

## **RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ IV – „ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO**

### **I. WPROWADZENIE**

1. Grupa robocza na podstawie mandatu (CONV 74/02) dokonała analizy roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W trakcie prac grupa miała na uwadze uznanie znaczenia większego zaangażowania parlamentów narodowych w prace Unii Europejskiej, wyrażonego w Deklaracji (nr 13) głów państw i szefów rządów, załączonej do Traktatu z Maastricht, oraz w Protokole załączonym do Traktatu Amsterdamskiego dotyczącym roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Jednocześnie grupa uwzględniła Deklarację (nr 23) załączoną do Traktatu Nicejskiego, na mocy której parlamenty narodowe zaproszono do udziału w debacie na temat Unii, a także szczegółowe zagadnienia przedstawione w Deklaracji w sprawie przyszłości Europy Rady Europejskiej z Laeken w sprawie roli parlamentów narodowych w działaniach na rzecz zwiększenia legitymizacji demokratycznej UE.
2. Grupa robocza zebrała się na dziewięciu posiedzeniach, z których jedno zostało przeprowadzone wspólnie z Grupą roboczą I zajmującą się sprawą subsydiarności. Członkowie aktywnie uczestniczyli w pracach grupy oraz przedstawili wiele pisemnych opinii. Grupa wysłuchała opinii dr. Andreasa Maurera (starszego eksperta naukowego fundacji Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie) oraz Jeana Monneta (wykładowcy na Uniwersytecie w Osnabrück) na temat roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej, jak również komisarza Michela Barniera, szczególnie na temat wdrażania Protokołu amsterdamskiego. Inni członkowie grupy również przedstawili swoje opinie na temat dziedzin będących ich specjalnością. Przewodniczący odwiedził parlament fiński (na zaproszenie przewodniczącego Wielkiego Komitetu).
3. Prace grupy można podzielić na trzy główne dziedziny:
  - ♦ rola parlamentów narodowych w kontroli rządów (narodowe systemy kontroli),
  - ♦ rola parlamentów narodowych w monitorowaniu stosowania zasady subsydiarności,
  - ♦ rola i funkcja wielostronnych sieci lub mechanizmów grupujących parlamenty narodowe na poziomie europejskim.

Niniejszy raport jest omówieniem wyników debaty w ramach prac Grupy roboczej zajmującej się trzema tematami oraz prezentuje wiele szczegółowych propozycji. Zawiera on również pewne zalecenia o bardziej ogólnym charakterze.

