawnych;
- zespół roboczy ds. kodyfikacji prawa;
- zespół roboczy ds. informacji;
- zespół roboczy ds. nowych budynków.

E. Otwarcie posiedzeń Rady dla szerokiej publiczności, w czasie gdy Rada prowadzi działania zgodne z procedurami współdecydowania z Parlamentem Europejskim

10. Rada debatuje na temat działań podejmowanych zgodnie z zasadą współdecydowania z Parlamentem Europejskim. Debaty te będą otwarte dla opinii publicznej w następujących okolicznościach:

- w początkowym etapie procedury, kiedy Komisja prezentuje główne propozycje legislacyjne do przyjęcia przez współdecydowanie oraz w trakcie następującej po tej prezentacji debaty. Wykaz odpowiednich propozycji Rada powinna przygotować na początku każdego półrocza;
- w końcowym etapie postępowania, kiedy dochodzi już do głosowania i wyjaśnienia zasad głosowania.

11. Debaty muszą być upublicznione poprzez zapewnienie bezpośredniej transmisji z obrad Rady, włącznie z głosowaniem. Opinia publiczna musi zostać z góry poinformowana, za pomocą odpowiednich środków (na przykład na stronie internetowej Rady), o terminie transmisji.

[...]

ZAŁĄCZNIK NR 4

POROZUMIENIE MIĘDZYINSTYTUCJONALNE w sprawie tworzenia lepszego prawa*

(2003/C 321/01)

PARLAMENT EUROPEJSKI, RADA UNII EUROPEJSKIEJ I KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

zważywszy Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności art. 5, na Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności stanowiący załącznik do Traktatu,

zważywszy Traktat o Unii Europejskiej,

przypominając deklarację nr 18 w sprawie szacunkowych kosztów wynikających z projektów Komisji i deklarację nr 19 w sprawie stosowania prawa Wspólnoty, stanowiące załącznik do Aktu końcowego z Maastricht,

przypominając porozumienia międzyinstytucjonalne z 25 października 1993 r. w sprawie zasady pomocniczości, z 20 grudnia 1994 r. w sprawie szybszej metody pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych, z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości legislacji wspólnotowej i z 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przetwarzania aktów prawnych,

po zapoznaniu się z konkluzjami prezydencji Rady Europejskiej zebranej w Sewilli 21 i 22 czerwca 2002 r. oraz w Brukseli 20 i 21 marca 2003 r.,

* Tekst porozumienia w języku angielskim: OJ 2003, C 321, s. 1. Tłumaczenie nieoficjalne z języka angielskiego – Zespół Przekładów Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

podkreślając, że niniejsze porozumienie zostało zawarte bez uszczerbku dla wyników Konferencji Międzyrządowej, odbywającej się po Konwencji w sprawie przyszłości Europy,

PRZYJMUJĄ NASTĘPUJĄCE POROZUMIENIE:

Wspólne zobowiązania i cele

1. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich doszły do porozumienia w sprawie podniesienia jakości aktów prawnych w drodze szeregu inicjatyw i procedur określonych w niniejszym porozumieniu międzyinstytucjonalnym.
2. Trzy instytucje, wykonując kompetencje i zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach oraz przypominając o znaczeniu, jakie przypisują metodzie wspólnotowej, doszły do porozumienia w sprawie przestrzegania ogólnych zasad dotyczących demokratycznej legitymacji, pomocniczości i proporcjonalności oraz bezpieczeństwa prawnego. Doszły również do porozumienia w sprawie popierania prostoty, jasności i spójności redagowanych aktów prawnych, jak również większej przejrzystości procesu legislacyjnego.
Wzywają Państwa Członkowskie do czuwania nad właściwym i szybkim transponowaniem prawa wspólnotowego do systemu prawa krajowego w wyznaczonych terminach, zgodnie z konkluzjami prezydencji Rady Europejskiej, przyjętymi podczas spotkań w Sztokholmie, Barcelonie i Sewilli.

Lepsza koordynacja procesu legislacyjnego

3. Trzy instytucje doszły do porozumienia w sprawie lepszej ogólnej koordynacji swojej działalności legislacyjnej, stanowiącej podstawę lepszego prawa dla Unii Europejskiej.
4. Trzy instytucje doszły do porozumienia w sprawie prac przygotowawczych i legislacyjnych w ramach procedury współdecydowania i zapewnienia ich odpowiedniej jawności.
Rada informuje w odpowiednim czasie Parlament Europejski o projekcie wieloletniego programu strategicznego, którego przyjęcie zaleca Radzie Europejskiej. Trzy instytucje przekazały sobie swoje roczne kalendarze legislacyjne w celu uzgodnienia wspólnego programu rocznego.
W szczególności, Parlament Europejski i Rada starają się ustanowić, dla każdego projektu aktu prawnego, kalendarz wskazujący poszczególne etapy prowadzące do końcowego przyjęcia projektu.
Jeżeli wieloletnie programy powodują następstwa międzyinstytucjonalne, trzy instytucje podejmują współpracę w odpowiednim trybie.
Roczny program legislacyjny i prac Komisji zawiera, w miarę możliwości, wskazówki co do wyboru instrumentów legislacyjnych i podstawy prawnej przewidywanej dla każdego projektu.
5. W trosce o skuteczność, trzy instytucje zapewniają, w miarę możliwości, lepszą synchronizację pracy nad wspólnymi projektami na szczeblu organów przygotowawczych każdego ogniwa władzy legislacyjnej.

