

**Listopad 2008 r.**

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

przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na

**XL Konferencji Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach  
Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej**

3-4 listopada 2008 r.  
Paryż



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

Paryż, 3-4 listopada 2008

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	<b>5</b>
<b>Streszczenie</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Traktat z Lizbony i jego ratyfikacja – oczekiwania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego</b> .....	<b>11</b>
1.1 Traktat z Lizbony i jego ratyfikacja – stan aktualny .....	11
1.2 Reakcje i oczekiwania parlamentów reprezentowanych w COSAC .....	11
1.3 Prowadzenie debaty z obywatelami na temat spraw europejskich .....	13
1.4 Dodatkowe działania komunikacyjne parlamentów .....	14
1.5 Uzgodnienia polityczne i dopracowywanie procedur w parlamentach .....	15
1.6 Wnioski .....	17
<b>2. Raport w sprawie wyników prac grupy roboczej przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE ds. wprowadzenia w życie Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do Traktatu z Lizbony</b> .....	<b>19</b>
2.1. Wstęp .....	19
2.2. Synteza dyskusji grupy roboczej przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli na temat wprowadzania w życie protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (opracowana pod nadzorem prezydencji francuskiej) .....	20
2.3. Dodatkowe pomysły parlamentów narodowych .....	24
2.3.1. Proponowane środki, które należy podjąć przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony .....	25
2.3.2. Proponowane środki, które zostaną podjęte po wejściu w życie Traktatu z Lizbony .....	25
2.4. Wnioski .....	27
<b>3. Zaangażowanie parlamentów Unii Europejskiej w europejską politykę obrony</b> .....	<b>29</b>
3.1. Zmiany systemów kontroli EPBIO w parlamentach narodowych .....	29
3.1.1. Procedury kontroli, które w większości przypadków pozostały niezmienione .....	29
3.1.2. Konkretnie przypadki – nowe państwa członkowskie, tradycje neutralności i niezaangażowania, wzmacnione środki kontroli Parlamentu Europejskiego .....	32
3.2. Nawiązywanie współpracy międzyparlamentarnej w sprawach obrony w ramach Traktatu z Lizbony .....	35
3.2.1. Niewielki wpływ przyszłej WPBiO na procedury kontroli parlamentarnej .....	35
3.2.2. Jaka będzie przyszłość współpracy międzyparlamentarnej w dziedzinie obrony? .....	38
3.3. Wnioski .....	41
<b>4. Kontrola umów negocjowanych przez Wspólnotę Europejską</b> .....	<b>43</b>
4.1. Wstęp .....	43
4.2. Rodzaje umów .....	45
4.3. Umowy zawierane przez Wspólnotę Europejską z państwami nieczłonkowskimi lub organizacjami międzynarodowymi w ich konkretnych obszarach kompetencji (wyłączna kompetencja wspólnoty) .....	46
4.3.1. Kontrola w parlamentach narodowych .....	46

4.3.2. Kontrola w Parlamencie Europejskim .....	47
4.4. Umowy mieszane zawierane wspólnie przez państwa członkowskie i Wspólnoty Europejskie w obszarach należących do kompetencji dzielonej .....	48
4.4.1. Charakter umów mieszanych .....	48
4.4.2. Kontrola w parlamentach narodowych .....	48
4.4.3. Kontrola w Parlamencie Europejskim .....	49
4.5. Decyzje podejmowane w ramach organizacji międzynarodowych .....	49
4.6. Udział parlamentów państw członkowskich UE w powoływaniu komisji specjalnych na podstawie art. 300 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską .....	50
4.7. Zmiany przewidziane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony .....	50
4.8. Wnioski .....	51

**Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i  
Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej**

**SEKRETARIAT COSAC**

RMD 02 J 032, 89 rue Belliard, B-1047 Bruksela, Belgia  
e-mail: [secretariat@cosac.eu](mailto:secretariat@cosac.eu) | faks: +32 2 230 0234

# Wstęp

---

Niniejszy dokument jest dziesiątym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

## Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC

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

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

Cztery rozdziały tego raportu opierają się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe oraz przez Parlament Europejski. Sekretariat COSAC wyraża wdzięczność za ich współpracę.

**Rozdział pierwszy** opisuje aktualny stan procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Przedstawia różne reakcje i oczekiwania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego dotyczące traktatu i jego ratyfikacji, zwłaszcza w świetle wyników irlandzkiego referendum. Rozdział ten analizuje również sposób postrzegania spraw europejskich przez opinię publiczną w państwach członkowskich, zwłaszcza pod kątem instrumentów, które parlamenty mogą wykorzystywać, aby zwiększyć zainteresowanie społeczeństwa sprawami Unii Europejskiej. Ponadto rozdział ten zawiera krótki opis przygotowań parlamentów do ewentualnego wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

**Rozdział drugi** informuje o wynikach prac grupy roboczej przedstawicieli parlamentów narodowych przy Unii Europejskiej, powołanej podczas XXXIX spotkania COSAC, które odbyło się w dniach 7 i 8 maja 2008 roku w miejscowości Brdo pri Kranju. Rozdział składa się z trzech części: wstępu, syntezy dyskusji grupy roboczej, sporządzonej pod nadzorem prezydencji francuskiej oraz części końcowej, zawierającej dodatkowe pomysły zgłoszone przez parlamenty narodowe na spotkaniach grupy roboczej oraz w pisemnych stanowiskach parlamentów narodowych.

**Rozdział trzeci** przedstawia systemy stosowane przez parlamenty narodowe i przez Parlament Europejski do kontroli europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Biorąc pod uwagę informacje na ten temat, zawarte w raportach półrocznych COSAC nr 4 i 5, w pierwszej kolejności zostały ocenione najnowsze zmiany w zakresie EPBiO, które nastąpiły w systemach kontroli parlamentów narodowych. Następnie rozdział koncentruje się na postanowieniach Traktatu z Lizbony dotyczących wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO, nowej nazwy EPBiO) i ocenia, w jaki

sposób mogą one wpłynąć na działania parlamentów w tym obszarze. Poza zmianami, które każdy z parlamentów może wprowadzić do własnego systemu kontroli, zwrócono szczególną uwagę na współpracę między parlamentami wynikającą z ewentualnego wprowadzenia w życie art. 10 protokołu nr 1 dołączonego do Traktatu z Lizbony, co umożliwiłoby organizowanie przez COSAC konferencji międzyparlamentarnych, zwłaszcza w sprawach WPBiO.

**Rozdział czwarty** opisuje liczne umowy, które Wspólnota Europejska zawiera z państwami nieczłonkowskimi i organizacjami międzynarodowymi. Umowy te mają istotne znaczenie nie tylko dla Wspólnoty, lecz również dla poszczególnych państw członkowskich. Na złożoność procesu decyzyjnego dodatkowo wpływa międzynarodowy wymiar Unii Europejskiej. Rozdział ten skupia się głównie na tych umowach międzynarodowych Wspólnoty Europejskiej, które mają wpływ na poszczególne państwa członkowskie. Opisuje również rolę parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do tych umów.

### **Dane liczbowe**

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

Parlamente narodowe Austrii, Irlandii, Rumunii i Włoch, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od 38 izb parlamentów narodowych 26 państw członkowskich. Odpowiedzi te zostały opublikowane w oddzielnym załączniku, który zamieszczono również na stronie internetowej COSAC.

## Streszczenie

---

**Rozdział pierwszy. Ratyfikacja Traktatu z Lizbony należy do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.** Dlatego parlamenty narodowe uznały, że należy **uszanować** wynik irlandzkiego referendum, wyrażając jednak również **rozczerowanie** tym rezultatem.

W zakresie komunikacji z obywatelami w sprawach europejskich w ogóle oraz w szczególności na temat Traktatu z Lizbony, wiele **parlamentów odgrywa ważną uzupełniającą rolę wobec rządowych kampanii komunikacyjnych.** Jeśli chodzi o dodatkowe działania parlamentów w sferze komunikacji, po ogłoszeniu wyniku irlandzkiego referendum większość parlamentów Unii Europejskiej nie przewiduje dodatkowych działań komunikacyjnych. Większość parlamentów po prostu realizuje przyjętą strategię komunikacyjną dotyczącą spraw europejskich.

**Stopień gotowości** parlamentów do ewentualnego wprowadzenia w życie nowego traktatu jest bardzo **różny.** Odzwierciedla to nie tylko odmiennosc sytuacji, w jakiej funkcjonują poszczególne parlamenty, lecz stanowi również odzwierciedlenie niepewności co do ratyfikacji traktatu.

**Rozdział drugi.** Rozdział ten przedstawia **listę kontrolną pomysłów parlamentów narodowych,** których realizacja mogłaby doprowadzić do **lepszego współpracy w stosowaniu Protokołu nr 2** w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, oraz syntezę debat **grupy roboczej** przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE. Konferencja COSAC została poproszona o **wybranie pomysłów, które chciałyby dokładniej przedyskutować oraz o ustalenie odpowiednich konkluzji politycznych.**

Parlamenty narodowe podzielają zainteresowanie uczestniczeniem w debacie nad **konceptcją pomocniczości.** Występują jednak różnice opinii co do tego, czy parlamenty narodowe powinny, w ramach kontroli sprawowanej przez siebie indywidualnie, próbować wypracować zbieżne podejście i stosować te same kryteria oceny zgodności z zasadą pomocniczości. Niektóre parlamenty opowiadają się za ustaleniem wspólnych metod, natomiast inne uważają, że zasada pomocniczości ma charakter polityczny i z w związku z tym nie chciałyby tworzyć żadnych ogólnie obowiązujących zasad.

**Debata grupy roboczej wskazuje na istnienie szerokiego porozumienia między parlamentami narodowymi co do zasadności jak najszybszego podjęcia wymiany informacji,** z myślą o wzajemnym zawiadamianiu się o wszelkich problemach związanych z pomocniczością. W tym celu parlamenty narodowe postanawiają stworzyć **elastyczne formy doraźnej wymiany informacji** i prowadzić **wiarygodną bazę danych,** zawierającą kompletne informacje na temat aktualnej sytuacji w parlamentach narodowych. W tym zakresie widoczne jest wyraźne wsparcie dla dalszego rozwoju systemu IPEX.



Znaczna większość parlamentów narodowych proponuje różne sposoby przeprowadzania **wczesnej, perspektywicznej analizy projektów aktów prawnych** (korzystając m.in. z rocznej strategii politycznej oraz programu legislacyjnego i prac Komisji). Jest to dziedzina współpracy, której dalszy rozwój byłby niewątpliwie korzystny.

Stopień, w jakim COSAC powinna koncentrować się na sprawach związanych z zasadą pomocniczości jest jedną z głównych kwestii spornych, które zdają się wymagać szczególnej uwagi COSAC. Niektóre parlamenty zdecydowanie opowiadają się za takim kierunkiem działania, podczas gdy inne wolałyby, żeby COSAC skoncentrowała się na konkretnych problemach polityki.

**Rozdział trzeci.** Raporty półroczne COSAC nr 4 i 5 (z 2005 i 2006 roku) zawierały analizę systemów stosowanych przez parlamenty narodowe do kontroli dokumentów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Od tego czasu **nie nastąpiły zasadnicze zmiany podejścia** parlamentów narodowych do prowadzonej przez ich rządy europejskiej kontroli polityki bezpieczeństwa i obrony. Jednocześnie w kontekście ewentualnego wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który zawiera nowe postanowienia dotyczące obrony, wydaje się, że ogromna większość parlamentów nie zamierza zmieniać swojego obecnego systemu kontroli EPBiO.

W przypadku położenia akcentu na zaangażowanie parlamentów w proces podejmowania decyzji w sprawie udziału krajowych sił militarnych w operacjach europejskich, jest rzeczą oczywistą, że **rządy mają znaczne uprawnienia** w procesie decyzyjnym w większości państw członkowskich. Parlamenty mające rozszerzone kompetencje w tym zakresie stanowią wyjątki.

WPZiB/EPBiO ma charakter międzyrządowy. **Traktat z Lizbony nie zmieni tego.** Parlament Europejski zachowa ograniczone uprawnienia w zakresie prowadzenia WPBiO, chociaż w nowym traktacie uzyskuje ogólne prawo do otrzymywania informacji i wyrażania opinii.

Gdyby art. 10 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączonego do **Traktatu z Lizbony**, został wprowadzony w życie, umożliwiłoby to COSAC *„organizowanie konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”*. Ta **nowa możliwość stanowiłaby szansę dla parlamentów** Unii Europejskiej większego zaangażowania się w europejską politykę obrony. Większość parlamentów **opowiada się za pogłębioną współpracą** w tej dziedzinie. Jednak zważywszy na wcześniejsze istnienie wielu forów międzyparlamentarnych poświęconych WPZiB/EPBiO, chyba nie da się uniknąć refleksji o potrzebie lepszej i bardziej uporządkowanej współpracy w zakresie europejskiej polityki obrony między parlamentami.