## II. UWAGI I ZALECENIA OGÓLNE DOTYCZĄCE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UE

4. W wyniku dyskusji w grupie powstało wiele uwag ogólnych. Członkowie uzgodnili, że parlamenty narodowe mają różną rolę do odegrania w ramach UE, że wzmocnienie ich zaangażowania pomogłoby w umocnieniu demokratycznej legitymizacji Unii oraz przybliżyłoby Unię do obywateli. „Zakotwiczenie” UE w państwach członkowskich zostało uznane za podstawowe dla osiągnięcia powyższych celów. W związku z tym Grupa robocza podkreśliła, że problem nie polega na konkurencji między parlamentami narodowymi z jednej strony a Parlamentem Europejskim z drugiej. Gremia te mają do odegrania różną rolę, ale wszystkie mają wspólny cel – przybliżenie UE do obywateli, a tym samym wzmocnienie demokratycznej legitymizacji Unii.
5. Na podstawie powyższych uwag ogólnych Grupa robocza zaleca Konwentowi, aby przyszedł traktat konstytucyjny zawierał wyraźne uznanie roli parlamentów narodowych. Odpowiednie zapisy powinny, tak jak w przypadku Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego, odzwierciedlać, że postanowienia na poziomie europejskim mają na celu ułatwienie zaangażowania parlamentów narodowych, bez ingerencji w postanowienia konstytucyjne na poziomie narodowym.
6. Uznając, że w przeszłości podejmowano działania na rzecz większego zaangażowania oraz kształtowania świadomości parlamentów narodowych w zakresie działań UE, między innymi poprzez postanowienia Protokołu Amsterdamskiego w sprawie roli parlamentów narodowych, Grupa robocza uznała, że parlamenty narodowe powinny wykorzystywać wszelkie swoje możliwości do wywierania wpływu na Radę poprzez swoje rządy. Grupa uznała, że pewne środki mogłyby polepszyć sytuację.
7. W tym kontekście Grupa robocza zgodziła się, że ułatwienie i udoskonalenie zaangażowania parlamentów narodowych w UE wymagają większej otwartości i przejrzystości prac Rady. Członkowie zaprezentowali stanowisko, zgodnie z którym Rada powinna sprawować swoje kompetencje ustawodawcze jawnie. Koordynacja polityk, jak również inne działania powinny być prowadzone przy drzwiach otwartych, o ile to możliwe. W przypadku niejawnych posiedzeń należy podać wyraźne tego powody. Grupa robocza uznała, że środki przyjęte podczas obrad Rady Europejskiej w Sewilli były ważnym krokiem naprzód. Dotyczyły one posiedzeń Rady działającej zgodnie z procedurą współdecydowania. Grupa robocza uznała jednakże, że konieczne są dalsze działania na rzecz zwiększenia otwartości, przejrzystości. Zaprezentowała stanowisko, że stenogramy z posiedzeń powinny być przesyłane w ciągu 10 dni do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, w tym samym czasie, kiedy są one przekazywane rządowi.
8. Grupa robocza zaleca następujące środki:
  - ♦ *Przyszły traktat konstytucyjny powinien zawierać szczegółowe postanowienie, które uzna znaczenie aktywnego zaangażowania parlamentów narodowych w działaniach Unii Europejskiej, w szczególności poprzez zapewnienie kontroli działań rządów w ramach Rady, w tym monitorowanie poszanowania zasad subsydiarności i proporcjonalności.*
  - ♦ *Rada powinna działać jawnie we wszystkich przypadkach, kiedy wykonuje swoje funkcje legislacyjne. Koordynacja polityk, jak również inne działania także powinny być prowadzone przy drzwiach otwartych, o ile to możliwe. W przypadku konieczności zwołania posiedzeń niejawnych należy podać wyraźne przyczyny.*
  - ♦ *Stenogramy z posiedzeń Rady powinny być przesyłane w ciągu 10 dni do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, jednocześnie z ich przekazaniem rządowi.*

### III. NARODOWE SYSTEMY KONTROLI

9. Grupa uzgodniła, że podstawową rolą parlamentów narodowych w sprawach europejskich powinna być efektywna kontrola działań ich rządów na poziomie europejskim. Uznano również, że różne systemy narodowej kontroli parlamentarnej odzwierciedlają różne postanowienia dotyczące stosunków między rządami a parlamentami narodowymi, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich, oraz że byłoby niewskazane decydowanie na poziomie europejskim, jak powyższa kontrola powinna być zorganizowana. W tym kontekście odnotowano także, że wiele środków dotyczących kontroli na poziomie narodowym można by również, w każdym państwie członkowskim, stosować na poziomie niższym niż państwowy, pod warunkiem zgodności z warunkami krajowymi i postanowieniami konstytucyjnymi.
10. Za pożyteczne uznano przyjrzenie się różnym narodowym systemom w celu zidentyfikowania najlepszych praktyk oraz minimalnych standardów. W związku z tym grupa zapoznała się z referatami na temat systemów wykorzystywanych w Finlandii, Szwecji, Danii i Francji. Inni członkowie grupy przedstawili pisemne opinie na temat systemu narodowej kontroli w swych państwach. Z tej wymiany informacji wynika, że obecne systemy znacznie się różnią, jeśli chodzi o ich efektywność. Grupa ustaliła podstawowe czynniki, które mają wpływ na efektywność kontroli. Są to:
- terminowość, zakres i jakość informacji obejmujących wszelkie działania Unii;
  - możliwość formułowania przez parlamenty narodowe stanowisk na temat wniosków w sprawie środków bądź działań ustawodawczych Unii Europejskiej;
  - regularne kontakty oraz przesłuchania ministrów przed i po posiedzeniach Rady, jak również Rady Europejskiej;
  - aktywne zaangażowanie komisji sektorowych/stałych w proces kontroli;
  - regularne kontakty między parlamentarzystami narodowymi i deputowanymi do Parlamentu Europejskiego;
  - dostępność personelu pomocniczego, w tym możliwość posiadania przedstawicielstw w Brukseli.
11. Grupa uznała, że nawet jeśli parlamenty narodowe mają prawo do kontroli działań ich rządów, nie zawsze w pełni je wykorzystują; uznano, że bardziej systematyczna wymiana informacji między parlamentami narodowymi o metodach i doświadczeniach mogłaby odegrać zasadniczą rolę w podnoszeniu poziomu wiedzy na temat spraw europejskich, a tym samym wzmocnić skuteczność kontroli dokonywanych przez parlamenty narodowe. Jest to podstawowe zadanie COSAC<sup>1</sup>. Grupa z zadowoleniem przyjęła fakt, że propozycje reformy COSAC, przedstawione przez przewodnictwo duńskie COSAC, umożliwią odgrywanie tej roli w bardziej efektywny sposób. Zdaniem Grupy roboczej COSAC mogłaby rozważyć przygotowanie projektu wskazówek lub kodeksu postępowania dla parlamentów narodowych ustanawiających konieczne minimalne standardy efektywnej kontroli przez parlamenty narodowe; COSAC poproszono o rozważenie uwag i zaleceń sformułowanych przez Grupę roboczą.