6. Trzy instytucje informują się wzajemnie, w sposób stały, o pracach prowadzonych w ramach procesu legislacyjnego. W celu przekazywania informacji stosują właściwe procedury, w szczególności dialog między Parlamentem Europejskim, w komisjach i na posiedzeniu plenarnym, a prezydencją Rady i Komisją.
7. Komisja składa doroczne sprawozdanie ze stanu zaawansowania swoich projektów legislacyjnych.
8. Komisja czuwa, by – jako zasada ogólna – jej członkowie uczestniczyli w dyskusjach w komisjach parlamentarnych i w debatach podczas posiedzeń plenarnych dotyczących projektów legislacyjnych, którymi się zajmują.
Rada będzie stosowała praktykę polegającą na utrzymywaniu ożywionych kontaktów z Parlamentem Europejskim poprzez systematyczne uczestniczenie właściwych ministrów, w miarę możliwości, w debatach plenarnych. Rada stara się uczestniczyć również w sposób systematyczny w pracach komisji parlamentarnych i innych posiedzeniach, w szczególności na szczeblu ministrów lub na innym odpowiednim szczeblu.
9. Komisja uwzględnia wnioski o przedłożenie projektów legislacyjnych, złożone przez Parlament Europejski lub Radę, odpowiednio na podstawie art. 192 lub art. 208 Traktatu WE. Komisja odpowiada zainteresowanym komisjom parlamentarnym i organom przygotowawczym Rady szybko i we właściwy sposób.

Zwiększona przejrzystość i dostęp

10. Trzy instytucje potwierdzają znaczenie, jakie przywiązują do wzrostu przejrzystości i zwiększenia dostępu obywateli do informacji na każdym etapie swych prac legislacyjnych, przy uwzględnieniu swych regulaminów wewnętrznych. Zapewniają w szczególności jak najszersze transmitowanie debaty publicznej na szczeblu politycznym za pośrednictwem systematycznego stosowania nowych technologii w dziedzinie komunikacji, takich jak, między innymi, transmisja satelitarna i internetowy przekaz wideo. Trzy instytucje czuwają również nad coraz szerszym publicznym dostępem do EUR-Lex.
11. Trzy instytucje organizują wspólną konferencję prasową w celu ogłoszenia pomyślnego zakończenia procesu legislacyjnego w procedurze współdecydowania, z chwilą dojścia przez nie do porozumienia, zarówno w pierwszym jak i drugim czytaniu, lub po zakończeniu procedury pojednawczej.

Wybór instrumentu legislacyjnego i podstawy prawnej

12. Komisja wyjaśnia i uzasadnia przed Parlamentem Europejskim i Radą wybór instrumentu legislacyjnego, w miarę możliwości, w ramach rocznego programu pracy lub zwyczajnej procedury dialogu oraz w każdym przypadku w memorandum wyjaśniającym dołączonym do swojego wniosku. Rozpatruje również pod tym względem każdy wniosek organu legislacyjnego i uwzględnia wyniki ewentualnych konsultacji, do których przystępuje przed przedłożeniem swoich projektów. Czuwa, by działania, które proponuje, były możliwie proste i dostosowane do właściwej realizacji celu danego instrumentu oraz konieczności skutecznej implementacji.

13. Trzy instytucje przypominają definicję terminu „dyrektywa” (art. 249 Traktatu WE) jak również odpowiednie postanowienia Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Komisja czuwa, by w projektach dyrektyw zachowana była równowaga między zasadami ogólnymi i postanowieniami szczegółowymi, w celu unikania nadmiernego odwoływania się do wspólnotowych środków wykonawczych.
14. Komisja uzasadnia, w sposób jasny i pełny, podstawę prawną zastosowaną dla każdego projektu. W razie zmiany podstawy prawnej po przedłożeniu projektu Komisji, właściwa instytucja ponownie przeprowadza konsultacje z Parlamentem Europejskim, w poszanowaniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.
15. W memorandach wyjaśniających do swoich projektów Komisja wskazuje we wszystkich przypadkach przepisy prawne istniejące na szczeblu wspólnotowym w określonej dziedzinie. Komisja uzasadnia również proponowane środki w świetle zasad pomocniczości i proporcjonalności. Komisja składa również sprawozdanie z zakresu i wyników uprzednich konsultacji i analizy wpływu, które wykonała.

Stosowanie alternatywnych metod regulacji

16. Trzy instytucje przypominają, że Wspólnota stanowi prawo jedynie wtedy, gdy jest to konieczne, zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Uznają one potrzebę stosowania, w odpowiednich przypadkach, alternatywnych mechanizmów regulacji, jeżeli traktat WE nie przewiduje zastosowania szczególnego instrumentu prawnego.
17. Komisja czuwa, by stosowanie mechanizmów koregulacji i samoregulacji było zgodne z prawem wspólnotowym i by przestrzegane były kryteria przejrzystości (w szczególności jawności porozumień) i reprezentatywności zaangażowanych stron. Stosowanie takich mechanizmów musi przedstawiać sobą dodatkową wartość w interesie ogółu. Mechanizmy te nie są stosowane, jeżeli wchodzi w grę prawa podstawowe lub ważne wybory polityczne bądź w sytuacjach, gdy zasady muszą być stosowane w sposób jednolity we wszystkich Państwach Członkowskich. Mechanizmy muszą zapewniać szybką i elastyczną regulację, która nie narusza zasad konkurencji ani jednolitości rynku wewnętrznego.

Koregulacja

18. Przez koregulację należy rozumieć mechanizm, za pośrednictwem którego wspólnotowe akty prawne powierzają realizację celów określonych przez organ władzy legislacyjnej zainteresowanym stronom, które są uznawane w danej dziedzinie (w szczególności podmiotom gospodarczym, partnerom społecznym, organizacjom pozarządowym lub stowarzyszeniom).
Taki mechanizm może być stosowany na podstawie kryteriów określonych w akcie prawnym, w celu zapewnienia dostosowania legislacji do właściwych kwestii i dziedzin, ułatwienia pracy legislacyjnej poprzez skoncentrowanie się na najważniejszych aspektach oraz wykorzystania doświadczeń zainteresowanych stron.

