

Konferencja „Traktat z Lizbony traktatem parlamentów europejskich”

Warszawa, 22-23 lutego 2010

Informacja OIDE¹

W dniach 22-23 lutego 2010 r. odbyła się w Warszawie, pod patronatem Marszałka Sejmu **Bronisława Komorowskiego** i Marszałka Senatu **Bogdana Borusewicza**, międzynarodowa konferencja na temat: „Traktat z Lizbony traktatem parlamentów europejskich”. Podczas spotkania eksperci parlamentarni wymienili poglądy nt. wyzwań wynikających z nowych uprawnień parlamentów narodowych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz możliwości ich efektywnego wykorzystania.

Konferencję otworzyli Marszałkowie Sejmu i Senatu RP. Następnie **Lech Czapla**, Szef Kancelarii Sejmu, przedstawił temat i cele konferencji. Podkreślił on, że wykonywanie nowych traktatowych uprawnień parlamentów narodowych stanowi wyzwanie nie tylko dla parlamentarzystów, ale również urzędników obsługujących wykonywanie tych funkcji. Zwrócił uwagę, że należy odpowiedzieć na pytanie, czy wymóg skutecznego realizowania nowych uprawnień przez parlamenty narodowe wymaga podjęcia ścisłej współpracy przez parlamenty narodowe, a jeśli tak, to w jakim stopniu. W tym miejscu wskazał, że współpraca może polegać na wyznaczeniu wspólnych reguł stosowania procedur, rozwijaniu kontaktów międzyparlamentarnych na poziomie urzędniczym lub na tworzeniu elektronicznych forów wymiany informacji. Ponadto Lech Czapla nawiązał do listu przewodniczącego Komisji Kontroli Spraw Europejskich Izby Gmin (European Scrutiny Committee), w którym zwraca on uwagę na definicję pojęcia aktu ustawodawczego, które określa granice uprawnień parlamentów narodowych w odniesieniu do badania zasady pomocniczości oraz skargi do ETS.

Lech Czapla podkreślił, że służby parlamentarne konfrontowane są teraz z problemami stosowania nowych procedur i konferencja ma stanowić bilans otwarcia, opierając dyskusję na praktykach wynikających z dotychczasowego stosowania Traktatu oraz kontroli przeprowadzonych w ramach COSAC. Jednocześnie podkreślił, że debata na temat nowych uprawnień parlamentów narodowych powinna być kontynuowana.

Dyskusja odbywała się w czterech panelach:

- Panel 1: Monitorowanie zasady pomocniczości – kiedy? w jakiej formie?
- Panel 2: Aktywnie przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania UE – oceniać i kontrolować czy współtworzyć?
- Panel 3: System współpracy między parlamentami UE – z kim? razem czy osobno?
- Panel 4: Nowe zadania administracji parlamentarnej – dostosowanie czy reforma?

Panel 1

Monitorowanie zasady pomocniczości – kiedy? w jakiej formie?

Moderator: Lech Czapla, Polska

Pierwszy panel otworzył wykład prof. **Cezarego Mika** (Polska) nt. roli parlamentów narodowych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Prof. C. Mik, przypominając krótko etapy rozwoju pozycji parlamentów narodowych we Wspólnotach a później w Unii,

¹ Materiały z konferencji zostały opublikowane na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/conference/>

podkreślił dwa aspekty: parlamenty są wciąż traktowane jako ostoją suwerenności narodowej, a ich funkcje w sprawach europejskich są określone w traktatach tylko co do zasady, rozwinięcie zaś należy do prawa krajowego.

W europejskich funkcjach parlamentów po Traktacie z Lizbony mówca wymienił m.in. funkcje postrzegane z perspektywy tworzenia prawa UE na trzech płaszczyznach: tworzenia prawa pierwotnego, tworzenia prawa pochodnego i zawierania umów międzynarodowych. Na płaszczyźnie tworzenia prawa pierwotnego omówione zostały kompetencje parlamentów w procedurze rewizji zwykłej, w uproszczonej procedurze zmian traktatów, określonej w art. 48 ust. 6 i 7 TUE, pozycja parlamentów w procedurach przystąpienia państwa do UE oraz wystąpienia z Unii. Na płaszczyźnie tworzenia prawa związanego z prawem pochodnym prof. C. Mik wymienił: otrzymywanie informacji i projektów aktów ustawodawczych; czuwanie nad zasadą pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2; dokonywanie ocen, w ramach różnych mechanizmów, w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jeśli chodzi o umowy międzynarodowe, to w przypadku tych umów, które są zawierane z państwami członkowskimi lub w imieniu Unii, państwa członkowskie są agentami Unii a parlamenty narodowe uczestniczą w procesie ratyfikacyjnym.

Mówca wyodrębnił ponadto: funkcję parlamentów w kontekście wykonywania prawa UE, funkcję ideologiczno-polityczną – pośrednią funkcję legitymizacyjną i funkcję obrony suwerenności narodowej (zwłaszcza, gdy parlamenty mają prawo do wnoszenia sprzeciwów) oraz funkcję współpracy międzyparlamentarnej – obowiązek określenia ram skutecznej i systematycznej współpracy wspólnie z Parlamentem Europejskim oraz nowe zadania COSAC.

