

Październik 2007 r.

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

przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na

XXXVIII Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach
Wspólnotowych i Europejskich
Parlamentów Unii Europejskiej

14-15 października 2007 r.
Estoril



Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej

SEKRETARIAT COSAC

ATR 01 K048, 2, rue d'Ardenne, B-1047 Bruksela, Belgia
e-mail: secretariat@cosac.eu | faks: +32 2 230 0234

ÓSMY RAPORT PÓŁROCZNY: ZMIANY STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PROCEDUR I PRAKTYK DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ

Estoril, 14-15 października 2007

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Streszczenie	7
1. Przegląd systemów kontroli spraw europejskich w parlamentach narodowych UE-27	9
1.1. Systemy oparte na analizie dokumentów.....	10
1.2. Systemy proceduralne.....	10
1.3. Systemy mieszane i inne systemy kontroli.....	11
1.4. Wpływ parlamentów narodowych na decyzje podejmowane na poziomie krajowym i unijnym.....	11
1.4.1. Zakres podmiotowy kontroli.....	12
1.4.2. Ramy czasowe kontroli.....	12
1.4.3. Postrzeganie wywieranego wpływu.....	12
1.5. Wnioski.....	14
2. Oczekiwania parlamentów narodowych w stosunku do konferencji międzyrządowej	25
2.1. Oczekiwania wobec traktatu reformującego.....	25
2.1.1. Ogólne oczekiwania.....	25
2.1.2. Oczekiwania dotyczące przyszłości parlamentów narodowych.....	26
2.2. Wpływ traktatu reformującego na parlamenty narodowe.....	27
2.2.1. Zwiększona rola parlamentów narodowych w UE.....	27
2.2.2. Potrzeba zmian w wewnętrznej organizacji parlamentów.....	28
2.2.3. Wezwanie do wzmożenia współpracy i koordynacji działań między parlamentami.....	28
2.3. Wnioski.....	29
3. Rola parlamentów w strategii lizbońskiej	31
3.1. Przegląd procesu w roku 2005.....	31
3.2. Zaangażowanie parlamentów w formułowanie polityki.....	32
3.3. Zaangażowanie parlamentów w realizację polityki.....	34
3.4. Wpływ przeglądu strategii w 2005 roku na rolę parlamentów.....	35
3.5. Wnioski.....	36
4. Wymiar śródziemnomorski Unii Europejskiej	37
4.1. Ogólne ramy wymiaru śródziemnomorskiego UE.....	37
4.2. Eurośródziemnomorski wymiar parlamentarny.....	39
4.2.1. Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne.....	39
4.2.2. Inne ramy parlamentarne.....	40
4.2.2.1. Unia Międzyparlamentarna.....	40
4.2.2.2. OBWE.....	40
4.2.2.3. Forum parlamentarzystek.....	41
4.3. Wnioski: ogólna ocena i przyszłe wyzwania.....	41

5. Monitorowanie programów finansowych UE przez parlamenty narodowe: ustalanie priorytetów i alokacja funduszy	44
5.1. Wieloletnie ramy finansowe	45
5.2. Programy wydatkowania.....	45
5.3. Roczny budżet UE	46
5.4. Przegląd budżetu w latach 2008–2009.....	46
5.5. Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu programów finansowych UE	46
5.6. Wnioski	49

WSTĘP

Niniejszy dokument jest ósmym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC

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

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

Pięć rozdziałów tego raportu opiera się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe oraz przez Parlament Europejski. Sekretariat COSAC jest im bardzo wdzięczny za współpracę.

Rozdział pierwszy zawiera krótką prezentację różnych systemów kontroli spraw europejskich w parlamentach narodowych 27 państw członkowskich. Szczególną uwagę poświęcono w nim ustaleniu, jak parlamenty narodowe widzą swój wpływ na przebieg procesów podejmowania decyzji i formułowania polityk na poziomie krajowym i europejskim, lecz zwrócono też uwagę na niektóre inne aspekty kontroli spraw UE.

Rozdział drugi to opis oczekiwań parlamentów narodowych wobec traktatu reformującego oraz ich opinie na temat roli, którą chciałyby pełnić w przyszłym ustroju instytucjonalnym UE. Zawarte w nim stwierdzenia i sugestie zostały przygotowane na potrzeby obrad XXXVIII Konferencji COSAC w Estoril.

W **rozdziale trzecim** podjęto próbę analizy roli parlamentów narodowych w procesie lizbońskim. Przedmiotem analizy jest ustalenie, czy i w jaki sposób parlamenty mogą wpływać na formułowanie polityk i wyznaczanie priorytetów, oraz czy i w jaki sposób mogą one wpływać na realizację strategii lizbońskiej i monitorować jej przebieg – a ponadto, na ile rewizja strategii lizbońskiej dokonana w 2005 roku wywarła wpływ na rolę i udział parlamentów w tym procesie.

Rozdział czwarty zawiera ogólne informacje na temat śródziemnomorskiego wymiaru UE – materiały do dyskusji, która odbędzie się podczas XXXVIII Konferencji COSAC. Rozdział ten ma przybliżyć koncepcję wymiaru śródziemnomorskiego oraz zagadnienia związane z jego rozwojem i stojącymi przed nim wyzwaniem.

Rozdział piąty dotyczy roli parlamentów narodowych w procesie monitorowania programów finansowych UE, określonych w nich priorytetów i alokacji środków finansowych. W rozdziale tym omówiono również możliwe przyszłe plany parlamentów narodowych, dotyczące udziału w przeglądzie budżetu UE w latach 2008-2009.

Dane liczbowe

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

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii, Rumunii, Włoch i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od parlamentów narodowych wszystkich 27 państw członkowskich. Odpowiedzi te zostały opublikowane w oddzielnym załączniku, który zamieszczono również na stronie internetowej COSAC.

STRESZCZENIE

- **Ocena wpływu parlamentów narodowych na politykę UE** jest trudnym zadaniem. Istnieją jednak pewne powszechnie uznane czynniki, uwzględniane przy dokonywaniu oceny wpływu. Te parlamenty, które wcześniej włączają się do procesu decyzyjnego, mają większe możliwości wpływania na podejmowane decyzje – zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Wśród parlamentów narodowych rysuje się wyraźna, choć stosunkowo nowa tendencja do zwracania większej niż dotychczas uwagi na przedlegislacyjną fazę podejmowania decyzji w UE.
- Większość parlamentów narodowych koncentruje wysiłki w zakresie kontroli na poziomie krajowym (tzn. na kontroli swoich rządów), niezależnie od stosowanego systemu kontroli. Niektóre parlamenty angażują Komisję Europejską w ramach przeprowadzanych przez nią konsultacji oraz w związku ze stosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Kilka parlamentów narodowych wspomina o inicjatywie Komisji w sprawie bezpośredniego komunikowania się z parlamentami narodowymi jako zmianie w dobrym kierunku, która oddziałuje pozytywnie również na narodowe systemy kontroli.
- Zaledwie kilka parlamentów narodowych zdaje się czynnie wpływać na decyzje podejmowane na poziomie krajowym lub unijnym. Parlamenty narodowe – nawet uprawnione do wpływania na decyzje – mają dość bierne podejście do formułowania polityki.
- **Oczekiwania** parlamentów narodowych wobec **Konferencji Międzyrządowej i traktatu reformującego** zdają się w znacznej mierze zgodne z mandatem negocjacyjnym uzgodnionym przez szefów państw i rządów w czerwcu 2007 roku. Większość parlamentów narodowych nalega na zachowanie w jak największym stopniu istoty Traktatu Konstytucyjnego z 2004 roku oraz na ścisłe przestrzeganie w toku negocjacji zakresu czerwcowego mandatu.
- Parlamenty narodowe **spodziewają się zwiększenia ich roli w procesie decyzyjnym UE** dzięki wprowadzeniu nowych procedur kontroli przestrzegania zasady pomocniczości oraz dodatkowych przepisów dotyczących ich stosowania. Oczekują tym samym zwiększenia swojej roli wobec rządu w sprawach UE oraz większego zaangażowania deputowanych i komisji w sprawy europejskie w ogóle. Znajduje to powszechne poparcie jako ważny wkład w zakresie przejrzystości, demokracji i legitymizacji prawodawstwa UE.
- Przewiduje się, że wprowadzenie nowych praw i obowiązków parlamentów narodowych wymusi zmiany wewnętrznych procedur. Być może wystąpi potrzeba uruchomienia dodatkowych środków finansowych i zasobów ludzkich. Uważa się, że poprawa współpracy i koordynacji między parlamentami oraz rozszerzenie dialogu między parlamentami narodowymi i instytucjami europejskimi są konieczne.
- **Zaangażowanie parlamentów** w stosowanie otwartej metody koordynacji w ramach **strategii lizbońskiej** jest na ogół raczej ograniczone. Choć parlamenty nie wywierają dużego wpływu na formułowanie polityki i ustalanie priorytetów, są przeważnie czynnie zaangażowane w realizację strategii lizbońskiej, zwłaszcza w roli narodowego prawodawcy. Ponieważ parlamenty ponoszą dużą

odpowiedzialność za realizację strategii, wydaje się, że działania ukierunkowane na wywieranie wpływu na wcześniejszych etapach procesu leżą również w ich interesie. Pozwala to bowiem uniknąć sytuacji, w której parlamenty muszą zmierzyć się jako ustawodawca z projektami, do których same nie mogły wnieść większego wkładu.

- Od czasu przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 roku daje się zauważyć zwiększenie świadomości strategii lizbońskiej wśród parlamentów narodowych. Rosnący zakres wymiany informacji i opinii na poziomie międzyparlamentarnym może dodatkowo przyczynić się do poprawy sytuacji pod tym względem.
- **Wymiar śródziemnomorski UE** obejmuje polityki wypracowane dla regionu o strategicznym znaczeniu dla UE od początku tzw. procesu barcelońskiego w 1995 roku. Choć od powstania partnerstwa eurośródziemnomorskiego minęło ponad dziesięć lat, nadal istnieją różnice co do znaczenia tego, co dotychczas zdołano osiągnąć. Ogólny przegląd i ocena wymiaru śródziemnomorskiego i jego głównych instrumentów, jak partnerstwo eurośródziemnomorskie i europejska polityka sąsiedztwa, stwarzają podstawy do debaty nad możliwościami dalszego pogłębienia i wzmocnienia parlamentarnego wymiaru tego procesu.
- **Procedury kontroli programów finansowych UE** są w istocie bardzo podobne do stosowanych przy badaniu wszelkich innych propozycji UE. Niemniej, decyzje w sprawie wydatkowania funduszy europejskich wymagają uzgodnienia na trzech poziomach, co wiąże się z potrzebą przeprowadzania kontroli trzech różnych form aktów prawnych: wieloletnich ram finansowych, poszczególnych programów wydatkowania funduszy UE oraz rocznego budżetu. Ta trójstopniowa kontrola zapewnia szersze i bardziej pogłębione zrozumienie struktury programów finansowych UE.
- Niektóre parlamenty narodowe zapraszają już przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego lub deputowanych do Parlamentu Europejskiego na posiedzenia, podczas których debatuje się nad programami finansowymi UE.

1. PRZEGLĄD SYSTEMÓW KONTROLI SPRAW EUROPEJSKICH W PARLAMENTACH NARODOWYCH UE-27

Celem tego rozdziału jest dokonanie krótkiej prezentacji różnych systemów kontroli spraw europejskich w parlamentach narodowych 27 państw członkowskich UE. Szczególną uwagę poświęcono ustaleniu, jak parlamenty narodowe widzą swój wpływ na przebieg procesów podejmowania decyzji i formułowania polityki na poziomie krajowym i europejskim; zwrócono również uwagę na niektóre inne aspekty kontroli spraw UE. Podjęto próbę kategoryzacji różnych systemów kontroli poprzez ustalenie zakresu przedmiotowego kontroli prowadzonej przez parlamenty narodowe (dokumenty i/lub procedury), zakresu podmiotowego kontroli (rządy poszczególnych państw i/lub instytucje UE), oraz na którym etapie procesu decyzyjnego UE włączają się do niego parlamenty narodowe i kiedy proces kontroli uznaje się za zakończony.

W większości parlamentów narodowych komisja spraw europejskich stanowi centralne ogniwo procedury kontroli, choć coraz większa liczba branżowych komisji parlamentarnych również uczestniczy w kontroli poprzez przygotowywanie dla komisji spraw europejskich specjalistycznych opinii we wczesnych fazach procesu decyzyjnego UE, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów pomocniczości i proporcjonalności.

Poszczególne modele kontroli można podzielić na dwa główne rodzaje, ustalając obszar zainteresowania parlamentów narodowych w ramach ich procedur kontroli. Niektóre izby wybrały rozwiązanie, które zostało określone w trzecim raporcie półrocznym jako system oparty na analizie dokumentów, czyli skoncentrowany na badaniu dokumentów pochodzących z instytucji UE. Inne opracowały procedury nastawione na badanie procesu decyzyjnego UE, często skoncentrowane na stanowisku ich rządu w Radzie. System ten, który można określić mianem proceduralnego, obejmuje przypadki, w których komisja spraw europejskich jest uprawniona lub zobowiązana do udzielenia bezpośredniego pełnomocnictwa rządowi narodowemu przed wyrażeniem przez ministra zgody na przyjęcie projektu aktu prawnego na posiedzeniu Rady. Większość z tych systemów, zwanych systemami udzielania pełnomocnictwa, stanowią systemy proceduralne, lecz nie wszystkie systemy proceduralne obejmują udzielanie pełnomocnictwa.

Niewielka grupa parlamentów wybrała bardziej nieformalne drogi wywierania wpływu. W praktyce większość systemów ma charakter hybrydowy, zawierając elementy zarówno modelu opartego na analizie dokumentów, jak i proceduralnego.

Oczywiście jest to tylko jeden ze sposobów kategoryzacji różnych systemów – na co kilka parlamentów zwróciło uwagę w swoich odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu. Bardzo szczegółowe odpowiedzi udzielone przez każdy z 27 parlamentów narodowych dobrze ilustrują zróżnicowanie modeli kontroli stosowanych w 40 izbach parlamentów narodowych UE.

Warto zauważyć, że od ostatniego razu, kiedy te pytania zostały zadane – w ramach trzeciego raportu półrocznego COSAC wiosną 2005 roku – kilka izb parlamentarnych wprowadziło nowe metody pracy lub dokonało bardziej zasadniczych zmian swoich systemów kontroli. W kilku systemach opartych na analizie dokumentów przyjęto elementy charakterystyczne dla modeli proceduralnych, takie jak organizowanie przesłuchań z udziałem ministrów odpowiedzialnych za negocjacje na forum Rady. Podobnie wiele systemów

proceduralnych zdaje się obecnie bardziej zwracać uwagę na dokumenty pochodzące z instytucji UE. W kilku przypadkach wynika to z faktu, że we wrześniu 2006 roku Komisja uruchomiła procedurę bezpośredniego przekazywania swoich propozycji legislacyjnych parlamentom narodowym oraz wznowiła praktykę przesyłania zielonych i białych ksiąg oraz komunikatów do parlamentów narodowych (obowiązek wynikający z protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, załączonego do Traktatu z Amsterdamu). Zaznacza się wyraźna i stosunkowo nowa tendencja do koncentrowania się w większym niż dotychczas stopniu na przedlegislacyjnej fazie podejmowania decyzji w UE. Krótka prezentacja poszczególnych systemów kontroli została zamieszczona poniżej.

1.1. SYSTEMY OPARTE NA ANALIZIE DOKUMENTÓW

Jednym z powszechnie stosowanych systemów kontroli jest model oparty na analizie dokumentów. System ten koncentruje się na badaniu projektów aktów prawnych i innych dokumentów pochodzących z instytucji UE. Generalnie system ten nie zajmuje się poszczególnymi posiedzeniami Rady, ani też nie przewiduje udzielania ministrom pełnomocnictwa drogą formalną lub nieformalną.

Podstawową cechą podejścia opartego na analizie dokumentów jest „przesiewanie” dokumentów unijnych na wczesnym etapie procesu decyzyjnego. Z reguły komisja odpowiedzialna informuje swoją izbę o politycznym i prawnym znaczeniu poszczególnych dokumentów unijnych, ustalając, które dokumenty wymagają dalszej analizy. Często systemom tym towarzyszy „zastrzeżenie na czas kontroli”, w przypadku którego ministrowie nie mogą wyrazić zgody na projekty aktów prawnych lub inne propozycje na forum Rady do czasu zakończenia kontroli parlamentarnej. Niektóre systemy mają charakter ustawowy, zaś inne funkcjonują na podstawie uchwał parlamentarnych. Systemy różnią się również między sobą pod względem stopnia, w jakim ich zasady są wiążące dla rządu.