**Rozdział czwarty.** **Ogromna większość parlamentów narodowych nie sprawuje kontroli nad całym procesem negocjowania umów** podlegających wyłącznej lub dzielonej kompetencji Wspólnoty. Zainteresowani deputowani do parlamentów

narodowych powinni mieć możliwość dokonania oceny stanowiska rządu zanim jeszcze Rada upoważni Komisję do rozpoczęcia negocjacji z państwami trzecimi.

Jednak w niektórych przypadkach **parlamenty narodowe mogą zwiększyć swój wpływ** w dziedzinie wspólnej polityki handlowej poprzez egzekwowanie ścisłych terminów przewidzianych w europejskim procesie decyzyjnym. Dobrym przykładem jest parlament francuski, w którym Zgromadzenie Narodowe i Senat opracowały specjalną procedurę kontroli w zakresie działań antydumpingowych.

Jeśli Traktat z Lizbony wejdzie w życie, **Parlament Europejski** będzie miał większą rolę w procesie negocjacyjnym, zwłaszcza w sferze **wspólnej polityki handlowej**, która będzie ustalana w ramach zwykłej procedury legislacyjnej (odpowiadającej obecnej procedurze współdecydowania).

# **1 Traktat z Lizbony i jego ratyfikacja – oczekiwania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego**

---

Niniejszy rozdział opisuje obecny stan procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Ilustruje on różne reakcje i oczekiwania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, dotyczące traktatu i jego ratyfikacji, zwłaszcza w świetle wyniku irlandzkiego referendum.

Biorąc pod uwagę rezultat referendum, niniejszy rozdział analizuje również sposób postrzegania spraw europejskich przez opinię publiczną w państwach członkowskich, zwłaszcza pod kątem instrumentów, które parlamenty mogą wykorzystywać, aby zwiększyć zainteresowanie społeczeństwa sprawami Unii Europejskiej.

Ponadto rozdział ten zawiera krótki opis przygotowań parlamentów do ewentualnego wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

## **1.1 TRAKTAT Z LIZBONY I JEGO RATYFIKACJA – STAN AKTUALNY**

Obecnie 24 państwa członkowskie zakończyły ratyfikację Traktatu z Lizbony w parlamencie. Szwecja planuje ratyfikację jesienią 2008 roku. W Republice Czeskiej Trybunał Konstytucyjny rozpatruje kwestię zgodności Traktatu z Lizbony z czeską konstytucją.<sup>1</sup>

Po potwierdzeniu negatywnego wyniku referendum, które odbyło się w Irlandii 12 czerwca 2008 roku Rada Europejska zgodziła się na swoim posiedzeniu w dniach 19-20 czerwca, że należy kontynuować proces ratyfikacji.<sup>2</sup> Dalsze dyskusje na ten temat miały miejsce podczas obrad Rady Europejskiej w dniach 15-16 października 2008 roku. Szefowie państw i rządów, którzy byli zaniepokojeni głównie światowym kryzysem finansowym, przyjęli do wiadomości analizę wyników referendum, przedstawioną przez irlandzkiego premiera Briana COWENA, i postanowili powrócić do tej sprawy na swoim posiedzeniu w grudniu 2008 roku „w celu określenia elementów rozwiązania i wspólnej drogi, którą należy podążać”.<sup>3</sup>

## **1.2 REAKCJE I OCZEKIWANIA PARLAMENTÓW REPREZENTOWANYCH W COSAC**

---

<sup>1</sup> Stan na dzień 13 października 2008 roku

<sup>2</sup> Rada Europejska powróci do tej kwestii na swoim posiedzeniu 15 października 2008 roku Konkluzje prezydencji – Bruksela, 19-20 czerwca 2008 roku Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (20-21 czerwca 2008 roku) doszła do podobnej konkluzji, dodając również, że proces ratyfikacji trwa.

<sup>3</sup> Rada Europejska w Brukseli, 15 i 16 października 2008 roku, konkluzje prezydencji.

Ratyfikacja Traktatu z Lizbony jest wewnętrzną sprawą poszczególnych państw członkowskich i jest przeprowadzana zgodnie z postanowieniami konstytucji danego państwa. Dlatego też w niniejszym rozdziale nie dokonano oceny sytuacji w Irlandii. Zawiera on natomiast próbę przedstawienia różnych reakcji i oczekiwań parlamentów, dotyczących stanu procesu ratyfikacji.<sup>4</sup>

Większość parlamentów wyraża poparcie dla kontynuowania procesu ratyfikacji. Uszanowanie wyniku irlandzkiego referendum zdaje się znajdować przeciwagę w uszanowaniu decyzji tych państw członkowskich, które dokonały już ratyfikacji. Niektóre parlamenty narodowe zakończyły proces ratyfikacji już po irlandzkim referendum. Zatem dokonaną przez nie ratyfikację można interpretować jako poparcie dla kontynuowania całego procesu ratyfikacji.

Niderlandzki Senat i hiszpański Kongres Deputowanych postrzegają szybkie doprowadzenie do końca procesu ratyfikacji po jego niepowodzeniu w Irlandii jako moment, kiedy należy rozpocząć go na nowo. Według łotewskiego Saeima fakt, że proces ratyfikacji został niemal zakończony wskazuje, że mając na względzie poważne problemy ekonomiczne i zagrożenia bezpieczeństwa, ratyfikacja Traktatu z Lizbony nie jest jedną z możliwości, lecz koniecznością.

Większość parlamentów zareagowała wyrazami rozczarowania wynikiem irlandzkiego głosowania, lecz jednocześnie uszanowała rezultat referendum. Rumuńskie Izba Deputowanych i Senat stwierdziły, że ani państwa członkowskie ani instytucje UE nie mają prawa do podejmowania działań lub proponowania środków, mających na celu wywarcie wpływu na wynik ratyfikacji. Belgijska Izba Reprezentantów odmawia wywierania jakiegokolwiek wpływu na Irlandię i jej stygmatyzacji, ponieważ w innych państwach członkowskich wynik mógłby być taki sam, gdyby referendum tam się odbyło.

Większość partii reprezentowanych w portugalskim Zgromadzeniu Republiki uszanowała wynik irlandzkiego referendum. Jednocześnie zachęcały one do kontynuowania procesu ratyfikacji. Z drugiej strony, odpowiedź portugalskiego Zgromadzenia Republiki zwraca również uwagę na opinię mniejszości, która stwierdziła, że odpowiednią reakcją na wynik irlandzkiego referendum byłoby zamknięcie procesu ratyfikacji.

Inne parlamenty narodowe wezwały irlandzki rząd do podjęcia odpowiednich działań. Na przykład Komisja do Spraw Unii Europejskiej estońskiego Riigikogu oczekuje przedstawienia przez rząd Irlandii szczegółowej analizy w październiku. Natomiast większość deputowanych do greckiego parlamentu ma nadzieję, że do tego czasu irlandzki rząd wypracuje rozwiązanie, które umożliwi Unii Europejskiej dalsze podążanie swoją drogą i zrealizowanie reformy instytucjonalnej.

Parlament Europejski, belgijska Izba Reprezentantów oraz luksemburska Izba Deputowanych podkreślały, że wybory do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku powinny zostać zorganizowane pod rządami nowego traktatu. Prezydent

---

<sup>4</sup> Obie izby irlandzkiego Oireachtasu postanowiły nie odpowiadać na pytanie dotyczące tego rozdziału z uwagi na trwające w Irlandii dyskusje na temat Traktatu z Lizbony i wyniku referendum.

Parlamentu Europejskiego Hans-Gert PÖTTERING zadeklarował w reakcji na irlandzkie referendum, że celem Parlamentu Europejskiego pozostaje wejście traktatu w życie przed wyborami mającymi się odbyć w czerwcu 2009 roku. Ponieważ postanowienia traktatu w znacznym stopniu wpłyną na prace Parlamentu Europejskiego, który ma być współprawodawcą w UE równorzędnie z Radą, jest on szczególnie zainteresowany uzyskaniem przewidywalnego terminarza procesu ratyfikacji w celu dokonania koniecznych wewnętrznych przygotowań.

### 1.3 PROWADZENIE DEBATY Z OBYWATELAMI NA TEMAT SPRAW EUROPEJSKICH

Z uwagi na negatywny wynik irlandzkiego referendum Komisja do Spraw Europejskich greckiego parlamentu ma wrażenie, że parlamenty nie zdołały przekazać koniecznych informacji o korzyściach wynikających z Traktatu z Lizbony oraz poszerzyć debaty publicznej, tak, aby objęła ona wszystkich obywateli.<sup>5</sup>

Większość parlamentów poinformowała o podjęciu działań informacyjnych, takich jak różnego rodzaju dyskusje na forum parlamentarnym lub z udziałem opinii publicznej, oraz organizowaniu innych imprez dla obywateli. Parlamenty przedstawiły również uwagi dotyczące przejrzystości ich prac, publikacji, komunikatów prasowych i dystrybucji materiałów.

Niektóre parlamenty narodowe wspomniały, że utworzyły własne **centra informacji europejskiej** dla obywateli (np. Dania w 1994 roku, Łotwa w 1997 roku, Litwa w 2002 roku, przy czym w tym krajach uruchomiono również specjalnie infolinie). Z drugiej strony, fińska Eduskunta odpowiedziała, że informowanie opinii publicznej o Unii Europejskiej jest zadaniem fińskiego Biura Informacji Europejskiej, a zatem leży w gestii rządu. Choć obie izby włoskiego parlamentu przyjęły ustawę ratyfikacyjną, zobowiązały one jednoznacznie swój rząd do zapewnienia opinii publicznej szerokiego i skutecznego dostępu do informacji o Traktacie z Lizbony.

W 2005 roku austriacka Rada Narodowa zmienił swój regulamin w celu rozszerzenia debat na tematy europejskie w parlamencie poprzez **organizowanie „unijnych posiedzeń plenarnych” poświęconych wyłącznie sprawom Unii Europejskiej**. Posiedzenia te mają charakter publiczny. Różne komisje stałe w węgierskim parlamencie regularnie organizują **dni otwarte** na tematy europejskie (np. reforma rynku wina, projekty unijnego Funduszu Spójności, ochrona środowiska i polityka rozwoju regionalnego), podczas których organizacje pozarządowe, zainteresowane podmioty i obywatele mają okazję do wyrażania swoich opinii. Belgijska Izba Reprezentantów zorganizowała w lutym 2007 roku **konsultacje obywatelskie** na szczeblu europejskim w ramach Planu D. Główną grupą docelową i priorytetem luksemburskiej Izby Deputowanych jest młodzież. Izba **zaprasza młodzież do swojej siedziby** do prowadzenia dyskusji o aktualnych sprawach europejskich. Deputowani do parlamentu przeprowadzają również dyskusje przy okrągłym stole w szkołach.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Zob. odpowiedź greckiego parlamentu na to pytanie.

<sup>6</sup> Celem zapoznania się z innymi interesującymi informacjami o działalności parlamentów, zalecamy zapoznanie się z odpowiedziami parlamentów/izb reprezentowanych przez COSAC, zawartymi w załączniku do niniejszego raportu.

Zgodnie z przyjętym przez prezydencję słoweńską priorytetem monitorowania procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony, również prezydencja francuska aktywnie uczestniczy w dalszym usprawnianiu procesu informowania obywateli Europy o sprawach europejskich.

Komisja spraw europejskich francuskiego Senatu, która zajmuje się sprawami bezpośrednio interesującymi obywateli, publikuje wszystkie swoje wnioski na stronie internetowej Senatu.

Również francuskie Zgromadzenie Narodowe korzysta z okazji francuskiego przewodniczenia Radzie UE, aby usprawnić przekazywanie informacji o sprawach europejskich. Liczne notatki i dokumenty informacyjne dotyczące Unii Europejskiej i jej państw członkowskich zostały opracowane dla deputowanych w celu zwiększenia ich znajomości spraw europejskich. Obok sali plenarnej zostało wydzielone specjalne pomieszczenie na biuro udzielające aktualnych informacji o Unii Europejskiej. Ponadto deputowani do parlamentu uczestniczą w wielu debatach na temat Unii, organizowanych w głównych miastach Francji. Możliwy jest również bezpośredni sposób komunikowania się z obywatelami za pośrednictwem strony internetowej prezydencji francuskiej, poświęconej parlamentarnemu aspektowi prezydencji. Co wieczór na frontonie budynku Zgromadzenia Narodowego wyświetlany jest film dokumentalny o historii integracji europejskiej i jej osiągnięciach (w tym samym czasie w sali plenarnej wywieszana jest flaga Unii Europejskiej).

Parlament Europejski, ze swoją szczególną pozycją jedynej instytucji unijnej tworzonej w drodze bezpośrednich wyborów, próbuje przybliżyć się do obywateli UE za pomocą całej gamy nowoczesnych technologii komunikacyjnych. Od 17 września 2008 roku działa **internetowy kanał telewizyjny Parlamentu Europejskiego**, dostępny na stronie PE. Będzie to dodatkowy instrument służący przekazywaniu informacji o polityce europejskiej obywatelom w całej Europie. Istnieje również **sieć 33 biur informacyjnych, których misją jest zbliżenie się do obywateli** celem zapewnienia ciągłości dialogu i przekazywania opinii obywateli.