Istotną część swojego wystąpienia mówca poświęcił kwestii pomocniczości, podkreślając zasadniczą różnicę regulacyjną pomiędzy Traktatem z Lizbony a wcześniejszymi traktatami. Zatrzymał się nad treścią tej zasady i jej stosunkiem do zasady proporcjonalności. W odniesieniu do procedury badania pomocniczości, prof. C. Mik zaprezentował pogląd, że zawartą w protokołach specyficzną definicję projektu aktu ustawodawczego (którego dotyczy badanie pomocniczości) należy odczytać na niekorzyść parlamentów narodowych. Z protokołów wynika bowiem, że badanie *ex ante* (a zatem nie tylko pomarańczowa, ale także żółta kartka – przyp. red.) odbywa się wyłącznie w ramach zwykłej procedury prawodawczej. Analizując art. 7 ust. 1 protokołu nr 2, mówca zwrócił uwagę na niewłaściwe określenie kompetencji parlamentów narodowych, które po polsku brzmi „uwzględnić”, chociaż – jego zdaniem – instytucje UE nie mają obowiązku uwzględnienia takiej uzasadnionej opinii a tylko zajęcia wobec niej stanowiska. Przy procedurze pomarańczowej kartki zakwestionował określenie „zwykła większość”, stwierdzając, że podana definicja wskazuje na większość bezwzględną.

W odniesieniu do kontroli *ex post*, sądowej kontroli zgodności z zasadą pomocniczości, którą przewiduje art. 8 protokołu nr 2, autor uważa, że podlegają jej wszystkie akty ustawodawcze, również te, które nie zostały przyjęte w zwykłej procedurze prawodawczej (inaczej niż przy kontroli *ex ante*). W wystąpieniu zasygnalizowany został ważny, w razie zamiaru wniesienia skargi przez parlament, problem stosunków na linii rząd parlament i przypadek parlamentów dwuizbowych.

Kolejnym punktem pierwszego panelu było przedstawienie przez **Bartosa Pawłowskiego** (Polska) raportu przygotowanego przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS), na podstawie odpowiedzi nadesłanych przez parlamenty narodowe, nt. badania zasady pomocniczości po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. W badaniu wzięły udział 22 izby z 18 państw i odpowiadały na pytania dotyczące m.in.: przyjętych lub planowanych zmian w regulacjach prawnych i procedurach wewnętrznych w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, organów zaangażowanych w badanie zasady pomocniczości, selekcji dokumentów

podlegających kontroli pomocniczości, etapów, na których badana jest pomocniczość oraz współpracy międzyparlamentarnej. W opinii większości parlamentów zasada pomocniczości jest zdefiniowana bardzo niejasno i jej zastosowanie jako kryterium o charakterze prawnym nastęrcza wiele trudności.

W ramach dyskusji swoje komentarze do raportu wygłosili prof. dr hab. Maciej Szpunar (Polska) oraz prof. dr hab. Artur Nowak-Far (Polska).

Prof. dr hab. Maciej Szpunar podkreślił, że dzięki nowym uprawnieniom przyznanym parlamentom narodowym w Traktacie z Lizbony, stają się one niezależnymi podmiotami polityki europejskiej i zaznaczył, że zarówno w interesie UE, jak i państw członkowskich jest, aby parlamenty narodowe te uprawnienia wykorzystywały. Jego zdaniem, aby tak się stało, w kontekście badania zasady pomocniczości muszą zostać spełnione dwa warunki. Po pierwsze, konieczne jest sformułowanie na nowo zasad współpracy między parlamentami narodowymi a rządami, tak aby te pierwsze nie były tylko recenzentami działań rządów. Po drugie, zasada pomocniczości musi uzyskać swój realny kształt w orzecznictwie sądów unijnych, aby kontrowersje wokół niej mogły zostać przewyciężone. Podkreślił, że w przypadku złożenia w imieniu parlamentu narodowego skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości, ETS nie będzie mógł uniknąć pełnego odniesienia się do tej kwestii, tak jak działo się to dotychczas, gdy naruszenie zasady pomocniczości było tylko jednym z wielu argumentów przywoływanych w ramach skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego. W ten sposób zasada pomocniczości będzie nabierała kształtu orzeczniczego, co jest warunkiem zwiększenia kompetencji parlamentów narodowych. Nawiązując do wyników ankiety przeprowadzonej wśród parlamentów narodowych w ramach badania BAS, zwrócił uwagę, że jego zdaniem, znacznemu umocnieniu zasady pomocniczości sprzyjałaby aktywność parlamentów narodowych już na etapie zielonej i białej księgi, czyli na etapie poprzedzającym przygotowanie aktu prawnego.

Prof. dr hab. Artur Nowak-Far pozytywnie ocenił rozwiązania przyjęte w Traktacie z Lizbony w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. W kontekście pojawiania się w ramach KE problemu niewystarczającego badania zgodności z zasadą pomocniczości oraz praktyki przyjmowania dyrektyw, które nie pozostawiają państwom członkowskim dużego pola manewru w ich implementacji, podkreślił szczególne znaczenie wzmocnienia kontroli zasady pomocniczości i włączenia w ten mechanizm parlamentów narodowych.

Dan Matei (Rumunia) w swoim wystąpieniu zwrócił uwagę, że parlamenty narodowe różnie interpretują zasadę pomocniczości. Dlatego, jego zdaniem Komisja, razem z Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów oraz COSAC, wykorzystując również dotychczasowe orzecznictwo ETS, mogłaby przygotować wytyczne (*guidelines*) stosowania zasady pomocniczości. Podkreślił także, że bardzo ważna jest współpraca między wszystkimi stronami zaangażowanymi w monitorowanie zasady pomocniczości na każdym poziomie: regionalnym, narodowym i europejskim. Szczególną uwagę zwrócił na współpracę między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi, zarówno w fazie przygotowywania legislacji, jak i jej implementacji. Ponadto zdaniem Dana Matei parlamenty narodowe nie powinny skupiać się tylko na badaniu zasady pomocniczości, ale starać się uczestniczyć w całym procesie decyzyjnym w UE.