Klasycznym przykładem modelu opartego na analizie dokumentów jest system kontroli przyjęty przez obie izby brytyjskiego parlamentu w 1974 roku. Parlamenti Czech, Cypru, Francji, Irlandii, Niemiec, Portugalii, Włoch, belgijski Senat, niderlandzki Senat oraz (od stycznia 2006 roku) luksemburska Izba Deputowanych ustanowiły podobne systemy kontroli oparte na analizie dokumentów. System kontroli spraw UE w bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym można również zaliczyć do opartych na analizie dokumentów.

W odpowiedzi na pytanie o przedmiot kontroli parlamenti Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Niderlandów (Senat), Niemiec, Portugalii, Słowacji, Włoch i Zjednoczonego Królestwa stwierdzają, że koncentrują się głównie na kontroli dokumentów pochodzących z instytucji UE.

1.2. SYSTEMY PROCEDURALNE

Jak sama nazwa wskazuje, do tego modelu kontroli należą systemy, w których kładzie się nacisk na proces podejmowania decyzji w UE, a nie na poszczególne dokumenty pochodzące z instytucji UE. Głównym przedmiotem kontroli jest często stanowisko rządu narodowego w Radzie. System proceduralny obejmuje w niektórych przypadkach przysługujące komisji spraw europejskich prawo do bezpośredniego

udzielenia pełnomocnictwa rządowi przed zaakceptowaniem projektu aktu prawnego przez ministra na posiedzeniu Rady.

Parlamenty Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Polski (Sejm), Słowacji, Słowenii i Szwecji należą do tej grupy, w której komisja spraw europejskich systematycznie udziela pełnomocnictwa rządowi. Rządy tych wszystkich państw są z zasady zobowiązane do przedstawienia stanowiska negocjacyjnego – na piśmie lub ustnie – właściwym komisjom we wszystkich kwestiach będących przedmiotem decyzji Rady. Parlamenty te wypracowały kilka sposobów „filtrowania” propozycji legislacyjnych zanim zostaną do nich skierowane, aby uniknąć poświęcania czasu propozycjom, które uważane są za mniej ważne.

W odpowiedzi na pytanie o zakres przedmiotowy kontroli parlamenty Danii, Finlandii, Grecji, Malty, Polski (Sejm), Słowenii i Szwecji wskazują stanowisko rządu jako główny przedmiot kontroli. Mechanizm kontroli w rumuńskiej Izbie Deputowanych nie został jeszcze ostatecznie określony, lecz przewiduje się, że jego głównym obiektem uwagi będzie również rząd.

1.3. SYSTEMY MIESZANE I INNE SYSTEMY KONTROLI

Choć większość systemów kontroli zawiera elementy zarówno systemów opartych na dokumentach, jak i systemów proceduralnych, to w przypadku parlamentów Estonii, Litwy i Węgier oraz niderlandzkiej Izby Reprezentantów widać najwyraźniej stosowanie systemów mieszanych, stanowiących połączenie elementów zarówno systemu opartego na dokumentach, jak i proceduralnego (w powiązaniu z prawem do udzielania pełnomocnictwa rządowi). Przyszły system kontroli spraw UE w rumuńskiej Izbie Deputowanych również klasyfikuje się jako mieszany.

Niektóre parlamenty narodowe wprowadziły systemy, które w istocie nie zaliczają się do żadnego z opisanych powyżej dwóch głównych rodzajów systemów. Ta grupa systemów kontroli ma dość niejednorodny charakter, przy czym cechuje ją brak systematycznego badania projektów unijnych aktów prawnych i innych dokumentów UE. Pragnąc wywierać wpływ na politykę Unii Europejskiej, parlamenty te czynią to raczej za pomocą bardziej nieformalnych lub politycznych kanałów niż systematycznych lub formalnych mechanizmów w ramach komisji parlamentarnych. Główną funkcją komisji spraw europejskich w tych parlamentach jest inicjowanie lub wywoływanie debaty nad ważnymi sprawami ogólnoeuropejskimi w parlamencie oraz na forum publicznym.

1.4. WPŁYW PARLAMENTÓW NARODOWYCH NA DECYZJE PODEJMOWANE NA POZIOMIE KRAJOWYM I UNIJNYM

Sama kategoryzacja w oparciu o procedury kontroli wymaga również refleksji nad postrzeganiem wpływu parlamentów narodowych na politykę i decyzje podejmowane zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. W związku z tym poproszono parlamenty narodowe o wskazanie, co uważają za główny obiekt swojego oddziaływania.

1.4.1. Zakres podmiotowy kontroli

Prawie wszystkie parlamenty narodowe poproszone o określenie zakresu podmiotowego kontroli wskazały rząd jako główny obiekt kontroli i wpływu, niezależnie od tego, czy dany system kontroli opiera się na analizie dokumentów, czy procedur. Niektóre parlamenty – obie izby austriackiego parlamentu, belgijski Senat, czeski Senat, irlandzki Oireachtas, niemiecki Bundesrat, polski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki i brytyjska Izba Lordów – wskazały również Komisję Europejską jako obiekt przeprowadzanej przez siebie kontroli. Komisja jest również wymieniana w konkretnym kontekście kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przez parlamenty Bułgarii i Cypru, niderlandzką Izbę Reprezentantów oraz francuski Senat. Kilka parlamentów, jak belgijska Izba Reprezentantów i duński Folketing, wskazuje na swój zamiar wywierania wpływu na formułowanie polityki Komisji we wczesnych fazach tego procesu.

1.4.2. Ramy czasowe kontroli

Dokładne określenie momentu, w którym struktury parlamentu narodowego zaczynają zajmować się daną sprawą UE, jest ściśle związane z kwestią rzeczywistego wpływu parlamentów narodowych na decyzje podejmowane na poziomie krajowym i europejskim.

Duża część parlamentów narodowych uruchamia proces kontroli unijnych aktów prawnych niemal natychmiast po opublikowaniu projektu legislacyjnego Komisji. Dzieje się tak niezależnie od przyjętego podstawowego systemu kontroli, tzn. czy główny nacisk kładzie się na propozycję legislacyjną Komisji, czy na związane z nią stanowisko rządu.

Większość parlamentów narodowych zamierzających przyjąć formalne stanowisko w sprawie propozycji legislacyjnych stara się czynić to w fazie prac grup roboczych Rady. Zaledwie kilka zostawia formalne przyjęcie stanowiska na ostatnią chwilę, tzn. tuż przed posiedzeniem Rady, której porządek obrad obejmuje daną propozycję.

Znaczna część parlamentów narodowych opracowała również procedury mające na celu wpływanie na decyzje w fazie przedlegislacyjnej w instytucjach UE, poświęcając więcej uwagi zielonym i białym księgom, komunikatom oraz innym dokumentom konsultacyjnym.

W większości przypadków formalną kontrolę uważa się za zakończoną wraz z podjęciem odpowiedniej decyzji na szczeblu unijnym: tzn. z chwilą przyjęcia wspólnego stanowiska przez Radę lub uchwaleniem aktu legislacyjnego. W niektórych parlamentach zakończenie kontroli parlamentarnej następuje wraz z przyjęciem raportu końcowego rządu w sprawie jego udziału w procesie decyzyjnym.

Udział w fazie wykonywania i transpozycji przepisów po przyjęciu i wprowadzeniu aktu legislacyjnego Wspólnoty i Unii Europejskiej często uważa się za działania o charakterze raczej technicznym.

1.4.3. Postrzeganie wywieranego wpływu

Kilka parlamentów ogranicza swoje opinie do powołania się na istniejące przepisy krajowe i swoje regulaminy, jako gwarancje wywierania przez nie wpływu, zwykle w stosunku do rządu.

Bardziej interesujące są odpowiedzi, w przypadku których kwestia ta jest analizowana w szerszym zakresie oraz w odniesieniu do konkretnych przykładów.

W większości parlamentów narodowych, w których funkcjonuje system udzielania pełnomocnictwa, pełnomocnictwa udzielane rządowi są wiążące politycznie, przy czym wskazuje się, że na ogół rządy ściśle ich przestrzegają.

Powszechnie uważa się, że duński Folketing wywiera duży wpływ na politykę rządu w sprawach europejskich. Zapewnia to głównie system udzielania pełnomocnictwa. W tym systemie, który został ustanowiony w 1973 roku, duński rząd jest zobowiązany do uzyskania od Komisji do Spraw Unii Europejskiej pełnomocnictwa do przyjęcia stanowiska w sprawie każdej propozycji legislacyjnej i jest zobowiązany do prowadzenia na tej podstawie negocjacji w ramach działalności Rady. W praktyce Komisja do Spraw Unii Europejskiej rzadko odrzuca wnioski rządu o udzielenie pełnomocnictwa, lecz nie należy z tego wysnuwać wniosku, że komisja ma ograniczony wpływ na politykę rządu w sprawach europejskich. Podczas badania zakresu pełnomocnictwa w Komisji do Spraw Unii Europejskiej rząd może na przykład zmienić lub zmodyfikować zakres wnioskowanego pierwotnie pełnomocnictwa. Duńscy urzędnicy służby cywilnej uczestniczący w unijnych negocjacjach na wczesnym, nieformalnym etapie – często przed zgłoszeniem propozycji legislacyjnych przez Komisję Europejską – muszą brać pod uwagę fakt, że rząd będzie musiał w pewnym momencie uzyskać zatwierdzenie wyników tych negocjacji przez komisję.

Gwarancją wpływu fińskiej Eduskunta jest zasadniczo system udzielania pełnomocnictwa. Skuteczność fińskiego systemu parlamentarnego zapewnia konstytucja Finlandii oraz praktyka parlamentarna. Jednak, jak wskazuje Eduskunta, należy dokonać istotnego rozróżnienia między parlamentami, które sprawują kontrolę nad negocjacjami prowadzonymi przez rząd od początku, łącznie z uczestnictwem w pracach grup roboczych, i tymi, które zajmują się tylko decyzjami ministrów w Radzie, które często mają jedynie formalny charakter, jeśli porozumienie osiąga się zasadniczo na etapie prac grupy roboczej.

Proces kontroli rozpoczyna się bardzo wcześnie w parlamencie litewskim, gdzie komisje branżowe dokonują oceny zasadności dalszego badania unijnych propozycji i w razie potrzeby ustalają zalecenia, które następnie przesyłają do Komisji do Spraw Unii Europejskiej. W Litwie nadawanie kształtu narodowemu stanowisku w sprawie unijnych propozycji legislacyjnych lub innych dokumentów UE wiąże się z prowadzeniem stałego dialogu między Seimasem a rządem na różnych etapach tego procesu. W Litwie Seimas udziela rządowi politycznego mandatu do reprezentowania litewskiego stanowiska: następnie członkowie rządu odpowiadają za reprezentowanie i obronę narodowego stanowiska. W przypadku nieosiągnięcia oczekiwanych rezultatów odpowiedzialny minister jest zobowiązany do wykazania przed Seimasem, że porozumienie osiągnięte w Radzie nie jest sprzeczne z narodowym interesem oraz przyniesie Litwie korzyści. Cały system, na którym opiera się proces rozpatrywania spraw europejskich, nadaje Seimasowi ważną pod względem strategicznym i taktycznym pozycję, umożliwiającą mu wyrażanie swoich opinii na różnych etapach procesu, również tych wczesnych, które uważa się za szczególnie istotne. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Seimasowi wskazuje, że zdołała wprowadzić szereg pozycji do porządku prac rządu nad sprawami europejskimi oraz z równym powodzeniem wprowadza korekty i zmiany do stanowisk rządu, jak również inicjuje bieżącą debatę

polityczną. Tego rodzaju aktywne podejście do spraw europejskich jest dość rzadkie wśród parlamentów narodowych, które wykazują z reguły raczej bierne podejście, nawet w najlepszych możliwych warunkach.

Procedura udzielania pełnomocnictw jest oczywiście tylko jednym ze sposobów wpływania na stanowisko rządu. Komisja do Spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów stwierdza, że wywiera wpływ zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Uważa, że na poziomie krajowym rząd zawsze bardzo uważnie rozpatruje jej propozycje i zalecenia ze względu na doświadczenie i wiedzę członków komisji.

Niektórzy są zdania, że Komisja do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów ma wpływy w Brukseli. Komisarze i deputowani do Parlamentu Europejskiego wyrazili na piśmie uznanie dla jej prac. Brytyjski rząd poinformował komisję co najmniej dwukrotnie w ciągu ostatnich sześciu miesięcy o przypadkach przyjęcia przez deputowanych do Parlamentu Europejskiego zaleceń zawartych w jej raportach (dotyczących prac OLAF i kwestii narodowych poświadczeń wiarygodności dotyczących wydatkowania funduszy UE) oraz innych zaleceń komisji – dotyczących Trybunału Obrachunkowego, finansowania wspólnej polityki rolnej, Agencji Praw Podstawowych i dyrektywy o kredycie konsumenckim. Raporty komisji były cytowane na posiedzeniach plenarnych Parlamentu Europejskiego, w uchwałach Parlamentu Europejskiego, na posiedzeniach komisji PE oraz przez komisarza.

Kilka parlamentów narodowych, na przykład czeski Senat, zwróciło uwagę na ogłoszoną w maju 2006 roku i wprowadzoną w życie od 1 września 2006 roku inicjatywę Komisji w sprawie przesyłania propozycji legislacyjnych bezpośrednio do parlamentów narodowych. Wprowadzoną przez Komisję innowację, polegającą na zwracaniu się do parlamentów narodowych o przesyłanie swoich uwag dotyczących poszczególnych propozycji lub innych dokumentów bezpośrednio do Komisji, uważa się za jeden ze sposobów na zwiększenie roli parlamentów narodowych na szczeblu europejskim. W obu izbach włoskiego parlamentu nastąpiła istotna zmiana, kiedy Komisja rozpoczęła bezpośrednie przekazywanie propozycji legislacyjnych we wrześniu 2006 roku: w wyniku tej inicjatywy włoski rząd udostępnił odpowiednim komisjom bazę danych Rady Ministrów. Zintensyfikowany od tego czasu dialog z rządem i ze stałym przedstawicielstwem Włoch w Brukseli umożliwił włoskiemu parlamentowi wywieranie większego wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu krajowym.

1.5. WNIOSKI

Opis różnych systemów kontroli parlamentów narodowych wymaga dokonania pewnych uproszczeń w celu wyjaśnienia i zrozumienia systemów o dużym stopniu złożoności. Istnieje oczywiście tyle systemów kontroli, ile jest parlamentów narodowych lub ich izb. Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe i moment, w którym włączają się one do procesu decyzyjnego UE, można dokonać pewnych ogólnych podziałów.

Ocena wpływu parlamentów narodowych wydaje się jeszcze trudniejszym zadaniem. Spora część parlamentów unikała bezpośredniej odpowiedzi na to pytanie. Analiza kwestii wpływu ujawnia kilka wspólnych elementów. Parlamenty przystępujące do kontroli na wczesnym etapie mają większą możliwość wpływania na podejmowane decyzje zarówno na krajowym, jak i na unijnym poziomie. Wśród parlamentów narodowych rysuje się wyraźna, choć stosunkowo nowa tendencja do

zwracania większej niż dotychczas uwagi na przedlegislacyjną fazę podejmowania decyzji w UE.

Niezależnie od przyjętego modelu kontroli, większość parlamentów narodowych koncentruje wysiłki na poziomie krajowym (tzn. na kontroli rządu). Niektóre parlamenty kontaktują się z Komisją Europejską w fazie konsultacji i przy badaniu przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Kilka parlamentów narodowych wspomina o inicjatywie Komisji dotyczącej bezpośredniego komunikowania się z parlamentami narodowymi jako zmianie w dobrym kierunku, która również korzystnie wpływa na funkcjonowanie narodowych systemów kontroli.