#### 1.4 DODATKOWE DZIAŁANIA KOMUNIKACYJNE PARLAMENTÓW

Większość parlamentów w Unii Europejskiej uważa, że **obecnie nie jest konieczne ani wskazane podejmowanie dodatkowych działań komunikacyjnych** (duński Folketing, brytyjska Izba Lordów i polski Senat). Niektóre parlamenty narodowe, jak parlament węgierski, słoweńskie Zgromadzenie Państwowe, czy hiszpański Kongres Deputowanych podkreślają, że ponieważ pomyślnie przeprowadziły proces ratyfikacji, dodatkowe informacje o samym traktacie nie są potrzebne. Eduskunta wskazuje, że w fińskiej tradycji informowanie opinii publicznej nie należy do zadań parlamentu.<sup>7</sup>

Inna istotna grupa parlamentów wspomina o **działaniach komunikacyjnych już zrealizowanych** lub będących w trakcie realizacji, niezależnie od postępów w ratyfikacji traktatu. Wśród tych działań komunikacyjnych należy wymienić specjalne przesłuchania publiczne (np. w niemieckim Bundestagu) i debaty publiczne (np.

---

<sup>7</sup> Zob. odpowiedź Eduskunty na pytanie 1.4 w załączniku do niniejszego raportu.

w szwedzkim Riksdagu i w greckim parlamencie) na temat traktatu w ujęciu ogólnym oraz na temat jego konkretnych elementów.<sup>8</sup> Na ogół działania tej grupy parlamentów stanowią **część znacznie szerszej, aktualnej strategii komunikacji dotyczącej spraw europejskich** i nie ograniczają się do konkretnych potrzeb komunikacyjnych mogących wynikać ze stanu ratyfikacji traktatu.

Ponadto istnieje trzecia grupa parlamentów, które planują lub **faktycznie prowadzą dodatkowe działania komunikacyjne**. Na przykład portugalskie Zgromadzenie Republiki dostrzega potrzebę dalszego wyjaśniania treści traktatu i przewiduje zorganizowanie co najmniej dwóch konferencji.<sup>9</sup> W Luksemburgu Izba Deputowanych rozważa podjęcie różnych kroków, w tym debaty na poziomie izby oraz dialogu z obywatelami w okręgach wyborczych Wielkiego Księstwa.<sup>10</sup> Również cyprijska Izba Reprezentantów zamierza prowadzić dalsze działania mające na celu zwiększenie wiedzy obywateli o Traktacie z Lizbony i jego postanowieniach.

Przekazywanie informacji o Traktacie z Lizbony, zwłaszcza w celu przedstawienia jego zwiększonej roli zgodnie z nowymi postanowieniami traktatu, było i jest nadal **ważnym zadaniem dla Parlamentu Europejskiego**.<sup>11</sup> Biura informacyjne w krajach, w których ratyfikacja jeszcze trwa rozważają podjęcie nowych działań: albo w formie dalszych debat publicznych albo dodatkowych inicjatyw komunikacyjnych w Internecie. Zakres i forma tych działań zależy od oceny znaczenia politycznego problemu w danym kraju.

## 1.5 UZGODNIENIA POLITYCZNE I DOPRACOWYWANIE PROCEDUR W PARLAMENTACH

Zważywszy na indywidualne uwarunkowania polityczne, konstytucjonalne i prawne, w których funkcjonują parlamenty w Unii Europejskiej, nie może dziwić fakt, że zareagowały one w różny sposób na wyzwania, które Traktat z Lizbony może stanowić dla ich własnego funkcjonowania. Stopień gotowości parlamentów do ewentualnego wprowadzenia w życie nowego traktatu jest bardzo zróżnicowany.

Niektóre parlamenty już **zdają się dysponować wszystkimi niezbędnymi środkami, lub będą potrzebować jedynie drobnych zmian adaptacyjnych w stosunku do istniejących już rozwiązań**. Inne są w trakcie wprowadzania konkretnych środków. Trzecia grupa parlamentów obecnie analizuje potencjalne konsekwencje Traktatu z Lizbony dla ich wewnętrznego funkcjonowania, a zwłaszcza dla ich relacji z rządem.

Zależnie od indywidualnych, krajowych uwarunkowań politycznych i instytucjonalnych, z odpowiedzi wynikają następujące rodzaje środków:

---

<sup>8</sup> Zob. odpowiedzi Bundestagu, Riksdagu i greckiego parlamentu.

<sup>9</sup> Zob. odpowiedź Zgromadzenia Republiki.

<sup>10</sup> Zob. odpowiedź luksemburskiej Izby Deputowanych.

<sup>11</sup> Zob. odpowiedź Parlamentu Europejskiego. Większość biur informacyjnych organizowała w 2007 roku i w pierwszej połowie roku 2008 seminaria i fora obywatelskie poświęcone specjalnie temu tematowi, natomiast niektóre biura informacyjne opracowały specjalne broszury lub uruchomiły specjalny dział na temat traktatu na swojej stronie internetowej.

- Środki koncentrujące się na stosunkach między parlamentami narodowymi a rządem (np. dla potrzeb procedury rewizji traktatu i klauzul pomostowych - *passerelle*).
- Środki dotyczące stosunków między obu izbami parlamentu narodowego i ich interakcji w konkretnych dziedzinach.
- Środki dotyczące interakcji między różnymi szczeblami władzy (np. szczebel narodowy – szczebel regionalny).
- Środki dotyczące wewnętrznego procesu decyzyjnego parlamentu narodowego (np. współpraca między komisjami i całą izbą).
- Środki odnoszące się do interakcji komisji w parlamencie narodowym (np. komisja spraw europejskich i komisja wyspecjalizowana) lub tworzenia nowych struktur komisji.
- Środki dotyczące wewnętrznych możliwości administracyjnych parlamentu i przepływu dokumentów.

Pewne znaczenie ma również fakt, że kilka parlamentów wprowadziło odpowiednie środki w czasie przeprowadzania ratyfikacji poprzedniego Traktatu Konstytucyjnego lub przynajmniej dokładnie się do tego przygotowało. Choć ratyfikacja tamtego traktatu nie powiodła się, wiele z tych środków wprowadzono do praktyki lub utrzymano w drodze porozumienia politycznego.

**Potencjalny wpływ Traktatu z Lizbony na stosunki między parlamentem a rządem jest kwestią o istotnym znaczeniu.** Znajduje to odzwierciedlenie w kilku parlamentach. Na przykład we wrześniu 2006 roku niemiecki Bundestag<sup>12</sup> wprowadził rozwiązanie służące usprawnieniu współpracy między rządem federalnym a Bundestagiem. Podczas ratyfikacji Traktatu z Lizbony dokonano nowelizacji konstytucji w celu dalszego zwiększenia kompetencji Bundestagu i Bundesratu w stosunku do rządu federalnego. We Francji ratyfikacja traktatu doprowadziła do zmian konstytucji, które będą miały wpływ na współpracę między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Ogólnie biorąc, takie działania koncentrują się głównie na tych obszarach o charakterze konstytucyjnym, z którymi wiążą się zmiany traktatu, procedury decyzyjnej i przejście od jednomyślności do większości kwalifikowanej.<sup>13</sup>

Dokonanie oceny i modyfikacji współpracy między parlamentem i rządem stanowi również część programu politycznego w Czechach i w Polsce. Czeska Izba Poselska i Senat przygotowują obecnie projekt „ustawy o zasadach postępowania i stosunkach między obu izbami i w ich relacjach zewnętrznych”<sup>14</sup>. Ma to na celu wzmocnienie powiązania między kontrolą parlamentarną a odpowiedzialnością rządu w sprawach europejskich, zwłaszcza z uwagi na delikatny charakter przekazania kompetencji krajowych Unii Europejskiej.

Nic dziwnego, że Traktat z Lizbony będzie również miał **wpływ na współpracę władzy ustawodawczej w systemach dwuizbowych** oraz na interakcję między różnymi szczeblami władzy. W tym ostatnim zakresie w Belgii została zawarta umowa

<sup>12</sup> Dalsze informacje zawiera „Ustawa o współpracy między rządem federalnym a niemieckim Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej” (wrzesień 2006 rok).

<sup>13</sup> Zob. również rozwiązania przyjęte w Zjednoczonym Królestwie w ramach projektu (zmiany) ustawy o Unii Europejskiej.

<sup>14</sup> Dalsze informacje zawarte są w odpowiedziach Izby Deputowanych i Senatu.



o współpracy między różnymi federalnymi i regionalnymi zgromadzeniami ustawodawczymi.

Kwestią o bardziej wewnętrznym charakterze jest parlamentarny proces decyzyjny: rola zgromadzenia plenarnego i interakcja komisji parlamentarnych. Polski Sejm i Senat zastanawiają się, czy w przypadku ewentualnego zastosowania Protokołu nr 2 do Traktatu z Lizbony uzasadnione opinie dotyczące zgodności projektu aktu prawnego Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości powinny być „przyjęte na posiedzeniu plenarnym każdej z izb, czy przez upoważnione przez nie komisje spraw europejskich”<sup>15</sup>.

Na przykład fińska Eduskunta opracowała zmiany regulaminu. Dotyczą one przekazywania unijnych propozycji legislacyjnych Wielkiej Komisji i komisjom branżowym. Te ostatnie mogą zdecydować, że Wielka Komisja musi przeprowadzić kontrolę parlamentarną. Ze względu na terminy wynikające z tzw. „mechanizmu wczesnego ostrzegania”, przewidzianego w Protokole nr 2, niemiecki Bundesrat wprowadził procedurę pisemną w swojej komisji spraw europejskich (Europakammer). W szczególnie pilnych przypadkach komisja spraw europejskich może podejmować decyzje w drodze procedury pisemnej bez zwoływania formalnego posiedzenia. Należy zaznaczyć, że komisja spraw europejskich może również podejmować decyzje zamiast zgromadzenia plenarnego Bundesratu.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że wiele parlamentów dokonało zmiany swoich struktur administracyjnych. Belgijski Senat zwiększył liczbę pracowników zajmujących się sprawami europejskimi z dwóch do sześciu osób, zaś niemiecki Bundestag utworzył nową jednostkę administracyjną zajmującą się analizą dokumentów Unii Europejskiej i systemem wczesnego ostrzegania. Inne parlamenty, jak luksemburska Izba Deputowanych, usprawniają obecnie proces wewnętrznego przetwarzania danych, zarządzania dokumentacją i współpracę administracyjną między komisjami parlamentarnymi i ich sekretariatami.

## 1.6 WNIOSKI

Ratyfikacja Traktatu z Lizbony należy do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego parlamenty uszanowały wynik irlandzkiego referendum, wyrażając jednak rozczarowanie jego rezultatem.

W procesie komunikowania się z obywatelami w sprawach europejskich w ogóle oraz konkretnie w sprawie Traktatu z Lizbony parlamenty odgrywają ważną, uzupełniającą rolę wobec rządowych kampanii komunikacyjnych. „Tradycyjne” formy komunikacji, jak seminaria poświęcone aktualnym zagadnieniom, spotkania (publiczne) i posiedzenia komisji otwarte dla publiczności lub z bezpośrednim udziałem wybranej części społeczeństwa, jak również publikacje, nadal odgrywają ważną rolę w procesie angażowania opinii publicznej. Jednak nowoczesne technologie informacyjne, jak Internet, w coraz większym stopniu stają się kluczowymi narzędziami, służącymi

---

<sup>15</sup> Dalsze informacje zawarte są w odpowiedziach polskiego Sejmu i Senatu.

skuteczniejszemu i pełniejszemu angażowaniu obywateli. Na ogół odpowiedzi parlamentów ujawniają całą gamę różnych sposobów podejścia do komunikacji.<sup>16</sup>

Jeśli chodzi o dodatkowe działania komunikacyjne parlamentów, po rozstrzygnięciu irlandzkiego referendum obraz pozostaje równie niejednorodny. Większość parlamentów uważa, że obecnie nie jest konieczne ani wskazane podejmowanie dodatkowych działań komunikacyjnych. Większa część parlamentów kontynuuje swoją bieżącą strategię komunikacyjną dotyczącą spraw europejskich, natomiast niektóre z nich realizują dodatkowe działania komunikacyjne.

Stopień gotowości parlamentów do ewentualnego wejścia w życie nowego traktatu jest bardzo różny. Odzwierciedla to nie tylko odmienną sytuację, w jakiej funkcjonują poszczególne parlamenty, lecz stanowi również odzwierciedlenie niepewności co do ratyfikacji traktatu. Ogólnie biorąc, Traktat z Lizbony zaczął już powodować szereg politycznych i administracyjnych konsekwencji dla parlamentów, wpływając w szczególności na relacje z rządem i wewnętrzne funkcjonowanie parlamentów.

