

Kancelaria Sejmu
Ósrodek Informacji
i Dokumentacji Europejskiej

EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA
MIĘDZYPARLAMENTARNA.
KIERUNKI ROZWOJU

ZESZYTY OIDE

5



Wydawnictwo Sejmowe
Warszawa 2005

KANCELARIA SEJMU
Biuro Spraw Międzynarodowych
Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej

Recenzja naukowa artykułu: prof. dr hab. Cezary Mik

Redaktor serii: Regina Wąsowicz

Zespół OIDE:

Justyna Branna, Bartłomiej Giszczak, Maria Górka, Anna Makos, Kinga Ostańska

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 2005

ISSN 1730-8054
ISBN 83-7059-707-6
VAT 0%

SPIS TREŚCI

Artykuły

Robert Grzeszczak

Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej 5

Dokumenty

Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej *dolączony do TUE i do traktatów ustanawiających WE, EWWiS i EWEA na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu* 47

Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności *dolączony do Traktatu ustanawiającego WE na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu* 49

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej *dolączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* 53

Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności *dolączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* 56

Uchwała Parlamentu Europejskiego w sprawie stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w zakresie integracji europejskiej (2001/2023(INI) 59

Regulamin Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC) . . . 64

Zasady podstawowe Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, *Rzym, 22–24 września 2000* 71

Kopenhaskie wytyczne parlamentarne, *Bruksela, 27 stycznia 2003* 74

Współpraca międzyparlamentarna w Unii Europejskiej. Wytyczne, *Haga, 2–3 lipca 2004* 77

Artykuły Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zawierające bezpośrednie odniesienie do parlamentów narodowych 81

RAPORTY COSAC

Raport w sprawie procedur i praktyk UE dotyczących kontroli parlamentarnej, *Dublin, 19–20 maja 2004* – I Raport COSAC 87

Raport opisujący zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej, *Haga, 22–23 listopada 2004* – II Raport COSAC 198

Informacje

Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej – ECPRD 234

Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w Sprawach UE – IPEX 236

Bibliografia 240

ARTYKUŁY

Robert Grzeszczak*

KIERUNKI ROZWOJU EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY MIĘDZYPARLAMENTARNEJ

1. WSTĘP

Ocena zasad i form europejskiej współpracy międzyparlamentarnej jest możliwa w oparciu o całościową analizę aktualnego prawodawstwa wspólnotowego odnoszącego się do parlamentów narodowych. Natomiast zidentyfikowanie kierunków rozwoju współpracy międzyparlamentarnej, włączając w to Parlament Europejski, jest możliwe po przedstawieniu przygotowanej w ostatnich latach rewizji prawa traktatowego oraz dopełniających ją niewiążących dokumentów powstałych na forach współpracy międzyparlamentarnej. Traktaty z Amsterdamu i z Nicei, *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, najnowsze dokumenty Parlamentu Europejskiego, Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej i Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (COSAC)¹ są dokumentami, które wyznaczają ramy prawne tej współpracy, jej obecny i przyszły kształt.

Niniejszy artykuł przybliży aktualny obraz form i zasad współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Omawia jej genezę i ewolucję, od form niezinstytucjonalizowanych aż do obecnych, ukształtowanych wieloletnią praktyką i przepisami prawa wspólnotowego. Krótka charakterystyka roli narodowych organów przedstawicielskich w UE jest punktem wyjścia dla szerszej analizy aktualnych form współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi oraz tychże parlamentów z Parlamentem Europejskim. Artykuł, na podstawie najnowszych dokumentów, podejmuje próbę zidentyfikowania kierunków dalszego rozwoju tej współpracy w najbliższym czasie, ze szczególną uwagą odnosząc się do współpracy w zakresie form i procedur kontroli parlamentarnej nad prawodawstwem wspólnotowym oraz do dotychczasowych i konstytucyjnych reguł stosowania zasady pomocniczości, niosących istotne implikacje dla parlamentów narodowych. Na koniec omówiono najistotniejsze propozycje współpracy międzyparlamentarnej zawarte w dokumentach COSAC i Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE.

* Dr Robert Grzeszczak — doktor nauk prawnych, pracuje w Katedrze Nauk Prawnych Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta na Uniwersytecie Wrocławskim.

¹ Skrót COSAC jest akronimem francuskiej nazwy Konferencji: *Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires*.

Dynamiczny charakter prawa wspólnotowego powoduje, że parlamenty narodowe pracują w zmieniających się realiach integracyjnych. Wciąż na nowo definiują swoją rolę i formy współpracy międzyparlamentarnej – odpowiednio do danego etapu ewolucji struktur integracyjnych. Pozwala to narodowym organom legislacyjnym na sprośanie wymogom stawianym im przez fakt uczestnictwa państwa w strukturach wspólnotowych. Procesy integracyjne w ostatnich latach rozwijają się z niespotykaną dotąd dynamiką. Podmiotowe i przedmiotowe pogłębianie procesów integracyjnych (powiększanie obszarów kompetencji Wspólnot i rozwój terytorialny Unii) zwróciło uwagę parlamentów na zalety płynące ze wzajemnej współpracy w sprawach integracyjnych oraz utrzymywania ścisłych kontaktów z Parlamentem Europejskim.

Formy europejskiej współpracy parlamentów państw członkowskich uzyskały współcześnie wymiar instytucjonalny, przy czym procesy wzmoczonej aktywności w tym zakresie zostały zainicjowane na początku lat dziewięćdziesiątych. Wówczas znaczenie parlamentów w procesach integracyjnych wyprowadzono tylko z wewnętrznych, tradycyjnych funkcji tych instytucji (tj.: ustawodawczych, kontrolnych, uchwalania budżetu). Jest to nadal aktualne. Jednak z chwilą, gdy parlamentom przyznane zostały konkretne uprawnienia na poziomie prawa wspólnotowego (Traktat z Amsterdamu, w przyszłości Konstytucja dla Europy) rozwinęły one bardziej sformalizowaną współpracę na płaszczyźnie już europejskiej.

2. MIEJSCE PARLAMENTÓW NARODOWYCH W ARCHITEKTURZE UNII EUROPEJSKIEJ — ZARYS PROBLEMATYKI

Miejsce parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej wyznaczają w pierwszym rzędzie przepisy prawa wspólnotowego. Obok tego są to także regulacje krajowe, które mogą wyposażyć parlament w szerokie kompetencje kontrolne wobec rządu. Wskazuje się na **trzy podstawowe funkcje parlamentów w odniesieniu do spraw europejskich**, tj. reprezentowania obywateli w procesie kształtowania Wspólnot i Unii, legitymizowania legislacji wspólnotowej, a wreszcie kontrolowania rządów krajowych biorących udział w pracach instytucji Wspólnot².

Parlamenty narodowe są obecne w strukturach UE poprzez wyrażanie zgody na rewizje traktatów założycielskich oraz na przystąpienie nowych państw do UE, kontrolę prac rządu w Radzie UE (dalej: Rada), implementację wtórnego prawa wspólnotowego³, kwestie budżetowe, wybory personalne na najważniejsze stanowiska w administracji unijnej, egzekwowanie odpowiedzialności ministrów z tytułu ich działalności w Radzie. Poza tym parlamenty zatwierdzają w ramach II i III filaru UE konwencje

² I. Pernice: *The role of national parliaments in the European Union* [w:] D. Melissas, I. Pernice: *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, Baden-Baden 2001, s. 3.

³ M.in. poprzez implementację dyrektyw, a w szerokim rozumieniu także rozporządzeń. Państwa zobowiązane są do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznych porządkach prawnych. Dlatego parlamenty powinny uchylać takie akty prawne, które umożliwią funkcjonowanie całego *acquis communautaire* i orzecznictwa sądów wspólnotowych w porządku krajowym.

i umowy, przyjmowane zgodnie z krajowymi procedurami wiązania się umowami międzynarodowymi. Jednakże wówczas zgoda polegała na prostym „nie” lub „tak”. Nie została przewidziana możliwość proponowania zmian w tekście projektu aktu.

Dla parlamentów zajmujących w państwach członkowskich pozycję głównego prawodawcy nie przewidziano w traktatach założycielskich bezpośredniego udziału w procesie stanowienia prawa wspólnotowego. Z kolei Parlament Europejski, reprezentujący narody państw członkowskich, nie uzyskał dotąd uprawnień porównywalnych z tymi, które przysługują organom przedstawicielskim państw członkowskich. Ta sytuacja stała się uzasadnieniem dla **tezy o deficycie demokracji w Unii**. Z pewnością parlamenty narodowe oraz Parlament Europejski (dalej: PE) mogą spełnić kluczową rolę w eliminowaniu zjawiska nazywanego deficytem legitymacji demokratycznej struktur Unii Europejskiej.

W szerszym kontekście politycznym ów deficyt demokratyczny wiąże się z widocznym systematycznym spadkiem poparcia społecznego dla idei pogłębiania integracji⁴.

Instytucje Wspólnot/Unii podejmują rozstrzygnięcia prawne z dala od obywateli. Małe zainteresowanie wyborami do PE, mimo iż w kolejnych rewizjach traktatów założycielskich sukcesywnie wzmacnia się rolę i znaczenie tej instytucji. Jest to niepokojące zjawisko⁵. Rewizja nicejska *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (z 2003 roku, dalej: TN), zmieniając podział miejsc w PE, uzależniła ich liczebność od potencjału demograficznego danego państwa członkowskiego, niwelując tzw. wewnętrzny deficyt demokratyczny. Konstytucja dla Europy zakłada dalsze podnoszenie demokratycznego wizerunku Unii, głównie poprzez gwarancje współuczestnictwa parlamentów narodowych w kształtowaniu procesów integracyjnych. Nie zmienia to jednak sytuacji, w której funkcje prawodawcze, stanowiące istotę kompetencji parlamentarnej, wykonywane są w Unii przez Radę (tzw. zewnętrzny deficyt demokratyczny). Członkowie Rady posiadają tylko pośrednią legitymację demokratyczną. W krajowych porządkach stanowią rdzeń władzy wykonawczej, ale na poziomie unijnym wykonują władzę legislacyjną. Na tym polega swoisty fenomen sprawowania w UE jedynie pośredniej kontroli parlamentarnej nad legislatywą.

Wraz z narastaniem problemu deficytu legitymacji demokratycznej struktur wspólnotowych nasiliła się dyskusja nad rolą parlamentu narodowego w europejskich procesach integracyjnych. Punkt kulminacyjny osiągnęła ona po ogłoszeniu założeń procesu postnicejskiego, gdzie dookreślenie roli parlamentów w UE uznano za jeden z czterech celów Konferencji Międzyrządowej 2003 roku. W konsekwencji, problem deficytu demokratycznego w UE wzmocnił dyskusję o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, podnosząc jednocześnie znaczenie ich wzajemnej współpracy w odniesieniu do polityki integracyjnej.

W latach 90. miejsce parlamentów narodowych w UE i zasady współpracy międzyparlamentarnej i PE stały się przedmiotem regulacji o zróżnicowanej randze

⁴ R. Grzeszczak: *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 6 i n.

⁵ Uczestnicy Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Hadze w maju 2004 podzielali pogląd, że wysiłki parlamentów narodowych powinny skupić się właśnie na zapewnieniu silniejszej legitymizacji procesów decyzyjnych w Unii, wskazując, że wyraźnym sygnałem ostrzegawczym były wybory do PE z 2004 roku.

i mocy wiążącej. Na poziomie wspólnotowym są to przede wszystkim dwie niewiążące deklaracje: *Deklaracja w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej* (nr 13) oraz *Deklaracja w sprawie Konferencji Parlamentów* (nr 14). Obie deklaracje zostały przyjęte w 1993 r. w formie załączników do *Traktatu o Unii Europejskiej* (dalej TUE). Była to zapowiedź nowego kierunku układania stosunków na linii: parlamenty narodowe – PE – Wspólnota/UE.

Deklaracje stanowiły próbę zapewnienia parlamentom narodowym państw członkowskich efektywniejszych procedur informacyjnych o aktualnych sprawach UE, miały też doprowadzić do zacieśnienia współpracy pomiędzy tymi instytucjami a Parlamentem Europejskim. Zobowiązały ponadto przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej do przedkładania na każde posiedzenie Konferencji Parlamentów sprawozdania dotyczącego stanu UE⁶.

Traktat z Amsterdamu z 1997 r. (dalej: TA) poszedł kilka kroków dalej⁷. Już w Rozdziale XIX powtarzał wolę „wspierania uczestnictwa parlamentów narodowych państw członkowskich w działalności Unii Europejskiej”. Z chwilą wejścia TA w życie (1.05.1999 r.), kwestie wzajemnej współpracy parlamentów narodowych i ich roli w Unii znalazły swoje miejsce pośród regulacji o randze traktatowej. Do *Traktatu o Unii Europejskiej* i do traktatów ustanawiających WE, EWWiS i EWEA dołączono bowiem na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu *Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*⁸ (dalej: PA-1), zmieniający na język zobowiązań ustalenia Rady Europejskiej z Birmingham i Edynburga z 1992 r. oraz postanowienia porozumienia międzyinstytucjonalnego z 28.10.1993 roku⁹. Zgodnie z art. 311 TWE, „Protokoły dołączone do niniejszego Traktatu za wspólną zgodą państw członkowskich, stanowią jego integralną część”¹⁰.

Następnie do Konstytucji dla Europy dołączono dwa protokoły: *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* oraz *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*. Także w samym tekście Konstytucji są odniesienia do parlamentów, co zostanie szerzej omówione w kolejnej części artykułu.

⁶ Por. zapisy *Deklaracji w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej* [nr 13] oraz *Deklaracji w sprawie Konferencji Parlamentów* [nr 14], załączonych do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 549.

⁷ K. Pöhle: *Das demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen”, 1998, H. 1, s. 77-78.

⁸ Protokół opublikowany w: Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 595-596. Wstęp do *Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE* dołączonego do Konstytucji dla Europy nieznacznie odbiega od tego zapisu.

⁹ A. Wyrozumska: *Traktat Amsterdamski. Problemy implementacji prawa europejskiego* [w:] Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych (red. C. Mik), Toruń 1998, s. 64-65.

¹⁰ Protokoły dołączone do traktatów założycielskich oraz traktatów je zmieniających wchodzą w skład tzw. prawa pierwotnego. Natomiast deklaracje, w przeciwieństwie do protokołów, nie posiadają w prawie wspólnotowym charakteru normatywnego (wiążącego). Odgrywają jednak ważną rolę, stanowiąc wyraz woli politycznej.

3. WSPÓLPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA W PRACACH KONWENTU EUROPEJSKIEGO

Komisja Europejska w dokumencie pt.: *Cele strategiczne na lata 2000–2005: kształtowanie nowej Europy* przedstawiła projekt szeregu reform w dziedzinie zarządzania sferą publiczną. Rada Europejska powołała do życia w grudniu 2001 w Laeken Konwent w sprawie przyszłości Europy, który miał utworzyć drogę nowemu traktatowi¹¹. Właśnie podczas prac Konwentu istotnie wzrosła **świadomość roli parlamentów w UE** i znaczenia współpracy międzyparlamentarnej. Stało się tak w dużej mierze dzięki grupom roboczym pod przewodnictwem Giseli Stuart i Inigo Mendez de Vigo oraz aktywności samej COSAC¹².

W *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii*¹³ do uczestnictwa w debacie o przyszłości Unii zostały zaproszone parlamenty narodowe (deklaracja nr 23 Aktu końcowego, dołączonego do Traktatu z Nicei)¹⁴. W deklaracji tej znajduje się apel do parlamentów narodowych o włączenie się w działania na rzecz legitymizacji projektu europejskiego (Konstytucji). Identyfikuje ona ponadto szereg problemów związanych z rolą parlamentów narodowych w odniesieniu do deficytu legitymizacji demokratycznej struktur integracyjnych. Wśród zasadniczych zagadnień, którymi miał zająć się następny szczyt (2003), wskazano m.in. dookreślenie i zagwarantowanie roli parlamentów narodowych w jednoczącej się Europie. Jak przytaczał J. Barcz, dyskusja w tej materii wskazywała na kilka zasadniczych punktów, takich jak:

- umacnianie współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE w sprawach unijnych, w tym roli COSAC,
- zacieśnianie współpracy między parlamentami narodowymi a PE, łącznie z ustanowieniem tzw. biur łącznikowych przez parlamenty narodowe przy PE,
- włączenie parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu unijnym, m.in. poprzez powołanie drugiej izby PE, w skład której wchodziłoby przedstawiciele parlamentów narodowych,
- zapewnienie udziału parlamentów narodowych w debacie nad przyszłym kształtem UE, a co za tym idzie, uspołecznienie tej dyskusji i zapewnienie mocniejszej legitymacji Konferencji Międzyrządowej w 2003 r.,

¹¹ Por. wstęp do pierwszego *Raportu w sprawie procedur i praktyk UE dotyczących kontroli parlamentarnej*, przedstawionego na XXXI Konferencji 19-20.05.2004 r. w Dublinie, por. s. 87 niniejszej publikacji, dostępny także: <http://libr.sejm.gov.pl/oid/index.php?>

¹² Jak podkreślała to G. Grabowska w wystąpieniu TVP w czerwcu 2003 roku.

¹³ Deklaracja opublikowana w: Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 684-685.

¹⁴ *Laeken European Council*, „Bulletin of the European Union”, 2001, nr 12. W lipcu 2003 r. Konwent ds. przyszłości Europy zakończył działalność przedkładając Radzie Europejskiej projekt *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Konferencja Międzyrządowa (IGC) rozpoczęła prace w trakcie prezydencji włoskiej w październiku 2003, a zakończyła z chwilą podpisania Konstytucji dla Europy w Rzymie 29 października 2004 roku.

- umocnienie udziału parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych w poszczególnych państwach członkowskich UE¹⁵.

Problematyką roli parlamentów narodowych w poszerzonej i zreformowanej Unii Europejskiej zajmowała się **IV grupa robocza Konwentu Europejskiego**¹⁶. Na podstawie dokumentów wspólnotowych dotyczących parlamentów narodowych¹⁷, przedstawiła ona kompleksowy projekt reform zalecanych do przyjęcia na Konferencji w 2003 roku.

Grupa zidentyfikowała szereg podstawowych czynników m.in. zakres i rodzaj informacji przekazywanych parlamentom przez rządy, możliwość sformułowania przez parlament narodowy stanowiska odnośnie do projektu aktu prawnego lub działania Unii, regularne kontakty i posiedzenia z ministrami przed i po spotkaniach Rady oraz Rady Europejskiej, aktywne zaangażowanie komisji ds. europejskich w proces kontroli, regularne kontakty między narodowymi parlamentarzystami i eurodeputowanymi, dostępność personelu pomocniczego, w tym możliwość posiadania biura w Brukseli.

Prace Konwentu wyraźnie skupiły się na trzech zagadnieniach:

- 1) roli, jaką mają do spełnienia parlamenty w monitorowaniu stosowania zasady pomocniczości (I grupa ds. subsydiarności),
- 2) zasadach i sposobach najefektywniejszego kontrolowania prac rządów w instytucjach Wspólnoty (szczególnie w Radzie) oraz
- 3) roli i funkcji wielostronnych mechanizmów angażujących parlamenty narodowe na poziomie europejskim – współpraca parlamentów.

W raportach końcowych grupy I i IV zaprezentowano szczegółowe wnioski oraz **zalecenia natury ogólnej**. Przede wszystkim uznano, iż przyszły *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* powinien zawierać konkretne sformułowanie uznające znaczenie aktywnego zaangażowania parlamentów narodowych w działania Unii. W szczególności podkreślano konieczność zapewnienia kontroli nad działaniami rządów w Radzie, obejmującej **monitorowanie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności**¹⁸. IV grupa robocza Konwentu rozważała możliwość mianowania, w ramach Komisji Europejskiej (dalej: KE), osoby odpowiedzialnej za pomocniczość.

¹⁵ J. Barcz: *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego* [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004* (red. J. Barcz), Warszawa 2002, s. 115-116.

¹⁶ *Draft final report of working group IV on national parliaments*, WG IV – WD 032, 07.10.2002.

¹⁷ Tj.: *Deklaracja w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej* [nr 13], załączona do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej; *Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej* dołączony do TUE i traktatów ustanawiających WE, EWWiS i EWEA na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu; *Deklaracja w sprawie przyszłości Unii* [nr 23], załączona do Aktu końcowego Traktatu z Nicei.

¹⁸ Przykładem konkretnego wniosku jest propozycja dotycząca transparentności prac Rady: „Rada powinna działać otwarcie we wszystkich przypadkach wykonywania swoich funkcji legislacyjnych. Koordynacja polityki oraz inne działania powinny być także prowadzone w sposób możliwie najbardziej otwarty, a przypadki prowadzenia sesji za zamkniętymi drzwiami należy wyraźnie uzasadniać. Zapisy posiedzeń Rady powinny być przesyłane w ciągu 10 dni do wiadomości Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, równoległe z przekazywaniem ich na ręce rządów”, *Final report of Working Group IV on the role of national parliaments*, CONV 353/02, 22.10.2002 (tekst w jęz. pol. dostępny m.in. na stronie www.futurum.gov.pl oraz w „Monitorze Integracji Europejskiej” 2003 nr 67, s. 109-118).

Zastanawiano się nawet nad utworzeniem stanowiska wiceprzewodniczącego KE odpowiedzialnego za zapewnienie przestrzegania przez jego instytucję zasady pomocniczości. Obowiązywałoby kierowanie do niego wszelkich propozycji natury legislacyjnej. Osoba ta przekazywałaby zewnętrzny punkt widzenia departamentom, które opracowały dany projekt. Wiceprzewodniczący mógłby w razie potrzeby zostać wysłuchany przez parlamenty narodowe.

Przedstawiciele Konwentu zebrani w IV grupie uznali także, że rola parlamentów narodowych w sprawach europejskich powinna być zagwarantowana **poprzez skuteczną kontrolę nad działaniami rządów** w sprawach związanych z aktualną polityką integracyjną. Uznano, że różne systemy wewnątrzpaństwowej kontroli parlamentarnej odzwierciedlają różne postanowienia dotyczące stosunków między rządami a parlamentami narodowymi, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi w poszczególnych państwach członkowskich, a regulowanie na poziomie europejskim sposobu organizacji tego nadzoru nie byłoby właściwe. W państwach członkowskich panuje ogólna zgoda co do takiego stanowiska.

W pracach Konwentu można było zaobserwować też zgodę co do znaczenia i użyteczności ścisłej współpracy i regularnych kontaktów pomiędzy samymi parlamentami narodowymi oraz między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Kontakty te – zdaniem uczestników Konwentu – pomagają w wymianie informacji i doświadczeń i umożliwiają lepsze zrozumienie i zaangażowanie parlamentów narodowych w działania Unii Europejskiej. Generalnie, członkowie IV grupy roboczej zgodzili się z tym, że istniejące mechanizmy wymiany nie są stosowane w pełnym wymiarze. W tym względzie zauważono, że pewne środki zachęcające do wymiany między parlamentami mogłyby także mieć zastosowanie na poziomie niższym niż narodowy. Organizacja takiego mechanizmu powinna być sprawą każdego państwa członkowskiego, zgodnie z jego własnymi wymogami i przepisami konstytucyjnymi.

Część członków Konwentu Europejskiego zastanawiała się, czy parlamenty narodowe i Parlament Europejski powinny zostać zaangażowane w nowe forum, nazywane **Kongresem Narodów Europy**. W tej kwestii opinie były podzielone. Propozycja powołania Kongresu Narodów Europy zakładała, że miałby się on zbierać raz do roku, by wysłuchać sprawozdania prezydenta Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej na temat stanu Unii Europejskiej. Forum to miałyby wypowiadać się także na temat przyszłości UE, uczestniczyć w wyborze kandydatów na wysokie stanowiska w administracji unijnej. Kongres składałby się z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i, proporcjonalnie, z przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich. Przewodniczący Konwentu, V. Giscard d'Estaing, wpisał ten pomysł nawet do technicznego „szkieletu” Konstytucji, jaki przedstawił 28.10.2002, mimo że poparcie dla tej idei okazało się znikome (wówczas jako propozycja art. 19)¹⁹. Propozycję powołania Kongresu Narodów Europy należy uznać za historyczną, gdyż nie został on przewidziany w projekcie Konstytucji dla Europy.

Należy zauważyć, że zarówno w samym Konwencie, jak i w poszczególnych parlamentach narodowych brakowało zgodnej oceny **idei instytucjonalizacji współpracy**

¹⁹ I. Pernice: op. cit., s. 13.

parlamentów. Wynika to w zasadzie z dwóch powodów. Państwa członkowskie, które tradycyjnie sprzeciwiają się ideom federalizacji jako zbyt daleko, w ich opinii, idącemu zacieśnianiu więzi w ramach Unii, poddawały w wątpliwość przydatność kolejnego organu, którego naturalnym zadaniem byłoby scalanie więzi narodowych organów legislacyjnych na poziomie ponadnarodowym. Z drugiej strony, te państwa, które sprzyjają przekształceniu Unii Europejskiej w organizację o charakterze federalnym, obawiały się konkurencji dla PE w postaci zinstytucjonalizowanej reprezentacji parlamentów narodowych.

Wielu członków Konwentu podkreślało, jak się zdaje słusznie, potrzebę wprowadzenia praktyki zwoływania *ad hoc* konferencji międzyparlamentarnej ds. sektorowych, ewentualnie pod auspicjami COSAC, w tych kwestiach, gdzie różnice w stanowiskach narodowych blokują porozumienie na poziomie europejskim. Byłoby to dopełnieniem regularnych kontaktów, a zarazem stanowiło okoliczność mobilizującą do bardziej systematycznego podejścia do współpracy między komisjami parlamentów narodowych i komisjami Parlamentu Europejskiego. Znakomitym przykładem polityki wspólnotowej, dla której można wykorzystać ten mechanizm jest m.in. trudna reforma wspólnej polityki rolnej, zasady rozdziału środków z polityki strukturalnej UE i przyszłość polityki strukturalnej²⁰.

Ostatecznie, w konwentowej wizji współpracy międzyparlamentarnej dostrzegamy kilka zasadniczych celów, które można sformułować następująco:

- funkcje poszczególnych gremiów współpracy parlamentów narodowych i PE powinny być zdefiniowane bardziej precyzyjnie,
- gremia te nie powinny pełnić żadnej roli ustawodawczej, ani też mieć uprawnień do rozgraniczenia kompetencji między Unią a państwami członkowskimi,
- formy współpracy międzyparlamentarnej w sprawach unijnych nie powinny zakłócać równowagi instytucjonalnej.

Uznano również, że stosunki między COSAC a jakimkolwiek nowym forum powinny być szczegółowo przedyskutowane w celu zapewnienia komplementarności i uniknięcia powielania zadań²¹.

4. PARLAMENTY NARODOWE W KONSTYTUCJI DLA EUROPY

Przyszła Unia Europejska, w kształcie nadanym przez *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*²² (dalej: Konstytucja), przejmie funkcje obecnej Wspólnoty Europejskiej oraz Unii Europejskiej, powołanej do życia Traktatem z Maastricht w 1993 roku. Konstytucja uchyla traktaty założycielskie i rewizyjne WE i UE, a zarazem utrzymuje w mocy akty prawa pochodnego i niektóre postanowienia traktatów akcesyjnych. Załączniki i protokoły do traktatów ustanawiających Wspólnoty i Unię, będące integralnym elementem systemu prawa pierwotnego Unii Europejskiej, także są

²⁰ R. Grzeszczak: op. cit., s. 216 i n.

²¹ Por. *Final report of Working Group IV on the role of national parliaments*, op. cit.

²² Traktat opublikowany w: Dz.Urz. UE 2004 C 310, s. 1.

objęte postanowieniami uchylającymi traktaty założycielskie. Wraz z wejściem w życie Konstytucji wygaśnie TWE i TUE (art. IV-437 ust. 1). Z kolei akty i traktaty, które uzupełniają lub zmieniają TWE i TUE wygasną na warunkach określonych w protokole dołączonym do Traktatu Konstytucyjnego (*Protokół w sprawie aktów i traktatów zmieniających lub uzupełniających Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat o Unii Europejskiej*)²³.

Regulacje odnoszące się bezpośrednio do parlamentów narodowych, rozproszone w całej Konstytucji, są w gruncie rzeczy niezbyt liczne, zważywszy że rola parlamentów narodowych była jednym z czterech tematów wymienionych w kontekście przygotowywanej reformy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Lektura obszernego tekstu Konstytucji może powodować pewne kłopoty z wyłowieniem całości tych regulacji, które kształtują bądź wpływają na takie elementy jak: pozycja parlamentów narodowych w strukturach Unii Europejskiej, zakres i terminy przekazywania im informacji, zasady współpracy parlamentów na poziomie unijnym, procedura kontrolowania przestrzegania przez instytucje unijne zasady pomocniczości, zgoda na kolejne rewizje prawa traktatowego (pierwotnego) UE, rola parlamentów w poszczególnych politykach integracyjnych, w tym szczególnie w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdzie nastąpiły istotne modyfikacje.

Aktem poświęconym w całości parlamentom narodowym jest *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, dołączony do Konstytucji (dalej: PK-1) i stanowiący, zgodnie z przepisem art. IV-442, jej integralną część. Pozostałe przepisy można podzielić według kilku kryteriów, takich jak²⁴:

- przestrzeganie zasady pomocniczości,
- procedury zmiany prawa traktatowego,
- zadania w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- szczególne informacje adresowane do parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe w procesie integracji

Wyraźnie wyodrębniony zestaw przepisów znajdujący się w *Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* (dalej: PK-1) dzieli się na dwie części:

Tytuł I *Informacje dla parlamentów narodowych* jest poświęcony zasadom i zakresowi udzielania informacji parlamentom o planowanej i prowadzonej legislacji unijnej.

Tytuł II *Współpraca międzyparlamentarna* omawia bardzo ogólnie zasady współpracy międzyparlamentarnej.

²³ Szerzej C. Herma: *Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej (część I)*, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych UKIE, listopad 2004, s. 6, dostępne: www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf

²⁴ Podział zaprezentowany tutaj jest bliski podziałowi przyjętemu przez Senat francuski, por. raport z 20 października 2004, dostępny: www.senat.fr/rap/r04-036/r04-0361.pdf. Nieco inne kryteria podziału przyjęto w drugim *Raporcie opisującym zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, przygotowanym przez sekretariat COSAC, 22-23 listopada 2004, por. s. 198 niniejszej publikacji, dostępny także: <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?>

Odnajdujemy tu konstrukcję podziału regulowanej materii taką jak w *Protokole w sprawie współpracy parlamentów państw członkowskich w UE* (PA-1), co nie oznacza, że PK-1 powtarza regulacje z PA-1.

W art. 1–7 **rozszerzono katalog dokumentów** przekazywanych narodowym organom legislacyjnym **oraz instytucji zobowiązanych** do przesyłania tych dokumentów. Rozwiązania protokołu przyjmują zasadę, wedle której główny ciężar obowiązku przesyłania dokumentów konsultacyjnych oraz projektów ustawodawczych spoczywa na Komisji Europejskiej (art 2). To ona przekazuje parlamentom narodowym zielone i białe księgi oraz komunikaty, a także roczny program prac legislacyjnych i wszelkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej. Katalog dokumentów przekazywanych przez Komisję narodowym organom legislacyjnym został więc rozszerzony w stosunku do katalogu z PA-1.

Nowym rodzajem dokumentów przesyłanych parlamentom są porządki obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły z posiedzeń Rady rozpatrującej projekty europejskich aktów ustawodawczych. Są one bezpośrednio przekazywane parlamentom, równocześnie z przekazaniem ich rządów. Ponadto parlamenty narodowe będą otrzymywać, dla celów informacyjnych, roczne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego. Będzie je przekazywał sam trybunał.

W PK-1 obowiązkiem informowania objęte są projekty europejskich aktów ustawodawczych kierowane do Parlamentu Europejskiego i do Rady. Protokół precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem **projektów europejskich aktów ustawodawczych**. Zostały tu zaliczone: wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego lub wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie europejskiego aktu ustawodawczego.

Projekty europejskich aktów ustawodawczych pochodzące od Komisji są przekazywane przez samą Komisję równocześnie parlamentom, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Projekty europejskich aktów ustawodawczych PE są z kolei przesyłane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Parlament Europejski, a projekty europejskich aktów ustawodawczych pochodzące od państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego są przekazywane parlamentom narodowym przez Radę.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączony do Konstytucji stanowi o upływie sześciotygodniowego okresu między przekazaniem projektu europejskiego aktu ustawodawczego, w językach urzędowych UE, parlamentom narodowym a umieszczeniem go w porządku dziennym Rady w celu jego przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostaną należycie uzasadnione, nie może dojść do żadnego porozumienia w sprawie projektu legislacyjnego w ciągu tych sześciu tygodni. Zachowano więc w tym przypadku rozwiązanie z PA-1. Między umieszczeniem projektu w porządku dziennym Rady a przyjęciem przez nią wspólnego stanowiska musi upłynąć dziesięć dni. Porządki dzienne prac Rady i ich wyniki, łącznie z protokołami z posiedzeń Rady rozpatrującej projekty europejskich aktów ustawodawczych, będą przekazywane bezpośrednio i równocześnie rządów oraz parlamentom narodowym.

Dopiero w praktyce okaże się, czy terminy z protokołu są odpowiednie. Trzeba bowiem pamiętać, że z jednej strony parlamenty mogą nie nadążać w tych terminach z pracą nad przesyłanymi dokumentami, ale z drugiej strony nie powinno się nadmierne przeciągać procesu legislacyjnego.

Niewątpliwie obszerny katalog dokumentów przesyłany bezpośrednio parlamentom może im pozwolić na wczesne zapoznawanie się z planowanymi propozycjami legislacyjnymi. To umożliwi zwracanie się z wnioskiem do własnych rządów o więcej informacji w konkretnych kwestiach. Grupy robocze Rady oraz COREPER nie powinny, co warto podkreślić, uznawać wstępnych porozumień w sprawie wniosków objętych sześciotygodniowym okresem, o którym mowa w PK-1, aż do zakończenia tego okresu (z zastrzeżeniem wyjątków podyktowanych pilnością sprawy).

Jeśli chodzi o **kontrolę parlamentów narodowych nad polityką integracyjną rządów**, to w omawianym protokole, tak jak w PA-1, podkreśla się po raz kolejny, że kwestie te pozostają domeną regulacji wewnętrznej państw członkowskich²⁵.

Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości

Parlamentom przyznano, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części artykułu, pozycję **strażników zasady pomocniczości**, co stanowi zasadniczą nowość reform konstytucyjnych. Rola strażników zasady pomocniczości jest regulowana w art. I-11, III-259 i w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, dołączonym do Konstytucji (dalej PK-2) i stanowiącym jej integralną część.

Art. I-11 ust. 3 (*Zasady podstawowe*) przewiduje, iż zgodnie z zasadą pomocniczości, Unia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii. Zasygnalizowana jedynie w art. I-11 rola parlamentów narodowych została rozwinięta w PK-2. Zgodnie z tym protokołem stosują zasadę pomocniczości zarówno instytucje Unii jak i parlamenty narodowe.

W odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zasady sprawowania kontroli parlamentarnej nad przestrzeganiem przez instytucje UE zasady pomocniczości precyzuje art. III-259.

²⁵ W obecnie obowiązującym *Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w UE* (Traktat z Amsterdamu), podkreślono z jednej strony fakt, że kontrola rządu przez parlamenty poszczególnych państw w odniesieniu do działalności Unii jest sprawą specjalnej, konstytucyjnej praktyki każdego państwa członkowskiego z osobna. Z drugiej jednak strony, wyrażono życzenie popierania większego udziału parlamentów narodowych w działaniach UE. Dzięki temu parlamenty mają możliwość zabierania głosu w sprawach o szczególnym dla nich znaczeniu. We wstępie do protokołu czytamy: „kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty Państw Członkowskich nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego Państwa Członkowskiego, pragnąc jednak zachęcić parlamenty Państw Członkowskich do aktywnego udziału w przedsięwzięciach Unii Europejskiej i zwiększyć możliwość wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególnie przedmiot zainteresowania (...)”. W rozwiązaniach prawa traktatowego uznano prawo parlamentów narodowych do wypowiadania się w sprawach Unii.

Pomimo że Konstytucja nie przewiduje bezpośredniego udziału parlamentów w unijnych procesach legislacyjnych, to można powiedzieć, że wprowadza je jednak do tych procesów pośrednio. Należy to zaliczyć do odważniejszych zmian (por. regulacje PK-2, szczególnie zaś art. 6 PK-2).

Procedury zmiany prawa traktatowego

W części IV Konstytucji (*Postanowienia ogólne i końcowe*) znalazły się przepisy dotyczące roli parlamentów w procedurach zmian prawa pierwotnego.

W art. IV-443 regulującym tzw. **zwykłą procedurę zmiany Konstytucji** uznano, że rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmian. Propozycje takie muszą być **notyfikowane parlamentom narodowym**. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z PE i z Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje **konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych**, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensu, zalecenie dla konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody PE, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli nie uzasadniałby tego zakres proponowanych zmian. Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Pewną nowość stanowi **uproszczona procedura zmiany**, której dotyczą art. IV-444 i IV-445.

Art. IV-444 zezwala na zmiany pewnych procedur, polegające na przejściu, w dziedzinach lub przypadkach określonych w Części III, od jednomyślności do większości kwalifikowanej i od szczególnych procedur ustawodawczych do zwykłej procedury ustawodawczej, czyli procedury współdecydowania, bez uciekania się do zwykłej procedury zmiany Konstytucji uregulowanej w art. IV-443.

W literaturze określa się te dwie klauzule jako klauzule pomostowe (z języka francuskiego – *passerrelle*, czyli kładka). Umożliwiają one Radzie Europejskiej – jednomyślnie i za zgodą Parlamentu Europejskiego – lecz bez konieczności zwoływania konwentu i konferencji międzyrządowej, na zmianę sposobu głosowania w Radzie oraz na nadanie Parlamentowi Europejskiemu takiej samej pozycji jak pozycja Rady w procesie legislacyjnym. Parlamente narodowe muszą być informowane z dużym wyprzedzeniem (sześć miesięcy) o zamiarze zastosowania przez Radę Europejską klauzuli pomostowej.

I tak, jeżeli Część III Konstytucji (*Polityki i funkcjonowanie Unii*) przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję europejską upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w danej dziedzinie lub danym przypadku (tzw. **pierwsza klauzula pomostowa**). Jednakże przepis art. IV-444 ust. 1 nie ma zastosowania do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

Następnie, jeżeli w regulacjach Części III Konstytucji przewidziano przyjęcie przez Radę, zgodnie ze szczególną procedurą ustawodawczą, ustaw europejskich lub euro-

pejskich ustaw ramowych, to Rada Europejska może przyjąć decyzję europejską zezwalającą na przyjęcie takiej ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (tzw. **druga klauzula pomostowa**). Oznacza to, że Rada Europejska może, poprzez wprowadzenie procedury współdecydowania, nadać PE pozycję równą pozycji Rady.

Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie ustępu 1 lub 2 art. IV-444 Konstytucji są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku, gdy jeden z parlamentów narodowych notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego przekazania, decyzja europejska, o której mowa w art. IV-444 ust. 1 i 2, nie może zostać przyjęta. W celu przyjęcia ww. decyzji europejskiej, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość jego członków.

Art. IV-445 reguluje z kolei uproszczoną procedurę zmiany dotyczącą polityk i działań wewnętrznych Unii. Przewiduje on, że rząd każdego państwa członkowskiego, PE lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej projekty dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień Tytułu III Części III w sprawie polityk i działań wewnętrznych Unii. Przepis art. IV-445 ust. 2 upoważnia Radę Europejską do przyjęcia decyzji europejskiej zmieniającej postanowienia Tytułu III Części III. Rada Europejska stanowi wówczas jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz – w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniądza – z Europejskim Bankiem Centralnym. Decyzja europejska wchodzi w życie po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Mimo że Konstytucja nie weszła jeszcze w życie, już teraz pojawiają się głosy o kolejnych, z czasem potrzebnych zmianach. Dotyczy to m.in. postulatu, aby do PK-1 dopisać, iż o inicjatywach Rady „małych” zmian tekstu Konstytucji dla Europy, dla których nie będzie potrzeby uruchamiania procedury rewizji traktatu (a więc pomijane będą tu parlamenty), obowiązkowo będą informowane wcześniej narodowe organy przedstawicielskie²⁶.

Zadania w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W Części III Konstytucji (*Polityki i funkcjonowanie Unii*), w art. III-259 Tytułu III (*Polityki i działania wewnętrzne*) w Rozdziale IV (*Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*) ustawodawca przyznał narodowym organom legislacyjnym prawo czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości w odniesieniu do wniosków i inicjatyw dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Są to wnioski przedłożone na mocy sekcji 4 i 5, zgodnie ze szczegółowymi zasadami przewidzianymi w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*.

W tym samym Tytule III, Części III, w art. III-273 (Seksja 4 *Współpraca sądowa w sprawach karnych*) i III-276 (Seksja 5 *Współpraca policyjna*), przewidziano, że ustawy europejskie dookreślą warunki udziału PE oraz parlamentów narodowych w ocenie

²⁶ Por. A. Maurer: *Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*, „SWP-Diskussionspapier”, Mai 2004, s. 17, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=861

działalności Eurojustu (art. III-273). Dodatkowo określony zostanie tryb kontroli działalności Europolu przez PE, do której zostaną włączone także parlamenty narodowe państw członkowskich (art. III-276). Temat **kontroli Europolu i Eurojustu** wzbudził dość duże nadzieje narodowych organów legislacyjnych na wzmocnienie współdziałania w decydowaniu o II i III filarze, po ich uwspólnotowaniu, co stanie się po wejściu w życie Konstytucji²⁷. Kwestie te często pojawiają się w najnowszych dokumentach COSAC oraz Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części artykułu.

Bez uszczerbku dla artykułów III-360 (skarga Komisji na uchybienie państwa członkowskiego obowiązkom określonym w Konstytucji), III-361 (skarga państwa członkowskiego przeciwko innemu państwu w związku z naruszeniem prawa europejskiego) i III-362 (procedura na wypadek niewypełnienia przez państwo członkowskie obowiązków nałożonych wyrokiem Trybunału), Rada może przyjąć, na podstawie art. III-260, na wniosek Komisji, rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie ustanawiające warunki dokonywania przez państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, obiektywnej i bezstronnej oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityk Unii dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w celu sprzyjania nieograniczonemu stosowaniu zasady wzajemnego uznawania. Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe są informowane o treści i wynikach tej oceny.

Art. III-261 przewiduje utworzenie w ramach Rady stałego komitetu, którego zadaniem będzie koordynacja współpracy pomiędzy właściwymi władzami państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Parlamenty narodowe oraz Parlament Europejski powinny być informowane o pracach tego komitetu.

Szczególne informacje adresowane do parlamentów narodowych

W Części I Konstytucji, Tytule IX (*Członkostwo w Unii*), w art. I-58 (artykuł dotyczący kryteriów kwalifikacji i procedury przystąpienia do Unii) znalazła się **nowa procedura negocjacji członkostwa** w UE. Każde państwo europejskie, które pragnie wstąpić do Unii, kieruje wniosek do Rady. Fakt ten jest następnie notyfikowany Parlamentowi Europejskiemu i wszystkim parlamentom narodowym. Umowa o przystąpieniu do UE podlega, tak jak obecnie, ratyfikacji wszystkich umawiających się państw, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Ponadto Komisja Europejska – w ramach kontroli stosowania zasady pomocniczości – została zobowiązana do zwracania uwagi parlamentów narodowych państw członkowskich na wszelkie propozycje powstałe na gruncie tak zwanej **klauzuli elastyczności**. Klauzula ta, opisana w art. I-18, stanowi, iż w razie potrzeby podjęcia przez Unię Europejską działania niezbędnego do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Części III, celów wyznaczonych przez Konstytucję w obszarze, dla którego brak konkretnej podstawy prawnej, Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody ze strony PE, może przyjąć odpowiednie środki²⁸.

²⁷ Zgodnie z zapowiedziami, Komisja Europejska wraz z Radą dołożą starań, aby Konstytucja weszła w życie najpóźniej do końca 2006 roku.

²⁸ Por. także: art. 43-45 TUE i art. 308 TWE.

5. ZASADA POMOCNICZOŚCI

5.1. Zasada pomocniczości na gruncie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Zasada pomocniczości podlega obecnie badaniu przez instytucje biorące udział w postępowaniu legislacyjnym, między innymi na podstawie kryteriów ustanowionych przez TA, a w szczególności w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, dołączonym do TWE na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu (dalej PA-2). Zasada pomocniczości podlega także analizie prawnej wykonywanej *ex post* przez Trybunał Sprawiedliwości.

Zasada pomocniczości została wprowadzona do Traktatu o Unii Europejskiej i TWE przez Traktat z Maastricht. Art. 2 TUE stanowi, że jakiegokolwiek działania podejmowane przez Unię muszą być zgodne z zasadą pomocniczości²⁹. Artykuł 5 TWE natomiast podaje ogólną **definicję pomocniczości** i proporcjonalności, wskazując odpowiednio, kiedy i w jaki sposób Wspólnota winna działać. PA-2 ustala precyzyjne kryteria stosowania obu zasad. TWE zastrzega wyraźnie, iż pomocniczość dotyczy tylko tych kwestii, w których Wspólnota nie ma kompetencji wyłącznej, a więc w dziedzinach, w których zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie zachowują kompetencje prawodawcze. Równocześnie zamknięta pozostaje droga realizowania zamierzeń wkraczających w sferę regulacji wewnętrznych państw członkowskich³⁰. W dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, podejmuje ona działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Z zasadą pomocniczości związana jest bezpośrednio zasada proporcjonalności. Oznacza ona, że środki podejmowane z zamiarem osiągnięcia określonego celu muszą być właściwe, wystarczające i konieczne. Ciężar dowodu spoczywa w tym względzie na instytucji działającej.

Instytucje WE/UE mają tworzyć prawo jedynie w koniecznym zakresie. Komisja winna, z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych lub tajnych, przeprowadzać szerokie konsultacje przed przedstawieniem projektów aktów prawnych. W stosownym przypadku powinna także publikować dokumenty konsultacyjne. W pkt 9 PA-2 jest mowa o tym, że Komisja winna uzasadniać związek swoich projektów z zasadą pomocniczości, w razie potrzeby – szczegółowo. Memorandum wyjaśniające powinno uwzględniać kwestię zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności dla danego projektu aktu prawa wspólnotowego, stwierdzenie, że dany cel może zostać osiągnięty lepiej przez Wspólnotę, co musi być poparte wskaźnikami jakościowymi i zawsze, gdy to możliwe, wskaźnikami ilościowymi. Jeśli działania Wspólnoty są finansowane w całości lub w części z budżetu Wspólnoty, to należy także wyjaśnić, czy są

²⁹ *Report from the Commission Better lawmaking 2003* [...], COM(2003) 770 final.

³⁰ *Sprawa 120/78 Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979, s. 649.

one możliwie najłagodniejsze w zakresie skutków finansowych i administracyjnych dla Wspólnot, rządów, władz lokalnych, podmiotów gospodarczych oraz obywateli. W praktyce jednak uzasadnienia Komisji sprowadzają się przeważnie do standardowej formuły o poszanowaniu zasady pomocniczości. Trudno jest doszukać się w nich szerszej argumentacji pod kątem omawianej tu zasady. Warto podkreślić, że stosowanie art. 5 TWE jest przedmiotem sprawozdania Komisji składanego Radzie Europejskiej, PE oraz Radzie. Takie roczne sprawozdanie powinno być także przesyłane do Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

W obowiązującym *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* (PA-2) podkreślono, że zasada pomocniczości może być powoływana wówczas gdy:

- sprawa ma charakter transnarodowy,
- regulacja nie może być przeprowadzona na poziomie państwa członkowskiego w sposób samodzielny, całościowo i efektywnie,
- działanie samych państw lub brak działania WE byłoby sprzeczne z wymogami Traktatu lub szkodziłoby istotnie interesom państw członkowskich,
- działanie na poziomie WE przyniosłoby wyraźne korzyści ze względu na skalę lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich.

