

# KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ

UWAGI PROF. MARKA ZIÓŁKOWSKIEGO,  
WICEMARSZAŁKA SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
NA TEMAT RAPORTU DUŃSKIEGO FOLKETINGU W SPRAWIE  
RACJONALIZACJI WSPÓŁPRACY MIĘDZYPARLAMENTARNEJ W EUROPIE

KOPENHAGA, 1 LIPCA 2006 R.

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo,

Punktem wyjścia obecnej debaty jest przygotowany przez parlament gospodarzy konferencji raport na temat racjonalizacji współpracy międzyparlamentarnej w Europie. Moje uwagi odnoszą się do struktury i zawartości tego dokumentu oraz perspektywy ewentualnych dalszych prac nad dyskutowanym przez nas tematem.

## 1. Struktura raportu

Raport w trzech kolejnych jego częściach mówi o trzech różnych obszarach współpracy międzyparlamentarnej w Europie. Pierwsza część raportu omawia próby opisu i racjonalizacji współpracy międzyparlamentarnej w skali paneuropejskiej, zainicjowane w ramach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, w zeszłym roku w Budapeszcie, przez raport Wolfganga Thiersego. Druga część raportu Folketingu stanowi opis i ocenę realizacji wytycznych haskich z lipca 2004 r., odnoszących się do współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii Europejskiej. Natomiast w trzeciej części raportu jego autorzy postawili sobie za cel ocenę potencjału<sup>1</sup> parlamentów Unii Europejskiej oraz wybranych parlamentów spoza Unii<sup>2</sup> do ewentualnego angażowania się we współpracę międzyparlamentarną.

Jako że każda z części dyskutowanego obecnie przez nas raportu Folketingu stanowi odrębną całość, nie powiązaną z pozostałymi częściami, stąd też zasadnym wydaje się postulowanie ich zharmonizowania w przyszłości, tak aby kolejne części wzajemnie się uzupełniały.

## 2. Zawartość raportu

### 2.1. Racjonalizacja organizacji międzyparlamentarnych w Europie

W swoim zeszłorocznym raporcie W. Thierse postawił sobie za cel racjonalizację współpracy międzyparlamentarnej w skali paneuropejskiej. W konsekwencji taki też został udzielony mandat grupie roboczej powołanej w celu przygotowania też do dyskutowanego przez nas dzisiaj raportu Folketingu. W ramach pierwszej części raportu Folketingu, poza wnioskami z samego raportu W. Thiersego, przedstawione zostały konkluzje z przeprowadzonego przez Folketing na przełomie zeszłego i bieżącego roku sondażu<sup>3</sup>, jak też z seminarium nt. ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych i międzyparlamentarnych w dzisiejszej Europie, jakie zostało zorganizowane w polskim Senacie w Warszawie, pod patronatem Europejskiego Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (ECPRD), w pierwszej połowie maja bieżącego roku. Seminarium to było ostatnim etapem prac przygotowawczych do opracowania raportu Folketingu na temat zainicjowany przez raport W.

---

<sup>1</sup> Potencjał ten jest mierzony liczbą członków poszczególnych parlamentów. Ponadto zestawione zostały dane obrazujące obciążenia parlamentarzystów pracami w komisjach i na plenach parlamentarnych, w wymiarze czasowym. Im mniejsze jest takie obciążenie tym, zdaniem autorów raportu, większy jest potencjał parlamentów do ewentualnego angażowania się we współpracę międzyparlamentarną.

<sup>2</sup> Nie tylko parlamentów państw kandydujących do Unii.

<sup>3</sup> Sondaż mierzył obciążenia - w wymiarze czasowym, jakie wiążą się dla parlamentarzystów z udziałem w pracach zgromadzeń międzyparlamentarnych w Europie.

Thiersego. Ponieważ sam otwierałem oraz uczestniczyłem w tym seminarium, stąd też obecnie na moment skupię się na tym wątku raportu Folketingu.

Otóż, warszawskie seminarium nt. ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych i międzyparlamentarnych w dzisiejszej Europie było pierwszym krokiem w działaniach mających doprowadzić do przygotowania, w ramach ECPRD, opracowania przeglądownego na temat istniejących form trwałej wielostronnej współpracy międzyparlamentarnej, w którą zaangażowane są parlamenty państw Europy<sup>4</sup> (precyzyjnie państw członkowskich Rady Europy).

W oparciu o rozesłaną we wrześniu zeszłego roku do wszystkich parlamentów członkowskich ECPRD ankietę uzyskano wstępną<sup>5</sup> informację na temat udziału europejskich parlamentów narodowych (względnie ich izb) we współpracy międzyparlamentarnej w chwili obecnej oraz chęci tych parlamentów do włączenia się w taką współpracę w przyszłości.