DYSKUSJA

- W odpowiedzi na pytanie **Franka Mittendorffa** (Niderlandy), dotyczące podejścia ETS do zasady pomocniczości, **prof. dr hab. Maciej Szpunar** wyjaśnił, że jego zdaniem stworzenie parlamentom narodowym możliwości składania skargi w związku z naruszeniem zasady pomocniczości zmusi ETS do orzekania co do tej zasady.
- **Niall O'Neill** (Parlament Europejski) zwrócił uwagę, że jego zdaniem ewentualne złożenie przez parlament narodowy skargi do ETS byłoby ostatecznością i oznaczałoby, że nie zadziałały mechanizmy kontrolne na wcześniejszym etapie. Ponadto poruszył temat politycznego znaczenia uzasadnionych opinii przedłożonych przez kilka parlamentów narodowych, w sytuacji nieuruchomienia procedury żółtej lub pomarańczowej kartki. W odpowiedzi **prof. dr hab. Artur Nowak-Far** zauważył, że znaczenie wątpliwości składanych przez parlamenty narodowe co do zasady pomocniczości będzie zależęć od tego, na jakim etapie zostaną zgłoszone. Jeśli stanie się to za późno, to może znaleźć zastosowanie właśnie skarga do ETS. **Prof. dr hab. Maciej Szpunar** z kolei podkreślił, że siła polityczna sprzeciwu parlamentów narodowych, niezależnie ilu izb, będzie uzależniona głównie od argumentów prawnych, a sprecyzowanie zasady pomocniczości pod względem prawnym będzie zależęć od orzecznictwa ETS.
- Podczas dyskusji **Lech Czapla** zadał pytanie o możliwość badania zasady pomocniczości na etapie przedstawiania przez Komisję białych i zielonych ksiąg. Zarówno **prof. dr hab. Artur Nowak-Far**, jak i **prof. dr hab. Maciej Szpunar** uznali, że ocena przez parlamenty narodowe zgodności z zasadą pomocniczości, jeszcze przed oficjalnym przedstawieniem projektu aktu prawnego przed Komisję, jest możliwa i jak najbardziej pożądana.
- **Libby Kurien** (Zjednoczone Królestwo) zasygnalizowała kwestię rozbieżności w interpretacji specjalnej procedury prawodawczej (podniesioną w liście przewodniczącego komisji spraw europejskich Izby Gmin), nie rozwijając jednak szerzej tego wątku.
- Ponadto, w swoich wypowiedziach **Bengt Ohlsson** (Szwecja) i **Ray Treacy** (Irlandia) wskazali na różnice w wykorzystaniu nowych uprawnień przez poszczególne parlamenty narodowe.

Panel 2

Aktywnie przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania UE – oceniać i kontrolować czy współtworzyć?

Moderator: Loreta Raulinaityte, COSAC

Drugi panel otworzył wykład **prof. Artura Nowaka-Fara** na temat tzw. procedury kładki w Traktacie z Lizbony. Prof. Artur Nowak-Far omówił postanowienia art. 48 ust. 7 TUE oraz art. 81 ust. 3 i 352 TfUE, a także uprawnienia parlamentów narodowych w zakresie kontroli stosowania określonych w nich procedur. Oceniając rozwiązania przyjęte w Traktacie z Lizbony podkreślił, że procedury kładki przyczynią się w wielu obszarach do zwiększenia skuteczności i efektywności procesu decyzyjnego, a kontrola parlamentów narodowych nad ich stosowaniem stanowi ważny mechanizm mogący powstrzymać Radę lub Radę Europejską od ich nadużywania. Zdaniem prof. Artura Nowaka-Fara kontrola parlamentów narodowych nad stosowaniem klauzul kładki przyczyni się również do ich większego zaangażowania w demokratyczne życie UE. Jednocześnie, jako wadę rozwiązań przyjętych w odniesieniu do procedury kładki, wskazał zwiększenie liczby podmiotów zaangażowanych w proces

decyzyjny, a tym samym jego otwarcie na wpływy narodowych procesów politycznych, oraz wzrost kosztów transakcyjnych. Podsumowując swoje wystąpienie ocenił, że choć Traktat z Lizbony zapewnia parlamentom narodowym przede wszystkim narzędzia do oceny i kontroli, to przy odpowiedniej aktywizacji parlamentów i częstym oraz odpowiedzialnym odwoływaniu się do mechanizmów zawartych w Traktacie, mogą stać się one również współtwórcą w ramach procesów decyzyjnych w UE.