Zaledwie kilka parlamentów narodowych stara się aktywnie wpływać na decyzje podejmowane na poziomie krajowym lub unijnym. Parlamente narodowe – nawet te, które mają uprawnienia do wpływania na decyzje rządu lub udzielania mu pełnomocnictwa – zdają się podejmować działania w reakcji na polityki formułowane w Brukseli, zamiast samodzielnie inicjować debaty lub kształtować ich przebieg.

Przegląd różnych systemów oparty na odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
Austria Rada Narodowa i Rada Federalna	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE	Rząd. Pośrednio również instytucje UE	Na ogół kontrola rozpoczyna się po uzyskaniu propozycji Komisji. Może zostać przeprowadzona w dowolnym czasie w trakcie procesu decyzyjnego UE i zwykle kończy się z chwilą podjęcia ostatecznej decyzji. <i>Odpowiedź na pytanie dotyczące rodzaju systemu: „system udzielania pełnomocnictwa”</i>
Belgia Izba Reprezentantów	Dokumenty Komisji i działania Rady (= rząd)	Głównie rząd. Komisja w zakresie kształtowania polityki	Kontrola parlamentarna jest zadaniem o charakterze ciągłym, bez wyraźnego początku i końca. <i>Rodzaj systemu: „proponowany podział narzuca nadmierne uproszczenie”</i>
Belgia Senat	Dokumenty Komisji	Komisja (lecz są ambicje rozszerzenia kontroli na rząd)	Kontrola rozpoczyna się po uzyskaniu propozycji legislacyjnej od Komisji. Zakończenie tego procesu następuje z chwilą odesłania dokumentu do Komisji. <i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i>
Bułgaria	Propozycje legislacyjne Komisji wraz ze stanowiskiem rządu	Rząd. Komisja w związku z zasadami pomocniczości i proporcjonalności	Kontrola rozpoczyna się po otrzymaniu propozycji legislacyjnej od Komisji. Kontrolę uważa się za zakończoną po podjęciu decyzji przez Radę i otrzymaniu przez parlament raportu rządu w sprawie jego udziału w procesie decyzyjnym. <i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i>
Czechy Izba Poselska	Dokumenty UE w oparciu o wstępne stanowisko rządu	Rząd	Procedura kontroli ma charakter wstępny i poprzedza rozpatrywanie dokumentów WE/UE przez Radę. <i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i>
Czechy Senat	Dokument UE jest badany tylko wówczas, gdy rząd przedstawia memorandum wyjaśniające	Głównie rząd. Pośrednio również Komisja	Na ogół proces ten rozpoczyna się po dostarczeniu do Senatu propozycji Komisji. Kładzie się również nacisk na badanie dokumentów konsultacyjnych i innych komunikatów zaliczanych do fazy przedlegislacyjnej. Kontrolę uznaje się za zakończoną po przyjęciu propozycji do wiadomości lub podjęciu uchwały na posiedzeniu plenarnym.

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
Cypr	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE	Dokument, stanowisko rządu. Komisja w związku z zasadami pomocniczości i proporcjonalności	<i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i> Kontrola rozpoczyna się w fazie przedlegislacyjnej lub w trakcie dyskusji w grupach roboczych Rady. Później, kiedy odpowiednie przepisy wykonawcze są przedstawiane Izbie Reprezentantów do przyjęcia, komisja branżowa badająca propozycję może poddać kontroli decyzje rządu i stanowisko zajęte na szczeblu UE.
Dania	Opinie ustne i inne informacje udzielone przez rząd. Również inne istotne dokumenty	Udzielanie pełnomocnictwa rządowi. Komisje monitorują również zielone i białe księgi oraz kierują uchwały do Komisji	<i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i> Wstępna debata może zostać podjęta w dowolnym czasie, kiedy propozycja Komisji pojawia się po raz pierwszy w porządku obrad Rady. Stanowisko negocjacyjne musi zostać przedstawione komisji spraw europejskich przed określeniem duńskiego stanowiska. Ponadto komisje monitorują zielone i białe księgi Komisji w celu ustalenia istotnych zmian w tworzeniu polityki. Proces kontroli uważa się za zakończony z chwilą uzgodnienia propozycji przez Radę.
Estonia	Dokumenty UE i stanowisko rządu	Stanowisko rządu w sprawie konkretnego dokumentu	<i>Rodzaj systemu: „system udzielania pełnomocnictwa”</i> Komisje badają zielone księgi, białe księgi, komunikaty, porozumienia międzyinstytucjonalne, dyrektywy, rozporządzenia itp. Jednocześnie Komisja do Spraw Unii Europejskiej Riigikogu bada stanowisko rządu na posiedzeniach Rady – również na poziomie grup roboczych. Faza wdrożeniowo- transpozycyjna przebiega zgodnie ze zwykłym trybem wewnętrznego procesu legislacyjnego.
Finlandia	Stanowisko negocjacyjne rządu z dokumentami UE jako materiałem wyjściowym	Rząd – w ramach formułowania stanowiska narodowego	<i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Kontrola rozpoczyna się niezwłocznie po poinformowaniu parlamentu przez rząd o propozycji. Eduskunta zwykle wydaje opinie w sprawach europejskich odpowiednio wcześniej, by można było opierać się na nich podczas prac grup roboczych Rady. Oczekuje się ponownego przedstawienia sprawy w przypadku, gdy przewidywana

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
			<p>jest istotna zmiana propozycji lub fińskiego stanowiska. Kontrolę uważa się za zakończoną po przyjęciu danego aktu na szczeblu UE.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i></p>
Francja Zgromadzenie Narodowe	Dokumenty UE przedkładane przez rząd	Rząd	<p>Zwykle rząd jest zobowiązany do przedstawiania dokumentów parlamentowi na miesiąc przed ich przyjęciem przez Radę. Komisja spraw europejskich jest również uprawniona do badania zielonych i białych ksiąg. Może badać projekty uchwał Delegacji ds. Unii Europejskiej, które mogą zostać przyjęte, zmienione lub odrzucone.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i></p>
Francja Senat	Propozycje legislacyjne pochodzące z instytucji UE. Propozycje Komisji dotyczące pomocniczości i proporcjonalności	Rząd. Po przyjęciu inicjatywy Barroso również Komisja	<p>Dokumenty UE są badane niezwłocznie po udostępnieniu oficjalnego dokumentu. Dotyczy to również zielonych i białych ksiąg oraz czasem udziału w procedurach konsultacyjnych Komisji. Proces ten można uznać za zakończony dopiero wówczas, gdy dokonano transpozycji danego aktu prawnego do prawa krajowego.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i></p>
Niemcy Bundestag	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE	Rząd	<p>Rząd jest zobowiązany do udzielania Bundestagowi pełnych informacji przy pierwszej możliwej sposobności, tzn. przed włączeniem się do procesu legislacyjnego. Rząd musi czekać i w razie potrzeby skorzystać z procedury zgłaszania zastrzeżeń, dopóki Bundestag nie zdoła rozpatrzyć danej kwestii.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i></p>
Niemcy Bundesrat	Wszystkie dokumenty Rady i Komisji istotne dla krajów związkowych	Rząd. Od czasu wprowadzenia bezpośredniego przekazywania dokumentów istotne uwagi są również przesyłane Komisji	<p>Kontrola dokumentów UE przez Bundesrat rozpoczyna się z reguły wraz z przekazaniem przez rząd federalny dokumentów przyjętych przez Komisję do Bundesratu.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i></p>
Grecja	Do niedawna	Głównie rząd. W	Zarówno w fazie przedlegislacyjnej

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
	stanowisko rządu. Po decyzji Rady Europejskiej z czerwca 2006 roku ulegnie to zmianie	przyszłości więcej uwagi będzie się poświęcać Komisji	– w przypadku komunikatów Komisji lub białych i zielonych ksiąg – jak i w trakcie prac Rady, a w niektórych przypadkach przed głosowaniem w Parlamencie Europejskim. <i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i>
Węgry	Dokumenty UE i związane z nimi stanowisko rządu	Rząd	Procedura kontroli jest uruchamiana po opublikowaniu propozycji legislacyjnej Komisji i przebiega ona równolegle do unijnej procedury decyzyjnej: komisja spraw europejskich zwraca się do rządu o przedstawienie jego stanowiska, prosi odpowiednią komisję parlamentarną o zaopiniowanie go i określa stanowisko parlamentu przed danym posiedzeniem COREPER lub Rady. <i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i>
Irlandia	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE	Rząd i Komisja	Zależnie od propozycji i jej znaczenia z perspektywy narodowej. <i>Rodzaj systemu: „kategorie wymagają zdefiniowania na nowo w świetle wprowadzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania”</i>
Włochy Izba Deputowanych i Senat	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE	Rząd	Zależnie od politycznego znaczenia danej sprawy. Na ogół obie izby są zaangażowane po przedstawieniu propozycji legislacyjnej, lecz coraz częściej komisje badają dokumenty przedlegislacyjne. <i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i>
Łotwa	Stanowisko rządu	Rząd	Zależnie od znaczenia danej sprawy. Jeśli jest ona bardzo ważna, zwołuje się specjalne posiedzenia poświęcone tej kwestii w fazie przedlegislacyjnej oraz po przedstawieniu propozycji legislacyjnej Komisji. Większość dokumentów jest badana po wypracowaniu przez rząd stanowiska narodowego. <i>Rodzaj systemu: „system proceduralny”</i>
Litwa	Stanowisko rządu i dokumenty UE	Rząd – w ramach formułowania stanowiska narodowego	Seimas włącza się do procesu ustalania i rozpatrywania stanowiska narodowego na różnych etapach, zależnie od znaczenia danego zagadnienia. Rząd musi każdorazowo uzyskać akceptację parlamentu dla stanowiska narodowego,

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
			<p>kiedy dana sprawa lub jej elementy są rozpatrywane na posiedzeniu Rady. Komisja do Spraw Unii Europejskiej zwykle podejmuje ostateczną decyzję przed posiedzeniem Rady.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Z zasady w fazie przedlegislacyjnej.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i></p>
Luksemburg	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE. Mniej systematycznie stanowiska rządu	Rząd	
Malta	Stanowiska rządu	Rząd	<p>Kontrola rozpoczyna się niezwłocznie po otrzymaniu memorandum wyjaśniającego od rządu. Proces kontroli dobiega końca, kiedy komisja stwierdza, że dany dokument może zostać przyjęty, lub też później, kiedy zapadnie decyzja na szczeblu UE, jeśli komisja postanowi z jakiegoś powodu przedłużyć kontrolę.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „proponowany podział narzuca nadmierne uproszczenie”</i> Bezpośrednio po przedstawieniu propozycji legislacyjnej Komisji, kiedy zostaje ona poddana kontroli zgodności z zasadą pomocniczości i/lub z chwilą sporządzenia przez rząd noty na ten temat. Parlament jest również zaangażowany w proces kontroli, kiedy propozycja zostaje wprowadzona do porządku obrad Rady. Proces kontroli uważa się za zakończony wraz z przyjęciem propozycji.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Procedura rozpoczyna się niezwłocznie po otrzymaniu stanowiska rządu. Oficjalne zamknięcie wszystkich spraw następuje z chwilą opublikowania europejskiej propozycji legislacyjnej w Dzienniku Urzędowym.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i> Komisja do Spraw Unii Europejskiej zajmuje stanowisko w sprawie propozycji legislacyjnych na trzech etapach procesu decyzyjnego UE: w odniesieniu do propozycji legislacyjnych Komisji, w odniesieniu do informacji rządu w sprawie unijnego procesu legislacyjnego i projektów</p>
Niderlandy Izba Reprezentantów	Głównie stanowisko rządu. Ponadto przeprowadzana jest kontrola propozycji (legislacyjnych) Komisji pod kątem przestrzegania zasady pomocniczości	Rząd, lecz również w celu wywierania wpływu na proces decyzyjny w Brukseli	
Niderlandy Senat	Propozycje przedstawiane przez Komisję, przeważnie wraz ze stanowiskiem rządu	Rząd	
Polska Sejm	Rząd dostarcza odpowiednie dokumenty UE i projekty swoich stanowisk w sprawie propozycji legislacyjnych	Rząd (jako odbiorca wszystkich uzgodnień)	

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
Polska Senat	Głównie dokumenty (propozycje legislacyjne) przekazywane przez Radę oraz stanowiska rządu	Głównym obiektem jest Komisja jako autor propozycji legislacyjnych oraz – pośrednio – rząd	<p>stanowisk Rady oraz w odniesieniu do propozycji legislacyjnych, które mają być rozpatrywane przez Radę. Stanowisko Komisji do Spraw Unii Europejskiej powinno stanowić podstawę stanowiska rządu.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Kontrola rozpoczyna się już z chwilą opublikowania zielonej księgi. Następnie Komisja Spraw Unii Europejskiej analizuje propozycje legislacyjne Komisji przekazywane przez rząd, zaś kolejnym etapem jest wydanie opinii w sprawie stanowisk rządu dotyczących tych propozycji legislacyjnych na wczesnym etapie negocjacji oraz ponownie przed posiedzeniem Rady. Kontrolę w fazie wdrożeniowej sprawują komisje branżowe, które mogą zwracać się o opinię do Komisji Spraw Unii Europejskiej.</p>
Portugalia	Głównie dokumenty pochodzące z instytucji UE, lecz również rządowe, o ile takowe powstają	Rząd i Komisja	<p>Odpowiednie dokumenty pochodzą zarówno od instytucji UE, jak i od rządu. Szczególny nacisk kładzie się na bezpośrednie przekazywanie dokumentów przez Komisję. Kontrola może rozpocząć się w fazie przedlegislacyjnej albo po przedstawieniu propozycji legislacyjnej Komisji. Teoretycznie parlament może interweniować w dowolnym momencie do czasu zakończenia procesu.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i> System kontroli jest uruchamiany na jak najwcześniejszym etapie procesu, jeszcze w fazie przedlegislacyjnej. Kontrolę uważa się za zakończoną, kiedy właściwe instytucje UE podjęły decyzję.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Parlament włącza się do procesu po przedstawieniu propozycji legislacyjnej Komisji i uczestniczy w nim do czasu przeprowadzenia debaty nad tą propozycją w Radzie i Parlamencie Europejskim. W fazie wdrożeniowej uczestniczą wyspecjalizowane komisje (poza Komisją Rady Narodowej Republiki Słowackiej do Spraw Europejskich) w ramach standardowych</p>
Rumunia	System nie został jeszcze ostatecznie ukształtowany, lecz głównym przedmiotem uwagi jest stanowisko rządu	Rząd	<p>System kontroli jest uruchamiany na jak najwcześniejszym etapie procesu, jeszcze w fazie przedlegislacyjnej. Kontrolę uważa się za zakończoną, kiedy właściwe instytucje UE podjęły decyzję.</p>
Słowacja	Dokumenty pochodzące z instytucji UE i późniejsze dokumenty dotyczące stanowiska negocjacyjnego rządu	Rząd	<p><i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Parlament włącza się do procesu po przedstawieniu propozycji legislacyjnej Komisji i uczestniczy w nim do czasu przeprowadzenia debaty nad tą propozycją w Radzie i Parlamencie Europejskim. W fazie wdrożeniowej uczestniczą wyspecjalizowane komisje (poza Komisją Rady Narodowej Republiki Słowackiej do Spraw Europejskich) w ramach standardowych</p>

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
Słowenia Zgromadzenie Państwowe	Głównie stanowisko negocjacyjne rządu	Rząd	<p>procedur legislacyjnych.</p> <p><i>„Kategoryzacja nie jest potrzebna”</i> Komisja do Spraw Unii Europejskiej może włączyć się do procesu decyzyjnego UE w różnych fazach, albo na samym początku albo później – zależnie od znaczenia przedmiotu procesu legislacyjnego. Właściwa komisja lub izba na sesji plenarnej może zgłosić zamiar przeprowadzenia debaty nad daną sprawą dotyczącą UE i przyjąć stanowisko Republiki Słowenii w określonym terminie, zgodnie z przewidywanym terminem debaty w instytucji UE.</p>
Słowenia Rada Państwa	Stanowisko negocjacyjne rządu	Rząd	<p><i>Rodzaj systemu: „system proceduralny”</i> Komisja Współpracy Zagranicznej i Spraw Europejskich może włączyć się do procesu decyzyjnego UE w jego różnych fazach, na samym początku lub w późniejszym etapie tego procesu. Zajmuje się przede wszystkim dokumentami, które rząd przekazuje parlamentowi przed posiedzeniem Rady.</p>
Hiszpania Kongres Deputowanych i Senat	Propozycje legislacyjne Komisji	Rząd	<p><i>Rodzaj systemu: „system proceduralny”</i> Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej może badać propozycje legislacyjne Komisji. Ponadto w niektórych przypadkach przeprowadza debaty nad dokumentami w fazie przedlegislacyjnej.</p>
Szwecja	Rząd	Rząd	<p><i>Rodzaj systemu: „Kortezy są w trakcie zmiany systemu kontroli spraw europejskich”</i> Jak najwcześniej. Wyspecjalizowane komisje włączają się do procesu decyzyjnego poprzez analizowanie zielonych i białych ksiąg oraz innych dokumentów UE. Badane są również późniejsze propozycje legislacyjne. W trakcie całego postępowania komisje mogą uzgadniać stanowiska z rządem lub żądać informacji objętych zakresem ich odpowiedzialności. Komisja do Spraw Unii Europejskiej udziela ostatecznego mandatu negocjacyjnego przed podjęciem decyzji przez Radę. Parlament jest zaangażowany w realizację fazy wdrożeniowej, jeśli</p>