Z nadesłanych przez korespondentów ECPRD odpowiedzi na ankietę wynika, iż parlamenty państw Europy zaangażowane są obecnie ogółem w ok. 76 bardziej lub mniej sformalizowanych form stosunków międzyparlamentarnych w wymiarze politycznym oraz ok. 8 w obszarze administracji parlamentarnych.

Ankieta potwierdziła aspiracje bałkańskich respondentów ankiety do przystąpienia w przyszłości do NATO i Unii Europejskiej i ich forów współpracy międzyparlamentarnej, jak też chęć przystąpienia parlamentów niektórych krajów Unii Europejskiej - Francji, Cypru, Portugalii - do Zgromadzenia Parlamentarnego Morza Śródziemnego<sup>6</sup> (pod egidą Unii Międzyparlamentarnej), natomiast Niemiec do zmiany statusu z obserwatora na członka w ramach Euro-Śródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>7</sup>. Polski Senat i litewski Sejm chciały natomiast w większym stopniu uczestniczyć w wymiarze wschodnim współpracy międzyparlamentarnej, nawiązując bliższe kontakty z Radą Najwyższą Ukrainy.

Odpowiedzi na pytanie o współpracę międzyparlamentarną, w którą zaangażowane są parlamenty państw europejskich, uporządkowane zostały według dwuwymiarowej klasyfikacji, opartej na dwóch kryteriach: prawno-organizacyjnym i geopolitycznym. Klasyfikacja ta umożliwia poruszanie się w gąszczu dynamicznie rozwijających się w Europie, szczególnie po roku 1989, różnorodnych forów współpracy międzyparlamentarnej. Dzięki tej klasyfikacji możliwe będzie nadanie przyszłemu opracowaniu nt. racjonalizacji współpracy międzyparlamentarnej w Europie spójności.

Zawarte we wstępie do raportu Folketingu konstatacje dotyczące konieczności zapewnienia bazy faktograficznej potrzebnej do oceny racjonalności współpracy międzyparlamentarnej w Europie, jak też uporządkowania zgromadzonego materiału według trafnej klasyfikacji są w pełni zgodne z wnioskami z warszawskiego seminarium ECPRD. W trakcie tego seminarium wskazywano, że już samo umieszczenie w internecie maksymalnie pełnej i uporządkowanej informacji na temat współpracy międzyparlamentarnej w Europie stworzy warunki do racjonalizacji tej współpracy, poprzez uczynienie jej transparentną. W chwili obecnej zdarza się, że parlamentarzyści biorą udział w spotkaniach forów międzyparlamentarnych, o których wcześniej nic nie wiedzą: bardzo niewielu wtajemniczonych wie czym różni się wspomniane już przeze mnie Zgromadzenie Parlamentarne Morza Śródziemnego od Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego.

W trakcie warszawskiego seminarium ECPRD dyskutowane też były dalej kwestie podniesione w raporcie W. Thiersego, związane z ewentualną potrzebą reformy w obszarach:

---

<sup>4</sup> Najlepiej, aby ww. opracowanie umieszczone zostało na stronach internetowych ECPRD i podlegało sukcesywnej aktualizacji.

<sup>5</sup> Odpowiedzi nadeszły z **36** na **60** izb parlamentów państw członkowskich Rady Europy (ponad **60%**). Nie dotarły z **24** izb.

<sup>6</sup> Parliamentary Assembly of the Mediterranean (PAM).

<sup>7</sup> Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly (EMPA).

- współpracy pomiędzy zgromadzeniami parlamentarnymi Rady Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE);
- parlamentarnego wymiaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w oparciu o Parlament Europejski, czy też model międzyparlamentarny zbliżony do Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej (ZUZE), względnie Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w sprawach Wspólnotowych (COSAC) oraz
- współpracy parlamentarnej w regionie euro-śródziemnomorskim.

Dyskusja pozwoliła głębiej spojrzeć na te kontrowersyjne tematy, nie pozwoliła jednak na żadne rozstrzygające konstatacje. Ten stan rzeczy znalazł odbicie w ocenie zawartej we wstępie do raportu Folketingu.

Na zakończenie omawianego tu majowego seminarium w Warszawie zdecydowano, że dalsze prace nt. ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych i międzyparlamentarnych w dzisiejszej Europie mają być pilotowane przez Kancelarię polskiego Senatu, we współpracy z parlamentami UE oraz Rady Europy. W tym kontekście pragnę zadeklarować gotowość polskiego Senatu do kontynuowania zapoczątkowanych przez nas prac.

## **2.2. Wdrażanie wytycznych hasek - współpraca międzyparlamentarna w UE**

W pełni zgadzam się z wnioskiem z tej części raportu Folketingu, wskazującym na potrzebę powołania przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów UE grupy roboczej ds. wypracowania mechanizmów koordynacji współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej.