19. Akt prawny musi być zgodny z zasadą proporcjonalności określoną w Traktacie WE. Porozumienia między partnerami muszą być zgodne z postanowieniami przewidzianymi w art. 138 i 139 Traktatu WE. W uzasadnieniu do projektów, Komisja wyjaśnia właściwemu organowi legislacyjnemu powody zaproponowania przez nią stosowania danego mechanizmu.
20. W zakresie określonym w podstawowym akcie prawnym, strony, których akt prawny dotyczy, mogą zawrzeć dobrowolne porozumienia, w celu określenia jego warunków.
Projekty porozumień Komisja przekazuje organowi legislacyjnemu. Zgodnie ze swoim zakresem kompetencji, Komisja bada zgodność tych projektów porozumień z prawem wspólnotowym (w szczególności z podstawowym aktem prawnym).
Podstawowy akt prawny na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady może, w poszczególnych przypadkach i w zależności od przedmiotu, przewidywać dwumiesięczny termin od daty doręczenia tym instytucjom projektu porozumienia. W tym terminie, każda z instytucji może zaproponować zmiany, jeżeli uzna, że projekt porozumienia nie odpowiada celom określonym przez organ legislacyjny, lub sprzeciwić się jego wejściu w życie i ewentualnie domagać się od Komisji przedstawienia projektu aktu prawnego.
21. Akt prawny, który stanowi podstawę dla mechanizmu koregulacji, wskazuje jej możliwy zakres w danej dziedzinie. Właściwy organ legislacyjny określa w tym akcie właściwe środki, które powinny zostać podjęte w celu zapewnienia ich dalszego stosowania, w razie nieprzestrzegania porozumienia przez jedną lub kilka zainteresowanych stron lub w razie, gdyby porozumienie nie doszło do skutku. Środki te mogą, na przykład, przewidywać systematyczne informowanie organu legislacyjnego przez Komisję w sprawie ich dalszego stosowania, lub klauzulę rewizyjną, zgodnie z którą Komisja przedstawia sprawozdanie w określonym terminie i proponuje, w razie potrzeby, zmianę aktu prawnego lub inny właściwy środek legislacyjny.

Samoregulacja

22. Przez samoregulację należy rozumieć możliwość przyjęcia przez podmioty gospodarcze, partnerów społecznych, organizacje pozarządowe lub stowarzyszenia, między sobą lub dla siebie, wspólnych wytycznych na szczeblu europejskim (w szczególności kodeksów postępowania lub porozumień sektorowych).
W zasadzie, te dobrowolne inicjatywy nie wymagają od instytucji zajęcia stanowiska, w szczególności, jeżeli dotyczą dziedzin nieobjętych traktatami lub w których Unia nie ustanowiła jeszcze prawa. W ramach swoich kompetencji, Komisja rozpatruje praktyki związane z samoregulacją, w celu sprawdzenia ich zgodności z postanowieniami Traktatu WE.
23. Komisja informuje Parlament Europejski i Radę o praktykach samoregulacji, co do których uznaje, że zarówno przyczyniają się do realizacji celów Traktatu WE i są zgodne z jego postanowieniami, jak i są zadowalające w zakresie reprezentatywności zainteresowanych stron, pokrycia sektorowego i geograficznego oraz wartości dodanej podjętych zobowiązań. Komisja rozpatruje jednak możliwość przedło-

żenia projektu aktu prawnego, w szczególności na wniosek właściwego organu legislacyjnego lub w razie nieprzezwyciężenia tych praktyk.

Środki wykonawcze (procedura komitologiczna)

24. Trzy instytucje podkreślają ważną rolę środków wykonawczych w legislacji. Odnotowują one wyniki osiągnięte przez Konwent Europejski w sprawie przyszłości Europy w zakresie określenia warunków wykonywania przez Komisję przyznanym jej kompetencji wykonawczych.

Parlament Europejski i Rada podkreślają, że podjęły się zbadania, zgodnie z ich odpowiednimi kompetencjami, propozycji przyjętej 11 grudnia 2002 r. przez Komisję, mającej na celu wprowadzenie zmian do decyzji Rady 1999/468/WE.

Poprawa jakości legislacji

25. Trzy instytucje, każda w ramach swoich kompetencji, czuwają nad jakością legislacji, mianowicie nad jej jasnością, prostotą i efektywnością. Uznają, że usprawnienie procesu konsultacji przedlegislacyjnych i częstsze stosowanie analizy wpływu, zarówno *ex ante* jak i *ex post*, przyczynią się do osiągnięcia tego celu. Są zdecydowane w pełni stosować porozumienie międzyinstytucjonalne z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości legislacji wspólnotowej.

a) Konsultacje przedlegislacyjne

26. W okresie poprzedzającym przedstawienie projektów legislacyjnych, Komisja przystępuje, informując Parlament Europejski i Radę, do możliwie pełnych konsultacji, których wyniki są podawane do publicznej wiadomości. W niektórych przypadkach, jeżeli Komisja uzna to za celowe, może przedłożyć dokument dotyczący konsultacji przedlegislacyjnej, w sprawie którego Parlament Europejski i Rada mogą wydać opinię.

b) Analiza wpływu

27. Zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Komisja uwzględnia należycie w swoich projektach legislacyjnych ich skutki finansowe lub administracyjne, w szczególności dla Unii i Państw Członkowskich. Ponadto, trzy instytucje, każda w zakresie swoich kompetencji, uwzględniają cel, jakim jest zapewnienie właściwego i skutecznego ich stosowania w Państwach Członkowskich.

28. Trzy instytucje doszły do porozumienia w sprawie pozytywnego wkładu analizy wpływu w poprawę jakości legislacji wspólnotowej, zarówno pod względem zakresu stosowania jak i treści.

29. Komisja będzie kontynuowała realizację zintegrowanego procesu uprzedniej analizy wpływu w odniesieniu do głównych projektów aktów prawnych, łącząc w jedną ocenę w szczególności te analizy wpływu, które dotyczą aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Wyniki tych analiz zostaną w całości i bez ograniczeń udostępnione Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i opinii publicznej. W memorandum wyjaśniającym do tych projektów, Komisja wskazuje, w jaki sposób analiza wpływu oddziaływała na te projekty.

30. Jeżeli ma zastosowanie procedura współdecydowania, Parlament Europejski i Rada mogą również, na podstawie wspólnie określonych kryteriów i procedur, zlecić wykonanie analizy wpływu przed przyjęciem istotnej poprawki w pierwszym czytaniu lub na etapie procedury pojednawczej. We właściwym terminie od daty przyjęcia niniejszego porozumienia, trzy instytucje przystępują do dokonania oceny własnych doświadczeń i rozpatrują możliwość określenia wspólnej metodologii.

c) *Spójność tekstów*

31. Parlament Europejski i Rada – mając na względzie uniknięcie wszelkich nieścisłości lub niespójności – przyjmują wszelkie postanowienia służące wzmocnieniu gruntownego zbadania przez ich odpowiednie służby sposobu redagowania aktów przyjmowanych w ramach procedury współdecydowania. Instytucje mogą w tym celu porozumieć się w sprawie krótkiego okresu zwłoki, pozwalającego na weryfikację prawną przed ostatecznym przyjęciem aktu.