DYSKUSJA

- **Niall O'Neill** zwrócił uwagę na możliwy wpływ zmian zachodzących na scenach politycznych poszczególnych państw członkowskich na zastosowanie procedury kładki.
- W odpowiedzi na pytanie **Dana Matei** o możliwą liczbę wszczętych procedur kładki np. w ciągu roku, **prof. Nowak-Far** stwierdził, że jest to trudne do oszacowania ze względu na dużą dynamikę wydarzeń na scenach politycznych państw członkowskich UE. Jak zauważył **Andrew Makower** (Zjednoczone Królestwo), według oceny dokonanej przez rząd Zjednoczonego Królestwa procedura kładki nie znajdzie szybko zastosowania.
- W odpowiedzi na prośbę **Lorety Raulinaityte** o przedstawienie przyjętych lub planowanych w poszczególnych parlamentach narodowych rozwiązań dotyczących procedur kładki, **Andrew Makower** i **Bengt Ohlsson** podkreślili, że w istniejących w ich państwach systemach w zakresie współpracy parlamentu z rządem, niewydanie zgody przez parlament narodowy na procedurę kładki już po poinformowaniu parlamentów np. o podjęciu inicjatywy przez Radę Europejską, raczej nie znajdzie zastosowania. W obu systemach, w praktyce, mandat jest udzielany rządowi przez parlament przed spotkaniem Rady Europejskiej.
- W odpowiedzi na pytanie **Dana Matei** o rozwiązania dotyczące procedur kładek w polskim parlamencie, **Ziemowit Cieślik** (Polska) wyjaśnił, że trwają jeszcze prace nad ustawą, która ma określić nowe zasady współpracy Sejmu i Senatu z rządem w sprawach UE. Rozważane jest objęcie regulacją dwóch etapów procedury kładki: formułowania opinii przed Radą Europejską oraz drugi etap, w wykonaniu postanowień traktatów, przyjęcia przez izbę uchwały i skierowania jej do odpowiednich adresatów w UE. Jednak, jak podkreślił, ze względu na wczesny etap prac trudno w tej chwili jednoznacznie określić, jak zostanie uregulowana ta kwestia w polskim prawie.

Kolejnym punktem panelu drugiego było wystąpienie **Michela Quillé**, zastępcy dyrektora Europolu. Rozpoczął on od przedstawienia informacji o Europolu oraz jego działaniach, a następnie odniósł się do nowych relacji między Europolem a Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Wskazał m.in., że nowe uprawnienia Parlamentu Europejskiego w stosunku do Europolu nie wynikają tylko z samego Traktatu z Lizbony, ale również z nowej decyzji ustanawiającej Europol, a zastępującej dotychczasową konwencję o Europolu. Zazaczył, że w celu zapewnienia, że wszystkie parlamenty narodowe uzyskają z Europolu te same informacje, możliwe będzie ich przekazywanie do COSAC. Ponadto Michel Quillé nie wykluczył możliwości organizowania spotkań m.in. parlamentarzystów narodowych z przedstawicielami Europolu, co może jego zdaniem przyczynić się do poprawy wzajemnego zrozumienia. Zauważył, że przedstawiciel Europolu mógłby uczestniczyć w spotkaniach COSAC.

Mariusz Skowroński, przedstawiciel Polski w Eurojust, rozpoczął swoje wystąpienie od przedstawienia historii i głównych zadań Eurojust. Podkreślił, że parlamenty narodowe w sposób pośredni – przy wykorzystaniu swoich kompetencji ustawodawczych – mogą wpływać na skuteczniejsze funkcjonowanie Unii Europejskiej poprzez powołane w jej ramach instytucje. Zwrócił też uwagę na możliwość kreowania przez parlamenty narodowe, w ramach ich kompetencji prawotwórczych, realnej współpracy sądowej w sprawach karnych, opartej na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych oraz zbliżaniu przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Jego zdaniem ocena działalności Eurojustu przez parlamenty narodowe musi się odbywać w kontekście oceny współpracy sądowej w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej. Uważa on, że parlamenty narodowe powinny dojść do porozumienia w sprawie wspólnych standardów dla zapewnienia zbalansowanej oceny działań Eurojustu, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Jednocześnie każdy parlament musi wypracować, w oparciu o wewnętrzne realia, metodykę oceny Eurojustu na poziomie narodowym.

Michael Hilger, przedstawiciel Unii Zachodnioeuropejskiej, w swoim wystąpieniu przedstawił rolę parlamentów narodowych w ramach WPZiB/WPBiO po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Wskazał m.in., że zgodnie z art. 10 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych COSAC może organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jego zdaniem postanowienia Traktatu z Lizbony należy interpretować szeroko i parlamenty narodowe nie powinny ograniczać się tylko do organizowania konferencji raz do roku. Jego zdaniem lepszym rozwiązaniem jest bardziej ustrukturyzowany system kontroli parlamentarnej, obejmujący przyjmowanie raportów analitycznych oraz organizowanie liczniejszych spotkań. Powinien także istnieć mechanizm pozwalający na śledzenie parlamentom narodowym postępów w realizacji przyjętych założeń. To pozwoliłoby na zwiększenie przejrzystości oraz skompensowanie ograniczonych kompetencji Parlamentu Europejskiego w ramach WPZiB/WPBiO. Podkreślił także, że w najbliższej przyszłości do finansowania operacji w ramach WPBiO będą wykorzystywane środki narodowe i to parlamenty będą w dużej mierze decydować o ich przyznaniu. Jego zdaniem szczególny charakter WPBiO usprawiedliwia konieczność stworzenia dla parlamentów specjalnych rozwiązań, które wzmocniłyby również pozycję parlamentów narodowych w tych państwach, gdzie rządy zdominowały wpływ na politykę bezpieczeństwa i obrony.

DYSKUSJA

- o **Niall O'Neill** zwrócił uwagę na dodatkowe obowiązki COSAC wynikające z propozycji Michela Quillé i Michaela Hilgera w ramach kontroli Europolu oraz WPZiB/WPBiO. **Loreta Raulinaityte** podkreśliła, że COSAC dyskutuje obecnie nad swoją przyszłą rolą, a propozycje w tym zakresie (w tym również możliwe interpretacje art. 10 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych) zostaną zawarte m.in. w 13. raporcie półrocznym.
- o Odpowiadając na pytanie **Dana Matei** o możliwość wizyt członków parlamentów narodowych w Europolu i ich kontaktów z przedstawicielami tej struktury, **Michel Quillé** wyjaśnił, że takie formy współpracy już funkcjonują na zasadach *ad hoc* m.in. z parlamentem francuskim.
- o W odpowiedzi na pytanie **Lorety Raulinaityte** o najlepsze rozwiązania, jakie mogą zostać przyjęte dla kontroli Europolu i oceny Eurojustu przez parlamenty narodowe, **Michel Quillé** i **Mariusz Skowroński** wskazali, że dobrym rozwiązaniem mogłoby

być m.in. utworzenie wspólnej komisji parlamentów narodowych i PE. Jednocześnie Mariusz Skowroński podkreślił, że bardzo trudne będzie określenie ostrych kryteriów oceny Eurojustu.