Dodatkowo, aby właściwie zastosować zasadę pomocniczości, należy rozważyć zagadnienia:

- przez kogo (Wspólnota czy państwa członkowskie),
- w jakim zakresie (stwierdzenie proporcjonalności zamierzonych działań do postulowanych celów),
- w jaki sposób (rozporządzenie, dyrektywa, czy zalecenie) mają być wykonane zadania ujęte w traktacie³¹.

Jednakże treść zasady pomocniczości jest nadal niejasna i wciąż wzbudza poważne wątpliwości, dotyczące m.in. tego, czy zasada ta może wywoływać bezpośredni skutek i czy może być interpretowana przez ETS. Z pewnością, jako instrument o charakterze dynamicznym, powinna być interpretowana w świetle celów Wspólnoty. Instytucje wspólnotowe, stanowiąc prawo, powinny każdorazowo rozważyć, czy dany przedmiot regulacji rzeczywiście ma charakter ponadnarodowy i nie może być uregulowany na płaszczyźnie krajowej. Czy działanie krajowe nie prowadziłoby do naruszenia zasad konkurencji lub nie stanowiłoby przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, oraz czy działanie Wspólnoty miałoby oczywiste zalety. Podobną analizę, na podstawie dostarczanych im projektów aktów prawnych, mogą przeprowadzać parlamenty narodowe.

Orzecznictwo Trybunału dotyczące zasady proporcjonalności (w oparciu o TA), wskazuje, że nie wolno nakładać obowiązków, które by niewspółmiernie i nieproporcjonalnie obciążały obywateli, chyba że jest to zgodne z interesem publicznym³².

³¹ M. Sendorowicz: *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej* [w:] *Subsydiarność* (red. D. Milczarek), Warszawa 1996, s. 74.

³² W orzecznictwie Trybunału interes publiczny często jest powoływany przy rozpatrywaniu spraw związanych ze swobodnym przepływem towarów (sprawa 104/75 *Officier van Justitie v. De Peijper (Centrafarm BV)*, ECR 1976, s. 613; sprawa 215/87 *Heinz Schumacher v. Hauptzollamt Frankfurt am Mein*,

Powinien istnieć uzasadniony związek pomiędzy środkiem a przewidywanym celem, zaś ewentualnie wyrządzona szkoda musi być znikoma w stosunku do osiągniętej korzyści społecznej. Linia orzecznicza w tym zakresie nie jest jednak rozwinięta.

Jak przytacza I Raport COSAC z 2004 roku, Komisja Europejska stwierdziła, że stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w 2003 r. było zadowalające. Niewielka liczba spraw trafiających przed Trybunał Sprawiedliwości³³ w związku z naruszeniem tych zasad oraz brak orzeczeń skazujących instytucje wspólnotowe na tej podstawie potwierdzają, jak się zdaje, tę ocenę. Fakt, że pomimo znacznego zwiększenia obowiązków Unii, w 2003 r. przedłożono mniej niż 400 projektów aktów prawodawczych (połowa tego, co w 1990 r.) również wskazuje bezpośrednio na przestrzeganie omawianych zasad³⁴. Stan ten może się zmienić po wejściu w życie protokołów konstytucyjnych.

*Biała księga w sprawie zarządzania Europą*³⁵ stworzyła podstawę dla polityk reformy wewnętrznej Komisji oraz wywarła wpływ na niektóre z inicjatyw włączonych do *Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie tworzenia lepszego prawa*³⁶. Porozumienie to zostało przyjęte w grudniu 2003 roku przez Radę, Komisję i Parlament w ramach ich wspólnych działań na rzecz ogólnej poprawy jakości prawodawstwa wspólnotowego. Inicjatywy te dotyczą m.in. dokładniejszego wyjaśnienia podstawy prawnej propozycji legislacyjnych w celu zapewnienia zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Komisja podsumowała działania, jakie planuje podjąć, aby dokładniej wyjaśniać argumenty na rzecz określonych inicjatyw oraz sposoby zapewnienia, by te propozycje były zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Można spodziewać się, że poprawi się dzięki temu jakość tzw. memorandumów wyjaśniających Komisji odnoszących się m.in. do przestrzegania zasady pomocniczości.

ECR 1989, s. 617; sprawa 35/76 *Simmenthal Spa v. Amministrazione delle Finanze*, ECR 1976, s. 1871; sprawa 302/86 *Commission v. Kingdom of Denmark*, ECR 1988, s. 4607).

³³ Dla przykładu: w sprawie C-377/98 *Kingdom of Netherlands v. European Parliament and Council of the EU*, EDR 2000, s. I-6229, państwa skarżące zarzucały, że dyrektywa 98/44/WE o patentach w biotechnologii narusza zasadę pomocniczości. Państwa mogą bowiem skutecznie regulować te kwestie we własnym zakresie. W związku z tym dyrektywa wcale nie stanowi lepszego środka dla osiągnięcia celu. Jako zarzut alternatywny podano brak dostatecznego uzasadnienia w dyrektywie, że zasada pomocniczości została wzięta pod uwagę. ETS stwierdził, że ponieważ chodziło o harmonizację i zbliżenie (*approximation*) prawodawstwa państw członkowskich, regulacje krajowe w żaden sposób nie byłyby wystarczające. Chodziło o wyeliminowanie ewentualnych różnic między systemami prawnymi. W odniesieniu do zarzutu niewystarczającego uzasadnienia Trybunał uznał, że nie musi być ono wyrażone *expressis verbis* i nie trzeba koniecznie powoływać się na zasadę pomocniczości. Wystarczy, że z tekstu konkretnego aktu wynika (choćby pośrednio), iż brak działania na poziomie unijnym wpłynąłby hamująco na funkcjonowanie wspólnego rynku.

³⁴ Por. s. 87 niniejszej publikacji, dostępny także: <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php>

³⁵ *European governance: a white paper*, COM(2001) 428 final.

³⁶ *Interinstitutional agreement on better lawmaking*, OJ 2003 C 321, s. 1-5. Tłum. nieoficjalne na jęz. polski por. s. 180 niniejszej publikacji.

5.2. Reguły stosowania zasady pomocniczości w Konstytucji dla Europy

W 2003 r. Konwent zaproponował zrewidowanie ram określających pomocniczość i proporcjonalność, uznając, że wciąż jeszcze można te zasady doskonalić zarówno pod względem stosowania, jak i monitorowania. Główną nowością jest tu obowiązek prowadzenia przez Komisję przeglądu projektu, gdy wystarczająca liczba parlamentów narodowych stwierdzi, iż ten projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Zgodnie z przytaczanym już art. I-11 (*Zasady podstawowe*) Konstytucji dla Europy „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. (...) Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z *Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*. Parlamenti narodowe zapewniają przestrzeganie tej zasady zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole”.

Jeśli chodzi o **treść zasady pomocniczości**, to została ona zasadniczo utrzymana w dotychczasowym kształcie³⁷, opisanym w art. 5 TWE i w PA-2, z jednym zastrzeżeniem: Konstytucja wymienia **aspekt regionalny i lokalny** jako te, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie realizacji zasady pomocniczości.

I tak w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* dołączonym do Konstytucji (PK-2) zachowano wymóg sporządzania uzasadnień projektów legislacyjnych pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości. Każdy projekt europejskiego aktu ustawodawczego (pod tą nazwą kryje się ten sam katalog dokumentów, który został opisany w PK-1, w części dotyczącej zakresu informowania parlamentów) powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie, umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych wniosku oraz, w przypadku europejskiej ustawy ramowej, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, a czasem przez ustawodawstwo regionalne. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych wskaźników. W projektach europejskich aktów ustawodawczych bierze się pod uwagę, tak jak pod rządami PA-2, konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu. Uzasadnienia te będą trafiać do parlamentów narodowych.

Postępem w porównaniu z obecnie obowiązującymi regulacjami, jest powierzenie narodowym organom przedstawicielskim **funkcji strażników zasady pomocniczości**. Jest to zadanie zupełnie nowe, o dużym ładunku politycznym. Mechanizmy kontroli przestrzegania zasady pomocniczości zostały tak skonstruowane, aby nie opóźniały procesów legislacyjnych. Parlamenti narodowe rozważają zatem określony projekt z perspektywy pomocniczości już na samym początku procesu ustawodawczego. Jest

³⁷ C. Herma: op. cit., s. 9 oraz cytowany tam: S. Dudzik: *Zasada pomocniczości w przyszłej konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3; E. Przybylska-Marciniuk: *Umocnienie zasady subsydiarności* [w:] Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej, Warszawa 2004, s. 74–93.

to także możliwe w trakcie tego procesu, jeżeli tekst zmienił się znacznie w porównaniu z pierwotnym projektem. Komisję zobowiązano do ciągłego informowania o drodze legislacyjnej własnych propozycji aktów prawnych. Obowiązek ten trwa aż do momentu, w którym Rada i PE ustalą wspólne stanowisko. Podobnie jak na mocy obecnie obowiązujących przepisów, przed zgłoszeniem projektów aktów legislacyjnych Komisja Europejska prowadzi tam, gdzie to właściwe, szerokie konsultacje, choć według Konstytucji powinna ona uwzględniać dodatkowo wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. W szczególnie pilnych przypadkach Komisja nie prowadzi konsultacji. W projekcie danego aktu uzasadnia jednak taką decyzję.

Jak wynika z regulacji art. 6 PK-2, w ciągu 6 tygodni od daty przekazania projektu, parlamenty, bądź właściwe komisje parlamentarne, będą miały prawo zająć stanowisko co do zgodności tego projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości. Parlament narodowy (jedna z izb) może przeprowadzić wcześniejsze konsultacje z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze. W przypadku zajęcia stanowiska negatywnego, przesyła się je wraz z uzasadnieniem na ręce przewodniczącego PE, do Rady bądź Komisji.

Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzi od grupy państw członkowskich, przewodniczący Rady przekazuje opinie parlamentów rządów tych państw. Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzi od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przewodniczący Rady przekazuje opinię danej instytucji lub organowi³⁸. Instytucje, które otrzymają takie stanowisko, są zobowiązane ustosunkować się do niego. Zresztą, zgodnie z art. 1 PK-2, każda instytucja powinna zapewniać stałe przestrzeganie zasad pomocniczości i proporcjonalności, określonych w artykule I-11 Konstytucji. Parlament Europejski, Rada i Komisja uwzględniają **uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe**. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu Komisji z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym, Komisja musi ponownie rozpatrzyć swój projekt³⁹. Próg ten wynosi co najmniej 1/4 w przypadku projektów Komisji lub w przypadku inicjatywy grupy państw członkowskich na mocy postanowień artykułu III-264 Konstytucji dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po ponownym rozpatrzeniu, Komisja może postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, uzasadniając swoją decyzję. Ten system zyskał już w piśmiennictwie miano **systemu wczesnego ostrzegania**.

Zgodnie z art. III-259 Rozdziału IV pt.: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, parlamenty narodowe zapewniają zgodność wniosków i inicjatyw ustawodawczych przedłożonych na mocy Sekcji 4 (*Współpraca sądowa w sprawach karnych*) i 5 (*Współpraca policyjna*) z zasadą pomocniczości, zgodnie ze szczegółowymi zasadami przewidzianymi w PK-2. Rola parlamentów w obszarze współpracy sądów karnych i policji uzyskuje w Konstytucji nowy, zdecydowanie większy wymiar. Parlamenty

³⁸ Por. brzmienie art. I-35 (*Akty o charakterze nieustawodawczym*) *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, op. cit.

³⁹ Każda z izb w systemie parlamentarnym dwuizbowym (np. Francja, Polska) dysponuje jednym głosem, a w systemie jednoizbowym – dwa głosy przypadają jednej izbie (np. Dania, Grecja).

czuwają nad stosowaniem przez instytucje UE zasady pomocniczości podczas projektowania aktów prawnych, są także informowane o podejmowanych inicjatywach, dokonywanych ocenach realizacji polityki w ramach kształtowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (por. art. III-260 i III-261 Konstytucji). Podniesienie roli parlamentów narodowych w ww. obszarze jest wynikiem uwspólnotowienia, a więc poddania pod reżim współpracy ponadnarodowej kwestii, które do chwili wejścia w życie Konstytucji stanowią III filar UE i są kontrolowane przez parlamenty narodowe w ramach krajowych procedur przyjętych przez państwa dla związania się umowami (konwencjami) międzynarodowymi.

Konstytucja dla Europy, zalecając parlamentom narodowym monitoring przestrzegania zasady pomocniczości, odrzuciła idee ustanowienia w tym celu nowych stałych lub tymczasowych instytucji. Podkreśla się dodatkowo, że mechanizmy kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w żadnym wypadku nie powinny opóźnić procesów legislacyjnych.

Zarówno grupa robocza ds. subsydiarności jak i pozostali członkowie Konwentu Europejskiego uznali, że polityczny charakter kontroli nad zasadą pomocniczości wymaga zagwarantowania możliwości odwoływania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁴⁰. Tak też się stało w sprawach dotyczących naruszenia zasady pomocniczości. Parlament (bądź też jedna z jego izb) może zainicjować przed ETS procedurę w sprawie o naruszenie zasady pomocniczości. Jest to możliwe jedynie za pośrednictwem rządu (art. III-365 Konstytucji⁴¹). Konstytucja (PK-1 i PK-2) nie wprowadza jednak wobec rządu obowiązku wystąpienia na drogę sądową wskutek inicjatywy parlamentu. Oznacza to, że zainicjowanie sprawy przed ETS w Luksemburgu zależy będzie od wewnętrznych rozwiązań państw członkowskich⁴².

Korzystanie z postępowania sądowego będzie miało miejsce w nieczęstych, jak się wydaje, przypadkach. Będą to sytuacje, gdy środki polityczne zostaną wyczerpane, a parlament, którego sprawa dotyczy, uzna, że nie przyniosły one oczekiwanego rezultatu. Wówczas pozostanie możliwość zainicjowania postępowania sądowego przed ETS.

Komisja powinna przedstawić co roku Radzie Europejskiej, PE, Radzie i parlamentom narodowym sprawozdanie ze stosowania artykułu I-11 Konstytucji. Sprawozdanie roczne ma być również przekazywane Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu. Obecnie brakuje oczywiście praktyki orzecniczej Trybunału

⁴⁰ I grupa robocza ds. subsydiarności Konwentu Europejskiego analizowała także możliwość ustanowienia mechanizmu sądowego *ex ante*, który opierałby się jednak, inaczej niż stanowi PK-2, na pewnych przepisach obowiązujących w państwach członkowskich, a dotyczących monitorowania konstytucyjności przepisów prawnych. Ostatecznie jednak porzuciła ten pomysł ze względu na to, że wprowadzenie analizy sądowej w fazie legislacyjnej byłoby równoznaczne z utraceniem politycznego charakteru procesu monitorowania subsydiarności. Ponadto grupa stwierdziła, że trudno byłoby wdrożyć sądową analizę zgodności z zasadą subsydiarności na innym etapie niż monitorowanie zgodności z innymi zasadami, takimi jak podział kompetencji lub proporcjonalność.

⁴¹ Zgodnie z tym artykułem, skargę do ETS mogą wnieść również Trybunał Obrachunkowy i Europejski Bank Centralny.

⁴² Por. załącznik I do II raportu COSAC dotyczący przewidywanych modeli mechanizmu wczesnego ostrzegania w parlamentach narodowych, por. s. 133 niniejszej publikacji, dostępne także: <http://lib.sejm.gov.pl/oide/index.php?>

Sprawiedliwości, tak jak nie są do końca jasne zasady praktycznego zastosowania (procedur) systemu wczesnego ostrzegania. Bez wątpienia ta kwestia będzie istotna i może przyczynić się, przynajmniej w części, do tego, by Unia nie poszerzała samodzielnie swych kompetencji. Sytuacja taka spowodowałaby bowiem marginalizację roli państw jako tzw. panów traktatów⁴³, a więc tych, od zgody których uzależniona jest rewizja traktatów założycielskich.

Podsumowując, zmiany mają na celu:

- wzmocnienie stosowania zasady pomocniczości w trakcie sporządzania i proponowania projektu aktu legislacyjnego przez instytucje uczestniczące w procesie legislacyjnym (tj. Parlament Europejski, Radę i Komisję),
- ustanowienie swoistego systemu wczesnego ostrzegania o charakterze politycznym, którego celem będzie wzmocnienie monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe,
- rozszerzenie możliwości skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku nieprzestrzegania zasady pomocniczości.

Należy podkreślić nowatorski i śmiały charakter projektu wczesnego ostrzegania. Pierwszy raz w historii jednoczącej się Europy wprowadza się (pośrednio) parlamenty narodowe do procesu legislacyjnego. Monitorowanie przestrzegania zasady pomocniczości zwiększy z pewnością legitymizację decyzji podejmowanych na poziomie europejskim, jak również, generalnie, legitymizację procesu integracji.

6. WSPÓLPRACA EUROPEJSKA POMIĘDZY PARLAMENTAMI NARODOWYMI ORAZ PARLAMENTÓW NARODOWYCH Z PARLAMENTEM EUROPEJSKIM

Współpraca parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach integracyjnych ma szczególne znaczenie w takich dziedzinach jak kontrola stosowania zasady pomocniczości, wymiana informacji i dokumentów, wymiana doświadczeń w zakresie kontroli nad europejską polityką rządów. Dowodzi tego praktyka spotkań COSAC oraz Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (dalej: KPPUE), podczas których są to najczęściej badane zagadnienia. Spotkania międzyparlamentarne, organizowane zarówno doraźnie, jak i w ramach regularnej wymiany między przewodniczącymi parlamentów, komisjami branżowymi lub do spraw europejskich, spotkania dwu- i wielostronne są efektywną metodą współpracy międzyparlamentarnej w Unii. Pozwalają bowiem na wypracowywanie wspólnych stanowisk przez parlamenty państw członkowskich, szybsze reagowanie na plany reform struktur unijnych, określanie pożądanych kierunków zmian, wymianę informacji oraz „najlepszych praktyk” w zakresie współpracy z rządami.

⁴³ Oznacza to, że dopóki kompetencja kompetencji (niem. *Kompetenz für Kompetenz*) pozostaje przy państwach (parlamentach narodowych), dopóty państwa członkowskie są suwerenne, a WE/UE nie może samodzielnie przejmować kompetencji nie przyzanych jej w traktatach. Zgoda na zmianę traktatów należy do parlamentów, dlatego zwykło się je nazywać panami traktatów (niem.: *Herren der Verträge*).

W przyszłości domeną współpracy międzyparlamentarnej stanie się także monitorowanie przestrzegania przez instytucje UE zasady pomocniczości. Zakres i forma współpracy w tym zakresie jest jeszcze trudna do przewidzenia. Podkreślenia wymaga fakt, że już sama procedura monitorowania zasady pomocniczości określona w PK-2 wymaga od parlamentów podjęcia współpracy. Dopiero bowiem wspólne stanowisko grupy parlamentów kwestionujące prawidłowość inicjatywy Komisji w aspekcie zasady pomocniczości, tj. łącznie 1/3 przyznanych parlamentom głosów (w sprawach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – 1/4) skutkuje zobowiązaniem Komisji Europejskiej do ponownego rozpatrzenia wniosku legislacyjnego. Poza tym współpraca parlamentów potrzebna jest zawsze w tych przypadkach, w których różnice w poglądach państw członkowskich blokują porozumienie np. w Radzie.

Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, pragnąc przyjrzeć się zagadnieniom dalszej współpracy między parlamentami UE, powołała w 2003 r. w Atenach specjalną grupę roboczą. Grupa ta przyjęła wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej, zaakceptowane następnie przez KPPUE w Hadze, w dniach 2–3.07.2004 roku. Konferencja zaleciła stosowanie tych wytycznych jako podstawy współpracy międzyparlamentarnej w zakresie problematyki Unii Europejskiej. Szczegółowe omówienie wytycznych znajduje się w pkt 7 niniejszego artykułu. Poniżej przedstawiamy najważniejsze zinstytucjonalizowane formy współpracy, o których mowa w tym dokumencie.

6.1. Konferencja Przewodniczących Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz spotkania sekretarzy generalnych

Pierwsze spotkanie przewodniczących parlamentów odbyło się w Rzymie w 1963 roku. Za podstawowy cel uznano wówczas zacieśnianie więzi między PE i narodowymi organami legislacyjnymi. Jednak wymiana poglądów, głównie z powodu zróżnicowanej pozycji instytucjonalnej przewodniczących poszczególnych parlamentów, nie miała zasadniczo skutków wiążących i nie zaowocowała projektami reform.

Dopiero w 1973 roku, a więc po dziesięciu latach, doszło do drugiego spotkania tego gremium w Strasburgu. Także i ono nie przyniosło istotnych rezultatów.

Następnie usiłowano włączyć w prace konferencji przedstawicieli Zgromadzenia Rady Europy. I ta idea nie sprawdziła się wskutek znacznej odmienności poglądów i interesów poszczególnych parlamentów i Rady Europy. Z tego też powodu od 1981 r. rozdzielono konferencje parlamentów obu organizacji. Utarła się wówczas praktyka obradowania w ramach tzw. małej konferencji przewodniczących izb parlamentów państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego. Odtąd konferencja zbierała się w celu omówienia podstawowych problemów integracji i współpracy międzyparlamentarnej⁴⁴.

⁴⁴ Szerzej por. R. Grzeszczak: op. cit., s. 180 oraz E. Popławska: *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej* [w:] *Parlamenty a integracja europejska* (red. M. Kruk, E. Popławska), Warszawa 2002, s. 207 i n.

Powstanie konferencji było w pewnym sensie **reakcją na sukcesywne zmniejszanie prerogatyw parlamentów** na rzecz instytucji wspólnotowych. Było także przejawem zwiększonego zainteresowania narodowych organów przedstawicielskich odgrywaniem ważniejszej roli w procesie kreowania polityki europejskiej⁴⁵. Konferencja miała, w swoich założeniach, zaradzić choćby częściowo deficytowi demokratycznemu w Unii.

Obecnie Konferencja Przewodniczących jest trwałą instytucją współpracy parlamentarnej. Spotkania odbywają się w państwie, które sprawuje prezydencję w Radzie. Stanowią **forum dyskusji na temat roli i zadań** parlamentów narodowych w architekturze integracyjnej UE oraz **form i instrumentów współpracy** międzyparlamentarnej w sprawach unijnych. Konferencja lizbońska z 1999 r. uporządkowała kwestie organizacyjne, ustalając, że spotkania będą się odbywać corocznie. Utrzymano zasadę konsensu przy przyjmowaniu dokumentów oraz wyraźnie potwierdzono poszanowanie dla pozycji konstytucyjnej każdego parlamentu i jego przewodniczącego⁴⁶.

Jeśli chodzi o kwestie organizacyjne, to ożywiona debata toczy się od lat wokół języków, które mają być używane podczas prac konferencji. Na ostatnim spotkaniu w Hadze w 2004 r. poruszono na nowo problemy logistyczne i finansowe, które wynikają z utrzymania pełnego systemu obsługi językowej. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z generalnym problemem wszystkich zgromadzeń wielonarodowych (tak jak ma to miejsce m.in. podczas obrad COSAC, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, etc).

Na ogół podkreśla się znaczenie zagwarantowania w Unii prawa wypowiedzania się we własnym języku. Osiągnięto pewne porozumienie co do tej zasady, jeśli chodzi jednak o odpowiedzialność za zapewnienie tłumaczenia, przeważa pogląd, że nie może ona automatycznie spoczywać na państwie organizującym spotkanie. Konferencja Przewodniczących stała więc na krytykowanych rozwiązaniach, które stosowała COSAC do czasu rewizji swoich zasad tłumaczeń. Debata nad problemem systemu obsługi językowej konferencji ma być kontynuowana na najbliższym spotkaniu w Budapeszcie.

Kolejnym ważnym pytaniem jest częstotliwość spotkań. Czy wystarcza rytm rocznych spotkań? Sądząc po efektach prac KPPUE oraz biorąc pod uwagę napięty program każdego z parlamentów, nie wydaje się celowe intensyfikowanie spotkań. W ostatnich latach konferencja spotykała się w Sztokholmie (16–17.11.2001), w Madrycie (8–9.06.2002), w Atenach (23–24.05.2003) oraz w Hadze (2–3.07.2004). Tematyka spotkań odpowiadała najważniejszym wyzwaniom procesów integracyjnych.

W Sztokholmie Konferencja Przewodniczących dyskutowała o roli parlamentów narodowych w strukturze europejskiej oraz o ich wkładzie w proces reformy Unii zapoczątkowany na szczycie w Nicei.

W Madrycie przewodniczący parlamentów skoncentrowali się na architekturze instytucjonalnej Wspólnot i miejscu, jakie zajmują w niej parlamenty narodowe. Zastana-

⁴⁵ Więcej na temat uczestniczenia państw w innych formach zgromadzeń ponadnarodowych por.: E. Kuper: *Transnationale Versammlung und Nationale Parlament: einige Überlegungen zu Funktion und Leistung des Parlamentarismus in der internationalen Beziehungen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen”, 1991, nr 22, s. 620-638.

⁴⁶ E. Popławska: op. cit., s. 207.

wiano się także nad rolą parlamentów w poszerzonej UE i wyzwaniem, jakie niesie ze sobą globalizacja. Podczas madryckiego spotkania podkreślono, że w aktualnych strukturach instytucjonalnych UE istnieją możliwości poszerzenia udziału parlamentów narodowych we wspólnotowym procesie legislacyjnym⁴⁷. W tym celu zaproponowano wypracowanie zharmonizowanego europejskiego kodeksu postępowania, który gwarantowałby parlamentom państw członkowskich możliwość sprawowania efektywnej kontroli nad swoimi rządami w czasie omawiania na forum Rady propozycji legislacyjnych Komisji.

Podczas ateńskiego spotkania w 2003 r. głównym tematem była ewoluująca Europa. Konferencja podkreśliła podstawową rolę instytucji parlamentarnych w zapewnieniu dialogu, jak też konieczność dalszej redukcji deficytu demokratycznego w UE. W Atenach przeanalizowano wieloaspektową rolę parlamentów narodowych w kontekście prac Konwentu i dążenie do ponownego określenia tej roli w rozszerzonej Europie. Stwierdzono potrzebę poprawy istniejących w UE procedur, zamiast tworzenia nowych struktur instytucjonalnych. Podkreślono także konieczność wzmocnienia współpracy w dziedzinie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przewodniczący parlamentów uznali, że zaproponowane przez Konwent protokoły, dotyczące roli parlamentów narodowych oraz stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, stanowią krok we właściwym kierunku, szczególnie jeśli chodzi o kontrolę instytucji unijnych, jak też konieczność bardziej efektywnego przekazywania informacji parlamentom narodowym przez Radę i Komisję Europejską. Zwrócili jednak uwagę na potrzebę wypracowania innowacyjnych propozycji w odniesieniu do wzmocnienia roli przysługujących organów przedstawicielskich w Unii.

Pewnym problemem, który do dziś rzuca na prace Konferencji Przewodniczących, jest różne umocowanie przewodniczących parlamentów w poszczególnych państwach. Niektórzy z nich, np. przewodniczący (speakerzy) parlamentu Zjednoczonego Królestwa czy parlamentu irlandzkiego, nie czują się upoważnieni, z racji wewnętrznych rozwiązań instytucjonalnych, do wygłaszania oświadczeń o charakterze politycznym, czy też do podejmowania takich decyzji na forum międzyparlamentarnym⁴⁸.

Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE zebrana w 2004 w Hadze przedyskutowała cztery podstawowe tematy⁴⁹. Należały do nich: problem monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości, system językowy następnych spotkań Konferencji, wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w UE, agenda europejska i światowa po rozszerzeniu Unii Europejskiej. Odnosząc się do treści protokołów, konferencja uznała, że termin 6 tygodni na zgłaszanie przez parlamenty ewentualnych zastrzeżeń co do przestrzegania zasady pomocniczości nie zostawia parlamentom zbyt wiele czasu, zważywszy złożoność procedur parlamentarnych i potrzebę przeprowa-

⁴⁷ Zgadzam się z opinią A. Maurera, przytoczoną podczas konferencji w Sejmie, iż nie wykorzystuje się w pełni mechanizmów już istniejących w UE. Por. *Rola parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym* (red. M. Kurkowska, S. Puzyna), Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2003, s. 18 i n., dostępne: http://www.csm.org.pl/pl/files/seminar/2003/konf_i_sem_0103.pdf

⁴⁸ E. Popławska: op. cit., s. 199.

⁴⁹ Wnioski Prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE z 2-3.07.2004, dostępne: http://libr.sejm.gov.pl/oido/international/konferencje_haga.pdf

dzenia ewentualnych konsultacji międzyparlamentarnych. Za konieczne uznano wczesne pozyskiwanie informacji o projektach, które zamierza przedstawiać Komisja.

W ramach haskiej Konferencji Przewodniczących odnotowano propozycję przewodniczącego belgijskiego Senatu, dotyczącą zbadania efektywności europejskiej współpracy międzyparlamentarnej w obszarze europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony i powołania w tym celu grupy roboczej. Ważnym argumentem przemawiającym za tą współpracą jest potrzeba zapewnienia koordynacji w sprawach, które faktycznie leżą w gestii decyzyjnej parlamentów narodowych (to one decydują na przykład o finansowaniu wspólnych przedsięwzięć obronnych państw UE).

Konferencja Przewodniczących odgrywa ważną rolę w koordynowaniu współpracy parlamentów narodowych. Mamy tu do czynienia z nieco inną optyką niż w przypadku COSAC. Podczas gdy ta ostatnia stanowi platformę współpracy komisji parlamentarnych ds. wspólnotowych (unijnych) oraz PE, to konferencja nie wyróżnia poszczególnych komisji ani innych agend. Konferencja stanowi forum wspólnego działania przewodniczących parlamentów w zakresie wymiany informacji i doświadczeń w obszarze zagadnień związanych z rolą i zadaniami parlamentów narodowych w strukturze europejskiej. Zajmuje się także w sposób pogłębiony różnorodnymi formami i narzędziami współpracy międzyparlamentarnej⁵⁰.

Analiza tematów dyskutowanych podczas ostatnich spotkań pokazuje, że konferencja aktywnie podejmuje sprawy aktualne, często drażliwe politycznie takie jak kwestia drugiej izby PE, zasada pomocniczości, wpływ na rządy krajowe we wspólnotowych procesach legislacyjnych, a w 2004 roku problem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

6.2. Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Narodowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (COSAC)*

6.2.1. Rys historyczny

Decyzja o powstaniu COSAC została podjęta w 1989 r. w Madrycie, w oparciu o raport przewodniczącego francuskiego Zgromadzenia Narodowego L. Fabiusa⁵¹. Jej nazwa jest akronimem francuskiej nazwy konferencji. Dotychczas najczęściej stosowanym rozwinięciem jest Konferencja Komisji ds. Europejskich (parlamentów narodowych i PE), co odpowiada niemieckiej nazwie konferencji. Określenie *Konferencja Organów Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych* zostało przejęte bezpo-

⁵⁰ Por. <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=international&id=konferencja>

* *Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w UE* (Traktat z Amsterdamu) oraz *Regulamin COSAC* (opublikowany w polskiej edycji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, 2004, C 270, s. 1) posługują się określeniem Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych. Jedynie w art. 6 regulaminu użyto nazwy w pełnym brzmieniu: Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Narodowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego — przyp. red.

⁵¹ Inaczej przedstawia to E. Popławska: op. cit., s. 196–197.

średnio z francuskiego i należy je rozumieć raczej w kontekście historycznym. W 1989 r. bowiem jeszcze nie we wszystkich narodowych parlamentach istniały komisje ds. europejskich. Z biegiem czasu uległo to zmianie.

Pierwsza konferencja, która odbyła się w 1990 r., przeszła do historii pod nazwą *Assises* (Kongres). Na tym etapie nie była to forma zinstytucjonalizowana, a jedynie nieformalna płaszczyzna wspólnej kontroli parlamentów narodowych nad tworzeniem prawa wspólnotowego. Kładziono wówczas nacisk na zapewnienie parlamentom skutecznego wpływu na formułowanie przez rządy stanowisk w przedmiocie polityki wspólnotowej⁵². Kontrola ta sprawowana była m.in. poprzez:

- rozwijanie więzi między parlamentami narodowymi i PE,
- wymianę informacji,
- przedstawianie stanowiska i zatwierdzanie treści zapisów co do projektów i przedłożonych przez Komisję dyrektyw,
- instytucjonalizowanie kontaktów.

Już od początku kształtowania się instytucjonalnych form współpracy międzyparlamentarnej podnoszone były głosy o potrzebie dalej idących rozwiązań. Od wejścia w życie Traktatu z Maastricht COSAC zaczęła zajmować się już nie tylko sprawami Wspólnot, ale ogólnie – zadaniami Unii Europejskiej⁵³.

Konferencja zbiera się raz na pół roku, na półtora dnia. Możliwe są również spotkania nadzwyczajne w dodatkowych terminach (art. 1 ust. 1 i 2 Regulaminu COSAC⁵⁴). Spotkanie jest organizowane przez parlament tego państwa, które przewodniczy Radzie. Parlament będący organizatorem sprawuje też przewodnictwo obrad. Ustalenie programu należy do sekretariatu (kancelarii, w przypadku nomenklatury polskiej) parlamentu państwa przyjmującego. Zgodnie z zasadą wzajemności, także sekretariat tego parlamentu ponosi samodzielnie koszty organizacji spotkania. Przy wyznaczaniu terminu konferencji dąży się do ustalenia go w drugiej połowie okresu przewodniczenia Radzie. Językami roboczymi są angielski i francuski, ale posiedzenia i spotkania są tłumaczone symultanicznie na języki urzędowe Unii Europejskiej (art. 9 Regulaminu). Dokumenty konferencji są przedkładane przez autorów w języku angielskim lub fran-

⁵² E. Popławska: op. cit., s. 200 i n. a także cytowana tam wypowiedź Ch. Josselin, który przedstawił francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu powody, dla których francuscy parlamentarzyści wstrzymali się od poparcia dokumentu z Rzymu z 1990 roku. Według nich konferencja rzymska nie doprowadziła do wystarczającego włączenia parlamentów narodowych w sprawę UE. Skoncentrowała się na generalnych zagadnieniach deficytu demokratycznego i stosunkach PE z wyborcami. Podobnie sytuację ocenił przedstawiciel francuskiego Senatu, który stwierdził, że nikłe wyniki konferencji są skutkiem tego, iż jedynie delegacja PE była dobrze przygotowana, natomiast delegaci parlamentów narodowych byli zobowiązani do zajęcia miejsc według kryteriów politycznych, a nie narodowych, i przez to pozbawieni koordynacji. W efekcie ich udział w spotkaniu sprowadził się do ratyfikacji dokumentów przygotowanych przez przedstawicieli PE.

⁵³ E. Schoof: *Der aktuelle Begriff*, „Parlamentsfragen”, 1997, nr 17, s. 4 i n. Kolejne spotkania w ramach COSAC odbywały się: w Cork i Rzymie (1990), w Luksemburgu i Hadze (1991), w Lizbonie i Londynie (1992), w Kopenhadze i Brukseli (1993), w Atenach i Bonn (1994), w Paryżu i Madrycie (1995), w Rzymie i Dublinie (1996), w Hadze i Luksemburgu (1997), w Londynie i Wiedniu (1998), w Berlinie i Helsinkach (1999), w Lizbonie i w Wersalu (2000), w Sztokholmie i Brukseli (2001), w Madrycie i Kopenhadze (2002), w Brukseli, Atenach i Rzymie (2003), w Dublinie i Hadze (2004).

⁵⁴ Dz.Urz. UE 2004 C 270, s. 1 i nast.

cuskim za pośrednictwem gremium przewodniczącego obradom. O pozostałe niezbędne tłumaczenia starają się sami uczestnicy. Posiedzenia są protokołowane przez gospodarzy.

COSAC składa się z przedstawicieli komisji parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych oraz PE, maksymalnie po 6 osób z każdego państwa (art. 4 ust. 1 Regulaminu COSAC). PE zastrzega sobie w zasadzie prawo mianowania swoich uczestników z komisji właściwych dla zagadnień danego porządku obrad COSAC (art. 124 Regulaminu PE). Jeżeli w danym państwie parlament jest dwuizbowy, wówczas wysyłanych jest zazwyczaj po 3 przedstawicieli z każdej izby⁵⁵. Konferencja zbiera się na posiedzeniach zwyczajnych i nadzwyczajnych. Posiedzenia zwyczajne odbywają się w trakcie każdej prezydencji Rady (a więc raz na pół roku). Termin kolejnego posiedzenia jest ustalany przy uwzględnieniu różnorodności praktyk parlamentarnych, terminów wyborów w państwach członkowskich oraz terminów świąt państwowych. Posiedzenia nadzwyczajne COSAC odbywają się wówczas, gdy bezwzględna większość przewodniczących parlamentarnych komisji ds. europejskich oraz przewodniczącego właściwej komisji PE uzna to za konieczne. Ustalenie porządku obrad spotkania należy do przewodniczącego komisji parlamentu przyjmującego, po konsultacji z pozostałymi przewodniczącymi komisji ds. wspólnotowych i europejskich oraz z przedstawicielem Parlamentu Europejskiego (art. 7 ust. 2 Regulaminu COSAC). Przed zwołaniem ostatniego zwyczajnego posiedzenia COSAC w danym roku delegacje wskazują zagadnienia, którymi konferencja powinna się zająć podczas kolejnych spotkań. Generalnie jednak zagadnienia te zależą od priorytetów przyjętych do realizacji przez państwo przewodniczące w danym półroczu⁵⁶.

6.2.2. Model współpracy w ramach COSAC – zmiany w regulaminie

W 1991 r. COSAC przyjęła po raz pierwszy regulamin swych prac. Regulamin ten ulegał kolejnym modyfikacjom⁵⁷, a aktualnie obowiązujący, odpowiadający rozwiązaniom przyjętym w Traktacie z Amsterdamu i wytycznych kopenhaskich (o czym będzie jeszcze mowa), został przyjęty przez XXIX COSAC zebraną 5–6.05.2003 w Atenach. Tekst regulaminu poddano dodatkowej modyfikacji podczas zebrania konferencji w Dublinie w dniach 19-20.05.2004 roku. Jak wskazano we wstępie, został on opracowany w celu ułatwienia i usprawnienia pracy konferencji.

Od początku prac COSAC pojawił się problem filozofii zasad głosowania na tym forum. Przypomnę, że przez długi czas COSAC działała wyłącznie w oparciu o zasadę

⁵⁵ 7 dwuizbowych parlamentów wysyła po 3 przedstawicieli z każdej z izb, jedynie RFN wysyła 4 przedstawicieli z Bundestagu a 2 z Bundesratu.

⁵⁶ Tematyką ostatnich spotkań w latach 1999-2004 były sprawy z zakresu rozszerzenia UE na Wschód, zasady demokratycznej kontroli w obszarze UGW, stosunki między UE i parlamentami narodowymi, walka z bezrobociem, walka z przestępczością zorganizowaną, kwestie związane ze wspólną polityką rolną, prace Konwentu Europejskiego, strategia reform przygotowywanych na Konferencję Międzyrządową 2003/2004.

⁵⁷ Pierwszy Regulamin COSAC opracowany na Konferencji w Luksemburgu w maju 1991, został zmodyfikowany na spotkaniu w Atenach (1994) i Rzymie (1996). Został on zastąpiony przez regulamin przyjęty w Helsinkach w październiku 1999 roku. Ten ostatni natomiast zastąpiono regulaminem przyjętym w maju 2003 w Atenach.

konsensu. Regulamin przewidywał bowiem, że dla przyjęcia dokumentu przygotowanego przez *trojkę* potrzebna jest jednomyslność delegacji reprezentowanych na konferencji. Nie było to proste, w związku z czym do 1995 nie udało się wypracować konsensu ani razu, a efektem prac konferencji były jedynie wnioski prezydium, co w naturalny sposób obniżało ich efektywność i znaczenie⁵⁸. Regulamin z 1999 r., co należy tu odnotować, złagodził wymogi uzyskania jednomyslności w głosowaniu nad stanowiskiem COSAC – jednomyslność dotyczyła odtąd delegacji obecnych na posiedzeniu, a wstrzymanie się od głosu nie stanowiło przeszkody w przyjęciu stanowiska. Możliwość głosowania większościowego wprowadził Regulamin COSAC z 2003 roku.

W kontekście zmian z ostatnich lat trzeba podkreślić, że właśnie **zmiana systemu głosowania** oznacza najważniejszą reformę. Nie zdecydowano się co prawda na jednoznaczne rozwiązanie tej spornej kwestii, uznając, że co do zasady COSAC dąży do przyjmowania opinii w oparciu o szeroki konsensus. Jeżeli jednak nie jest to możliwe, opinie przyjmuje się kwalifikowaną większością co najmniej 3/4 oddanych głosów. Większość ta musi zarazem stanowić co najmniej połowę wszystkich głosów. Z wnioskiem o przyjęcie przez COSAC opinii, która zostanie następnie przekazana instytucjom WE/UE, może wystąpić każda delegacja narodowa. Po przyjęciu, opinia jest publikowana w Dzienniku Urzędowym UE w serii C, gdzie ogłaszane są komunikaty i informacje o charakterze niewiążącym⁵⁹.

System *trojki* w COSAC obejmuje dwuosobowe delegacje parlamentów państw poprzednio, obecnie i następnie sprawującego prezydencję w UE oraz przedstawicieli PE. Zarówno porządek posiedzeń *trojki*, jak i sprawozdania z ich przebiegu są rozsyłane do parlamentów narodowych oraz do PE:

- nie później niż na dwa tygodnie przed posiedzeniem w przypadku przygotowania porządków prac;
- nie później niż dwa tygodnie po posiedzeniach w przypadku sprawozdań⁶⁰.

Ciekawy zresztą jest fakt przetrwania w wymiarze konferencji instytucji *trojki*, która na płaszczyźnie TWE i TUE została usunięta przez Traktat z Amsterdamu.

Można się zastanawiać, czy utrzymywanie tak rozbudowanego systemu zarządzania konferencją jest celowe. Rozwiązania regulaminu zostały zarekomendowane przez samą konferencję jako formuła organizacji spotkań innych komisji parlamentarnych, zwoływanych przez parlament państwa pełniącego funkcję przewodniczącego UE.

W obowiązującym obecnie *Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich w UE* (PA-1) postanowiono wzmocnić COSAC, czemu poświęcono 4 z 7 punktów całego aktu. Od tego czasu COSAC może przedkładać wszelkie uwagi pod rozważenie instytucjom Wspólnot i UE, w szczególności na podstawie projek-

⁵⁸ E. Popławska: op. cit., s. 203.

⁵⁹ W 1997 do Regulaminu COSAC dołączono deklarację PE dotyczącą zasad głosowania. W przypadkach, w których sam PE jest adresatem danego stanowiska zajmowanego przez Konferencję, powstrzymuje się od głosowania, czym nie przekreśla możliwości przyjęcia danego aktu.

⁶⁰ Przepis stanowiący o obowiązku rozsyłania porządku posiedzeń *trojki* do parlamentów narodowych oraz do PE we wskazanych tu terminach dodano podczas spotkania w Dublinie (19-20.05.2004 r.). Propozycje zmian zgłosili przedstawiciele Wielkiej Brytanii.

tów aktów przekazanych jej na mocy zgodnej decyzji przedstawiciele rządów państw członkowskich. Zgodnie z brzmieniem przepisu pkt 5 PA-1, konferencja może rozważyć każdy projekt lub inicjatywę aktu prawnego w związku z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mogące mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, o czym są informowane Parlament Europejski, Rada i Komisja. COSAC może skierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, na temat działań legislacyjnych Unii. Odnosi się to zwłaszcza do stosowania zasady pomocniczości, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zagadnień związanych z prawami podstawowymi. Co ciekawe, żaden z parlamentów państw członkowskich UE nie ma obecnie prawa, o którym mowa w treści pkt 7 ww. protokołu, tzn. prawa kierowania swoich własnych stanowisk bezpośrednio do instytucji wspólnotowych. Może najwyżej przekazać swoje stanowisko na ręce rządu.

Niewątpliwie konferencja przeszła w ciągu ostatnich lat pozytywną ewolucję. Efekty wymierne w postaci deklaracji i stanowisk COSAC pojawiły się jednak dopiero w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Obserwując wyniki prac z tego okresu, widać wyraźnie, że COSAC szybko reaguje na pojawiające się wyzwania procesów integracyjnych. I tak konferencja z zadowoleniem odebrała przyjęcie przez Radę Europejską z Barcelony (marzec 2002) opinii przyjętych podczas XXII, XXIII i XXIV spotkania konferencji, dotyczących nowego celu strategicznego Unii, którym jest przekształcenie gospodarki unijnej w gospodarkę opartą na wiedzy i technologiach innowacyjnych.

COSAC zabierała głos w dyskusjach dotyczących Traktatu z Nicei i procesu post-nicejskiego (Bruksela, 1.12.2001), podniosła potrzebę podjęcia większej współpracy pomiędzy wszystkimi państwami w dziedzinie bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości oraz konsolidacji sił w walce z terroryzmem światowym (Madryt, 12–14.05.2002 r.). Na spotkaniu w Hiszpanii tematem przewodnim były prace Konwentu z udziałem przedstawicieli narodowych organów legislacyjnych. Podjęto wówczas decyzję o wzmocnieniu współpracy parlamentów w ramach COSAC. W związku z tym następną, duńska prezydencja COSAC przygotowała na spotkanie w Kopenhadze w dniach 16–18.10.2002 r. propozycję reformy. W stanowisku skierowanym do Konwentu Europejskiego, instytucji WE, parlamentów narodowych i prezydencji, COSAC zaapelowała o wzmocnienie roli zarówno parlamentów narodowych, jak i samej konferencji w strukturach UE. Uznano, że cel ten można osiągnąć poprzez m.in. włączenie parlamentów narodowych w większym stopniu w narodowe polityki integracyjne. Krok ten mógłby pozwolić na zapewnienie stabilnego demokratycznego fundamentu Unii. Godny podkreślenia w stanowisku prezydencji jest sprzeciw wobec tworzenia nowych instytucji dla prowadzenia współpracy między parlamentami. Prezydencja uznała, że PA-1 stwarza parlamentom narodowym i COSAC szerokie możliwości, które muszą być w pełni wykorzystane i wzmocnione.

Na podstawie dyskusji z Kopenhagi, konferencja powołała grupę roboczą w celu kontynuowania prac nad projektem kodeksu postępowania oraz zmian w Regulaminie COSAC, dotyczących trudnego tematu podejmowania decyzji większością głosów. Inicjatywa z Kopenhagi zaowocowała **przygotowaniem wytycznych dla parlamen-**

tów, dotyczących relacji między rządami a parlamentami w sprawach wspólnotowych, o czym będzie szerzej mowa. Wytyczne te zostały przyjęte 27.01.2003 r. w Brukseli na nadzwyczajnym posiedzeniu COSAC⁶¹.

Na spotkaniu w Atenach w maju 2003 roku udało się osiągnąć kolejny postęp w pracach COSAC, przyjmując wytyczne dotyczące ustanowienia **Sekretariatu dla trojki**⁶². Ostatecznie jeszcze przed końcem włoskiej prezydencji (druga połowa 2003 r.) przewidziano utworzenie stałego, 5-osobowego Sekretariatu w Brukseli. Za datę powołania Sekretariatu przyjęto 15.01.2004 roku. W ramach przygotowań do wzmocnienia współpracy parlamentów narodowych oraz zintensyfikowania współpracy międzyparlamentarnej uznano w Atenach, że COSAC może promować wymianę informacji i najlepszych praktyk pomiędzy parlamentami, zachęcać narodowe organy legislacyjne i Parlament Europejski do nawiązania bliższej i bardziej konstruktywnej współpracy, a wreszcie wspierać możliwie najlepsze wykorzystanie technologii informatycznych w celu dostarczania informacji – do i z – parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i instytucji UE, zgodnie ze standardami grupy roboczej IPEX. Także na spotkaniu ateńskim COSAC przyjęła swój nowy regulamin.