<sup>1</sup> COSAC to skrót francuskiej nazwy Konferencji organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych.

12. Grupa robocza rozważyła również, jakie środki mogłyby zostać podjęte na poziomie europejskim w celu ułatwienia efektywnej kontroli na poziomie narodowym. W związku z tym grupa otrzymała pisemne zaświadczenie Sekretariatu Rady na temat takich spraw, jak Protokół amsterdamski, stosunki z COSAC i jawność posiedzeń Rady. Wysłuchała również referatu komisarza Barniera na temat wdrażania Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, jak również omówiła możliwe zmiany do obowiązującego Protokołu, jakie powinny zostać włączone do ewentualnego nowego protokołu (biorąc pod uwagę postanowienia obowiązującego protokołu oraz rozwijając je).
13. Grupa uznała, że postanowienia Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego, które odnoszą się do dostępu parlamentów narodowych do informacji, mogłyby zostać z pożytkiem wzmocnione. Chociaż podstawowa odpowiedzialność za przekazywanie dokumentów konsultacyjnych, jak również wniosków ustawodawczych nadal powinna spoczywać na rządach, grupa uznała za słuszne jednoczesne i bezpośrednie przekazywanie takich dokumentów parlamentom narodowym przez Komisję w celu zapewnienia, aby wszystkie parlamenty narodowe miały możliwość jak najszybszego dostępu do dokumentów.
14. Komisja już obecnie prowadzi konsultacje w sprawie dokumentów – zielonych ksiąg, białych ksiąg oraz komunikatów – poprzez publikowanie ich w Internecie w celu informowania opinii publicznej. Grupa uznała, że powyższa procedura jest dla parlamentów narodowych ważną szansą reagowania na wnioski na bardzo wczesnym stadium ustawodawczym, oraz że prawdopodobnie nie wykorzystują one jej w pełni. W celu zwiększenia świadomości na temat rangi otwartych konsultacji oraz ułatwienia parlamentom narodowym dostępu do powyższych dokumentów, jak również zachęcenia ich do skorzystania z tej możliwości w celu upublicznienia ich stanowisk, Grupa robocza z zadowoleniem przyjęłaby fakt, gdyby takie dokumenty konsultacyjne były przesyłane bezpośrednio parlamentom narodowym. Stosowne postanowienia zawarte w Protokole (art. I.1) powinny zostać więc odpowiednio zmienione.
15. Protokół do Traktatu Amsterdamskiego na temat roli parlamentów narodowych zawiera postanowienie (art. I.2), które stwierdza, że „Wnioski ustawodawcze Komisji, określone przez Radę zgodnie z artykułem 207 ustęp 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, będą udostępniane niezwłocznie, tak aby rząd każdego Państwa Członkowskiego mógł zapewnić, by jego parlament narodowy otrzymał je, jeśli to stosowne”. Grupa uważa, że definicja wniosków ustawodawczych powinna być określona w bardziej wyraźny sposób, w celu zapewnienia, że obejmie inicjatywy ustawodawcze. Jak to zostało powiedziane wyżej, Grupa robocza uważa również, że wszystkie wnioski ustawodawcze Komisji powinny być przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym w tym samym czasie, gdy są one przekazywane Radzie, oraz że stosowne postanowienia Protokołu powinny być odpowiednio zmienione.
16. Protokół na temat roli parlamentów narodowych stanowi ponadto, że „między udostępnieniem we wszystkich językach Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przez Komisję wniosku ustawodawczego lub wniosku w sprawie środka, jaki ma zostać przyjęty na mocy Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, a datą zamieszczenia go w porządku obrad Rady dla podjęcia decyzji w sprawie przyjęcia aktu lub przyjęcia wspólnego stanowiska zgodnie z art. 251 lub 252 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, powinien upłynąć **sześciotygodniowy okres, z wyjątkiem przypadków pilnych**, które powinny być wskazane w akcie lub wspólnym stanowisku”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Artykuł I.3, pogrubienie zostało dodane.