Panel 3

System współpracy między parlamentami UE – z kim? razem czy osobno?

Moderator: Bengt Ohlsson, Szwecja

Panel otworzyło wystąpienie **Lorety Raulinaityte**, stałego członka Sekretariatu COSAC, nt. roli Konferencji we współpracy międzyparlamentarnej. Po zaprezentowaniu historii kształtowania się COSAC i jej zadań oraz sposobu działania, Loreta Raulinaityte przedstawiła postanowienia Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych odnoszące się do Konferencji. Następnie, podsumowując dotychczas przeprowadzone kontrole zasady pomocniczości w ramach COSAC, zwróciła uwagę, że w ostatniej z nich udział wzięło aż 35 izb parlamentarnych oraz że nie zgłaszały one problemów z przeprowadzeniem kontroli. Może to wskazywać, że pilotażowe kontrole w ramach COSAC pozwoliły parlamentom na wypracowanie dobrze funkcjonujących procedur w tym zakresie.

Odnosząc się do kwestii przyszłej roli COSAC Loreta Raulinaityte omówiła m.in. opinie Huberta Haenela i Hermana de Croo, zawarte w artykule „Evolution of COSAC over the last 20 years” oraz Parlamentu Europejskiego, przedstawione w sprawozdaniu z 13 marca 2009 roku. Wskazała również, że wstępne propozycje co do przyszłej roli Konferencji pojawiły się na spotkaniu przewodniczących COSAC w dniach 4-5 lutego 2010 r. Proponowano m.in. kontynuowanie skoordynowanych kontroli pomocniczości, debaty nad konkretnymi propozycjami legislacyjnymi Komisji oraz pełne wykorzystanie dialogu politycznego z Komisją. Zapowiedziała, że szeroka debata nt. roli COSAC odbędzie się na najbliższej Konferencji w maju, w oparciu o 13 raport półroczny.

Następnie **Paolo Visca** i **Rita Siria De Vitis**, z Izby Deputowanych włoskiego parlamentu, przedstawili propozycje dotyczące współpracy międzyparlamentarnej i wymiany informacji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Podkreślili oni, że nie ma w chwili obecnej konieczności tworzenia nowych struktur lub procedur, a tylko należy wykorzystać już istniejące. Wskazali m.in. na możliwość lepszego wykorzystania IPEX poprzez szybsze aktualizowanie informacji, zdefiniowanie jednolitych kryteriów i zamieszczenie streszczeń opinii parlamentów narodowych lub ich tłumaczeń w języku angielskim i francuskim. Zaproponowali również nieformalną wymianę informacji na wczesnym etapie między przedstawicielami parlamentów narodowych w Brukseli. Odnosząc się natomiast do roli COSAC, wyrazili opinię, że parlamenty narodowe nie powinny skupiać się tylko na kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Podkreślili, że Konferencja może skoncentrować się obecnie na monitorowaniu „trendów w działalności legislacyjnej” oraz przejrzystości procesów decyzyjnych w UE, tak aby przyczyniać się do podnoszenia jakości prawa. COSAC, ich zdaniem, powinna również dyskutować nad priorytetami zawartymi w dokumentach programowych Komisji i Rady.

W swoim wystąpieniu **Olev Aarma**, szef sekretariatu Komisji ds. Unii Europejskiej estońskiego Riigikogu, przedstawił obecny i planowany system rozpatrywania spraw UE w swoim parlamencie. Podkreślił, że przyjęte w Estonii rozwiązania gwarantują parlamentowi silną pozycję. Jego opinie na temat projektów aktów prawnych UE są dla rządu wiążące. Komisja ds. Unii Europejskiej ma również dostęp do rządowej bazy danych, zawierającej m.in. dokumenty COREPER. Obecnie trwają prace nad nowymi regulacjami w związku

z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. 25 lutego 2010 r. został w Riigikogu złożony projekt poprawek do regulaminu izby, który obejmuje trzy obszary: badanie zasady pomocniczości, składanie skargi do ETS oraz stosowanie procedur kładki. Olev Aarma podkreślił jednocześnie, że ważnym problemem jest również precyzyjne zdefiniowanie zasady pomocniczości oraz zaznaczył, że bez włączenia w prace urzędników ze strony rządu, selekcja, analiza i rozpatrywanie spraw związanych z przestrzeganiem zasady pomocniczości będą dla służb parlamentarnych trudne, chociażby z punktu widzenia ograniczonych zasobów ludzkich.

DYSKUSJA

- o W odpowiedzi na pytanie **Bartosza Pawłowskiego** o cel ewentualnych dalszych skoordynowanych kontroli zasady pomocniczości w ramach COSAC, **Loreta Raulinaityte** przywołała list ośmiu parlamentów, które zwróciły się do COSAC o rozważenie możliwości kontynuowania takich kontroli, gdyż stanowią one dobrą praktykę i mobilizują parlamenty do badania zasady pomocniczości. **Andrew Makower** zauważył, że skoordynowane kontrole dają większą szansę na osiągnięcie progu wymaganego w procedurze żółtej kartki. **Paolo Visca** natomiast jeszcze raz podkreślił, że zbyt dużą wagę przykładana się do badania zasady pomocniczości, podczas gdy parlamenty narodowe mogłyby np. skupić się na ocenie efektywności i przejrzystości procesów decyzyjnych w UE.
- o **Libby Kurien** zauważyła, że rozważając przyszłe rozwiązania w zakresie współpracy międzyparlamentarnej należy wziąć pod uwagę wszystkie dotychczasowe formy działania, jak np. spotkania komisji branżowych i organizowane przez Parlament Europejski spotkania międzyparlamentarne, aby uniknąć dublowania ich funkcji.