Kolejne spotkanie, w Rzymie (6-7.10.2003 r.), poświęcono przede wszystkim ustunkowaniu się do wyników prac Konwentu. Przyjmując z zadowoleniem tekst Konstytucji dla Europy i rozwiązania dotyczące parlamentów narodowych, COSAC zachęcała do jak najszybszego podpisania nowego traktatu przez przedstawicieli państw członkowskich. Zgodnie z decyzją konferencji podjętą w październiku 2003 r. w Rzymie, Sekretariat COSAC jest odtąd zobowiązany do przedstawiania raz na pół roku dokładnego raportu prezentującego rozwój sytuacji w zakresie procedur i praktyk Unii Europejskiej dotyczących kontroli parlamentarnej. Raporty te mają zapewnić podstawy do dyskusji w ramach Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych.

Pierwszy tego rodzaju raport powstał w okresie irlandzkiej prezydencji Unii Europejskiej i objął okres od 15 stycznia – tj. od rozpoczęcia pracy przez Sekretariat – do czerwca 2004 roku. Jego celem było uaktualnienie i wzmocnienie wiedzy praktycznej oraz zrozumienia przez parlamenty narodowe procesu decyzyjnego UE, co powinno zwiększyć i umocnić wpływ parlamentów narodowych na kształtowanie polityk wspólnotowych⁶³.

Wydaje się, że prace COSAC w ostatnich latach, szczególnie pod patronatem prezydencji irlandzkiej (01.01.2004 – 30.06.2004), otworzyły drogę do osiągnięcia porozumienia w sprawie zmian i stworzenia z konferencji **efektywnej platformy współpracy międzyparlamentarnej**. Jak wynika z literatury przedmiotu, od konferencji

⁶¹ Kopenhaskie wytyczne parlamentarne, por. s. 74 niniejszej publikacji, dostępne także: www.libr.sejm.gov.pl/oide/international/cosac_kopenhaskie_wytyczne_parlamentarne.pdf

⁶² Wytyczne dostępne: www.libr.sejm.gov.pl/oide/international/cosac_powolanie_sekretariat.pdf

⁶³ Drugi Raport w sprawie zmian w zakresie procedur i praktyk w Unii Europejskiej dotyczących kontroli parlamentarnej został ogłoszony 22-23 listopada 2004 na XXXII spotkaniu COSAC, po zakończeniu prac nad niniejszym artykułem. Jego celem jest przybliżenie zmian w zakresie procedur i praktyk, stosowanych w Unii Europejskiej, które dotyczą kontroli parlamentarnej – por. s. 198 niniejszej publikacji, dostępny także: <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?>

oczekuje się wzmożonej aktywności i intensyfikacji prac celem opracowywania teoretyczno-prawnych podstaw projektowanych zmian. Dotyczyłoby to zarówno działań konferencji zmierzających do zmian w poszczególnych regulacjach traktatowych, jak i przygotowywania kompleksowych opinii prawnych i stanowisk na temat różnych obszarów prawa wspólnotowego, np. praw i wolności jednostki⁶⁴.

Być może właściwa okaże się zmiana nazwy COSAC, co odzwierciedlałoby jej poszerzoną rolę. Idea ta znalazła już miejsce podczas dyskusji na spotkaniach COSAC (Rzym, Ateny). Przy okazji należy odnotować, że PK-1 nie posługuje się już nazwą COSAC, używając określenia konferencja, co oznacza przychylenie się do od dawna podnoszonych sugestii.

Innym, wciąż aktualnym pytaniem jest problem, jakim mandatem parlamentarnym będą dysponować deputowani biorący udział w obradach? Co będzie z reprezentatywnością i czy przedstawiciele narodowi powinni w dalszym ciągu być delegowani z roboczej płaszczyzny parlamentarnych komisji ds. europejskich?

Nie można odmówić racji pogładowi, iż poprzez opinie COSAC skierowane do instytucji WE/UE będzie się pomijać narodową parlamentarną płaszczyznę decyzyjną. W rzeczywistości jednak PA-1 nie przewiduje obowiązku zwracania się przez instytucje wspólnotowe do konferencji. Wspomina jedynie o możliwości podejmowania odpowiednich działań przez COSAC z własnej inicjatywy, co w pewnym stopniu nie sprzyja mobilizacji do działania. Praktyka dowodzi jednak, że do takiego zniechęcenia nie doszło.

Przy okazji podnoszonych tu wątpliwości należy podkreślić, że konferencja jest ważną instytucją. Jest to dobrze widoczne na tle kompetencji takich organów, jak: Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) i Komitet Regionów (KR). COSAC została bowiem upoważniona do czynności *sui generis* legislacyjnych. Uprawnienia te nie są w zasadzie ograniczane do konkretnych obszarów prawnych, tak jak ma to miejsce w przypadku PE, KES czy KR. Sama decyzja co do zakresu aktywności COSAC zależy od niej samej⁶⁵. Jak pokazuje analiza praktyki prac COSAC, ten zakres jest coraz szerszy. Z drugiej strony – działania COSAC kierowane są nie tylko do Rady i Komisji, lecz także do PE, który z kolei sam jest reprezentowany w strukturach Konferencji⁶⁶.

Zgodnie zarówno z PA-1, jak i z PK-1, COSAC może przedkładać do wiadomości instytucji WE/UE wszelkie uwagi, jakie uważa za stosowne. Dążąc do rozwijania rzeczywistego dialogu z parlamentami narodowymi, instytucje te powinny reagować na takie uwagi. Odpowiedzi mogą być udzielane w różnych formach. Od form pisemnych do odpowiedzi bezpośrednich – COSAC mogłaby np. zaprosić członka Komisji Europejskiej lub przedstawiciela jednej z innych instytucji na obrady. W chwili powstawania artykułu trudno jest wskazać jednoznacznie rolę, jaką COSAC będzie odgrywać w tym zakresie.

Na koniec warto przypomnieć wielokrotnie podnoszoną w latach 90. propozycję radykalnej reformy, jaką była idea **przekształcenia COSAC w drugą izbę PE**.

⁶⁴ K. Pöhle: op. cit., s. 80.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ E. Schoof: *Der aktuelle Begriff*, op.cit., s. 4; por. E. Schoof: *Konferencja Komisji ds. Europejskich – COSAC*, Warszawa 1998 (Materiały i Dokumenty BSE, nr 227).

W świetle podpisanej Konstytucji dla Europy, można uznać bikameralizm PE za pomysł odłożony do lamusa. Jednakże historia procesów integracyjnych pokazuje, że śmiało projekty reformatorskie, choć często krytykowane i odkładane, po latach realizowano. Powołanie dwuizbowego ciała legislacyjnego na poziomie europejskim prowadziłyby do podniesienia roli Parlamentu Europejskiego. Spowodowałyby to z pewnością także wprowadzenie jednej, uniwersalnej procedury wyborczej, możliwe, że z jednym ogólnoeuropejskim okręgiem. Druga izba PE byłaby wyrazicielem interesów poszczególnych członków Unii Europejskiej⁶⁷. Powołanie tej izby miałyby posłużyć ponadto przełamaniu problemu deficytu demokratycznego struktur integracyjnych.

W opinii K. Pöhle, przekształcenie COSAC w drugą lub trzecią izbę Parlamentu Europejskiego doprowadziłyby do zakończenia konkurowania narodowych organów przedstawicielskich z samym PE. Przełamałyby problem deficytu demokratycznego, nie tylko nie nadwerężając uprawnień PE, ale nawet je podnosząc. Zagwarantowałyby wreszcie efektywny współdziałanie parlamentów narodowych w kształtowaniu spraw unijnych⁶⁸.

Zadania stawiane drugiej izbie to najczęściej czuwanie nad przestrzeganiem i prawidłowym stosowaniem zasady pomocniczości przez instytucje wspólnotowe, wpływ na legislację wspólnotową, kontrola decyzji o charakterze międzynarodowym, czy wręcz wszelkich form międzynarodowej współpracy, w których uczestniczyłyby UE. Generalnie, izba ta miałaby za zadanie kontrolowanie Rady, formułowanie opinii o projektach jej aktów prawnych oraz inne zadania rekomendujące. Zawsze jednak podkreśla się, że nadrzędnym celem i przyczyną powołania do życia senatu w Parlamencie Europejskim byłoby reprezentowanie interesów parlamentów narodowych państw członkowskich, czasami, w odniesieniu do niektórych propozycji, wzbogacane o przymiot reprezentowania regionów⁶⁹.

6.3. Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim

PE w uchwale z 19.11.1997 r., dotyczącej tekstu TA, uznał, że minęła pewna epoka w integracji europejskiej. Pojawiła się jednak jej nowa jakość – polegająca na wprowadzeniu w struktury unijne środków klasycznej europejskiej demokracji. W opinii dotyczącej stosunków z parlamentami narodowymi (zaczerpniętej z raportu opracowanego przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE, przyjętego tuż przed przyjęciem tekstu TA w 1997), czytamy: „(...) w przypadku głosowania na zasadzie jednomyślności, wystarczy opór tylko jednego państwa, by zablokować podjęcie danej decyzji. W ten sposób pojedyncze parlamenty narodowe mogą odegrać ważną rolę. W przypadku głosowania większościowego parlamenty nie mogą spełnić tak istotnej roli. W tych przypadkach

⁶⁷ Por. uwagi M. Kruk: *Parlament Europejski w systemie organów UE* [w:] *Parlamenty a integracja* [...] op. cit., s. 29 i n.

⁶⁸ K. Pöhle: op. cit., s. 82.

⁶⁹ Już proponowane nazwy często odzwierciedlają zakładane cele izby. Byłby to nie tylko senat europejski, ale także europejska izba rad (na wzór niemieckiego Bundesratu), czy też izba subsydiarności, izba rozsądku czy refleksji.

kontrola demokratyczna na szczeblu europejskim może być sprawowana jedynie [zdaniem PE] przez Parlament Europejski dzięki procedurze współdecydowania⁷⁰. Parlamenti narodowe i PE mają do odegrania odrębne a zarazem komplementarne role w realizacji zasadniczego zadania, jakim jest wzmocnienie demokratycznej odpowiedzialności dotyczącej spraw Unii. Parlament Europejski sprawuje kontrolę nad działaniami innych instytucji europejskich, a parlamenti narodowe – nad rządami państw członkowskich w ich polityce europejskiej⁷¹.

Z tą opinią nie zgadzają się jednak w pełni parlamenti narodowe. Na negatywne konsekwencje takiego podejścia uczulają liczni autorzy. E. Popławska wskazuje, że zwolennicy zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych wewnątrz struktur unijnych opierają taki pogląd na twierdzeniu o nieprzystawalności PE i narodowego „ducha demokracji przedstawicielskiej”. Teza o reprezentowaniu przez PE narodu europejskiego jest podważana dość powszechnie. Parlament ten, choć złożony z przedstawicieli narodów państw członkowskich UE, nie reprezentuje narodu europejskiego, który nadal jeszcze się nie wykształcił⁷².

Jednakże już sam PE zdystansował się do takiej opinii. W swoim *Raporcie w sprawie stosunków między PE a parlamentami narodowymi w zakresie integracji europejskiej* z 2002 roku, wychodząc naprzeciw pytaniu o wpisana w stosunki z parlamentami państw członkowskich „naturalną” konkurencję kompetencji, PE podkreśla, że nie uznaje się za wyłącznego przedstawiciela obywateli na poziomie UE i gwaranta demokracji struktur integracyjnych⁷³. Parlament Europejski wspólnie z parlamentami narodowymi reprezentuje obywateli Unii i nie dąży do przejęcia kompetencji narodowych organów legislacyjnych, a co za tym idzie – nie zastępuje ich. W przypadkach, w których PE nie uczestniczy w procedurach legislacyjnych (np. określanie strategii prezydencji UE, metoda tzw. otwartej koordynacji polityk unijnych), parlamenti narodowe powinny w sposób szczególny rozwijać swoje wewnętrzne uprawnienia kontrolne. Pozwala to na zachowanie choćby częściowej kontroli demokratycznej nad tymi obszarami i powoduje swoistą **komplementarność kompetencji PE i parlamentów narodowych**.

Parlament Europejski zauważa w swym raporcie z 2002 r. m.in., że niezadowolający rozwój demokratycznej (parlamentarnej) kontroli nad procesami integracyjnymi prowadzi do zaostrenia zjawiska deficytu demokratycznego w UE⁷⁴. Wyrażając na-

⁷⁰ Committee on Institutional Affairs: *Report on the relations between the European Parliament and national parliaments*, A4-0179/97, 22.05.1997, pkt 11.

⁷¹ Ibidem, preambuła.

⁷² Jak celnie przytacza E. Popławska, „brak jest *ethnos*, tj. identyfikacji quasi-narodowej z iluzoryczną i rozciągłą Europą z odległą Maltą i Cyprzem, kiedyś i z Turcją. Kadłubowy jest nawet naród w sensie czysto politycznym (*demos*), gdyż prawa związane z posiadaniem obywatelstwa UE stanowią zbyt skromny, jak dotychczas, jego surogat”; E. Popławska: op. cit., s. 194.

⁷³ Committee on Constitutional Affairs: *Report on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration* (2001/2023(INI)), A5-0023/2002, 23.01.2002. Por. uwagi E. Popławskiej: op. cit., s. 196 i n.

⁷⁴ Funkcja kontrolna parlamentów w systemach państw demokratycznych połączona jest ściśle z egzekwowaniem politycznej odpowiedzialności rządu. Funkcja ta pozostaje zasadniczą płaszczyzną wpływów parlamentów narodowych na działalność Wspólnot. Generalnie, możliwości działań są w tym zakresie sze-

stępnie zaniepokojenie nierówną pozycją rządów i parlamentów narodowych w polityce integracyjnej, zachęca do jednoznacznego zdefiniowania uprawnień narodowych organów legislacyjnych wobec ich własnych rządów oraz Unii Europejskiej. Powinno to dotyczyć zwiększenia uprawnień parlamentów wobec ich rządów, w szczególności w odniesieniu do wskazówek dla ministrów i rządów dotyczących ich pracy w Radzie i kontrolowania stanowisk ministrów zasiadających w tej instytucji. Parlamente narodowe winny współdziałać we wdrażaniu polityk unijnych (wspólnotowych) w swoich państwach, szczególnie zaś polityki strukturalnej i wydatkowania środków z budżetu UE. Powinny też stać na straży przestrzegania zasad efektywnej implementacji prawa wspólnotowego. Obowiązek implementacji bowiem jest wykonywany w dużej mierze przez rządy w formie aktów wykonawczych. PE wskazuje ponadto na wagę kontroli parlamentów nad prawidłowością procedur zawierania przez rządy umów międzynarodowych.

Już w 2002 r. PE wyraźnie sprzeciwiał się, jak wspomniano, idei przekształcenia swojej struktury w dwuizbową. W wielu projektach druga izba PE składać miała się z przedstawicieli narodowych organów ustawodawczych. Powołanie takiej instytucji nie pozwoliłoby na rozwiązanie problemów, na jakie parlamente napotykają podczas wykonywania kontroli własnych rządów. Doprowadziłoby to natomiast do dalszego zmniejszenia przejrzystości procedur decyzyjnych i – zdaniem PE – nie rozwiązałyby kwestii deficytu legitymacji demokratycznej struktur integracyjnych. Już w raporcie z 1997 r. grupa ekspertów Parlamentu Europejskiego przeprowadziła analizę konkretnych elementów tego zjawiska⁷⁵.

PE promował w przeszłości wiele form współpracy z parlamentami narodowymi, które zwykle jednak nie przybierały form zinstytucjonalizowanych. Jednakże w swoim raporcie z 2002 roku, dotyczącym stosunków między PE a parlamentami narodowymi w zakresie integracji europejskiej⁷⁶, PE wyszedł z ciekawą inicjatywą sformalizowania współpracy z parlamentami państw członkowskich. Po zawarciu porozumienia parlamentów i PE, powołano by nową płaszczyznę systematycznej współpracy. Parlament nie konkretyzuje, jaka miałaby to być forma współpracy. Byłaby ona realizowana poprzez dwu- i wielostronne spotkania, podczas których omawiano by zarówno sprawy ogólne, jak i szczegółowe problemy poszczególnych polityk wspólnotowych/unijnych. Innym jej przejawem byłyby wzajemna wymiana dokumentów i informacji⁷⁷. W raporcie z 2002 r. PE poruszył wiele istotnych kwestii dotyczących stosunków z parlamentami narodowymi, które znalazły później odzew w gremiach współpracy międzyparlamentarnej, jednak postulat zawarcia porozumienia nie został zrealizowany.

rok. Kontrolę sprawuje bezpośrednio sam parlament narodowy lub też komisja ds. europejskich. Zasadniczym elementem wykonywania funkcji kontrolnych pozostaje wywieranie nacisków na rząd krajowy lub jego poszczególnych członków zasiadających w Radzie. Jest to najpoważniejsza forma wpływu parlamentów na politykę integracyjną. Celem jest wypracowanie wspólnego z parlamentem (komisją) stanowiska, jakie rząd (minister) będzie następnie zajmował w negocjacjach na szczeblu unijnym, bądź generalnie w określonym obszarze polityki wspólnotowej, bądź to w konkretnej sprawie. Szerzej por. R. Grzeszczak: *op. cit.*, s. 122 i n.

⁷⁵ Committee on Institutional Affairs: *Report on the relations* [...], A4-0179/97, 22.05.1997, *op. cit.*

⁷⁶ Por. Committee on Constitutional Affairs: *Report on relations* [...], A5-0023/2002, 23.01.2002, *op. cit.*

⁷⁷ *Ibidem*, pkt 15, s. 8.

Wśród licznych przejawów **niesformalizowanej współpracy parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego** wypada wymienić przede wszystkim współpracę z poszczególnymi komisjami i udział deputowanych PE w posiedzeniach komisji parlamentów narodowych (jednak bez prawa do uczestnictwa w głosowaniu). Z możliwości tej korzystają europejscy parlamentarzyści zazwyczaj wtedy, gdy chcą przeformować stanowisko odmienne w stosunku do pozostałych instytucji WE. W dużej mierze za sprawą samego Parlamentu Europejskiego powstało wiele nieformalnych gremiów, które spotykają się na jego forum, aby omówić konkretny raport czy sprawozdanie z określonej dziedziny. Często dochodzi do specjalnych spotkań sprawozdawców, funkcjonariuszy służb cywilnych czy wreszcie urzędników PE oddelegowanych do pracy w parlamentach państw członkowskich. Podczas ostatnich dwóch konferencji międzyrządowych (2000, 2003) odbywały się regularne spotkania Komisji Spraw Konstytucyjnych PE z delegacjami parlamentów. Także deputowani do narodowych organów przedstawicielskich składają wizyty w PE. Działania te są bardzo skuteczną metodą zapewniającą PE i parlamentom narodowym właściwą wymianę informacji. Jednocześnie stanowią one impuls do zmian w procedurach obowiązujących poszczególne parlamenty⁷⁸.

Wyjątkowo istotnym wkładem w zacieśnianie kontaktów pomiędzy parlamentami narodowymi a PE, obok spotkań COSAC, pozostają wspomniane spotkania pomiędzy deputowanymi europejskimi i narodowymi zajmującymi się podobną problematyką w pracach poszczególnych komisji. Ułatwia to parlamentom narodowym ustosunkowanie się do projektów, zarówno prawa wspólnotowego, jak i krajowego. Praktyka udziału eurodeputowanych w obradach komisji poszczególnych parlamentów narodowych, podobnie jak udziału deputowanych narodowych (np. członków wielu komisji ds. polityki pieniężnej) w posiedzeniach komisji PE, jest przykładem znaczenia kontaktów personalnych.

W dokumentach z 1997 i 2002 r. PE podkreślał, że jakość stosunków, ich intensywność i poprawność mają ogromne znaczenie dla kształtowania obrazu demokratycznej Unii. W reakcji m.in. na przedstawione wyżej postulaty PE, TA a następnie TN wprowadziły szereg instrumentów pozwalających na częściowe przewycięzenie tego problemu (m.in. podnosząc rolę parlamentów w UE i gwarantując minimalne jej standardy w prawie traktatowym, opowiadając się za rozwojem współpracy międzyparlamentarnej, wpisując temat znaczenia parlamentów w procesach integracyjnych do programu dalszych reform, zmieniając układ miejsc w PE i poszerzając jego kompetencje).

Powołując się na ustalenia COSAC z Wersalu, a także z Brukseli i Madrytu, PE zachęca parlamenty narodowe w rezolucji z 2002 r. do wzmożonej współpracy m.in. w ramach **wymiany „najlepszych praktyk”** (ang. *best practices*), wzmocnienia przepływu informacji, spotkań dwu- i wielostronnych między komisjami parlamentarnymi, zajmującymi się tymi samymi problemami, włączając w to komisje PE. COSAC jest, w opinii PE, platformą pozwalającą na osiągnięcie powyższych celów oraz zbli-

⁷⁸ A. Maurer: *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja* [w:] Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004 (red. J. Barcz, S. Puzyna), Warszawa 2002, s. 60.

zenie stanowisk PE i parlamentów narodowych. PE popiera dalsze systematyczne postępy w umacnianiu współpracy komisji branżowych własnych oraz parlamentów narodowych, szczególnie zajmujących się problematyką wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, unią gospodarczą i walutową, przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, czy kwestiami natury konstytucyjnej. W tych obszarach powinno dojść do znacznej intensyfikacji wymiany informacji między parlamentami i PE.

Wielokrotnie jednak interesy i poglądy PE i parlamentów narodowych są rozbieżne. PE dąży do zwiększenia swojej roli kosztem pozostałych organów, szczególnie Rady, a parlamenty są zainteresowane raczej rozszerzeniem stopnia kontroli, jaką mogłyby sprawować między innymi w stosunku do PE, co nie jest jednak równoznaczne z dążeniem do zmniejszenia jego kompetencji⁷⁹. Przykładem ciągłych rozbieżności stanowisk jest kwestia struktury i finansowania budżetu wspólnotowego. Deputowani do PE dążą do rozbudowywania wkładów państw członkowskich. Parlamenty narodowe natomiast są zainteresowane zachowywaniem środków we własnej dyspozycji.

Mając na uwadze wzmocnienie międzynarodowego statusu Unii oraz zwiększenie efektywności jej działania na forum międzynarodowym, PE opowiedział się za uzyskaniem przez UE osobowości prawnej. Jest to, w pewnym sensie, niekorzystne dla parlamentów narodowych. Sprowadza ich rolę do poziomu, jaki zajmują w systemie prawa wspólnotowego, a więc w filarze wspólnotowym. Dotychczas w procedurach przyjmowania umów z obszarów objętych II i III filarem parlamenty państw członkowskich odgrywają pewną rolę, która, jak była już o tym mowa, polega na wyrażaniu zgody na związanie się państw umowami międzynarodowymi.

Wskazano już, że historia PE jawi się jako proces sukcesywnego dochodzenia do określonego finału prawnego i politycznego. Jest nim uzyskanie uprawnień odpowiadających tym, jakie tradycyjnie posiadają parlamenty państw członkowskich⁸⁰. Nie jest natomiast celem polityki PE, co stanowczo podkreślił PE w dokumentach z 1996 i 2002 roku, zastąpienie narodowych organów legislacyjnych.

Spośród wszystkich instytucji Wspólnot, to właśnie PE utrzymuje najściślejsze kontakty z parlamentami państw członkowskich. Analiza najnowszych dokumentów PE, COSAC i parlamentów narodowych przekonuje, że właśnie na linii PE – parlamenty doszło do stworzenia najefektywniejszych ram kooperacji. Regulamin PE w art. 123–125 odnosi się do potrzeby tejsze współpracy z narodowymi organami legislacyjnymi⁸¹. Do kontaktów z parlamentami został powołany specjalny wydział administracji PE, który zajmuje się m.in. ułatwieniem kontaktów między deputowanymi europejskimi i parlamentarzystami narodowymi⁸².

⁷⁹ *Regelung der Tätigkeit von Interessenvertretern innerhalb der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Arbeitsdokument — Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Berlin 242/1995.

⁸⁰ R. Bieber: *Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments* [w:] *Handbuch der europäischen Integration; Strategie – Struktur – Politik der Europäischen Union* (red. M. Röttinger, C. Weyringer), Wien 1996, s. 149.

⁸¹ Wersja obowiązująca Regulaminu PE opublikowana na stronie: http://www.europarl.eu.int/home/default_pl.htm. Por. także art. 24.3, 33.3.

⁸² Dodatkowo, Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej zapewnia przepływ informacji o dokumentacji parlamentarnej między parlamentami państw członkowskich UE, PE i Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy.

7. KOPENHASKIE WYTYCZNE PARLAMENTARNE ORAZ HASKIE WYTYCZNE W SPRAWIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYPARLAMENTARNEJ — PRAKTYCZNE ASPEKTY WSPÓŁPRACY

Przedstawiciele Konwentu zebrani w IV grupie ds. roli parlamentów narodowych uznali, że COSAC powinna rozważyć we własnym gronie wypracowanie swego rodzaju kodeksu postępowania dla parlamentów narodowych, w którym zostałyby określone minimalne standardy skutecznej kontroli parlamentarnej⁸³. Wezwanie to stało się impulsem dla podjęcia takich kroków przez konferencję. Na XXVIII nadzwyczajnym posiedzeniu COSAC w Brukseli 27.01.2003, opierając się na ustaleniach XXVII spotkania z 16-18.10.2002 (Kopenhaga), postanowiono wzmocnić współpracę między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE. W tym celu przyjęto *Wytyczne dotyczące stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych (standardy minimum)*, zwane wytycznymi kopenhaskimi⁸⁴.

Podstawowym celem wytycznych jest usprawnienie kontroli parlamentów nad pracami rządowymi na forum UE i współuczestnictwo w tworzeniu polityki integracyjnej. Wytyczne mają charakter ogólny, są formą niewiążącego zalecenia dla narodowych organów legislacyjnych. Odnoszą się do dwóch zasadniczych obszarów stosunków pomiędzy rządem i parlamentem, a mianowicie informacji i kontroli parlamentów nad rządami w sprawach unijnych. Realizacja wytycznych odbywa się zgodnie z indywidualną praktyką parlamentarną każdego z państw.

Wytyczne kopenhaskie powinny stanowić w każdym z parlamentów państw członkowskich **standard minimum w stosunkach parlament narodowy – rząd – instytucje Wspólnoty**. Aby tak się stało, konferencja wyartykułowała trzy zasady dotyczące roli parlamentu w wewnętrznej polityce integracyjnej. I tak zaleca się, aby parlament narodowy otrzymywał zarówno od rządu, jak i od organów WE, informacje na temat inicjatyw WE/UE. Przesłanie dokumentów powinno odbywać się w terminie pozwalającym na zapoznanie się z nimi przed zakończeniem wspólnotowego procesu decyzyjnego. Zgodnie z drugą zasadą, parlament narodowy powinien mieć faktyczną możliwość wykorzystania informacji, tak aby był zdolny wywrzeć wpływ na politykę swojego kraju w zakresie spraw UE. Trzecia zasada odnosi się do możliwości monitorowania przez parlamenty rządowej polityki integracyjnej.

Biorąc pod uwagę wymienione wyżej zasady, konferencja sformułowała wytyczne, dotyczące oczekiwanych zachowań rządów wobec parlamentów w prowadzeniu polityki integracyjnej.

Przed wszystkim zobowiązano rząd każdego państwa członkowskiego, aby w porozumieniu z instytucjami Wspólnoty, przysyłał parlamentowi narodowemu wszystkie dokumenty wspólnotowe, dotyczące legislacji i innych inicjatyw Wspólnoty, gdy tylko stają się one dostępne⁸⁵. Podkreśla się ponadto, że mają to być nie jakiegokolwiek

⁸³ *Final report of Working Group IV on the role of national parliaments*, op. cit., s. 109-118.

⁸⁴ Por. s. 74 niniejszej publikacji, dostępne także: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/cosac_kopenhaskie_wytyczne_parlamentarne.pdf

⁸⁵ Protokół, zapewniając obowiązek przysyłania projektów prawa wtórnego, omija jednak szereg ważnych dokumentów, jak m.in.:

dokumenty, ale dokumenty odpowiednio zredagowane i przygotowane dla parlamentów. W systemie informowania parlamentów narodowych nie chodzi bowiem o przekazywanie wszelkich możliwych dokumentów mających związek z procesami integracyjnymi, ale o rzeczową wymianę ważnych informacji. Sama procedura udostępniania materiałów powinna pozwalać na prosty dostęp do nich. Przekazywanie informacji powinno odbywać się w przewidzianych przez akty prawa wspólnotowego (unijnego) terminach. Zgranie w czasie jest istotnym elementem w tworzeniu systemu efektywnej kontroli parlamentarnej.

Kolejna wytyczna dotyczy organizacji spotkań z członkami rządu, którzy będą brali udział w pracach Rady. Spotkania te powinny mieć poważny walor informacyjny. Rząd musi być przygotowany do przedstawienia skonkretyzowanego już stanowiska, jakie planuje zająć wobec danego projektu legislacyjnego podczas zbliżających się obrad Rady. Parlament narodowy powinien posiadać wiedzę o planowanych tematach podejmowanych przez Radę. Dlatego rząd odpowiednio wcześniej winien informować o decyzjach, które mają zapaść na szczeblu UE, jak również o propozycjach rządowych odnoszących się do tych decyzji. Dotyczy to zwykłych spotkań Rady, a także szczytów oraz konferencji międzyrządowych. Parlamente narodowe powinny być również informowane o podjętych tam decyzjach.

Ostatnia z wytycznych odnosi się do spraw organizacji administracji parlamentów. Parlamente narodowe zostały zobowiązane do wzmocnienia zaplecza administracyjnego i eksperckiego w sprawach wspólnotowych, tak aby były zdolne przyjąć dużą liczbę dokumentów i zapewnić łatwy do nich dostęp, a zarazem sprawny przepływ informacji. Jest to warunkiem efektywnego wdrożenia wytycznych.

Podsumowując, zalecenia zawarte w wytycznych kopenhaskich – przy poszanowaniu właściwych dla każdego państwa procedur kontroli parlamentarnej nad europejską polityką rządów – mają na celu zapewnienie wszystkim parlamentom narodowym możliwości czynnego uczestnictwa i oddziaływania na politykę Wspólnoty.

Wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w UE przyjęte przez Konferencję Przewodniczących na spotkaniu w Hadze 17.05.2004 roku, tzw. **haskie**

-
- wspólne strategie przyjmowane przez Radę Europejską w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
 - udzielanie pełnomocnictwa do prowadzenia rokowań, składanie wniosków państw stowarzyszonych o przystąpienie do UE oraz wniosków o zawarcie umów o partnerstwie i stowarzyszeniu;
 - propozycje podjęcia wzmocnionej współpracy;
 - propozycje zawarcia umów międzynarodowych z państwami trzecimi bądź innymi organizacjami międzynarodowymi (np. WTO) rozważane przez Radę;
 - propozycje składane przez państwa członkowskie w zakresie uregulowań III filaru, jak i uwspólnionej jego części (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne);
 - dokumenty wydawane na podstawie art. 139 TWE (dialog między partnerami społecznymi prowadzony na poziomie wspólnotowym, nawiązywanie stosunków umownych w tym umów zbiorowych);
 - propozycje prawne COREPER-u przedstawiane Radzie w ramach m.in. art. 130 TWE (polityka dot. zatrudnienia), art. 133 TWE (polityka handlowa), art. 144 TWE (polityka dot. ochrony socjalnej).

wytyczne⁸⁶, mają być, w zamyśle ich autorów, instrumentem poprawy struktury współpracy międzyparlamentarnej i jej koordynacji. Podobnie jak wytyczne kopenhaskie przyjęte przez COSAC, tak i te nie mają mocy wiążącej dla parlamentów ani dla rządów państw członkowskich. We wstępie zresztą pojawiło się zapewnienie o poszanowaniu autonomii każdego parlamentu i jego woli w odniesieniu do stopnia zaangażowania się we współpracę międzyparlamentarną.

Konferencja, podkreślając zasadę równego traktowania parlamentów narodowych i PE, oraz wychodząc z założenia, że wypełniają one komplementarne role w strukturze UE, uznała, że są dwa główne cele współpracy międzyparlamentarnej w Unii:

- 1) dostarczanie informacji i wzmacnianie kontroli parlamentarnej oraz
- 2) zapewnienie efektywnego wykonania kompetencji parlamentarnych w sprawach UE, w szczególności w zakresie kontrolowania przez parlamenty narodowe właściwego stosowania zasady pomocniczości.

Fakt podkreślenia zadania skutecznego kontrolowania stosowania zasady pomocniczości jest pewnym *novum* w świetle dotychczasowych uregulowań. Wydaje się, że realizacja tej wytycznej mogłaby stanowić doskonałe przygotowanie parlamentów narodowych do nowej roli strażników zasady pomocniczości, przewidzianej przez Konstytucję dla Europy.

Haskie wytyczne „skatalogowały” ukształtowane już formy współpracy międzyparlamentarnej, które są obecnie bardzo zróżnicowane pod względem stopnia znormalizowania, intensywności prac, zakresu kompetencji. W opracowanym tam wykazie współpracy sformalizowanej odnajdujemy:

- Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej,
- COSAC – Konferencję Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Narodowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego,
- ECPRD – Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej.

Jednakże, obok ram zinstytucjonalizowanych, coraz większą rolę odgrywają gremia, których praca opiera się w znacznej mierze (albo wyłącznie) na praktyce, a są to m.in.:

- spotkania komisji resortowych (organizowane przez parlamenty narodowe lub przez PE, stanowią jedną z najbardziej utrwalonych w UE metod współpracy międzyparlamentarnej);
- jednoczesne debaty w zainteresowanych parlamentach (np.: nad programem legislacyjnym UE lub zasadniczymi kwestiami polityk UE);
- spotkania sekretarzy generalnych (sekretarz bądź urzędnik mianowany przez przewodniczącego parlamentu powinni odgrywać główną rolę w przygotowaniu prac międzyparlamentarnych, szczególna odpowiedzialność za koordynację spoczywa na sekretarzu generalnym parlamentu będącego gospodarzem kolejnej Konferencji Przewodniczących, który utrzymuje ścisłe kontakty z parlamentami narodowymi państw członkowskich sprawujących prezydencję UE);

⁸⁶ Por. s. 77 niniejszej publikacji, dostępne także: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/konferencje_wytyczne_haga.pdf

- przedstawiciele parlamentów narodowych w Brukseli (tzw. biura łącznikowe). W przypadku, gdy został powołany stały przedstawiciel, uczestniczy on w regularnej wymianie informacji między parlamentem a sekretariatem COSAC w Brukseli. Należy zwrócić uwagę, że jest to bardzo praktyczne rozwiązanie, zapewniające bieżące informowanie parlamentów;
- IPEX – Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w Sprawach UE – system, który jest obecnie w trakcie wypracowywania, a jego podstawowym celem ma być wspieranie współpracy międzyparlamentarnej w UE poprzez stworzenie elektronicznej platformy wymiany informacji w sprawach unijnych. Jednym z pól zainteresowań będzie śledzenie zagadnień związanych z pomocniczością.

Kopenhaskie i haskie wytyczne pokazują wyraźnie, że parlamenty narodowe państw członkowskich dążą do zdefiniowania swojej roli i form aktywności w podejmowaniu współpracy międzyparlamentarnej pod kątem wybranych obszarów tematycznych. Parlamenty narodowe wiedzą, że skuteczne oddziaływanie na rządy, Radę oraz inne instytucje WE zależy także od sposobu, w jaki będą one ze sobą współpracować. Dlatego godny podkreślenia jest fakt, że przechodzą od ogólnych zaleceń do samoorganizacji i bardzo praktycznych działań, czego wyrazem jest IPEX. Należy mieć nadzieję, że zarówno ta, jak i pozostałe formy współpracy zostaną rozwinięte i w pełni wykorzystane.

8. ZAKOŃCZENIE

Z kilku powodów problematyka form i zasad współpracy nabrała, jak nigdy dotąd, wyjątkowego znaczenia. W procesach integracyjnych uczestniczy już 25 narodowych organów przedstawicielskich. Jeżeli więc parlamenty będą pojedynczo, bez porozumiewania się między sobą, formułowały swoje poglądy w odniesieniu do spraw integracyjnych, to w wielu wypadkach nie będą w stanie ich przeforsować. Ponadto, gdy stanowiska poszczególnych parlamentów będą się różniły, nie doprowadzą w żadnym razie do pożądaných zmian.

Przyszłość parlamentów narodowych w strukturach integracyjnych wymaga jednak odpowiedzi na kilka pytań. Przede wszystkim zastanowienia wymaga zakres udziału parlamentów w krajowych procesach decyzyjnych w obszarze integracji, czyli właściwe ułożenie relacji między parlamentem a rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Do tego problemu odnosi się wiele reform związanych z zasadami funkcjonowania parlamentów w UE (PA-1 i PA-2, protokoły konstytucyjne, dokumenty PE, dokumenty COSAC i Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, w tym wytyczne kopenhaskie).

Silne jest oczywiście grono zwolenników poglądu, zgodnie z którym parlamenty narodowe powinny odgrywać ważniejszą rolę w początkowej fazie opracowywania decyzji wspólnotowych poprzez wstępny monitoring prac swoich rządów w odniesieniu do stanowisk prezentowanych następnie na forum UE. Byłaby to zatem rola zamknięta, regulowana w systemie prawa wewnętrznego danego państwa. Przy takim pojmowaniu miejsca parlamentów narodowych w architekturze europejskiej sama

współpraca międzyparlamentarna może stanowić jedynie forum wymiany informacji i dyskusji nad zagadnieniami będącymi przedmiotem aktywności prawodawczej i politycznej UE. Wydaje się, że parlamenty narodowe nie ograniczają się już tylko do takich działań. Niewątpliwie, parlamentarna kontrola polityki europejskiej rządów (a pośrednio instytucji wspólnotowych) ma większe szanse efektywnego funkcjonowania, gdy będzie oparta także o wspólne działania na szczeblu wspólnotowym – dzięki współpracy międzyparlamentarnej.

Drugim ważnym pytaniem jest pytanie o relacje pomiędzy parlamentami narodowymi, a także pomiędzy nimi a Parlamentem Europejskim. Wykształciło się kilka form tej kooperacji a dokumenty przyjmowane przez COSAC oraz Konferencję Przewodniczących pozwalają sądzić, że z inicjatywy parlamentów nie dojdzie raczej do powołania nowych form zinstytucjonalizowanej współpracy międzyparlamentarnej. Nacisk kładzie się na pełne wykorzystanie dotychczasowych.

Analiza form współpracy parlamentów narodowych w sprawach europejskich dowodzi, że przeszły one zasadniczą ewolucję. Zauważalna jest tendencja do wychodzenia w ramach tej współpracy poza li tylko wymianę informacji i do zakreślania nowych jej obszarów, takich jak kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez instytucje wspólnotowe, wzmocnienie parlamentarnej kontroli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czy współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Podsumowując dotychczasowe kierunki europejskiej współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi, a także współpracy tych parlamentów z Parlamentem Europejskim, należałoby podkreślić, że:

- w ciągu ostatnich kilku lat nastąpiło znaczne zacieśnienie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi,
- dochodzi do postępującej „koncentracji” prac COSAC i Konferencji Przewodniczących na kilku najważniejszych kwestiach i ta specjalizacja podnosi efektywność ich prac,
- w ostatnich latach szczególnie silna jest tendencja do samodzielnego zbierania informacji przez parlamenty (a więc niezależnie od informacji dostarczanych przez rząd), wskazują też na to najnowsze dokumenty dotyczące współpracy międzyparlamentarnej, m.in. wytyczne haskie,
- parlamenty wykazują się coraz większą aktywnością i zaangażowaniem, z jednej strony w gremiach współpracy międzyparlamentarnej, a z drugiej na forum działań wewnętrznych, co wyraża się praktyką częstego organizowania nieformalnych dwu- i wielostronnych spotkań parlamentarnych, konferencji naukowych, a wreszcie intensyfikacją kontaktów i współpracy z PE,
- w istniejących już gremiach międzyparlamentarnych podkreśla się potrzebę poprawy istniejącej struktury i koordynacji współpracy międzyparlamentarnej oraz funkcjonalności jej mechanizmów, bez tworzenia nowych form instytucjonalnych.

Przyszłe kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej wyznaczy nie tylko reforma traktatów w postaci Konstytucji dla Europy, ale także realizacja przez Unię agendy europejskiej i światowej. Wydaje się zatem, że **obecnie cele współpracy międzyparlamentarnej w sprawach UE** można przedstawić następująco:

- dostarczanie informacji, wzajemne konsultacje, wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk,
- zapewnienie efektywnego wykonania kompetencji parlamentarnych i wzmocnienie kontroli parlamentarnej we wszystkich dziedzinach należących do właściwości UE (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych), w tym kontroli nad rządami krajowymi w zakresie realizacji polityki integracyjnej,
- monitorowanie i kontrola przestrzegania przez instytucje UE właściwego stosowania zasady pomocniczości, w szczególności po wejściu w życie Konstytucji,
- umacnianie kontaktów z instytucjami wspólnotowymi, przede wszystkim zaś z Parlamentem Europejskim, przy uznaniu komplementarności ról parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w strukturze UE.

Wreszcie, na koniec tej analizy, można postawić pytanie o to, dlaczego współpraca parlamentów narodowych państw członkowskich rozwinęła się dopiero w latach dziewięćdziesiątych?

Niewątpliwie to zdecydowana dominacja rządów w europejskich procesach legislacyjnych spowodowała dużą otwartość parlamentów narodowych na nowe formy współpracy. Nieprzypadkowo, po zakończeniu budowy jednolitego rynku wewnętrznego oraz powołaniu do życia Unii Europejskiej, wraz z sukcesywnym przekazywaniem kompetencji parlamentów, najpierw w kwestiach ustawodawstwa gospodarczego, a po 1993 roku w coraz większym zakresie w sprawach politycznych, tak bliskich istocie suwerenności państwa, parlamenty coraz energiczniej i głębiej podejmowały współpracę. Tendencje te wzmocniały kolejne rewizje traktatów założycielskich z 1997, 2000 i 2004 roku.

Parlamenty narodowe, pragnąc odgrywać aktywną rolę we współkształtowaniu Unii Europejskiej, wypracowały w latach 90. funkcjonujące dziś ramy kooperacji, procedur wymiany informacji, doświadczeń i poglądów, kształtowania wspólnych stanowisk w ważnych dla nich kwestiach. Aktualnie jesteśmy świadkami ich krzepnięcia. Dowodzą tego najnowsze inicjatywy, przyjmowane dokumenty i aktywność gremiów międzyparlamentarnych. Parlamenty starają się nie tylko egzekwować przestrzeganie przez rządy i instytucje wspólnotowe ich uprawnień, ale też aktywnie wpływać na wspólnotowe procesy decyzyjne. Wyniki tej współpracy są obecnie widoczne i na tyle istotne, że instytucje wspólnotowe nie powinny ich bagatelizować.

Współpraca międzyparlamentarna jest wyjątkową szansą na zachowanie przez narodowe organy legislacyjne pozycji aktywnego podmiotu (a nie przedmiotu) procesów integracji europejskiej.

DOKUMENTY

PROTOKÓŁ W SPRAWIE ROLI PARLAMENTÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ*

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

PRZYPOMINAJĄC, że kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty Państw Członkowskich nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego Państwa Członkowskiego,

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

UZGODNIŁY następujące postanowienia, które są dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie:

I. Informacje dla parlamentów Państw Członkowskich

1. Wszystkie dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) są bezzwłocznie przekazywane parlamentom Państw Członkowskich.
2. Projekty aktów prawnych wnoszone przez Komisję, określone przez Radę zgodnie z artykułem 151 ustęp 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, są przedkładane na tyle wcześnie, by rząd każdego Państwa Członkowskiego mógł zapewnić, aby parlament tego państwa otrzymał je w sposób należyty.
3. Między chwilą, kiedy projekt aktu prawnego lub projekt środka, który ma być przyjęty stosownie do tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, jest przedstawiony we wszystkich językach przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie a datą jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji bądź w celu przyjęcia aktu, bądź w celu przyjęcia wspólnego stanowiska, zgodnie z artykułem 189b lub 189c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, musi upłynąć sześć tygodni, z zastrzeżeniem nie cierpiących zwłoki wyjątków uzasadnionych w tym akcie lub we wspólnym stanowisku.

* Protokół dołączony do TUE i do traktatów ustanawiających WE, EWWiS i EWEA na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu. Tekst publikujemy za: Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 595–596.

II. Konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych

4. Konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych, dalej zwana „COSAC”, utworzona w Paryżu 16 i 17 listopada 1989 roku, może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważę instytucjom Unii Europejskiej, w szczególności na podstawie projektów aktów przekazanych jej na mocy zgodnej decyzji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, uwzględniającej charakter zagadnienia.
5. COSAC może rozważyć każdy projekt lub inicjatywę aktu prawnego w związku z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mogące mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek. Parlament Europejski, Rada i Komisja są informowane o wszelkich uwagach przedkładanych przez COSAC na mocy niniejszego ustępu.
6. COSAC może skierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, na temat działań legislacyjnych Unii, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady pomocniczości, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zagadnień związanych z prawami podstawowymi.
7. Uwagi przedłożone przez COSAC w żadnym razie nie wiążą parlamentów Państw Członkowskich ani nie przesądzają ich stanowiska.

**PROTOKÓŁ
W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD
POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI***

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

ZDECYDOWANE stworzyć warunki dla stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zawartych w artykule 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską mając na względzie bardziej precyzyjne określenie kryteriów ich stosowania oraz zapewnić ich ściśle przestrzeganie i konsekwentne wprowadzanie przez wszystkie instytucje;

PRAGNĄC zapewnić, aby decyzje były podejmowane na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii;

UWZGLĘDNIAJĄC porozumienie międzyinstytucjonalne z 25 października 1993 roku między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie procedur wprowadzania w życie zasady pomocniczości;

POTWIERDZIŁY, że konkluzje Rady Europejskiej z Birmingham z 16 października 1992 roku oraz ogólne podejście do zastosowania zasady pomocniczości uzgodnione podczas spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu, odbywającego się w dniach 11–12 grudnia 1992 roku nadal będą stanowić wytyczne dla działań instytucji Unii, a także dla rozszerzenia stosowania zasady pomocniczości, oraz w tym celu,

PRZYJĘŁY następujące postanowienia, które są dołączone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską:

1. W wykonywaniu kompetencji im przyznanych, każda instytucja zapewnia poszanowanie zasady pomocniczości. Zapewni ona również poszanowanie zasady proporcjonalności, zgodnie z którą każde działanie Wspólnoty nie może wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatu.
2. Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności odbywa się z poszanowaniem ogólnych postanowień oraz celów Traktatu, w szczególności w odniesieniu do utrzymania dorobku wspólnotowego w całości i zachowania równowagi instytucjonalnej, nie narusza zasad ustanowionych przez Trybunał Sprawiedliwości w odnie-

* Protokół dołączony do TWE na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu. Tekst publikujemy za: Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 593–594.

sieniu do relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a krajowym oraz uwzględnia postanowienia artykułu F ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Unia sama zapewnia sobie środki niezbędne do osiągnięcia swych celów i prowadzenia swych polityk”.