---

<sup>16</sup> Aby uzyskać dalsze informacje, prosimy również zapoznać się z załącznikiem do niniejszego rozdziału oraz odpowiedziami dotyczącymi rozdziału 1 dziewiątego raportu półrocznego.

## **2 Raport w sprawie wyników prac grupy roboczej przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE ds. wprowadzenia w życie Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do Traktatu z Lizbony**

---

Niniejszy rozdział przedstawia wyniki prac grupy roboczej przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE, utworzonej podczas XXXIX spotkania COSAC, które odbyło się w dniach 7-8 maja 2008 roku w miejscowości Brdo pri Kranju w okresie prezydencji słoweńskiej. Rozdział ten składa się z trzech części: wstępu, syntezy dyskusji grupy roboczej, sporządzonej pod nadzorem prezydencji francuskiej oraz części zawierającej dodatkowe pomysły zgłoszone przez parlamenty narodowe i omówione na spotkaniach grupy roboczej oraz w pisemnych odpowiedziach parlamentów narodowych.

### **2.1. WSTĘP**

Ustęp 1.6 Konkluzji XXXIX COSAC stwierdza, co następuje:

„COSAC wzywa prezydencję francuską, by opracowała listę pomysłów przedstawionych przez parlamenty narodowe, jak ulepszyć współpracę przy realizacji Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

COSAC wzywa prezydencję francuską, by zaprosiła grupę roboczą, składającą się z przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE, której praca będzie podstawą do opracowania raportu na temat tego, w jaki sposób parlamenty narodowe mogą wykorzystać te pomysły oraz tego, czy będą potrzebne wspólne przygotowania przy jednoczesnym poszanowaniu prawa każdego parlamentu do decydowania o własnym trybie pracy.

Raport ten, przygotowany przez Sekretariat COSAC, będzie stanowił podstawę do dyskusji podczas XL spotkania COSAC w czasie prezydencji francuskiej.”

Na podstawie mandatu XXXIX spotkania COSAC, prezydencja francuska zaprosiła grupę roboczą przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE. Grupa robocza składała się z 41 członków reprezentujących parlamenty narodowe lub ich izby. Parlament hiszpański nie był reprezentowany w grupie roboczej. Grupie roboczej przewodniczyli stali przedstawiciele parlamentu francuskiego: Anne MARQUANT, reprezentująca Senat i Frank BARON, reprezentujący Zgromadzenie Narodowe. Stały

członek Sekretariatu COSAC Loreta RAULINAITYTĖ uczestniczyła w spotkaniach grupy roboczej w charakterze obserwatora.

Grupa robocza odbyła pięć spotkań w dniach: 2 lipca 2008 roku, 17 lipca 2008 roku, 5 września 2008 roku, 18 września 2008 roku i 29 września 2008 roku.

Celem ułatwienia debaty, prezydencja francuska opracowała i przesłała parlamentom narodowym zestaw pytań do odpowiedzi.

Podczas spotkania grupy roboczej w dniu 5 września 2008 roku miała miejsce nieformalna wymiana opinii z dyrektorem odpowiedzialnym za relacje między instytucjami w Sekretariacie Generalnym Komisji Europejskiej Fernando FRUTUOSO DE MELO. Kolejne spotkanie odbyło się w dniu 18 września 2008 roku z udziałem Parlamentu Europejskiego. Uczestniczył w nim szef komórki ds. stosunków wielostronnych w Dyrekcji ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi Krzysztof BERNACKI.

**Lista uczestników grupy roboczej, odpowiedzi parlamentów narodowych i dodatkowe dokumenty są przedstawione w załączniku nr 2, opublikowanym jako oddzielny dokument.**

Szczegółową analizę postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej zawiera rozdział 2 dziewiątego raportu półrocznego COSAC dotyczący stosowanych w UE procedur i praktyk.<sup>17</sup>

## **2.2. SYNTEZA DYSKUSJI GRUPY ROBOCZEJ PRZEDSTAWICIELI PARLAMENTÓW NARODOWYCH W BRUKSELI NA TEMAT WPROWADZANIA W ŻYCIE PROTOKOŁU NR 2 W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROORCJONALNOŚCI (opracowana pod nadzorem prezydencji francuskiej<sup>18</sup>)**

*Po wysłuchaniu opinii służb Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, Grupa Robocza Przedstawicieli Parlamentów Narodowych przy Unii Europejskiej, która została utworzona podczas XXXIX spotkania COSAC w miejscowości Brdo pri Kranju w dniach 7 i 8 maja 2008 roku., sporządziła syntezę swoich dyskusji dotyczących wprowadzenia w życie Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Sekretariat COSAC przedstawi opis tych prac w swoim następnym raporcie, który będzie podstawą dyskusji na XL spotkaniu COSAC w Paryżu w dniach 3 i 4 listopada 2008 roku. Prace te będą również stanowiły wkład do następnej Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, która odbędzie się w Paryżu w dniach 27 i 28 lutego 2009 roku.*

*Przedstawiciele Parlamentów Narodowych przy Unii Europejskiej pragną poinformować COSAC i Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii*

<sup>17</sup> <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

<sup>18</sup> Tekst „Syntezy” został włączony do niniejszego raportu bez dokonania opracowania redakcyjnego przez Sekretariat COSAC.

*Europejskiej o swojej gotowości do kontynuowania prac nad wprowadzaniem w życie Protokołu nr 2, zwłaszcza poprzez wzajemną wymianę informacji o najlepszych praktykach stosowanych w różnych parlamentach oraz do odgrywania roli obserwatorów. Umożliwiłoby to szybszą wymianę informacji i poprawiłoby skuteczność realizacji nowych uprawnień przyznanych parlamentom w europejskiej procedurze legislacyjnej.*

### **1) Wczesna wymiana informacji na temat propozycji Komisji Europejskiej**

1) Parlamenti narodowe uważają, że najlepszym sposobem współpracy jest wzajemne informowanie się, na jak najwcześniejszym etapie, o tekstach aktów prawnych, które zamierzają poddać kontroli pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości przed przyjęciem oficjalnego stanowiska.

2) Dotyczyłoby to propozycji wybranych w drodze analizy programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej lub w inny sposób, jak również wszystkich innych propozycji, które przyciągnęły uwagę parlamentu narodowego przy ich przyjmowaniu przez Komisję Europejską. Celem wczesnej wymiany informacji jest zawiadamianie innych parlamentów narodowych przed upływem ośmiotygodniowego okresu, o którym mowa w Protokole nr 2 dołączonym do Traktatu z Lizbony.

3) Parlamenti narodowe mogłyby dokonać wspólnej refleksji na temat zasady pomocniczości, początkowo w formie seminarium ekspertów parlamentów narodowych w sprawie wprowadzenia w życie wniosków prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, która odbyła się w Lizbonie w 2008 roku: „Przewodniczący, biorąc pod uwagę prace grupy roboczej COSAC, uważają za właściwe rozpoczęcie wspólnej refleksji w odniesieniu do kryteriów i procedur w sprawie wdrożenia nowych uprawnień przyznanych parlamentom narodowym przez Traktat z Lizbony, tak, aby zostały one wdrożone, gdy tylko postęp procesu ratyfikacyjnego na to pozwoli. W związku z tym przewodniczący mają nadzieję, że będzie możliwe ustanowienie owocnego dialogu z instytucjami europejskimi w tych sprawach”.

4) Ponadto wczesne przekazywanie informacji innym parlamentom narodowym można rozszerzyć na dokumentację, w tym na dokumenty konsultacyjne wytypowane do przeprowadzenia dogłębnej analizy pod kątem innych kwestii niż zasada pomocniczości, w ramach dialogu politycznego rozpoczętego z inicjatywy przewodniczącego Barroso oraz z uwzględnieniem w szczególności analizy dokumentacji pod kątem zgodności z zasadą proporcjonalności i przesłanek merytorycznych.

### **2) Formy wymiany informacji między parlamentami narodowymi**

#### **Decyzje przyjęte formalnie**

1) Wszystkie parlamenti narodowe uważają, że system IPEX jest najbardziej właściwym forum do przekazywania informacji o oficjalnych decyzjach parlamentów narodowych na temat zgodności z zasadą pomocniczości.

2) Zdaniem parlamentów narodowych, najlepszą praktyką jest opracowywanie przynajmniej streszczenia, w języku angielskim lub francuskim, każdej przyjmowanej przez siebie uzasadnionej opinii.

3) Bardzo przydatnym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie istniejącej funkcji subskrypcji w ramach systemu IPEX do stworzenia systemu zawiadomień ostrzegawczych przesyłanych pocztą elektroniczną do wszystkich zainteresowanych użytkowników w przypadku, gdy tekst jest przedmiotem uzasadnionej opinii.

### **Wczesna wymiana informacji**

4) Należy w pełni wykorzystywać funkcje systemu IPEX celem lepszego uwzględnienia potrzeby wczesnej wymiany informacji między parlamentami narodowymi. Przydatny do tego jest istniejący symbol oznaczający aspekty pomocniczości lub proporcjonalności oraz symbol dotyczący „ważnych informacji podlegających wymianie”. Sygnały te byłyby aktualizowane po zakończeniu kontroli przez dany parlament narodowy z chwilą przyjęcia oficjalnego stanowiska, lub byłyby usuwane w przypadku, gdyby parlament postanowił nie podejmować interwencji. Ponadto Zarząd IPEX postanowił już wprowadzić nowy symbol oznaczający przyjęcie uzasadnionej opinii przez parlamenty narodowe.

5) Po zasięgnięciu opinii użytkowników, Zarząd IPEX powinien propagować powszechne stosowanie tych symboli w serwisie IPEX.

6) Parlamente narodowe mogłyby sporządzić listę adresatów poczty elektronicznej, celem ułatwienia kontaktu z osobami zajmującymi się wymianą informacji, w przypadku, gdy tekst Komisji Europejskiej jest powiązany z jedną lub kilkoma uzasadnionymi opiniami.

7) Przedstawiciele parlamentów narodowych w Brukseli mogliby spotykać się w celu wymiany informacji na temat wybranych tekstów lub tekstów podlegających kontroli. Spotkania te odbywałyby się na tyle regularnie, aby można było wymieniać informacje na tematy wymienione powyżej w ust. 1.2 i 1.4. Jest to istotny aspekt wczesnej wymiany informacji.

8) Można by opracować zestawienie wszystkich badanych tekstów, w przypadku których parlamente narodowe zgłosiły możliwość wystąpienia problemu z punktu widzenia zasady pomocniczości, oraz przekazać to zestawienie nie później niż na dwa tygodnie przed wygaśnięciem ośmiotygodniowego okresu analizy, aby umożliwić uwzględnienie opinii parlamentów narodowych.

9) Wczesne sygnały zamieszczane w serwisie IPEX, informacje przesyłane pocztą elektroniczną lub prezentowane na spotkaniu w Brukseli nie będą uważane za oficjalne stanowisko parlamentu narodowego, w przypadku braku decyzji politycznej podjętej przez organy tego parlamentu.

### **3) Rola Komisji Europejskiej**

1) Parlamenti narodowe przekazały swoje opinie Komisji Europejskiej w ust. 2.1 do 2.5 stanowiska COSAC ze spotkania w miejscowości Brdo pri Kranju, przyjętego w maju 2008 roku. Poproszono Komisję Europejską w szczególności o informowanie parlamentów narodowych o opublikowaniu ostatecznego tłumaczenia propozycji legislacyjnej oraz wyznaczenie daty upływu okresu ośmiu tygodni na przedstawianie uzasadnionych opinii.

2) Komisja Europejska mogłaby ułatwić wprowadzenie w życie Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony, publikując i jednocześnie przesyłając do systemu IPEX własne uzasadnione opinie, jak również odpowiedzi odnoszące się do uzasadnionych opinii parlamentów narodowych niezwłocznie po ich przyjęciu. Powinno zostać sporządzone tłumaczenie przynajmniej na jeden z języków roboczych Unii Europejskiej. Powinny być również publikowane uzasadnione opinie Unii Europejskiej, o których mowa w art. 7 ust. 3 Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony.

3) Komisja Europejska jest proszona o regularne informowanie parlamentów narodowych o priorytetach jej prac legislacyjnych oraz o przeprowadzenie konsultacji w sprawie projektów legislacyjnych wymienionych w art. 2 Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony. Informacje te mogłyby być wymieniane regularnie między służbami Komisji i Przedstawicielami Parlamentów Narodowych przy Unii Europejskiej.

4) Grupa robocza z zadowoleniem przyjmuje konstruktywne podejście Komisji Europejskiej do wprowadzania w życie Protokołu nr 2, skupione na aspektach jakościowych, a nie na jedynie ilościowych, jak również jej gotowość do uwzględniania uzasadnionych opinii parlamentów narodowych, jako wkładu do dialogu politycznego między parlamentami narodowymi i Komisją Europejską.