Państwo członkowskie	Zakres przedmiotowy kontroli	Zakres podmiotowy kontroli	Zaangażowanie w proces
Zjednoczone Królestwo Izba Gmin	Wszystkie dokumenty europejskie ¹ przekazane przez rząd	Rząd	<p>występuje potrzeba wprowadzenia odpowiednich przepisów.</p> <p><i>Rodzaj systemu: „system mieszany”</i> Rząd przekazuje dokumenty UE do kontroli wraz z memorandumami wyjaśniającymi, określającymi stanowisko rządu. Komisja może zadawać dodatkowe pytania w trakcie badania danego dokumentu oraz analizować poprzednie raporty w procesie podejmowania decyzji politycznych. Jej raport w sprawie danego dokumentu wskazuje, czy jest on istotny z politycznego lub prawnego punktu widzenia, oraz czy należy poddać go pod dyskusję. Dokumenty dla potrzeb dyskusji są przekazywane odpowiednim komisjom („komisjom ogólnym”) lub na posiedzenie plenarne i poddawane pod dyskusję w oparciu o wnioski rządu w sprawie przyjęcia uchwały.</p>
Zjednoczone Królestwo Izba Lordów	Dokumenty pochodzące z instytucji UE wraz z rządowym memorandum	Rząd i Komisja	<p><i>Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów”</i> Komisja stara się rozpocząć prace na jak najwcześniejszym etapie cyklu podejmowania decyzji politycznych. Ułatwieniem w tym zakresie jest badanie rocznej strategii politycznej oraz rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji. Komisja sporządza raporty dotyczące propozycji legislacyjnych i początkowych dokumentów służących do dyskusji. W ubiegłym roku opracowywała raporty dotyczące zielonych ksiąg, komunikatów i propozycji legislacyjnych (w pierwszym czytaniu oraz w drugim czytaniu w ramach procedury współdecydowania).</p>

¹ „Dokument europejski” został zdefiniowany następująco w regulaminie komisji:

- (i) propozycja legislacyjna zgłoszona zgodnie z traktatami wspólnotowymi przez Radę lub Radę wspólnie z Parlamentem Europejskim;
- (ii) dokument opublikowany w celu przedłożenia go Radzie Europejskiej, Radzie lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu;
- (iii) propozycja dotycząca wspólnej strategii, wspólnego działania lub wspólnego stanowiska zgodnie z tytułem V Traktatu o Unii Europejskiej, przygotowana do przedłożenia Radzie lub Radzie Europejskiej;
- (iv) propozycja dotycząca wspólnego stanowiska, decyzji ramowej, decyzji lub konwencji na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, przygotowana do przedłożenia Radzie;
- (v) dokument (nie ujęty w poz. (ii), (iii) lub (iv) powyżej), który został opublikowany przez jedną z instytucji Unii dla lub celem przedłożenia innej instytucji Unii i który nie dotyczy wyłącznie rozpatrywania propozycji aktu legislacyjnego;
- (vi) inny dokument dotyczący spraw Unii Europejskiej przekazany Izbie przez ministra rządu Zjednoczonego Królestwa.

**Państwo
członkowskie**

**Zakres
przedmiotowy
kontroli**

**Zakres
podmiotowy
kontroli**

Zaangażowanie w proces

Rodzaj systemu: „system oparty na analizie dokumentów, lecz nie obejmuje on całości prac”

2. OCZEKIWANIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W STOSUNKU DO KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ

23 lipca 2007 r. została zwołana Konferencja Międzyrządowa i rozpoczęła się praca nad tzw. traktatem reformującym. Opracowywanie traktatu reformującego odbywa się na podstawie mandatu negocjacyjnego uzgodnionego przez szefów państw i rządów w czerwcu 2007 roku². Przyszła rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej jest jednym z zagadnień, które będą rozpatrywane podczas Konferencji Międzyrządowej i zostaną uwzględnione w traktacie reformującym.

Konferencja COSAC w stanowisku skierowanym do instytucji UE podczas XXXVII spotkania w Berlinie wyraziła oczekiwanie, że „parlamenty narodowe i Parlament Europejski będą brać w konferencji czynny udział, i że ich poglądy zostaną należycie wzięte pod uwagę”, a także sformułowała szereg żądań odnośnie do roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej³.

Celem tego rozdziału jest opisanie oczekiwań parlamentów narodowych wobec traktatu reformującego oraz ich poglądów na temat roli, którą chciałyby odgrywać w przyszłym systemie instytucjonalnym UE. Poniższe stwierdzenia i sugestie opracowano pod kątem obrad XXXVIII COSAC w Estoril.

2.1. OCZEKIWANIA WOBEC TRAKTATU REFORMUJĄCEGO

2.1.1. Ogólne oczekiwania

Znaczna liczba parlamentów narodowych oczekuje utrzymania i ochrony przez Konferencję Międzyrządową politycznej części Traktatu Konstytucyjnego uzgodnionego przez poprzednią Konferencję Międzyrządową i podpisanego w październiku 2004 roku. Wśród oczekiwań wobec traktatu reformującego, na które parlamenty narodowe zwróciły szczególną uwagę, należy wymienić wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), zwiększenie stabilności prezydencji Rady, rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, konieczność nadania Unii Europejskiej osobowości prawnej oraz znaczenie wyjścia poza obecną filarową strukturę Unii. Włoskie Izba Deputowanych i Senat Republiki oraz niemiecki Bundestag podkreślają znaczenie nadania mocy prawnej Karcie Praw Podstawowych UE. Oczekuje się, że traktat reformujący wyjaśni podział kompetencji między Unię i państwa członkowskie. Kilka parlamentów narodowych wyraża przekonanie, że poprzez wzmocnienie bezpośrednich relacji między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską traktat reformujący spowoduje większą przejrzystość i demokratyzację procesu legislacyjnego UE.

Część parlamentów wyraża nadzieję, że podpisanie traktatu reformującego doprowadzi do rozwiązania dostrzeganego obecnie impasu instytucjonalnego w UE i zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego Unii składającej się z 27 państw

² Wszystkie dokumenty na ten temat i dodatkowe informacje dotyczące Konferencji Międzyrządowej są zamieszczone na stronie: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=en&mode=g

³ Stanowisko i konkluzje są zamieszczone na stronie: <http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/>

członkowskich. Włoskie Izba Deputowanych i Senat Republiki zgodnie podkreślają, że należy wprowadzić nowe rozwiązania instytucjonalne przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które mają odbyć się w czerwcu 2009 roku. W związku z tym wiele parlamentów podkreśla, że należy ściśle przestrzegać mandatu negocjacyjnego uzgodnionego przez szefów państw i rządów w czerwcu 2007 roku. Niemiecki Bundestag zaznacza w szczególności, że pakiet instytucjonalny nie powinien podlegać renegocjacji oraz że nie należy kwestionować protokołów w sprawie roli parlamentów narodowych i stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Podzielając ogólnie bardzo pozytywną ocenę większości parlamentów narodowych, luksemburska Izba Deputowanych obawia się, że traktat reformujący nie przyczyni się do uproszczenia traktatów. Niemiecki Bundesrat wyraża ubolewanie, że symbole Unii Europejskiej nie zostaną wpisane do nowego traktatu oraz że Karta Praw Podstawowych nie zostanie powtórzona w tekście traktatu.

2.1.2. Oczekiwania dotyczące przyszłości parlamentów narodowych

Niemal wszystkie parlamenty narodowe jednoznacznie wyrażają zadowolenie ze zmian nakreślonych w mandacie dotyczącym traktatu reformującego i oczekują, że przyniesie on wzmocnienie ich roli w Unii Europejskiej. Nalegają, by postanowienia dotyczące parlamentów narodowych, zawarte już w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, zostały zachowane w traktacie reformującym. Francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat uważają, że można dodatkowo zwiększyć zaangażowanie parlamentów narodowych poprzez włączenie do traktatu ustanowionej ostatnio procedury dialogu z Komisją Europejską⁴ oraz poprzez rozszerzenie podstaw prawnych formalnego uczestniczenia parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym UE na kwestie związane z zasadą proporcjonalności.

Portugalskie Zgromadzenie Republiki zauważa, że choć zaangażowanie parlamentów narodowych uległo poprawie w zakresie zmiany traktatów, akcesji nowych członków oraz obszaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, nie widać poprawy, jeśli chodzi o zaangażowanie w sprawy polityki zagranicznej.

Propozycja przedłużenia okresu badania propozycji legislacyjnych UE przez parlamenty narodowe z 6 do 8 tygodni została przyjęta przez znaczną liczbę parlamentów jako bardzo korzystna zmiana.

Niektóre parlamenty ze szczególnym zadowoleniem przyjmują wzmocniony mechanizm pomocniczości oraz wprowadzenie tzw. procedury „pomarańczowej kartki”, natomiast inne wskazują dodatkową kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości, przeprowadzaną *ex post* przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Izby parlamentarne Austrii i Czech zwracają uwagę na decydującą rolę parlamentów narodowych w stosowaniu proponowanych klauzul pomostowych (*passerelle*) w odniesieniu do szczególnych aspektów polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w proponowanym procesie rewizji traktatów oraz w procedurach związanych z ubieganiem się o członkostwo w Unii Europejskiej.

Odnosnie do przyszłych praw i obowiązków parlamentów narodowych, polski Sejm zwraca uwagę na znaczną liczbę parlamentów, która jest wymagana do

⁴ Ustanowionej we wrześniu 2006 roku w ramach zaproponowanej przez komisję Barroso „inicjatywy obywatelskiej”.

uruchomienia procedury „pomarańczowej kartki”. Litewski Seimas wyraża ubolewanie, że nawet znaczna większość parlamentów narodowych nie jest w stanie zablokować procesu legislacyjnego UE bez wyraźnej zgody unijnego prawodawcy. Co ciekawe jednak, grecki parlament wydaje się zadowolony z wprowadzenia nowego progu w związku z tą procedurą. Belgijska Izba Reprezentantów z zadowoleniem przyjmuje nowe możliwości dialogu między parlamentami narodowymi a instytucjami Unii Europejskiej, lecz jest przeciwna zbyt sformalizowanej i rygorystycznej procedurze badania zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Fińska Eduskunta podkreśla, że kontrola parlamentarna propozycji legislacyjnych UE powinna przede wszystkim odbywać się w kontekście relacji między parlamentami narodowymi a rządami poszczególnych państw. Estoński Riigikogu zamierza skoncentrować swoje wysiłki na kontroli krajowej: nie planuje starać się o uzyskanie bezpośredniego dostępu do instytucji UE i zakłada spokojne i pragmatyczne podejście do spraw UE.

Jeśli chodzi o parlamentarną procedurę ratyfikacyjną, która nastąpi po Konferencji Międzyrządowej, kilka parlamentów narodowych domaga się odpowiednich informacji o postępach w negocjacjach traktatowych, szczególnie do przepisów dotyczących ich przyszłej roli w UE. Łotewski Saeima uważa, że skonsolidowany tekst powinien być udostępniony przed nieformalnym szczytem szefów państw i rządów w dniach 18–19 października 2007 r.

2.2. WPŁYW TRAKTATU REFORMUJĄCEGO NA PARLAMENTY NARODOWE

2.2.1. Zwiększona rola parlamentów narodowych w UE

Wiele parlamentów oczekuje, że traktat reformujący spowoduje zwiększenie roli parlamentów narodowych na szczeblu Unii Europejskiej. Zakładają one, że parlamenty narodowe uzyskają większy wpływ na sprawy europejskie i zdolność silniejszego oddziaływania na proces decyzyjny UE, zwłaszcza poprzez skuteczniejsze monitorowanie przestrzegania zasady pomocniczości. Z drugiej strony, estoński Riigikogu uważa, że nowy traktat nie wpłynie w żaden sposób na rolę parlamentów narodowych.

Zdaniem wielu parlamentów, uzyskają one większą zdolność wpływania na poprawę przejrzystości i demokratycznej partycypacji w procesie politycznym oraz na lepsze informowanie swoich obywateli. Zdaniem niemieckiego Bundestagu i szwedzkiego Riksdagu, zwiększony udział parlamentów narodowych przyczyni się do zwiększenia legitymizacji unijnej legislacji.

Wiele parlamentów zakłada, że będą one zasadniczo bardziej skłonne do aktywnego angażowania się w sprawy europejskie. Czeska Izba Deputowanych oczekuje, że parlamenty narodowe uzyskają lepszy dostęp do dokumentów UE. Duński Folketing przewiduje większe zaangażowanie w proces legislacyjny UE oraz w debaty nad ważnymi inicjatywami polityki UE. Łotewski Saeima uważa, że parlamenty narodowe mają obowiązek zwiększenia swojego zaangażowania w sprawy UE.

Węgierskie Zgromadzenie Narodowe i polski Senat oczekują, że nowe przepisy dotyczące mechanizmów „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki” wprowadzą „nowy wymiar do kontroli pomocniczości”. Irlandzki Oireachtas spodziewa się, że nowe obowiązki parlamentów narodowych przyczynią się do skoncentrowania się w większym stopniu na badaniu propozycji na wcześniejszym, przedlegislacyjnym etapie procesu podejmowania decyzji politycznych. Z drugiej strony, luksemburska Izba Deputowanych ostrzega, że kontrole przestrzegania zasady pomocniczości nie powinny powodować utrudnień w przebiegu unijnych procedur legislacyjnych.

2.2.2. Potrzeba zmian w wewnętrznej organizacji parlamentów

Wiele parlamentów przewiduje, że nowe przepisy dotyczące parlamentów narodowych spowodują wewnętrzne zmiany ich metod pracy i relacji z rządem.

Zdaniem części parlamentów, możliwe jest zwiększenie poziomu zainteresowania wyspecjalizowanych komisji sprawami europejskimi. Irlandzki Oireachtas i polski Sejm uważają, że konkretne nowe kompetencje parlamentów narodowych mogłyby ułatwić włączenie do procesu podejmowania decyzji politycznych w UE wszystkich deputowanych, a nie tylko członków komisji spraw europejskich.

Ponadto, niektóre parlamenty oczekują, że nowe przepisy dotyczące udziału parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym UE wzmocnią ich rolę w stosunku do rządu, czy to poprzez ściślejszą kontrolę nad sprawami europejskimi, którymi rząd się zajmuje, czy poprzez większe uniezależnienie parlamentu od rządu.

Wiele parlamentów wskazuje, że wpływ proponowanych nowych przepisów będzie w znacznej mierze zależeć od ich praktycznego wprowadzania w życie. Z udzielonych odpowiedzi wyraźnie wynika konieczność zmiany krajowych procedur monitorowania zgodności z zasadą pomocniczości i zwiększenia nakładu czasu i środków w kontrolę spraw europejskich. Francuskie Zgromadzenie Narodowe zwraca uwagę, że wprowadziło już wewnętrzną procedurę kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Fińska Eduskunta ostrzega, że wprowadzenie w życie tych nowych praw i obowiązków może być uciążliwe dla mniejszych parlamentów.