3. Zasada pomocniczości nie kwestionuje kompetencji przyznanych Wspólnocie Europejskiej przez ten Traktat, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości. Kryteria, o których mowa w artykule 3b akapit drugi Traktatu, są związane z dziedzinami, wobec których Wspólnota nie ma wyłącznej kompetencji. Zasada pomocniczości wskazuje sposoby wykonywania takich kompetencji na poziomie Wspólnoty. Pomocniczość jest koncepcją dynamiczną i powinna być stosowana w świetle celów ustalonych w Traktacie. Pozwala ona Wspólnocie na rozszerzenie swych działań w granicach jej kompetencji, o ile wymagają tego okoliczności, bądź odwrotnie, zawężać swoje działania lub ich zaprzestać, jeżeli ich wykonywanie nie jest już uzasadnione.
4. Uzasadnienie tworzenia takich przepisów musi być podane z uwzględnieniem ich zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności dla wszystkich projektów przepisów prawa wspólnotowego; stwierdzenie, że dany cel Wspólnoty może zostać osiągnięty lepiej przez Wspólnotę musi być uzasadnione wskaźnikami jakościowymi i zawsze, gdy jest to możliwe, wskaźnikami ilościowymi.
5. Aby działanie Wspólnoty było uzasadnione, obydwa aspekty zasady pomocniczości powinny zostać spełnione: cele proponowanego działania nie mogą być osiągnięte w stopniu wystarczającym przez działanie Państw Członkowskich w ramach ich krajowych systemów konstytucyjnych i dlatego mogą zostać lepiej osiągnięte przez działanie na szczeblu Wspólnoty.

Przy sprawdzaniu czy powyższe warunki zostały spełnione, należy kierować się następującymi wytycznymi:

- rozważana kwestia ma aspekty transnarodowe, które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania Państw Członkowskich;
 - działania jedynie na poziomie krajowym lub brak działania Wspólnoty byłyby sprzeczne z wymogami Traktatu (takimi jak konieczność korekty zniekształceń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń w handlu, a także wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej) bądź w inny sposób miałyby znaczny niekorzystny wpływ na interesy Państw Członkowskich;
 - działanie prowadzone na poziomie Wspólnoty przyniosłoby wyraźne korzyści, ze względu na ich rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie Państw Członkowskich.
6. Forma działania wspólnotowego jest możliwie najprostsza, służąca odpowiedniej realizacji celu danego środka oraz konieczności skutecznego wykonania. Wspólnota stanowi jedynie w koniecznym zakresie. Mimo równości środków, dyrektywy należy przedkładać nad rozporządzenia, a dyrektywy ramowe nad środki szczegółowe. Dyrektywy przewidziane w artykule 189 Traktatu, wiążąc każde Państwo

Członkowskie, do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

7. W odniesieniu do charakteru i zasięgu działań Wspólnoty, środki Wspólnoty powinny pozostawiać możliwie najszerszy zakres dla decyzji krajowych, zgodnie z celem danego środka oraz przy poszanowaniu wymogów Traktatu. Przy poszanowaniu prawa Wspólnoty, należy dokładać starań, aby przestrzegać ugruntowanych rozwiązań krajowych oraz organizacji i działania systemów prawnych Państw Członkowskich. W stosownym przypadku oraz z zastrzeżeniem konieczności odpowiedniego wykonania, środki Wspólnoty powinny zapewniać Państwom Członkowskim możliwość różnych sposobów osiągnięcia celów tych środków.
8. W przypadku gdy stosowanie zasady pomocniczości nie prowadzi do podjęcia żadnego działania przez Wspólnotę, Państwa Członkowskie są zobowiązane dostosować swoje działania do ogólnych zasad ustalonych w artykule 5 Traktatu, poprzez podejmowanie wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia wypełnienia zobowiązań wynikających z Traktatu, oraz przez powstrzymanie się od wszelkich środków, które mogłyby zagrozić osiągnięciu celów Traktatu.
9. Nie naruszając swego prawa do inicjatywy Komisja powinna:
 - z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych lub tajnych, przeprowadzać szerokie konsultacje przed przedstawieniem projektów aktów prawnych, oraz, w stosownym przypadku, publikować dokumenty konsultacyjne;
 - uzasadniać związek swoich projektów z zasadą pomocniczości, w razie potrzeby uzasadnienie towarzyszące projektowi przedstawia szczegóły w tym przedmiocie. Finansowanie działania Wspólnoty w całości lub częściowo z budżetu Wspólnoty wymaga wyjaśnienia;
 - odpowiednio uwzględniać konieczność działania w taki sposób, aby wszystkie obciążenia finansowe jak i administracyjne, ciężące na Wspólnocie, rządach krajowych, władzach lokalnych, podmiotach gospodarczych oraz obywatelach były jak najmniejsze i stosowne do zamierzonego celu;
 - składać sprawozdanie Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie w sprawie stosowania artykułu 3b Traktatu. Takie roczne sprawozdanie należy także przesłać do Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.
10. Rada Europejska uwzględnia sprawozdanie Komisji, o którym mowa w ustępie 9 tiret czwarte w sprawozdaniu na temat postępu osiągniętego przez Unię, które jest zobowiązana przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu zgodnie z artykułem D Traktatu o Unii Europejskiej.
11. Z pełnym poszanowaniem stosownych procedur, Parlament Europejski i Rada przeprowadzają badanie, które stanowi integralną część całościowego rozpatrywania zgodności projektów Komisji z artykułem 3b Traktatu. Przepis ten odnosi się

zarówno do pierwotnego projektu Komisji, jak i do zmian, które Parlament Europejski i Rada zamierzają wprowadzić.

12. W trakcie przeprowadzania procedur opisanych w artykułach 189b i 189c Traktatu, należy informować Parlament Europejski o stanowisku Rady w sprawie stosowania artykułu 3b Traktatu, w formie przedstawienia motywów, którymi kierowała się Rada przy uchwalaniu wspólnego stanowiska. Rada informuje Parlament Europejski o przyczynach, na podstawie których uważa, że całość lub część projektu Komisji jest niezgodna z artykułem 3b Traktatu.
13. Zgodność z zasadą pomocniczości jest przedmiotem kolejnego badania zgodnie z zasadami ustanowionymi w Traktacie.

PROTOKÓŁ W SPRAWIE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ*

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

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

PRAGNĄC zachęcić parlamenty narodowe do aktywnego udziału w działaniach Unii Europejskiej i zwiększyć możliwość wyrażania ich punktu widzenia w sprawie projektów europejskich aktów ustawodawczych oraz w kwestiach, które mogą stanowić dla nich przedmiot szczególnego zainteresowania,

PRZYJĘŁY następujące postanowienia, które są załączone do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej:

TYTUŁ I INFORMACJE DLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

ARTYKUŁ 1

Dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) są przekazywane bezpośrednio przez Komisję parlamentom narodowym po ich opublikowaniu. Komisja przekazuje również parlamentom narodowym roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

ARTYKUŁ 2

Projekty europejskich aktów ustawodawczych, kierowane do Parlamentu Europejskiego i do Rady, są przekazywane parlamentom narodowym.

Do celów niniejszego protokołu przez „projekty europejskich aktów ustawodawczych” rozumie się wnioski Komisji, inicjatywy grupy Państw Członkowskich, inicjatywy

* Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, tekst publikujemy za: Dz. Urz. UE 2004 C 310, s. 204–206.

Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego lub wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie europejskiego aktu ustawodawczego.

Projekty europejskich aktów ustawodawczych pochodzące od Komisji są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję, równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Projekty europejskich aktów ustawodawczych pochodzące od Parlamentu Europejskiego są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Parlament Europejski.

Projekty europejskich aktów ustawodawczych pochodzące od grupy Państw Członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego są przekazywane parlamentom narodowym przez Radę.

ARTYKUŁ 3

Parlamenty narodowe mogą przysyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu europejskiego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzi od grupy Państw Członkowskich, Przewodniczący Rady przekazuje uzasadnioną opinię lub opinie rządów tych Państw Członkowskich.

Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzi od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Przewodniczący Rady przekazuje uzasadnioną opinię lub opinie danej instytucji lub organowi.

ARTYKUŁ 4

Termin między przekazaniem parlamentom narodowym projektu europejskiego aktu ustawodawczego sporządzonego w językach urzędowych Unii a datą jego wpisania do tymczasowego porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury ustawodawczej wynosi sześć tygodni. W pilnych przypadkach możliwe są wyjątki, które zostaną uzasadnione w akcie lub we wspólnym stanowisku Rady. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione, w ciągu tych sześciu tygodni nie zawiera się żadnego porozumienia w sprawie projektu europejskiego aktu ustawodawczego. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione, między wpisaniem projektu europejskiego aktu ustawodawczego do tymczasowego porządku obrad Rady a zajęciem stanowiska musi upłynąć dziesięć dni.

ARTYKUŁ 5

Porządek obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły z posiedzeń Rady rozpatrującej projekty europejskich aktów ustawodawczych, są przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym, równocześnie z ich przekazaniem rządowi Państw Członkowskich.

ARTYKUŁ 6

Jeżeli Rada Europejska zamierza powołać się na artykuł IV–444 ustęp 1 lub 2 Konstytucji, parlamenty narodowe są informowane o inicjatywie Rady Europejskiej co najmniej sześć miesięcy przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji europejskiej.

ARTYKUŁ 7

Trybunał Obrachunkowy przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym do celów informacyjnych, równocześnie z przekazaniem go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

ARTYKUŁ 8

W przypadku gdy narodowy system parlamentarny nie jest jednoizbowy, artykuły od 1 do 7 mają zastosowanie do izb tworzących parlament narodowy.

TYTUŁ II

WSPÓLPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA

ARTYKUŁ 9

Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają sposób organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w Unii.

ARTYKUŁ 10

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

**PROTOKÓŁ
W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD
POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI***

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

PRAGNĄC zapewnić przyjmowanie decyzji jak najbliżej obywateli Unii;

ZDECYDOWANE stworzyć warunki dla stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności ustanowionych w artykule I–11 Konstytucji oraz ustanowić system kontroli stosowania tych zasad;

PRZYJĘŁY następujące postanowienia, które są załączone do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy:

ARTYKUŁ 1

Każda instytucja zapewnia stałe przestrzeganie zasad pomocniczości i proporcjonalności, ustanowionych w artykule I–11 Konstytucji.

ARTYKUŁ 2

Przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego europejskiego aktu ustawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje. Konsultacje te, w stosownym przypadku, uwzględniają wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. W szczególnie pilnych przypadkach Komisja nie prowadzi konsultacji. W swoim wniosku uzasadnia taką decyzję.

ARTYKUŁ 3

Do celów niniejszego Protokołu przez „projekty europejskich aktów ustawodawczych” rozumie się wnioski Komisji, inicjatywy grupy Państw Członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego lub wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie europejskiego aktu ustawodawczego.

ARTYKUŁ 4

Komisja przekazuje parlamentom narodowym Państw Członkowskich swoje projekty europejskich aktów ustawodawczych i swoje zmienione projekty, równocześnie z ich przekazaniem ustawodawcy Unii.

* Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, tekst publikujemy za: Dz. Urz. UE 2004 C 310, s. 207–209.

Parlament Europejski przekazuje swoje projekty europejskich aktów ustawodawczych i swoje zmienione projekty parlamentom narodowym.

Rada przekazuje projekty aktów ustawodawczych pochodzących od grupy Państw Członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego i zmienione projekty parlamentom narodowym Państw Członkowskich.

Uchwały ustawodawcze Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady są po przyjęciu przekazywane parlamentom narodowym.

ARTYKUŁ 5

Projekty europejskich aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt europejskiego aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych wniosku oraz, w przypadku europejskiej ustawy ramowej, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez Państwa Członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla ustawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych wskaźników. Projekty europejskich aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

ARTYKUŁ 6

Każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w ciągu sześciu tygodni od daty przekazania projektu europejskiego aktu ustawodawczego, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w razie potrzeby, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.

Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzi od grupy Państw Członkowskich, Przewodniczący Rady przekazuje opinię rządów tych Państw Członkowskich.

Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzi od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Przewodniczący Rady przekazuje opinię zainteresowanej instytucji lub organowi.

ARTYKUŁ 7

Parlament Europejski, Rada i Komisja oraz, w stosownym przypadku, grupa Państw Członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski

Bank Inwestycyjny, jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe lub izbę jednego z parlamentów narodowych.

Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od narodowego systemu parlamentarnego. W narodowym systemie parlamentarnym dwuizbowym każda z izb dysponuje jednym głosem.

Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu europejskiego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym zgodnie z akapitem drugim, projekt zostaje poddany ponownemu przeglądowi. Próg ten wynosi jedną czwartą w przypadku projektu europejskiego aktu ustawodawczego przedłożonego na podstawie artykułu III–264 Konstytucji dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Po ponownym przeglądzie Komisja lub, w stosownym przypadku, grupa Państw Członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, może postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja musi być uzasadniona.

ARTYKUŁ 8

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez Państwa Członkowskie, zgodnie z artykułem III–365 Konstytucji, w związku naruszeniem przez europejski akt ustawodawczy zasady pomocniczości lub przekazanych przez nie zgodnie z ich porządkiem prawnym w imieniu ich parlamentu narodowego lub jego izby.

Zgodnie z tym samym artykułem, również Komitet Regionów może wnosić takie skargi przeciwko europejskim aktom ustawodawczym, do których przyjęcia Konstytucja wymaga jego konsultacji.

ARTYKUŁ 9

Komisja przedkłada co roku Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym sprawozdanie w sprawie stosowania artykułu I-11 Konstytucji. Sprawozdanie roczne jest również przekazywane Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

**UCHWAŁA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE
STOSUNKÓW POMIĘDZY PARLAMENTEM EUROPEJSKIM
A PARLAMENTAMI NARODOWYMI
W ZAKRESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ (2001/2023(INI))***

Parlament Europejski,

- mając na względzie spotkania zorganizowane przez Komisję Spraw Konstytucyjnych z komisjami spraw europejskich parlamentów narodowych Państw Członkowskich oraz krajów kandydujących w dniach 20–21 marca i 10–11 lipca 2001 r.,
- mając na względzie niedawne oświadczenia wielu szefów państw lub rządów w sprawie przyszłości Europy,
- mając na względzie oświadczenie XXIV Konferencji COSAC w Sztokholmie w dn. 22 maja 2001 r.,
- mając na względzie raport Senatu francuskiego z dn. 13 czerwca 2001 r. w sprawie drugiej izby europejskiej,
- mając na względzie uchwałę przyjętą przez Komitet Regionów w dn. 14 listopada 2001 r. w sprawie przygotowań do spotkania Rady Europejskiej w Laeken oraz dalszego rozwoju Unii Europejskiej w ramach następnej Konferencji Międzyrządowej,
- mając na względzie oświadczenie XXV Konferencji COSAC w Brukseli w dn. 5 października 2001 r.,
- mając na względzie tekst przyjęty przez kolejną konferencję w sprawie wymiaru parlamentarnego europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony w dn. 7 listopada 2001 r. w Brukseli,
- mając na względzie Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej oraz krajów kandydujących w dn. 16 i 17 listopada 2001 r. w Sztokholmie,
- mając na względzie posiedzenie nadzwyczajne COSAC w Brukseli w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2001 r.,
- mając na względzie Deklarację z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej,
- mając na względzie art. 163 swojego Regulaminu,
- mając na względzie sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych i opinie Komisji Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Komisji Prawnej i Rynku Wewnętrznego (A5-0023/2002),

* Tekst uchwały: OJ 2002 C 284E, s. 322. Tłumaczenie nieoficjalne z jęz. angielskiego – Maria Chmielewska-Szlajfer, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

- A. zważywszy, że Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, załączona do Traktatu z Nicei, wymienia rolę parlamentów narodowych jako jedno z czterech zagadnień, którymi należy się zająć, oraz podkreśla jego znaczenie i aktualność,
 - B. zważywszy że, z powodu braku postępów w zakresie demokratycznej kontroli nad procesem integracji oraz ostatnich wydarzeń w wielu dziedzinach, deficyt demokracji w Unii prawdopodobnie jeszcze bardziej się zaostrzy,
 - C. zatroskany istotnym brakiem równowagi, jaki powstał pomiędzy kompetencjami powierzonymi instytucjom wykonawczym i organom technicznym a zakresem, w jakim parlamenty jako całość mogą uczestniczyć w podejmowaniu i kontrolowaniu decyzji legislacyjnych oraz wyborów politycznych Unii,
 - D. zważywszy że, aby zaradzić deficytowi demokracji i zapewnić więcej demokracji w Unii, niezbędne jest wzmocnienie parlamentarnego komponentu europejskiego systemu instytucjonalnego,
 - E. zważywszy że Konwent powołany przez Radę Europejską w Laeken nie narusza zdolności Państw Członkowskich ratyfikowania [umów] (albo przez parlamenty narodowe albo w drodze referendum),
1. Jest przekonany, że obawy parlamentów narodowych w odniesieniu do Unii Europejskiej powodują konieczność lepszego i wyraźniejszego zdefiniowania ich kompetencji wobec własnych rządów oraz Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie:
- zwiększenia ich kompetencji wobec własnych rządów,
 - nadania parlamentom nowej roli, umożliwiającej im sprawowanie swych obowiązków w odniesieniu do spraw natury konstytucyjnej,
 - ustanowienia ściślejszej, bardziej skutecznej współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim,
- a szczególnie w sferze ich kompetencji wobec własnych rządów, w odniesieniu do:
- wskazówek dla ministrów i rządów narodowych, dotyczących ich pracy w Radzie,
 - kontrolowania przez parlamenty narodowe stanowisk, jakie ministrowie i rządy narodowe zajmują w Radzie,
 - kierowania przez parlamenty narodowe wprowadzaniem w życie polityki europejskiej w państwach członkowskich, szczególnie w odniesieniu do programów i funduszy europejskich,
 - kontrolowania przez parlamenty narodowe wprowadzania w życie polityki europejskiej w państwach członkowskich, szczególnie jeśli chodzi o efekty takiej polityki i zarządzanie finansowe funduszami przyznanymi przez UE,
 - kierowania przez parlamenty narodowe właściwym wykonywaniem dyrektyw i rozporządzeń europejskich oraz kontrolowania tego wykonania;
2. Zwraca uwagę na to, że Parlament Europejski nie uważa siebie za wyłącznego przedstawiciela obywateli i gwaranta demokracji, oraz na to, że rola parlamentów narodowych jest bardzo istotna;
3. Zwraca uwagę na to, że narody Unii są w pełni reprezentowane przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe, każdy w swojej sferze; w konsekwencji, nie-

zbędna „parlamentaryzacja” Unii musi opierać się na dwóch podstawowych metodach, polegających na zwiększeniu kompetencji Parlamentu Europejskiego wobec decyzji Unii i na wzmocnieniu kompetencji parlamentów narodowych wobec własnych rządów;

4. Zwraca uwagę na to, że Traktat z Maastricht i Traktat z Amsterdamu utorowały drogę takiej „parlamentaryzacji”;
5. Podkreśla raz jeszcze, że aby nastąpiła niezbędna demokratyzacja i „parlamentaryzacja”, konieczne jest współdecydowanie Parlamentu Europejskiego we wszystkich sferach legislacji;
6. Uważa za szczególnie istotne, aby parlamenty narodowe w pełni wykorzystywały swe kompetencje kontrolne we wszystkich przypadkach, kiedy nie ma zastosowania współdecydowanie;
7. Zauważa z troską, że parlamenty wybrane przez społeczeństwo w wyborach krajowych i europejskich muszą wspólnie zapewnić, aby rządy nie tworzyły nowych praw ani instrumentów międzyrządowych, z których parlamenty byłyby wykluczone, np. „otwartej koordynacji” lub „koregulacji”;
8. Wzywa, aby członkostwo w Parlamencie Europejskim było niepołączalne z mandatem w parlamencie narodowym i regionalnym;

Wzmocnienie kompetencji parlamentów narodowych wobec ich własnych rządów

9. Wyraża nadzieję, że Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych, załączony do Traktatu z Amsterdamu, zostanie poprawiony zgodnie z postulatami przedstawionymi na posiedzeniu COSAC w Wersalu, dotyczącymi informowania parlamentów narodowych z wyprzedzeniem oraz możliwości podejmowania przez nie interwencji w trakcie przygotowywania legislacji europejskiej za pośrednictwem ich rządów narodowych zasiadających w Radzie;
10. Proponuje, aby informacje na temat najlepszych praktyk stosowanych w parlamentach narodowych były odpowiednio rozpowszechniane, i aby, mając na względzie zrozumienie wzajemnych kompetencji i działań oraz posługiwanie się nowymi technologiami, ustalić najdogodniejsze warunki wymiany informacji;
11. Deklaruje swoją gotowość włączenia się w pogłębiony dialog z parlamentami narodowymi podczas przyjmowania programu Komisji, tak aby zapewnić przestrzeganie zasady pomocniczości we wspólnotowym procesie legislacyjnym;

Zapewnienie ściślejszej współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim

12. Zwraca uwagę na to, że COSAC stanowi ważne narzędzie wymiany i zbliżenia pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, którego pełny potencjał nie został jeszcze wykorzystany; jest jednak przekonany o potrzebie zagwarantowania delegacji Parlamentu Europejskiego do COSAC takiej reprezentacji, która w większym stopniu odzwierciedla pluralizm polityczny;
13. Proponuje, aby współpraca pomiędzy komisjami parlamentarnymi parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego we wszystkich dziedzinach związanych z integracją rozwijała się i opierała na bardziej systematycznej podstawie, również

w takich dziedzinach jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, unia gospodarcza i walutowa, sfera wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz sprawy natury konstytucyjnej;

14. Podkreśla, że pożądane byłoby zwiększyć i udoskonalić wymianę informacji pomiędzy Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi w kwestiach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa czy też europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, aby umożliwić szerszy dialog pomiędzy nimi;
15. Proponuje, aby sporządzić umowę międzyparlamentarną pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim w celu ustanowienia sformalizowanej współpracy, która mogłaby obejmować:
 - zarys wzajemnych zobowiązań, jeżeli chodzi o programy spotkań wielo- i dwustronnych w kwestiach europejskich leżących w polu wspólnych zainteresowań lub o ogólnym bądź sektorowym charakterze,
 - wymianę informacji i dokumentów;
16. Odnotowuje, że w ramach spotkań europejskich grup i partii politycznych nawiązywane są częstsze i bardziej regularne kontakty w obrębie wszystkich europejskich nurtów politycznych i z radością stwierdza fakt, że spotkania te mają coraz bardziej systematyczną podstawę i w ten sposób mogą zintensyfikować i wzbogacić życie demokratyczne zarówno na szczeblu narodowym, jak i europejskim; podkreśla znaczenie statutu europejskich partii politycznych, gdyż to im przypada główna rola do odegrania w dążeniu Unii Europejskiej do większej demokracji;

Konieczność niekomplikowania procesu podejmowania decyzji

17. Uważa, że stworzenie izby złożonej z przedstawicieli parlamentów narodowych nie rozwiązałyby problemów, na jakie napotykają parlamenty, w szczególności przy kontrolowaniu polityki europejskiej swych rządów, a jedynie przedłużyłyby wspólnotową procedurę legislacyjną, z uszczerbkiem dla demokracji i przejrzystości;
18. Zwraca ponadto uwagę, że podwójna legitymizacja – unii państw i narodów – już znajduje wyraz w sferze legislacji na szczeblu europejskim dzięki udziałowi Rady i Parlamentu Europejskiego, że niepożądane jest utrudnianie lub komplikowanie procesu podejmowania decyzji, oraz że niezbędne jest unikanie nakładania się odpowiednich ról instytucji europejskich i narodowych, co prowadzi do zamieszania;
19. Podkreśla znaczenie uzgodnionego udziału przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w przyszłym Konwencie debatującym nad konstytucją dla Unii Europejskiej; wyraża nadzieję, że żywa debata doprowadzi do uzgodnienia wspólnego stanowiska w Konwencie, co pozwoli na przemawianie, w miarę możliwości, jednym głosem przy przekazywaniu poglądów narodów europejskich na temat politycznej przyszłości Europy.

Przygotowywanie przyszłości Unii Europejskiej przez Konwent

20. Z zadowoleniem przyjmuje zinstytucjonalizowany udział parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego, Komisji i przedstawicieli szefów państw i rzą-

dów w Konwencji, co pozwala zachować optymizm w sprawie skutecznych przygotowań do reformy traktatów;

21. Spogląda przychylnie na pojawienie się – nawet na etapie Konwentu powołanego przez Radę Europejską w Laeken – władzy ustrojodawczej, sprawowanej wspólnie przez parlamenty narodowe, Komisję, Parlament Europejski i rządy Państw Członkowskich, co pozwoli nie tylko na skuteczne przygotowanie reformy traktatów, lecz również uzasadni lepiej wysiłki na rzecz integracji europejskiej i w ten sposób, poprzez wprowadzenie poważnej innowacji instytucjonalnej, wyznaczy nowy rozdział w zakresie roli parlamentów w integracji europejskiej;
22. Zleca swemu przewodniczącemu, aby przekazał niniejszą uchwałę Radzie i Komisji, szefom państw i rządów oraz parlamentom Państw Członkowskich i krajów kandydujących.

REGULAMIN KONFERENCJI KOMISJI WYSPECJALIZOWANYCH W SPRAWACH WSPÓLNOTOWYCH*

Niniejszy Regulamin sporządzono w celu ułatwienia i usprawnienia pracy Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych, zwanej dalej COSAC, utworzonej w Paryżu w dniach 16–17 listopada 1989 r.

Może on być stosowany do spotkań innych komisji parlamentarnych zwoływanych przez parlament Państwa Członkowskiego sprawującego Prezydencję Unii Europejskiej.

Na podstawie ustaleń XXVII posiedzenia COSAC w Kopenhadze w dniach 16–18 października 2002 r. na XXVIII nadzwyczajnym posiedzeniu COSAC w Brukseli w dniu 27 stycznia 2003 r. postanowiono wzmocnić współpracę pomiędzy parlamentami Państw Członkowskich Unii Europejskiej, poszerzyć regulamin o nowe postanowienia dotyczące głosowania oraz przyjąć wytyczne dotyczące skutecznej parlamentarnej kontroli rządów w sprawach wspólnotowych (Kopenhaskie Wytyczne Parlamentarne).

Członkowie COSAC zamierzają dołożyć starań na rzecz realizacji Kopenhaskich Wytycznych Parlamentarnych zgodnie z własną praktyką parlamentarną każdego z nich¹. Wytyczne zawarte są w oddzielnej deklaracji.

Niniejszy regulamin, przyjęty na XXIX posiedzeniu COSAC w Atenach w dniach 5–6 maja 2003 r., zastępuje regulamin przyjęty w Helsinkach w dniach 11–12 października 1999 r.

1. ZADANIA I KOMPETENCJE COSAC

COSAC umożliwia regularną wymianę poglądów, bez uszczerbku dla kompetencji organów parlamentarnych Unii Europejskiej.

Protokół w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej dołączony do Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty

* Tekst publikujemy za: Dz.Urz. UE 2004 C 270, s. 1–6 – przyp. red.

¹ Zgodnie z treścią Protokołu w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej decyzja o tym, w jakim stopniu realizować wytyczne opublikowane jako „Kopenhaskie Wytyczne Parlamentarne” w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* nr C 154 z dnia 2 lipca 2002 r., należy do parlamentu każdego Państwa Członkowskiego.

ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty uprawnia COSAC do przedkładania wszelkich opinii, które uzna za właściwe, pod rozważę instytucjom Unii Europejskiej oraz do badania unijnych działań, propozycji i inicjatyw legislacyjnych.

Opinie przedkładane przez COSAC w żadnym razie nie wiążą parlamentów Państw Członkowskich ani nie przesądzają ich stanowiska.

2. CZĘSTOTLIWOŚĆ I TERMINY POSIEDZEŃ

2.1 Posiedzenia zwyczajne

W trakcie każdej Prezydencji Rady Unii Europejskiej odbywa się jedno posiedzenie zwyczajne COSAC, przy uwzględnieniu różnic w praktyce parlamentarnej poszczególnych Państw Członkowskich, terminów wyborów i świąt państwowych w Państwach Członkowskich. Termin kolejnego posiedzenia jest ustalany i ogłaszany najpóźniej na poprzedzającym je posiedzeniu.

2.2 Posiedzenia nadzwyczajne

Nadzwyczajne posiedzenia COSAC odbywają się, gdy uzna to za konieczne bezwzględna większość przewodniczących komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych parlamentów Państw Członkowskich i właściwego organu Parlamentu Europejskiego.

2.3 Spotkania przewodniczących

Spotkanie przygotowawcze przewodniczących komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych parlamentów Państw Członkowskich i przedstawiciela Parlamentu Europejskiego odbywa się przed posiedzeniami COSAC, w uzgodnieniu z Trojką Prezydencji. Każda delegacja składa się z dwóch członków danego parlamentu.

2.4 Spotkania nadzwyczajne przewodniczących

Spotkania nadzwyczajne przewodniczących komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych i właściwego organu Parlamentu Europejskiego odbywają się na wniosek Prezydencji, po konsultacji z Trojką Prezydencji, lub gdy uzna to za konieczne bezwzględna większość przewodniczących komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych parlamentów Państw Członkowskich i właściwego organu Parlamentu Europejskiego.

2.5 Trojka Prezydencji COSAC

Trojka Prezydencji COSAC składa się z Prezydencji, poprzedniej Prezydencji, następnej Prezydencji i Parlamentu Europejskiego. Każda delegacja składa się z dwóch członków swojego parlamentu.

Porządek posiedzenia Trojki doręcza się wszystkim parlamentom Państw Członkowskich i Parlamentowi Europejskiemu nie później niż dwa tygodnie przed posiedzeniem; protokoły posiedzeń Trojki doręcza się wszystkim parlamentom Państw Członkowskich i Parlamentowi Europejskiemu nie później niż dwa tygodnie po odbytych posiedzeniu.

2.6 Grupy robocze

COSAC może postanowić o utworzeniu grupy roboczej do zbadania konkretnej sprawy związanej z działalnością Unii Europejskiej. Grupę roboczą tworzy się również, gdy uzna to za konieczne bezwzględna większość przewodniczących komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych parlamentów Państw Członkowskich i właściwego organu Parlamentu Europejskiego. Przewodniczący komisji wyspecjalizowanej w sprawach wspólnotowych parlamentu Państwa Członkowskiego sprawującego Prezydencję pełni funkcję przewodniczącego grupy roboczej. Obsługę sekretariatu grupy roboczej zapewnia sekretariat parlamentu Państwa Członkowskiego sprawującego Prezydencję.

2.7 Planowanie spotkań

COSAC ustala aktualizowany, długoterminowy kalendarz swoich spotkań.

3. MIEJSCA POSIEDZEŃ

Spotkania odbywają się w Państwie Członkowskim sprawującym Prezydencję. Posiedzenia nadzwyczajne, spotkania przewodniczących, posiedzenia Trojki i spotkania grup roboczych mogą odbywać się w dowolnym miejscu.

4. SKŁAD

4.1 Posiedzenia zwyczajne i nadzwyczajne

Każdy parlament Państwa Członkowskiego reprezentowany jest przez nie więcej niż sześciu członków swojej (swoich) komisji wyspecjalizowanej (wyspecjalizowanych) w sprawach wspólnotowych. Parlament Europejski reprezentowany jest przez sześciu posłów. Każdy parlament sam określa skład swojej delegacji.

4.2 Obserwatorzy z parlamentów państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej

Na posiedzenia zwyczajne i nadzwyczajne zaprasza się trzech obserwatorów z parlamentu każdego państwa ubiegającego się o członkostwo w Unii Europejskiej.

4.3 Pozostali obserwatorzy, eksperci i goście specjaliści

Prezydencja zaprasza obserwatorów z Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej i z Komisji Europejskiej, może także zaprosić obserwatorów z ambasad Państw Członkowskich Unii Europejskiej oraz, po konsultacji z Trojką Prezydencji, ekspertów i gości specjalnych.

4.4 Jawność posiedzeń

Posiedzenia COSAC odbywają się jawnie, o ile nie postanowiono inaczej.

5. ZWOŁYWANIE

Posiedzenia zwyczajne oraz spotkania przewodniczących i grup roboczych zwołuje sekretariat parlamentu Państwa Członkowskiego sprawującego Prezydencję.

Posiedzenia nadzwyczajne zwołuje sekretariat parlamentu Państwa Członkowskiego, w którym odbywa się posiedzenie.

6. OZNACZANIE POSIEDZEŃ

Oznaczenie zwyczajnego i nadzwyczajnego posiedzenia składa się ze zwrotu „Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (Parlamentów Narodowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego) — COSAC” poprzedzonego kolejnym numerem posiedzenia, z dodaną na końcu datą i miejscem posiedzenia.

7. PORZĄDEK POSIEDZEŃ

7.1 Przed ostatnim posiedzeniem zwyczajnym w danym roku delegacje zgłaszają propozycje spraw, którymi Konferencja winna zająć się w następnym roku. Kwestię tę omawia się pod koniec posiedzenia. Trojka Prezydencji, uwzględniając postanowienia części II Protokołu w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu z Amsterdamu, proponuje na początku każdej Prezydencji jeden lub kilka tematów w oparciu o program pracy Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej bądź też na podstawie propozycji zgłoszonych na posiedzeniu, o którym mowa wyżej.

7.1A Główny temat każdego projektu porządku posiedzenia wynika z roli COSAC jako forum wymiany informacji, w szczególności na temat praktycznych aspektów kontroli parlamentarnej.

7.2 Projekt porządku posiedzenia sporządza przewodniczący komisji wyspecjalizowanej w sprawach wspólnotowych parlamentu pełniącego rolę gospodarza, po konsultacji z przewodniczącymi komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych pozostałych parlamentów i z przedstawicielem Parlamentu Europejskiego. Delegacje poszczególnych państw mogą zgłaszać Prezydencji konkretne punkty do porządku posiedzenia.

7.3 Ostateczny porządek posiedzenia uchwalany jest na posiedzeniu konferencji.

8. PRZYGOTOWYWANIE POSIEDZEŃ

8.1 Delegacje poszczególnych państw mogą przysyłać dokumenty związane z poszczególnymi punktami porządku posiedzenia do sekretariatu parlamentu pełniącego rolę gospodarza.

8.2 Delegacja Państwa Członkowskiego sprawującego Prezydencję może przygotować dokumenty do dyskusji na konferencji.

9. JĘZYKI

9.1 Każda delegacja odpowiada za tłumaczenie na język angielski lub francuski wszelkich przekazywanych przez siebie dokumentów.

9.2 Parlamenty uczestniczące w COSAC otrzymują dokumenty konferencji w języku angielskim lub francuskim. Każdy parlament odpowiada za tłumaczenia na swój język urzędowy.

9.3 Posiedzenia i spotkania tłumaczone są symultanicznie na języki urzędowe Unii Europejskiej.

9.4 Opinie COSAC sporządza się w jednym oryginalnym egzemplarzu w językach angielskim i francuskim, przy czym teksty w obu tych językach są na równi autentyczne.

10. OPINIE COSAC

10.1 COSAC może przekazywać opinie instytucjom Unii Europejskiej, stosownie do Protokołu w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu z Amsterdamu.

10.2 Każda delegacja narodowa może wystąpić z wnioskiem o przyjęcie opinii przez COSAC. Projekt opinii sporządza się, gdy z wnioskiem występuje Prezydencja, po konsultacji z Trojką Prezydencji, lub też, gdy uzna to za konieczne bezwzględna większość przewodniczących komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych parlamentów Państw Członkowskich i właściwego organu Parlamentu Europejskiego, albo w razie podjęcia stosownej decyzji na posiedzeniu COSAC.

10.3 Projekt opinii przekazuje się delegacjom na tyle wcześniej przed posiedzeniem COSAC, na którym ma być on rozpatrywany, by miały one odpowiednią ilość czasu na jego analizę i zgłoszenie do niego uwag.

10.4 Ostateczny projekt opinii sporządza się na spotkaniu przygotowawczym przewodniczących poprzedzającym posiedzenie COSAC, na którym ma być rozpatrywany projekt. Zawiera on spostrzeżenia i uwagi wszystkich delegacji, w tym ewentualne oświadczenia dotyczące głosowania.

10.5 W zasadzie COSAC dąży do przyjmowania opinii przy szerokim consensusie. Gdy nie jest to możliwe, opinie przyjmuje się większością kwalifikowaną co najmniej 3/4 oddanych głosów. Większość ta musi zarazem stanowić co najmniej połowę wszystkich głosów.

10.6 Każda delegacja ma dwa głosy.

10.7 Po przyjęciu opinia jest publikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

11. ROLA PREZYDENCJI

11.1 Komisja wyspecjalizowana w sprawach wspólnotowych Państwa Członkowskiego, które sprawuje Prezydencję Rady Unii Europejskiej, sprawuje w jej okresie Prezydencję COSAC.

11.2 Sekretariat parlamentu pełniący rolę gospodarza przygotowuje dokumenty na posiedzenie.

11.3 Przewodniczący komisji wyspecjalizowanej w sprawach europejskich parlamentu pełniący rolę gospodarza otwiera obrady.

11.4 Przewodniczący komisji wyspecjalizowanej w sprawach europejskich parlamentu pełniący rolę gospodarza proponuje harmonogram posiedzenia i określa długość wystąpień, która winna wynosić cztery minuty, chyba że posiedzenie zdecyduje inaczej.

11.5 Sekretariat parlamentu pełniący rolę gospodarza sporządza zwięzły protokół posiedzenia.

11.6 Przewodniczący komisji wyspecjalizowanej w sprawach europejskich parlamentu pełniący rolę gospodarza prezentuje wnioski z debaty opracowane przez Trojkę Prezydencji.

11.7 Sekretariat parlamentu sprawującego Prezydencję zapewnia obsługę sekretariatu na potrzeby działalności COSAC w czasie trwania swojej Prezydencji. Sekretariaty parlamentów Państw Członkowskich i Parlamentu Europejskiego zapewniają mu pomoc.

12. WNIOSKI Z DEBATY

W wypadku, gdy posiedzenie postanowi wydać komunikat, Trojka Prezydencji sporządza jego projekt uzupełniony o ewentualne opinie przyjęte przez konferencję.

13. ODBIORCY KOMUNIKATÓW

Sekretariat parlamentu pełniący rolę gospodarza przesyła komunikaty do parlamentów Państw Członkowskich i Parlamentu Europejskiego, do Rady Unii Europejskiej oraz do Komisji Europejskiej.

14. ZMIANY REGULAMINU

14.1 Propozycje zmian regulaminu, przedstawione przez jedną lub kilka delegacji jednego lub kilku parlamentów, muszą być przekazane na piśmie wszystkim parlamentom Państw Członkowskich i Parlamentowi Europejskiemu co najmniej miesiąc przed posiedzeniem COSAC.

14.2 Propozycje zmian regulaminu winny być umieszczone w porządku pierwszego posiedzenia COSAC, następującego po ich zgłoszeniu.

14.3 Przyjęcie propozycji wymaga jednogłośnie delegacji obecnych na posiedzeniu. Wstrzymanie się delegacji od głosu nie stanowi przeszkody w przyjęciu propozycji.

14.4 Quorum stanowi co najmniej 2/3 delegacji.

14.5 Każda delegacja ma jeden głos.

15. WEJŚCIE W ŻYCIE

Niniejszy regulamin wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Sporządzony jest on w jednym oryginalnym egzemplarzu w językach angielskim i francuskim, przy czym teksty w obu tych językach są na równi autentyczne.

Tekst niniejszego regulaminu sporządza się dla celów uwierzytelnienia w językach angielskim, czeskim, duńskim, estońskim, fińskim, francuskim, greckim, hiszpańskim, holenderskim, litewskim, łotewskim, maltańskim, niemieckim, polskim, portugalskim, słowackim, słoweńskim, szwedzkim, węgierskim i włoskim. Tłumaczenia są uzgadniane między parlamentami Państw Członkowskich używającymi wymienionych języków a Parlamentem Europejskim. W wypadku jakichkolwiek wątpliwości związanych z wykładnią niniejszego regulaminu za wersje urzędowe uważa się wyłącznie wersję angielską i francuską.

ZAŁĄCZNIKI

Deklaracja Parlamentu Europejskiego w sprawie punktu 10.5 Regulaminu

Parlament Europejski może wstrzymać się od głosu w sprawie opinii skierowanej także do niego.

ZASADY PODSTAWOWE KONFERENCJI PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ*

Rzym, 22–24 września 2000

Artykuł 1

(Członkostwo i metody działania)

1. Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej tworzą przewodniczący parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej i przewodniczący Parlamentu Europejskiego, którzy uczestniczą w spotkaniach na równych zasadach.
2. W swoich działaniach Konferencja szanuje autonomię i konstytucyjne usytuowanie każdego z przewodniczących.
3. Przewodniczący mogą być zastępowani przez wiceprzewodniczącego swojej izby.
4. Konferencja obraduje w oparciu o zasadę konsensu.

Artykuł 2

(Cele)

1. Konferencja Przewodniczących Parlamentów, w pełni szanując różnice w zakresie kompetencji swoich członków, działa w celu ochrony i promowania roli parlamentów i prowadzenia wspólnych prac wspierających działalność parlamentów.
2. Realizując te cele, Konferencja stanowi forum wymiany opinii, informacji i doświadczeń, a także promocji działalności badawczej oraz wspólnych działań przewodniczących parlamentów w zakresie tematów związanych z rolą parlamentów i organizacją funkcji parlamentarnych, również w odniesieniu do form i instrumentów współpracy międzyparlamentarnej.

Artykuł 3

(Częstotliwość i miejsca spotkań)

1. Konferencja zbiera się co roku na zaproszenie przewodniczącego (przewodniczących) parlamentu pełniącego funkcję gospodarza.

* Tekst zasad podstawowych, organizujących funkcjonowanie KPPUE, został przyjęty przez Konferencję obradującą w Rzymie w dn. 22–24 września 2000 roku. Tłumaczenie z języka francuskiego – OIDE.

2. Na zakończenie każdego spotkania ustala się miejsca dwóch kolejnych dorocznych spotkań.
3. Na wniosek jednego z przewodniczących, poparty przez dwie trzecie członków Konferencji, może zostać zwołane spotkanie nadzwyczajne.

Artykuł 4

(Prezydencja)

1. Prezydencję Konferencji sprawuje (sprawują) przewodniczący parlamentu pełniącego funkcję gospodarza, począwszy od zakończenia poprzedniego spotkania.
2. Prezydencja odpowiada za organizację spotkania.

Artykuł 5

(Porządek obrad)

1. Prezydencja przygotowuje projekt porządku obrad, biorąc również pod uwagę wskazówki przedstawione przez pozostałych przewodniczących parlamentów, a także konsultując się z sekretarzami generalnymi podczas spotkania przygotowawczego, o którym mowa w art. 9.
2. Datę spotkania i projekt porządku obrad przesyła się przewodniczącym parlamentów co najmniej trzy miesiące przed spotkaniami zwykłymi i co najmniej jeden miesiąc przed spotkaniami nadzwyczajnymi; raporty lub dokumenty robocze rozsyła się, z reguły, co najmniej dwa tygodnie przed spotkaniami.

Artykuł 6

(Sprawozdania ze spotkań)

1. Prezydencja odpowiada za przygotowanie sprawozdań ze spotkań i przekazuje je członkom.
2. Prezydencja i każdy z członków mogą ujawniać opinie i poglądy wyrażone podczas spotkań, nie wiążąc tym samym całej Konferencji.

Artykuł 7

(Grupy robocze)

1. Na wniosek jednego z członków, Konferencja może utworzyć grupy robocze złożone z przewodniczących, wspieranych przez wyznaczonych przez nich urzędników lub ekspertów, w celu rozpatrywania kwestii dotyczących roli parlamentów i organizacji funkcji parlamentarnych.
2. Rozpatrywanie przez Konferencję zagadnień bardziej złożonych jest z reguły przygotowywane przez grupy robocze.
3. Konferencja określa kryteria tworzenia każdej grupy roboczej i powierza jednemu ze swych członków koordynację jej prac. Konferencja wskazuje jednocześnie spotkanie, w porządku obrad którego należy umieścić wnioski grupy roboczej.

4. Grupa robocza przygotowuje jeden lub więcej raportów dla Konferencji.

Artykuł 8

(Języki)

1. Podczas spotkań Konferencji zapewnia się tłumaczenie symultaniczne w językach urzędowych UE.
2. Dokumenty pisemne rozsyła się w języku francuskim i angielskim oraz, ewentualnie, w języku parlamentu pełniącego funkcję gospodarza. Tłumaczenia na inne języki mogą zapewnić zainteresowane parlamenty.

Artykuł 9

(Sekretarze generalni)

1. Sekretarze generalni spotykają się w celu skonsultowania projektu porządku obrad, jak również przeprowadzenia innych wzajemnych konsultacji.
2. Sekretarze generalni parlamentów członkowskich wspierają swych przewodniczących podczas spotkań Konferencji.
3. Prezydencja Konferencji odpowiada za organizację tych spotkań, stosując, w miarę możliwości, kryteria przewidziane dla samej Konferencji, z wyjątkiem zasad dotyczących języków roboczych, którymi są tylko angielski i francuski.

Artykuł 10

(Przyjmowanie i zmiany zasad podstawowych Konferencji)

1. Przyjmowanie i zmiany niniejszych zasad podstawowych następują w drodze konsensu.
2. Każdy członek może zaproponować poprawki do niniejszych zasad podstawowych.
3. Propozycje poprawek przesyła się w formie pisemnej, w języku angielskim i francuskim, wszystkim przewodniczącym parlamentów co najmniej trzy tygodnie przed spotkaniem Konferencji; te propozycje umieszcza się w porządku obrad spotkania.
4. Teksty autentyczne niniejszych zasad podstawowych sporządza się w języku francuskim i angielskim; tłumaczenia na języki urzędowe Unii Europejskiej należą do zainteresowanych parlamentów.

KOPENHASKIE WYTYCZNE PARLAMENTARNE*

Wytyczne dotyczące stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych (standardy minimum)

Bruksela, 27 stycznia 2003

I. Konwent Europejski i COSAC

Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej, załączony do Traktatu z Amsterdamu stwierdza wyraźnie, że kontrola, którą parlament narodowy sprawuje wobec swego rządu w odniesieniu do spraw wspólnotowych, zależy od systemu konstytucyjnego i praktyki poszczególnych państw członkowskich.

Raport grupy roboczej w sprawie roli parlamentów narodowych (z 22 października 2002 r.), przedstawiony w ramach Konwentu Europejskiego, zawiera zalecenie, by COSAC przygotowała kodeks postępowania lub wytyczne, określające stosunki między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych. Chodzi o zapewnienie wszystkim parlamentom narodowym możliwości sprawowania kontroli i oddziaływania na politykę wspólnotową swoich rządów. Zgodnie z protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych, stopień realizacji tych wytycznych będzie zależał od decyzji każdego parlamentu.

Wytyczne te, które na posiedzeniu COSAC w Kopenhadze w dniach 16–18 października 2002 r. nazwano „wytycznymi kopenhaskimi”, mają umożliwić kontrolę i gruntowne rozpatrywanie polityki wspólnotowej rządów oraz polityki Wspólnoty w ogóle.

Biorąc powyższe pod uwagę, COSAC postanowiła określić pewne podstawowe zasady (czy też rodzaj standardów minimum), które pomogą zapewnić wszystkim parlamentom narodowym możliwość czynnego uczestnictwa i oddziaływania na politykę Wspólnoty.

W stosunkach pomiędzy rządem i parlamentem istotne są trzy elementy, które pomagają zapewnić parlamentom narodowym wpływ na politykę Wspólnoty.

Te trzy elementy to: **ilość i jakość informacji** przekazywanych do parlamentu narodowego, **terminy** wymiany informacji oraz **możliwości** wykorzystania przez parlament narodowy uzyskanych informacji tak, **by wywrzeć wpływ na politykę Wspólnoty**.

Uwzględniając powyższe, zaleca się następujące **podstawowe zasady**:

* Tekst przyjęty na XXVIII Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC), opublikowany w: OJ 2003 C 154, s. 1–2. Tłumaczenie nieoficjalne z j. angielskiego: Monika Chabowska-Wybieralska.