Poprawa transpozycji i stosowania

32. Trzy instytucje podkreślają znaczenie przestrzegania przez Państwa Członkowskie postanowień art. 10 Traktatu WE, zachęcają Państwa Członkowskie do zadbania o poprawną, szybką i dokonywaną w przewidzianych terminach transpozycję prawa wspólnotowego do prawa krajowego oraz uznają, że taka transpozycja jest niezbędna dla spójnego i skutecznego stosowania prawa przez sądy, organy administracji, obywateli, podmioty gospodarcze i społeczności.

33. Trzy instytucje zapewnią, aby wszystkie dyrektywy zawierały wiążący termin transpozycji ich postanowień do prawa krajowego. Przewidują w dyrektywach możliwie najkrótszy termin transpozycji, nieprzekraczający z zasady dwóch lat. Trzy instytucje pragną, by Państwa Członkowskie podwoiły wysiłki w zakresie transpozycji dyrektyw w przewidzianych terminach. W tym względzie Parlament Europejski i Rada odnotowały fakt, że Komisja zamierza wzmocnić współpracę z Państwami Członkowskimi.

Trzy instytucje przypominają, że Traktat WE przyznaje Komisji możliwość wszczęcia postępowania w przypadku naruszenia przez Państwo Członkowskie postanowień dotyczących terminu transpozycji; Parlament Europejski i Rada przyjmują do wiadomości zobowiązania podjęte w tym zakresie przez Komisję.

34. Komisja sporządza roczne sprawozdania w sprawie transpozycji dyrektyw w poszczególnych Państwach Członkowskich, zawierające tabele wskaźników transpozycji. Sprawozdania są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oraz zostają podane do wiadomości publicznej.

Rada zachęca Państwa Członkowskie do sporządzania, w interesie zarówno Państw jak i Wspólnoty, ich własnych tabel ilustrujących, w miarę możliwości, zgodność dyrektyw i środków transponujących oraz do podawania ich do wiadomości publicznej. Zachęca Państwa Członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, do wyznaczenia w możliwie najkrótszym terminie koordynatora do spraw transpozycji.

Uproszczenie i ograniczanie objętości prawa

35. W celu ułatwienia stosowania i poprawy czytelności prawa wspólnotowego, trzy instytucje doszły do porozumienia w sprawie przystąpienia zarówno do aktualizacji i ograniczania objętości, jak i do istotnego uproszczenia istniejącego prawa. W tym względzie opierają się one na wieloletnim programie Komisji. Aktualizacja i ograniczenie objętości prawa następują w szczególności poprzez uchylanie aktów, które już nie są stosowane, oraz poprzez kodyfikację lub przepracowanie pozostałych aktów. Celem uproszczenia prawa jest jego poprawa i dostosowanie poprzez zmianę lub zastąpienie aktów i postanowień zbyt trudnych i złożonych do stosowania. Następuje to w drodze przepracowania obowiązujących aktów lub przez przedłożenie nowych projektów legislacyjnych, przy zachowaniu treści polityk wspólnotowych. W takich ramach Komisja dokonuje selekcji dziedzin obowiązującego prawa, które podlegają uproszczeniu, na podstawie kryteriów określonych po konsultacji z organem legislacyjnym.
36. W terminie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego porozumienia, Parlament Europejski i Rada, której przypada w udziale jako organowi legislacyjnemu ostateczne przyjęcie uproszczonych projektów aktów, powinny zmienić swoje metody pracy, ustanawiając na przykład struktury *ad hoc*, których szczególnym zadaniem byłoby uproszczenie prawa.

Realizacja i monitorowanie porozumienia

37. Realizacja niniejszego porozumienia jest monitorowana przez grupę techniczną wysokiej szczebla do spraw współpracy międzyinstytucjonalnej.
38. Trzy instytucje podejmują niezbędne kroki, by udostępnić właściwym służbom odpowiednie środki i zasoby w celu właściwego wykonania niniejszego porozumienia.

ZAŁĄCZNIK NR 6 ROCZNA STRATEGIA POLITYCZNA NA ROK 2005*

Te okresy obejmują Wieloletnie cele Rady Europejskiej na lata 2004–2006, Program działalności legislacyjnej i prac Komisji na rok 2004 oraz Roczną strategię polityczną na rok 2005. Dla ułatwienia poniżej zamieszczono streszczenie każdego z tych stanowisk politycznych.

6.1.1. Wieloletnie cele Rady Europejskiej na lata 2004–2006

Kształtowanie przyszłości Unii

Rada będzie kontynuować ułatwianie rozwoju nowych ram konstytucyjnych. Rada dąży do podpisania Traktatu Konstytucyjnego przez wszystkie 25 państw członkow-

* Tłumaczenie nieoficjalne z języka angielskiego — Zespół Przekładów Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

skich tak szybko, jak będzie to możliwe po rozszerzeniu 1 maja oraz do rozpoczęcia zaraz potem procesu ratyfikacji. Celem jest wejście w życie traktatu najpóźniej z początkiem roku 2006.

Unia będzie ułatwiać skuteczną integrację nowych państw członkowskich poprzez:

- monitorowanie implementacji *acquis* przez państwa przystępujące;
- przyczynianie się do rozwoju niezbędnej zdolności administracyjnej nowych członków, koncentrując się na integracji strategii lizbońskiej, dorobku Schengen, koordynacji polityki gospodarczej, *Pakcie stabilizacji i wzrostu* oraz – w poszczególnych przypadkach – na strefie euro.

Rada podejmie także kwestie dotyczące Cypru, Turcji, Chorwacji oraz Bułgarii i Rumunii.