2.2.3. Wezwanie do wzmocnienia współpracy i koordynacji działań między parlamentami

Niemal wszystkie parlamenty narodowe wskazują, że skuteczne wdrożenie mechanizmu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości skłoni parlamenty narodowe do wzmocnienia współpracy, przyczyni się do wymiany najlepszych praktyk, a nawet doprowadzi do lepszej koordynacji podejmowanych przez nie działań. Niemiecki Bundestag dostrzega ważną rolę COSAC w tym zakresie i zaleca powszechniejsze korzystanie z witryny IPEX uruchomionej przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej. Niemiecki Bundesrat dodaje, że współpraca wyłącznie za pośrednictwem witryny IPEX nie wystarczy. Niderlandzki Senat i czeska Izba Poselska wyrażają życzenie kontynuowania kontroli propozycji legislacyjnych. Kilka izb parlamentarnych wspomina potrzebę zwiększenia wymiany informacji w ramach COSAC i przez jej sekretariat.

Irlandzki Oireachtas i bułgarskie Zgromadzenie Narodowe podkreślają potrzebę wypracowania jednolitej interpretacji zasady pomocniczości zdefiniowanej w traktatach.

Za ważny obszar uważa się współpracę między parlamentami narodowymi i instytucjami UE. Polski Senat oczekuje, że konstruktywny dialog między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi może spowodować merytoryczną zmianę dorobku legislacyjnego UE, powodując, że projekty legislacyjne będą w większym stopniu zgodne z zasadą pomocniczości, rzadsze i lepiej ukierunkowane. Belgijska Izba Reprezentantów uważa, że dialog między parlamentami narodowymi i instytucjami UE mógłby mieć większe znaczenie niż formalne procedury kontroli przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości. Portugalskie Zgromadzenie Republiki wskazuje, że parlamenty narodowe nie powinny koncentrować się tylko na kwestii pomocniczości, lecz powinny również analizować oceny wpływu propozycji legislacyjnych Komisji.

Brytyjska Izba Gmin podnosi bardzo konkretną kwestię, dotyczącą opracowania nowego artykułu w sprawie roli parlamentów narodowych, art. 8c tytułu II TUE. Obawia się, że proponowane brzmienie „national parliaments *shall* contribute actively to the good functioning of the Union” („parlamenty *winni* aktywnie przyczyniać się do dobrego funkcjonowania Unii”) oraz zastrzeżenie, że powinny to czynić „poprzez zapewnienie przestrzegania zasady pomocniczości” nakłada na parlamenty narodowe obowiązek, który może ograniczyć ich niezależność działania. Postanowienia te zdają się nakładać na parlamenty narodowe obowiązki prawne i mogą być interpretowane jako ograniczające zdolność parlamentów narodowych do uczestniczenia w sprawach europejskich.

2.3. WNIOSKI

Porównując poglądy opisane powyżej z oczekiwaniami parlamentów narodowych, wyrażanymi zarówno w odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu do siódmego raportu półrocznego⁵ i podczas XXXVII Konferencji COSAC w Berlinie⁶, można stwierdzić z pewnym zdziwieniem, że niemal wszystkie parlamenty są raczej zadowolone z oczekiwanych efektów Konferencji Międzyrządowej w 2007 roku. Ogromna większość nie ma – jak się zdaje – oczekiwań wykraczających poza zakres przewidziany w mandacie negocjacyjnym zaakceptowanym przez szefów państw i rządów w czerwcu 2007 roku. Tylko francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat sugerują dalsze rozwiązania, a mianowicie włączenie kwestii proporcjonalności do zakresu kontroli przeprowadzanych przez parlamenty narodowe, wyraźnie przewidzianych w tekście traktatu, oraz wprowadzenie do traktatu reformującego nowo utworzonej procedury dialogu z Komisją Europejską. Mimo faktu, że podczas obu przeprowadzonych już przez COSAC wspólnych kontroli zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności parlamenty narodowe sprawdzały również podstawę prawną propozycji Komisji, żadna z izb parlamentarnych nie zasugerowała, by obowiązek ten został uwzględniony w proponowanych protokołach w sprawie parlamentów narodowych. Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu

⁵ <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

⁶ Stanowisko i konkluzje XXXVII COSAC w Berlinie:
<http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/>

można zatem wnioskować, że znaczna większość parlamentów będzie zadowolona z wyniku Konferencji Międzyrządowej, o ile projekt traktatu reformującego będzie możliwie dokładnie odzwierciedlać zakres mandatu negocjacyjnego.

3. ROLA PARLAMENTÓW W STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Podczas lizbońskiej Rady Europejskiej w marcu 2000 roku Unia Europejska wyznaczyła sobie nowy cel strategiczny na następną dekadę, mianowicie stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką świata opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, oferującą coraz więcej korzystnych miejsc pracy i stwarzającą lepsze warunki socjalne⁷. Strategia ta ma na celu przywrócenie Unii warunków do pełnego zatrudnienia i zwiększenie spójności do 2010 roku.

Głównym instrumentem koordynacji polityki państw członkowskich w ramach strategii lizbońskiej jest tzw. otwarta metoda koordynacji. Z procesem tym wiąże się ustalanie wytycznych przez Radę Europejską, wdrażanie tych wytycznych na poziomie krajowym i monitorowanie postępów państw członkowskich w realizacji przyjętych celów.

Choć najważniejsze obszary polityki i praktyki związane z ożywieniem gospodarki europejskiej wchodzą niemal wyłącznie w zakres kompetencji państw członkowskich, np. reformy rynku pracy, zmiany systemów podatkowych, poprawa możliwości kształcenia się itp., strategia lizbońska jest bardzo często przedmiotem dyskusji głównie na poziomie UE, a nie na poziomie krajowym. Na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym stopień identyfikacji z założeniami strategii jest dotychczas bardzo niewielki.

W niniejszym rozdziale podjęto próbę analizy roli parlamentów narodowych w procesie lizbońskim przy okazji zbliżającego się przeglądu strategii lizbońskiej w ramach wiosennej Rady Europejskiej w 2008 roku podczas prezydencji słoweńskiej, jak również trwających przygotowań do nowego trzyletniego cyklu realizacji strategii w latach 2008-2011.

Analiza ta koncentruje się na ustaleniu, czy i jak parlamenty narodowe mogą wpływać na formułowanie polityk i ustalanie priorytetów, czy i jak mogą one wpływać na realizację strategii i monitorowanie jej przebiegu – i wreszcie, na ile przeprowadzona w 2005 roku rewizja strategii lizbońskiej miała wpływ na rolę i udział parlamentów w tym procesie.

3.1. PRZEGLĄD PROCESU W ROKU 2005

W 2004 roku Rada Europejska i Komisja postanowiły przygotować śródkresowy przegląd strategii lizbońskiej. Przegląd ten został przygotowany głównie przez grupę ekspertów pod przewodnictwem byłego premiera Niderlandów Wima Koka. Raport Koka⁸ przedstawiony na Radzie Europejskiej w listopadzie 2004 roku kończy się wnioskiem, że poczyniono niewielkie postępy w ciągu pierwszych pięciu lat i zaleca

⁷ Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej z 23-24 marca 2000 r.: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

⁸ Raport zatytułowany „Sprostac wyzwaniom: strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia”: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_pl.pdf

przeistawienie programu działania na osiągnięcie większego, trwałego wzrostu oraz stworzenie większej liczby i lepszych miejsc pracy.

W marcu 2005 roku Komisja Europejska podjęła decyzję, by ponownie uruchomić strategię lizbońską, ze zmienionymi priorytetami w postaci wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, co miało na celu zwiększenie konkurencyjności, potencjału wzrostu, wydajności i spójności społecznej Unii Europejskiej poprzez lepszą edukację, innowację i optymalizację kapitału ludzkiego⁹. Poza zmianą priorytetów usprawniono instrumenty koordynacyjne i realizacyjne strategii, wprowadzając otwartą metodę koordynacji.

Rada Europejska w czerwcu 2005 roku przyjęła nowy „Zintegrowany pakiet wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia” na lata 2005–2008, który zawiera harmonogram procesu projektowania reform na poziomie krajowym¹⁰. Po zakończeniu nowego trzyletniego cyklu zarządzania procesem lizbońskim państwa członkowskie muszą opracować narodowe programy reform na ten sam okres, co daje im możliwość ustalenia własnych priorytetów i wymiany najlepszych praktyk. W ramach narodowych programów reform, które określają szczegółowe zobowiązania do działania na poziomie krajowym, państwa członkowskie muszą przedstawiać Komisji roczne raporty z postępów w realizacji strategii lizbońskiej, stanowiące uzupełnienie rocznego sprawozdania Komisji z postępów w realizacji strategii. Wraz ze wspólnotowym programem lizbońskim¹¹, określającym jasne zasady działania na poziomie UE, który stanowi uzupełnienie wysiłków podejmowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, i który został zatwierdzony przez Radę Europejską w grudniu 2005 roku, narodowe programy reform są głównymi instrumentami realizacji strategii lizbońskiej. Ponadto zakłada się usprawnienie koordynacji poprzez powołanie narodowego koordynatora do spraw strategii lizbońskiej w każdym państwie członkowskim.

3.2. ZAANGAŻOWANIE PARLAMENTÓW W FORMUŁOWANIE POLITYKI

Znaczna większość parlamentów narodowych informuje, że przeprowadza debaty parlamentarne w sprawie rozwoju polityki oraz dokumentów politycznych związanych ze strategią lizbońską głównie w komisji spraw europejskich, komisjach branżowych, na posiedzeniach plenarnych oraz korzystając ze wszystkich tych trzech forów. Przedmiotem dyskusji są często dokumenty polityczne dotyczące formułowania polityki, przedkładane parlamentom narodowym przez rządy. Podczas tych debat parlamentarnych często odbywają się przesłuchania ministrów; w niektórych przypadkach w przesłuchaniach parlamentarnych uczestniczą również partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Wpływ na formułowanie polityk i ustalanie priorytetów, o ile w ogóle występuje, jest przeważnie wywierany w sposób pośredni, mianowicie poprzez przyjmowanie opinii

⁹ Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej z 22-23 marca 2005 r.: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf

¹⁰ Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej z 16-17 czerwca 2005 r.: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf

¹¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: wspólnotowy program lizboński, COM (2005) 330 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_en.pdf

parlamentarnych, uchwał i rekomendacji, które są przedstawiane rządowi i w niektórych przypadkach również Komisji Europejskiej.

Część parlamentów narodowych twierdzi, że wywiera czynny wpływ na określanie priorytetów politycznych przez swój rząd lub że ich opinia liczy się przynajmniej przy planowaniu polityk: w Finlandii działania w ramach otwartej metody koordynacji podlegają takim samym wymogom w zakresie sprawozdawczości, co inne działania związane z UE, co oznacza, że oczekuje się od rządu informowania Eduskunty o działaniach mających wpływ na prawa i swobody obywatelskie. Eduskunta ma krytyczne podejście do otwartej metody koordynacji z uwagi na stosunkową nieprzejrzystość mechanizmów oraz braki pod względem odpowiedzialności politycznej i prawnej. Niemiecki Bundesrat również kilkakrotnie wypowiedział się na temat otwartej metody koordynacji. Ma zastrzeżenia do rozszerzenia tej metody na inne obszary polityki. Ponadto Bundesrat uważa, że ma wpływ na formułowanie polityk poprzez swoje opinie, które przedstawia rządowi. Niemiecki rząd będzie konsultować się z landami reprezentowanymi w Bundesracie w kontekście nowego pakietu wytycznych lizbońskich na lata 2008-2011.

Duński Folketing stwierdza, że jego Komisja do Spraw Unii Europejskiej regularnie otrzymuje informacje od rządu o sprawach związanych ze strategią lizbońską, o ile zostały one wprowadzone do porządku prac Rady i uznaje się je za istotne. W przypadku, gdy występuje konieczność podjęcia decyzji o dużym znaczeniu, rząd jest zobowiązany do przedstawienia proponowanego przez siebie stanowiska negocjacyjnego Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

Szwedzki Riksdag wyjaśnia, że wywiera wpływ na formułowanie polityk i ustalanie priorytetów w takim sensie, że rząd jest tworzony na podstawie reprezentacji poszczególnych partii politycznych w parlamencie i musi odpowiednio do tego działać. Spostrzeżenie to jest jednak prawdziwe w odniesieniu do każdego z badanych parlamentów narodowych.

Grecki parlament informuje, że jego Specjalna Komisja Stała do Spraw Europejskich często inicjuje dialog między właściwymi ministrami, narodowym koordynatorem ds. strategii lizbońskiej i parlamentem oraz że jego opinie liczą się przy formułowaniu polityk. Włoski parlament stwierdza, że jego izby mają duży wpływ na formułowanie polityk i ustalanie priorytetów poprzez swoje uchwały przedstawiane rządowi: na przykład wiążącą uchwałę parlamentarną w sprawie przyjęcia dokumentu rządu „Roczny plan ekonomiczno-finansowy”.

Część parlamentów narodowych wyraźnie stwierdza, że ich wpływ na formułowanie polityk jest raczej ograniczony i/lub że nie są one bezpośrednio zaangażowane w otwartą metodę koordynacji: cypryjska Izba Reprezentantów, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, estoński Riigikogu, niderlandzka Izba Reprezentantów, maltańska Izba Reprezentantów, polski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, słoweńskie Zgromadzenie Państwowe i hiszpański Kongres Deputowanych. Większość tych parlamentów przeprowadza regularne debaty nad strategią lizbońską i przedstawia uchwały w konkretnych sprawach swoim rządowi.

Parlament Europejski ma do odegrania ograniczoną rolę w procesie kształtowania i kontroli strategii lizbońskiej, której głównymi aktorami są państwa członkowskie, Komisja Europejska i Rada¹². Niezależnie od braku formalnych uprawnień, regularnie

¹² Sytuacja jest nieco inna w przypadku drugiego filaru zintegrowanych wytycznych – dotyczących zatrudnienia. W tym przypadku trzeba corocznie zasięgać opinii parlamentu w sprawie proponowanych wytycznych i ich zmian w ramach procedury konsultacji z Komisją Zatrudnienia i Spraw Społecznych jako komisją właściwą.

określa on swoje priorytety i przekonania poprzez uchwały, które kieruje do Rady i/lub Komisji, takie jak przyjmowana co rok „uchwała Parlamentu Europejskiego w sprawie wkładu do wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w związku ze strategią lizbońską”, która jest przekazywana wiosennej Radzie. Uchwała ta obejmuje wszystkie obszary strategii lizbońskiej, stanowiąc wkład parlamentarny w rozwój strategii. Kolejnym pośrednim sposobem, w jaki Parlament Europejski może wywierać pewien wpływ na rozwój strategii lizbońskiej, jest realizowanie przez Unię polityk związanych ze strategią lizbońską. Działając w tym duchu, Parlament Europejski przekazał jasny komunikat dotyczący budżetu na rok 2008: dokonane przez Radę cięcia budżetowe dotyczące konkurencyjności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz ograniczenie wydatków na cele związane ze spójnością nie znajdują poparcia w PE. Parlament Europejski twierdzi, że jego strategia opiera się na idei „budżetu na rzecz wyników”: alokacja środków finansowych musi być zgodna z priorytetami politycznymi. PE stwierdza, że zgłosił już kwestię niewystarczającego finansowania programów na rzecz konkurencyjności w kontekście rozmów dotyczących perspektywy finansowej, kiedy odpowiednie finansowanie realizacji celów strategii lizbońskiej zajmowało ważne miejsce w programie Parlamentu Europejskiego.

3.3. ZAANGAŻOWANIE PARLAMENTÓW W REALIZACJĘ POLITYKI

W odniesieniu do realizacji strategii lizbońskiej większość parlamentów narodowych informuje, że narodowe programy reform i narodowe raporty z postępów w realizacji strategii podlegają kontroli parlamentarnej lub są przynajmniej przedmiotem parlamentarnej debaty. Zaangażowane są w to komisja spraw europejskich, komisje branżowe, posiedzenie plenarne lub wszystkie te trzy organy. W niektórych przypadkach w ramach wykonywania tych zadań są organizowane przesłuchania ministrów. W większości przypadków parlamenty narodowe przekazują swoim rządów uchwały lub zalecenia. Niektóre parlamenty wskazują, że wywierają wpływ również w sytuacji, gdy realizacja strategii wymaga transpozycji niektórych środków do prawa krajowego.