W kolejnej części panelu trzeciego **Richard Mongin Forrest**, przedstawiciel Jednostki Wsparcia Centralnego IPEX, zaprezentował obecny stan platformy oraz planowane zmiany związane z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Poinformował on, że bazę regularnie aktualizuje obecnie 2/3 izb parlamentarnych UE i co miesiąc zamieszczane jest w niej ok. 500 nowych dokumentów. Zaznaczył, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony należy poprawić szybkość strony oraz pojawiania się na niej informacji z parlamentów narodowych, a także jej zawartość, tak aby zapewnić, że zamieszczane w bazie informacje są najświeższe i wiarygodne. Następnie Richard Mongin Forrest przedstawił ostatnie zmiany na stronie IPEX: wprowadzenie symbolu „uzasadnionej opinii”, zamieszczanie odpowiedzi KE na opinie przesyłane z parlamentów narodowych, możliwość automatycznej aktualizacji poprzez XML oraz uruchomienie na zlecenie Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE forum poświęconego współpracy międzyparlamentarnej pod rządami Traktatu z Lizbony. Poinformował również o utworzeniu grupy roboczej, która ma zająć się opracowaniem założeń nowej strony IPEX. Projektowane zmiany mają objąć m.in. zwiększenie szybkości strony i jej dostępności, skrócenie ścieżki dostępu do dokumentów parlamentów narodowych, możliwość umieszczania w bazie kilku dokumentów jednocześnie, uwzględnienie projektów aktów prawnych Rady i innych instytucji UE poza Komisją Europejską, wykorzystanie informacji z OPOCE, ulepszenie funkcji szukania, subskrypcji i RSS. Ponadto na stronie głównej mają być zamieszczane informacje o projektach, dla których w danym momencie biegnie 8-tygodniowy okres na kontrolę, a także ma zostać utworzona nowa sekcja dotycząca procedury kładki.

Mario Ruse, przedstawiciel Izby Deputowanych Rumunii, zaproponował działania, które pozwoliłyby na wymianę doświadczeń i dobrych praktyk we wdrażaniu postanowień Traktatu

z Lizbony przez administracje poszczególnych parlamentów. Mario Ruse zwrócił uwagę na potrzebę propagowania bazy IPEX w ramach struktur parlamentów narodowych oraz prowadzenia wewnętrznych szkoleń i prezentacji poświęconych tej platformie. Podkreślił także znaczenie doboru odpowiednich osób, które zajmować się będą bazą IPEX. Ponadto zaproponował m.in.: stworzenie w ramach IPEX sekcji, w której parlamenty dzieliłyby się dobrymi praktykami, utworzenie grupy interdyscyplinarnej, która proponowałaby sekretarzom generalnym rozwiązania w zakresie wewnętrznej komunikacji i informowała o pojawiających się problemach, stworzenie sieci ekspertów między komisjami branżowymi, skupienie się na wykorzystaniu nowych technologii komunikacyjnych oraz efektywne wykorzystanie stałych przedstawicieli w Brukseli.

DYSKUSJA

- W odpowiedzi na pytanie **Lászlo Sinka** (Węgry) o stopień, w jakim parlamenty narodowe wykorzystują IPEX, **Richard Mongin Forrest** zachęcił parlamenty do korzystania z różnych kanałów wymiany informacji. Jednocześnie podkreślił, że jeśli chodzi o zamieszczanie informacji na stronach internetowych, to właśnie IPEX powinien stać się jedynym tego rodzaju narzędziem. Zaznaczył, że nie wyklucza to istnienia np. stron prowadzonych przez KE lub PE, na których będą zamieszczane informacje o dialogu z parlamentami narodowymi. Poinformował, że trwają prace nad wzajemnym linkowaniem między IPEX a stronami prowadzonymi przez KE i PE.
- **Andrew Makower** zwrócił uwagę na problem małego wykorzystania IPEX w parlamentach narodowych. **Richard Mongin Forrest** poinformował, że problem promocji platformy był jedną z kwestii omawianych podczas ostatniego spotkania korespondentów IPEX. Zwrócił uwagę, że należy propagować korzystanie z bazy w ramach ogólnego rozpatrywania spraw UE w parlamentach. Jednocześnie podkreślił, że użytkowanie IPEX może być utrudnione ze względów językowych i dlatego tak istotne jest zamieszczanie najważniejszych informacji po angielsku lub francusku.

Panel 4

Nowe zadania administracji parlamentarnej – dostosowanie czy reforma?