#### **4) Współpraca z Parlamentem Europejskim**

1) Zważywszy na potrzebę współpracy z Parlamentem Europejskim, parlamenti narodowe mogłyby wymieniać informacje z Parlamentem Europejskim na temat aspektów związanych z zasadą pomocniczości na różnych poziomach.

2) Grupa robocza podkreśla fakt, że Parlament Europejski mógłby nie podejmować decyzji w sprawie propozycji legislacyjnej w pierwszym czytaniu przed upływem ośmiotygodniowego okresu wspomnianego w Protokole nr 2 dołączonym do Traktatu z Lizbony.

3) Grupa robocza wyraża życzenie, aby przed wprowadzeniem w życie Protokołu nr 2 służby Parlamentu Europejskiego przekazywały opinie parlamentów narodowych odpowiednim komisjom niezwłocznie po ich wprowadzeniu do systemu IPEX, aby umożliwić pełne uwzględnienie tych opinii w trakcie prac legislacyjnych.

#### **5) Rola COSAC**

1) Parlamente narodowe dostrzegają przydatność kontroli pilotażowych organizowanych przez COSAC przed wprowadzeniem w życie Traktatu z Lizbony. Jednak w przypadku wejścia Traktatu z Lizbony w życie współpraca między parlamentami narodowymi powinna przybrać regularną formę, łącznie z opisaną powyżej nieformalną wymianą informacji.

2) Nie należy zwiększać liczby spotkań COSAC, jednak mogłyby one być wykorzystywane jako forum wymiany między parlamentami narodowymi dobrych praktyk dotyczących najlepszych sposobów stosowania Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony.

3) Ponadto poczyniono szereg sugestii dotyczących roli samej konferencji COSAC. Każda decyzja dotycząca zmiany roli COSAC i sposobu jej dokonania jest ewidentnie sprawą samej konferencji COSAC, w związku z czym zamieszczono poniżej pełną listę wariantów przedstawionych grupie roboczej, celem ułatwienia debaty podczas spotkania COSAC:

a) nie należy dokonywać żadnych zmian organizacyjnych, ponieważ stwierdzono brak potrzeby tworzenia nowych organów w ramach COSAC, biorąc również pod uwagę kompetencje COSAC określone w traktatach i regulaminach;

b) należy stworzyć „podgrupę COSAC” zajmującą się konkretnie sprawami pomocniczości, której spotkania mogły odbywać się częściej, niż spotkania samej COSAC;

c) należy stworzyć „wspólne narzędzia skoordynowanej kontroli zasady pomocniczości” poprzez organizowanie spotkań bezpośrednio przed lub po regularnych spotkaniach COSAC oraz wyznaczenie „sprawozdawcy do spraw pomocniczości”;

d) należy poświęcić więcej czasu na wymianę opinii politycznych dotyczących pomocniczości podczas regularnych spotkań COSAC, ze szczególnym uwzględnieniem obserwacji procesu stosowania zasady pomocniczości określonego w Protokole nr 2 w dłuższym okresie;

e) należy traktować priorytetowo ustalanie porządku obrad COSAC z inicjatywy parlamentów wnioskujących o podjęcie dyskusji nad tekstami budzącymi wątpliwości związane z zasadą pomocniczości;

f) Konferencja COSAC mogłaby odgrywać pewną rolę w stosowaniu art. 7 ust. 2 i 3 Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony (żółta lub pomarańczowa kartka), przedstawiając swoje stanowisko w przypadku osiągnięcia wymaganego progu;

g) Sekretariat COSAC mógłby odgrywać pewną rolę, dokonując zwięzłego i obiektywnego podsumowania uzasadnionych opinii przekazanych przez parlamenty, które mogłyby służyć za przydatne dane historyczne dotyczące stosowania mechanizmu pomocniczości. Podsumowanie to byłoby dostępne przez Internet.

### **2.3. DODATKOWE POMYSŁY PARLAMENTÓW NARODOWYCH**



Ten punkt opisuje pomysły parlamentów narodowych, które były omawiane na spotkaniach grupy roboczej lub zostały przedstawione w pisemnych odpowiedziach parlamentów narodowych na pytania opracowane przez prezydencję francuską. Część 2.3 jest uzupełnieniem części 2.2.

### **2.3.1. Proponowane środki, które należy podjąć przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony**

1) Refleksja COSAC na temat wspólnych kryteriów lub punktów odniesienia dotyczących koncepcji „zasady pomocniczości”, które ułatwiłyby osiągnięcie zbieżności opinii parlamentów narodowych w okresie ośmiu tygodni.

2) Poszukiwanie porozumienia między parlamentami narodowymi a Komisją w sprawie zasad realizacji Protokołu nr 2. W szczególności dotyczy to liczenia uzasadnionych opinii, które powinno mieć charakter kumulatywny, oraz uwzględniania wszystkich uzasadnionych opinii dotyczących niezgodności danej propozycji z zasadą pomocniczości przy obliczaniu progowej liczby opinii uzasadniającej użycie „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”.

3) Wyjaśnienia Parlamentu Europejskiego dla parlamentów narodowych, dotyczące praktycznych zasad realizacji Protokołu nr 2, w szczególności dotyczące sposobu przesyłania uzasadnionych opinii do Parlamentu Europejskiego.

4) Parlament Europejski mógłby rozważyć możliwość utworzenia specjalnej bazy danych dotyczących opinii jego komisji, dotyczących kwestii pomocniczości.

5) Koordynowane przez COSAC kontrole pomocniczości byłyby kontynuowane, lecz w bardziej elastyczny sposób odzwierciedlający zmiany planów legislacyjnych Komisji i treść propozycji, zamiast doboru propozycji opierającego się na samych tytułach. Częstotliwość tych kontroli zostałaby zwiększona.

6) Komisje branżowe parlamentów narodowych uczestniczyłyby w spotkaniach COSAC, na których omawiane są sprawy dotyczące zasady pomocniczości wchodzące w zakres ich kompetencji.

### **2.3.2. Proponowane środki, które zostaną podjęte po wejściu w życie Traktatu z Lizbony**

Pomysły przedstawione poniżej zostały pogrupowane według terminów, które odpowiadają terminom określonym w procedurach określonych w postanowieniach Protokołu:

1. Etap poprzedzający publikację.
2. Etap ośmiu tygodni.
3. Etap po upływie ośmiu tygodni.

## **Etap poprzedzający publikację**

1) Parlamenti narodowe dokonałyby oceny rocznej strategii politycznej oraz programu legislacyjnego i prac Komisji w celu opracowania perspektywicznej analizy skoncentrowanej na niektórych propozycjach, w przypadku których uzasadnione jest przeprowadzenie kontroli pod kątem zasady pomocniczości. Sekretariatowi COSAC powierzono by zadanie prowadzenia i aktualizowania listy wybranych propozycji – jak ma to miejsce obecnie w przypadku kontroli pomocniczości – oraz przekazywania tej listy wszystkim parlamentom narodowym.

2) Konferencja COSAC sformułowałaby strategiczne podejście dotyczące obecnych i przyszłych propozycji, koncentrując spotkania COSAC na aktualnym programie prac legislacyjnych Komisji.

## **Etap ośmiu tygodni**

1) Parlamenti narodowe wymieniałyby wstępne uwagi dotyczące pomocniczości, zgłaszane przez ich radców prawnych, oraz inne dokumenty przygotowawcze przed rozpatrzeniem danej kwestii przez ich właściwe komisje.

2) Parlamenti narodowe wymieniałyby i/lub zamieszczały na stronie IPEX nie tylko swoje uzasadnione opinie, lecz również oficjalne stanowiska wyrażone przez podmioty pozaparlamentarne.

3) Sekretariat COSAC informowałby właściwe komisje Parlamentu Europejskiego o kwestiach dotyczących pomocniczości, zgłaszanych głównie przez parlamenti narodowe, dotyczące propozycji, które mają zostać przyjęte w ramach zwykłej procedury legislacyjnej.

4) Podczas spotkań COSAC byłby zarezerwowany czas na przeprowadzenie debaty na temat zgłaszanych przez parlamenti pilnych kwestii dotyczących pomocniczości.

5) Parlamenti lub izby mające ewentualne obawy co do zgodności z zasadą pomocniczości postanowiłyby, w ciągu sześciu tygodni od opublikowania danej propozycji, w jaki sposób kontynuować wymianę informacji: za pośrednictwem IPEX, przez przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli, czy na spotkaniach deputowanych do parlamentu.

6) W przypadku, gdyby znaczna liczba parlamentów narodowych (znaczna w stosunku do progów  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{3}$  i/lub  $\frac{1}{2}$  składu parlamentów narodowych) miała obawy co do zgodności danej propozycji z zasadą pomocniczości, zwoływane byłoby w terminie ośmiu tygodni spotkanie mające na celu przedyskutowania obaw i zastrzeżeń. Byłoby najlepiej, gdyby takie spotkanie odbyło się w ramach COSAC lub organu związanego z COSAC. W przypadku osiągnięcia progu dla „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”, uczestnicy spotkania zwracaliby się do prezydencji COSAC lub Sekretariatu COSAC o zawiadomienie Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady o ich wspólnych obawach oraz o osiągnięciu progu.

7) Parlamenti narodowe przyjmowałyby uzasadnione opinie w jednolity sposób, aby ułatwić wymianę i porównywanie informacji.

### **Etap po upływie ośmiu tygodni**

1) W przypadku osiągnięcia progu dla „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki” zwoływane byłoby spotkanie zainteresowanych parlamentów narodowych, w celu rozważenia powodów wyrażonych i podzielanych przez większość parlamentów narodowych. Takie spotkanie odbyłoby się w ramach COSAC lub organu COSAC lub na innym forum. W przypadku „pomarańczowej kartki”, takie spotkanie zostałoby zwołane przed pierwszym czytaniem w Parlamencie Europejskim i w Radzie.

2) Każdy parlament narodowy lub jego izba wyznaczyłyby „sprawozdawcę ds. pomocniczości”, który uczestniczyłby w zwyczajnych posiedzeniach COSAC i śledziłby przebieg spraw w zakresie pomocniczości w swojej izbie w ciągu półrocza poprzedzającego spotkanie COSAC. Sprawozdawcy przesyłaliby swoje raporty do COSAC przed zwyczajnymi posiedzeniami COSAC. Na podstawie tych raportów Sekretariat COSAC sporządziłby dokument na temat propozycji uznanych za naruszające zasadę pomocniczości, zastosowanych procedur, uzasadnionych opinii i innych istotnych informacji.

3) Analiza stosowania Protokołu nr 2 przez parlamenti narodowe oraz funkcjonowania systemu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości zostałaby przeprowadzona w ramach półrocznych raportów COSAC i następnie poddawana pod debatę na spotkaniach COSAC.

## **2.4. WNIOSKI**

Debata grupy roboczej i pisemne odpowiedzi parlamentów narodowych wskazują na rozbieżność opinii między parlamentami narodowymi w sprawie ich współpracy przy stosowaniu Protokołu nr 2.

Jednak synteza dyskusji grupy roboczej wskazuje na istnienie ogólnej zgody między parlamentami narodowymi co do potrzeby jak najwcześniejszej wymiany informacji, w celu wzajemnego ostrzegania się o obawach związanych z zasadą pomocniczości oraz ustalania elastycznych i doraźnych sposobów wymiany informacji. Jednocześnie istnieje wyraźna potrzeba stworzenia wiarygodnej bazy danych, zawierającej kompletne informacje na temat sytuacji w parlamentach narodowych. W tym zakresie widoczne jest poparcie dla dalszego rozwoju systemu IPEX.

Można zauważyć powszechne zainteresowanie uczestnictwem w debacie na temat koncepcji pomocniczości. Nie ma jednak ogólnego konsensusu co do tego, czy parlamenti narodowe powinny w ramach realizowanej przez siebie indywidualnej kontroli próbować osiągnąć zbieżność podejścia oraz stosować tę samą formułę lub kryteria do oceny zgodności propozycji z zasadą pomocniczości. Niektóre parlamenti opowiadają się za wypracowaniem wspólnych metod, natomiast inne uważają, że zasada pomocniczości jest sprawą polityczną, która nie wymaga żadnych ogólnych reguł.

Znaczna większość parlamentów narodowych proponuje różne sposoby przeprowadzenia wczesnej, perspektywicznej analizy projektów aktów prawnych (wykorzystując m.in. roczną strategię polityczną oraz program legislacyjny i prac Komisji). Jest to dziedzina współpracy, która ewidentnie wymaga dalszego rozwinięcia.

Należy również zauważyć, że bardzo niewiele konkretnych propozycji przedstawiono w okresie po upływie ośmiu tygodni po uruchomieniu mechanizmów „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że taka sytuacja jest nadal hipotetyczna i parlamenty narodowe – poza kontrolami pomocniczości koordynowanymi przez COSAC – nie mają doświadczeń, na których mogłyby oprzeć swoje propozycje. Ta sprawa wymaga dalszego rozważenia przez parlamenty narodowe. Taka debata mogłaby zostać uruchomiona po wyjaśnieniu z Komisją i Parlamentem Europejskim praktycznych i politycznych aspektów stosowania protokołu.