17. Grupa robocza potwierdziła, że stosowany obecnie okres sześciotygodniowy jest wystarczający co do zasady, aby parlamenty mogły przekazać swoje stanowisko rządów, pod warunkiem że otrzymają informację niezwłocznie. Termin poprzedzający przyjęcie większości środków ustawodawczych objętych<sup>3</sup> okresem zgodnie z protokołem, przekracza w większości przypadków sześć tygodni. Grupa robocza wyraziła jednak zaniepokojenie co do możliwości zawierania „wstępnych porozumień” w ramach grup roboczych Rady w trakcie sześciotygodniowego okresu, zanim parlamenty narodowe prześlą swoje stanowisko rządów. W związku z tym Grupa robocza uważa, że nie powinno się uznawać żadnych porozumień wstępnych w Radzie, w tym w grupach roboczych i w COREPER, osiągniętych w trakcie sześciotygodniowego okresu. W celu niedopuszczenia do opóźnień w procesie ustawodawczym takie postanowienie powinno nadal umożliwiać Komisji przedstawienie wniosku, a grupom roboczym przeprowadzenie wstępnej wymiany opinii. Zastrzeżenie wniesione przez państwo członkowskie do Rady, wynikające ze stanowiska lub oczekiwanego stanowiska danego parlamentu narodowego, powinno uniemożliwiać temu państwu członkowskiemu udział w porozumieniu w sprawie wniosku w ramach Rady. Nie uniemożliwiałoby to podjęcia decyzji w Radzie w przypadku podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, jeśli się osiągnie to bez udziału zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosowne postanowienia Protokołu powinny zostać odpowiednio zmienione.
18. Grupa robocza uznaje potrzebę utrzymania postanowienia dotyczącego wyjątków w pilnych przypadkach, lecz podkreśla konieczność zapewnienia wyraźnego podawania przyczyn wyjątków w akcie lub we wspólnym stanowisku, zgodnie z postanowieniami obowiązującego Protokołu.
19. Za kolejny element procesu bardziej zaangażowanego udziału parlamentów narodowych w pracach Unii Europejskiej oraz ich niezwłocznego informowania Grupa robocza uznała również zasadę, by parlamenty narodowe otrzymywały od Komisji jej doroczną strategię polityczną oraz coroczny plan ustawodawczy i plan pracy, a od Trybunału Obrachunkowego jego coroczny raport. Powinno się to odbywać w tym samym czasie, gdy dokumenty są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Należy rozważyć harmonogram w odniesieniu do wszelkich zmian w kalendarzu aktualnego cyklu planowania, jakie mogą wynikać z wniosków Rady Europejskiej w Sewilli na temat planowania działań Rady. Postanowienie w tym celu powinno zostać włączone, w zmienionej redakcji, do Protokołu na temat roli parlamentów narodowych.
20. Grupa robocza zaleca następujące środki:
- ♦ *Dla efektywności kontroli narodowej ważne jest, aby parlamenty narodowe miały możliwość formułowania swojego stanowiska w sprawie wszelkich wniosków o podjęcie środków ustawodawczych i działań Unii.*
  - ♦ *Zmieniona wersja Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego na temat roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej powinna zawierać postanowienia stanowiące, iż:*
    - *Protokół do Traktatu Amsterdamskiego na temat roli parlamentów narodowych powinien być ściśle przestrzegany, włącznie z sześciotygodniowym okresem, z wyjątkami wynikającymi z pilności, określonymi w Protokole.*