Decyzja w sprawie zasad i wytycznych nowej perspektywy finansowej zostanie podjęta przez Radę Europejską prawdopodobnie w grudniu 2004 r., po przedłożeniu przez Komisję pakietu nie później niż w lipcu 2004 r. Porozumienie polityczne w sprawie perspektywy finansowej ma być osiągnięte podczas obrad Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. Do końca 2005 r. powinna być przyjęta ramowa i szczegółowa legislacja implementująca pakiet finansowy.

Określenie *priorytetów agendy politycznej*

- Wiosną 2005 r. zostanie przeprowadzony średniookresowy przegląd postępu strategii lizbońskiej. Ponadto, Unia będzie kontynuować „zintegrowaną strategię na rzecz konkurencyjności”, będzie dalej prowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami, dokonywać oceny wpływu czynników gospodarczych i społecznych, czynników środowiskowych oraz obowiązujących regulacji na główne projekty aktów prawnych. Następujące cele lizbońskie Rada określiła jako priorytetowe w polityce Unii:
 1. Zwiększanie wzrostu;
 2. Tworzenie szerszej i bardziej efektywnej przestrzeni gospodarczej;
 3. Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy i unowocześnianie europejskiego modelu dobrobytu społecznego;
 4. Umacnianie gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy, poprzez edukację i szkolenia;
 5. Pobudzanie zrównoważonego rozwoju i eliminowanie towarzyszących wzrostowi szkód w środowisku naturalnym.
- Rada będzie także dążyć do unowocześnienia polityki rolnej i rybołówstwa. W odniesieniu do rolnictwa najistotniejsze będzie dostosowanie do nowych ram polityki wynikających z reformy wspólnej polityki rolnej (WPR), polityki rozwoju obszarów wiejskich, reformy poszczególnych wspólnych organizacji rynków oraz zapewnienie sprawnej integracji nowych państw w ramach WPR. W obszarze rybołówstwa najistotniejsze będą: implementacja nowych polityk zrównoważonego połowu, wpływ na środowisko, skutki społeczne, rozwój regionalny z uwzględnieniem udziału partnerskiego.
- Rada będzie pracować nad przyjmowaniem środków prawnych przewidzianych w Traktacie z Amsterdamu, mających na celu implementację programu z Tampere

nie później niż w maju 2004 roku. W programie Rada podkreśliła wagę większej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zwalczaniu nielegalnej imigracji, handlu ludźmi i innych przestępstw transgranicznych. Ponadto, Unia rozwinie „wszechstronną politykę integracji imigrantów przebywających legalnie, zmierzającą do przyznania im praw i obowiązków porównywalnych do przysługujących obywatelom UE”¹. Wreszcie, zakończone zostaną prace nad dwiema dyrektywami ustanawiającymi kryteria kwalifikowania uchodźców oraz minimalne standardy przyznania albo odmowy przyznania statusu uchodźcy. Ocena programu z Tampere rozpocznie się w ramach Rady Europejskiej w czerwcu 2004 roku. Rada będzie kontynuować opracowywanie polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz włączanie agendy WSiSW do polityk zewnętrznych Unii.

Unia jako uczestnik procesów ogólnoświatowych

- Implementacja europejskiej strategii bezpieczeństwa będzie wymagała od Unii dalszego zwiększania zdolności zapobiegania konfliktom oraz zarządzania kryzysowego w zakresie całej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz rozwijania ściślejszych więzi z organizacjami regionalnymi i w ramach stosunków dwustronnych.
- Unia będzie dalej pracować nad: formułowaniem kierunków polityki ze swoimi wschodnimi i południowymi sąsiadami, kontynuacją silnego zaangażowania w regionie Bałkanów Zachodnich, rozwijaniem nowej polityki sąsiedztwa, ułatwianiem arabsko-izraelskiego procesu pokojowego, wspomaganie odbudowy Iraku.
- Efektywne rozwijanie stosunków wielostronnych będzie obejmowało: wzmocnienie solidarności, spójności i przejrzystości Unii w zakresie polityk prowadzonych w ONZ, doskonalenie polityki Unii w zakresie praw człowieka, rozszerzenie współpracy z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Radą Europy w dziedzinach zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego oraz praw człowieka, implementację stałego porozumienia UE–NATO, uzupełnienie i wykonywanie Programu Rozwoju z Doha.
- Unia będzie kontynuować walkę z terroryzmem. Ponadto będą postępowały prace nad usprawnieniem zdolności militarnych i cywilnych, w celu zapewnienia szybkiego reagowania w przypadku operacji zarządzania kryzysowego oraz prace nad implementacją strategii i planu działań w zakresie nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

Unia będzie dalej podejmować kroki w celu osiągnięcia milenijnych celów rozwoju (Millennium Development Goals) do roku 2015. Rada dokona przeglądu, aby sprawdzić, czy rozpocząć negocjacje w zakresie poprawek do Konwencji z Cotonou w latach 2004–2005.

¹ Wieloletni program strategiczny Rady na lata 2004–2006, strona 17, paragraf 30.

6.1.2. Program legislacyjny i prac Komisji²

Priorytety Komisji na rok 2004

Akcesja:

- Pomyślnie zakończenie akcesji 10 nowych państw członkowskich do 1 maja 2004 r., (w tym zastosowanie całego *acquis communautaire*). Dotyczy to przyjmowania i monitorowania legislacji Wspólnoty i wprowadzenia w życie *acquis*, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa żywności, rolnictwa, środowiska, unii celnej, rynku wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz bezpieczeństwa morskiego.
- Najważniejszymi priorytetami są: implementacja nowej legislacji, rozwinięcie istniejących programów, dostarczenie nowym państwom członkowskim instrumentów, rozwijanie zdolności administracyjnej oraz budowa strategii konwergencji gospodarczej.
- Kontynuowanie negocjacji z państwami kandydującymi, to jest z Bułgarią i Rumunią; określenie rekomendacji w zakresie możliwości negocjacji akcesyjnych z Turcją zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Kopenhagi; oraz wydanie opinii w sprawie wniosku Chorwacji o członkostwo w UE.