Moderator: Leszek Kieniewicz, Polska

Ostatni panel otworzyło wystąpienie **Carstena U. Larsena**, sekretarza generalnego duńskiego Folketingu, który omówił nowe zadania administracji parlamentarnej w świetle Traktatu z Lizbony. Podkreślił istnienie różnic między administracjami poszczególnych parlamentów m.in. pod względem liczby pracowników, struktury i metod pracy, a także rodzaju dokumentów, do jakich mają dostęp. Zwrócił uwagę, że dzisiejsza administracja musi być elastyczna i dostosowywać się do nowych wyzwań szybciej niż kiedykolwiek. Takim wyzwaniem jest również wejście w życie Traktatu z Lizbony. Nowe uprawnienia wymagają od parlamentów podjęcia działań w trzech obszarach. Po pierwsze, zwiększa się wpływ parlamentów narodowych na sprawy UE, ale mogą go one w pełni wykorzystać tylko jeśli podejmą współpracę. Po drugie, jeśli parlamenty chcą mieć wpływ na podejmowanie decyzji w UE muszą w dużo większym stopniu wymieniać między sobą informacje. Dobrym przykładem jest kontrola zasady pomocniczości, która opiera się w dużym stopniu na informacjach z innych instytucji np. Komisji Europejskiej, rządu lub instytucji regionalnych, a także od ekspertów czy komisji branżowych, a jednocześnie czas na kontrolę jest ograniczony. Spowoduje to, że większość parlamentów będzie musiała zmienić swój sposób działania. Po trzecie, jeśli izby chcą sprostać tym nowym wyzwaniom, muszą ustanowić

mechanizmy wczesnego ostrzegania, takie jak IPEX, stali przedstawiciele w Brukseli, tworzenie sieci komisji w parlamentach narodowych i PE, w tym COSAC, tworzenie list projektów stanowiących priorytety kontroli, np. na podstawie programu prac Komisji. Ponadto, zwrócił uwagę, że te nowe wyzwania mogą wymagać zwiększenia zasobów po stronie administracji parlamentarnej, choć ostatecznie każdy parlament będzie musiał zdecydować przy użyciu jakich środków sprostać nowym zadaniom. Podkreślił również, że wzmocniona współpraca między parlamentami oraz z instytucjami UE wymagać będzie odpowiednich nakładów na tłumaczenia. Wreszcie, wyraził opinię, że pożyteczną praktyką byłoby organizowanie wymian pracowników między parlamentami narodowymi. Pytanie stanowiące tytuł panelu skomentował następująco: „Możemy myśleć, że to *dostosowanie*, ale w rzeczywistości może się okazać, że jest *reforma*”.

W kolejnym punkcie konferencji **Andrew Makower**, przedstawiciel Izby Lordów Zjednoczonego Królestwa, zaprezentował organizacyjne i prawne aspekty rozpatrywania dokumentów UE w Izbie Lordów oraz jak nowe uprawnienia przyznane w Traktacie z Lizbony wpływają na współpracę Izby Lordów z rządem, Izłą Gmin, PE i innymi parlamentami narodowymi. Andrew Makower omówił sposób rozpatrywania dokumentów UE w Izbie Lordów, w tym przebieg przygotowywania raportów przez Komisję ds. Spraw Unii Europejskiej. Stwierdził, że wejście w życie nowego traktatu niewiele zmieniło od strony organizacyjnej i prawnej w systemie pracy Izby Lordów. Jednak w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony opracowano podręcznik (*Handbook*) w zakresie kontroli parlamentarnej na szczeblu Komisji dla członków izby i pracowników. Jednocześnie Komisja ds. Procedury przedłożyła już propozycje dotyczące przyjmowania uzasadnionych opinii przez izbę. Andrew Makower ponownie zwrócił uwagę na problem definicji aktu ustawodawczego w Traktacie z Lizbony i zachęcił do poparcia brytyjskiej inicjatywy na rzecz rozstrzygnięcia tej kwestii w sposób korzystny dla parlamentów narodowych.

Hinrich Schroeder, przedstawiciel niemieckiego Bundestagu, zaprezentował system rozpatrywania spraw UE w niższej izbie niemieckiego parlamentu, omawiając krótko m.in. rodzaje dokumentów otrzymywanych od rządu oraz rolę wydziału ds. europejskich w tym procesie. Ponadto, przedstawił nowe uprawnienia Bundestagu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, nawiązując również do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Podkreślił, że monitorowanie przestrzegania zasady pomocniczości może być efektywne tylko, jeśli parlamenty narodowe będą współpracować ze sobą i z PE. Jego zdaniem ważną rolę do odegrania mają stali przedstawiciele parlamentów w Brukseli oraz IPEX.

Adriana Costescu, przedstawicielka Izby Deputowanych Rumunii, omówiła główne wyzwania stojące przed parlamentami narodowymi po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz przedstawiła rozwiązania administracyjne przyjęte w Izbie Deputowanych w zakresie rozpatrywania spraw UE. Zwróciła uwagę, że głównym wyzwaniem stojącym obecnie przed parlamentami narodowymi jest efektywne wykorzystanie informacji otrzymywanych z rządu i instytucji UE. Wymagać to będzie reformy i dostosowania w trzech obszarach. Po pierwsze, parlamenty narodowe muszą dokonać zmian w sferze normatywnej. Po drugie, konieczne są dostosowania na poziomie instytucjonalnym, dotyczące np. określenia ról i uprawnień komisji spraw europejskich, komisji branżowych czy samej izby. Wreszcie, zmiany obejmą administrację parlamentarną, gdzie potrzebna może być optymalizacja architektury organów odpowiedzialnych za sprawy UE. Omawiając reformę organizacyjną w Izbie Deputowanych zapoczątkowaną w 2009 r. w obszarze rozpatrywania spraw europejskich, zwróciła uwagę, że ich głównym rezultatem jest utworzenie sieci ekspertów, złożonej zarówno z przedstawicieli Komisji ds. Unii Europejskiej i Wydziału ds. Prawa UE, jak również komisji branżowych.