<sup>3</sup> Definicja dotyczy aktów wspólnotowych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) wymienionych w art. 249 TWE, jak również aktów (decyzji ramowych i decyzji) wymienionych w art. 34 ustęp 2 TUE (Tytuł VI, JHA). Środki wewnętrzne, akty administracyjne, budżetowe lub międzyinstytucjonalne lub akty dotyczące stosunków międzynarodowych nie są objęte definicją aktów ustawodawczych, o której mowa w artykule I.2 Protokołu. Powyższa definicja jest używana do celów art. I.3 Protokołu, z uzupełnieniem, dokonany wyraźnie na mocy samego art. I.3 o Konwencji JHA na mocy art. 34 ustęp 2 litera d) TWE.

- Grupy robocze Rady i COREPER nie powinny uznawać wstępnych porozumień w sprawie wniosków objętych sześciotygodniowym okresem wynikającym z Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego na temat roli parlamentów narodowych, do czasu upływu powyższego okresu, z wyjątkami wynikającymi z pilności, określonymi w Protokole.
- Zastrzeżenia wynikające z kontroli parlamentarnej powinny uzyskać bardziej wyraźny status w ramach regulaminu Rady. Powyższe zastrzeżenia powinny mieć ponadto określony limit czasu, tak aby nie blokowały procedury podejmowania decyzji.
- Regulamin Rady powinien przewidywać tygodniową przerwę między rozważeniem wniosku ustawodawczego przez COREPER i przez Radę. Sekretariat Rady powinien więc prowadzić i publikować zapisy w sprawie przestrzegania tej zasady.
- Komisja powinna przekazywać wszelkie wnioski ustawodawcze i dokumenty konsultacyjne jednocześnie do parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Rady.
- Komisja powinna przekazywać doroczną strategię polityczną oraz coroczne plany ustawodawcze i pracy jednocześnie parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie.
- Trybunał Obrachunkowy powinien przekazywać swój coroczny raport jednocześnie parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
- ♦ COSAC powinna rozważyć przygotowanie wskazówek i/lub kodeksu postępowania dla parlamentów narodowych ustanawiających oczekiwane minimalne standardy efektywnej narodowej kontroli parlamentarnej, zapewniać platformę regularnej wymiany informacji, najlepsze praktyki oraz ujednoczyć narodowe mechanizmy kontroli.

#### IV. SUBSYDIARNOŚĆ

21. Grupa dokładnie zbadała sprawę roli parlamentów narodowych w kontrolowaniu stosowania zasady subsydiarności na poziomie europejskim. Grupa rozważyła w szczególności następujące zagadnienia:
  - ♦ Czy parlamenty narodowe mogą odegrać rolę w kontrolowaniu subsydiarności?
  - ♦ Czy powinny działać oddzielnie, czy wspólnie?
  - ♦ Na jakim etapie lub etapach procesu ustawodawczego powinny być one zaangażowane?
  - ♦ Jaki mechanizm byłby najbardziej odpowiedni?
22. Grupa robocza zgodziła się, że zapewnienie poszanowania subsydiarności i proporcjonalności jest wspólnym zadaniem, a Komisja, Parlament Europejski, Rada oraz parlamenty narodowe powinny zapewnić zgodność z zasadą subsydiarności przy wnoszeniu i rozpatrywaniu projektowanego ustawodawstwa. Uznała również, że parlamenty narodowe powinny odgrywać zasadniczą rolę w pracach ciał ustawodawczych UE, stosując w praktyce zasadę subsydiarności. To parlamenty narodowe są przede wszystkim odpowiedzialne za doradzanie, kontrolę oraz rozliczanie swoich ministrów za ich działania w Radzie, szczególnie przy dokonywaniu oceny, czy lepiej jest przyjąć stosowne ustawodawstwo na poziomie narodowym, czy europejskim. Odnotowano również, że ist-

nieje ściśle powiązanie między subsydiarnością i proporcjonalnością. Grupa omówiła również wykorzystanie artykułu 308<sup>4</sup>. Większość członków grupy uznała, że jednogłośnie w Radzie w sprawie wykorzystania powyższego artykułu jest zasadniczym warunkiem poszanowania subsydiarności<sup>5</sup>.