Stabilizacja:

- Ogólnie, przedstawienie zarysów ram politycznych dla państw sąsiadujących w celu tworzenia pokoju, stabilności i dobrobytu bez tworzenia nowych podziałów w Europie po akcesji. Potrzeba wprowadzenia planów działania z maksymalnie ośmioma państwami z Europy Wschodniej i rejonu Morza Śródziemnego. Po drugie, implementacja decyzji szczytu UE – Rosja w St. Petersburgu z maja 2003 r., dotyczącej czterech wspólnych obszarów (gospodarczego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa oraz badań/kultury). Po trzecie, działanie zgodnie z agendą uzgodnioną w Salonikach z państwami bałkańskimi, poprzez przygotowanie porozumienia o partnerstwie i prowadzenie studium wykonalności dotyczącego Bośni i Hercegowiny oraz Serbii i Czarnogóry w kontekście wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2004 roku.
- **Rozwój wewnętrznej polityki UE wspierającej stabilizację i bezpieczeństwo** (przyjmowanie polityki zapewniającej bezpieczeństwo sieci łączności i informacji) poprzez tworzenie przestrzeni wolności, sprawiedliwości, i bezpieczeństwa. Ogólnie, podejmowanie działań przeciw nielegalnej imigracji. Po drugie, zwalczanie przestępczości, terroryzmu i bioterroryzmu międzynarodowego. Po trzecie, ustanowienie agencji zarządzającej nowo poszerzonymi granicami zewnętrznymi. W końcu, ustanowienie ram prawnych dla drugiej generacji Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II) i systemu informacji wizowej.

Zrównoważony wzrost:

- Dalsze wzmacnianie pozytywnych skutków ustalonych wcześniej celów polityki dla poszerzonej Unii Europejskiej. Pobudzanie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia

² COM (2003) 645 final.

z uwzględnieniem inwestycji w zakresie sieci (zwiększanie możliwości połączeń) oraz wiedzy zgodnie ze strategią ustaloną w Lizbonie. Po drugie, przegląd wewnętrznej i zewnętrznej strategii UE dotyczącej zrównoważonego rozwoju, nakreślonej przez Radę Europejską w Göteborgu w czerwcu 2001 roku. Po trzecie, odwołanie się do inicjatyw dotyczących wody i energii przedstawionych na światowym szczycie w Johannesburgu. Ogólnie, poprawa jakości życia obywateli europejskich, poprawa koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej między państwami członkowskimi. Dalsze zwalczanie ubóstwa i pobudzanie zrównoważonego wzrostu na poziomie ogólnoswiatowym.

- W odniesieniu do zewnętrznego zrównoważonego wzrostu, udział w negocjacjach WTO oraz rozpoczęcie/prowadzenie regionalnych/dwustronnych negocjacji handlowych z partnerami, takimi jak Mercosur, Kanada, państwa Rady Współpracy Zatoki Perskiej oraz państwa AKP w ramach regionalnego Układu o partnerstwie gospodarczym.

Rozszerzona ocena wpływu wybranych propozycji

5 czerwca 2002 r. została wprowadzona nowa procedura dokonywania oceny wpływu wszystkich głównych inicjatyw Komisji, tj. inicjatyw przedstawionych w *Rocznej strategii politycznej* lub w rocznym *Programie działalności legislacyjnej i prac*.

Celem rozszerzonej oceny wpływu jest poprawa jakości i spójności procesu rozwoju polityki oraz zwiększenie przejrzystości i łączności z obywatelami Europy w zakresie szacowania wpływu inicjatyw europejskich.

Występują trzy podstawowe kryteria dokonywania rozszerzonej oceny wpływu projektu:

1. Czy projekt w odniesieniu do określonego sektora lub niektórych sektorów będzie miał istotne skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne;
2. Czy projekt będzie miał istotny wpływ na główne zainteresowane strony;
3. Czy projekt stanowi znaczną reformę polityki w jednym lub w kilku sektorach?

Debata parlamentarna w sprawie Programu działalności legislacyjnej i prac Komisji na rok 2004:

Parlament Europejski przeprowadził debatę w sprawie programu. Wyrażając uznanie dla „dialogu strukturalnego” prowadzonego wzajemnie między: Komisją, Parlamentem i Radą, R. Prodi oświadczył jednak, że Komisja będzie dążyć do osiągnięcia postępu w następnym roku w zakresie dyskusji o programie na rok 2005. Podstawowym forum dla tych dyskusji będzie kwietniowa wymiana poglądów pomiędzy Konferencją przewodniczących PE a V.P. Loyolą de Palacio. Nowa Komisja musi przyjąć program na 2005 r. i najprawdopodobniej uczyni to w grudniu 2004 roku. Minister Antonione zgodził się z głównymi priorytetami przedstawionymi w tekście Komisji, a następnie przychylnie wypowiedział się na temat możliwości dokonywania ocen wpływu oraz dialogu międzyinstytucjonalnego, który posłużył do przygotowania programu. Zachęcił on Komisję do jak najszybszego opublikowania w tym roku *Rocznej strategii politycznej*, aby ułatwić proces dialogu strukturalnego. Potwierdził, że prezydencja weźmie pod uwagę ten program, który był następnie przesłany do Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. w ramach wieloletnich celów strategicznych.

Poniższy tekst stanowi wybór kontrybucji przedstawionych w trakcie debaty parlamentarnej:

- Trzy główne działy dotyczące polityki zostały sformułowane w sposób tak elastyczny, że niemożliwe było nie zgodzić się z nimi, podobnie jak nie można było wyobrazić sobie jakiegokolwiek propozycji, która nie byłaby z nimi związana. Dlatego priorytety nie odzwierciedlały żadnego rzeczywistego wyboru politycznego.
- Nie pojawił się jakikolwiek dostrzegalny związek między ogłoszonymi i mało wyraźnymi priorytetami a wykazem projektów zamieszczonym w załącznikach. Zgodnie z *Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie tworzenia lepszego prawa*, Komisja zobowiązała się przedstawiać wyczerpujące uzasadnienie wyboru instrumentów prawnych oraz podstawy prawnej wszystkich projektów aktów prawnych z chwilą publikacji programu. Chociaż istniała pewna oznaka [W tekście oryginału brakuje zakończenia zdania – przyp. tłum.].