DYSKUSJA

- **Dan Matei** zapytał o profil idealnego pracownika zajmującego się sprawami UE oraz o strategię zatrudniania takich osób. **Carsten U. Larsen** i **Pernille Deleuran** (Dania) podkreślili, że w takiej rekrutacji trzeba brać pod uwagę wiele czynników, zarówno wiedzę, jak i cechy osobowości przyszłych pracowników. **Andrew Makower** poinformował natomiast, że w Izbie Lordów zespół składa się z osób w różnym wieku, co tworzy mieszankę młodości i doświadczenia, a także zatrudniane są osoby z innych państw, co pozawala na poznanie innego punktu widzenia. Natomiast w dziale analiz poszukuje się m.in. osób ze stażem pracy w Brukseli w instytucjach UE lub z nimi współpracujących.
- **Andrew Makower**, w odpowiedzi na pytanie **Lászlo Sinka** o nowe rozwiązania przyjęte w Zjednoczonym Królestwie w zakresie współpracy parlamentu z rządem, wyjaśnił, że rząd będzie informował parlament o wszystkich zmianach w prawie UE mających wpływ na jej polityki (a nie, jak dotychczas, tylko o „znaczących zmianach”), a także będzie przekazywał informacje na różnych etapach prac nad legislacją. Rząd zgodził się również, co do zasady, przekazywać dokumenty oznaczone przez Radę jako LIMITE, jednak uzależnione to będzie od celu dla jakiego parlament zechce je wykorzystać. Nowe ustalenia dotyczą też zastrzeżenia parlamentarnego, które teraz będzie obowiązywać na trzech etapach zwykłej procedury legislacyjnej.
- **Carsten U. Larsen** poinformował, że część pracowników administracji Folketingu rekrutuje się z instytucji rządowych. Ponadto stwierdził, że mimo możliwych trudności językowych, uważa za pożyteczną wymianę pracowników między parlamentami.
- **Tuula Zetterman** (Szwecja) i **Niall O’Neill** poruszyli problem tłumaczeń uzasadnionych opinii.
- **Andrew Makower**, odnosząc się do problemu wyboru projektów do kontroli zasady pomocniczości na podstawie programu prac Komisji Europejskiej, zwrócił uwagę, że w przypadku ośmiu kontroli koordynowanych przez COSAC, dla których projekty były wybierane właśnie po analizie programu prac KE, tylko w jednym przypadku zastrzeżenia zgłosiła większa liczba parlamentów. Zasugerował, że może to oznaczać, iż tworzenie listy projektów do kontroli na podstawie dokumentów programowych Komisji nie przynosi oczekiwanych efektów. **Frank Mittendorff** zwrócił uwagę, że lista projektów priorytetowych, tworzona na podstawie dokumentów programowych KE, zmusza parlamentarzystów do pochylenia się nad sprawami UE. **Loreta Raulinaityte** poinformowała, że na Litwie wszystkie komisje parlamentarne analizują program prac KE i oceniają, które projekty powinny zyskać większą uwagę.
- Odpowiadając na pytanie **Franka Mittendorffa** o program prac KE na 2010 r., **Milan Jaron** wyjaśnił, że z uwagi na dopiero co zakończony proces mianowania nowej Komisji trudno jest jeszcze określić, jakie podejście zostanie przyjęte w zakresie programowania.
- Leszek Kieniewicz poruszył temat dostępu parlamentów do dokumentów COREPER. **Loreta Raulinaityte** wyjaśniła, że na Litwie parlament korzysta ze wspólnej bazy z rządem, co zapewnia mu dostęp do tych dokumentów. **Maria João Costa** (Portugalia) poinformowała, że portugalski parlament uzyskuje dokumenty nieformalnie od stałego przedstawicielstwa w Brukseli.

Konferencję zamknęło wystąpienie **Ewy Polkowskiej**, Szefa Kancelarii Senatu. Podkreśliła ona, że konferencja pokazała, iż mimo wielu podobieństw, między poszczególnymi

parlamentami istnieją również różnice. Zauważyła, że z wypowiedzi uczestników wynika, że w przypadku jednych parlamentów Traktat niewiele zmieni w ich dotychczasowej praktyce współpracy z rządem, podczas gdy w przypadku innych, postanowienia Traktatu wymuszają zmianę dotychczasowej praktyki i konieczność dostosowania się do nowej sytuacji. Jednocześnie wyraziła opinię, że niezależnie od tych różnic, dzięki większej roli izb parlamentarnych, Unia Europejska będzie bardziej demokratyczna i przejrzysta. Podkreśliła, że na przykładzie Parlamentu Europejskiego można dojść do wniosku, że od samych parlamentów narodowych i od ich ambicji zależy, jak wykorzystane zostaną nowe kompetencje. Zwróciła uwagę, że uprawnienia zapisane w Traktacie z Lizbony to dla parlamentów narodowych pierwszy krok w kierunku bezpośredniego wywierania przez nie wpływu na kształtowanie Europy. Jednocześnie, przyznanie parlamentom narodowym nowych uprawnień to przywilej łączy się z ogromną odpowiedzialnością. Rodzi to potrzebę stworzenia mechanizmów udziału parlamentów w działalności legislacyjnej UE, a także uczestnictwa w innych decyzjach podejmowanych przez władze wykonawcze w ich kontaktach z organami Unii.

Na zakończenie Ewa Polkowska podziękowała wszystkim za udział w konferencji i wyraziła nadzieję, że przedstawione podczas konferencji uwagi, praktyczne porady i komentarze okażą się przydatne w przygotowaniu do nowych zadań wynikających z Traktatu z Lizbony oraz że to pierwsze spotkanie na poziomie ekspertów zaowocuje kolejnymi.