Wśród głównych kwestii spornych, które zdają się wymagać szczególnej uwagi COSAC należy wymienić stopień, w jakim COSAC powinna koncentrować się na kwestiach pomocniczości. Niektóre parlamenty zdecydowanie opowiadają się za takim kierunkiem działania, podczas gdy inne wolałyby, żeby COSAC skoncentrowała się na konkretnych problemach polityki. Najwyraźniej istnieje potrzeba znalezienia strukturalnego rozwiązania, które wychodziłoby naprzeciw żądaniom tych, którzy chcieliby skoncentrować się na kwestii pomocniczości, nie traktując tego przy tym jako jedyny i sztywny kierunek działania COSAC. W tym celu synteza przedstawiona przez grupę roboczą proponuje różne warianty – od zaniechania wszelkich zmian po utworzenie podgrupy COSAC.

Jest rzeczą oczywistą, że wszystkie parlamenty mają suwerenne prawo do ustalania nie tylko własnych wewnętrznych procedur, lecz również stopnia, w jakim chcą angażować się w koordynację działań różnych parlamentów, związanych z realizacją protokołu.

Kolejną kwestią, która zdaje się wymagać uwagi, jest kontynuowanie skoordynowanych kontroli COSAC przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony oraz ewentualne zmiany tego wspólnego zadania (polegające na większej elastyczności przy dobieraniu propozycji, zwiększenia liczby propozycji objętych kontrolą itp.)

**Uznając kompetencje Sekretariatu COSAC w zakresie niniejszego raportu, pozostawia się politycznej decyzji COSAC kwestie wyboru, dalszego rozpatrywania i ustalania konkluzji w sprawie najbardziej przydatnych pomysłów z przedstawionej powyżej listy kontrolnej.**

---

## 3 Zaangażowanie parlamentów Unii Europejskiej w europejską politykę obrony

---

Niniejszy rozdział zawiera przegląd systemów funkcjonujących obecnie w parlamentach narodowych i w Parlamencie Europejskim w zakresie kontroli europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Uwzględniając informacje o tych systemach, przedstawione w półrocznych raportach COSAC nr 4 i 5, rozdział rozpoczyna się od ustalenia, jakie nowe zmiany nastąpiły w kontroli EPBiO. Następnie dokonuje przeglądu postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO – nowa nazwa EPBiO) oraz ich możliwego wpływu na działania parlamentu. Nie ograniczając się do zmian przewidzianych przez poszczególne parlamenty w ich własnym systemie kontroli, należy zwrócić szczególną uwagę na współpracę między parlamentami poprzez ewentualną realizację art. 10 Protokołu nr 1 dołączonego do traktatu, zgodnie z którym COSAC może organizować konferencje międzyparlamentarne, zwłaszcza na temat WPBiO.

### 3.1. ZMIANY SYSTEMÓW KONTROLI EPBIO W PARLAMENTACH NARODOWYCH

#### 3.1.1. Procedury kontroli, które w większości przypadków pozostały niezmienione

W porównaniu z procedurami kontroli przedstawionymi przez parlamenty narodowe do raportów półrocznych nr 4 i 5 (opublikowanych w 2005 i 2006 roku), wydaje się, że nie nastąpiła zasadnicza zmiana podejścia parlamentów narodowych do kontroli prowadzonej przez rząd europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (zob. tabela 1). Na ogół, oraz zależnie od specyfiki ustroju konstytucyjnego każdego państwa, parlamenty narodowe nadal monitorują politykę i działania swoich rządów na poziomie krajowym.

Jednym ze specyficznych zagadnień związanych z zaangażowaniem narodowych sił zbrojnych w operacje EPBiO jest istnienie dwóch podejść. Podstawową różnicą między nimi jest stopień zaangażowania parlamentów narodowych w europejską politykę obrony.

- **Decyzja o zaangażowaniu narodowych sił zbrojnych najczęściej należy do rządu; parlamenty narodowe sprawdzają tę decyzję na różne sposoby, zależnie od stopnia kontroli, który przyznaje im krajowe prawo konstytucyjne.**

Parlamenty narodowe mogą być jedynie **informowane** przed podjęciem przez rząd decyzji o udziale wojsk (belgijska Izba Reprezentantów i Senat, niderlandzka Izba Reprezentantów, portugalskie Zgromadzenie Republiki), lub w niektórych przypadkach po podjęciu tej decyzji (francuski Senat i Zgromadzenie Narodowe od czasu nowelizacji konstytucji w dniu 23 lipca 2008 roku).

W niektórych przypadkach odbywa się **debata** na posiedzeniu plenarnym (przedstawienie stanowiska, jak na Cyprze lub wymiana pytań i odpowiedzi w formie ustnej lub pisemnej). Jednak najczęściej debata odbywa się we właściwych komisjach (często jest kompetencja dzielona – wykonują ją wspólnie komisja obrony i komisja spraw zagranicznych). W niektórych przypadkach komisje organizują również przesłuchania z udziałem ministrów (cypryjska komisja obrony).

Kontrola może również obejmować wymóg uzyskania **zatwierdzenia** – jak w przypadku czeskiego Senatu i Izby Poselskiej oraz niemieckiego Bundestagu – lub nawet **upoważnienia** – jak w przypadku hiszpańskiego Kongresu Deputowanych. We Francji takie upoważnienie jest (od czasu nowelizacji konstytucji w dniu 23 lipca 2008 roku) wymagane w przypadku, gdy operacja wojskowa trwa ponad 4 miesiące. W Austrii wymagane jest uzyskanie upoważnienia od głównej komisji Rady Narodowej na wysłanie sił pokojowych w ramach organizacji międzynarodowej oraz, co jest stwierdzone wyraźnie, w ramach EPBiO.

Uzupełnieniem takich środków kontroli może być również **wotum zaufania** (w belgijskiej Izbie Deputowanych, gdzie sprawy dotyczące WPZiB/EPBiO mogą być przedmiotem interpelacji, po której następuje wotum zaufania).

- **Jednak niektóre parlamenty mają zwiększony zakres obowiązków związanych z podejmowaniem decyzji o zaangażowaniu wojsk w operacje EPBiO.**

W Estonii Riigikogu udziela mandatu ministrom przed posiedzeniami Rady. Zatem zgodnie z art. 128 konstytucji, to właśnie Riigikogu, a nie władza wykonawcza ogłasza, na wniosek prezydenta, stan wojny i decyduje o zaangażowaniu sił zbrojnych.

Na Litwie procedura jest różna w zależności od rodzaju decyzji, która ma zostać podjęta. Jak dotąd, jeśli chodzi o zaangażowanie wojsk, Seimas przyjmuje uchwałę, która jest przekazywana prezydentowi republiki. W przeciwnym razie – jak w przypadku konkretnego zaangażowania sił zbrojnych w ramach EPBiO lub udziału w operacjach międzynarodowych – decyzję podejmuje minister obrony w ramach mandatu otrzymanego od Seimasu lub na wspólnych posiedzeniach z udziałem komisji parlamentarnych, ministra obrony i prezydenta republiki.

W Polsce rola Sejmu jest również bardzo ważna. Sejm może udzielić rządowi mandatu do negocjowania na szczeblu europejskim decyzji dotyczących EPBiO. Jednak ma to miejsce tylko w określonych okolicznościach (ustawa z dnia 11 marca 2004 roku). Jednak zgodnie z art. 116 i 117 polskiej konstytucji, Sejm może w drodze uchwały podjąć decyzję o wypowiedzeniu wojny, lecz tylko w przypadku zbrojnej napaści spoza terytorium kraju i nie w przypadku, gdy agresja następuje od wewnątrz. W związku z tym Sejm nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu sił zbrojnych wewnątrz granic (Polski lub Unii Europejskiej); taka decyzja należy do prezydenta Rzeczypospolitej.

Brak jakiegokolwiek zasadniczej zmiany procedur kontroli – poza pewnymi modyfikacjami wprowadzonymi w ramach nowelizacji konstytucji, jak we Francji – wynika z faktu, że EPBiO należy, od przyjęcia Traktatu z Maastricht, do drugiego filaru i ma charakter międzyrządowy. Zgodnie z art. 3 obecnego Traktatu o Unii

Europejskiej „Unia czuwa, w szczególności, nad spójnością całości swych działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach polityk w dziedzinach stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie takiej spójności i współpracują w tym celu. Gwarantują one realizację tych polityk w ramach swoich kompetencji”. Rada Unii Europejskiej (w której główną rolę odgrywa Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa) i Komisja Europejska (DG RELEX) odpowiadają za spójność polityki i współdziałają w tym kierunku. Podejmują decyzje o wspólnych stanowiskach (art. 15 TUE), wspólnych działaniach (art. 14 TUE) i wspólnej strategii (art. 13 TUE).

**Tabela 1. Kontrola w zakresie WPZiB/EPBiO w parlamentach narodowych (informacje aktualizowane)**

Wytłuszczone pozycje odnoszą się do zmian w stosunku to tabeli zawartej w 4. raporcie półrocznym (październik 2005 roku). Wpisy dotyczące nowych państw członkowskich są zaznaczone kolorem szarym.

Państwo członkowskie	Kontrola WPZiB/EPBiO?	Stosowanie standardowych procedur kontroli spraw unijnych?	Kontrola wspólnych działań?	Kontrola wspólnych stanowisk?	Kontrola wspólnych strategii?
<b>Austria</b> Rada Narodowa	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Belgia</b> Izba Reprezentantów	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
<b>Belgia</b> Senat	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
<b>Bułgaria</b> Zgromadzenie Narodowe	<b>Tak</b>	<b>Nie. Wspólna Komisja do Spraw Obrony i Unii Europejskiej)</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
<b>Cypr</b> Izba Reprezentantów	Nie bezpośrednio, lecz w formie przesłuchań ministra obrony przed komisją obrony	-	-	-	-
<b>Czechy</b> Izba Poselska	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
<b>Czechy</b> Senat	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
<b>Dania</b> Folketing	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
<b>Estonia</b> Riigikogu	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Finlandia</b> Eduskunta	Tak	Tak, <b>kontrolę</b> przeprowadza komisja spraw zagranicznych	Tak	Tak	Tak
<b>Francja</b> Zgromadzenie Narodowe	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Francja</b> Senat	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie
<b>Niemcy</b> Bundestag	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
<b>Niemcy</b> Bundesrat	Nie	-	-	-	-
<b>Grecja</b> Izba Deputowanych	Tak	Tak	-	-	-
<b>Węgry</b> Zgromadzenie Narodowe	Nie	-	-	-	-
<b>Irlandia</b> Izby Oireachtasu	Tak	Nie, jednak Wspólna Komisja Kontroli Spraw Europejskich <b>może rozpatrywać działania w ramach WPZiB/EPBiO</b>	Tak	Tak	Nie

		<b>i parlament musi zatwierdzić udział w operacjach w ramach EPBiO.</b>			
<b>Włochy</b> Izba Deputowanych	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Włochy</b> Senat Republiki	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Łotwa</b> Saeima	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Litwa</b> Seimas	Tak	<b>Tak, przez komisję spraw zagranicznych we współpracy z komisją spraw europejskich i komisją obrony</b>	Tak	Tak	Tak
<b>Luksemburg</b> Izba Deputowanych	Nie	-	-	-	-
<b>Malta</b> Izba Reprezentantów	Nie	-	-	-	-
<b>Niderlandy</b> Izba Reprezentantów	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Niderlandy</b> Senat	Nie	-	-	-	-
<b>Polska</b> Sejm	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie
<b>Polska</b> Senat	Nie	-	-	-	-
<b>Portugalia</b> Zgromadzenie Republiki	<b>Nie w sposób systematyczny, jednak istnieją odpowiednie instrumenty do tego<sup>19</sup></b>	-	-	-	-
<b>Rumunia</b> Izba Deputowanych i Senat	<b>Tak<sup>20</sup></b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
<b>Słowacja</b> Rada Narodowa	Tak	Tak, we współpracy z komisją spraw zagranicznych	Tak	Tak	Tak
<b>Słowenia</b> Rada Państwa	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Słowenia</b> Zgromadzenie Państwowe	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Hiszpania</b> Kongres Deputowanych	Nie	-	-	-	-
<b>Szwecja</b> Riksdag	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Zjednoczone Królestwo</b> Izba Gmin	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Zjednoczone Królestwo</b> Izba Lordów	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak

### 3.1.2. Konkretnie przypadki – nowe państwa członkowskie, tradycje neutralności i niezaangażowania, wzmocnione środki kontroli Parlamentu Europejskiego

Chociaż na ogół bardzo niewiele zmieniło się w procedurach kontroli stosowanych przez parlamenty narodowe, należy uwzględnić trzy konkretne przypadki:

- nowe państwa członkowskie;

<sup>19</sup> Brak zmiany instytucjonalnej: parlament portugalski może sprawować kontrolę i posiada narzędzia do takiej kontroli, choć nie ma ona systematycznego charakteru.