23. Grupa zgodziła się, że parlamenty narodowe powinny być jak najszybciej włączone do procesu ustawodawczego. Ponadto uzgodniono, że uprzednia kontrola subsydiarności powinna mieć głównie charakter polityczny. Przedstawienie strategicznych dokumentów programowych Komisji bezpośrednio parlamentom narodowym, zgodnie z poprzednim akapitem, pozwoliłoby parlamentom narodowym na uzyskanie wczesnego wglądu w planowane wnioski ustawodawcze oraz zażądanie dodatkowych informacji od swoich rządów na temat poszczególnych elementów, o ile są one konieczne. Grupa odnotowała wyjaśnienia komisarza Barniera, że implikacje subsydiarności i proporcjonalności wynikające z wniosków staną się jasne dopiero po ich przyjęciu przez Komisję.
24. Większość członków grupy zaleciła stosowanie „stopniowego podejścia” do monitorowania subsydiarności i proporcjonalności przez parlamenty narodowe oraz odrzuciła pomysł stworzenia w tym celu nowych, stałych lub tymczasowych, organów bądź instytucji. Ponadto członkowie podkreślali potrzebę zapewnienia, aby nowy mechanizm był prosty oraz by nie opóźniał procesu podejmowania decyzji. Zgodzili się, że bardziej pożyteczne byłoby podejście dwuetapowe, zgodnie z którym parlamenty narodowe rozważałyby projekt ustawodawstwa z perspektywy subsydiarności na samym początku procesu ustawodawczego, a także w trakcie procesu ustawodawczego, w przypadkach gdy tekst został znacząco zmieniony w porównaniu z pierwotnym wnioskiem. Należy skierować ostrzeżenie do instytucji, która była źródłem poprawki. Niektórzy członkowie podkreślali, że parlamenty narodowe powinny mieć możliwość ingerencji na każdym etapie procesu ustawodawczego za pośrednictwem rządów, zgodnie z narodowymi wymogami konstytucyjnymi oraz ustaleniami uzgodnionymi między rządem a parlamentem narodowym.
25. Grupa zebrała się na wspólnym posiedzeniu z Grupą roboczą I („Subsydiarność”) oraz utrzymywała z jej członkami ściśle kontakty w trakcie całego procesu. Większość członków grupy generalnie z zadowoleniem przyjęła ostateczne zalecenia WG I oraz uznała, że jej uwagi zostały uwzględnione. Jednakże niektórzy członkowie grupy uznali, że pewne propozycje WG I powinny być nieco zmodyfikowane. I tak:
  - ♦ Powiązanie między subsydiarnością a proporcjonalnością powinno być jeszcze bardziej wzmocnione.
  - ♦ Narodowe parlamenty powinny mieć możliwość zgłaszania uwag w kwestii subsydiarności w trakcie całego procesu ustawodawczego, w tych przypadkach kiedy wnioski znacznie się zmieniły.
  - ♦ W przypadku decyzji o zastosowaniu mechanizmu apelacji sądowej prawo apelacji nie powinno być ograniczane do tych parlamentów narodowych, które wydały uzasadnioną opinię na wstępnym etapie.

<sup>4</sup> Art. 308 TWE: „W przypadku gdy działanie Wspólnoty powinno przewidywać konieczność osiągnięcia, w ramach działania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewiduje niezbędnych kompetencji, Rada, działając jednogłośnie na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje stosowne środki”.

<sup>5</sup> Komisja przekazała grupie listę 73 aktów przyjętych na podstawie art. 308 od 1 maja 1999 r.

26. Większość członków Grupy roboczej zaleca następujące środki:

- ♦ *Powinno się stworzyć mechanizm pozwalający parlamentom narodowym na przedstawianie swoich opinii na wczesnym etapie procesu ustawodawczego w sprawie zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą subsydiarności. Taki mechanizm powinien być stopniowy i nie powinien stanowić przeszkody lub opóźniać procesu ustawodawczego.*