- parlament narodowy otrzymuje istotne informacje na temat inicjatyw Wspólnoty, zarówno od rządu, jak i od instytucji Wspólnoty, w takim terminie, by mógł je rozważyć jeszcze zanim zostaną podjęte decyzje,
- parlament narodowy ma faktyczną możliwość wykorzystania uzyskanych informacji, by wywrzeć wpływ na europejską politykę swego kraju, a w konsekwencji – na wspólne decyzje podejmowane w ramach Wspólnoty,
- parlament narodowy ma możliwość monitorowania decyzji swojego rządu podejmowanych w systemie wspólnotowym.

II. Zalecenia w sprawie ogólnych wytycznych (Kopenhaskie wytyczne parlamentarne)

Kierując się powyższymi podstawowymi zasadami, zaleca się następujące ogólne wytyczne:

1. Rząd państwa członkowskiego, w porozumieniu z instytucjami Wspólnoty, powinien zapewnić, by parlament narodowy otrzymywał wszystkie dokumenty wspólnotowe, dotyczące legislacji i innych inicjatyw Wspólnoty, gdy tylko stają się one dostępne.
2. Rząd powinien przygotować łatwo dostępne, jasno zredagowane materiały na temat legislacji wspólnotowej itp., przeznaczone dla parlamentów narodowych.

Przykłady:

- rząd może regularnie przekazywać do parlamentu narodowego listy bieżących projektów aktów prawnych Wspólnoty, dokumentów przesłuchań, komunikatów itp.,
- rząd może w określonym terminie opracować dla parlamentu noty wyjaśniające na temat wszelkich istotnych spraw wspólnotowych.

3. Należy zapewnić możliwość odbywania spotkań z ministrami na forum parlamentów narodowych z dużym wyprzedzeniem przed posiedzeniami na szczeblu Wspólnoty. Podczas takich spotkań rząd powinien przedstawiać parlamentowi swoje stanowisko wobec propozycji Wspólnoty.

Przykłady:

- parlament powinien mieć możliwość zadawania pytań ministrom z dużym wyprzedzeniem przed spotkaniami Rady w celu uzyskania wyjaśnień na temat stanowiska rządu w określonych kwestiach,
- parlamentarna komisja ds. europejskich, wspólnie z komisją resortową, powinna mieć możliwość odbywania odpowiedniej liczby spotkań z udziałem ministra, w terminach dostosowanych do spotkań Rady, tak aby parlament mógł rozpatrzyć w sposób rzeczowy tematykę spotkań Rady.

4. Rząd powinien z dużym wyprzedzeniem informować parlament narodowy o decyzjach, które mają zapaść na szczeblu UE, jak również o propozycjach rządowych dotyczących tych decyzji. Dotyczy to zwykłych spotkań Rady, szczytów oraz konferencji międzyrządowych. Parlamente narodowe powinny być również informowane o podjętych decyzjach.

Przykłady:

- rząd może przysyłać porządki przyszłych spotkań Rady wraz z odpowiednimi informacjami o dokumentach legislacyjnych Wspólnoty,
- rząd ma obowiązek przysyłać protokoły z posiedzeń Rady wkrótce po posiedzeniach.

5. Jeśli chodzi o wsparcie administracyjne parlamentów narodowych, to do obowiązków parlamentu narodowego należy zastosowanie powyższych wytycznych z jak największym pożytkiem m.in. poprzez wzmocnienie swego zaplecza administracyjnego i eksperckiego w sprawach UE oraz dostosowanie tego wsparcia do faktycznych potrzeb parlamentu.

III. Publikacja

Proponuje się opublikować powyższe wytyczne, które nie są prawnie wiążące, w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, w serii C¹, która zawiera komunikaty oraz informacje o charakterze niewiążącym.

¹ Patrz „Nota dotycząca nowych zasad głosowania COSAC” w odniesieniu do publikowania tekstów COSAC w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, seria C.

WSPÓLPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA W UNII EUROPEJSKIEJ

WYTYCZNE*

Haga, 2–3 lipca 2004

Wprowadzenie

Powołując się na:

– Zasady podstawowe Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, art. 2 ust. 2:

„Realizując te cele, Konferencja stanowi forum wymiany opinii, informacji i doświadczeń, a także promocji działalności badawczej oraz wspólnych działań przewodniczących parlamentów w zakresie tematów związanych z rolą parlamentów i organizacją funkcji parlamentarnych, również w odniesieniu do form i instrumentów współpracy międzyparlamentarnej.”

– Protokół Konwentu Europejskiego w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, art. 9 II:

„Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają sposób organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej.”

– Wnioski Prezydencji na Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Atenach 24 maja 2003 r.,

Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej na posiedzeniu w Hadze w dniach 2–3 lipca 2004 r. zaleciła stosowanie poniższych wytycznych jako podstawy współpracy międzyparlamentarnej w zakresie problematyki UE.

I. Cele

Zapewnia się poszanowanie autonomii każdego parlamentu. Każdy parlament decyduje o stopniu swojego zaangażowania we współpracę międzyparlamentarną.

* Przyjęte na Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w Hadze, 2–3 lipca 2004. Tłum. z języka ang.: Zespół Przekładów Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Uwzględniając zasadę, zgodnie z którą parlamenty narodowe i Parlament Europejski są traktowane jednakowo i wypełniają komplementarne role w strukturze UE, głównym celem współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej winno być:

- a) dostarczanie informacji i wzmacnianie kontroli parlamentarnej we wszystkich dziedzinach należących do kompetencji UE,
- b) zapewnienie efektywnego wykonania kompetencji parlamentarnych w sprawach UE, w szczególności w zakresie kontrolowania przez parlamenty narodowe [stosowania zasady] pomocniczości.

II. Ramy

Wyróżnia się następujące ramy współpracy.

Konferencja Przewodniczących [Parlamentów]UE

Konferencja ponosi odpowiedzialność za nadzór nad koordynacją działalności międzyparlamentarnej UE. Szczególna odpowiedzialność w zakresie koordynacji spoczywa na parlamencie będącym gospodarzem najbliższej Konferencji.

Spotkania komisji branżowych

Spotkania komisji branżowych organizowane przez parlamenty narodowe lub przez Parlament Europejski stanowią jedną z najbardziej utrwalonych w Unii Europejskiej metod współpracy międzyparlamentarnej.

COSAC

COSAC (Konferencja Komisji ds. Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego) zajmuje się współpracą między komisjami ds. UE.

Jednoczesne debaty w zainteresowanych parlamentach

Zainteresowane parlamenty mogą organizować jednoczesne debaty nad programem legislacyjnym UE lub zasadniczymi kwestiami polityk Unii.

Sekretarze generalni

Sekretarze generalni lub inny urzędnik mianowany przez przewodniczącego parlamentu powinni odgrywać główną rolę w przygotowywaniu prac międzyparlamentarnych UE. Szczególna odpowiedzialność za koordynację spoczywa na sekretarzu generalnym parlamentu będącego gospodarzem najbliższej Konferencji. W tym przypadku niezbędne jest utrzymywanie ścisłych kontaktów z parlamentami narodowymi państw członkowskich sprawujących prezydencję UE.

IPEX

IPEX (Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w Sprawach UE) ma na celu wspieranie współpracy międzyparlamentarnej w UE poprzez stworzenie elektronicznej platformy wymiany informacji dotyczących UE pomiędzy parlamentami w Unii,

w tym dotyczących kalendarza spotkań oraz forów wymiany poglądów w zakresie kontroli [stosowania zasady] pomocniczości. Każdy z parlamentów/każda z izb parlamentu ma korespondenta IPEX reprezentującego ten parlament/tę izbę.

Przedstawiciele parlamentów narodowych w Brukseli

W przypadku, gdy powołany został stały przedstawiciel parlamentu narodowego w Brukseli, przedstawiciel ten uczestniczy w regularnej wymianie informacji między parlamentami UE, z sekretariatem COSAC w Brukseli oraz w praktycznej koordynacji.

ECPRD

Celem ECPRD (Europejskiego Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej) jest rozwój wymiany informacji oraz umacnianie współpracy między służbami parlamentarnymi we wszystkich dziedzinach informacji, badań i dokumentacji parlamentarnej. Każdy z parlamentów/każda z izb parlamentu ma korespondenta ECPRD reprezentującego ten parlament/tę izbę. ECPRD obejmuje wszystkie parlamenty państw należących do Rady Europy.

III. Dziedziny współpracy

Współpraca międzyparlamentarna UE ma szczególne znaczenie w następujących dziedzinach.

Kontrola [stosowania zasady] pomocniczości

Zaleca się, aby każdy z parlamentów informował pozostałe parlamenty o swoich działaniach dotyczących kontroli [stosowania zasady] pomocniczości. IPEX zapewnia elektroniczne narzędzia umożliwiające prowadzenie wymiany poglądów w tym zakresie oraz służy jako środek porozumiewania się parlamentów narodowych w sprawach projektów, które uznaje się za naruszające zasadę pomocniczości.

Wymiana informacji i dokumentów

Wymiana informacji i dokumentów winna być rozwijana na wszystkich poziomach oraz pomiędzy różnymi komisjami i służbami w przewidzianych ramach. Informacje elektroniczne napływające różnymi kanałami winny być porządkowane w ramach sieci IPEX i ECPRD, tak aby uniknąć zamieszania i powielania wykonywanej pracy.

Konferencje i inne zdarzenia

Spotkania międzyparlamentarne, organizowane zarówno doraźnie jak i w ramach regularnej wymiany między przewodniczącymi parlamentów, komisjami branżowymi lub w ramach COSAC, są jedną z zalecanych metod współpracy międzyparlamentarnej w Unii. Są one zwykle organizowane przez parlamenty narodowe lub Parlament Europejski.

Zob. załącznik dotyczący zaleceń praktycznych

Dziedziny polityczne

Każdego roku Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE może wskazywać priorytetowe polityczne dziedziny współpracy międzyparlamentarnej.

ZAŁĄCZNIK

Planowanie i uzgodnienia praktyczne

Zagadnienia będące przedmiotem wspólnego zainteresowania

Uwzględniając rozmaite programy pracy i inne strategiczne dokumenty UE, sekretarze generalni¹ winni ustalić i przedstawić Konferencji Przewodniczących zagadnienia będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, na których należy skupić uwagę w najbliższych latach.

Kalendarz

W celu ułatwienia planowania i pracy parlamentów należy przedstawić ogólny przegląd działalności. Informacje nt. regularnych spotkań z komisjami branżowymi, COSAC lub innymi uznanymi gremiami i sieciami, jak również planowanych lub przewidywanych nadzwyczajnych posiedzeń międzyparlamentarnych winny być przesyłane do sekretarza generalnego parlamentu będącego gospodarzem najbliższej Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, w terminie umożliwiającym mu przedstawienie ich na posiedzeniu sekretarzy generalnych oraz włączenie ich do rocznego i wieloletniego kalendarza posiedzeń. Każdy parlament ma prawo zgłaszania nowych inicjatyw do kalendarza.

Zaproszenia

Formalne zaproszenia na spotkania należy wysyłać do przewodniczących poszczególnych izb, z kopią dla sekretarzy generalnych.

Dokumentacja

Kalendarze roczny i wieloletni powinny zostać opublikowane na stronie internetowej IPEX i być na bieżąco aktualizowane. Wszelkie zaproszenia, informacje i dokumenty dotyczące posiedzeń powinny być udostępniane za pośrednictwem strony internetowej IPEX.

¹ Lub inny urzędnik mianowany przez przewodniczącego parlamentu.

ARTYKUŁY
TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY
ZAWIERAJĄCE BEZPOŚREDNIE ODNIESIENIE DO
PARLAMENTÓW NARODOWYCH*

ARTYKUŁ I-11

Zasady podstawowe

1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.
2. Zgodnie z zasadą przyznania, Unia działa w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Konstytucji, do osiągnięcia określonych w niej celów. Kompetencje nie przyznane Unii w Konstytucji należą do Państw Członkowskich.
3. Zgodnie z zasadą pomocniczości, Unia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii.

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamente narodowe zapewniają przestrzeganie tej zasady zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole.

4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Konstytucji. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

ARTYKUŁ I-18

Klauzula elastyczności

1. Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w części III, jednego z celów, o których mowa w Konstytucji, a Konstytucja nie przewidziała uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada Ministrów, stano-

* Tekst artykułów publikujemy za: Dz.Urz. UE 2004, C 310.

wiąc jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje właściwe środki.

2. W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule I–11 ustęp 3 Komisja Europejska zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski oparte na niniejszym artykule.

3. Środki, których podstawą jest niniejszy artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, jeżeli Konstytucja wyklucza taką harmonizację.

ARTYKUŁ I–42

Postanowienia szczególne dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

1. Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez:
 - a) przyjmowanie ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych, mających na celu, w miarę potrzeby, zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich w dziedzinach, o których mowa w części III,
 - b) wzmocnianie wzajemnego zaufania między właściwymi organami Państw Członkowskich, w szczególności na podstawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych,
 - c) współpracę operacyjną między właściwymi organami Państw Członkowskich, w tym służbami policyjnymi, celnymi i innymi służbami wyspecjalizowanymi w dziedzinie zapobiegania i wykrywania przestępstw.
2. W ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w mechanizmach oceny przewidzianych w artykule III–260. Włączają się one w kontrolę polityczną Europolu i ocenę działań Eurojust, zgodnie z artykułami III–276 i III–273.
3. Państwom Członkowskim przysługuje prawo inicjatywy w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, zgodnie z artykułem III–264.

ARTYKUŁ I–46

Zasada demokracji przedstawicielskiej

1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska.
2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani, na poziomie Unii, w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez szefów państw lub rządów, a w Radzie przez ich rządy, demokratycznie odpowiedzialnych przed parlamentami narodowymi lub przed swymi obywatelami.
3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są przyjmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

ARTYKUŁ I-58

Kryteria kwalifikacji i procedura przystąpienia do Unii

1. Unia jest otwarta dla wszystkich państw europejskich, które szanują wartości określone w artykule I-2 i zobowiązują się wspólnie je wspierać.

2. Każde państwo europejskie, które pragnie zostać członkiem Unii, kieruje wnioskiem do Rady. Wniosek ten jest notyfikowany Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Komisją i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów członków wchodzących w jego skład. Warunki oraz tryb przyjęcia są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a państwem kandydującym. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

ARTYKUŁ III-259

Parlamente narodowe zapewniają zgodność wniosków i inicjatyw ustawodawczych przedłożonych na mocy sekcji 4 i 5 z zasadą pomocniczości, zgodnie ze szczegółowymi zasadami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

ARTYKUŁ III-260

Bez uszczerbku dla artykułów III-360 – III-362, Rada może przyjąć, na wniosek Komisji, rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie ustanawiające warunki dokonywania przez Państwa Członkowskie, we współpracy z Komisją, obiektywnej i bezstronnej oceny wprowadzania w życie przez władze Państw Członkowskich polityk Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, w szczególności w celu sprzyjania nieograniczonemu stosowaniu zasady wzajemnego uznawania. Parlament Europejski oraz parlamente narodowe są informowane o treści i wynikach tej oceny.

ARTYKUŁ III-261

W ramach Rady ustanawia się stały komitet w celu zapewnienia wewnątrz Unii wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Bez uszczerbku dla artykułu III-344, ułatwia on koordynację działań właściwych władz Państw Członkowskich. Przedstawiciele zainteresowanych organów i jednostek organizacyjnych Unii mogą uczestniczyć w pracach komitetu. Parlament Europejski jak również parlamente narodowe są informowane o pracach komitetu.

ARTYKUŁ III–273

1. Zadaniem Eurojust jest wspieranie oraz wzmacnianie koordynacji i współpracy między krajowymi organami śledczymi i ścigania w odniesieniu do poważnej przestępczości, która dotyczy dwóch lub więcej Państw Członkowskich lub która wymaga wspólnego ścigania, w oparciu o operacje przeprowadzane i informacje dostarczane przez organy Państw Członkowskich i Europol.

W związku z tym ustawy europejskie określają strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Eurojust. Zadania te mogą obejmować:

- a) wszczynanie śledztwa karnego oraz występowanie z wnioskiem o wszczęcie ścigania prowadzonego przez właściwe organy krajowe, w szczególności dotyczącego przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii,
- b) koordynację śledztw i ścigania, o których mowa w lit. a),
- c) wzmacnianie współpracy sądowej, w tym poprzez rozstrzyganie sporów o właściwość i ścisłą współpracę z Europejską Siecią Sądową.

Ustawy europejskie określają także warunki uczestnictwa Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojust.

2. W ramach ścigania, o którym mowa w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu III–274, czynności urzędowe w postępowaniu sądowym są dokonywane przez właściwych urzędników krajowych.

ARTYKUŁ III–276

1. Zadaniem Europolu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania Państw Członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwa lub więcej Państw Członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólne interesy objęte polityką Unii.

2. Ustawy europejskie określają strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Europolu. Zadania te mogą obejmować:

- a) gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizę i wymianę informacji, przekazywanych zwłaszcza przez organy Państw Członkowskich, państw trzecich lub instytucji spoza Unii,
- b) koordynowanie, organizowanie i prowadzenie działań dochodzeniowych i operacyjnych realizowanych wspólnie z właściwymi organami Państw Członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w miarę potrzeb w powiązaniu z Eurojust.

Ustawy europejskie określają również procedury kontroli działań Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe.

3. Działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami Państwa lub Państw Członkowskich, których terytorium obejmują. Użycie

środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych.

ARTYKUŁ IV-443

Zwykła procedura zmiany

1. Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany niniejszego Traktatu. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym.

2. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, jak przewidziano to w ustępie 3.

Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwołaniu konwentu, gdy zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa zakres uprawnień Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich.

3. Konferencję przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zwołuje przewodniczący Rady w celu uchwalenia, za wspólnym porozumieniem, zmian, jakie mają zostać dokonane w niniejszym Traktacie.

Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

4. Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego niniejszy Traktat, został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

ARTYKUŁ IV-444

Uproszczona procedura zmiany

1. Jeżeli część III przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję europejską upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w danej dziedzinie lub danym przypadku.

Niniejszy ustęp nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

2. Jeżeli część III przewiduje, że ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe mają być przyjęte przez Radę zgodnie ze szczególną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję europejską zezwalającą na przyjęcie takiej ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

3. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie ustępu 1 lub 2 są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy jeden z parlamentów narodowych notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego przekazania, decyzja europejska, o której mowa w ustępach 1 i 2, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję.

W celu przyjęcia decyzji europejskiej, o której mowa w ustępach 1 i 2, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość jego członków.

RAPORTY COSAC

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

Dublin, 19–20 maja 2004

I Raport COSAC

SPIS TREŚCI

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

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

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

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

Załącznik nr 5

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

Załącznik nr 6

Roczna strategia polityczna na rok 2005 187

Załącznik nr 7

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

Załącznik nr 8

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

Załącznik nr 9

Kopenhaskie wytyczne parlamentarne — patrz s. 74 niniejszej publikacji

SŁOWO WSTĘPNE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. PRZEGLĄD AKTUALNEJ SYTUACJI W ZAKRESIE PROCEDUR I PRAKTYK UE

1.1. WPROWADZENIE

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

1.2. PRZEGLĄD AKTUALNEJ SYTUACJI

1.2.1. Deklaracja z Laeken

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

1.2.2. Rada Europejska w Sewilli

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

Przyjęto następujące poprawki do regulaminu Rady:

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

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

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

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

1.2.3. Europejskie zarządzanie i tworzenie lepszego prawa

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

Biała księga wzywa do:

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

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

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

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

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

² OJ 2003 C 321, s. 1.

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

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

1.2.4. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie tworzenia lepszego prawa

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

1.2.5. Sytuacja w zakresie procedur i praktyk kontrolnych parlamentów narodowych

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

1.2.6. Projekt Traktatu Konstytucyjnego i działania Konferencji Międzyrządowej

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

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

1.2.7. Reforma komitologii

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

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

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

2. WPROWADZANIE REFORM – TWORZENIE LEPSZEGO PRAWA

2.1. WPROWADZENIE

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

2.2. KOMISJA EUROPEJSKA

2.2.1. Europejskie zarządzanie

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

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

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

2.2.2. Przegląd osiągniętych postępów

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

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

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

³ COM (2003) 623 final.

2.2.3. Ocena wpływu

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

2.2.4. Najnowsze wydarzenia

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

Ocena wpływu obejmuje systematyczną analizę:

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

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

2.2.5. Zakres

Ocenę wpływu stosuje się w odniesieniu do następujących kategorii:

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

2.2.6. Wdrożenie

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

2.2.7. Proces [oceny]

Ocena wpływu obejmuje dwa etapy:

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

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

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

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

2.3. RADA MINISTRÓW

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

2.3.1. Sewilla i jej następstwa

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

Efektywność

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Przejrzystość

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

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

Składy Rady, lipiec 2002 r.

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

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

⁸ Art. 8 Regulaminu Rady.

Liczba jawnych obrad nad aktami legislacyjnymi w Radzie

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

Źródło: Służba Prasowa Rady ds. Ogólnych

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

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

Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów

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

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

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

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

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

¹¹ Rozporządzenie (WE) 1049/2001.

2.4. PARLAMENT EUROPEJSKI

2.4.1. Efektywność

Lepsze zarządzanie i porozumienia międzyinstytucjonalne

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

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

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

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

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

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

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

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

Reforma administracyjna Parlamentu Europejskiego

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

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

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

Współpraca z parlamentami narodowymi

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

2.4.2. Przejrzystość

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

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

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

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

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

3. ZASADY POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

3.1. WPROWADZENIE

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

3.2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

3.2.1. Definicja zawarta w traktatach

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2. Obowiązki instytucji

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

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

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

3.2.3. Stosowanie pomocniczości i proporcjonalności w 2003 roku.

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

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

3.3. DEBATA KONSTITUCYJNA NAD POMOCNICZOŚCIĄ I PROPORCJONALNOŚCIĄ

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

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

4. CYKL POLITYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ

4.1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

4.2. KOMISJA EUROPEJSKA

4.2.1. Cele strategiczne

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

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

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

Polityka ma być ukierunkowana na:

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

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

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

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

4.2.2. Roczny cykl polityki

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

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

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

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

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

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

Priorytety Komisji na rok 2004

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

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

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

Priorytety polityki na rok 2005

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

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

4.2.3. Program legislacyjny i prac na rok 2004

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

4.3. PARLAMENT EUROPEJSKI

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

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

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

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

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

4.4. RADA MINISTRÓW

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

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

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

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

4.4.1. Wieloletni program strategiczny na lata 2004–2006

Program ten dzieli się na trzy wymienione poniżej części:

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

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

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

Kształtowanie przyszłości Unii

System konstytucyjny

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

Rozszerzenie

Unia ułatwi efektywną integrację nowych państw członkowskich poprzez:

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

Rada będzie się również zajmować zagadnieniami dotyczącymi Cypru, Turcji, Chorwacji oraz Bułgarii i Rumunii.

Perspektywa finansowa

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

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

4.4.2. Program operacyjny Rady Ministrów na 2004 rok

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

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

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

NAJWAŻNIEJSZE PRZEDSIĘWZIĘCIA²²

2004

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

2005

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

2006

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

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

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

4.4.3. Uwagi końcowe

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

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

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

5. PROCEDURY LEGISLACYJNE UNII EUROPEJSKIEJ

5.1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

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

Konwent nie zaproponował natomiast zmian samych mechanizmów działania tych procedur.

5.2 PROCEDURA WSPÓLDECYDOWANIA

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3. PROCEDURA KONSULTACJI

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

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

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

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

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

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

5.4. POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNE

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

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

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

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

5.5. AKTY WYKONAWCZE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

Trzy istotne zagadnienia dotyczące kontroli uznano tu za najważniejsze:

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

Kopenhaskie wytyczne parlamentarne

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

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

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

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

6.2. WPLYW NA STANOWISKO RZĄDU

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

6.2.1. System udzielania pełnomocnictwa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

System kontroli w nowych państwach członkowskich

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

6.2.2. „Kontrola w oparciu o dokumenty”

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

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

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

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

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

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

6.3. BIEŻĄCA INFORMACJA O LEGISLACJI UNII

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4. ROLA WE WDRAŻANIU PRAWODAWSTWA UE

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

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

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

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

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

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

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

7. PROPOZYCJE DO PROJEKTU TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

7.1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

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

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

7.2. DEKLARACJA Z LAEKEN

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

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

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

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

Powyższe zagadnienia zostały poruszone w trakcie prac Konwentu.

7.3. ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

7.3.1. Odniesienia w poprzednich traktatach

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

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

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

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

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

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

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

Dla przypomnienia podajemy ponownie obowiązujący harmonogram:

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

7.4. POZA TRADYCYJNĄ KONTROLĄ PRAWODAWSTWA EUROPEJSKIEGO

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

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

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

7.5. WSPÓLPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA

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

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

7.6. PROTOKÓŁ W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

7.6.1. Analiza stosowania zasady pomocniczości

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

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

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

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

7.6.2. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.8. PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

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

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

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

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

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

7.9. UWAGI KOŃCOWE

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

ZAŁĄCZNIK NR 1

ODPOWIEDZI DOTYCZĄCE KONTROLI NAD PRAWODAWSTWEM UE OTRZYMANE OD PARLAMENTÓW NARODOWYCH*

1.1. AUSTRIA

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

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

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

1.2. BELGIA

1.2.1. Procedury kontroli parlamentarnej

Metodologia

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

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym, do zadań Komisji Opiniodawczej należy:

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

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

W odniesieniu do współpracy międzyparlamentarnej:

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

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

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

przedmiotem decyzji podjętej przez tę Radę, jak również w sprawach rezolucji, które jej dotyczą i które zostały oficjalnie przekazane Izbie przez Parlament Europejski¹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

Podstawa prawna

Obowiązek rządu informowania w sprawie projektów aktów normatywnych Komisji Europejskiej.

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

1.2.2. Protokół Amsterdamski

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

1.2.3. Posewilskie „postanowienia w sprawie jawności”

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

1.3. CYPR

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. REPUBLIKA CZESKA

1.4.1. Senat

Podstawa prawna

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

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

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

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

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

Senat

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

Komisje

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

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

Zaplecze eksperckie i administracyjne systemu kontroli

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

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

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

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

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

1.4.2. Izba Deputowanych

Ustawa

z dn. 1 maja 2004 r.

zmieniająca ustawę nr 90/1995, *Sbírka Zákonů*, w sprawie regulaminu Izby Deputowanych, ze zmianami

Parlament uchwalił następującą ustawę Republiki Czeskiej:

Część Piętnaście A zostaje wstawiona po Części Piętnastej w następującym brzmieniu:

„CZĘŚĆ PIĘTNASTA A Rozpatrywanie spraw Unii Europejskiej

§ 109a

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

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

§ 109b

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

§ 109c

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

Artykuł II

Niniejsza ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

1.5. DANIA

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

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

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

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

1.6. ESTONIA

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

Analizując działalność komisji, można ją podzielić na trzy etapy:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6.1. Przykład w odniesieniu do Konferencji Międzyrządowej

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

1.7. FRANCJA

1.7.1. Zgromadzenie Narodowe

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

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

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

Skład pierwotny

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

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

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

Delegacja: europejskie spojrzenie Zgromadzenia Narodowego

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

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

Zadanie informowania deputowanych

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

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

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

Liczba otrzymanych dokumentów

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

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

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

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

Liczba przesłuchań

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

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

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

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

Liczba złożonych sprawozdań

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

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

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

Zadania konstytucyjne dotyczące badania europejskich aktów prawnych

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

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

Art. 88-4 Konstytucji

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

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

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

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

Delegacja ds. UE może wówczas postanowić co następuje:

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

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

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

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

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

Zastrzeżenie parlamentarne

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

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

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

Liczba przypadków zastosowania trybu nadzwyczajnego

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

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

Punkt A lub punkt B porządku dziennego

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

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

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

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

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

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

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

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

Liczba złożonych projektów rezolucji i liczba przyjętych rezolucji

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

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

Regularne monitorowanie transpozycji dyrektyw

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

1.7.2. Senat

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

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

W oczekiwaniu na spotkanie w Dublinie, przesyłam wyrazy szacunku.

1.8. GRECJA

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

Zgodnie z art. 70 ust. 8 greckiej Konstytucji:

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

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

Artykuł ten stanowi, że:

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

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

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

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

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

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

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

1.9. NIEMCY

1.9.1. Bundesrat

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

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

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

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

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

1.10. WĘGRY

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

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

Projekt ustawy zawiera przepisy dotyczące następujących spraw:

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Art. 35/A.

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

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

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

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

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

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

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

1.11. IRLANDIA

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

Istnieją dwa szerokie wątki kontroli:

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

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

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

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

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

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

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

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

1.12. WŁOCHY

1.12.1. Izba Deputowanych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.12.2. Senat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.13. ŁOTWA

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

1.13.1. Podstawy prawne

1) Regulamin łotewskiego parlamentu

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

* Tak w oryginale (przyp. red.)

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

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

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

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

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

Art. 25 Konstytucji

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

Art. 172 Regulaminu Saeima

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

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

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

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

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

1.13.2. Zaangażowanie Saeima

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

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

1.13.3. Status Saeima jako obserwatora w instytucjach rządowych

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

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

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

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

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

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

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

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

1.13.5. Aktualna sytuacja i rozwój wydarzeń

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

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

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

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

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

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

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

1.14. LUKSEMBURG

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

1.15. POLSKA

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

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

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

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

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

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

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

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

1.16. PORTUGALIA

W parlamencie portugalskim nie ma nowych zmian w procedurach kontrolnych.

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

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

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

1.17. SŁOWACJA

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

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

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

1.18. HISZPANIA

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

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

1.19. ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO

1.19.1. Izba Gmin

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

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

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

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

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

[Definicja propozycji prawodawczych] Bez zmian.

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

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

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

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

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

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

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

1.19.2. Izba Lordów

Kwestionariusz wersalski:

PYTANIE 1 [Zmiany w roli komisji]

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

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

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

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

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

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

Inne sposoby zwiększenia kontroli obejmują:

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

Zmiany w metodach pracy obejmują:

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

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

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

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

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

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

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

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

PYTANIE 4 [Definicja propozycji prawodawczych] Bez zmian.

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

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

INNE PODNIESIONE KWESTIE OGÓLNE

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

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

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

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

ZAŁĄCZNIK NR 2

SPOTKANIE RADY EUROPEJSKIEJ W LAEKEN

14–15 grudnia 2001 r.

WNIOSKI PREZYDENCJI*¹

ZAŁĄCZNIK I

DEKLARACJA Z LAEKEN W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

I. EUROPA NA ROZDROŻU

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

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

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

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

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

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

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

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

Europa wobec wyzwania demokracji

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

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

Nowa rola Europy w zglobalizowanym świecie

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

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

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

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

Oczekiwania obywateli Europy

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

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

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

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

II. WYZWANIA I REFORMY W ODNOWIONEJ UNII

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

Lepszy podział i definicja kompetencji Unii Europejskiej

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

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

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

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

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

Uproszczenie instrumentów Unii

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

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

Większa demokracja, przejrzystość i skuteczność w Unii Europejskiej

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

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

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

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

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

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

W stronę konstytucji dla obywateli Europy

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

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

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

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

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

III. ZWOŁANIE KONWENTU W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

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

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

Skład Konwentu

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

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

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

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

Czas trwania obrad

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

Metody pracy

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

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

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

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

Dokument końcowy

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

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

Forum

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

Sekretariat

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

ZAŁĄCZNIK NR 3

WNIOSKI PREZYDENCJI ZE SPOTKANIA RADY EUROPEJSKIEJ W SEWILLI

w dniach 21-22 czerwca 2002 roku*

[fragmenty]

[...]

Reforma Rady

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

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

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

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

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

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

[...]

Doskonalenie stanowienia prawa

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

[...]

Załącznik II: Działania dotyczące struktury i funkcjonowania Rady

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

[...]

C. Programowanie działalności Rady

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

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

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

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

D. Działania związane z Prezydencją

Współpraca między prezydencjami

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

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

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

Przewodniczenie niektórym zespołom roboczym przez sekretarza generalnego Rady

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

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

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

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

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

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

[...]

ZAŁĄCZNIK NR 4

POROZUMIENIE MIĘDZYINSTYTUCJONALNE w sprawie tworzenia lepszego prawa* (2003/C 321/01)

PARLAMENT EUROPEJSKI, RADA UNII EUROPEJSKIEJ I KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

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

zważywszy Traktat o Unii Europejskiej,

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

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

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

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

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

PRZYJMUJĄ NASTĘPUJĄCE POROZUMIENIE:

Wspólne zobowiązania i cele

1. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich doszły do porozumienia w sprawie podniesienia jakości aktów prawnych w drodze szeregu inicjatyw i procedur określonych w niniejszym porozumieniu międzyinstytucjonalnym.
2. Trzy instytucje, wykonując kompetencje i zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach oraz przypominając o znaczeniu, jakie przypisują metodzie wspólnotowej, doszły do porozumienia w sprawie przestrzegania ogólnych zasad dotyczących demokratycznej legitymacji, pomocniczości i proporcjonalności oraz bezpieczeństwa prawnego. Doszły również do porozumienia w sprawie popierania prostoty, jasności i spójności redagowanych aktów prawnych, jak również większej przejrzystości procesu legislacyjnego.

Wzywają Państwa Członkowskie do czuwania nad właściwym i szybkim transponowaniem prawa wspólnotowego do systemu prawa krajowego w wyznaczonych terminach, zgodnie z konkluzjami prezydencji Rady Europejskiej, przyjętymi podczas spotkań w Sztokholmie, Barcelonie i Sewilli.

Lepsza koordynacja procesu legislacyjnego

3. Trzy instytucje doszły do porozumienia w sprawie lepszej ogólnej koordynacji swojej działalności legislacyjnej, stanowiącej podstawę lepszego prawa dla Unii Europejskiej.
4. Trzy instytucje doszły do porozumienia w sprawie prac przygotowawczych i legislacyjnych w ramach procedury współdecydowania i zapewnienia ich odpowiedniej jawności.

Rada informuje w odpowiednim czasie Parlament Europejski o projekcie wieloletniego programu strategicznego, którego przyjęcie zaleca Radzie Europejskiej. Trzy instytucje przekazały sobie swoje roczne kalendarze legislacyjne w celu uzgodnienia wspólnego programu rocznego.

W szczególności, Parlament Europejski i Rada starają się ustanowić, dla każdego projektu aktu prawnego, kalendarz wskazujący poszczególne etapy prowadzące do końcowego przyjęcia projektu.

Jeżeli wieloletnie programy powodują następstwa międzyinstytucjonalne, trzy instytucje podejmują współpracę w odpowiednim trybie.

Roczny program legislacyjny i prac Komisji zawiera, w miarę możliwości, wskazówki co do wyboru instrumentów legislacyjnych i podstawy prawnej przewidywanej dla każdego projektu.

5. W trosce o skuteczność, trzy instytucje zapewniają, w miarę możliwości, lepszą synchronizację pracy nad wspólnymi projektami na szczeblu organów przygotowawczych każdego ogniwa władzy legislacyjnej.

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

Zwiększona przejrzystość i dostęp

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

Wybór instrumentu legislacyjnego i podstawy prawnej

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

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

Stosowanie alternatywnych metod regulacji

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

Koregulacja

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

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

Samoregulacja

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

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

Środki wykonawcze (procedura komitologiczna)

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

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

Poprawa jakości legislacji

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

a) Konsultacje przedlegislacyjne

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

b) Analiza wpływu

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

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

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

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

c) *Spójność tekstów*

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

Poprawa transpozycji i stosowania

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

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

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

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

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

Uproszczenie i ograniczanie objętości prawa

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

Realizacja i monitorowanie porozumienia

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

ZAŁĄCZNIK NR 6

ROCZNA STRATEGIA POLITYCZNA NA ROK 2005*

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

6.1.1. Wieloletnie cele Rady Europejskiej na lata 2004–2006

Kształtowanie przyszłości Unii

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

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

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

Unia będzie ułatwiać skuteczną integrację nowych państw członkowskich poprzez:

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

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

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

Określenie *priorytetów agendy politycznej*

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

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

Unia jako uczestnik procesów ogólnoświatowych

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

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

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

6.1.2. Program legislacyjny i prac Komisji²

Priorytety Komisji na rok 2004

Aksesja:

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

Stabilizacja:

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

Zrównoważony wzrost:

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

² COM (2003) 645 final.

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

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

Rozszerzona ocena wpływu wybranych propozycji

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

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

Występują trzy podstawowe kryteria dokonywania rozszerzonej oceny wpływu projektu:

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

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

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

Poniższy tekst stanowi wybór kontrybucji przedstawionych w trakcie debaty parlamentarnej:

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

6.1.3. Roczna strategia polityczna³

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

Polityki wewnętrzne wymagają przeglądu w następującym zakresie:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ZAŁĄCZNIK NR 7

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

(CONV 850/03)

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

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

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

UZGODNIŁY następujące postanowienia, które są załączone do Konstytucji:

I. Informacje dla parlamentów narodowych Państw Członkowskich

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

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

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

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

II. Współpraca międzyparlamentarna

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

ZAŁĄCZNIK NR 8

PROJEKT TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY PROTOKÓŁ W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI*

(CONV 850/03)

WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY,

PRAGNĄC zapewnić podejmowanie decyzji jak najbliżej obywateli Unii,

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

UZGODNIŁY następujące postanowienia, które są załączone do Konstytucji:

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

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

5. Każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego Państwa Członkowskiego może, w ciągu sześciu tygodni od daty przekazania wniosku ustawodawczego Komisji, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody dla których uznaje, że dany wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w razie potrzeby, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.
6. Parlament Europejski, Rada Ministrów i Komisja uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe Państw Członkowskich lub izbę parlamentu narodowego.
Parlamenty narodowe Państw Członkowskich, w których istnieje system jednoizbowy, dysponują dwoma głosami, podczas gdy każda z izb w systemie parlamentarnym dwuizbowym dysponuje jednym głosem.
Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności wniosku Komisji z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym Państw Członkowskich i ich izbom, Komisja podda swój wniosek przeglądowi. Próg ten wynosi co najmniej jedną czwartą w przypadku wniosków Komisji lub w przypadku inicjatywy grupy Państw Członkowskich na mocy postanowień artykułu III-165 Konstytucji dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
Po dokonaniu przeglądu, Komisja może postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Komisja uzasadnia swoją decyzję.
7. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy w zakresie rozpoznawania skarg wnoszonych przez Państwa Członkowskie, zgodnie z artykułem III-270 Konstytucji, w związku naruszeniem przez akt prawny zasady pomocniczości lub przekazanych przez nie zgodnie z ich porządkiem prawnym w imieniu ich parlamentu narodowego lub jego izby.
Zgodnie z tym samym artykułem Konstytucji, Komitet Regionów może również wnosić takie skargi w odniesieniu do aktów prawnych, do których przyjęcia Konstytucja przewiduje konsultowanie się z nim.
8. Komisja przedkłada co roku Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów i parlamentom narodowym Państw Członkowskich sprawozdanie ze stosowania artykułu I-9 Konstytucji. Sprawozdanie roczne jest również przekazywane Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

**RAPORT OPISUJĄCY ZMIANY
STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PROCEDUR I PRAKTYK
DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ***

Haga, 22–23 listopada 2004

II Raport COSAC

SPIS TREŚCI

Wstęp

1. Propozycje o bezpośrednim znaczeniu dla parlamentów narodowych	199
1.1. Rys historyczny	200
1.2. Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu zasady pomocniczości	201
1.3. Okresy oczekiwania	203
1.4. Współpraca międzyparlamentarna i COSAC	204
1.5. Inne artykuły Konstytucji o bezpośrednim znaczeniu dla parlamentów narodowych	204
2. Regulacje budżetowe i finansowe Unii Europejskiej	207
2.1. Zasoby własne	208
2.2. Wieloletnia perspektywa finansowa	208
2.3. Budżet roczny	209
2.4. Realizacja budżetu i udzielenie absolutorium z jego wykonania	212
3. Przejrzystość i pochodzenie dokumentów	213
3.1. Ogólnodostępne unijne bazy danych umożliwiające odszukanie decyzji legislacyjnych podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej: Eur-Lex, PreLex, Oeil oraz publiczny rejestr dokumentów Rady	213
3.2. Nowa baza Eur-Lex	215
3.3. Bazy danych dotyczące procedur legislacyjnych: PreLex i obserwatorium legislacyjne	218
3.4. Obserwatorium legislacyjne (Oeil)	220
3.5. Publiczny rejestr dokumentów Rady	222
4. Dokumenty dotyczące propozycji legislacyjnych UE (memoranda wyjaśniające) przekazywane parlamentom narodowym przez rządy	223
4.1. Wstęp	223
5. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w 25 krajach Unii Europejskiej	230
Załącznik	
Przewidywane modele mechanizmu wczesnego ostrzegania w parlamentach narodowych	232

* Raport został przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XXXII Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej w dniach 22–23 listopada 2004 r. w Hadze.

Tłumaczenie z języka angielskiego – LIDEX Sp. z o.o. Wyróżnienia w tekście zgodne z oryginałem – przyp. red.

WSTĘP

W niniejszym dokumencie Sekretariat COSAC przedstawia swój drugi raport półroczny.

Zgodnie z ustaleniami z posiedzenia COSAC, które odbyło się w październiku 2003 r. w Rzymie, celem niniejszego raportu jest przybliżenie zmian w stosowanych przez Unię Europejską procedurach i praktykach dotyczących kontroli parlamentarnej. Pierwszy raport został przedstawiony na spotkaniu COSAC w Dublinie w maju 2004 r.

Najważniejszym wydarzeniem minionych miesięcy było przyjęcie, w efekcie prac Konwentu Europejskiego, Traktatu Konstytucyjnego zatwierdzonego przez Konferencję Międzyrządową 18 czerwca 2004 r., i podpisanego przez szefów państw lub rządów 29 października 2004 r. Traktat ten, który musi jeszcze zostać ratyfikowany przez 25 państw członkowskich UE, będzie miał zasadniczy wpływ na europejskie procedury legislacyjne i pracę parlamentów narodowych. *Pierwszy rozdział* raportu prezentuje propozycje zawarte w Traktacie Konstytucyjnym, które mają bezpośredni wpływ na parlamenty narodowe.

W *drugim rozdziale* raportu zwraca się szczególną uwagę na unijne regulacje budżetowe i finansowe. Ponieważ IGC [Konferencja Międzyrządowa] dokonała znacznych zmian w istniejących przepisach budżetowych i finansowych, w rozdziale tym zostaną wyjaśnione podstawowe aspekty tych zmian.

Przejrzystość i ścieżki obiegu dokumentów stają się zagadnieniami odgrywającymi w procedurach UE coraz ważniejszą rolę. Szeroki zakres informacji dotyczących UE jest udostępniany poprzez różne bazy danych politykom i ich administracji, a także społeczeństwu. Nowy „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych”, załączony do Traktatu Konstytucyjnego, stawia wymóg łatwego i szybkiego dostępu do dokumentów a także możliwości wymiany informacji. W *trzecim rozdziale* znaleźć można opis dostępnych baz danych i ich treści.

W *rozdziale czwartym* przedstawiono krótki opis praktyk stosowanych przez rządy przy udostępnianiu parlamentom narodowym dodatkowych informacji dotyczących projektów instrumentów prawnych UE.

Ponieważ procedury ratyfikacyjne Traktatu Konstytucyjnego różnią się w znaczny sposób między państwami członkowskimi, w *czwartym rozdziale* raportu znajduje się przegląd sytuacji w tym zakresie. Informacje w nim zawarte opierają się na odpowiedziach, jakich udzieliły parlamenty narodowe na rozesłane im kwestionariusze dotyczące tej kwestii.

1. PROPOZYCJE O BEZPOŚREDNIM ZNACZENIU DLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Niniejszy rozdział opisuje zawarte w Traktacie Konstytucyjnym propozycje, które wywierają bezpośredni wpływ na parlamenty narodowe, i których celem jest zarówno określenie roli, jak i zwiększenie udziału parlamentów narodowych w strukturach europejskich. Przedstawione poniżej informacje dotyczą między innymi tzw. nowego

systemu wczesnego ostrzegania, pozwalającego parlamentom narodowym na bezpośrednie monitorowanie, czy prawo UE jest zgodne z zasadą pomocniczości. Poruszona zostanie również kwestia usprawnionego systemu przekazywania dokumentów do parlamentów narodowych. Następnie przedstawiony zostanie skrótowy opis nowych procedur zmiany traktatu, które, między innymi, bezpośrednio angażują parlamenty narodowe w prace nad przyszłymi zmianami traktatu poprzez zwołanie Konwentu.

Propozycje te przedstawione są w 5 punktach:

- Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu przestrzegania zasady pomocniczości
- Przekazywanie dokumentów unijnych do parlamentów narodowych
- Termin oczekiwania dla Rady
- Współpraca międzyparlamentarna i COSAC
- Pozostałe artykuły Traktatu Konstytucyjnego o bezpośrednim znaczeniu dla parlamentów narodowych.

1.1. RYS HISTORYCZNY

Przez ostatnie 12 lat Konferencje Międzyrządowe zajmowały się określaniem roli parlamentów narodowych w strukturach Unii Europejskiej. Odniesienia do roli parlamentów narodowych można znaleźć w Traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei.

Deklaracja w sprawie parlamentów narodowych dołączona do Traktatu z Maastricht zachęcała do ich większego zaangażowania w działania Unii Europejskiej. W tym celu przewidziano wymianę informacji między Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, przygotowując odpowiednie wzajemne ułatwienia i organizując szereg spotkań pomiędzy członkami Parlamentu zainteresowanymi daną kwestią. Rządy państw członkowskich miały zadbać o to, aby parlamenty otrzymywały we właściwym czasie przedstawiane przez Komisję propozycje unijnych aktów prawnych.

Sześć lat później „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” dołączony do Traktatu z Amsterdamu sformalizował współpracę pomiędzy komisjami ds. europejskich w ramach COSAC, poprzez wprowadzenie jej do Traktatu. COSAC została między innymi upoważniona do przedstawiania instytucjom UE swoich uwag dotyczących prowadzonych przez nie prac legislacyjnych, a w szczególności dotyczących kwestii związanych z zasadą pomocniczości, obszarem wolności, bezpieczeństwa, sprawiedliwości oraz prawami podstawowymi. Jednocześnie zakres dokumentów Komisji, które podlegają obowiązkowi przekazania parlamentom narodowym został poszerzony o zielone i białe księgi, a także o komunikaty. Wprowadzony został sześciotygodniowy okres oczekiwania pomiędzy datą otrzymania projektu legislacyjnego a poddaniem go pod głosowanie przez Radę.

Traktat z Nicei zachęca parlamenty narodowe do udziału w debacie o przyszłości Europy i określa rolę parlamentów narodowych jako jedną z czterech podstawowych kwestii, którym należy poświęcić uwagę podczas debaty na temat przyszłości Europy. Rezultatem takiego podejścia było odniesienie do parlamentów narodowych przedstawione w Deklaracji z Laeken. W związku z powyższym, Konwent i Konferencja

Międzyrządowa postanowiły udzielić odpowiedzi na pytania postawione w Nicei i Laeken.