Pragnę w tym miejscu zauważyć, że wytyczne haskie z lipca 2004 roku mówią, że „Konferencja [Przewodniczących Parlamentów UE] ponosi odpowiedzialność za nadzór nad koordynacją działalności międzyparlamentarnej UE”. Stąd też nadal nie ma ciała, które działalność międzyparlamentarną koordynowałoby na bieżąco. Ponadto „nadzór nad koordynacją działalności międzyparlamentarnej UE” odnosi się do tych forów międzyparlamentarnych, które zaangażowane są w monitorowanie (scrutiny) procesu decyzyjnego w ramach UE. Pytaniem otwartym pozostaje czy nadzór ten odnosi się także do licznych wewnętrznych forów współpracy międzyparlamentarnej o charakterze regionalnym, przykładowo w ramach Beneluksu, współpracy państw nordyckich, czy też wyszehradzkich. Fora te w sposób pośredni monitorują niekiedy proces decyzyjny w ramach UE. Nie jest też jasne czy nadzór ten obejmuje także współpracę międzyparlamentarną w ramach unijnej polityki zagranicznej, czy też sąsiedztwa.

W kontekście dalszego nadzoru nad koordynacją działalności międzyparlamentarnej UE, słusznym wydaje mi się postulat, aby w dłuższej perspektywie zharmonizować prezydencje Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE z prezydencjami Unii Europejskiej. Harmonizacja taka zapewniona została w wypadku COSAC, co stworzyło tej konferencji większe możliwości kontaktu z bieżącą pracą Rady Unii. W parlamentach prezydencji UE odbywają się też spotkania - ostatnio coraz liczniejsze, pokrewnych (*corresponding*) komisji stałych parlamentów Unii. Podobne spotkania odbywają się w Parlamencie Europejskim. Tak więc w chwili obecnej istnieją w UE trzy ośrodki koordynacji współpracy międzyparlamentarnej: prezydencja COSAC (tożsama z prezydencją Unii), Parlament Europejski oraz prezydencja Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE.

Stąd też konkretnie proponowałbym, aby spotkania sekretarzy generalnych parlamentów UE odbywały się w parlamencie kraju przewodniczącego Unii na początku prezydencji w pierwszym półroczu, a Konferencje Przewodniczących Parlamentów UE w parlamencie kraju przewodniczącego Unii na początku prezydencji w drugim półroczu.

### **2.3. Liczebność składów parlamentów państw członkowskich UE oraz liczba dni spędzanych przez członków tych parlamentów na posiedzeniach plenarnych oraz komisji**

W odniesieniu do tej części raportu Folкетинgu chciałbym jedynie wskazać na potrzebę uzupełnienia zawartej w niej analizy ilościowej ewentualnymi badaniami jakościowymi. Badaniom ilościowym umykają takie kwestie, jak wykształcenie parlamentarzystów, czy też ukształtowanie ich zaplecza merytorycznego, warunkowanego z kolei - w szczególności, możliwościami budżetowymi danego parlamentu. Generalnie chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na przewagę, jaką uzyskują parlamentarzyści bogatych państw UE nad parlamentarzystami z krajów uboższych. Parlamentey z krajów uboższych nie dość, że mają większe ograniczenia budżetowe związane z niższym dochodem narodowym, to dodatkowo znaczne środki przeznaczać muszą na tłumaczenia dokumentów, a czasami także wystąpienie swoich deputowanych, z angielskiego lub francuskiego na polski, czy też z polskiego na angielski lub francuski. W analizie porównawczej zaprezentowanej w ostatniej części raportu Folкетинgu wyżej wspomniane jakościowe niuanse różnicujące zostały raczej zaciemnione a nie rozjaśnione.

### **3. Wnioski**

Na zakończenie chciałbym zauważyć, iż problem ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych i międzyparlamentarnych w Europie podejmowany był w ostatnich latach na forach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, jak też Europejskiej Konferencji Przewodniczących Parlamentów. Rozpatrując sprawę od strony kompetencji problem ten powinien być rozpatrywany przez tą drugą konferencję, natomiast Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE skupić się powinna na racjonalizacji stosunków międzyparlamentarnych w ramach samej Unii, z uwzględnieniem stosunków międzyparlamentarnych państw Unii z państwami do niej nie należącymi, w ramach wspólnej polityki zagranicznej oraz sąsiedztwa Unii. Jednak ponieważ następna Europejska Konferencja Przewodniczących Parlamentów - po ostatniej, sprzed miesiąca, w Tallinie - odbędzie się dopiero za dwa lata, stąd też proponuję, aby temat racjonalizacji współpracy międzyparlamentarnej w Europie znalazł się w programie kolejnej Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w przyszłym roku w Bratysławie.

Dziękuję Państwu za uwagę!