## **V. WIELOSTRONNE SIECI LUB MECHANIZMY OBEJMUJĄCE PARLAMENTY NARODOWE NA POZIOMIE EUROPEJSKIM**

27. Grupa jednomyślnie uznała znaczenie i pożytek tworzenia sieci i regularnych kontaktów między parlamentami narodowymi, jak również między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Pomogłyby one w wymienianiu informacji oraz doświadczeń, jak również w pogłębieniu większego rozumienia i zaangażowania parlamentów narodowych w działania Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o miejsce i formę tak powstałych sieci w architekturze europejskiej, Grupa robocza zgodziła się przyjąć za punkt wyjścia cel oraz funkcjonalną rolę ewentualnych mechanizmów. Członkowie przypomnieli sobie o obowiązku uproszczenia europejskiego procesu podejmowania decyzji i dlatego trudno im było ocenić, jak stworzenie jakiegokolwiek nowej instytucji mogłoby wspomóc proces uproszczenia.
28. Grupa robocza z satysfakcją przyjęła znaczące korzyści uzyskane z zaangażowania parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego oraz rządów w pracę Konwentu, jak również uznała, że „metoda Konwentu” powinna zostać sformalizowana w traktacie konstytucyjnym, w odniesieniu do przygotowywania przyszłych zmian traktatu.
29. Grupa robocza zgodziła się, że wymiana informacji między parlamentami narodowymi, w tym dotyczących najlepszych praktyk oraz ujednoczenia kontroli narodowej, ma znaczenie dla wzmocnienia zdolności parlamentów narodowych do zajmowania się zagadnieniami UE oraz wzmocnienia łączności z obywatelami. Członkowie Grupy roboczej generalnie przyznali, że obecne mechanizmy wymiany informacji nie są w pełni wykorzystywane. W związku z tym odnotowano również, że stosowne byłoby przyjęcie pewnych środków w celu wzmocnienia wymiany między parlamentami na poziomie niższym niż państwowy, którego organizacja powinna być sprawą każdego państwa członkowskiego, zgodnie z narodowymi wymogami i postanowieniami konstytucyjnymi.
30. Członkowie grupy uznali za pożyteczne wyjaśnienia w sprawie mandatu COSAC (Konferencja Komitetów do spraw europejskich), umocnienia jej roli w mechanizmie konsultacji międzyparlamentarnych oraz podniesieniu jej efektywności i koncentracji. Grupa uznała, że pełne wykorzystanie tego mechanizmu na wcześniejszym etapie wniosłoby wkład do spraw europejskich w każdym parlamencie narodowym.
31. Oprócz roli wymiany najlepszych praktyk i umocnienia systemu informacji (zob. również część w sprawie narodowych systemów kontroli), grupa uznała, że COSAC może stanowić platformę kontaktów między sektorowymi stałymi komisjami parlamentów narodowych a Parlamentem Europejskim, w uzupełnieniu kontaktów między komisjami do spraw europejskich. COSAC mogłaby być forum kontaktów głównie między parlamentarzystami narodowymi. Nie powinno to jednak uniemożliwiać zapraszania deputowanych do Parlamentu Europejskiego do udziału w posiedzeniach, o ile będzie to szczególnie pożyteczne. Grupa uznała, że byłoby stosowne dokonanie zmiany COSAC w celu odzwierciedlenia jej poszerzonej roli. Ponadto niektórzy członkowie zajęli stano-