Część parlamentów narodowych wprowadziła specjalne mechanizmy lub uczestniczy w mechanizmach służących zwiększeniu partycypacji w związku z realizacją strategii lizbońskiej: łotewski Saeima ustanowił Komisję ds. Kontroli Strategii Lizbońskiej, która zajmuje się realizacją wytycznych lizbońskich i stosowaniem najlepszych praktyk. Komisji przewodniczy minister gospodarki, a w jej skład wchodzi przedstawiciele różnych komisji branżowych Saeimy. Litewski Seimas informuje, że uczestniczył w opracowywaniu „Narodowego programu realizacji strategii lizbońskiej”. Trzej członkowie komisji spraw europejskich uczestniczą obecnie w pracach mieszanej „komisji ds. monitorowania prac związanych z opracowywaniem i wdrożeniem narodowego programu realizacji strategii lizbońskiej”. Ponadto kilku członków Seimasu aktywnie uczestniczy w pracach tzw. zespołu zadaniowego do spraw strategii lizbońskiej.

Niemiecki Bundesrat obraduje nad narodowymi programami reform i rocznymi raportami w sprawie postępu w ich realizacji. Jednak prawdziwy wpływ wywierany jest na poziomie landów. Kraje związkowe wniosły znaczny wkład w określanie obszarów polityki wchodzących w zakres ich kompetencji przy opracowywaniu Narodowego Programu Reform, na przykład w takich dziedzinach jak edukacja,

dzieci i młodzież, badania, urbanistyka, deregulacja, demografia, wspieranie gospodarki regionów i polityka dotycząca rynku pracy. Kraje związkowe uczestniczą również w opracowywaniu rocznych raportów w sprawie realizacji i postępu prac. Fińska Eduskunta informuje, że stanowisko Wielkiej Komisji w sprawie fińskiego Narodowego Programu Reform 2005-2008 było wiążące dla rządu.

Jeśli chodzi o realizację strategii lizbońskiej, Parlament Europejski formalnie odgrywa jedynie rolę postronnego obserwatora. Chce jednak wywierać wpływ wówczas, gdy odpowiednie działania wymagają stanowienia prawa wspólnotowego, kiedy to Parlament Europejski odgrywa kluczową rolę prawodawcy. W związku z tym PE był zaangażowany w szereg procedur legislacyjnych prowadzących do przyjęcia kluczowych wspólnotowych aktów prawnych w sprawie realizacji strategii lizbońskiej, dotyczących na przykład otwarcia niektórych rynków, w tym rynku energii elektrycznej, gazu, usług pocztowych i przewozów kolejowych. Zaktualizowane zostały zasady dotyczące zamówień publicznych, osiągnięto postęp w realizacji planu działania w zakresie usług finansowych oraz przyjęto dyrektywę usługową. Ponadto, w ramach swojej roli legislacyjnej, PE musi jeszcze zatwierdzić niektóre środki objęte wspólnotowym programem lizbońskim Komisji.

3.4. WPŁYW PRZEGLĄDU STRATEGII W 2005 ROKU NA ROLE PARLAMENTÓW

Znaczna liczba parlamentów narodowych uważa, że przegląd strategii lizbońskiej, wprowadzający m.in. instrument w postaci narodowych programów reform, wpłynął na zwiększenie ich znajomości strategii: wywołało to debatę parlamentarną i większe zaangażowanie, zwłaszcza w realizację strategii. Francuskie Zgromadzenie Narodowe stwierdza, że pomimo intensyfikacji debaty nad strategią lizbońską liczba deputowanych, którzy aktywnie interesują się strategią, jest nadal ograniczona. Portugalskie Zgromadzenie Republiki wspomina w szczególności fakt utworzenia urzędu narodowego koordynatora jako istotny krok ku zwiększeniu zaangażowania parlamentów w realizację strategii. Narodowy koordynator do spraw strategii lizbońskiej kilkakrotnie spotkał się z Komisją do Spraw Europejskich i innymi komisjami branżowymi, np. w celu przedstawienia narodowego programu realizacji strategii lizbońskiej lub narodowego planu działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia 2005-2008. Ponieważ Komisja do Spraw Europejskich Zgromadzenia Republiki jest zdania, że strategia lizbońska powinna być poddana „międzyparlamentarnej refleksji”, wprowadziła to zagadnienie do porządku spotkania przewodniczących COSAC w lipcu 2007 roku.

W istocie od czasu przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 roku działania na forum międzyparlamentarnym uległy intensyfikacji, przyczyniając się do ożywienia debaty. Parlament Europejski zorganizował we współpracy z parlamentem państwa członkowskiego sprawującego w danym czasie prezydencję w Radzie trzy wspólne spotkania parlamentarne dotyczące strategii lizbońskiej¹³. Spotkania te odbyły się w marcu 2005 roku podczas prezydencji luksemburskiej, w styczniu i lutym 2006 roku podczas prezydencji austriackiej oraz w lutym 2007 roku podczas prezydencji niemieckiej. Ponadto Parlament Europejski zorganizował szereg wspólnych spotkań

¹³ Informacja o wspólnych spotkaniach parlamentarnych dotyczących strategii lizbońskiej: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/470>

komisji, np. krajowych komisji budżetowych z Komisją Budżetową Parlamentu Europejskiego, które dotyczyły m.in. spraw związanych ze strategią lizbońską.

Podobnie jak w większości parlamentów narodowych, ponowne uruchomienie strategii lizbońskiej w 2005 roku również przyczyniło się do zintensyfikowania debaty nad różnymi aspektami strategii w Parlamencie Europejskim. W grudniu 2004 roku została powołana tzw. Grupa Koordynacyjna ds. Strategii Lizbońskiej. W jej skład wchodzi 33 deputowanych z różnych grup politycznych, reprezentujących 10 komisji parlamentarnych Parlamentu Europejskiego, które są najbardziej zainteresowane strategią lizbońską. Stanowi ona forum regularnej, otwartej dyskusji i od 2005 roku uczestniczy w debacie, opracowując „uchwały Parlamentu Europejskiego w sprawie wkładu do wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w związku ze strategią lizbońską”, z których trzecia została przyjęta wiosną 2007 roku.

3.5. WNIOSKI

Udział parlamentów narodowych w realizacji otwartej metody koordynacji w ramach strategii lizbońskiej jest na ogół dość ograniczony. Choć parlamenty narodowe nie wywierają zbyt dużego wpływu na formułowanie polityki i ustalanie priorytetów, są one przeważnie czynnie zaangażowane w realizację strategii lizbońskiej na poziomie krajowym. Nawet jeśli opinia parlamentu w sprawie narodowego programu reform nie jest brana pod uwagę przez rząd, to parlament ma jednak zwykle możliwość wywierania wpływu, korzystając ze swoich uprawnień budżetowych oraz – kiedy przychodzi czas na realizację programu – wprowadzania go w życie za pomocą odpowiednich przepisów krajowych.

Zważywszy na obowiązki parlamentów narodowych w zakresie realizacji strategii, powinny one chyba być zainteresowane możliwością wywierania wpływu również na wcześniejszych etapach procesu. Umożliwiłoby to im uniknięcie sytuacji, na powstanie której nie miały wpływu, lecz z którą muszą się zmierzyć jako ustawodawca. Od czasu przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 roku daje się na ogół zauważyć zwiększenie świadomości strategii lizbońskiej wśród parlamentów narodowych. Rosnący zakres wymiany informacji i opinii na ten temat na poziomie międzyparlamentarnym może dodatkowo przyczynić się do poprawy sytuacji.

4. WYMIAR ŚRÓDZIEMNOMORSKI UNII EUROPEJSKIEJ

Celem tego rozdziału jest przedstawienie ogólnych informacji na temat śródziemnomorskiego wymiaru UE w formie materiałów do dyskusji, która odbędzie się podczas XXXVIII Konferencji COSAC. Rozdział ten ma przybliżyć koncepcję wymiaru śródziemnomorskiego oraz zagadnienia związane z jego rozwojem i stojącymi przed nim wyzwaniami.

4.1. OGÓLNE RAMY WYMIARU ŚRÓDZIEMNOMORSKIEGO UE

W kontekście polityki zewnętrznej i transgranicznej UE wymiar śródziemnomorski odzwierciedla stosunki Unii z jej partnerami w regionie Morza Śródziemnego.

Region śródziemnomorski ma dla UE ogromne znaczenie, nie tylko pod względem ekonomicznym (handel, energia i migracja), lecz również politycznym (bezpieczeństwo i stabilizacja).

Na politykę UE w tym zakresie składają się dwie wzajemnie uzupełniające się strategie: partnerstwo eurośródziemnomorskie i związane z nim umowy dwustronne oraz europejska polityka sąsiedztwa i związane z nią dwustronne plany działania.

Partnerstwo eurośródziemnomorskie (PEŚ) – potocznie nazywane **procesem barcelońskim** – stanowi ogólne ramy współpracy między Unią Europejską, jej państwami członkowskimi i krajami położonymi na południe i wschód od Morza Śródziemnego. Obejmuje ono 37 członków: 27 państw członkowskich UE i 10 partnerów UE w basenie Morza Śródziemnego, do których należą: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja i Turcja. Libia ma status obserwatora od 1999 roku.

Eurośródziemnomorska Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych, która odbyła się w Barcelonie w dniach 27-28 listopada 1995 r., przyjęła deklarację barcelońską¹⁴, określającą trzy główne cele partnerstwa:

1. *Sfera polityki i bezpieczeństwa*: określenie wspólnego obszaru pokoju i stabilizacji poprzez wzmocnienie dialogu politycznego i bezpieczeństwa;
2. *Sfera gospodarczo-finansowa*: dążenie do stworzenia obszaru powszechnego dobrobytu poprzez współpracę gospodarczą i finansową oraz stopniowe utworzenie obszaru wolnego handlu;
3. *Sfera społeczna, kulturalna i stosunków międzyludzkich*: promując porozumienie między kulturami i wymianę między społeczeństwami obywatelskimi, rozdział ten przewiduje zbliżenie narodów poprzez partnerstwo społeczne, kulturalne i międzyludzkie.

Proces barceloński obejmuje dwa komplementarne wymiary – dwustronny i wielostronny. W ramach eurośródziemnomorskich umów stowarzyszeniowych UE podejmuje szereg działań bilateralnych. Na płaszczyźnie wielostronnej jednym z

¹⁴ Pełny tekst deklaracji barcelońskiej:
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm

najbardziej innowacyjnych aspektów partnerstwa jest dialog regionalny, obejmujący aspekty polityczne, ekonomiczne i kulturalne.

Po rozszerzeniu w 2004 roku Unia stanęła przed zagadnieniem, jak nie dopuścić do powstania nowych linii podziału w relacjach z sąsiednimi krajami. Aby przezwyciężyć ten problem, UE opracowuje i realizuje europejską politykę sąsiedztwa (EPS), która zakłada poprawę standardów stabilności, bezpieczeństwa i jakości życia u sąsiadów na wschodzie oraz na południowym i wschodnim wybrzeżu Morza Śródziemnego. Podejście to jest również zgodne ze strategicznymi celami określonymi w europejskiej strategii bezpieczeństwa z grudnia 2003 roku¹⁵.

Europejska polityka sąsiedztwa dotyczy najbliższych sąsiadów UE, których dzieli od Unii granica lądowa lub morska – Algierii, Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Egiptu, Gruzji, Izraela, Jordanii, Libanu, Libii, Mołdowy, Maroka, Autonomii Palestyńskiej, Syrii, Tunezji i Ukrainy.

EPS i PEŚ mają wspólne podstawy – dwustronne umowy stowarzyszeniowe z krajami danego regionu. Funkcjonując w oparciu o struktury istniejących umów stowarzyszeniowych, EPS wykorzystuje potencjał wynikający z istniejących relacji i dąży do znalezienia nowych rozwiązań za pomocą zindywidualizowanych planów działania.

Obie te polityki wykorzystują instytucje ustanowione na podstawie wspomnianych umów i umożliwiają prowadzenie formalnego dialogu na różnych poziomach. Przy wielu wspólnych celach partnerstwo eurośródziemnomorskie jest realizowane wielostronnie, podczas gdy EPS wprowadza dodatkowy obszar zainteresowania i wpływu poprzez bilateralne wzajemne zobowiązania do przeprowadzania reform i modernizacji, sprzyjające ściślejszej integracji gospodarczej i współpracy politycznej. Szczyty ministerialne organizowane w ramach porozumienia eurośródziemnomorskiego nadają procesowi ogólny impuls, natomiast europejska polityka sąsiedztwa koncentruje się na dwustronnych planach działania, które stanowią połączenie ogólnych strategii ze specyfiką poszczególnych partnerów.

Zakłada się rozwinięcie europejskiej polityki sąsiedztwa jako instrumentu sprzyjającego reformom demokratycznym i gospodarczym, poprzez wspieranie wysiłków podejmowanych przez kraje partnerskie we własnym zakresie, przy zastosowaniu metodologii transformacji opartej na dynamicznej polityce dostosowanej do indywidualnych potrzeb. Poziom ambicji w odniesieniu do relacji z poszczególnymi krajami znajduje wyraz w postępach czynionych przez te kraje we wdrażaniu uzgodnionych reform (ujętych w planach działania partnerstwa eurośródziemnomorskiego).

W marcu 2007 roku Komisja przedstawiła dokument w sprawie strategii regionalnej 2007–2013 oraz regionalny program indykacyjny 2007–2010 w celu stworzenia strategicznych ram planowania alokacji środków w ramach instrumentu europejskiej polityki partnerstwa. Dokument w sprawie strategii regionalnej zakłada podział zawartości pięcioletniego planu prac przyjętego przez szefów państw podczas szczytu eurośródziemnomorskiego w Barcelonie w listopadzie 2005 roku na trzy priorytetowe cele:

- *wspólny eurośródziemnomorski obszar współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, bezpieczeństwa i migracji;*

¹⁵ Europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 roku:
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g

- *wspólny, zrównoważony obszar gospodarczy, w którym kładzie się nacisk na liberalizację handlu, regionalną integrację handlu, sieci infrastruktury i ochronę środowiska;*
- *wspólna sfera wymiany społeczno-kulturalnej, obejmująca również zwiększanie wiedzy o partnerstwie za pomocą mediów.*

Regionalny program indykatywny na lata 2007-2013 przewiduje kwotę 343,3 mln euro na konkretne programy działania w tym zakresie.

Należy zaznaczyć, że podejmowane są też inne istotne inicjatywy, stanowiące próbę prowadzenia dialogu i konsultacji między krajami z różnych części basenu Morza Śródziemnego. Forum zachodnioróżdziemnomorskie 5+5, idea przedstawiona przez Francję w 1990 roku i wznowiona przez Portugalię w 2001 roku, polega na zrzeszeniu pięciu krajów południowoeuropejskich (Francja, Portugalia, Hiszpania, Włochy i Malta) oraz pięciu krajów Arabskiej Unii Maghrebu (Algieria, Libia, Mauretania, Maroko i Tunezja).

W ostatnim czasie nowo wybrany prezydent Francji Nicolas Sarkozy ogłosił, że jednym z jego priorytetów w polityce zagranicznej będzie utworzenie Unii Śródziemnomorskiej, opartej na „uprzywilejowanym partnerstwie” państw basenu Morza Śródziemnomorskiego. Choć ta zapowiedź wniosła nieco świeżej energii do stosunków eurośródziemnomorskich, konkretne zasady funkcjonowania tej unii pozostają niejasne – nie wiadomo, jak miałyby być powiązana z obecną polityką UE w tym regionie, ani które kraje miałyby w niej uczestniczyć.

4.2. EUROŚRÓDZIEMNOMORSKI WYMIAR PARLAMENTARNY

4.2.1. Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne

Inicjatywa uruchomienia eurośródziemnomorskiego dialogu parlamentarnego w ramach procesu barcelońskiego była od samego początku jednym z jego priorytetów. Dlatego też w październiku 1998 roku zostało utworzone Eurośródziemnomorskie Forum Parlamentarne (*Euro-Mediterranean Parliamentary Forum* – EMPF), kładąc podwaliny pod dialog polityczny między deputowanymi reprezentującymi parlamenty śródziemnomorskich krajów partnerskich, parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej i Parlament Europejski.

Na czwartym posiedzeniu EMPF w Bari w czerwcu 2002 roku został powołany zespół roboczy do spraw przekształcenia EMPF w Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne (*Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly* – EMPA). Podczas eurośródziemnomorskiej konferencji ministerialnej, która odbyła się w Neapolu w dniach 2 i 3 grudnia 2003 r., podjęto decyzję o przekształceniu Eurośródziemnomorskiego Forum Parlamentarnego w Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne zgodnie z rekomendacją samego EMPF. Oficjalna inauguracja EMPA odbyła się w marcu 2004 roku w na półwyspie Vouliagmeni w Atenach.