1.2. ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W MONITOROWANIU ZASADY POMOCNICZOŚCI

O ile pomocniczość jest zasadą, która rządzi się własnymi prawami, usprawnienie jej stosowania było ściśle związane z rozszerzeniem roli parlamentów narodowych w pracach Konwentu i zostało potwierdzone podczas Konferencji Międzyrządowej. Traktat Konstytucyjny stanowi, że parlamenty narodowe zapewniają przestrzeganie zasady pomocniczości¹. Nowy „Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” określa sposób, w jaki zadanie to ma być realizowane – przy pomocy nowego, tak zwanego *mechanizmu wczesnego ostrzegania*.²

1.2.1. Mechanizm wczesnego ostrzegania

Mechanizm wczesnego ostrzegania uprawnia parlamenty narodowe do żądania od Komisji (lub grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego bądź innych organów UE, jeśli posiadają one prawo inicjatywy) *ponownego rozpatrzenia* projektu legislacyjnego, jeśli *przynajmniej jedna trzecia* parlamentów narodowych przedstawi w ciągu sześciu tygodni *uzasadnioną opinię*, w której stwierdza się, że dana propozycja jest niezgodna z zasadą pomocniczości. W przypadku propozycji z obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości próg ten ustawiony jest na poziomie *jednej czwartej* parlamentów narodowych. Obowiązek ponownego rozpatrzenia projektu nie zobowiązuje Komisji do wycofania go, lecz stawia ją przed wyborem wprowadzenia do danej propozycji *zmian, wycofania jej bądź podtrzymania*.

Dwa głosy dla każdego parlamentu narodowego państwa członkowskiego

Każdy parlament narodowy państwa członkowskiego dysponuje, w ramach systemu wczesnego ostrzegania, dwoma głosami. W jednoizbowych systemach parlamentarnych obydwa głosy są do dyspozycji parlamentu, zaś w systemach dwuizbowych głosy rozdzielane są pomiędzy obydwie izby. Oznacza to, że parlamenty lub izby reprezentujące co najmniej 17 z 50 głosów mogą zainicjować procedurę ponownego rozpatrzenia projektu.

Komisja ani żadne inne instytucje UE nie mają obowiązku *ponownego rozpatrzenia* projektów w sytuacji, gdy przeciwko danej propozycji głosuje mniej niż jedna trzecia parlamentów narodowych. Opinia wyrażona przez parlamenty musi być jednak *wzięta pod uwagę*.

Większość parlamentów narodowych jest jeszcze daleka od konkretnego określenia swej *wewnętrznej organizacji* pod kątem udziału w mechanizmie wczesnego ostrzega-

¹ Patrz art. I-1.1, ust. 3 i art. III-259.

² Należy zauważyć, że mechanizm wczesnego ostrzegania stosowany przez parlamenty narodowe dotyczy jedynie zasady pomocniczości a nie proporcjonalności, oraz że pomocniczość odnosi się jedynie do działań Unii, które nie należą do jej wyłącznych kompetencji.

nia. Niemniej jednak wydaje się, że parlamentarne komisje do spraw europejskich odgrywają kluczową rolę. Załącznik 1 do niniejszego raportu zawiera tabelę przedstawiającą modele, które są aktualnie przewidziane przez poszczególne parlamenty narodowe.

1.2.2. Weryfikacja sądowa

Protokół zawiera także postanowienia dotyczące kontroli sądowej w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości. Parlamenty narodowe nie są uprawnione do samodzielnego występowania ze skargą do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących pomocniczości. Jednak skargi dotyczące niezgodności konkretnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości mogą być wnoszone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w imieniu parlamentów narodowych przez państwa członkowskie.

1.2.3. Raporty roczne

Ostatecznie Komisja zobowiązana będzie, tak jak ma to miejsce obecnie, do przedkładania rocznego raportu dotyczącego stosowania zasady pomocniczości Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a także – co stanowi pewną nowość – również parlamentom narodowym. Raport ten będzie zgodnie z dotychczasową praktyką przesyłany do Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Zasada pomocniczości

Art. I-11 i III-259 Traktatu Konstytucyjnego / art. 5 TWE i Protokół nr 30

Zasada pomocniczości ma służyć temu, aby decyzje podejmowane były jak najbliżej obywateli, oraz by nieustannie kontrolować czy działania na poziomie wspólnotowym są właściwe, biorąc pod uwagę możliwości dostępne na poziomie krajowym, regionalnym bądź lokalnym. W związku z powyższym, działania Unii mogą być podejmowane na poziomie europejskim jedynie wtedy, gdy są one bardziej skuteczne od działań na innych poziomach.

Traktat z Amsterdamu rozszerzył zakres stosowania zasady pomocniczości wprowadzając systematyczną ocenę wpływu propozycji ustawodawczych na zasadę pomocniczości. Protokół do Traktatu z Amsterdamu jest kamieniem węgielnym, na którym opierały się prace Konwentu i Konferencji Międzyrządowej i który obecnie stanowi podstawę nowego protokołu do Traktatu Konstytucyjnego. Należy jednak zauważyć, że nowy protokół pomija pewne kwestie szczegółowe poruszone w Protokole z Amsterdamu, w szczególności te dotyczące kryteriów i procedur stosowanych przez instytucje UE w celu zapewnienia zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności.

PRZEKAZYWANIE DOKUMENTÓW UNIJNYCH

Dostęp do dokumentów UE ma dla parlamentów narodowych kluczowe znaczenie przy sprawowaniu przez nie kontroli.

Nowy „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych” istotnie usprawnia dostęp parlamentów narodowych do dokumentów UE. Protokół ten w znacznym stopniu opiera się na istniejącym „Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych UE” (nr 9), który zawierał już postanowienia dotyczące przekazywania dokumentów UE do

parlamentów narodowych. Jednakże nowy protokół wymaga *pełniejszego i szybszego przekazywania dokumentów unijnych* niż ma to miejsce obecnie.

Protokół zobowiązuje Komisję i inne instytucje UE do przekazywania ważnych dokumentów UE bezpośrednio do parlamentów narodowych w tym samym czasie, w którym przekazywane są one do Parlamentu Europejskiego i Rady. W większości przypadków za takie przekazanie dokumentów odpowiada Komisja. Jednakże Parlament Europejski ma przysyłać swoje własne projekty, zaś Rada będzie zobowiązana do przekazywania projektów przedstawionych jej przez grupę państw członkowskich, Europejski Bank Centralny, Trybunał Sprawiedliwości lub Europejski Bank Inwestycyjny w przypadkach, w których instytucje te posiadają prawo podjęcia inicjatywy w danej dziedzinie polityki.

Dla lepszego zobrazowania sytuacji przedstawiono poniżej najważniejsze typy dokumentów jakie mają być dostarczane parlamentom narodowym:

Dokumenty pochodzące od Komisji:

- Dokumenty konsultacyjne,
- Roczny program prac ustawodawczych a także wszelkie inne instrumenty planowania prac ustawodawczych lub strategii politycznej, które Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Ministrów,
- Projekty aktów ustawodawczych przygotowane przez Komisję.

Dokumenty pochodzące od Rady:

- Porządki obrad i ustalenia z posiedzeń Rady Ministrów, łącznie z protokołami z posiedzeń, na których Rada Ministrów rozważa propozycje aktów prawnych (które jednak nie są dokumentami o charakterze ustawodawczym),
- Projekty aktów ustawodawczych przygotowane przez grupę państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny bądź Europejski Bank Inwestycyjny.

Dokumenty pochodzące od Parlamentu Europejskiego:

- Propozycje aktów ustawodawczych przygotowane przez Parlament Europejski.

Dokumenty pochodzące od Trybunału Obrachunkowego:

- Roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego.

1.3. OKRESY OCZEKIWANIA

Przy prowadzeniu skutecznej kontroli *czas* ma dla parlamentów narodowych znaczenie kluczowe.

„Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych” znacznie wydłuża zwykłe *okresy oczekiwania*, jakie muszą minąć zanim Rada przyjmie dany akt ustawodawczy. Protokół określa, że „musi upłynąć sześć tygodni zanim Rada będzie mogła umieścić projekt aktu ustawodawczego w swoim tymczasowym porządku obrad w celu jego przyjęcia.” Następnie protokół dodaje, że musi upłynąć co najmniej 10 dni od wprowadzenia aktu do tymczasowego porządku obrad do przyjęcia go przez Radę. W praktyce wydłuża to termin oczekiwania z 6 tygodni do 6 tygodni + 10 dni, ponieważ aktualny

protokół stawia wymóg jedynie 6 tygodniowego terminu – od publikacji projektu do umieszczenia go w *porządku obrad* Rady w celu poddania go pod głosowanie.

1.4. WSPÓLPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA I COSAC

„Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych” potwierdza również potrzebę wzmocnienia współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi oraz pomiędzy nimi i Parlamentem Europejskim. Kwestie dotyczące organizacji i promowania skutecznej i regularnej współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii Europejskiej mają zostać określone we wzajemnych porozumieniach.

COSAC może w dalszym ciągu, tak jak ma to miejsce obecnie, przedstawiać wszelkie stanowiska, jakie uzna za stosowne, pod rozważę Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji. Stanowiska COSAC w żaden sposób nie wiążą parlamentów narodowych, ani nie przesądzą o przyjmowanych przez nie stanowiskach.

Rola i funkcje sprawowane przez COSAC zostały poszerzone o dwa nowe obszary. Po pierwsze zdecydowano, że w przyszłości COSAC będzie *promować wymianę informacji i najlepszych praktyk pomiędzy parlamentami państw członkowskich i Parlamentem Europejskim*, włączając w to ich *komisje specjalne*³.

Po drugie, COSAC ma organizować *międzyparlamentarne konferencje dotyczące poszczególnych tematów*, w szczególności w celu przedyskutowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również wspólnej polityki bezpieczeństwa i obro-ny.

1.5. INNE ARTYKUŁY KONSTYTUCJI O BEZPOŚREDNIM ZNACZENIU DLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

1.5.1. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Rozszerzenie zakresu stosowania „metody wspólnotowej” na nowe kwestie leżące w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowi jedną z głównych innowacji Traktatu Konstytucyjnego. Pozwala to na zbliżenie się Unii do obywateli w bardzo wrażliwych politycznie obszarach. W związku z powyższym postanowiono zapewnić parlamentom narodowym szczególną rolę w monitorowaniu postępów zachodzących w tymże obszarze.

I tak postanowiono na przykład, że parlamenty narodowe wraz z Parlamentem Europejskim będą uczestniczyły w dokonywaniu *oceny działań Eurojustu*, a także w politycznym monitoringu *Europolu*⁴. Traktat Konstytucyjny stanowi w tym zakresie, że bardziej precyzyjne postanowienia zostaną przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę w formie ustawy europejskiej.

³ W art. 7.1 A Regulaminu COSAC istnieje już przepis stanowiący, że podstawowa działalność związana z projektem agendy będzie wynikała z roli COSAC jako podmiotu zajmującego się wymianą informacji, a w szczególności informacji dotyczących praktycznych aspektów kontroli parlamentarnej.

⁴ Patrz art. III-273, ust. 1 i III-276, ust. 2.

Traktat Konstytucyjny stanowi również, że parlamenty narodowe będą informowane o wdrażaniu przez państwa członkowskie polityk unijnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁵. W ujęciu bardziej praktycznym oznacza to, że parlamenty narodowe będą informowane o „treści i wynikach tak zwanych mechanizmów oceny ustanowionych w celu realizacji zadań i dokonania bezstronnej oceny sposobu wdrażania polityk unijnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.”

Parlamenty narodowe oraz Parlament Europejski będą również informowane o działaniach specjalnego komitetu stałego, którego zadaniem jest „zapewnienie wewnątrz Unii wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego”⁶.

1.5.2. Procedury zmiany Traktatu Konstytucyjnego

Zwykła procedura zmiany traktatu

Procedura zmiany Traktatu Konstytucyjnego zostanie w wielu miejscach zmieniona w porównaniu do obecnie obowiązujących w tym zakresie procedur⁷.

Przed wszystkim proponuje się, by Konferencja Międzyrządowa była w przyszłości przygotowywana przez Konwent składający się z przedstawicieli parlamentów narodowych oraz przedstawicieli szefów państw lub rządów, Parlamentu Europejskiego i Komisji, jeśli zadecyduje tak zwykłą większością głosów Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją⁸. Konwent przyjmie w drodze *konsensu* zalecenie dla Konferencji Międzyrządowej, która za wspólnym porozumieniem określi zmiany, jakie należy wprowadzić do traktatu.

Rząd każdego państwa członkowskiego bądź Komisja mogą przedstawić Radzie Ministrów propozycje zmian w Traktacie Konstytucyjnym. Nowością jest propozycja, by Parlament Europejski również posiadał takie prawo. *Parlamenty narodowe mają być zawiadamiane* o wszelkich takich propozycjach zmian traktatu.

Ostateczna ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie, przeprowadzana zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, byłaby wciąż wymagana, tak jak ma to miejsce obecnie.

Uproszczona procedura zmiany traktatu

Jednakże nie wszystkie zmiany traktatu podlegają opisanej powyżej procedurze. Traktat Konstytucyjny wprowadza również nową uproszczoną procedurę służącą zmianie wszystkich [lub niektórych] postanowień dotyczących *polityk i działań wewnętrz-*

⁵ Art. I-42.2 stanowi, że parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w mechanizmie dokonywania oceny określonym w art. III-260.

⁶ Patrz art. III-261.

⁷ Patrz art. IV-443. Obowiązujące zasady znajdują się w art. 48 TUE.

⁸ Rada Europejska może także zwykłą większością zdecydować o niezwoływaniu Konwentu, jednak musi wówczas uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego.

nych Unii (Część III Tytuł III) pod warunkiem, że taka zmiana traktatu nie służy zwiększeniu kompetencji Unii⁹.

Polityki i działania wewnętrzne obejmują obszary polityk takich jak rynek wewnętrzny, wspólna polityka gospodarcza i walutowa, polityka w zakresie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Na podobnych zasadach postanowienia te znajdują zastosowanie do dziesięciu innych polityk a także obszarów, w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące bądź uzupełniające.

Procedura pozwala Radzie Europejskiej przyjmować decyzje europejskie zmieniające tę część traktatu jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją oraz – w przypadku zmian instytucjonalnych w obszarze walutowym – z Europejskim Bankiem Centralnym.

Tak jak w przypadku zwykłej procedury rewizyjnej, zmiany są ratyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z ich wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi. Mogą one jednak być wprowadzane bez zwoływania Konwentu czy Konferencji Międzyrządowej.

1.5.3 Klauzule pomostowe (kładki)

Traktat Konstytucyjny proponuje również dwie *klauzule pomostowe* zwane też *passerelles* (kładkami), które upraszczają niektóre zmiany w traktacie. Klauzule te umożliwiają Radzie Europejskiej jednomyślnie i za zgodą Parlamentu Europejskiego, lecz bez konieczności zwoływania Konwentu bądź Konferencji Międzyrządowej:

- zmianę sposobu głosowania w Radzie,
- nadanie Parlamentowi Europejskiemu takiej samej pozycji co Radzie w procesie ustawodawczym.

Pierwsza klauzula pomostowa pozwala Radzie Europejskiej na upoważnienie Rady do stanowienia *większością kwalifikowaną* w danym obszarze lub sprawie w ramach *Części III* Traktatu Konstytucyjnego, podczas gdy obecnie jest ona zobowiązana do stanowienia jednomyślnego. Podobnie druga klauzula stanowi, że w sytuacji, gdy *Część III* wymaga, by akty ustawodawcze były przyjmowane przez Radę zgodnie ze *szczególną procedurą legislacyjną*, Rada Europejska może nadać Parlamentowi Europejskiemu, w procesie ustawodawczym, pozycję równą pozycji Rady poprzez wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej¹⁰.

Opisane powyżej zmiany nie wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie, jednakże parlamenty narodowe mają być o owych zmianach informowane. Jeżeli parlament narodowy przedstawi swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy, wówczas decyzja europejska nie zostanie przyjęta. Wobec braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć decyzję.

Podobne postanowienia szczegółowe proponowane są w sprawie wprowadzenia większości kwalifikowanej do *Części I* Traktatu Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym *polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, a także *wieloletnich ram finansowych*

⁹ Patrz art. IV-445.

¹⁰ Dwie klauzule pomostowe przewidziane są w art. IV-444.

dla UE. Tak jak klauzule pomostowe przewidziane w Części III, upoważniają one Radę Europejską do zmiany – w drodze jednomyślności – procedur podejmowania decyzji w Radzie z jednomyślności na większość kwalifikowaną¹¹.

1.5.4. Pozostałe postanowienia wymagające powiadomienia parlamentów narodowych

O tym, że parlamenty narodowe muszą być bezpośrednio informowane o proponowanych działaniach stanowią również następujące artykuły:

Klauzula elastyczności

Komisja ma zwracać uwagę parlamentów narodowych na wszelkie propozycje składane na podstawie tak zwanej klauzuli elastyczności. Klauzula elastyczności stanowi, że jeżeli do osiągnięcia w danym obszarze, dla którego nie istnieją konkretne podstawy prawne, celów określonych przez Traktat Konstytucyjny niezbędne jest działanie Unii, Rada, działając jednomyślnie, na podstawie propozycji Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć odpowiednie środki¹².

Przystąpienie do Unii

Parlament Europejski i parlamenty narodowe będą także zawiadamiane w sytuacji, gdy którekolwiek państwo europejskie złoży do Rady wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej¹³.

Traktat akcesyjny ma podlegać, tak jak ma to miejsce obecnie, ratyfikacji przez każde państwo członkowskie, zgodnie z jego odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

2. REGULACJE BUDŻETOWE I FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ

Pomimo kilku fal reform unijnych *procedur legislacyjnych*, które miały miejsce na przestrzeni minionych dekad, *regulacje finansowe i budżetowe* zawarte w traktatach UE nie zmieniły się praktycznie od ponad trzydziestu lat.

Jednym z zadań ostatniej Konferencji Międzyrządowej i Konwentu było więc uproszczenie owych procedur w celu zwiększenia ich przejrzystości. Istotne zmiany regulacji finansowych i budżetowych Unii Europejskiej zaproponowane zostały w Traktacie Konstytucyjnym. Przedstawiamy je poniżej wraz z krótkim streszczeniem unijnych regulacji budżetowych i finansowych stosowanych obecnie.

Regulacje te zostały przedstawione w podziale na następujące punkty:

- Zasoby własne UE
- Wieloletnia perspektywa finansowa
- Budżet roczny
- Realizacja budżetu unijnego i udzielenie absolutorium z jego wykonania

¹¹ Patrz art. I-40 i I-55 ust. 4.

¹² Patrz art. I-18. Klauzula elastyczności w obecnych traktatach znajduje się w art. 308 TWE.

¹³ Patrz art. I-58.

2.1. ZASOBY WŁASNE

Unia Europejska jest finansowana głównie ze środków przekazywanych przez państwa członkowskie. Określa się je mianem „zasobów własnych” ponieważ Unia Europejska jest zgodnie z prawem do nich uprawniona. Unia Europejska zyskała prawo do zasobów własnych w roku 1970, kiedy to pierwotny system finansowy opierający się na wpłatach poszczególnych państw został zniesiony i zastąpiony nowym systemem zasobów własnych¹⁴.

Poziom zasobów własnych określany jest obecnie przez Radę w drodze jednomyślnej decyzji, na wniosek Komisji i za zgodą państw członkowskich wyrażoną zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (zazwyczaj wymaga to zgody parlamentów narodowych)¹⁵. Parlament Europejski jest konsultowany.

Zasoby własne Unii Europejskiej:

Zasoby unijne składały się początkowo z tradycyjnych zasobów własnych, takich jak rolne opłaty wyrównawcze w ramach wspólnej polityki rolnej (1971 i 1975), cła (1971) i wpływy z podatku VAT (1977 i 1979). W 1988 r. Rada wprowadziła czwarte źródło uzależnione od produktu krajowego brutto państw członkowskich.

Obecnie zasoby własne Unii nie mogą przekraczać 1,24% całkowitego dochodu narodowego brutto 25 państw członkowskich UE.

Wraz z Traktatem Konstytucyjnym procedura ta zostanie uproszczona, tak więc działania podejmowane w celu *wdrożenia ustaw dotyczących zasobów własnych* mogą być określane przez ustawę unijną przyjętą przez Radę kwalifikowaną większością głosów za zgodą Parlamentu Europejskiego. Zgoda ze strony parlamentów narodowych nie będzie już wymagana. Określanie bądź zmiana pułapu zasobów własnych, bądź też wprowadzenie lub zniesienie kategorii zasobów, wciąż będzie wymagać jednomyślnej decyzji Rady i następnie zgody każdego parlamentu narodowego¹⁶.

2.2. WIELOLETNIA PERSPEKTYWA FINANSOWA

Po okresie napięcia, jakie wystąpiło pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą w latach osiemdziesiątych w odniesieniu do budżetu UE, instytucje te doszły wraz z Komisją do porozumienia w sprawie poprawy stosunków międzyinstytucjonalnych w zakresie dotyczącym budżetu. Podpisano wówczas pierwsze z trzech dotychczasowych porozumień międzyinstytucjonalnych „w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej”. Tak zwany „I pakiet Delorsa”, przyjęty w 1988 roku, był pierwszą *wieloletnią perspektywą finansową*, która określała główne priorytety budżetowe instytucji UE na dłuższy okres (5 lat). Określono zarówno progi wydatków dla

¹⁴ Traktaty Luksemburskie dotyczące budżetu z lat 1970 i 1975 przyznały Wspólnotom Europejskim zasoby własne i uczyniły Radę i Parlament Europejski dwoma filarami władzy budżetowej.

¹⁵ Patrz art. 269 TWE.

¹⁶ Patrz art. I-54 Traktatu Konstytucyjnego.

budżetu rocznego jako całości jak i dla licznych głównych kategorii wydatków unijnych. Najnowsza perspektywa finansowa została przyjęta w *porozumieniu międzyinstytucjonalnym* z 6 maja 1999 r., określającym perspektywę na lata 2000–2006 i zawierającym siedem kategorii wydatków. Ostatnio Komisja zaproponowała jednak ograniczenie tej liczby do pięciu głównych kategorii wydatków na lata 2007–2013¹⁷.

2.2.1. Bieżące procedury dotyczące przyjmowania wieloletniej perspektywy finansowej

Traktaty UE nie zawierają żadnych postanowień dotyczących przyjmowania wieloletniej perspektywy finansowej. Perspektywa finansowa była do tej pory przyjmowana w porozumieniach międzyinstytucjonalnych zawieranych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, na podstawie przyjętej za wspólnym porozumieniem decyzji Rady Europejskiej. Porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999 r. zostało więc przyjęte przez Parlament, Radę i Komisję na podstawie decyzji podjętej przez Radę Europejską w Berlinie w marcu 1999 roku. Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 1999 r., wszelkie zmiany w perspektywie finansowej mogą być przyjęte jedynie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji¹⁸. Jeśli zmiana dotyczy mniej niż 0,03% DKB (dochodu krajowego brutto) Unii Europejskiej, Rada podejmuje decyzję większością kwalifikowaną, jeśli zaś dotyczy ona ponad 0,03% DKB, wymagana jest decyzja jednomyślna. Parlament podejmuje decyzje w tej sprawie większością swoich członków i co najmniej 3/5 oddanych głosów.

2.2.2. Wieloletnie ramy finansowe w Traktacie Konstytucyjnym

Traktat Konstytucyjny włącza *perspektywę finansową* do struktury traktatu i tym samym czyni ją prawnie wiążącą. Ma ona być przyjmowana w drodze ustawy europejskiej przez Radę podejmującą decyzję jednomyślnie za zgodą Parlamentu Europejskiego. Propozycja Konwentu dotycząca wprowadzenia większości kwalifikowanej w Radzie została tym samym odrzucona. Jednakże szefowie państw lub rządów zgodzili się na włączenie do Traktatu Konstytucyjnego tak zwanych *passerelles* (kładek), które pozwalają Radzie Europejskiej zezwolić Radzie (jednomyślnie) w późniejszym okresie na przyjęcie perspektywy finansowej większością kwalifikowaną¹⁹.

Uzgodniono również, że zamiast perspektywy finansowej stosowane będzie pojęcie „*wieloletnich ram finansowych*”.

2.3. BUDŻET ROCZNY

Od lat siedemdziesiątych kompetencje w zakresie finansów Unii Europejskiej były podzielone między Radę i Parlament Europejski. Podczas dwóch rund negocjacji w la-

¹⁷ Patrz „Propozycja zmiany porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej i zmiany procedury budżetowej” z 14 lipca 2004, COM(2004) 498 [j. ang.].

¹⁸ Patrz porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999, ust. 20, OJ 1999 C 172, s. 1.

¹⁹ Patrz I-55 ust. 4.

tach 1970 i 1975 określono kompetencje budżetowe tych dwóch instytucji, uzależniając je od tego, czy wydatki były zaliczane do *obowiązkowych* czy też *nieobowiązkowych*²⁰. Ostatnie słowo dotyczące wydatków obowiązkowych przysługiwało Radzie, Parlament natomiast podejmował ostateczne decyzje dotyczące wydatków nieobowiązkowych. Taki podział kompetencji był powodem, szczególnie w latach 70. i 80., szeregu sporów budżetowych między Parlamentem i Radą o to, co jest wydatkiem obowiązkowym a co - nieobowiązkowym. Rozróżnienie na te dwa rodzaje wydatków nadal istnieje, jednakże różnice pomiędzy nimi zostały w ciągu ostatnich 30 lat zatarte dzięki szeregowi porozumień międzyinstytucjonalnych promujących procesy oparte na konsensie, które, jak się wydaje, stanowią również istotę nowych postanowień budżetowych Traktatu Konstytucyjnego.

2.3.1. Aktualna procedura budżetowa

Obecnie coroczna procedura budżetowa inicjowana jest przez Komisję, która przedstawia tak zwany *wstępny projekt budżetu* będący próbą uwzględnienia różnych szacunków dochodów i wydatków dokonanych przez Parlament, Radę i inne instytucje unijne. Następny krok, a więc formalne przyjęcie *projektu budżetu*, należy jednak do Rady, która przekazuje go Parlamentowi Europejskiemu nie później niż do 5 października. Po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim i kolejnym w Radzie, Parlament Europejski uchwała budżet podczas drugiego czytania w grudniu. Budżet jest ostatecznie podpisywany przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Jeżeli podczas procedury uchwalania budżetu wystąpią spory pomiędzy Parlamentem i Radą, możliwości, jakimi obydwie instytucje dysponują, by wpłynąć na stanowisko budżetowe oponenta zależą, jak wspomniano, od charakteru wydatków. W przypadku *wydatków obowiązkowych* prawo określenia ostatecznej ich wysokości przysługuje Radzie, podczas gdy Parlament Europejski może jedynie zaproponować zmiany. Natomiast w przypadku *wydatków nieobowiązkowych*, Parlament może zmienić projekt budżetu samodzielnie. Ponadto, Parlament Europejski dysponuje także prawem weta wobec budżetu jako całości²¹.

2.3.2. W stronę procesu opartego na konsensie?

Pomimo braku formalnych zmian proceduralnych w obszarze budżetu w ostatnich latach, procedura budżetowa w istocie stała się procesem zorientowanym na osiągnięcie konsensu. Stało się tak dzięki szeregowi bezpośrednich konsultacji między instytucjami w ramach tak zwanego *dialogu* lub *spotkań pojedynczych*.

²⁰ Wydatki obowiązkowe są „wydatkami wynikającymi obowiązkowo z Traktatu lub z aktów zgodnie z nim uchwalonych”, podczas gdy wydatki nieobowiązkowe są wydatkami, przy których UE przysługuje większa niezależność przy określaniu wielkości swoich zobowiązań. 20 lat temu 80% wydatków stanowiły wydatki obowiązkowe, podczas gdy w roku 2003 stanowiły one jedynie 42%.

²¹ Parlament Europejski odrzucał cały projekt budżetu dwukrotnie: po pierwszych i drugich wyborach bezpośrednich w 1979 i 1982 roku. W roku 1982 odrzucił ponadto budżet uzupełniający, który miał sfinansować rabat dla Wielkiej Brytanii.

Jeszcze przed złożeniem przez Komisję wstępnego projektu budżetu organizowana jest pierwsza sesja trialogu między delegacjami²² trzech wspomnianych powyżej instytucji, w celu umożliwienia im wstępnej wymiany poglądów co do priorytetów dotyczących budżetu. Podobne spotkania trialogowe zwoływane są przed przyjęciem przez Radę projektu budżetu, przed pierwszym czytaniem w Parlamencie i drugim czytaniem w Radzie. Strony spotykają się również w nieco szerszym gronie na 2–3 *spotkaniach pojednawczych*, na które zapraszani są ministrowie finansów reprezentujący rządy oraz delegacja Parlamentu i Komisji – w celu wyjaśnienia swoich stanowisk i zmniejszenia, w miarę możliwości, liczby punktów spornych.

2.3.3. Nowe regulacje budżetowe w Traktacie Konstytucyjnym

Traktat Konstytucyjny upraszcza procedurę budżetową na wiele sposobów, próbując jednocześnie wzmocnić dialog toczący się między instytucjami posiadającymi kompetencje w zakresie budżetu unijnego.

Po pierwsze, znosi on istniejący podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, tym samym przyznając Parlamentowi i Radzie takie same prawa do wszystkich rodzajów wydatków. Po drugie, procedura budżetowa zostaje skrócona przez zniesienie drugiego czytania w Parlamencie i Radzie. Komisja otrzymała ponadto formalne prawo inicjatywy, takie, jakim dysponuje obecnie w obszarze legislacji, co pozwoli jej na wprowadzanie zmian do projektu budżetu do momentu zakończenia czytania w Parlamencie²³.

Traktat Konstytucyjny zmierza także do ułatwienia procedury budżetowej poprzez sformalizowanie istniejących praktyk organizowania *trialogu* i *spotkań pojednawczych* służących promowaniu dialogu między instytucjami.

W razie braku zgody między Parlamentem i Radą po pierwszym czytaniu, niezwłocznie zwoływany jest komitet pojednawczy w celu pogodzenia stanowisk tych instytucji. Jeśli zgoda nie zostanie osiągnięta w ciągu 21 dni, Komisja powinna przedstawić nowy projekt budżetu. Jeśli komitet pojednawczy wypracuje zgodę, Parlament i Rada mają 14 dni na zatwierdzenie wspólnego tekstu. Traktat Konstytucyjny formalizuje również spotkania trialogowe²⁴. Traktat Konstytucyjny przewiduje zatem regularne spotkania między przewodniczącymi poszczególnych instytucji, zmierzające do promowania „konsultacji i godzenia stanowisk instytucji w celu ułatwienia realizacji postanowień niniejszego rozdziału”.

²² Trialog ma znaczenie kluczowe dla procedury budżetowej, umożliwiając wymianę opinii przewodniczącemu Rady ds. Budżetu, przewodniczącemu komisji budżetowej Parlamentu Europejskiego i komisarzom odpowiadającym za budżet.

²³ Komisja może zmienić swój projekt do momentu zwołania komitetu pojednawczego.

²⁴ Patrz art. III-414.

Aktualna procedura budżetowa / / art. 272 TWE	Procedura budżetowa proponowana w Traktacie Konstytucyjnym / art. III-404
<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie <i>wstępnego projektu budżetu</i> przez Komisję i przekazanie go Parlamentowi i Radzie nie później niż do 15 czerwca. • Pierwsze czytanie w Radzie przed <i>31 lipca</i>, podczas którego przyjmuje się <i>projekt budżetu</i>. • Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim odbywa się w <i>październiku</i>. • Drugie czytanie w Radzie odbywa się w <i>trzecim tygodniu listopada</i>. • Drugie czytanie i uchwalenie przez Parlament budżetu w <i>grudniu</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja przedkłada <i>projekt budżetu</i> Parlamentowi i Radzie do 1 września. • <i>Rada</i> przyjmuje swoje stanowisko do 1 października. • <i>Parlament Europejski</i> przyjmuje swoje stanowisko w ciągu 42 dni. Budżet zostaje przyjęty, gdy Parlament i Rada są zgodne. • Jeśli Parlament przyjmie poprawki, wówczas niezwłocznie zwołuje się <i>komitet pojedynczy</i>. Komitet ten ma 42 dni na opracowanie wspólnego projektu. • Parlament przyjmuje ostateczny projekt w ciągu 14 dni.

2.4. REALIZACJA BUDŻETU I UDZIELENIE ABSOLUTORIUM Z JEGO WYKONANIA

Podczas gdy przyjęcie budżetu należy do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady, za jego wykonanie odpowiada Komisja Europejska²⁵. W procesie tym z Komisją współpracują państwa członkowskie. Znaczna część budżetu, jak na przykład wydatki rolne, jest w rzeczywistości w pełni lub w części administrowana przez władze państw członkowskich. Zgodnie z niektórymi szacunkami, blisko 80% rocznego budżetu UE wynoszącego 100 miliardów euro jest administrowane przez państwa członkowskie. Jednakże Komisja również realizuje niektóre części budżetu UE bezpośrednio, przez swe dyrekcje bądź też przekazując administrowanie podmiotom zewnętrznym. Realizacja budżetu jest regulowana przez tak zwane rozporządzenie finansowe, które określa bardziej szczegółowe zasady wykonywania budżetu²⁶.

Do kompetencji Parlamentu Europejskiego należy coroczne zatwierdzanie realizacji budżetu przez Komisję – lub też, jak zostało to nazwane w języku traktatowym – *udzielanie jej absolutorium z wykonania budżetu*²⁷. Jednakże zatwierdzenie ze strony Parlamentu musi być udzielone na podstawie zalecenia Rady, przyjętego większością kwalifikowaną²⁸. Procedura udzielania absolutorium rozpoczyna się w listopadzie, kiedy to Trybunał Obrachunkowy przedstawia doroczne sprawozdanie za rok poprzedni. Rada przedstawia swoje zalecenie w marcu, zaś procedura kończy się w momencie podjęcia przez Parlament decyzji o zatwierdzeniu realizacji budżetu przez Komisję. Zazwyczaj ma to miejsce w kwietniu. Jeśli Parlament jest niezadowolony ze sposobu,

²⁵ Patrz art. 274 TWE.

²⁶ Patrz rozporządzenie Rady 1605/2002 z 25 czerwca 2002, OJ 2002 L 248, s. 1.

²⁷ W okresie między rokiem 1970 i 1975 Rada i Parlament dzieliły kompetencje udzielenia absolutorium. Przed rokiem 1970 była to wyłączna kompetencja Rady.

²⁸ Parlament Europejski odmówił udzielenia absolutorium w roku 1984 za rok finansowy 1982 i w grudniu 1998, kiedy to odrzucił wniosek o udzielenie Komisji absolutorium za rok finansowy 1996.

w jaki Komisja zarządza budżetem, głosowanie w tej sprawie może zostać przełożone na październik.

Parlament i Rada są wspierane przez Trybunał Obrachunkowy, który prowadzi zewnętrzny i niezależny audyt wszystkich dochodów i wydatków UE. Trybunał Obrachunkowy opracowuje roczne sprawozdanie obejmujące wszystkie działania finansowane z budżetu unijnego²⁹, a także szereg raportów specjalnych dotyczących konkretnych obszarów zarządzania. W rezultacie Trybunał wydaje formalne poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw.

2.4.1. Nowe regulacje dotyczące wykonania budżetu

Traktat Konstytucyjny nie zmienia w istotny sposób obecnego systemu realizacji budżetu. Komisja wciąż ponosi odpowiedzialność za realizację budżetu, zaś Parlament ma kompetencję, by udzielić absolutorium z jego wykonania. Jednakże postanowienia Traktatu Konstytucyjnego otrzymały nowe brzmienie, które służyć ma podkreśleniu faktu, że realizacja budżetu jest wspólnym zadaniem, w które należy w większym stopniu zaangażować państwa członkowskie. Traktat Konstytucyjny stanowi że: „Komisja wykonuje budżet *we współpracy z państwami członkowskimi*”.

Podjęto także próbę włączenia parlamentów narodowych w proces audytu wykonywania budżetu w poszczególnych państwach członkowskich, przez zobowiązanie Trybunału Obrachunkowego do przekazywania sprawozdania rocznego na temat budżetu unijnego parlamentom narodowym w tym samym czasie, w którym jest ono przekazywane do Parlamentu Europejskiego i Rady³⁰. Parlament Europejski zachęcał wcześniej parlamenty narodowe do współpracy w zakresie kontroli realizacji budżetu w państwach członkowskich, co zostało poparte przez XXXI COSAC na spotkaniu w Dublinie, w maju 2004 roku.

3. PRZEJRZYSTOŚĆ I POCHODZENIE DOKUMENTÓW

3.1. OGÓLNODOSTĘPNE UNIJNE BAZY DANYCH UMOŻLIWIĄJĄCE ODSZUKANIE DECYZJI LEGISLACYJNYCH PODEJMOWANYCH PRZEZ INSTYTUCJE UNII EUROPEJSKIEJ: EUR-LEX, PRELEX, OEIL ORAZ PUBLICZNY REJESTR DOKUMENTÓW RADY

3.1.1. Unijne bazy danych

Celem niniejszego rozdziału jest opisanie możliwości, jakie mają parlamenty narodowe w zakresie wyszukiwania poszczególnych unijnych dokumentów na różnych eta-

²⁹ Patrz „Raport w sprawie działalności finansowanych z budżetu unijnego, wraz z odpowiedziami udzielonymi przez instytucje” (2002), OJ 2003 C 286, s. 1.

³⁰ Patrz „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej”, art. 7.

pach procesu legislacyjnego. Realizujemy ten cel poprzez opisanie struktury i konkretnej oferty większości ważnych oficjalnych baz danych Unii Europejskiej, przytoczonych w tytule rozdziału.

Jednym z głównych celów instytucji europejskich zawsze było zapewnienie powszechnego dostępu do dokumentów prawnych. Umożliwiając taki dostęp instytucje europejskie realizują ideę otwartości i spełniają podstawową zasadę demokracji: informowanie obywateli i komunikowanie się z nimi. Zapewnienie powszechnego dostępu do unijnych baz danych jest zgodne z tą ideą i umożliwia obywatelom i parlamentom narodowym odnajdywanie poszczególnych dokumentów.

3.1.2. Rys historyczny dotyczący baz dokumentów prawnych³¹

Traktat z Maastricht po raz pierwszy w historii integracji europejskiej ustanowił *podstawę prawną* dla polityki informacji i przejrzystości³². Niedługo po ustanowieniu podstawy prawnej, Komisja i Rada³³ przyjęły kodeks postępowania w tym zakresie. Zasada otwartości została zapisana w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską mówi, iż „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”³⁴. Rozporządzenie nr 1049/2001³⁵ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji stanowi w szczególności, zgodnie z cytowanym powyżej postanowieniem traktatu, iż owe trzy instytucje powinny zapewniać dostęp do swoich dokumentów poprzez rejestr elektroniczny.

Jednakże tworzenie unijnych baz danych zaczęło się dużo wcześniej. Komisja utworzyła pierwszą bazę prawną znaną jako *Comunitatis europeae lex* (Celex) jeszcze na początku lat 70-tych. Pierwsza wersja Celex, istniejąca wyłącznie w języku francuskim, ruszyła w roku 1971 i była wykorzystywana przez służby Komisji, tj. była przeznaczona wyłącznie do użytku wewnętrznego. *Wszystkie następne bazy danych WE/UE tworzono w oparciu o tę bazę.*

Baza Celex była nieustannie udoskonalana i w roku 1980 Komisja oddała ją do powszechnego użytku. Wdrożenie wersji wielojęzycznej rozpoczęło się od uruchomienia angielskiej wersji Celex w 1983 r. Aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do zasobów Celex, bazę udostępniano stopniowo we wszystkich oficjalnych językach Unii. Zgodnie z Traktatem z Maastricht, zarządzanie bazą Celex przekazano do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, a w roku 1997 – bazę uruchomiono

³¹ Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, adres Celex, URL: http://www.europa.eu.int/Celex/htm/doc/en/referencemanual_en.pdf

³² Traktat z Maastricht, Deklaracja w sprawie prawa dostępu do informacji, URL: http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html#0101000037 [j. ang.]

³³ Kodeks postępowania w sprawie dostępu publicznego do dokumentów Rady i Komisji, OJ 1993 L 340, s. 43-44.

³⁴ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!Celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=12002E255&model=lex

³⁵ OJ 2001 L 145, s. 43.

w sieci Internet. Ostatnim milowym krokiem w kierunku zapewnienia przejrzystości bazy i możliwości wyszukania dokumentów było oddanie 1 lipca 2004 r. bazy Celex w bezpłatne użytkowanie na mocy rozporządzenia nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady. W październiku 2004 roku miało miejsce *połączenie baz Eur-Lex i Celex*.

3.1.3. Języki unijnych baz danych

Unijne bazy danych są dostępne we wszystkich 20 językach urzędowych, z wyjątkiem Obserwatorium Legislacyjnego (Oeil), które dostępne jest w języku angielskim i francuskim. W lipcu 2003 instytucje rozpoczęły udostępnianie dokumentów prawodawstwa wtórnego w językach państw przystępujących do Unii Europejskiej. Zbiór ten nie jest jeszcze kompletny, a teksty umieszczane są w bazie w miarę przekazywania ich przez służby prawne Rady i Komisji³⁶.

Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym oraz sprawozdania Trybunału Europejskiego są dostępne w językach urzędowych, uznanych w chwili ich publikacji. Zważywszy że w początkowych latach istnienia Wspólnot urzędowymi językami były niderlandzki, francuski, niemiecki i włoski, to języki te są najszerzej używane w bazach danych i obejmują najstarsze dokumenty. Obecność pozostałych języków pokrywa się z okresem członkostwa danego państwa; przystępowanie innych państw członkowskich w późniejszym czasie wiąże się z tłumaczeniem na nowe języki ustawodawstwa obowiązującego w chwili przystąpienia oraz wybranych pozycji z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości³⁷.

3.2. NOWA BAZA EUR-LEX

Pod koniec 2002 roku Urząd Oficjalnych Publikacji rozpoczął prace zmierzające do połączenia strony EUR-Lex z bazą Celex. Zadanie to zostanie wkrótce ukończone (według planu w końcu października 2004), ale wersja beta (testowa) jest już dostępna pod adresem: <http://europa.eu.int/lex/lex/en/index.htm>.

Dostęp do nowej strony będzie bezpłatny. Nadal ogólnodostępne pozostają obie stare wersje EUR-Lex i Celex. Administratorem nowej strony jest Urząd Oficjalnych Publikacji, który działa w imieniu wszystkich instytucji europejskich. Instytucje te regularnie współtworzą bazę za pośrednictwem różnych komitetów i grup roboczych. Grupa robocza Rady, w której uczestniczą również przedstawiciele państw członkowskich, jest regularnie informowana o rozwoju bazy danych i sposobach zarządzania nią. Funkcjonująca obecnie strona jest wstępną wersją przyszłego serwisu stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do dokumentów prawnych Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych. Powstała po połączeniu strona zapewnia, za pośrednictwem opcji wyszukiwania lub przeglądania, dostęp do ponad miliona dokumentów prawnych UE, w tym do codziennych wydań Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Z uwa-

³⁶ Biuletyn 1-2004, http://europa.eu.int/eur-lex/en/news/20040116_01.html#en_2

³⁷ Często zadawane pytania (FAQ), <http://europa.eu.int/lex/lex/en/tools/faq.htm>

gi na to, iż jest to wersja wstępna, strona nie oferuje jeszcze pełnego dostępu do zbiorów i nadal znajduje się w fazie budowy³⁸.

W porównaniu ze starszymi wersjami EUR-Lex i Celex, całkowicie zmieniono sposób zarządzania wielojęzyczną strukturą bazy. Nowa strona pozwala natychmiast przełączać się między językami poprzez jedno kliknięcie. W przyszłości użytkownik będzie mógł określić profil językowy i wybrać opcjonalne języki wyświetlania się dokumentów, niedostępnych w preferowanej przez niego wersji językowej. Poprawiono równocześnie prezentację obu wersji językowych tego samego dokumentu.

3.2.1. Zasoby

- **Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej**
Ta część, zapewniająca dostęp do wszystkich dokumentów publikowanych w Dzienniku Urzędowym (OJ), jest publikowana codziennie w 20 językach i podzielona na serie L (prawo) oraz C (informacja, dokumenty procesu legislacyjnego i obwieszczenia). Niektóre dokumenty z serii C publikowane są wyłącznie w wersji elektronicznej. Suplement Dziennika Urzędowego (ogłoszenia o przetargach) jest publikowany w bazie TED. Podanie daty i symbolu publikacji pozwala również uzyskać bezpośredni dostęp do konkretnego wydania Dziennika Urzędowego. Wreszcie, istnieje możliwość wglądu do pełnych wydań Dziennika Urzędowego udostępnianych w sieci od 1998 roku. Do tekstów publikowanych w Dzienniku Urzędowym, w tym tekstów sprzed 1998 r., można dotrzeć za pomocą funkcji wyszukiwawczych oferowanych na stronie.
- **Część dotycząca traktatów**
Moduł ten dostarcza użytkownikowi informacji na temat prawa pierwotnego Unii. Jest on podzielony na trzy kategorie; *traktaty założycielskie* (wersje oryginalne i późniejsze aktualizacje); *traktaty akcesyjne* dotyczące pięciu poszerzeń; *traktaty zmieniające* plus pewna liczba innych istotnych dokumentów takich jak Traktat Konstytucyjny.
- **Umowy międzynarodowe**
Ta część nie jest jeszcze gotowa.
- **Obowiązujące prawodawstwo**
Jeśli chodzi o zakres dokumentacji, to w powszechnym odczuciu zbiór nie powinien ograniczać się wyłącznie do bieżącej legislacji wspólnotowej jako takiej, ale powinien obejmować również inne instrumenty odzwierciedlające działania Unii Europejskiej (UE, EWWiS, EWG, WE oraz EURATOM), takie jak instrumenty polityki i decyzje podejmowane w indywidualnych kwestiach budzących powszechne zainteresowanie. Dlatego też zbiór ten zawiera:
 - obowiązujące prawo wtórne takie jak rozporządzenia, decyzje, decyzje ogólne i zalecenia EWWiS, dyrektywy EWG/WE/Euratom wydane na podstawie traktatów ustanawiających Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie, z wyjątkiem bieżących aktów administracyjnych,

³⁸ Biuletyn EUR-Lex, <http://europa.eu.int/lex/lex/en/editorial/newsletter.htm>

- umowy i konwencje zawarte przez Wspólnoty w związku z ich relacjami ze-wnętrznymi,
 - uzupełniające przepisy prawne, w szczególności decyzje przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w Radzie,
 - niektóre niewiążące akty uznawane przez instytucje za ważne³⁹.
- Dokumenty procesu legislacyjnego
- Ta część nie jest jeszcze gotowa. Stara baza danych zapewniała dostęp do dokumen-tów odpowiadających różnym etapom procesu legislacyjnego lub budżetowego. Obejmują one:
- propozycje legislacyjne Komisji takie jak publikowane w serii COM i SEC (nie wszystkie) i/lub serii C Dziennika Urzędowego,
 - wspólne stanowiska Rady,
 - uchwały legislacyjne i budżetowe oraz inicjatywy Parlamentu Europejskiego,
 - opinie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów,
 - opinie i sprawozdania Trybunału Obrachunkowego,
 - opinie Europejskiego Banku Centralnego,
 - różne dokumenty przygotowawcze właściwe dla Europejskiej Wspólnoty Węgła i Stali.
- Jeżeli użytkownik potrzebuje szerszej informacji na temat całej *procedury legis-lacyjnej* dotyczącej konkretnego aktu, to może znaleźć opis procedury w bazie PreLex lub Oeil Parlamentu Europejskiego⁴⁰.
- Orzecznictwo
- Ta część nie jest jeszcze gotowa. Stara część bazy EurLex obejmowała:
- orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich,
 - orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji,
 - opinie Trybunału Sprawiedliwości,
 - opinie rzeczników generalnych⁴¹.
- Zapytania parlamentarne
- zapytania pisemne (wymagające odpowiedzi pisemnej, która jest publikowana w Dz.Urz. UE),
 - zapytania ustne (zadawane podczas sesji i publikowane w „Debatach Parlamentu Europejskiego”),
 - pytania zadane w czasie godziny pytań (wydzielony czas w trakcie każdej sesji parlamentarnej; pytania są publikowane w Dz.Urz. UE)⁴².