<sup>20</sup> Aktualny projekt ustawy o współpracy między parlamentem a rządem Rumunii w sprawach europejskich powinien umożliwić parlamentowi badanie spraw związanych z WPZiB/EPBiO.



- państwa prowadzące politykę neutralności lub niezaangażowania;
- Parlament Europejski.

- **Praktyki nowych państw członkowskich**

W dniu 1 stycznia 2008 roku Bułgaria i Rumunia przystąpiły do Unii.

W Bułgarii rząd może wysyłać wojska za granicę bez kontroli parlamentarnej tylko wówczas, gdy odbywa się to w ramach misji NATO. W innych przypadkach potrzebna jest zgoda parlamentu. Obecnie regulamin umożliwia komisji spraw europejskich i komisji obrony organizowanie wspólnych posiedzeń, w celu przedyskutowania stanowiska rządu w sprawie udziału wojsk w misji europejskiej.

W Rumunii projekt ustawy o współpracy między rumuńskim parlamentem i rządem w sprawach europejskich został przyjęty przez komisję spraw europejskich, lecz musi jeszcze zostać zaakceptowany przez parlament. Umożliwiłoby to parlamentowi zbadanie wszystkich propozycji UE, łącznie z tymi, które dotyczą udziału narodowych sił zbrojnych w operacji europejskiej.

- **Wpływ tradycji neutralności i niezaangażowania**

WPZiB/EPBiO i jej rozwój przybierają szczególny wymiar w państwach członkowskich Unii Europejskiej mających tradycję neutralności (Irlandia i Austria) lub niezaangażowania (Finlandia, Szwecja). Wspomniane cztery kraje, jeśli już opowiadają się za rozwijaniem WPZiB/EPBiO, to jednak ściśle kontrolują tę politykę, a zwłaszcza jej aspekt militarny.

Niektóre z tych państw członkowskich dokonują wyraźnego rozróżnienia między wysłaniem wojsk na mocy mandatu ONZ lub OBWE a zaangażowaniem militarnym w ramach innych porozumień międzynarodowych.

W Irlandii zaangażowanie narodowych sił zbrojnych podlega kontroli na trzech poziomach: potrzebna jest decyzja rządu, zgoda parlamentu i upoważnienie ONZ. Dlatego też parlament narodowy odgrywa główną rolę w tym procesie. Jednak udział Irlandii w dowolnym wojskowym aspekcie WPZiB/EPBiO jest uzależniony od stanowiska ONZ.

W Szwecji, choć angażowanie wojsk bez zgody ONZ nie jest zakazane, wymaga się spełnienia ściśle określonych warunków. Zgodnie ze szwedzką ustawą (Lag 2003: 169), rząd może podjąć decyzję o zaangażowaniu sił zbrojnych po otrzymaniu zapotrzebowania z ONZ lub decyzji OBWE. Następuje to bez zgody szwedzkiego Riksdagu. Zgoda jest jednak niezbędna, w przypadku wysłania wojsk za granicę w ramach każdego innego porozumienia międzynarodowego, włączając WPZiB/EPBiO.

Parlament ma również dominującą rolę w ramach WPZiB/EPBiO w Austrii. Z jednej strony, zaangażowanie austriackich sił pokojowych wymaga akceptacji głównej komisji austriackiego parlamentu od chwili podjęcia takiego działania w ramach organizacji międzynarodowej. Z drugiej strony, zawarte w austriackiej konstytucji (art. 23f.)

jednoznaczne odniesienie do WPZiB/EPBiO, dotyczące aspektu wojskowego, podkreśla ścisłą kontrolę parlamentu w tym zakresie.

Kontrola parlamentarna WPZiB/EPBiO jest również ścisła w Finlandii: rząd ma obowiązek informować komisję spraw zagranicznych o wszystkich propozycjach dotyczących WPZiB/EPBiO, niezależnie od konkretnej podstawy prawnej.

- **Rozszerzone praktyki Parlamentu Europejskiego w zakresie kontroli**

Od czasu 4. i 5. raportu Parlament Europejski opracował nowe formy kontroli. Zważywszy, że zatwierdza on, w ramach unijnej procedury budżetowej, środki na sfinansowanie EPBiO (powyżej 250 mln euro rocznie, przy przewidywanym budżecie na lata 2007-2013 w wysokości 1740 mld euro), rola Parlamentu Europejskiego zawsze była istotna. Jednak porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 2007 roku przewidywało spotkania prezydencji z parlamentem w celu ułatwienia przyjęcia rocznego budżetu WPZiB oraz wymianę listów między Parlamentem Europejskim a prezydencją, stwierdzając, że „informacje o poszczególnych planowanych działaniach i decyzjach będą nadal przekazywane w trybie pilnym również w przyszłości, w ramach regularnych kontaktów z Parlamentem Europejskim”. Poprawiło to znacznie pozycję Parlamentu Europejskiego w zakresie EPBiO.

Komisja Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Parlamentu Europejskiego wydaje roczny raport w sprawie WPZiB, który będzie gotowy wraz z publikacją nowego „Rocznego raportu w sprawie realizacji ESB i EPBiO”. Zaprasza również Wysokiego Przedstawiciela ds. EPBiO, Javierę Solanę, na przesłuchania poświęcone prezentacji problemów Europejskiej Polityki Obrony.

Ponadto ostatnie wydarzenia w Gruzji potwierdziły w konkretny sposób ewolucję tej polityki. Parlament Europejski wykazał, że jest zdolny do monitorowania na bieżąco i skutecznie polityki realizowanej na szczeblu europejskim (za pomocą rezolucji, misji obserwacyjnych), nawet, jeśli nie stanowi to jeszcze pełnej kontroli parlamentarnej na szczeblu europejskim.

***Tabela 2. Kryzys w Gruzji: działanie Parlamentu Europejskiego***

Kryzys w Gruzji i utworzenie misji EPBiO stanowią okazję do stwierdzenia, w jaki sposób Parlament Europejski uczestniczy w określaniu EPBiO.

\* **Misja dochodzeniowa** z dniach 12-17 sierpnia 2008 roku: przeprowadzona przez Delegację do spraw stosunków z krajami Południowego Kaukazu Parlamentu Europejskiego. Jej celem było obserwowanie sytuacji i uczestniczenie w negocjacjach pokojowych w Tbilisi.

\* **Nadzwyczajne wspólne posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych, Podkomisji ds. Bezpieczeństwa i Obrony oraz Delegacji do spraw stosunków z krajami Południowego Kaukazu w dniu 20 sierpnia 2008 roku:** wymiana poglądów z Jean Pierre Jouyem, ministrem stanu odpowiedzialnym za sprawy europejskie i Eką

Tkeshelaszwili, gruzińską minister spraw zagranicznych. Po raz pierwszy zostali zaproszeni przedstawiciele parlamentów narodowych.

\* **Nadzwyczajna sesja Rady Europejskiej w dniu 1 września.** Francuski minister spraw zagranicznych przedstawia Parlamentowi Europejskiemu swoje wnioski, w szczególności wolę wysłania obserwatorów międzynarodowych do Gruzji.

\* **Dyskusja na posiedzeniu plenarnym i przyjęcie rezolucji** (549 głosów za, 68 głosów przeciwnych i 61 wstrzymujących się). Parlament Europejski zwrócił się do Rosji o przestrzeganie jej zobowiązań i wycofanie wojsk z Gruzji oraz poparł propozycję wysłania misji obserwacyjnej do Gruzji w ramach EPBiO.

\* **Spotkanie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przywódców grup politycznych z prezydentem Francji w dniu 10 września:** informacja o przebiegu negocjacji między Unią Europejską, Rosją i Gruzją oraz o wynikach jego wizyty w Moskwie i Tbilisi. W tym samym czasie Javier Solana odbywał spotkanie z Komisją Spraw Zagranicznych, które miało podobny cel.

\* **Nadzwyczajna sesja Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 16 września: przesłuchanie M. Jouyeta,** który poinformował parlament w imieniu prezydencji o decyzji wysłania do Gruzji niezależnej cywilnej misji obserwacyjnej oraz mianowaniu Pierre Morela specjalnym przedstawicielem EU do spraw kryzysu w Gruzji (konkluzje Komisji Spraw Zagranicznych z 15 i 16 września 2008 roku).

*Kryzys w Gruzji pokazał zdolność Parlamentu Europejskiego, dzięki jego wewnętrznym procedurom, do kontrolowania na bieżąco decyzji podejmowanych w ramach EPBiO w czasie kryzysu.*

### **3.2. NAWIĄZYWANIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYPARLAMENTARNEJ W SPRAWACH OBRONY W RAMACH TRAKTATU Z LIZBONY**

Jednym z celów ankiety było uzyskanie informacji, czy wprowadzenie w życie nowych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących Europejskiej Polityki Obrony wpłynęłoby na sposób zajmowania się parlamentów tą problematyką. Biorąc pod uwagę odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, wydaje się, że przeważająca większość parlamentów, często po przeprowadzeniu debat i dyskusji na temat nowych środków, nie przewiduje zmiany swojego podejścia (łącznie z trybem kontroli tekstów dotyczących EPBiO). W tym kontekście realizacja art. 10 Protokołu nr 1 Traktatu z Lizbony w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej mogłaby stanowić najistotniejszą i najbardziej obiecującą zmianę pod względem zaangażowania parlamentów Unii Europejskiej w europejską politykę obrony. Jednak należy rozważyć możliwość zorganizowania konferencji międzyparlamentarnych w ramach COSAC na tematy związane z WPBiO, co umożliwia art. 10 Protokołu nr 1, w odniesieniu do wcześniej istniejących forów międzyparlamentarnych w dziedzinie obrony.

#### **3.2.1. Niewielki wpływ przyszłej WPBiO na procedury kontroli parlamentarnej**

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) jest przewidziana w Traktacie z Lizbony w miejsce obecnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO).

Zgodnie z art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>21</sup>, nowa WPBiO pozostanie częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Jest ona opisana jako narzędzie, które zapewni Unii zdolność operacyjną do wykorzystywania środków cywilnych i wojskowych do przeprowadzania misji poza Unią, które mają na celu „*utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i wzmacnianie międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych*”.

Jeśli chodzi o WPBiO, Traktat z Lizbony mówi również o „*stopniowym określaniu wspólnej polityki obronnej Unii. Doprowadzi ona do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje*”. Istotnie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku polityki zagranicznej, polityka obronna pozostaje w sferze międzyrządowej i będzie prowadzona przez Radę Europejską na zasadzie jednomyślności. W związku z tym Parlament Europejski, choć uzyskuje ogólne prawo do otrzymywania informacji i wyrażania opinii, to jednak nadal nie ma uprawnień decyzyjnych w tym zakresie. Jest to wyraźnie stwierdzone w deklaracji nr 14 dołączonej do traktatu: „*postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*<sup>22</sup> [...] *nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego*”.

Poza utworzeniem funkcji „wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), które są nowymi instytucjami o kluczowym znaczeniu dla WPZiB jako całości, Traktat z Lizbony zawiera zestaw postanowień, które w bardziej konkretny sposób odnoszą się do spraw obronnych.

#### **a) wprowadzenie Traktatem z Lizbony nowych postanowień dotyczących obrony**

- **Rozszerzenie „misji petersberskich”** (art. 42 ust. 1 TUE):

„Misje petersberskie” wprowadzone Traktatem z Amsterdamu dotyczą zadań obejmujących „*misje humanitarne i ratunkowe, misje pokojowe i misje zbrojne zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju*”. W Traktacie z Lizbony zakres „misji petersberskich” został rozszerzony na „*wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów*” a ponadto przewidziano przyczynianie się do walki z terroryzmem „*poprzez wspieranie państwa trzecich na ich terytoriach*”.

- **Uznanie Europejskiej Agencji Obrony (EAO)** (art. 42 ust. 3 TUE):

Europejska Agencja Obrony (EAO), utworzona w lipcu 2004 roku, funkcjonuje w ramach prawnych WPBiO (art. 42 ust. 3), zwiększając swoją rolę w rozwijaniu zdolności operacyjnych UE jako międzynarodowa organizacja wojskowa.

- **Nowe cechy dotyczące współpracy w dziedzinie obrony:**

<sup>21</sup> Skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1296&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1296&lang=en)

<sup>22</sup> „która obejmuje wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony”

Traktat z Lizbony poszerza „**wzmocnioną współpracę**”, również w dziedzinie obrony. Zgodnie z Traktatami z Nicei i Amsterdamu mechanizm wzmocnionej współpracy umożliwia grupie chętnych do współpracy państw utworzenie stowarzyszenia o większym stopniu zbliżenia, celem pogłębienia współpracy. Wymaga to poparcia ze strony jednej trzeciej, czyli dziewięciu państw członkowskich, (art. 329 ust. 2 TFUE).