6.1.3. Roczna strategia polityczna³

Sytuacja Unii w 2005 r. – Rok 2005 jest decydującym rokiem dla zapewnienia właściwego funkcjonowania nowo poszerzonej Unii i mógłby stać się punktem zwrotnym dla ratyfikacji projektu Traktatu Konstytucyjnego, dlatego należy dołożyć starań na rzecz zmian instytucjonalnych i politycznych wynikających z Konferencji Międzynarodowej.

Polityki wewnętrzne wymagają przeglądu w następującym zakresie:

- średniookresowy przegląd strategii lizbońskiej;
- strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju ustalona przez Radę Europejską w Göteborgu;
- opracowanie nowej agendy społecznej po 2006 roku;
- umocnienie europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wynikające z programu z Tampere, jeśli będzie to konieczne do przyjęcia nowych instrumentów prawnych;
- przygotowanie do akcesji Rumuni i Bułgarii oraz negocjacje przedakcesyjne z Turcją, włącznie ze wsparciem finansowym oraz możliwe rozpoczęcie procesu przedakcesyjnego Chorwacji.

Na szczeblu zewnętrznym lub międzynarodowym, pokój, bezpieczeństwo i stabilność, ogólnoświatowa walka z ubóstwem oraz skutki konfliktu irackiego:

- wybrany zostanie nowy prezydent Stanów Zjednoczonych lub obecny prezydent zostanie wybrany ponownie;
- ma zostać utworzone państwo palestyńskie;
- zaplanowano spotkania dotyczące rozwoju i stosunków handlowych, w szczególności przeprowadzenie przez ONZ przeglądu w sprawie osiągnięcia milenijnych celów rozwoju oraz Konwencji z Cotonou. Na styczeń 2005 r. planuje się także zakończenia negocjacji w ramach Programu Rozwoju z Doha.

³ COM (2004) 133 z dnia 25 lutego 2004 r.

Priorytety polityczne na 2005 r. – podstawowym bieżącym priorytetem Komisji jest zapewnienie sukcesu rozszerzenia i kształtowanie przyszłości Europy. Priorytet ten obejmuje zapewnienie właściwego funkcjonowania poszerzonej Europy oraz stosowanie w pełnym zakresie polityk i przepisów we wszystkich państwach członkowskich. Obejmować to będzie alokację zwiększonych zasobów ludzkich do 2008 r. Inne priorytety polityczne na 2005 r. obejmują następujące kwestie:

- głównym celem jest powrót do cyklu wzrostu gospodarczego przy zachowaniu wzmocnionej konkurencyjności i spójności;
- docelowo zachowanie stabilizacji i bezpieczeństwa, poprawa bezpieczeństwa oraz obywatelstwo europejskie;
- nowe obowiązki zewnętrzne, z podkreśleniem wymiaru stosunków sąsiedzkich.

Szczegółowe programy dotyczące każdego obszaru polityki są zamieszczone w załączniku nr 6.

Wybór inicjatyw dotyczących poszerzonej oceny wpływu – nową zintegrowaną procedurę oceny wpływu wprowadzono w celu poprawy jakości i spójności procesu rozwoju polityki oraz zwiększenia przejrzystości i zapewnienia lepszej łączności z obywatelami Europy w zakresie przewidywanego wpływu ogólnoeuropejskich inicjatyw i legislacji.

Następujące kryteria *Rocznej strategii politycznej* lub najnowszego Programu działalności legislacyjnej i prac pomagają Komisji określić, które projekty powinny zostać poddane poszerzonej ocenie wpływu:

- czy projekt w odniesieniu do określonego sektora lub kilku sektorów ma istotne skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne;
- czy projekt ma istotny wpływ na główne zainteresowane strony;
- czy projekt stanowi znaczącą reformę polityki w jednym lub w kilku sektorach.

Ogólne ramy dla zasobów ludzkich i finansowych na 2005 r. – w Komunikacie *Działalność i zasoby ludzkie Komisji w poszerzonej Unii Europejskiej* oceniono, że Komisja w pełni funkcjonująca z nowymi państwami członkowskimi (w 2008 r.) będzie musiała zatrudnić 3900 dodatkowych pracowników. Zwiększenie zatrudnienia musi nastąpić między 2004 a 2008 r. znajdując odzwierciedlenie w dostosowaniu perspektywy finansowej do poszerzonej Wspólnoty. Wniosek taki został zrealizowany przez władze budżetowe i Komisja chciałaby zwrócić się do władz budżetowych o zatwierdzenie tej deklaracji wsparcia finansowego, co umożliwi Komisji realizację jej obowiązków instytucjonalnych. W 2005 r. trzeba będzie obsadzić 700 nowych miejsc pracy. W 2004 r. utworzono 1280 stanowisk, aby wstępnie zagospodarować nowe zasoby ludzkie. Połowa nowych stanowisk będzie dotyczyła służb językowych. Komisja chce poprawić koordynację między wydziałami, zapewnić im większą niezależność oraz wzmocnić ogólną zdolność kontroli. Prawdopodobne utworzenie Europejskiej Szkoły Administracji mogłoby pomóc w zintegrowaniu nowych urzędników. W celu wzmocnienia priorytetów będą kontynuowane wewnętrzne przesunięcia pracowników.

ZAŁĄCZNIK NR 7
PROJEKT TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO
KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY
PROTOKÓŁ W SPRAWIE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH
W UNII EUROPEJSKIEJ*

(CONV 850/03)

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

PRZYPOMINAJĄC, że sposób, w jaki poszczególne parlamenty narodowe kontrolują swoje rządy w odniesieniu do działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego Państwa Członkowskiego,

PRAGNĄC jednak zachęcić parlamenty narodowe do aktywnego udziału w przedsięwzięciach Unii Europejskiej i zwiększyć możliwość wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególny przedmiot zainteresowania,

UZGODNIŁY następujące postanowienia, które są załączone do Konstytucji:

I. Informacje dla parlamentów narodowych Państw Członkowskich

1. Wszystkie dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) są przekazywane przez Komisję parlamentom narodowych Państw Członkowskich bezpośrednio po ich opublikowaniu. Komisja przesyła również parlamentom narodowym Państw Członkowskich roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, przedkładany przez nią Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Ministrów, równocześnie z ich przekazaniem tym instytucjom.
2. Wszystkie wnioski ustawodawcze kierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów są równocześnie przesyłane parlamentom narodowym Państw Członkowskich.
3. Parlamenty narodowe Państw Członkowskich mogą przysyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
4. Okres między przekazaniem przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów i parlamentom narodowym Państw Członkowskich wniosku ustawodawczego sporządzonego w językach urzędowych Unii Europejskiej a datą jego wpisania do porządku obrad Rady Ministrów w celu jego przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury ustawodawczej wynosi sześć tygodni, z zastrzeżeniem wyjątków z powodu pilności, które zostaną uzasadnione w akcie lub we wspólnym sta-

* Tłumaczenie dokumentu CONV 850/03 publikujemy za: <http://www3.ukie.gov.pl/dokumenty/KonstytucjaDlaEuropy-projekt.zip>

nowisku Rady Ministrów. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należyście uzasadnione, nie może dojść do żadnego porozumienia w sprawie wniosku ustawodawczego w ciągu tych sześciu tygodni. Między wpisaniem wniosku do porządku obrad Rady Ministrów a przyjęciem wspólnego stanowiska Rady Ministrów musi upłynąć dziesięć dni.

5. Porządek obrad i wyniki posiedzeń Rady Ministrów, w tym protokoły z posiedzeń Rady Ministrów rozpatrującej wnioski ustawodawcze, są przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym Państw Członkowskich, równocześnie z ich przekazaniem rządów Państw Członkowskich.
6. Jeżeli Rada Europejska zamierza powołać się na postanowienia artykułu I-24 ustęp 4 akapit pierwszy Konstytucji, parlamenty narodowe są o tym uprzednio informowane.
Jeżeli Rada Europejska zamierza powołać się na postanowienia artykułu I-24 ustęp 4 akapit drugi, parlamenty narodowe są o tym informowane co najmniej cztery miesiące przed podjęciem decyzji.
7. Trybunał Obrachunkowy przesyła swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym Państw Członkowskich do celów informacyjnych, równocześnie z przesłaniem go do Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów.
8. W przypadku dwuizbowych parlamentów narodowych, postanowienia te mają zastosowanie do obu izb.

II. Współpraca międzyparlamentarna

9. Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają jak w sposób skuteczny i systematyczny organizować i wspierać współpracę międzyparlamentarną w Unii Europejskiej.
10. Konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji. Konferencja ta może ponadto wspierać wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami Państw Członkowskich a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Konferencja może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Uwagi przedłożone przez Konferencję w żaden sposób nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska.

ZAŁĄCZNIK NR 8
PROJEKT TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO
KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY
PROTOKÓŁ W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD
POMOCNICZOŚCI I PROPOCJONALNOŚCI*

(CONV 850/03)

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

PRAGNĄC zapewnić podejmowanie decyzji jak najbliżej obywateli Unii,

ZDECYDOWANE stworzyć warunki dla stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zawartych w artykule I-9 Konstytucji oraz ustanowić system kontroli stosowania tych zasad przez instytucje,

UZGODNIŁY następujące postanowienia, które są załączone do Konstytucji:

1. Każda instytucja zapewnia stałe przestrzeganie zasad pomocniczości i proporcjonalności, określonych w artykule I-9 Konstytucji.
2. Przed zgłoszeniem wniosku ustawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje. Konsultacje te, w stosownym przypadku, uwzględniają wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. W szczególnie pilnych przypadkach, Komisja nie prowadzi konsultacji. W swoim wniosku uzasadnia taką decyzję.
3. Komisja przesyła parlamentom narodowym Państw Członkowskich wszystkie swoje wnioski ustawodawcze i swoje zmienione wnioski równocześnie z ich przesłaniem ustawodawcy Unii. Uchwały ustawodawcze Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady Ministrów są, po ich przyjęciu, przesyłane parlamentom narodowym Państw Członkowskich.
4. Komisja uzasadnia swój wniosek w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy wniosek ustawodawczy powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie, umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać pewną ocenę skutków finansowych wniosku oraz, w przypadku ustawy ramowej, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez Państwa Członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla ustawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, muszą zostać uzasadnione na podstawie jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych wskaźników. Komisja bierze pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń, finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

* Tłumaczenie dokumentu CONV 850/03 publikujemy za: <http://www3.ukie.gov.pl/dokumenty/KonstytucjaDlaEuropy-projekt.zip>

5. Każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego Państwa Członkowskiego może, w ciągu sześciu tygodni od daty przekazania wniosku ustawodawczego Komisji, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody dla których uznaje, że dany wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w razie potrzeby, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.
6. Parlament Europejski, Rada Ministrów i Komisja uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe Państw Członkowskich lub izbę parlamentu narodowego.

Parlamente narodowe Państw Członkowskich, w których istnieje system jednoizbowy, dysponują dwoma głosami, podczas gdy każda z izb w systemie parlamentarnym dwuizbowym dysponuje jednym głosem.

Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności wniosku Komisji z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym Państw Członkowskich i ich izbom, Komisja podda swój wniosek przeglądowi. Próg ten wynosi co najmniej jedną czwartą w przypadku wniosków Komisji lub w przypadku inicjatywy grupy Państw Członkowskich na mocy postanowień artykułu III-165 Konstytucji dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Po dokonaniu przeglądu, Komisja może postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Komisja uzasadnia swoją decyzję.
7. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy w zakresie rozpoznawania skarg wnoszonych przez Państwa Członkowskie, zgodnie z artykułem III-270 Konstytucji, w związku naruszeniem przez akt prawny zasady pomocniczości lub przekazanych przez nie zgodnie z ich porządkiem prawnym w imieniu ich parlamentu narodowego lub jego izby.

Zgodnie z tym samym artykułem Konstytucji, Komitet Regionów może również wnieść takie skargi w odniesieniu do aktów prawnych, do których przyjęcia Konstytucja przewiduje konsultowanie się z nim.
8. Komisja przedkłada co roku Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów i parlamentom narodowym Państw Członkowskich sprawozdanie ze stosowania artykułu I-9 Konstytucji. Sprawozdanie roczne jest również przekazywane Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.