3.2.2. Funkcje wyszukiwawcze

Wyszukiwanie możliwe jest według słowa kluczowego, daty, autora, klasyfikacji aktów prawnych [*Directory of Community legislation in force*], słowa kluczowego w tezaurusie Eurovoc, numeru naturalnego dokumentu [nadawanego podczas publika-

³⁹ <http://europa.eu.int/lex/lex/en/legis/avis.htm>

⁴⁰ <http://europa.eu.int/eur-lex/en/information/about.html>

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

cji w oficjalnych publikatorach UE], numeru celexowego, rodzaju dokumentu (opis powyżej), dziedziny lub sygnatury publikacji.

Rezultatem każdego wyszukiwania jest sam dokument, ale również dodatkowe informacje takie jak numer aktu prawnego, jego pełny tytuł, adres publikacyjny (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, data publikacji i numer strony) oraz, w razie potrzeby, odniesienia do aktów zmieniających z adresem publikacyjnym w nawiasie.

Użytkownik może wybrać różne opcje przedstawiania wyników wyszukiwania. System oferuje opcję sortowania dokumentów według rozdziałów klasyfikacji aktów prawnych lub według typu dokumentów. Dokumenty są domyślnie sortowane w porządku chronologicznym, przy czym nowsze dokumenty pojawiają się jako pierwsze. Istnieje również możliwość wyświetlenia dodatkowych informacji takich jak daty, indeksacja lub dostępność dokumentów w różnych językach i formatach.

3.2.3. Uwagi

Na stronie umieszczone są linki do budżetu Unii Europejskiej i rejestrów instytucji (rejestr dokumentów Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady). W części „O prawie unijnym” można również odnaleźć wspólny praktyczny przewodnik dotyczący Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dla osób zajmujących się redagowaniem aktów prawnych w ramach instytucji wspólnotowych. Punkt „Proces i uczestnicy” w tej samej części nadal znajduje się w przygotowaniu.

3.3. BAZY DANYCH DOTYCZĄCE PROCEDUR LEGISLACYJNYCH: PRELEX I OBSERWATORIUM LEGISLACYJNE

3.3.1. Komplementarność obu baz

PreLex (baza Komisji) i Obserwatorium Legislacyjne (baza Parlamentu Europejskiego) mają wspólny punkt wyjściowy; ich celem jest zapewnianie przeglądu procedury legislacyjnej na kilka sposobów: PreLex koncentruje się na pokazaniu procedury i dokumentów, zaś Obserwatorium Legislacyjne przybliża informacje dotyczące przebiegu procedury w Parlamencie, podając wszystkie dokumenty oraz kluczowe wydarzenia związane z daną procedurą, jak również osoby zaangażowane na każdym jej etapie. Dlatego też obie bazy uzupełniają się nie powielając tych samych informacji.

3.3.2. PreLex

Dostęp do bazy PreLex możliwy jest pod następującym adresem URL: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en#>.

PreLex jest nieodpłatną bazą danych zawierającą informacje na temat procedur międzyinstytucjonalnych⁴³, które udostępniane są przez sekretariat generalny Komisji. Pozwala śledzić propozycje Komisji na różnych etapach procesu decyzyjnego pomiędzy Komisją a innymi instytucjami, przedstawiając dane o etapie danej procedury, de-

⁴³ Dotyczących więcej niż jednej instytucji.

czynach podejmowanych przez poszczególne instytucje, odpowiedzialnych służbach, zaangażowanych osobach i sygnaturach dokumentów. Dzięki temu możliwe jest monitorowanie prac różnych zaangażowanych w proces instytucji (Parlamentu Europejskiego, Rady, KES, Komitetu Regionów, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Sprawiedliwości, itp.)⁴⁴.

Krótko mówiąc, PreLex pokazuje wszystkie oficjalne dokumenty dotyczące projektów legislacyjnych (propozycje, zalecenia, komunikaty) przekazywane przez Komisję do legislatora (Rada - Parlament) oraz innych instytucji i organów. PreLex nie zawiera żadnych informacji na temat prac legislacyjnych podejmowanych przed rokiem 1976. Za pomocą dynamicznych linków baza PreLex oferuje również dostęp do informacji, które nie znajdują się w samej bazie.

3.3.3. Zasoby

PreLex zawiera szczegółowe informacje na temat wszystkich procedur inicjowanych oficjalnymi dokumentami (propozycje legislacyjne, zalecenia, komunikaty, itp.) przekazywanych przez Komisję do legislatora (Rady lub Parlamentu) oraz innych instytucji i organów. Zbiory dotyczące poszczególnych procedur zawierają listę tytułów właściwych im dokumentów. Same dokumenty grupują informacje na temat faktycznego stanu propozycji legislacyjnych i zawierają szczegółowe informacje takie jak data przyjęcia przez Komisję, data przekazania do Rady, opinia Parlamentu Europejskiego, wnioski Rady oraz inne charakterystyczne dane, takie jak obszar działalności [UE, którego dotyczy projekt], podstawa prawna, [rodzaj] procedury i rodzaj sprawy. Od roku 2001 wszystkie dokumenty PreLex wyświetlane są wraz z numerem celexowym. W wynikach wyszukiwania znaleźć można również informacje dotyczące osób odpowiedzialnych za procedurę w trakcie procesu decyzyjnego, członków parlamentu, członków Komisji, odpowiedzialnych służb, Dyrekcji Generalnej lub komisji parlamentarnej.

Strona internetowa bazy PreLex zawiera link do strony głównej Sekretariatu Generalnego Komisji, na której obywatele mogą znaleźć najnowsze, codziennie aktualizowane wiadomości. W pierwszej jej części znajdują się wiadomości dotyczące najważniejszych wydarzeń, zaś w drugiej umieszczono link do najnowszego wydania biuletynu „Europa”⁴⁵.

3.3.4. Funkcje wyszukiwawcze

W zależności od tego, jak skomplikowane jest zapytanie, użytkownik może skorzystać z trzech różnych ekranów wyszukiwania (standardowe, zaawansowane, monitorowanie procesu decyzyjnego), aby wprowadzić opisane powyżej kryteria. *Wyszukiwanie standardowe* pozwala jedynie na przeszukiwanie bazy według słów kluczowych, serii, lat, numeru, jak również wydarzeń, działań instytucji lub konkretnego przedziału cza-

⁴⁴ Instrukcja obsługi PreLex, <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en#>

⁴⁵ David Reizenstein: *Offizielle Rechtsdatenbanken der EG/EU*, praca doktorska, Leopold-Franzens-University, Innsbruck 2002.

sowego. Wartością dodaną *wyszukiwania zaawansowanego* są dodatkowe kryteria wyszukiwawcze takie jak obszar działalności UE, nazwy i role organów, podstawa prawna, rodzaj sprawy i możliwość połączenia kilku kryteriów wyszukiwawczych.

Moduł *Monitorowanie procesu decyzyjnego* daje użytkownikowi możliwość prowadzenia wyszukiwania według uprzednio zdefiniowanych, różnych kryteriów. Można wykorzystać jedenaście różnych kryteriów wyszukiwawczych. Użytkownik może, między innymi, przeszukiwać opisy rejestrujące zdarzenie w określonym przedziale czasu, sprawy przekazywane do Rady lub Parlamentu poczynając od konkretnej daty, wyszukiwać opisy podające szczegółowe informacje na temat decyzji podjętych podczas ostatniej sesji Rady lub odnajdywać informacje o toczących się postępowaniach pojedynczych.

3.3.5. Uwagi

W części „Opis bazy danych” przedstawiona jest skuteczna instrukcja obsługi, pozwalająca mniej doświadczonemu użytkownikowi dowiedzieć się, jak korzystać z bazy PreLex. Nie jest ona jeszcze dostępna w językach urzędowych nowych państw członkowskich.

Dokumenty wyświetlane przez bazę PreLex zawierają również linki do bazy Oeil, czyli Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego. Obie bazy są kompletarne, ale działają w różny sposób.

3.4. OBSERWATORIUM LEGISLACYJNE (OEIL)

3.4.1. Obserwatorium Legislacyjne

Obserwatorium Legislacyjne jest narzędziem administracyjnym, prognozującym, informacyjnym i badawczym. Baza ta, koncentrująca się na monitorowaniu procedur, została pierwotnie opracowana w kontekście „legislacyjnego kręgosłupa” ustanowionego przez sekretariat Parlamentu Europejskiego w kwietniu 1993 roku. Baza jest aktualizowana codziennie. Jej głównym celem jest zapewnienie przeglądu procedur legislacyjnych. W tym celu gromadzi ona opisy procedur na podstawie różnych dokumentów, zdarzeń, kluczowych uczestników i innych informacji. Nie została jednak opracowana z myślą o pełnieniu roli indeksu dokumentów czy punktu dostępu do pełnych tekstów dokumentów, nawet jeżeli oferuje taką opcję. W rzeczywistości system Oeil pozwala obywatelowi śledzić krok po kroku procesy decyzyjne Wspólnot, szybko uzyskiwać informacje na temat etapu, na jakim znajduje się dana propozycja, i prognozować kolejne etapy. Wkrótce dostępna będzie **nowa wersja** Obserwatorium Legislacyjnego.

3.4.2. Co można odnaleźć?

Oeil zawiera informacje na temat wszystkich [niezakończonych] procedur legislacyjnych, niezależnie od tego, kiedy się rozpoczęły, jak również procedur zakończonych po rozpoczęciu czwartej kadencji PE w lipcu 1994. Obserwatorium

daje również użytkownikowi możliwość śledzenia prac Parlamentu Europejskiego i prognozowania następnych etapów prac komisji parlamentarnych i sesji plenarnych. Baza danych zawiera informacje na temat wszystkich procedur międzyinstytucjonalnych (współdecydowanie, konsultacja, zgoda), procedur związanych z budżetem i udzielaniem absolutorium, procedur związanych z regulaminem, nominacjami, konsultacjami niemającymi charakteru legislacyjnego (w szczególności dotyczącymi strategicznych dokumentów Komisji – białych i zielonych ksiąg, komunikatów, itp.), sprawozdań Parlamentu sporządzanych z inicjatywy własnej, spodziewanych procedur w kontekście rocznego programu prac Komisji oraz uchwał w sprawach aktualnych i pilnych, przyjmowanych przez Parlament⁴⁶. Obserwatorium posiada również część zarezerwowaną dla prognozowania porządku obrad kolejnych sesji Parlamentu Europejskiego w Brukseli lub Strasburgu.

Opisy procedur są niezwykle szczegółowe i zawierają linki do pełnych tekstów, kluczowych danych o procedurze, jak również do informacji tymczasowych i terminów końcowych; ponadto, użytkownicy znajdują streszczenia głównych etapów opracowane na podstawie odpowiednich dokumentów (COM, SEC, dokumentów Parlamentu Europejskiego), wraz ze streszczeniem głównych wydarzeń w trakcie procedury (działań Komisji, Rady i Parlamentu).

Każdy opis procedury obejmuje wszystkie dokumenty i wydarzenia z nią związane oraz wszystkie osoby zaangażowane na poszczególnych etapach. Każdy opis procedury przedstawia informację na temat *trzech głównych etapów: etapu przedlegislacyjnego*, jeśli jest to możliwe w formie wstępnej noty podającej kontekst procedury; *przebiegu procedury*, od wstępnej propozycji lub głosowania w komisji do końcowego aktu lub opinii; *monitoringu legislacyjnego* obejmującego ogólną ocenę procedury, problemu i rezultaty⁴⁷.

Nowa wersja Obserwatorium Legislacyjnego będzie również zawierać część poświęconą najnowszym wydarzeniom w działalności Parlamentu Europejskiego (najbliższa sesja, wszystkie procedury, w zakresie których przedłożono sprawozdanie między dwiema sesjami w Strasburgu, nowe procedury wprowadzone tego samego dnia, itp.). Innym sposobem pozyskiwania informacji jest tworzenie własnego profilu w usłudze śledzenia Obserwatorium, w którym użytkownik zaznacza, gdzie to możliwe, własne preferencje w zakresie interesujących go procedur.

3.4.3. Funkcje wyszukiawcze

Dostępne są trzy funkcje wyszukiawcze; poprzez *stronę tematyczną*, *wyszukiwanie proste* oraz *wyszukiwanie zaawansowane*. „Tematy” podzielono na 6 kategorii takich jak poszerzenie, budżet i zatrudnienie. Wyszukiwanie proste obejmuje pięć kategorii (słowa kluczowe, sygnatura, uczestnicy procedury, przedmiotowy kraj, osiągnięty etap procedury) narzędzi wyszukiwania zawierających różne kryteria. Dostępna jest również opcja wyszukiwania zaawansowanego, w której można łączyć różne kryteria wyszukiawcze.

⁴⁶ <http://www.db.europarl.ep.ec/dors/oeil/en/inter0.htm>

⁴⁷ Ibidem.

3.4.4. Uwagi

Obserwatorium Legislacyjne jest dostępne tylko w dwóch językach: angielskim i francuskim. Jednakże dzięki umieszczonym w nim linkom do pełnych tekstów w bazie EurLex, niektóre dokumenty mogą być wyświetlane w innych językach.

3.5. PUBLICZNY REJESTR DOKUMENTÓW RADY

3.5.1. Publiczny rejestr dokumentów Rady

Publiczny rejestr dokumentów Rady jest dostępny pod adresem URL:
<http://register.consilium.eu.int/default.htm>.

Decyzją Rady z dnia 19 marca 1998 r. utworzono rejestr, którego celem jest gromadzenie wszystkich publikowanych dokumentów, zawierający tytuły, daty i numery dokumentów. Publiczny rejestr dokumentów wyposażony jest w wielojęzyczne narzędzie, dostępne poprzez Internet, które umożliwi obywatelom identyfikację dokumentów Rady. Rejestr uruchomiono 1 stycznia 1999 roku.

6 grudnia 1999 r. Rada wydała decyzję, na mocy której publiczny rejestr powinien również obejmować numery dokumentów tajnych, nawet jeżeli ich pełny tekst nie jest wyświetlany. Treść dokumentu tajnego nie jest przedstawiana, jeżeli jej ujawnienie mogłoby zagrażać interesom Unii. Rozporządzenie 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, zmienione decyzją Rady 2004/338/WE, w sposób jednoznaczny określa, jakie dokumenty i w jakich okolicznościach Rada jest zobowiązana udostępnić.

3.5.2. Co można odnaleźć?

Oprócz dokumentów, jakie Rada jest zobowiązana udostępnić, zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001, jej Sekretariat Generalny jest zobowiązany przygotowywać rejestr zawierający miesięczne, zaktualizowane streszczenie z działalności Rady. Streszczenie takie obejmuje akty legislacyjne i nielegislacyjne⁴⁸, w tym wyniki i objaśnienia głosowań wraz z protokołami posiedzeń Rady, dotyczące wszystkich działań Rady podejmowanych przez nią jako legislatora⁴⁹.

Protokoły z posiedzeń Rady są dostępne od roku 1999. Dokumenty te są streszczeniami podjętych decyzji, a w wybranych przypadkach – treści debat prowadzonych podczas posiedzeń Rady. Protokoły zawierają zwykle oznaczenie dokumentów przedkładanych Radzie, decyzje podjęte przez Radę lub jej wnioski i oświadczenia, oraz oświadczenia włączone do protokołu na życzenie członka Rady lub Komisji.

⁴⁸ Rada działa jako legislator, gdy przyjmuje, na podstawie odpowiednich przepisów traktatów, w drodze rozporządzeń, dyrektyw, decyzji ramowych lub decyzji normy, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich lub obowiązują na ich terenie. Działania wewnętrzne, akty administracyjne lub budżetowe, akty o stosunkach międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych oraz niewiążące akty prawne takie jak wnioski, rekomendacje lub uchwały nie są uznawane za akty legislacyjne.

⁴⁹ Trzeci raport w sprawie wdrożenia decyzji Rady 93/731 w sprawie dostępu do dokumentów Rady, 13275/00 [j. ang.].

Ponadto, decyzją Rady, na stronie umieszczane są liczne harmonogramy i porządki obrad. Ta część zawiera również materiały prasowe; program spotkań roboczych na bieżące półroczce, a w szczególności spotkań na szczeblu ministerialnym i spotkań Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa (SCA), Komitetu Artykułu 36 oraz innych organów przygotowawczych, jak również harmonogramy spotkań mających się odbyć w siedzibie Rady Unii Europejskiej. Porządek spotkania jest zwykle udostępniany z kilkudniowym wyprzedzeniem.

3.5.3. Funkcje wyszukiwawcze

Użytkownik ma dostęp do *czterech* różnych funkcji wyszukiwawczych. *Wyszukiwanie proste* oferuje tylko kilka kryteriów takich jak słowa w tytule, słowa w tekście, przedmiot i data spotkania. W porównaniu z wyszukiwaniem prostym, funkcja *wyszukiwania zaawansowanego* oferuje dodatkowe możliwości takie jak: szukanie według numeru dokumentu, sygnatury międzyinstytucjonalnej, daty dokumentu, daty archiwizacji. Użytkownik może również określić format wyświetlania wyników wyszukiwania określając język dokumentu, liczbę wierszy na stronie, maksymalną liczbę wierszy na stronie czy inne kryteria sortowania. Inny sposób wyszukiwania dokumentów dostępny jest w sekcji *Odsyłacz do najnowszych dokumentów*, która zawiera listę wszystkich najnowszych dokumentów, zaś część *Najnowsze dokumenty ogólnodostępne* zawiera listę pełnych wersji najnowszych oficjalnych dokumentów Rady.

3.5.4. Uwagi

W przypadku dokumentów, których pełne wersje nie są udostępnione, obywatel ma możliwość złożenia wniosku o przyznanie mu prawa dostępu do nich. Można to zrobić w części „Złóż wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów Rady”. Obywatele mogą otrzymać prawo dostępu do dokumentów Rady na warunkach określonych w rozporządzeniu 1049/2001 oraz przepisach regulujących dostęp do dokumentów Rady zawartych w Aneksie II do Regulaminu Rady, zmienionych decyzją Rady 2004/338/WE z dnia 22 marca 2004 roku.

4. DOKUMENTY DOTYCZĄCE PROPOZYCJI LEGISLACYJNYCH UE (MEMORANDA WYJAŚNIAJĄCE) PRZEKAZYWANE PARLAMENTOM NARODOWYM PRZEZ RZĄDY

4.1. WSTĘP

Oprócz przekazywania propozycji legislacyjnych UE, wiele rządów państw członkowskich przedstawia parlamentom narodowym dodatkowe informacje w formie dokumentacji pisemnej lub za pośrednictwem mniej formalnych kanałów. Jednym z szeroko praktykowanych sposobów jest przedkładanie odpowiednim komisjom parlamen-

tarnym tak zwanych memorandów wyjaśniających, zanim komisje te zajmą się propozycjami Komisji.

O ile pierwszy półroczny raport COSAC z maja 2004 r. przedstawił jedynie ogólną sytuację w zakresie obowiązujących w parlamentach narodowych trendów dotyczących przekazywania dokumentów rządowych do parlamentów, to obecny raport jest próbą pełniejszego przeglądu aktualnie stosowanych praktyk w zakresie przedkładania memorandów wyjaśniających parlamentom narodowym. Systemy różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W załączonej tabeli podsumowano najnowsze informacje otrzymane od parlamentów narodowych i uwzględniono odpowiedzi z ankiety rozprawdzonej przed XXXII posiedzeniem COSAC w listopadzie 2004 roku.

Ankieta jest próbą rzucenia światła na sposób, w jaki rządy przedstawiają informacje dotyczące propozycji legislacyjnych Unii Europejskiej swoim parlamentom. W związku z tym zapytano respondentów z parlamentów narodowych:

- Czy ich rządy przedstawiają parlamentowi memoranda wyjaśniające dotyczące propozycji legislacyjnych Unii Europejskiej?
- Czy istnieją jakiegokolwiek wymagania co do zakresu informacji, jakie rząd jest zobowiązany przedstawiać w memorandach wyjaśniających? Jeżeli tak, to na czym one polegają?
- Czy istnieją jakiegokolwiek terminy dotyczące dostarczania memorandów wyjaśniających?

Tabela 1: Dokumenty dotyczące propozycji legislacyjnych UE

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Austria	Nie, ale planuje się, iż memoranda wyjaśniające będą musiały obejmować punkty porządku obrad komisji ds. UE.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.
Belgia	Nie	Nie	Nie
Cypr	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.
Czechy	Tak	1) Stanowisko rządu 2) Wpływ na legislację narodową 3) Wpływ na budżet państwa (jeżeli istnieje)	10 dni
Dania	Tak	1) Opis przedmiotu sprawy 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Opinie Parlamentu Europejskiego i Komisji 4) Wpływ na legislację narodową 5) Wpływ na finanse publiczne i administrację 6) Wpływ na gospodarkę 7) Jeżeli ma to znaczenie, wpływ na zatrudnienie, średnie i małe przedsiębiorstwa, równouprawnienie, środowisko, ochronę zdrowia i konsumentów 8) Zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności 9) Odpowiedzi z przesłuchań grup interesów	4 tygodnie
Estonia	Tak	1) Krótkie podsumowanie propozycji 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram działania 4) Stanowisko rządu 5) Wpływ na legislację narodową 6) Wpływ na gospodarkę	Rząd musi składać memoranda wraz z projektem ustawy „możliwie najszybciej” po jego otrzymaniu. W praktyce, oczekuje się, iż rząd przedłoży dokument po 4-5 tygodniach, chyba że nie można przeprowadzić w tym czasie wystarczającej analizy.
Finlandia	Tak	1) Wprowadzenie do propozycji 2) Opis przedmiotu sprawy 3) Stanowisko rządu 4) Wpływ na legislację narodową 5) Wpływ na gospodarkę 6) Plan działania zaproponowany przez rząd	Konstytucja, art. 96: „niezwłocznie”. W praktyce, memoranda muszą być udostępnione w odpowiednim terminie przed wymaganym przedstawieniem stanowisk narodowych w grupach roboczych Rady.
Francja	Nie	Nie	Nie

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Niemcy	Tak. Zgodnie z ustawą z 12 marca 1993, rząd federalny informuje Bundestag wyczerpująco i możliwie najszybciej o wszelkich inicjatywach podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, które mogłyby stać się przedmiotem zainteresowania Republiki Federalnej Niemiec.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opis przedmiotu sprawy 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Stanowisko rządu 5) Opinie Parlamentu Europejskiego, Komisji i państw członkowskich 6) Przebieg obrad <p>Przed podjęciem decyzji w sprawie legislacji Unii Europejskiej, rząd federalny daje <i>Bundestagowi</i> możliwość wyrażenia <i>swojej opinii</i>. Rząd federalny wykorzystuje opinię jako podstawę do prowadzonych przez siebie negocjacji.</p>	Okres przewidziany na wyrażenie opinii jest taki, aby Bundestag mógł rozważyć daną kwestię dostatecznie dokładnie. Rząd musi złożyć swoje memoranda wyjaśniające <i>tak szybko, jak to możliwe</i> . Termin końcowy nie jest określony prawnie.
Grecja	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	
Węgry	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Streszczenie zawartości 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Stanowisko rządu 5) Zakładane cele i ich powody 6) Przedstawienie możliwych zadań legislacyjnych <p>Parlament może również wystąpić o <i>rozszerzoną wersję</i>, która obejmuje: wpływ na gospodarkę, budżet i sprawy społeczne; oznaczenie dokumentów legislacyjnych obowiązujących na Węgrzech i w Unii Europejskiej w kwestiach objętych propozycją UE; opinię instytucji europejskich i państw członkowskich</p>	<i>Brak określonego konkretnego terminu</i> , ale rząd przedstawia swoje proponowane stanowisko parlamentowi w czasie umożliwiającym jego przedyskutowanie przed tym, jak decyzje w danej sprawie zostaną podjęte na szczelbu UE.
Irlandia	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opis przedmiotu sprawy należy składać każdej izbie parlamentu Irlandii (Oireachtas) 2) Konsekwencje wprowadzenia proponowanych środków 3) Inne informacje, jakie rząd uzna za stosowne 	Dokument opisujący działania wraz z notą informacyjną rozprowadza się w parlamencie irlandzkim <i>w ciągu czterech tygodni</i> od formalnego otrzymania.
Włochy	Sprawa jest aktualnie omawiana. Ustawa przeszła w parlamencie i jest obecnie rozpatrywana przez Senat. Art. 3 punkt 7 tej ustawy przewiduje memoranda wyjaśniające	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opis przedmiotu sprawy z komentarzami 2) Wpływ na legislację narodową 3) Wpływ na gospodarkę 4) Wpływ na administrację publiczną i obywateli 5) Stan negocjacji na poziomie Wspólnoty 	Decyzja nie została jeszcze podjęta.

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Łotwa	Tak. Ministrowie są zobowiązani przygotować tak zwane wczesne stanowisko w sprawie propozycji legislacyjnej UE. Owe wczesne stanowiska nie mogą być przekazywane parlamentowi, ale Komisja ds. Europejskich ma dostęp do bazy dokumentów rządu.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Stanowisko rządu 2) Opinia innych państw członkowskich UE 3) Opinia instytucji UE 4) Wpływ na budżet państwa 5) Aktualny stan prawny 6) Stan prac nad dokumentem 7) Konsultacje z innymi władzami publicznymi 8) Konsultacje z organizacjami pozarządowymi 	Zgodnie z obowiązującym prawem, stanowiska narodowe muszą być przedkładane Komisji ds. Europejskich do akceptacji przed spotkaniami Rady Ministrów i Rady Europejskiej.
Litwa	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 2) Stanowisko rządu i proces jego rozpatrywania 3) Stanowiska innych państw członkowskich UE 4) Ocena wpływu 5) Aktualny stan prawny w przedmiotowej kwestii 6) Zgodność z zasadą pomocniczości 7) Propozycje w sprawie zmiany narodowych aktów prawnych 8) Dodatkowe informacje 	Generalna zasada jest taka, że instytucja odpowiedzialna za przygotowanie stanowiska w sprawie propozycji legislacyjnej UE przedkłada w parlamencie Litwy (Seimas) memorandum wyjaśniające zaraz po opracowaniu, ale nie później niż na 3 dni przed debatą, jaka ma się odbyć w danej sprawie w instytucjach Unii Europejskiej. Jeżeli akt prawny jest zakwalifikowany jako bardzo istotny lub istotny dla Litwy, memorandum wyjaśniające z wypełnionymi podpunktami 1, 5, i 8 przedkłada się Seimasowi w ciągu 15 dni roboczych od dnia otrzymania propozycji.
Luksemburg	Tak	Nie	Nie określono terminów
Malta	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Streszczenie propozycji 2) Podstawa prawna 3) Wpływ na legislację narodową 4) Wpływ na sprawy społeczne 5) Konsekwencje polityczne 	3 tygodnie
Niderlandy	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Przedstawienie propozycji 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Stanowisko rządu 5) Wpływ na legislację narodową 6) Wpływ na kraje rozwijające się 7) Zgodność z zasadą pomocniczości i proporcjonalności 8) Proces decyzyjny i rola Parlamentu Europejskiego 9) Ewentualne powołanie komisji ds. komitologii 10) Konsekwencje finansowe dla Wspólnoty i Niderlandów oraz konsekwencje administracyjne 	W ciągu 6 tygodni od złożenia dokumentu

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Polska	Tak. Ustawa z 11 marca 2004 r. określająca zasady współpracy pomiędzy Radą Ministrów, Sejmem i Senatem stanowi, że Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekt stanowiska w sprawie projektów aktów prawnych UE	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 2) Wpływ na legislację narodową 3) Wpływ na gospodarkę 4) Wpływ na sprawy społeczne 5) Konsekwencje finansowe 	Termin na przekazanie projektu stanowiska: „nie później niż 14 dni od dnia otrzymania projektów [aktów prawnych Unii Europejskiej]”.
Portugalia	Nie	Nie	Nie
Słowacja	Do tej pory rząd nie był do tego zobligowany, ale po przyjęciu odpowiedniego aktu legislacyjnego (Regulaminu Rady Narodowej Republiki Słowacji) będzie musiał przedstawiać tak zwane wstępne stanowisko Republiki Słowacji w sprawie propozycji legislacyjnych UE.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opis przedmiotu sprawy 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Wpływ na legislację 5) Wpływ na gospodarkę 6) Wpływ na sprawy społeczne 7) Wpływ na środowisko 8) Zgodność z zasadą pomocniczości 	Wstępne stanowisko Republiki Słowacji w sprawach propozycji legislacyjnych UE będzie przedstawiane w ciągu trzech tygodni od ich otrzymania z Komisji.
Słowenia	Tak. Zgromadzenie Narodowe uczestniczy w przygotowaniu stanowisk Republiki Słowenii w sprawach UE, które podlegają jej jurysdykcji zgodnie z Konstytucją (art.3.a) i Ustawą o stosunkach między parlamentem a rządem w sprawach UE.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 2) Harmonogram przyjęcia 3) Wpływ na budżet 4) Wpływ na gospodarkę 5) Wpływ na administrację publiczną 6) Wpływ na środowisko 7) Podstawowe rozwiązania i cele proponowanego aktu 8) Konieczność zmiany aktualnie obowiązujących przepisów prawa <p>Rząd może zmienić i uzupełnić przedmiotową kwestię o ocenę wpływu i konsekwencji oraz proponowane stanowiska Republiki Słowenii.</p>	Rząd przekaże memoranda wyjaśniające wraz z proponowanymi stanowiskami Republiki Słowenii, w tym oceną wpływów i konsekwencji dla Republiki Słowenii w możliwie najkrótszym terminie po ich przyjęciu, nie później jednak niż w ciągu pięciu tygodni od daty otrzymania.
Hiszpania	Tak	Nie	Ustawa 8/1998 stanowi, że propozycja legislacyjna musi być przekazana w terminie pozwalającym Komisji na pozyskanie informacji i zbadanie sprawy. Raport rządu musi być przekazywany w możliwie najkrótszym terminie.

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Szwecja	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Streszczenie propozycji 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Stanowisko państw członkowskich i instytucji UE 4) Stanowisko rządu 5) Wpływ na legislację narodową 6) Stanowiska szwedzkich władz i organizacji 7) Aktualnie obowiązujące przepisy prawa 8) Warunki techniczne 	Termin dostarczenia do Parlamentu wynosi pięć tygodni od daty przekazania propozycji Komisji do Rady w języku szwedzkim.
Zjednoczone Królestwo	Tak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opis przedmiotu sprawy 2) Kwestie prawne i proceduralne, w tym podstawy prawne, procedura przyjęcia, wpływ na prawo narodowe; zastosowanie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA) 3) Harmonogram przyjęcia 4) Stanowisko rządu i jego opinia na temat konsekwencji polityki przyjętej w dokumencie 5) Ocena wpływu 6) Konsekwencje finansowe dla Wspólnoty i Zjednoczonego Królestwa 7) Zgodność z zasadą pomocniczości 8) Odpowiedzialność ministra 9) Wszelkie konsultacje rządowe 	W ciągu dziesięciu dni roboczych od złożenia dokumentu. (Złożenie powinno nastąpić w ciągu dwóch dni roboczych od chwili udostępnienia tekstu w języku angielskim.) W niektórych przypadkach dopuszcza się dodatkowy okres, jeżeli oczekiwany termin przyjęcia dokumentu jest dłuższy.
Parlament Europejski	Tak	Wydaje się, że nie istnieje przepis, który nakazywałby stosowanie takiej praktyki; całkowicie odpowiada ona jednak zasadzie przewidzianej w art. 253 TWE, zgodnie z którą wszystkie akty prawne przyjmowane przez instytucje unijne powinny określać powody, dla których powstały. Ponadto, zgodnie z art. 251 TWE, w toku postępowania legislacyjnego Rada ma obowiązek informować w pełni Parlament o powodach, które doprowadziły do przyjęcia jej wspólnego stanowiska, a Komisja ma obowiązek informować w pełni Parlament Europejski o swoim stanowisku. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego nadzoruje przestrzeganie tego obowiązku zanim jakiegokolwiek wspólne stanowisko zostanie ogłoszone na sesji plenarnej.	Nie
Bułgaria	Tak	Nie	Nie

5. RATYFIKACJA TRAKTATU KONSTITUCYJNEGO W 25 KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat Konstytucyjny, zatwierdzony przez Radę Europejską w Brukseli 18 czerwca 2004 r. i podpisany przez szefów państw lub rządów w Rzymie 29 października 2004 r., ma być ratyfikowany przez 25 państw członkowskich w ciągu najbliższych dwóch lat. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego będzie największym jak dotąd przedsięwzięciem odwołującym się do opinii obywateli w drodze referendum.

Parlament Litewski był pierwszym parlamentem państwa członkowskiego, który ratyfikował Traktat Konstytucyjny 11 listopada 2004 roku. Do tej pory zamiar zorganizowania referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego ogłosiło 9 państw członkowskich. Jednak tylko Hiszpania i Luksemburg ustaliły daty referendum – 20 lutego 2005 r. w Hiszpanii i 10 lipca 2005 r. w Luksemburgu. Pozostałe referenda odbędą się w latach 2005 i 2006.

Poniższa tabela przedstawia przewidziane procedury ratyfikacyjne Traktatu Konstytucyjnego w 25 państwach członkowskich UE.

Tabela 2: Prognoza procedur ratyfikacyjnych w 25 państwach członkowskich UE⁵⁰

Kraj	Czy istnieje plan zorganizowania referendum?	Zatwierdzenie przez parlament
Austria	Mało prawdopodobne. Póki co, nie wskazuje na to, aby Rada Narodowa miała wystąpić o referendum.	Najprawdopodobniej parlament wyda zgodę w 2005 r., może już w pierwszej połowie roku.
Belgia	Decyzja nie została jeszcze podjęta. Premier Guy Verhofstadt powiedział, że chce ratyfikowania Traktatu Konstytucyjnego do maja 2005 roku.	
Cypr	Nie	Zgodę musi wydać parlament, ale nie ma jeszcze decyzji o harmonogramie ratyfikacji.
Czechy	Tak. Nowy rząd deklaruje w swoim programie, że chce przygotować <i>ad hoc</i> propozycję ustawy pozwalającej na zorganizowanie referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Referendum miałyby się odbyć na wiosnę 2006 roku.	
Dania	Tak. Ogłoszony przez premiera 1 stycznia 2004 r. w jego orędziu noworocznym. Referendum najprawdopodobniej odbędzie się w 2005 r., ale dokładna data nie jest jeszcze znana.	
Estonia	Mało prawdopodobne.	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament. Rząd postanowił 2 września zaproponować, aby to Riigikogu ratyfikował Traktat Konstytucyjny. Oczekuje się, iż Riigikogu podejmie decyzję na początku 2005 roku.
Finlandia	Nie.	Projekt ustawy rządowej w okolicach września 2005 r.; zgoda parlamentu wczesną wiosną 2006 roku. Formalna ratyfikacja bezzwłocznie (chyba, że proces konstytucyjny zostanie opóźniony przez inne państwa członkowskie).

⁵⁰ Dane w tabeli oparte są na odpowiedziach zawartych w kwestionariuszu, który został rozesłany do respondentów w parlamentach narodowych przez sekretariat COSAC we wrześniu 2004 roku.

Kraj	Czy istnieje plan zorganizowania referendum?	Zatwierdzenie przez parlament
Francja	Tak. Referendum powinno odbyć się w drugiej połowie 2005 r. (ogłoszone przez Prezydenta Chiraca 14 lipca).	
Niemcy	Mało prawdopodobne. Konstytucja niemiecka nie przewiduje organizowania referendum.	Oczekuje się, iż procedura ratyfikacyjna zakończy się najwcześniej na wiosnę 2005 roku.
Grecja	Nie	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament, jak ogłosił to 23 czerwca sekretarz stanu Iannis Valynakis.
Węgry	Mało prawdopodobne	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w 2005 roku.
Irlandia	Tak	Decyzja nie została jeszcze podjęta
Włochy	Nie	Izba i Senat rozpoczną procedurę ratyfikacyjną po podpisaniu traktatu.
Łotwa	Mało prawdopodobne	Najprawdopodobniej traktat ratyfikuje Saeima w połowie 2005 roku.
Litwa	Nie	Parlament litewski ratyfikował traktat 11 listopada 2004 roku.
Luksemburg	Tak. Referendum odbędzie się 10 lipca 2005 roku.	
Malta	Nie	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w połowie 2005 roku.
Niderlandy	Tak, wiosną 2005 roku.	
Polska	Tak. Polski minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz powiedział 21 czerwca 2004 r., że naturalne wydaje się zorganizowanie referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego wraz z wyborami prezydenckimi, które przypadają na jesień 2005 roku. Jednak data nie została jeszcze ustalona.	
Portugalia	Tak. Rząd ogłosił, że chciałby zorganizować referendum 10 kwietnia 2005 roku. To jednak wymaga jeszcze ostatecznej decyzji i zgody Trybunału Konstytucyjnego.	
Słowacja	Mało prawdopodobne. Zdaniem przewodniczących partii politycznych (z wyjątkiem jednej partii koalicji rządowej) nie ma potrzeby organizowania referendum.	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament. Harmonogram nie został jeszcze ustalony.
Słowenia	Mało prawdopodobne	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w latach 2005-2006.
Hiszpania	Tak. Referendum odbędzie się 20 lutego 2005 roku. Referendum zostało ogłoszone przez premiera Zapatero 23 czerwca 2004 roku.	
Szwecja	Nie	Rząd planuje przedłożyć projekt ustawy we wrześniu 2005 roku. Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w grudniu 2005 roku.
Zjednoczone Królestwo	Tak. Premier Tony Blair w oświadczeniu wydanym w Izbie Gmin 20 kwietnia 2004 r. formalnie ogłosił zorganizowanie referendum. Data nie została jeszcze ustalona.	

Załącznik I

Przewidywane modele mechanizmu wczesnego ostrzegania w parlamentach narodowych⁵¹

Tabela 3

Państwo członkowskie	Brak decyzji	Komisja(e), której(ym) ma być powierzony zadanie monitorowania zgodności z zasadą pomocniczości	Organ przewidziany jako odpowiedzialny za przyjęcie formalnej i uzasadnionej opinii	Czy jest przewidziana koordynacja opinii w przypadku systemów dwuizbowych?
– Izba				
1. Austria – <i>Nationalrat</i> – <i>Bundesrat</i>		Komisja ds. Europejskich Komisja ds. Europejskich	Komisja ds. Europejskich Komisja ds. Europejskich	Brak decyzji Brak decyzji
2. Belgia – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Brak decyzji
3. Cypr		Komisja ds. Europejskich/ posiedzenie plenarne	Komisja ds. Europejskich / komisja branżowa	Jednoizbowy
4. Republika Czech – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>		Komisja ds. Europejskich Komisja ds. Europejskich / Komisja ds. Zagranicznych	Posiedzenie plenarne Posiedzenie plenarne	Nie Nie
5. Dania		Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Komisja ds. Europejskich	Jednoizbowy
6. Estonia	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
7. Finlandia		Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Komisja ds. Europejskich	Jednoizbowy
8. Francja – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>	X X	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji
9. Niemcy – <i>Bundestag</i> – <i>Bundesrat</i>	X	Brak decyzji BRAK ODPOWIEDZI	Brak decyzji	Brak decyzji
10. Grecja	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
11. Węgry		Komisja ds. Europejskich	Posiedzenie plenarne	Jednoizbowy
12. Irlandia – <i>Dáil</i> – <i>Senat</i>	X X	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji
13. Włochy – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>	X X	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji
14. Łotwa	X	Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Komisja ds. Europejskich	Jednoizbowy
15. Litwa		Komisja ds. Europejskich	Posiedzenie plenarne	Jednoizbowy
16. Luksemburg	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
17. Malta		Komisja ds. Europejskich i Zagranicznych	Brak decyzji	Jednoizbowy

⁵¹ Tabela opiera się na odpowiedziach udzielonych przez respondentów z parlamentów narodowych 25 państw członkowskich UE w ankiecie, którą rozesłano przed XXXII posiedzeniem COSAC.

INFORMACJE

EUROPEJSKIE CENTRUM BADAŃ I DOKUMENTACJI PARLAMENTARNEJ – ECPRD*

Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej, działające pod egidą Parlamentu Europejskiego oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, stanowi międzynarodową sieć parlamentarnych wydziałów ds. badań i dokumentacji, której celem jest ułatwianie współpracy urzędnikom parlamentów europejskich, odpowiedzialnym za gromadzenie i rozpowszechnianie informacji oraz za prace legislacyjne.

Centrum powstało w 1977 r. w Wiedniu, z inicjatywy Konferencji Przewodniczących Europejskich Zgromadzeń Parlamentarnych.

Członkostwo

Członkami ECPRD są Parlament Europejski, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej, wszystkie izby 45 państw członkowskich oraz goście specjalni Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. W przypadku parlamentów dwuizbowych, każda izba jest pełnoprawnym członkiem ECPRD. Status gościa bądź obserwatora mają parlamenty 4 państw. Łącznie w pracach ECPRD uczestniczy 70 zgromadzeń parlamentarnych.

Każde zgromadzenie wyznacza swojego korespondenta, który koordynuje wkład urzędników danego zgromadzenia w prace centrum.

Struktura administracyjna

Konferencja Przewodniczących

Organ składający się z przewodniczących parlamentów państw członkowskich oraz gości specjalnych Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy spotyka się raz na 2 lata.

Sekretarze generalni

Spoczywa na nich administracyjna odpowiedzialność za działalność ECPRD. Sekretarze generalni spotykają się w trakcie Konferencji Przewodniczących.

Współdyrektorzy i wiceprezyskarze

Mianowani przez sekretarza generalnego Parlamentu Europejskiego i sekretarza generalnego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Odpowiadają za bieżącą działalność ECPRD.

* European Centre for Parliamentary Research and Documentation, strona internetowa: <http://www.ecprd.org>

Konferencja Korespondentów

Zbiera się raz do roku, aby przedyskutować bieżącą działalność ECPRD i podjąć najważniejsze decyzje strategiczne.

Komitet Wykonawczy

W jego skład wchodzi współdyrektorzy i trzech korespondenci mianowani przez Konferencję Korespondentów. Zadaniem Komitetu Wykonawczego jest zapewnienie ciągłości działania centrum między dorocznymi spotkaniami. Komitet spotyka się przynajmniej dwa razy do roku.

Sekretariat centrum jest obsługiwany przez urzędników Parlamentu Europejskiego. Językami roboczymi ECPRD są angielski, francuski i niemiecki.

Finansowanie działalności

Działania ECPRD są finansowane bezpośrednio z budżetu Parlamentu Europejskiego, a częściowo także przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Parlamente członkowskie finansują działalność ECPRD w sposób pośredni, poprzez organizowanie spotkań i zapewnienie tłumaczeń dla ich uczestników. Pokrywają także wydatki związane z uczestnictwem swoich przedstawicieli w spotkaniach.

Seminaria

Seminaria są organizowane z inicjatywy parlamentów, za zgodą ECPRD. Dotychczasowe seminaria dotyczyły takich tematów jak: parlamenty a Internet, kodeks postępowania, harmonizacja prawa, polityka badawcza, biblioteki i archiwa elektroniczne, ocena oddziaływania prawa i prawodawstwo UE. Dorobek seminarium bywa wydawany w formie publikacji. Co roku parlamente członkowskie organizują średnio 6–7 seminariów na tematy będące przedmiotem ich wspólnego zainteresowania.

Seminaria zastąpiły początkową działalność grup roboczych. Obecnie istnieją jeszcze dwie grupy robocze: ds. technologii informatycznych oraz ds. badań makroekonomicznych. Ich spotkania są otwarte dla wszystkich urzędników parlamentów członkowskich.

Zapytania

Zgromadzenia członkowskie mogą za pośrednictwem ECPRD składać zapytania skierowane do jednego lub kilku pozostałych zgromadzeń, zwykle w celu przeprowadzenia studiów porównawczych na określony temat. ECPRD przechowuje w elektronicznej bazie danych wszystkie zapytania wraz z odpowiedziami. W przypadku zapytań dotyczących szczególnie ważnych kwestii, ECPRD może na ten temat opublikować broszurę, zawierającą analizę sytuacji w poszczególnych państwach i tabelę porównawczą.

Publikacje i strona internetowa

ECPRD wydaje następujące publikacje regularne:

- *Directory* (Lista teledresowa), publikacja ukazująca się co dwa lata, zawierająca nazwiska, funkcje i numery kontaktowe (telefon, faks, e-mail) urzędników związanych z pracą w centrum w poszczególnych parlamentach członkowskich;

- *ECPRD News* (Wiadomości ECPRD), ukazująca się kilka razy w roku i rozsyłana do urzędników wymienionych w *Directory* informacja o interesujących wydarzeniach w poszczególnych parlamentach;
- *Activity Report* (Sprawozdanie z działalności), przedstawiane corocznie Konferencji Korespondentów, a co dwa lata Konferencji Przewodniczących, sprawozdanie z działalności ECPRD.

Ponadto, ECPRD wydaje publikacje *ad hoc*, najczęściej w postaci studiów badawczych na określony temat. Dotychczasowe publikacje dotyczyły m.in. stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami Europy Środkowej i Wschodniej, immunitetów parlamentarnych, porozumień organizacyjnych i administracyjnych w parlamentach narodowych oraz parlamentów i Internetu.

Strona internetowa ECPRD (www.ecprd.org) stanowi ważną drogą rozpowszechniania informacji o działalności centrum. Część strony, chroniona hasłem, jest dostępna tylko dla parlamentów państw członkowskich.

Opracowanie na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej ECPRD: OIDE.

MIĘDZYPARLAMENTARNA WYMIANA INFORMACJI W SPRAWACH UE – IPEX*

1. Projekt IPEX – geneza i dotychczasowy przebieg

We wrześniu 2000 roku, na odbywającej się w Rzymie Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, podjęto decyzję w sprawie wzmocnienia współpracy parlamentów narodowych i włączenia ich w proces decyzyjny UE. W szczególności podkreślano konieczność rozwijania nieformalnej wymiany informacji, bez budowania dodatkowych struktur biurokratycznych. W konsekwencji, w 2001 r. sekretarzowi generalnemu szwedzkiego Riksdagu, Andersowi Forsbergowi, powierzono zadanie polegające na powołaniu grupy roboczej, której celem było zorientowanie się w możliwościach i sposobach utworzenia ściślejszych powiązań pomiędzy parlamentami w Unii Europejskiej. Początkowo projekt przygotowywała grupa robocza złożona z przedstawicieli Belgii, Hiszpanii, Szwecji i Włoch oraz reprezentanta ECPRD (Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej). Grupa ta rozszerzona następnie o przedstawicieli Danii, Finlandii i Niemiec przyjęła nazwę grupy IPEX.

30 września 2003 roku na konferencji w Sztokholmie, z udziałem 25 parlamentów, w tym Parlamentu Europejskiego, podsumowano wcześniejsze działania. Ustalono

* Interparliamentary EU Information Exchange, obecna strona internetowa: <http://www.ecprd.org/ipex/index.asp>

wówczas, że należy stworzyć stronę internetową IPEX, zaczynając od usystematyzowania informacji istniejących w zakresie spraw UE i dostępnych na stronach internetowych parlamentów narodowych. Przyjęto szablon, według którego te informacje powinny być linkowane do wspólnej strony IPEX na serwerze ECPRD. Na początek uznano za istotne zebranie istniejącej już informacji europejskiej, przede wszystkim w językach narodowych, a tam, gdzie to możliwe, również w języku angielskim.

Postanowiono, że parlamenty, które chcą uczestniczyć w projekcie, powinny wypełnić szablon strony internetowej IPEX i powołać korespondenta IPEX, który będzie odpowiedzialny za aktualizację właściwych informacji.

UCZESTNICZY PROJEKTU IPEX – STAN NA LISTOPAD 2004 R.

Obecnie niemal wszystkie państwa członkowskie UE powołały w swoich parlamentach korespondentów IPEX. Większość spośród nich, a także niektóre kraje kandydujące, dostarczyły – zgodnie z zaproponowanym szablonem – linki, które umieszczono na stronie internetowej IPEX.