- wisko, że COSAC mogłaby stanowić forum debaty w sprawie kontroli subsydiarności, uważając, że bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w stosunku do poszczególnych wniosków ustawodawczych powinno być wykonywane przez ich kontrolę nad rządami oraz za pomocą nowego mechanizmu wczesnego ostrzegania proponowanego przez WG I.
32. Zgodnie z Protokołem do Traktatu Amsterdamskiego na temat roli parlamentów narodowych w UE, COSAC może przekazywać wszelkie informacje, jakie uzna za stosowne, do wiadomości instytucji UE (artykuł II.4). Grupa robocza uważa, że w celu wzmocnienia dialogu między instytucjami UE a parlamentami narodowymi instytucje te powinny także reagować na takie informacje. Odpowiedzi mogłyby być przedstawiane w różny sposób: COSAC mogłaby, na przykład, zapraszać członka Komisji Europejskiej lub przedstawiciela jednej z instytucji na przesłuchania bądź odpowiadać pisemnie.
  33. Zdaniem Grupy roboczej Konwent powinien zbadać, jak parlamenty narodowe mogą się bardziej zaangażować w tworzenie agendy politycznej i strategii UE. Grupa uznała, że mechanizm debaty europejskiej, angażującej parlamenty narodowe i Parlament Europejski, reprezentującej głos obywateli w Europie, może się stać najbardziej skuteczną formą. Niektórzy twierdzili, że nie powinno to powodować powstania nowej instytucji. Osiągnięto porozumienie co do tego, że funkcje powinny być zdefiniowane bardziej precyzyjnie. Wszyscy zgodzili się, że takie forum nie powinno mieć jakiegokolwiek roli ustawodawczej lub jakichkolwiek kompetencji co do rozgraniczenia kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, oraz że nie powinno zakłócać obecnej równowagi instytucjonalnej. Uznano również, że stosunki między COSAC a jakimkolwiek nowym forum powinny być dodatkowo omówione w celu zapewnienia komplementarności i uniknięcia powielania zadań. Grupa robocza zbadała, czy parlamenty narodowe i Parlament Europejski powinny być zaangażowane w nowe forum. Opinie grupy w tej kwestii były podzielone.
  34. Grupa robocza uznała również, że może istnieć płaszczyzna innych kontaktów między parlamentarzystami narodowymi a deputowanymi do Parlamentu Europejskiego w sprawie szczegółowych kwestii, na zasadach tymczasowych, w uzupełnieniu regularnych kontaktów obejmujących bardziej systematyczne podejście do współpracy między narodowymi komisjami parlamentarnymi a komisjami Parlamentu Europejskiego. W związku z tym grupa z zadowoleniem powitałaby możliwość zwoływania konferencji międzyparlamentarnych *ad hoc* w sprawach sektorowych, ewentualnie pod auspicjami COSAC, w przypadkach gdy luka między stanowiskami narodowymi blokowałaby porozumienie na poziomie europejskim. Takie mechanizmy, grupujące specjalistów od poszczególnych dziedzin polityki, pomogłyby w budowaniu mostów oraz stworzyłyby drogi do poszukiwania rozwiązań. Przykładem zagadnienia, w przypadku którego mogłoby to być pożytecznym mechanizmem, jest reforma WPR.
  35. W ramach procesu przybliżania UE do debaty w ramach państw członkowskich Grupa robocza zaleca ponadto, aby corocznie w całej UE organizowany był tydzień europejski, w tym samym czasie gdy prezentowana jest coroczna strategia polityczna Komisji. Stworzyłoby to wspólną płaszczyznę dla debat w parlamentach narodowych, z udziałem deputowanych do Parlamentu Europejskiego, oraz ewentualnie członków Komisji Europejskiej, jak również przedstawicieli rządów narodowych. Umożliwiłoby to tym samym kształtowanie narodowej świadomości na temat działań Unii Europejskiej. Tygodnie europejskie wymagałyby koordynacji działalności Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w celu zapewnienia, aby deputowani do Parlamentu Europejskiego mieli możliwość aktywnego udziału w debacie narodowej.

36. Grupa robocza zaleca następujące środki:

- ♦ *Metoda Konwentu powinna być sformalizowana w przyszłym traktacie konstytucyjnym, jako przygotowanie przyszłych zmian w traktacie.*
- ♦ *Mandat COSAC powinien być wyjaśniony w celu wzmocnienia roli tego gremium jako mechanizmu międzyparlamentarnego. COSAC mogłaby pożytecznie działać jako platforma regularnej wymiany informacji i najlepszych praktyk, nie tylko między komisjami do spraw europejskich, lecz także między sektorowymi stałymi komisjami oraz parlamentami.*
- ♦ *Konwent powinien zbadać, czy istnieje możliwość stworzenia forum dla debaty w sprawie szerszych orientacji politycznych oraz strategii Unii, z udziałem zarówno parlamentów narodowych, jak i Parlamentu Europejskiego. W związku z tym grupa odnotowała pomysł Konwentu oraz uznała, że powinno to być przedmiotem dodatkowej analizy w gronie jego uczestników.*
- ♦ *Konferencje międzyparlamentarne na temat poszczególnych zagadnień mogłyby być zwoływane w przypadku takiej potrzeby.*
- ♦ *Corocznie należy organizować tydzień europejski w celu stworzenia wspólnej płaszczyzny ogólnoeuropejskich debat w sprawach europejskich w każdym państwie członkowskim.*