EMPA aspiruje do roli parlamentarnej instytucji procesu barcelońskiego. W jej skład wchodzi 240 członków: 120 ze śródziemnomorskich państw członkowskich i 120 z Europy (75 deputowanych do parlamentów narodowych i 45 deputowanych do Parlamentu Europejskiego). Zgromadzenie składa się z trzech komisji parlamentarnych, zajmujących się trzema wątkami partnerstwa

eurośródziemnomorskiego: sprawami politycznymi, bezpieczeństwem i prawami człowieka; sprawami gospodarczymi i finansowymi; jakością życia, wymianą osobową i kulturą.

Zgromadzenie ma uprawnienia do wydawania opinii w odpowiedzi na wnioski konferencji ministerialnej. Konferencja ministerialna jest zobowiązana do zasięgania opinii Zgromadzenia w istotnych aspektach i przy dokonywaniu najważniejszych wyborów dotyczących każdego z trzech wymienionych wątków.

4.2.2. Inne ramy parlamentarne

4.2.2.1. Unia Międzyparlamentarna

Proces równoległy do tego, który doprowadził do powstania EMPA, ukształtował się w ramach Unii Międzyparlamentarnej. W 1991 roku Unia Międzyparlamentarna uruchomiła proces promowania bezpieczeństwa i współpracy w regionie śródziemnomorskim, obejmujący cykl konferencji i spotkań znany pod nazwą „Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Regionie Morza Śródziemnego” (KBWMS). W ramach tego procesu miała być sformułowana kompleksowa polityka regionalna, stanowiąca podstawę rozwoju inicjatywy KBWMS na poziomie międzyrządowym i międzyparlamentarnym. Na czwartej i ostatniej konferencji KBWMS, która odbyła się w Napflion (Grecja) w 2005 roku, uczestnicy postanowili utworzyć Zgromadzenie Parlamentarne Morza Śródziemnego. Inauguracyjna sesja Zgromadzenia odbyła się w Ammanie (Jordania) w dniach 10-11 września 2006 roku.¹⁶ Deklaracja końcowa stwierdza, że Zgromadzenie *„jest szczególne predestynowane do zajmowania się sprawami będącymi przedmiotem wspólnego zaniepokojenia i w których parlamenty krajów śródziemnomorskich uczestniczą na równych zasadach”*.

4.2.2.2. OBWE

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) posiada obecnie sześciu „śródziemnomorskich partnerów współpracy”: Algierię, Egipt, Izrael, Maroko, Jordanię i Tunezję. Parlamente narodowe partnerów współpracy OBWE mogą zostać przyjęte do Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE (ZP OBWE) w charakterze obserwatorów.

Helsiński Akt Końcowy z 1975 roku stwierdził, że bezpieczeństwo w Europie jest ściśle związane ze stabilnością i bezpieczeństwem w całym regionie Morza Śródziemnego. Stambulska Karta Bezpieczeństwa Europejskiego z roku 1999 i Strategia OBWE w sprawie zagrożeń i bezpieczeństwa w XXI wieku (2003)

¹⁶ Wszystkie dokumenty dotyczące tego spotkania są zamieszczone na stronie: <http://www.ipu.org/Splze/cscm06.htm>. Uczestniczyły w nim: Cypr, Portugalia, Francja, Grecja, Włochy, Malta, Słowenia, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Monako, Egipt, Jordania, Libia, Maroko, Palestyna, Syria, Tunezja i Turcja.

ponownie przywołały tę maksymę. Śródziemnomorscy partnerzy współpracy uczestniczą zatem w kilku inicjatywach OBWE. Od 2002 roku odbywa się w ramach ZP OBWE Śródziemnomorskie Forum Parlamentarzystów, skupiające parlamentarzystów i organizacje pozarządowe z państw partnerskich. Na sesji plenarnej Zgromadzenia Parlamentarnego w 2005 roku przyjęto rezolucję w sprawie śródziemnomorskiego wymiaru OBWE, która została załączona do końcowej deklaracji waszyngtońskiej Zgromadzenia. W celu wzmocnienia tej współpracy ZP OBWE postanowiło następnie utworzyć stanowisko specjalnego przedstawiciela do spraw śródziemnomorskich, które obecnie piastuje Alcee Hastings (USA), emerytowany przewodniczący ZP OBWE.

4.2.2.3. Forum Parlamentarzystek

Eurośródziemnomorskie Forum Parlamentarzystek zostało ustanowione na mocy deklaracji eurośródziemnomorskiej współpracy parlamentarnej podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Eurośródziemnomorskich (Palma de Mallorca, 7-8 marca 1999 r.). Forum corocznie gromadzi parlamentarzystki z krajów uczestniczących w partnerstwie oraz delegację Parlamentu Europejskiego. Jego celem jest dyskusowanie nad interesującymi kwestiami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, które są uwzględnione w celach procesu barcelońskiego.

Można argumentować, że w tej dziedzinie współpracy międzyparlamentarnej potrzebny będzie ostatecznie pewien stopień racjonalizmu. Należy jednak zauważyć, że fora te umożliwiają inicjowanie innych konkretnych i innowacyjnych form wymiany. Z pewnością tak właśnie się dzieje w przypadku form takich jak parlamentarne grupy przyjaźni, misje deputowanych i wizyty parlamentarne. Mogą one wnieść dodatkowy, bardziej wyrazisty bilateralny wymiar do wielostronnych ram eurośródziemnomorskiej współpracy parlamentarnej, prowadząc do dalszego rozwoju tzw. dyplomacji parlamentarnej¹⁷.

4.3. WNIOSKI: OGÓLNA OCENA I PRZYSZŁE WYZWANIA

Mimo upływu ponad dziesięciu lat od powstania partnerstwa eurośródziemnomorskiego, nadal istnieją różnice zdań odnośnie do znaczenia tego, co dotychczas zdołano osiągnąć, na ile rzeczywiście silnie partnerstwo to jest zakorzenione oraz kto skorzystał na nim najbardziej – partnerzy północy czy południowi.

Opierając ocenę na oczekiwaniu, że proces barceloński powinien już powodować zmiany trendów ekonomicznych i politycznych w regionie, można stwierdzić, że jego sukces jest stosunkowo ograniczony. Natomiast przyjmując za kryterium ustalenie, czy proces barceloński stworzył konstruktywną polityczną i instytucjonalną infrastrukturę kompleksowego partnerstwa, którego potencjał daje się wykorzystywać i ciągle zwiększać, można argumentować, że osiągnięto już wiele.

¹⁷ Akademyckie ujęcie tej koncepcji jest zawarte w opracowaniu: Stavridis, Stelios (2002), *Parliamentary Diplomacy: some preliminary findings*, Jean Monnet Working Paper in Comparative & International Politics nr 48 (listopad), Wydział Politologiczny, Università di Catania.

Dwanaście lat to stosunkowo krótki okres na dokonanie oceny przewidywanych głębokich procesów transformacyjnych. Niemniej partnerstwo to pozostaje jednym ze strategicznych priorytetów UE. Można argumentować, że jego istnienie i rozwój odgrywają ważną rolę w zapobieganiu niepożądanym zjawiskom, jak wywoływanie konfliktów, destabilizacja społeczeństw, czy zaostrzenie napięć między społecznościami europejską i arabską¹⁸. Jest to bardzo ważne spostrzeżenie dotyczące procesu barcelońskiego: Unia Europejska może być uważana za partnera zdolnego do przyjęcia podejścia zapewniającego odpowiednie warunki do serdecznych i konstruktywnych stosunków, mającego szczególną zdolność uzyskiwania efektów, którego nie posiadają inni uczestnicy tego procesu.

Najnowsze zmiany – europejska polityka sąsiedztwa i jej powiązanie z partnerstwem eurośródziemnomorskim, rozszerzenie UE, ewolucja unijnych mechanizmów polityki zagranicznej, walka z terroryzmem i wszystkie kwestie związane z migracją – stworzyły również zmienny kontekst strategii UE w stosunku do południowej części regionu Morza Śródziemnego. W tym zakresie należy dokładnie przemyśleć niektóre rozwiązania strategiczne, mając na uwadze fakt, że nawet jeśli proces barceloński oznacza cenny systemowy i instytucjonalny postęp w stosunkach eurośródziemnomorskich oraz jest ważnym mechanizmem budowy zaufania, to jednak nie stanowi on wystarczająco dużej siły napędowej, która byłaby zdolna do zintensyfikowania postępu gospodarczego, politycznego i społecznego w państwach członkowskich. W konkretnym ujęciu relacja między partnerstwem eurośródziemnomorskim a europejską polityką sąsiedztwa musi być jasna i dająca się zidentyfikować, zaś powstająca między nimi synergia powinna być widoczna dla wszystkich zainteresowanych.

Rozwiązanie na przyszłość może tkwić w ramach stworzonych przez dwustronne plany działania EPS, ponieważ mają one na celu powiązanie rozbudowanego katalogu zaleceń politycznych wynikających z umów stowarzyszeniowych w ramach procesu barcelońskiego z programami polityki wewnętrznej poszczególnych państw partnerskich. Normy i standardy UE wyglądają w tym kontekście jak zewnętrzna „kotwica” w procesie współpracy opartym na dwóch konkretnych koncepcjach: *warunkowości* i *socjalizacji*. Zastosowanie koncepcji warunkowości oznacza, że UE określałaby nie tylko oferowane przez siebie środki motywacyjne, lecz również warunki, na jakich te środki byłyby udostępniane. Koncepcja socjalizacji jest zasadniczo procesem uczenia się, który wypływa z różnorodnych interakcji między zainteresowanymi podmiotami w państwach partnerskich i Unii Europejskiej: skłaniają one państwa partnerskie do podejmowania reform politycznych, które są w pewnym stopniu wzorowane na normach UE lub czerpią z nich pewną inspirację¹⁹. Może to zmniejszyć nieco stopień złożoności pewnych mechanizmów, charakterystycznych dla tego partnerstwa, nadając im jednocześnie pewną „widoczność”, której całemu procesowi często brakuje.

Podejście to, mające na celu nastawienie partnerstwa na funkcjonowanie w bardziej wyrazisty sposób, może również wnieść pewną wartość dodaną do

¹⁸ Szczegółowa ocena procesu barcelońskiego – zob. Emerson, Michael i Noutcheva, Gergana (2005), *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy – Assessments and Open Issues*, CEPS Working Documents, Nr 220/ marzec, Centrum Studiów Polityki Europejskiej, Bruksela. Zob. również Amirah Fernandez, Haizam and Youngs, Richard (2005), *The Barcelona Process: an assessment of a decade of the Euro-Mediterranean Partnership*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madryt.

¹⁹ Szczegółowa analiza tych koncepcji – zob. Emerson, Michael (2004), *The Wider Europe Matrix*, CEPS Paperbacks, Centre for European Policy Studies, Bruksela.

rozwiązywania jednego z najważniejszych problemów współpracy eurośródziemnomorskiej: kompleksowej i zintegrowanej polityki w dziedzinie migracji, która umożliwi uzyskanie niezbędnego elementu łączącego oczekiwania obu stron, poprzez rozwiązywanie problemów takich, jak konieczność koordynowania działań w celu zbilansowania popytu (migrantów ekonomicznych w Europie) z podażą (migrantów ekonomicznych poza Europą), oraz ocenę, jakiego typu migracja przynosi korzyści wszystkim zainteresowanym stronom.

Parlamenty mają do odegrania ważną rolę we wszystkich wspomnianych sprawach, nie tylko przy ustalaniu możliwych priorytetów w wymiarach dwustronnym i wielostronnym, lecz również poprzez kontakty i wymiany w ramach grup przyjaźni, wizyt i misji. Wszystkie one mogą w znacznym stopniu wpływać na uwidocznienie efektów partnerstwa oraz spowodować pewne utożsamienie się z nim wszystkich uczestników tego procesu.

5. MONITOROWANIE PROGRAMÓW FINANSOWYCH UE PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE: USTALANIE PRIORYTETÓW I ALOKACJA FUNDUSZY

W lutym 2004 roku Komisja Prodiego przedstawiła swój projekt polityczno-budżetowy dotyczący rozwiązywania przez UE kluczowych problemów Europy i jej obywateli w latach 2007–2013²⁰. Jego celem było uruchomienie debaty nad przyszłymi celami Unii Europejskiej i instrumentami potrzebnymi do ich zrealizowania.

Proces przyjmowania nowych perspektyw finansowych obejmujących cykl budżetowy 2007–2013 dał Radzie i Parlamentowi Europejskiemu możliwość zbadania propozycji politycznych Komisji. Rada Europejska osiągnęła w grudniu 2005 roku porozumienie polityczne w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych, zaś w kwietniu 2006 roku zostało podpisane międzyinstytucjonalne porozumienie formalnie ustanawiające ramy na lata 2007–2013²¹.

Propozycje Komisji dotyczące programów, których uruchomienie przewiduje ona w nowych ramach finansowych na lata 2007–2013, traktują priorytetowo polityki na rzecz wzrostu i postępu gospodarczego. Zmieniony pakiet określa szczegóły dotyczące funduszy przeznaczonych na poszczególne programy oraz niezbędne podstawy prawne ich realizacji²².

Jednak propozycja Komisji dotycząca podstaw prawnych dla wspomnianych programów wydatkowania funduszy jest dopiero pierwszym krokiem w unijnej procedurze decyzyjnej. Po przyjęciu tych propozycji Komisja przedkłada teksty do zatwierdzenia przez Radę i Parlament Europejski. Pakiet legislacyjny zaproponowany po raz pierwszy w 2004 roku – tzw. „pakiet Prodiego” – nie zakończył bynajmniej niezbędnych na tym etapie prac Komisji, dotyczących programów wydatkowania środków UE na lata 2007–2013. Ponad 40 aktów prawnych musiało następnie zostać formalnie zatwierdzonych przez Radę lub wspólnie przez Radę i Parlament Europejski.

Proponowana przez Komisję strategia programowania traktuje priorytetowo polityki dotyczące postępu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, solidarności oraz zwiększenia roli Europy w świecie. Obejmują one programy zaliczane do ogólnego działu budżetu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, jak siódmy program ramowy (badania i rozwój technologiczny), program „Uczenie się przez całe życie”, transeuropejskie sieci transportowe i energetyczne, Galileo oraz światowy system nawigacji satelitarnej.

Celem tego rozdziału jest ustalenie, czy i w jaki sposób parlamenty narodowe są zaangażowane w ten proces decyzyjny. Czy są informowane przez swoje rządy o zmianach w międzyinstytucjonalnej procedurze decyzyjnej? Czy przeprowadziły analizę wieloletnich ram finansowych? W jaki sposób są zaangażowane w kontrolę

²⁰ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007-2013”, COM(2004) 101 wersja ostateczna: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/1vb/134004.htm>

²¹ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz. Urz. UE 2006 C 139, s. 1): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_139/c_13920060614en00010017.pdf

²² Szczegóły zmienionego pakietu: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/213&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

programów wydatkowania funduszy? W jaki sposób badają roczny budżet UE? Ponadto rozdział ten nawiązuje do możliwych przyszłych planów parlamentów narodowych w odniesieniu do przeglądu budżetu w latach 2008–2009.

5.1. WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE

Wieloletnie ramy finansowe – często zwane „perspektywą finansową” – są orientacyjnymi planami wydatkowania, przekładającymi polityczne priorytety Unii na język finansów, określającymi limity wydatków ze środków UE na dany okres i tym samym narzucającymi dyscyplinę budżetową²³.

Ramy finansowe obejmują działania UE w szerokie kategorie, zwane „pozycjami”, i określają maksymalne kwoty dla każdej pozycji na poszczególne lata. Roczny budżet UE musi uwzględniać te maksymalne kwoty (pułapy).

Pułapy zobowiązań finansowych objęte „ramami finansowymi” zostały ustalone w drodze porozumienia między trzema instytucjami unijnymi znacznie poniżej ogólnego pułapu środków własnych. Budżety z ostatnich sześciu lat (tzn. na okres programowania finansowego 2000–2006) zostały również ustalone znacznie poniżej ogólnego pułapu płatności, ponieważ, z wyjątkiem działań strukturalnych, unijna praktyka budżetowa przewiduje pozostawianie w rzeczywistym budżecie pewnego marginesu poniżej ustalonego pułapu.