Dzisiejsza strona internetowa IPEX (<http://www.ecprd.org/ipex/index.asp>), stanowiąca usystematyzowany zbiór linków do informacji o rozpatrywaniu spraw unijnych w parlamentach narodowych, została udostępniona na początku 2004 roku.

GRUPA STERUJĄCA IPEX

Na spotkaniu sekretarzy generalnych parlamentów UE w Hadze 9 lutego 2004 r. uznano za zasadne utworzenie grupy sterującej IPEX. Postawiono przed nią zadanie kontynuowania pracy nad utworzeniem elektronicznej platformy wymiany informacji w sprawach UE, zawierającej w szczególności kalendarz spotkań parlamentarnych i stanowiącej płaszczyznę wymiany poglądów na temat kontroli zasady pomocniczości. Postanowiono promować wymianę informacji i dokumentów na wszystkich szczeblach, tak aby uniknąć powielania pracy. Podkreślono autonomię parlamentów i fakt, że każdy parlament decyduje o stopniu własnego zaangażowania we współpracę międzyparlamentarną.

Zgodnie z propozycją, grupa sterująca prowadzi wstępne prace, mające określić cele, zadania, zawartość, funkcjonalność i koszty strony internetowej IPEX.

W skład grupy sterującej weszły: Dania, Francja, Polska, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy (korespondenci IPEX) oraz ECPRD i Sekretariat COSAC (Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Narodowych UE i Parlamentu Europejskiego). Grupie sterującej przewodniczy Anders Forsberg, sekretarz generalny Riksdagu.

2. Cele i zadania IPEX

Cele IPEX, od początku określane jako działanie na rzecz wzmocnienia współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej, zostały wyznaczone w sposób formalny w wytycznych, przyjętych przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów UE na

spotkaniu w Hadze, w lipcu 2004 r.: „IPEX ma na celu wspieranie współpracy między-parlamentarnej w UE poprzez stworzenie platformy elektronicznej wymiany informacji dotyczących UE między parlamentami w Unii, w tym dotyczących kalendarza spotkań oraz forów wymiany poglądów w zakresie kontroli stosowania zasady pomocniczości.”

W dalszej części wytycznych ponownie przywołuje się IPEX stwierdzając, że ma on służyć jako środek porozumiewania się parlamentów narodowych w sprawach projektów, które zostaną uznane za naruszające zasadę pomocniczości. Zaleca się też promowanie międzyparlamentarnej wymiany informacji i dokumentów na wszystkich płaszczyznach oraz pomiędzy różnymi komisjami i służbami w UE.

Współpraca w ramach projektu IPEX pozostawia każdemu parlamentowi całkowitą swobodę co do stopnia własnego zaangażowania.

3. IPEX – stan prac na listopad 2004 r.

W wyniku spotkań grupy sterującej oraz pracy w grupach technicznych powstał dokument dotyczący strony internetowej IPEX jako narzędzia elektronicznej wymiany informacji: „System requirements and other demands. Database, Content Management, Graphic Design and Central support tasks.” (Wymagania systemowe i inne. Baza danych, system zarządzania zawartością, projekt graficzny i zadania Central support).

System IPEX obejmuje:

- **Utworzenie bazy dokumentów:** baza powinna się składać z dwóch części: dokumentów UE i informacji o tym, jak te dokumenty są rozpatrywane w parlamentach narodowych. Baza powinna zawierać wszystkie dokumenty, które – zgodnie z nowym protokołem dołączonym do Traktatu Konstytucyjnego – mają być przesyłane bezpośrednio parlamentom narodowym.

Baza byłaby narzędziem udostępniania informacji zarówno o trybie i sposobie rozpatrywania spraw związanych z UE w parlamentach narodowych, jak i kwestii dotyczących kontroli stosowania zasady pomocniczości w poszczególnych parlamentach. Przypisanie dokumentom odpowiednich wartości określających ich status pozwoliłoby wszystkim krajom śledzić rozwój wydarzeń związanych z konkretną sprawą i zapoznać się ze stanowiskami innych państw.

Językiem ogólnej obsługi strony ma być angielski. Jednakże w związku z tym, że informacja dostarczona przez parlamenty narodowe będzie się składała z symboli, linków i dokumentów, bariery językowe dla urzędników wprowadzających informacje do szablonów zostaną sprowadzone do minimum.

Dodatkowymi funkcjami bazy byłoby automatyczne tworzenie linków do dokumentów i baz danych UE (Pre-Lex, OEIL, rejestr Rady).

Zadaniem każdego z parlamentów narodowych będzie utrzymanie i aktualizacja dotyczących go informacji w bazie danych.

- **Kalendarz UE:** kalendarz miałby zawierać informacje dotyczące spotkań między-parlamentarnych, w tym spotkań komisji stałych parlamentów narodowych i wspól-

nych spotkań zwołanych przez komisje stałe Parlamentu Europejskiego, spotkań sekretarzy generalnych, Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE i COSAC oraz innych. Kalendarz będzie również zawierał porządki dzienne spotkań i adresy do kontaktu.

- **Internetowe forum wymiany informacji (Bulletin board):** dostępne tylko poprzez hasło, ma służyć nieformalnej wymianie informacji pomiędzy parlamentami, umożliwiając urzędnikom stawianie pytań i przesyłanie uwag w sprawach bieżących.

Na obecnym etapie trwają jeszcze dyskusje nad wieloma kwestiami technicznymi, takimi jak organizacja bezpośredniego przesyłania projektów legislacyjnych z Komisji Europejskiej do bazy IPEX (co zaleca się we wnioskach ze spotkania w Hadze), wybór właściwego oprogramowania, obsługa administracyjna wspólnej części bazy danych, wreszcie szczegółowa struktura i zawartość kalendarza.

Planuje się uruchomienie nowej strony IPEX w wersji pilotażowej do lata 2005 roku.

Opracowanie – OIDE

BIBLIOGRAFIA

WYBRANE MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

(stan na 30.11.2004)

Akty prawnie wiążące

1. *Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej* dołączony do TUE i do traktatów ustanawiających WE, EWWiS i EWEA na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 595–596.
2. *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* dołączony do TWE na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 593–594.
3. *Regulamin Parlamentu Europejskiego* – art. 24.3, 33.3, 123–125, wersja obowiązująca opublikowana na stronie PE:
http://www.europarl.eu.int/home/default_pl.htm
4. *Traktat o Unii Europejskiej* – art. 2, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 607.
5. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* – art. 5, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 615.

Akty prawnie niewiążące

6. *Commission report to the European Council – Better lawmaking 2000* [...], COM(2000) 772 final.
7. *Commission report to the European Council – Better lawmaking 2001* [...], COM(2001) 728 final.
8. Committee on Constitutional Affairs: *Report on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration*, (2001/2023(INI)), A5-0023/2002, 23.01.2002. Raport dostępny na stronie: http://www.europarl.eu.int/home/default_pl.htm
9. Committee on Institutional Affairs: *Report on the relations between the European Parliament and national parliaments*, A4-0179/97, 22.05.1997.
Raport dostępny na stronie: http://www.europarl.eu.int/home/default_pl.htm
10. *Communication from the Commission – Action plan Simplifying and improving the regulatory environment*, COM(2002) 278 final.
11. *Communication from the Commission European governance: better lawmaking*, COM(2002) 275 final.
12. COSAC: contributions and conclusions, 1989–2004.
Dokumenty dostępne na stronie: <http://www.cosac.org/en/documents/contributions/>
13. COSAC: *Kopenhaskie wytyczne parlamentarne*, OJ 2003 C 154, s. 1; [w:] Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju, Warszawa 2005 (Zeszyty OIDE, nr 5), s. 74.
14. COSAC: *Raport opisujący zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 22–23.11.2004, [w:] Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju, Warszawa 2005 (Zeszyty OIDE, nr 5), s. 198.
Dokument w jęz. ang. dostępny na stronie: <http://www.cosac.org/>

15. COSAC: *Raport w sprawie procedur i praktyk Unii Europejskiej dotyczących kontroli parlamentarnej*, 19–20.05.2004, [w:] Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju, Warszawa 2005 (Zeszyty OIDE, nr 5), s. 87.
Dokument w jęz. ang. dostępny na stronie: <http://www.cosac.org/>
16. *Deklaracja Niemiec, Austrii i Belgii w sprawie pomocniczości* [nr 3], załączona do Aktu końcowego Traktatu z Amsterdamu (Deklaracje przyjęte przez Konferencję do wiadomości), [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 604.
17. *Deklaracja w sprawie Konferencji Parlamentów* [nr 14], załączona do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 549.
18. *Deklaracja w sprawie przyszości Unii* [nr 23], załączona do Aktu końcowego Traktatu z Nicei, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 684–685.
19. *Deklaracja w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej* [nr 13], załączona do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II, s. 549.
20. *European governance: a white paper*, COM(2001) 428 final.
21. *European Parliament resolution on European governance* (COM(2002) 704 – COM(2002) 705 – COM(2002) 713 – C5-0200/2003 – 2003/2085(INI)), OJ 2004 C 89E, s. 103–105.
22. *European Parliament: Resolution on preparations for the meeting of the heads of state and government on the European Union's political future, to be held in October 1998*, OJ 1998 C 341, s. 128–131.
23. *European Parliament resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration* (2001/2023(INI)), OJ 2002 C 284E, s. 322–325.
24. *European Parliament resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments after the conference of parliaments of the European Community*, OJ 1991 C 280, s. 144–146.
25. *European Parliament resolution on the Commission report Better lawmaking 2002 [...]*, (COM(2002) 715 – C5-0007/2003 – 2003/2009(INI)), OJ 2004 C 98E, s. 155–156.
26. *European Parliament resolution on the Commission report to the European Council: Better lawmaking 1998 – a shared responsibility (1998)* (COM(1998) 715 – C5-0266/2000 – 1999/2197(COS)) and *Better lawmaking 1999* (COM(1999) 562 – C5-0279/1999 – 1999/2197(COS)), OJ 2001 C 197, s. 433–436.
27. *European Parliament resolution on the Commission report to the European Council on better lawmaking 2000 [...]* (COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS)) and *on the Commission report to the European Council on better lawmaking 2001 [...]* (COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS)), OJ 2004 C 64E, s. 135–138.
28. *European Parliament resolution on the Commission reports to the European Council: [...]* 1994 (COM(94)0533 C4-0215/95) – *entitled Better lawmaking [...]* 1995 (CSE(95)0580 – C4-0561/95) – *entitled Better lawmaking 1996 [...]* (CSE(96)0007 – C4-0015/97) – [...] (*interim report*)(CSE(96)0002 – C4-0355/96), OJ 1997 C 167, s. 34–51.
29. *European Parliament resolution on the Commission white paper on European governance*, OJ 2002 C 153E, s. 314–323.
30. *European Parliament: Resolution on the Commission's report to the European Council – Better lawmaking 1997* (COM(97)0626 C4-0656/97), OJ 1999 C 98, s. 500–502.
31. *European Parliament resolution on the democratic deficit in the European Community*, OJ 1988 C 187, s. 229–231.
32. *European Parliament resolution on the relations between the European Parliament and national parliaments*, OJ 1997 C 200, s. 153–157.
33. *Interinstitutional agreement of 25 October 1993 between the European Parliament, the Council and the Commission on procedures for implementing the principle of subsidiarity*, OJ 1993 C 329, s. 135.

34. *Interinstitutional agreement on better lawmaking*, OJ 2003 C 321, s. 1–5.
35. *Opinion of the Committee of the Regions on A better division and definition of powers in the European Union*, OJ 2003 C 73, s. 64–67.
36. *Opinion of the Committee of the Regions on The role of the regional and local authorities in European integration*, OJ 2003 C 73, s. 57–63.
37. *Opinion of the Committee of the Regions on the Follow-up to the white paper on European governance*, OJ 2003 C 256, s. 24–29.
38. *Opinion of the Committee of the Regions on the Principle of subsidiarity ‘Developing a genuine culture of subsidiarity. An appeal by the Committee of the Regions’*, OJ 1999 C 198, s. 73–82.
39. *Opinion of the Committee of the Regions on the white paper on European governance*, OJ 2002 C 192, s. 24–31.
40. *Opinion of the Economic and Social Committee on European governance – a white paper (COM(2001) 428 final)*, OJ 2002 C 125, s. 61–68.
41. *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* [nr 1], dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Dz.Urz. UE 2004 C 310, s. 204–206.
42. *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* [nr 2], dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Dz.Urz. UE 2004 C 310, s. 207–209.
43. *Przyszłość Unii Europejskiej. Oświadczenie z Laeken*.
Deklaracja dostępna na stronie: <http://www.futurum.gov.pl/dokumenty/laeken.htm>
44. *Regulamin Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych*, Dz.Urz. UE 2004 C 270, s. 1–6.
45. *Report from the Commission Better lawmaking 2002* [...], COM(2002) 715 final.
46. *Report from the Commission Better lawmaking 2003* [...], COM(2003) 770 final.
47. *Report from the Commission on European governance*, COM(2002) 0705 final.
48. *Rules of procedure of the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union*, OJ 2000 C 175, s. 1–3.

Dokumenty Konwentu Europejskiego

(dostępne na stronie internetowej <http://european-convention.eu.int>)

Stanowiska pisemne (kontrybucje)

49. Andriukaitis V., Kutraite-Giedraitiene D.: *Strengthening the role of national parliaments*, CONV 220/02, 01.08.2002.
50. Barrau A.: *National parliaments*, CONV 84/02, 31.05.2002.
51. Basile F.: *The role of national parliaments*, CONV 239/02, 05.09.2002.
52. Basile F.: *The role of national parliaments*, CONV 334/02, 10.10.2002.
53. Dam Kristensen H.: *The role of national parliaments in the future EU Treaty*, CONV 552/03, 12.02.2003.
54. De Gucht K.: *Another role for the national parliaments in the EU*, CONV 183/02, 11.07.2002.
55. Duff A.: *Code of conduct on national parliaments*, CONV 326/02, 07.10.2002.
56. Einem C.: *National parliaments*, CONV 81/02, 30.05.2002.
57. Haenel H.: *The complementary role played by the national and European parliaments*, CONV 255/02, 10.09.2002.
58. Haenel H., Stuart G. and 43 other national parliament members of the Convention: *The role of national parliaments*, CONV 503/03, 23.01.2003.
59. Hübner D.: *The role of national parliaments*, CONV 390/02, 7.11.2002 (tekst w jęz. pol. dostępny na stronie www.futurum.gov.pl w dziale „Głos Polski w Konwencji”).
60. Kiljunen K.: *Cooperation between national parliaments and the European Parliament*, CONV 760/03, 23.05.2003.
61. Kreitzberg P., Kelam T.: *Role of national parliaments*, CONV 95/02, 13.06.2002.
62. Kurzmann G.: *Role of the national parliaments in the EU*, CONV 119/02, 18.06.2002.

63. Lamassoure A., Brok E., Wuermeling J.: *Testimonies of national parliaments in the Constitution's preamble? A somewhat unconventional proposal*, CONV 467/02, 18.12.2002.
64. Lekberg S.: *Election of the European Commission President by national parliaments*, CONV 500/03, 22.01.2003.
65. Linden R. van der, Eekelen W. van: *The role of national parliaments: an example of a good practice*, CONV 182/02, 11.07.2002.
66. Lord Tomlinson, Lord MacLennan: Reports of the select committee on the European Union of the House of Lords *The future of Europe: Constitutional Treaty – draft articles 24–33 – national parliaments and subsidiarity – the proposed protocols*, CONV 625/03, 17.03.2003.
67. Members of the Convention representing the Finnish parliament: *Contribution on the role of national parliaments in the European Union structure*, CONV 82/02, 30.05.2002.
68. Michel L., Chevalier P.: *The role of national parliaments in the European Union*, CONV 308/02, 01.10.2002.
69. Michel L., Chevalier P.: *The role of national parliaments in the European Union. Proposal for precautionary monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality*, CONV 308/1/02 REV1, 02.10.2002.
70. Nazaré Pereira A.: *Guidelines for parliamentary scrutiny of the European Security and Defence Policy (ESDP)*, CONV 606/03, 11.03.2003.
71. Swedish members of the Convention: *Contribution on national parliament scrutiny of government activities in the EU*, CONV 61/02, 22.05.2002.

Wystąpienia

72. Bruton J., representative of the Irish Parliament, IX plenary session, 04.10.2002.
73. Dewael P., representative of the Committee of the Regions, X plenary session, 28.10.2002.
74. Giscard d'Estaing V., chairman of the European Convention: report submitted to the European Council in Copenhagen, 12–13 December 2002, 12.12.2002.
75. Gaber S., representative of the Slovenian parliament, V plenary session, 07.06.2002.
76. Hololei H., alternate representative of the Estonian government, X plenary session, 29.10.2002.
77. Inkens E., representative of the Latvian parliament, X plenary session, 28.10.2002.
78. Krasts G., member of the Latvian parliament, XVII plenary session, 18.03.2003.
79. Kutzkova N., alternate of the government representative of Bulgaria, XVIII plenary session, 3.04.2003.
80. MacSharry R., Irish government representative: *Written contribution*, V plenary session, 6.06.2002.
81. Oleksy J., przedstawiciel Sejmu, V plenary session, 06.06.2002.
Tekst w jęz. pol. dostępny na stronie <http://oide.sejm.gov.pl>, podstrona „Konwent Europejski”, dział „Przedstawiciele Sejmu w Konwencji”.
82. Oleksy J., przedstawiciel Sejmu, XVII plenary session, 18.03.2003.
Tekst w jęz. pol. dostępny na stronie <http://oide.sejm.gov.pl>, podstrona „Konwent Europejski”, dział „Przedstawiciele Sejmu w Konwencji”.
83. Oleksy J., przedstawiciel Sejmu, XVIII plenary session, 3.04.2003.
Tekst w jęz. pol. dostępny na stronie <http://oide.sejm.gov.pl>, podstrona „Konwent Europejski”, dział „Przedstawiciele Sejmu w Konwencji”.
84. Tekin A., member of of the Turkish Grand National Assembly, V plenary session, 06.06.2002.

• IV grupa robocza ds. roli parlamentów narodowych

85. *Draft final report of working group IV on national parliaments*, WG IV – WD 032, 07.10.2002.
86. *Final report of working group IV on the role of national parliaments*, CONV 353/02, 22.10.2002.
Tekst w jęz. pol. dostępny m.in. na stronie <http://www.futurum.gov.pl> oraz w „Monitorze Integracji Europejskiej” 2003 nr 67, s. 109–118.

Dokumenty robocze dot. projektu raportu końcowego WG IV – WD 032:

87. Azevedo M.: *The comments*, WG IV – WD 044, 16.10.2002.
88. Barnier M.: *The comments*, WG IV – WD 045, 16.10.2002.

89. Basile F.: *The comments*, WG IV – WD 046, 16.10.2002.
90. Berger M.: *The comments*, WG IV – WD 043, 16.10.2002.
91. Dam Kristensen H.: *The comments*, WG IV – WD 042, 16.10.2002.
92. Demetriou P.: *The comments*, WG IV – WD 040, 16.10.2002.
93. De Rossa P.: *The comments*, WG IV – WD 047, 16.10.2002.
94. Duff A.: *The comments*, WG IV – WD 041, 16.10.2002.
95. Dybkjaer L.: *The comments*, WG IV – WD 038, 15.10.2002.
96. Haenel H.: *Observations*, WG IV – WD 039 16.10.2002.
97. Kiljunen K.: *The comments*, WG IV – WD 036, 15.10.2002.
98. Lekberg S.: *The comments*, WG IV – WD 034, 9.10.2002.
99. Maij-Weggen J.: *The comments*, WG IV – WD 035, 15.10.2002.
100. Michel L.: *Lettre à Gisela Stuart*, WG IV – WD 048, 17.10.2002.
101. Wagener R.: *The comments*, WG IV – WD 037, 15.10.2002.

Inne dokumenty robocze:

102. Azevedo E.: *The role of national parliaments in the future European architecture*, WG IV – WD 025, 18.09.2002.
103. Baalen H. van: *Observations*, WG IV – WD 013, 17.07.2002.
104. Baalen H. van: *On time is too late*, WG IV – WD 011, 15.07.2002.
105. Basile F.: *The Italian parliament's control of the EU decision-making process*, WG IV – WD 019, 6.09.2002.
106. Commission: *Implementation by the Commission of the Amsterdam Protocol on the role of national parliaments in the European Union*, WG IV – WD 009, 15.07.2002.
107. Demetriou P.: *Paper*, WG IV – WD 006, 05.07.2002
108. Demetriou P.: *The role of national parliaments in the European Union*, WG IV – WD 026, 20.09.2002.
109. Duff A.: *Paper*, WG IV – WD 004, 5.07.2002.
110. Dybkjaer L.: *Overview of the number of members of national parliaments and the European Parliament, EU member states and candidate countries*, WG IV – WD 015, 18.07.2002.
111. Eser K., Tekin A.: *Parliamentary control of the government's European policy*, WG IV – WD 028, 30.09.2002.
112. General Secretariat of the Council: *Implementation of the Amsterdam Treaty protocol on national parliaments, COSAC and openness of the Council*, WG IV – WD 033, 8.10.2002.
113. Haenel H.: *L'examen de la législation européenne par le parlement français*, WG IV – WD 023, 17.09.2002.
114. Inguanez J.: *National parliaments' involvement in decision-making*, WG IV – WD 014, 17.07.2002.
115. Inguanez J.: *National parliaments' involvement in decision-making*, WG IV – WD 031, 3.10.2002.
116. Kiljunen K.: *National parliamentary scrutiny and multilateral mechanisms for cooperation*, WG IV – WD 030, 1.10.2002.
117. Kiljunen K.: *Principles of the European affairs scrutiny system of the Finnish parliament*, WG IV – WD 020, 9.09.2002.
118. Kiljunen K.: *Securing the influence of national parliaments – use of reserves in the Council*, WG IV – WD 016, 22.07.2002.
119. Kristensen H.D.: *The European affairs committee of the Folketing – parliamentary control of government policy in the EU*, WG IV – WD 024, 18.09.2002.
120. Lekberg S.: *Control of subsidiarity by national parliaments*, WG IV – WD 021, 13.09.2002.
121. Lekberg S.: *Methods for subsidiarity control by national parliaments*, WG IV – WD 003, 05.07.2002.
122. Lekberg S.: *National parliaments and the EU: the Swedish experience*, WG IV – WD 018, 3.09.2002.
123. Lekberg S.: *National scrutiny systems: Sweden*, WG IV – WD 005, 5.07.2002.
124. Maij-Weggen J.: *Draft proposal for conclusion*, WG IV – WD 029, 1.10.2002.

125. Maurer A.: *National parliaments in the European architecture: elements for establishing a best practice mechanism*, WG IV – WD 008, 09.07.2002.
126. Oleksy J.: *The control function of the Polish parliament in the European affairs*, WG IV – WD 017, 23.07.2002.
Tekst w jęz. pol. dostępny na stronie <http://oide.sejm.gov.pl>, podstrona „Konwent Europejski”, dział „Przedstawiciele Sejmu w Konwencji”.
127. De Rossa P.: *Paper* WG IV – WD 010, 15.07.2002.
128. Vastagh P.: *The role of national parliaments*, WG IV – WD 027, 25.09.2002.
129. Wagener R.: *The Luxembourg case: parliamentary control of the government's European policy*, WG IV – WD 022, 16.09.2002.

• **Inne dokumenty Konwentu Europejskiego**

130. *Conclusions of Working Group I on the principle of subsidiarity* (CONV 286/02), 23.09.2002.
131. *Draft protocols on:- the application of the principles of subsidiarity and proportionality – the role of national parliaments in the European Union*, CONV 579/03, 27.02.2003.
132. Linden R. van der, Timmermans F.: *Declaration on the role of national parliaments to raise national European awareness*, CONV 834/03, 24.07.2003.
133. *Reactions to the draft protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality – analysis*, CONV 610/03, 12.03.2003.
134. *Reactions to the draft protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality – analysis*, CONV 610/1/03 REV1, 13.03.2003.
135. *Reactions to the draft protocol on the role of national parliaments in the European Union – analysis*, CONV 611/03, 12.03.2003.
136. *The role of national parliaments in the draft Constitution*, CONV 738/03, 14.05.2003.
137. *The role of national parliaments in the European architecture*, CONV 67/02, 29.05.2002.
138. *The role of national parliaments in the European architecture*, CONV 67/1/02 REV1, 29.05.2002.
139. *The role of national parliaments in the European architecture*, CONV 68/02, 31.05.2002.

**Dokumenty Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej
(od 2001 r.)**

• **Wnioski**

140. *Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej. Wnioski prezydencji*, Haga, 3.07.2004.
Dokument dostępny na stronie: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/konferencje_haga.pdf
141. *Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej. Wnioski prezydencji*, Ateny, 24.05.2003.
Dokument dostępny na stronie: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/konferencje_ateny.pdf
142. *Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Wnioski prezydencji*, Madryt, 8–9.06.2002.
Dokument dostępny na stronie: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/konferencje_madryt.pdf
143. *Conference of Speakers of the EU parliaments. Chairman's summary*, Sztokholm, 16–17.11.2001.
Dokument dostępny na stronie: http://www.riksdagen.se/euspeakers/english/pdf/chairmans_summary_eng.pdf

• **Wystąpienia**

144. Borowski M.: *Parlamenty narodowe a przyszłość Europy*, Madryt, 6.06.2002.
Dokument dostępny na stronie: <http://www.borowski.pl/wystapienia/?id=18>
145. Casini P.F.: *Europe: a European and global agenda. The new choices facing parliaments after the major enlargement of the EU*, Haga, 2–3.07.2004.
Dokument dostępny na stronie: http://www.parlement.nl/EUPresidency2004/en/docs_en/casini_global_en.pdf

146. Casini P.F.: *The role of the European parliaments in an enlarged Europe: institutional and political dimensions*, Ateny, 22–24.05.2003.
Dokument dostępny na stronie: http://www.bundestag.de/parlament/internet/ppk/ppk_akt-konf/04casini.pdf
147. Cox P.: *Europäische Parlamente im erweiterten Europa: die politische und die institutionelle Dimension*, Ateny, 22–24.05.2003.
Dokument dostępny na stronie: http://www.bundestag.de/parlament/internet/ppk/ppk_akt-konf/03cox.pdf
148. Cox P.: Speech, Ateny, 23.05.2003.
Dokument dostępny na stronie: http://www.patcox.ie/speeches/default.asp?doc_id=146
149. Dahl B.: *Securing democracy and legitimacy – the role of national parliaments in the European structure*, Sztokholm, 13–15.09.2001.
Dokument dostępny na stronie: http://www.riksdagen.se/euspeakers/english/pdf/report_sweden.pdf
150. Hansen I.: *Conference of Speakers of the National Parliaments of the EU*, Madryt, 7–9.06.2002.
Dokument dostępny na stronie: http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont070602_2_en.pdf
151. Haselhurst A.: *The subsidiarity early-warning mechanism: co-operation between national parliaments*, Haga, 2–3.07.2004.
Dokument dostępny na stronie: http://www.parlement.nl/EUPresidency2004/en/docs_en/haselhurst_subsidarity_en.pdf
152. Hrusovsky P.: *Subsidiarity issues in a new constitutional framework*, Haga, 2–3.07.2004.
Dokument dostępny na stronie: http://www.parlement.nl/EUPresidency2004/en/docs_en/hrusovsky_subsidarity_en.pdf
153. Pahor B.: *The role and activities of the National Assembly of the Republic of Slovenia in the process of Slovenia's accession to the European Union*, Sztokholm, 13–15.09.2001.
Dokument dostępny na stronie: http://www.riksdagen.se/euspeakers/english/pdf/report_slovenia.pdf
154. Pastusiak L.: *Europe: European and global action plan. New options open to parliaments after enlargement of the European Union*, Haga, 2–3.07.2004.
Dokument dostępny na stronie: http://www.parlement.nl/EUPresidency2004/en/docs_en/pastusiak_global_en.pdf
155. Pera M.: *Parliaments and European construction*, Madryt, 7–9.06.2002.
Dokument dostępny na stronie: http://www.congreso.es/ingles/ue/ing/ueing/pres_ponencia_ital_i.pdf
156. Rudi Úbeda L.F.: *The role of national parliaments during negotiations for membership of the European Union*, Sztokholm, 13–15.09.2001.
Dokument dostępny na stronie: http://www.riksdagen.se/euspeakers/english/pdf/report_spain.pdf
157. Rudi Úbeda L.F.: *The role of national parliaments in the European Union*, Madryt, 8–9.06.2002.
Dokument dostępny na stronie: http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont080602_en.pdf
158. Sydow B.: *Developments in cooperation between the EU-parliaments*, Haga, 2–3.07.2004.
Dokument dostępny na stronie: http://www.parlement.nl/EUPresidency2004/en/docs_en/sydow_cooperatiion_en.pdf
159. Thierse W.: *Safeguarding democracy and legitimacy in the European Union: the role of the national parliaments in the European structure*, Sztokholm, 13–15.09.2001.
Dokument dostępny na stronie: http://www.riksdagen.se/euspeakers/english/pdf/report_germany.pdf

WYBRANA LITERATURA PRZEDMIOTU

(pozycje dostępne w BS oznaczono *)

Książki w języku polskim

1. Barcz J.: *Parlament a Unia Europejska, analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Warszawa 1999.*
2. Grzeszczak R.: *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.*

3. Jaskiernia J.: *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2002.*
4. Kieniewicz L., Krawczyk K., Skrzyńska M., Tuz A., Wieśniak T.: *Międzynarodowa współpraca Sejmu w zakresie integracji Europejskiej, kwiecień 1997 – marzec 2000*, Warszawa 2000 (Biuletyn Informacyjny/Kancelaria Sejmu. Biuro Stosunków Międzyparlamentarnych, Zeszyt 2 (40)/2000).*
5. Mik C., Nowakowski M. J., Pawłowski B.: *Rola i kompetencje Sejmu w procesie integracji*, Warszawa 1998 (Raport BSE, nr 126).*
6. Olejniczak D.: *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, Warszawa 1998 (Raport BSE, nr 127).*
7. *Parlament Europejski i parlamenty narodowe* (red. B. Banaszak), Wrocław 2004.*
8. *Parlamenty a integracja europejska* (red. M. Kruk, E. Popławska), Warszawa 2002.*
9. Popławska E.: *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.*
10. Przybylska-Marciniuk E.: *Umocnienie zasady subsydiarności* [w:] Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zamiany ustrojowe w Unii Europejskiej (I. Gęsiór i in.), Warszawa 2004.*
11. Puzyra S.: *Współpraca międzyparlamentarna państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1998–2004*, Warszawa 2004.*
12. *Rola parlamentów narodowych w okresie negocjacji członkowskich z Unią Europejską: Konferencja Przewodniczących Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego: (Sztokholm, 13–15 września 2001): wystąpienia przewodniczących parlamentów*, Warszawa 2001 (Materiały i Dokumenty BSE, nr 321).*
13. *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyparłamentowej 2004* (red. J. Barcz, S. Puzyra), Warszawa 2002.*
14. Schoof E.: *Konferencja Komisji ds. Europejskich – COSAC*, Warszawa 1998 (Materiały i Dokumenty BSE, nr 227).*
15. *Subsydiarność* (red. D. Milczarek), Warszawa 1998.*
16. Wyrozumsk A.: *Traktat Amsterdamski. Problemy implementacji prawa europejskiego* [w:] Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych (red. C. Mik), Toruń 1998.*
17. Zgud Z.: *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.*

Książki w językach obcych

18. Bieber R.: *Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments* [w:] Handbuch der europäischen Integration; Strategie – Struktur – Politik der Europäischen Union (red. M. Röttinger, C. Weyringer), Wien 1996.
19. *Bodies within national parliaments specialising in European Community affairs*, European Parliament, Research and documentation papers, Luxembourg 1989.
20. *The changing role of parliaments in European Union* (red. F. Laursen, S. A. Pappas), Maastricht 1995.*
21. Coombes D., Hrbek R.: *European integration, regional devolution and national parliaments*, London 1979.
22. Corbett R.: *The European Parliament's role in closer EU integration*, Palgrave 2001.*
23. Cygan A. J.: *National parliaments in an integrated Europe: an Anglo-German perspective* Hague 2001.
24. *The European Parliament and the national parliaments* (red. V. Herman, R. van Schendelen), Farnborough 1979.
25. Genton J., Estier C., Guéna Y.: *Comment organiser l'action collective des parlements nationaux au sein de l'Union européenne*, Paris 1996.*
26. Grunert T., Maurer A.: *Perspectives for cooperation between the European Parliament and the national parliaments*, European Parliament, Political series, Luxembourg 1996.
27. Hourquebie F.: *Les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux: les cas français et allemands*, Paris 1999.*

28. Kamann H.-G.: *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung: national-parlamentarische Beeinflussung und Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat der Europäischen Union im Spannungsfeld von Demokratie und Funktionsfähigkeit des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens*, Frankfurt am Main 1997.*
29. Ligot M., Catala N., Hogue P.: *Les parlements nationaux, acteurs de l'Union européenne*, Paris 1995.*
30. Ligot M., Catala N., Hogue P.: *Les parlements nationaux dans l'Union européenne : acteurs ou spectateurs?*, Paris 1996.*
31. Maurer A.: *Les implications du Traité sur l'Union européenne sur la coopération interparlementaire: le cas du Parlement européen et du Parlement français*, Bruxelles 1996.
32. Maurer A.: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden 2002.*
33. Newman K. M.: *The impact of national parliaments on the development of Community law*, [w:] *Du droit international au droit de l'intégration*. Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, s. 481–497.
34. *The new role of national parliaments in pan-European construction : interparliamentary conference: 28–29 March 1996: proceedings*, Paris 1996.*
35. Norton P.: *National parliaments and the European Union*, London 1996.
36. Pernice I.: *The role of national parliaments in the European Union* [w:] *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004* (red. D. Melissas, I. Pernice), Baden-Baden 2002.
Publikacja dostępna w Internecie: http://www.ecln.net/elements/constitutional_debate/perspective2004/part2/2_02main.htm
37. *Le principe de subsidiarité* (red. F. Delpérée), Bruxelles 2002.*
38. *Rôle des parlements dans la genèse du droit communautaire et sa transposition en droit national: séminaire au Reichstag à Berlin, les 3 et 4 mars 1994*, Luxembourg 1994.*
39. Smith E.: *National parliaments as cornerstones of European integration*, Hague 1996.
40. Urbantschitsch W.: *National parliaments in European Union: the Austrian experience*, Graz 1998.*
41. Weber-Panariello P.: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union: eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1995.*

Artykuły z polskich czasopism specjalistycznych

42. Barcz J.: *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2002, nr 3, s. 7–52.*
43. Barcz J.: *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracji. Wnioski dla parlamentu polskiego*, „Unia & Polska”, 2001, nr 22, s. 10–13.*
44. Borowski M.: *Rola parlamentów narodowych w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy”, 2003, nr 5(58), s. 9–18.*
45. Dudzik S.: *Rola parlamentów krajowych w Unii Europejskiej w świetle projektu konstytucji dla Europy*, „Wspólnoty Europejskie”, 2003, nr 11, s. 5–9.*
46. Dudzik S.: *Zasada pomocniczości w przyszłej konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo”, 2004, nr 3, s. 51–62.*
47. Górka M.: *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 79–94.*
48. Graniecki M.: *Kilka uwag w sprawie pozycji parlamentu w nowej sytuacji – po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2004, nr 3, s. 57–63.*
49. Grosse T.G.: *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, „Polska w Europie”, 2004, nr 2 (46), s. 121–156.*

50. Grzeszczak R.: *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2002, nr 3, s. 5–24.*
51. Grzeszczak R.: *Rola komisji ds. europejskich w parlamentach narodowych UE*, „Wspólnoty Europejskie”, 2001, nr 7/8, s. 19–26.*
52. Grzeszczak R.: *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie”, 2002, nr 1, s. 55–82.*
53. Grzeszczak R.: *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, 2000, nr 9, s. 4–12.*
54. Grzeszczak R.: *The role of national parliaments in the European integration process from the perspective of efforts undertaken by the European Union to overcome the phenomenon of democratic deficit*, „The Polish Foreign Affairs Digest”, 2002, no. 3, s. 135–168.*
55. Grzeszczak R.: *Wpływ integracji europejskiej na podstawowe funkcje parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, Rocznik Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego, 2003, nr 1, s. 37–51.
56. Hänsch K.: *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2004, nr 3, s. 69–75.*
57. Jaskiernia J.: *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego Unii Europejskiej i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny”, 2003, nr 4, s. 9–24.*
58. Kaczurba J.: *Eurointegracja na Wiejskiej*, „Unia & Polska”, 2001, nr 18, s. 17.*
59. Lord Plumb of Coleshill: *Rola parlamentów narodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2004, nr 3, s. 63–69.*
60. Mitchell G.: *Więcej kompetencji dla parlamentów narodowych!*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2003, nr 5, s. 150–154.*
61. *Nasze obrady są poufne* (wywiad z Jari Vieln – członkiem Komisji Europejskiej Parlamentu Finlandii), „Unia & Polska”, 2001, nr 22, s. 16.*
62. Popławska E.: *Słownik pojęć europejskich: COSAC (Konferencja Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych)*, „Przegląd Legislacyjny”, 2002, nr 1, s. 128–144.*
63. Sarnecki P.: *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 2004, nr 5, s. 9–26.*
64. Sokolewicz W.: *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, 2004, nr 8, s. 3–17.*
65. *Stuprocentowa frekwencja* (wywiad z Sorenem Lekbergiem – przewodniczącym Komisji Europejskiej Parlamentu Szwecji), „Unia & Polska”, 2001, nr 22, s. 17.*

Artykuły z zagranicznych czasopism specjalistycznych

66. Agostini M.V.: *The role of national parliaments in the future EU*, „The International Spectator”, 2001, Vol. 36, no. 4, October-December, s. 29–41.
Artykuł dostępny w Internecie: <http://www.iai.it/pdf/articles/agostini.pdf>
<http://www.tepsa.be/html/attachments/agostini.pdf>
67. Barbet M.: *La contribution des relations interparlementaires en Europe à la résorption du déficit démocratique*, „Revue Française de Science Politique”, 1994, s. 744.*
68. Bergman T.: *National parliaments and EU affairs committees: notes on empirical variation and competing explanations*, „Journal of European public policy”, 1997, Vol. 4. no. 3. September, s. 373–387.
69. Carter C.: *Democratic governance beyond the nation state: third-level assemblies and scrutiny of European legislation*, „European Public Law”, 2000, Vol. 6, no. 3, s. 429–459.*
70. Chaltiel F.: *Le principe de subsidiarité dix ans après le traité de Maastricht*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne”, 2003, n° 469, juin, s. 365–374.*

71. Cullen P. J., Rogers R.: *The changing role of parliaments in the European Union*, „European Institute of Public Administration”, 1995, no. 6, s. 61–142.
72. Culot M.: *La place du parlement national dans l'Union européenne: étude comparée entre la France et le Danemark*, „Revue internationale de droit comparé”, 2004, A. 56, n° 3, s. 677–683.*
73. Dimitrakopoulos D. G.: *Incrementalism and path dependence: European integration and institutional change in national parliaments*, „Journal of Common Market Studies”, 2001, Vol. 39, no. 3, s. 405–422.*
74. Evans A.C.: *Participation of national parliaments in the European Community – legislative process*, „Public Law”, 1981, Autumn, s. 388–398.
75. Feral P.-A.: *Retour en force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le Comité des régions?*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne”, 2004, n° 481, s. 496–499.*
76. Hofmann H.: *Parliamentary representation in Europe's system of multi-layer constitutions: a case study of Germany*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2003, Vol. 10, no. 1, s. 39–65. *
77. Judge D.: *The failure of national parliaments*, „West European Politics”, 1995, Vol. 18, no. 3, s. 79–100.
78. Kaarlo L.: *National parliaments in the European Union: the case of the Nordic parliaments in the perspective of a candidate country: Estonia*, „L'Europe en formation”, 2002, n° 3–4, s. 95–115.
79. Kerse C.: *Parliamentary scrutiny of the third pillar*, „European Public Law”, 2000, Vol. 6, no. 1, s. 81–101.*
80. Kuper E.: *Transnationale Versammlung und Nationale Parlament: einige Überlegungen zu Funktion und Leistung des Parlamentarismus in der internationalen Beziehungen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen”, 1991, nr 22, s. 620–638.
81. Lais M.: *Die Rolle der nationalen Parlamente in einer künftigen europäischen Verfassung*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien”, 2002, H. 2.
Artykuł dostępny w Internecie <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/Lais1.html>
82. MacCormick N.: *Problems of democracy and subsidiarity*, „European Public Law”, 2000, vol. 6, issue 4, December, s. 531–542.*
83. Mehrenholz E.G.: *Subsidiarité et débat démocratique, éléments indispensables d'un espace juridique européen*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne”, 2000, n° 438, mai, s. 355–382.*
84. Milej T.: *Europäisches Parlament und nationale Parlamente: aus der Forschung*, „Osteuropa Recht”, 2004, J. 50, Nr. 1, s. 57–66.*
85. Neunreither K.: *The democratic deficit of the European Union*, „Government and Opposition”, 1994, Vol. 29, no. 3, s. 299–314.*
86. Oberreuter H.: *Demokratiedefizite in der EU*, „Politische Studien”, 1999, H. 368, s. 54–58.
Artykuł dostępny w Internecie http://www.hss.de/downloads/politische_studien_368.pdf
87. *Parlementarismes et construction européenne* (red. O. Rozenberg, Y. Surel), „Politique européenne”, 2003, no. 9, s. 5–163.
88. Peyrou-Pistouley S.: *Autriche: l'association du parlement national et des Länder au processus normatif européen*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger”, 2002, t. 118, n° 5, septembre–octobre, s. 1459–1492.*
89. Pollak J., Slominski P.: *Influencing EU politics? The case of the Austrian Parliament*, „Journal of Common Market Studies”, 2003, Vol. 41, issue 4, September, s. 707–730.
90. Pöhle K.: *Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?*, „Zeitschrift für Parlamentfragen”, 1998, H.1, s. 77–81.
91. Pratt T.: *The role of national parliaments in the making of European law*, „Cambridge yearbook of European legal studies”, 1998(1999), Vol. 1, s. 217–231.
92. Schoof E.: *Der aktuelle Begriff*, „Parlamentsfragen”, 1997, nr 17.
93. Scoffoni G.: *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté*, „Cahiers de Droit Européen”, 1992, s. 22–41.

94. Weatherill S.: *Using national parliaments to improve scrutiny of the limits of EU action*, „European Law Review”, 2003, Vol. 28, no. 6, December, s. 909–912.*

WYBRANE PUBLIKACJE ELEKTRONICZNE

(Stan na dzień 30.11.2004)

Centrum Stosunków Międzynarodowych

95. Barcz J.: *Podział kompetencji w Unii Europejskiej. Rola parlamentów narodowych w UE z polskiego punktu widzenia*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” nr 10/02. http://www.csm.org.pl/pl/files/rap_i_an_1002.pdf
96. *Rola parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE*, (red. M. Kurkowska, S. Puzyna), Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2003. http://www.csm.org.pl/pl/files/seminar/2003/konf_i_sem_0103.pdf
97. Trzaskowski R.: *Podział kompetencji w Unii Europejskiej – zarys problemu*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” 9/02. http://www.csm.org.pl/pl/files/rap_i_an_0902.pdf

European Centre for Parliamentary Research and Documentation

98. *The influence of national parliaments on European policies: an overview*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels 2002. <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European%20Affairs%20Committees.pdf>

European Integration online Papers - European Community Studies Association Austria

99. Hegeland H., Neuhold C.: *Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: newcomers with different approaches*, „European Integration online Papers”, 2002, nr 10. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm>

The Federal Trust

100. Bengtson C.: *National parliaments in European decision-making: a real prospect or wishful thinking?*, „Constitutional Online Papers”, 2003, No. 29. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/29_03.pdf
101. Brown T.: *National parliaments in the Convention on the Future of Europe*, „Constitutional Online Papers”, 2003, No. 31. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/31_03.pdf
102. Donnelly B., Hoffmann L.: *The role of national parliaments in the European Union*, „Policy Briefs”, 2004, nr 3. <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief3.pdf>
103. Jeffery C.: *Regions and the European Union: letting them in, and leaving them alone*, „Constitutional Online Papers”, 2004, nr 14. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/14_04.pdf
104. Mcleod A.: *Regional parliaments and the Convention*, „Constitutional Online Papers”, 2002, nr 5. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/05_02.pdf
105. Raunio T.: *Towards tighter scrutiny? National legislatures in the EU Constitution*, „Constitutional Online Papers”, 2004, nr 16. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/16_04.pdf
106. Rizzuto F.: *The new role of national parliaments in the EU: no longer victims of integration?*, „Constitutional Online Papers”, 2003, nr 19. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19_03.pdf
107. Stuart G.: *National parliaments and the Convention on the Future of Europe*, „Constitutional Online Papers”, 2002, nr 7. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/07_02.pdf

Fundacja im. Stefana Batorego

108. *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Warszawa 2000.
<http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/fisher.pdf>

House of Commons

109. *Democracy and accountability in the EU and the role of national parliaments*, House of Commons, European Scrutiny Committee, Session 2001–2002, Report 33, London 2002.
<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmeuleg/152-xxxiii/15201.htm>

House of Lords

110. *The future of Europe: national parliaments and subsidiarity - the proposed protocols, with evidence*, House of Lords, Select Committee on the European Union, Session 2002/2003, Report 11, London 2003.
<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/lducom/70/70.pdf>

The Jean Monnet Program

111. Verges Bausili A.: *Rethinking the methods of dividing and exercising powers in the EU: reforming subsidiarity and national parliaments*, „Jean Monnet Working Paper”, 2002, nr 9.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020901.pdf>

Parlament Europejski

112. *Conference of the Community and European Affairs Committees of Parliaments of the EU (COSAC)*.
http://www.europarl.eu.int/natparl/cosac/history_en.htm
113. *European Parliament Fact Sheets: 1.3.5. The European Parliament: relations with the national parliaments*. http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_5_en.htm

Senat Republiki Francuskiej

114. Haenel H.: *Les parlements nationaux dans la Constitution européenne*, „Rapport d'information” n° 36, 20 octobre 2004.
<http://www.senat.fr/rap/r04-036/r04-036.html>

Stiftung Wissenschaft und Politik

115. Becker P., Maurer A.: *Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente*, „SWP-Studie”, Juni 2004.
http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=892
116. Maurer A.: *Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*, „SWP-Diskussionspapier”, Mai 2004.
http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=861
117. Maurer A., Kietz D.: *Die neuen Rechte der nationalen Parlamente*, „SWP-Diskussionspapier”, März 2004.
http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=793
118. Maurer A., Kietz D.: *Nach dem Konvent: Die neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips*, „SWP-Diskussionspapier”, Juli 2003.
http://old.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/SubsidiarNatParlam_mrr_030728.pdf
119. Maurer A., Kietz D.: *National parliaments' new competencies in the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity*, „SWP discussion paper”, August 2003.
http://old.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/SubsidiarNatParlam_mrr_engl.pdf

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

120. Herma C.: *Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej (część I)*, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych UKIE, listopad 2004.
[http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/55D9BE81D8E78ABEC1256F4200432337/\\$file/traktatt.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/55D9BE81D8E78ABEC1256F4200432337/$file/traktatt.pdf?Open)

Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht

121. Pernice I.: *Der Parlamentarische Subsidiaritätsausschuss*, „WHI Papers”, 2002, No. 11.
<http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/whipapers1102/index.htm>
122. Pernice I.: *The role of national parliaments in the European Union*, „WHI Papers”, 2001, No. 5.
<http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/whipapers501/index.htm>

Opracowanie – zespół OIDE

KANCELARIA SEJMU

Opracowanie techniczne, druk i oprawa: Wydawnictwo Sejmowe
Arkuszy wydawniczych 16,0. Arkuszy drukarskich 16,0

Wydanie pierwsze
Warszawa, luty 2005