5.2. PROGRAMY WYDATKOWANIA

Unijne środki budżetowe są wydatkowane głównie w ramach programów, które dostosowują cele polityczne Unii do jej środków finansowych. Każdy program określa własne cele, czas realizacji i środki. Są one wskazane w akcie prawnym (stanowiącym podstawę prawną programu). Komisja zgłasza propozycje podstaw prawnych z różną częstotliwością w tzw. pakietach propozycji. W niektórych przypadkach do jednego programu odnosi się kilka podstaw prawnych. W związku z tym może być mniej programów niż podstaw prawnych.

Podstawy prawne są w większości przyjmowane wspólnie przez Radę i Parlament Europejski zgodnie z procedurą współdecydowania: siódmy ramowy program badawczy, sieci transeuropejskie, fundusze strukturalne, „Młodzież”, „Media” i „Zdrowie publiczne” oraz „Europejskie partnerstwo i sąsiedztwo” należą do programów, które zostaną przyjęte zgodnie z procedurą współdecydowania.

Decyzje w sprawie innych podstaw prawnych, głównie dotyczących wydatków związanych z rynkami rolnymi, programami przedakcesyjnymi oraz niektórymi elementami obszarów wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, są obecnie podejmowane przez Radę po zasięgnięciu opinii Parlamentu.

²³ Ramy finansowe nie są tak szczegółowe jak roczny budżet UE, który zawiera około 1150 oddzielnych pozycji. Pozycje, kwoty, szczegółowe uwagi i harmonogramy płatności są ustalane na każdy rok przez dwa organy budżetowe – Radę i Parlament Europejski na wniosek Komisji. Procedura ustalania rocznego budżetu uwzględnia rzeczywiste wykonanie budżetu w latach poprzednich, jak również nowe programy.

O wyborze procedury decyzyjnej decydują uprawnienia i podstawy prawne przypisane poszczególnym instytucjom w traktatach UE w związku z danym obszarem polityki. Każda propozycja legislacyjna powołuje się na odpowiedni artykuł traktatu i procedurę decyzyjną, która ma zostać zastosowana.

5.3. ROCZNY BUDŻET UE

Komisja Europejska wiosną każdego roku przygotowuje wstępny projekt budżetu i przedstawia go Radzie. Organ budżetowy, w którego skład wchodzi Rada i Parlament Europejski, wprowadza poprawki i przyjmuje projekt budżetu²⁴.

W budżecie UE dokonuje się rozróżnienia między *wydatkami obowiązkowymi* i *nieobowiązkowymi*.

W przypadku *wydatków obowiązkowych* – zwykle wydatków rolniczych i wydatków wynikających bezpośrednio z zastosowania traktatów – Parlament Europejski może proponować tylko poprawki do projektu budżetu opracowanego przez Radę. W tego typu wydatkach ostatni głos należy do Rady.

Parlament Europejski podejmuje decyzje w sprawie *wydatków nieobowiązkowych* (które obejmują inne obszary, jak edukacja, programy opieki społecznej, szkolenia itp.) w ścisłej współpracy z Radą.

5.4. PRZEGLĄD BUDŻETU W LATACH 2008–2009

W maju 2006 roku Parlament Europejski, Rada i Komisja postanowiły, że Komisja powinna przeprowadzić gruntowny przegląd budżetu UE.

Zgodnie z międzyinstytucjonalnym porozumieniem w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, zwrócono się do Komisji o przeprowadzenie szeroko zakrojonego przeglądu dotyczącego wszystkich aspektów wydatkowania środków unijnych.

Opracowując dokument konsultacyjny we wrześniu 2006 roku²⁵, Komisja miała na celu wywołanie szerokiej i otwartej debaty nad finansami Unii Europejskiej i jej przyszłymi wydatkami. Komisja wskazuje, że wyniki konsultacji stworzą ważną podstawę do prac związanych z przeglądem. Parlament Europejski ma być zaangażowany w przegląd na wszystkich etapach procedury poprzez odpowiednie dyskusje w ramach dialogu politycznego między instytucjami.

5.5. ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W MONITOROWANIU PROGRAMÓW FINANSOWYCH UE

²⁴ W razie braku porozumienia między tymi instytucjami przed końcem roku, lub jeśli Parlament Europejski odrzuci projekt budżetu, obowiązuje tymczasowo zasada „jednej dwunastej” do czasu osiągnięcia porozumienia.

²⁵ Komunikat Komisji „Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009:

http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf

Parlamenty narodowe mogą analizować wieloletnie ramy finansowe, poszczególne programy wydatkowania i roczny budżet UE, badając stanowisko swojego rządu w odpowiedniej Radzie Ministrów lub zapraszając przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego lub deputowanych do Parlamentu Europejskiego podczas prowadzenia debaty nad daną pozycją.

Parlamenty narodowe mogą wyrażać swoje opinie w ramach przeglądu budżetu w latach 2008–2009 przed jego zakończeniem, np. poprzez czynne uczestnictwo w zaplanowanej na szeroką skalę konferencji, która ma zostać zorganizowana po zakończeniu okresu konsultacji wiosną 2008 roku.

Monitorowanie programów finansowych UE zdaje się być obszarem stosunkowo dobrze znanym większości parlamentów narodowych. Niektóre izby nie kontrolują programów finansowych UE, ponieważ wchodzi to w zakres kompetencji pozostałych izb parlamentu narodowego (np. belgijski Senat, czeski Senat) albo ustrój władzy zakłada wyraźny rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (cypryjska Izba Reprezentantów).

Mając świadomość politycznego znaczenia wieloletnich ram finansowych, zbadały je niemal wszystkie parlamenty narodowe. Ostateczne stanowisko w tej sprawie jest zwykle przyjmowane na sesji komisji spraw europejskich przed spotkaniem danej Rady. Natomiast w szwedzkim Riksdagu kontrola parlamentarna wieloletnich ram finansowych koncentruje się w komisji do spraw finansów, która prowadzi dialog z rządem.

W niektórych przypadkach przyjęcie ostatecznej decyzji następuje na sesji plenarnej parlamentu, czasem w formie merytorycznej uchwały (francuskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych) lub uchwały protokolarnej (litewski Seimas).

W przeważającej większości parlamentów komisja spraw europejskich otrzymuje opinie komisji branżowych – w większości przypadków od komisji odpowiedzialnej za finanse i politykę monetarną. W 2007 roku fińska Eduskunta utworzyła nową komisję, zajmującą się wyłącznie kontrolą budżetową.

Niektóre parlamenty, zgodnie ze swoją strukturą organizacyjną, włączają do debaty odpowiednie podkomisje komisji spraw europejskich (np. w brytyjskiej Izbie Lordów), zaś polski Sejm powołał nawet stałą podkomisję, która badała projekt stanowiska w trakcie trwania negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi.

Choć porozumienie międzyinstytucjonalne przewiduje udział trzech instytucji UE, mianowicie Rady, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, większość parlamentów narodowych koncentruje się niemal wyłącznie na narodowym stanowisku rządu prezentowanym na forum Rady. Przedstawiciele pozostałych dwóch instytucji są rzadko zapraszani na publiczne przesłuchania czy debaty w parlamentach narodowych.

Wyjątkami są Niemcy, Włochy i Litwa. W niemieckim Bundestagu komisja spraw europejskich odbyła wspólne spotkanie z odpowiednim sprawozdawcą Parlamentu Europejskiego. Włoska Izba Deputowanych również przeprowadziła postępowania wyjaśniające dotyczące perspektywy finansowej z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej i włoskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Komisje litewskiego Seimasu wysłuchały wyjaśnień przedstawicieli organizacji pozarządowych i partnerów społecznych podczas publicznych przesłuchań w sprawie wieloletnich ram finansowych.

Estoński Riigikogu wypracował szczególną koncepcję: szefowie sekretariatów komisji spraw europejskich i komisji finansów byli bezpośrednio zaangażowani w

prace rządowej grupy roboczej ds. perspektywy finansowej, która przygotowuje stanowisko rządu i następnie przekazuje je do zbadania przez Riigikogu.

Limity wydatków ze środków UE w poszczególnych kategoriach są ustalane w wieloletnich ramach finansowych²⁶ i tym samym mają duże znaczenie polityczne dla państw członkowskich. Znajduje to również odzwierciedlenie w poziomie i intensywności kontroli parlamentarnej. Ta ostatnia zwykle nie jest zbyt duża, kiedy chodzi tylko o programy wydatkowania funduszy UE, pomimo ich niezaprzeczalnej wagi.

Programy wydatkowania określają sposób i miejsce wydatkowania środków finansowych w poszczególnych kategoriach wydatków z budżetu UE: spójność i konkurencyjność; ochrona zasobów naturalnych i zarządzanie nimi, łącznie z rolnictwem; obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość oraz rola UE jako „globalnego gracza”.

Nieco mniej niż połowa parlamentów narodowych badała konkretne programy wydatkowania. Z wyjątkiem Szwecji, gdzie kontrolę przeprowadziła Komisja Przemysłu i Handlu, kontrolą programów wydatkowania zajęły się na ogół komisje spraw europejskich. Tylko w niewielu przypadkach przy przeprowadzaniu kontroli zasięgano opinii komisji branżowych. Niektóre parlamenty, np. brytyjska Izba Gmin, mogą kierować programy wydatkowania do tzw. „komisji ogólnych” w celu przeprowadzenia debaty, a nawet zalecać przeprowadzenie debaty plenarnej.

Programami na okres programowania 2007–2013 najczęściej poddawany kontroli były Siódmy Badawczy Program Ramowy, GALILEO oraz transeuropejskie sieci transportowe i energetyczne. Program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – PROGRESS był również przedmiotem kontroli parlamentarnej w kilku parlamentach. Parlamentami najbardziej aktywnymi pod tym względem były duński Folketing, fińska Eduskunta oraz obie izby brytyjskiego parlamentu, gdzie przeprowadzana była systematyczna kontrola wszystkich istotnych programów wydatkowania.

Roczny budżet UE jest badany głównie przez komisje spraw europejskich w parlamentach narodowych. W niektórych parlamentach główną rolę powierza się komisji odpowiedzialnej za finanse i/lub budżet. Taka praktyka jest przyjęta w luksemburskiej Izbie Deputowanych i niderlandzkiej Izbie Reprezentantów. W każdym roku budżetowym komisje budżetowe Parlamentu Europejskiego zlecają przeprowadzenie niezależnych, zewnętrznych analiz różnych dziedzin oraz organizują przesłuchania i warsztaty.

Okolo jedna czwarta parlamentów narodowych wcale nie bada rocznego budżetu UE; na przykład belgijska Izba Reprezentantów uważa, że należy to do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

W niektórych przypadkach przedstawiciele Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uczestniczą w procesie kontroli (polski Sejm), natomiast w innych roczny budżet UE jest badany pośrednio poprzez analizę rocznego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (portugalskie Zgromadzenie Republiki).

Niektóre parlamenty narodowe uważają za przydatne przeprowadzenie debaty nad rocznym budżetem UE z przewodniczącymi komisji budżetowych parlamentów narodowych i z Komisją Budżetową Parlamentu Europejskiego.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe stosuje praktykę corocznego podejmowania uchwał w sprawie wstępnego projektu budżetu UE przed skierowaniem go do

²⁶ Informacje o wieloletnich programach finansowych:
http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual_framework_en.htm

pierwszego czytania w Radzie, zastrzegając sobie w ten sposób możliwość wpływania na budżet już w początkowej fazie.

Ze względu na duże znaczenie polityczne przeglądu budżetu w latach 2008–2009, będzie on analizowany przez większość parlamentów narodowych. Organizacja planowanej kontroli jest różna w poszczególnych izbach. Francuskie Zgromadzenie Narodowe zorganizowało już przesłuchanie poświęcone środkom własnym Unii Europejskiej z udziałem deputowanych do Parlamentu Europejskiego, zaś jego Delegacja ds. Unii Europejskiej proponuje wyznaczenie dwóch sprawozdawców do tego zadania. W innych parlamentach narodowych stosuje się zwyczajowe procedury kontroli spraw europejskich, zwykle z udziałem komisji spraw europejskich i komisji branżowych.

W brytyjskiej Izbie Lordów Podkomisja Rolnictwa Komisji do Spraw Unii Europejskiej prowadzi już postępowanie wyjaśniające w sprawie oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (tzw. *health check*) i zamierza ona również zbadać finansowanie WPR po 2013 roku. Podkomisja Spraw Finansowych przystąpiła do planowania kontroli w zakresie przeglądu budżetu w latach 2008–2009 i dokumentu Komisji na temat najważniejszych problemów (*issues paper*) z września 2007 roku. Komisja planuje zorganizowanie dużej konferencji politycznej w pierwszej połowie 2008 roku: mogłaby ona stanowić forum, na którym parlamenty narodowe przedstawiłyby swoje opinie przed zakończeniem przeglądu pod koniec 2008 lub na początku 2009 roku.

5.6. WNIOSKI

Ogromna większość parlamentów narodowych monitoruje programy finansowe UE. Procedura kontroli jest zasadniczo bardzo podobna do kontroli dotyczącej każdej innej propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej. Jednak decyzje w sprawie wydatkowania środków unijnych wymagają dokonywania uzgodnień na trzech szczeblach, co wiąże się z trzema formami aktów legislacyjnych: wieloletnimi ramami finansowymi, konkretnymi programami wydatkowania funduszy UE i rocznym budżetem.

Niemal wszystkie parlamenty narodowe przeprowadziły kontrolę dotyczącą wieloletnich ram finansowych, które ustalają pułapy środków we wszystkich kategoriach wydatków ze środków UE; w większości przypadków odpowiadała za to komisja spraw europejskich. W parlamentach Luksemburga i Szwecji główną rolę odgrywały komisje odpowiedzialne za finanse i/lub budżet, które zajmowały się tymi sprawami w odniesieniu do UE. Ze względu na znaczne implikacje finansowe, kilka parlamentów narodowych postanowiło rozważyć zagadnienia związane z wieloletnimi ramami finansowymi na sesji plenarnej.

Kluczowe programy wydatkowania funduszy UE określają sposób wydatkowania środków finansowych do ustalonego pułapu w poszczególnych kategoriach wydatków ze środków unijnych. Mają one formę aktów prawnych, które są przyjmowane przez Radę w uzgodnieniu z Parlamentem Europejskim lub też, w kilku przypadkach, wspólnie przez Radę i Parlament Europejski, zależnie od procedury przewidzianej w odpowiedniej podstawie prawnej zawartej w traktatach. Te propozycje legislacyjne mogą podlegać kontroli w parlamentach narodowych.

Istotą kontroli parlamentarnej rocznego budżetu UE jest zapewnienie sprawnego i efektywnego sposobu wydatkowania funduszy. Główną rolę odgrywają tu zwykle

komisje spraw europejskich, z pewnymi wyjątkami, kiedy kontrolą zajmuje się komisja branżowa odpowiedzialna za sprawy finansowe lub budżetowe.

Wydaje się, że poza Radą rzadko korzysta się ze źródeł informacji w pozostałych dwóch instytucjach podejmujących decyzje w ramach unijnej procedury budżetowej – Komisji i Parlamencie Europejskim. Jednak niektóre parlamenty narodowe zapraszają przedstawicieli Komisji Europejskiej lub Europejskiego Trybunału Obrachunkowego albo przedstawicieli Parlamentu Europejskiego na przesłuchania i debaty dotyczące programów finansowych UE, ponieważ dostrzegają w tym dodatkowe korzyści.

W praktyce Komisji do Spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów kontrola dotycząca rocznego budżetu przebiega prościej i jest łatwiejsza do przeprowadzenia, jeśli zostało już zakończone badanie wieloletnich ram finansowych i programów wydatkowania. Ta trójstopniowa kontrola zapewnia szersze i bardziej pogłębione zrozumienie struktury programów finansowych UE.

Jeśli chodzi o rolę parlamentów narodowych w monitorowaniu programów finansowych UE w przyszłości, należy podkreślić znaczenie przeglądu budżetu w latach 2008–2009. Parlamenty narodowe będą mogły wyrazić swoje opinie przed zakończeniem przeglądu budżetu, np. poprzez czynny udział w dużej konferencji, która ma zostać zorganizowana po zakończeniu konsultacji Komisji wiosną 2008 roku.