Stworzona specjalnie dla celów WPBiO koncepcja „**stałej współpracy strukturalnej**” jest elastycznym, wyjątkowym i stałym rozwiązaniem, której podjęcie nie wymaga osiągnięcia progu liczby uczestników, w przeciwieństwie do „wzmocnionej współpracy”.

„Stać współpracę strukturalną” (art. 42 ust. 6 TUE; art. 46 TUE; Protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej) ma umożliwić tym państwom członkowskim, „*które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania mając na względzie najbardziej wymagające misje*” nawiązanie „*stałej współpracy strukturalnej w ramach Unii*” (owe wyższe kryteria nie zostały określone).

- **Realizacja misji przez grupę państw członkowskich** (art. 42 ust. 5 TUE; art. 44 TUE):

Niezależnie od poprzednich środków, Traktat z Lizbony nadaje również instytucjonalny charakter realizacji misji przez grupę państw członkowskich, które wyrażają chęć i posiadają niezbędne możliwości do wykonania takiego zadania w imieniu Unii i którym zostało ono jednomyślnie „*powierzone*” przez Radę (jak w przypadku misji Artemis realizowanej przez Francuzów w Demokratycznej Republice Konga we wrześniu 2004 roku).

- **Klauzula solidarnościowa** (art. 42 ust. 6 TUE):

Klauzula solidarnościowa jest nowym prawnym mechanizmem wzajemnej pomocy państw członkowskich, stosowanym w przypadku, gdy jedno z nich padnie ofiarą ataku terrorystycznego, katastrofy naturalnej lub spowodowanej przez człowieka. UE mobilizuje wszystkie dostępne jej środki, łącznie z potencjałem wojskowym udostępnionym przez państwa członkowskie, celem udzielenia pomocy.

- **Klauzula wzajemnej pomocy** (art. 42 ust. 7 TUE):

Zawarta w Traktacie z Lizbony klauzula wzajemnej pomocy zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do udzielenia pomocy bez uszczerbku dla neutralności lub stosunków państw członkowskich z NATO „*wszelkimi sposobami w ich mocy*” w przypadku, gdy inne państwo członkowskie padnie ofiarą zbrojnej napaści.

## **b) Ograniczone zmiany obecnych praktyk parlamentów w zakresie kontroli dotyczących EPBiO**

Wiele parlamentów informuje, że nie przeprowadziły one debaty nad postanowieniami Traktatu z Lizbony dotyczącymi nowej WPBiO, oraz że nie przewidują zmiany ani adaptacji swojej procedury kontroli dotyczącej EPBiO w odniesieniu do nowych środków.

Niektóre spośród parlamentów, które nadesłały odpowiedzi wskazują, że temat ten był dyskutowany w ramach ogólnej debaty, którą przeprowadziły na temat Traktatu z Lizbony. W tej grupie, niderlandzki Senat stwierdza, że zwrócono szczególną uwagę na pytania dotyczące „równowagi instytucjonalnej (roli i mandatu wysokiego przedstawiciela), potrzeby „mówienia jednym głosem” w sprawach zagranicznych oraz potrzeby większej współpracy (w dziedzinie obrony) między UE i NATO”. Natomiast austriacki parlament dyskutował nad przepisami dotyczącymi WPBiO głównie pod kątem wpływu tej polityki na wojskową neutralność Austrii.

W kilku parlamentach (czeska Izba Poselska, fińska Edukunsta, francuskie Zgromadzenie Narodowe, niemiecki Bundestag, grecka Izba Deputowanych, parlament włoski, litewski *Seimas*, portugalskie Zgromadzenie Republiki, szwedzki Riksdag, brytyjska Izba Gmin), przepisy dotyczące WPBiO były również rozpatrywane tylko przez komisję wyspecjalizowaną w sprawach obronnych albo rzadziej przez komisję spraw europejskich.

Bardzo niewiele parlamentów lub izb może rozważać zmianę lub dostosowanie swojej procedury kontroli, lecz jest jeszcze zbyt wcześnie, by określić szczegóły planowanej procedury. Jednak w Polsce nowy traktat może skłonić Senat do włączenia się do procedury kontroli propozycji dotyczących EPBiO (aktualnie opracowywane są ekspertyzy mające ocenić tę możliwość), która obecnie leży wyłącznie w gestii Sejmu.

Parlament Europejski przeprowadził debaty i dyskusje nad WPBiO w kilku ze swoich komisji. Zorganizował również warsztaty na temat „Wpływ Traktatu z Lizbony na EPBiO”, które obejmowały prezentacje przeprowadzone przez ekspertów. W odniesieniu do swojej procedury kontroli, Parlament Europejski podkreśla w swojej odpowiedzi, że należy kontynuować praktykę przyjmowania rekomendacji lub rezolucji przed uruchomieniem jakiegokolwiek operacji w ramach EPBiO (WPBiO). Wzywa również do wykazania większej elastyczności w przypadku, gdy Parlament Europejski nie obraduje na posiedzeniu plenarnym lub stwierdza się konieczność szybkiego wyekspediowania wojsk, aby można było dokonać adaptacji postanowień jego regulaminu w celu udzielenia właściwej komisji upoważnienia do przyjęcia zalecenia lub rezolucji w jego imieniu.

### **3.2.2. Jaka będzie przyszłość współpracy międzyparlamentarnej w dziedzinie obrony?**

#### **a) Stan współpracy międzyparlamentarnej w dziedzinie WPZiB / EPBiO**

Współpraca międzyparlamentarna w dziedzinie WPZiB/EPBiO jest obecnie realizowana za pośrednictwem następujących struktur i organów:

- **Zgromadzenie Parlamentarne Unii Zachodnioeuropejskiej (ZPUZ)**

Unia Zachodnioeuropejska została utworzona na mocy Traktatu z Brukseli w 1948 roku i uległa zmianie na mocy protokołu podpisanego w Paryżu 1954 roku, który dodatkowo wprowadził plan wspólnej obrony. Zgodnie z Traktatami z Maastricht i Amsterdamu,

od 1999 roku niektóre zadania UZE są stopniowo przenoszone do drugiego filaru Unii Europejskiej.

Zgromadzenie Parlamentarne UZE jest obecnie jedyną organizacją międzyparlamentarną, która monitoruje działalność UE w sferze EPBiO. Pomimo przekazania głównych zadań UZE do UE, ta pierwsza zachowuje pewne uprawnienia do wymiany opinii w kwestiach wojskowych dotyczących UE.

Zgromadzenie analizuje działalność międzyparlamentarną na szczeblu europejskim we wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa i obrony w Europie, łącznie ze współpracą dotyczącą sprzętu wojskowego. Ponadto rządy sporządzają roczny raport na temat swojej działalności w sferze bezpieczeństwa i obrony, który jest analizowany przez zgromadzenie i do którego parlamentarzyści mogą zgłaszać zalecenia. Rządy są zobowiązane do udzielania im odpowiedzi.

Mogą jednak pojawić się pewne problemy:

- ✓ Kwestia składu uczestników posiedzenia plenarnego: członkami Zgromadzenia UZE są nie tylko państwa członkowskie Unii Europejskiej. Islandia, Norwegia i Turcja są członkami stowarzyszonymi, Albania, Mołdawia, Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (BJRM), Chorwacja, Federacja Rosyjska i Ukraina są stowarzyszonymi państwami partnerskimi, natomiast Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Parlament Europejski, Zgromadzenie Parlamentarne NATO i Zgromadzenie Parlamentarne OBWE mają status obserwatorów.
- ✓ Nowy regulamin przyjęty przez Komisję Stałą w dniu 6 maja 2008 roku nadał członkostwo wszystkim państwom członkowskim UE, łącznie z państwami, które dotychczas były jedynie obserwatorami (Austria, Dania, Finlandia, Irlandia i Szwecja). Jednak Austria nie ratyfikowała tego tekstu, ponieważ austriacki parlament nie podjął jeszcze decyzji w sprawie przyjęcia nowego statusu.
- ✓ Status Zgromadzenia UZE jest niepewny, ponieważ traktat ustanawiający UZE wygaś w 2004 roku, w związku z czym mógłby zostać rozwiązany w dowolnym momencie.

- **COFACC**

COFACC (*Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons* - Konferencja Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych) jest forum skupiającym przewodniczących komisji spraw zagranicznych różnych parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Wspólne spotkania tego gremium są organizowane przez parlament narodowy państwa sprawującego prezydencję w Unii Europejskiej. Umożliwiają one zwykle podjęcie dyskusji z prezydencją (ministrem spraw zagranicznych i/lub premierem) oraz różnymi ekspertami w dziedzinie spraw zagranicznych i obrony. W spotkaniu zwykle uczestniczy przedstawiciel Komisji Europejskiej, jak również wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

- **Konferencja Przewodniczących Komisji Obrony parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego**

Na tym samych zasadach funkcjonuje Konferencja Przewodniczących Komisji Obrony parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, która zajmuje się zagadnieniami obronnymi.

- **Komisja AFET/SEDE Parlamentu Europejskiego**

Ponadto Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego (AFET) i jej Podkomisja ds. Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) organizuje co roku co najmniej jedno posiedzenie, na którym członkowie komisji spraw zagranicznych i komisji obrony parlamentu narodowego są zapraszani do przedyskutowania aktualnych spraw związanych z zewnętrznymi stosunkami UE.

- **Artykuł 10 Protokołu nr 1 dołączonego do Traktatu z Lizbony**

Poza obecnie działającymi forami międzyparlamentarnymi do spraw zagranicznych i obrony, zgodnie z art. 10 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, dołączonego do Traktatu z Lizbony, COSAC, która skupia jedynie członków komisji spraw europejskich, byłaby uprawniona do organizowania specjalnych spotkań dotyczących WPZiB i/lub WPBiO. Art. 10 istotnie stanowi, że 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”.

W odniesieniu do tej innowacji, celem kwestionariusza było zebranie stanowisk parlamentów w sprawie organizacji współpracy międzyparlamentarnej w dziedzinie WPZiB / WPBiO.

#### **b) Opinie parlamentów narodowych dotyczące formy wzmocnionej współpracy w sprawach dotyczących europejskiej polityki obrony**

Zgodnie z odpowiedziami na pytania zawarte w kwestionariuszu, większość parlamentów narodowych z zadowoleniem przyjmuje pomysł wzmocnionej współpracy w dziedzinie europejskiej polityki obrony, lecz niektóre z nich nie są skłonne do przedstawienia swojego stanowiska na ten temat, ponieważ ich władze polityczne nie przyjęły jeszcze stosownego stanowiska. W istocie często kwestia ta jest traktowana jako delikatna materia. W tym kontekście węgierski parlament podkreślił, że ewentualna konferencja międzyparlamentarna „nie powinna mieć wiążącego charakteru”. Natomiast izby irlandzkiego Oireachtasu stwierdzają, „że opinie wynikające z takiej konferencji nie mają wpływu na ważność stanowisk” parlamentów narodowych; „powinny one być wydawane z poszanowaniem polityki obrony poszczególnych państw członkowskich i być wyrazem troski, by nie powodować jej uszczerbku”.

Jednak znaczna część parlamentów narodowych (belgijski Senat, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, niderlandzki Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, fińska Eduskunta, szwedzki Riksdag) uważa istniejącą Konferencję Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych (COFACC), a nie COSAC, za najbardziej odpowiednią strukturę do organizowania tej współpracy, ponieważ „specjaliści z parlamentów narodowych i deputowani do tych parlamentów mają odpowiednie kompetencje do sprawowania kontroli parlamentarnej”. COFACC „stanowi już dobrze funkcjonujące



*forum debat międzyparlamentarnych”, jak uważa Eduskunta, która „ma dość silne przekonanie, że nie ma potrzeby tworzenia nowego forum, które jedynie dublowałoby istniejący system”.*

Jeśli chodzi o inne kwestie, wiele parlamentów narodowych koncentruje się na roli Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej. Parlament grecki uważa je za „jedyną podstawę wzmocnionej i zorganizowanej współpracy między parlamentarzystami w sprawach europejskich w zakresie obrony”. Zaś, jeśli Traktat ustanawiający UZE wygaśnie w 2004 roku, należy dokonać refleksji nad jej przyszłością. Polski Sejm zwraca uwagę na dwie otwarte możliwości: rozwiązanie Zgromadzenia UZE i utworzenie całkowicie nowej formy współpracy albo włączenie Zgromadzenia UZE do konferencji parlamentarnych UE. Zdaniem litewskiego Seimasu, kwestia ta „zasługuje na rozważenie z większą uwagą w celu znalezienia i określenia najskuteczniejszych metod takiej współpracy”.

Parlamente narodowe podkreślają również fakt, że istnieje zbyt wiele struktur, co powoduje „pokrywanie się funkcji COFACC i ZP UZE” (polski Senat). Sytuacja ujawnia „potrzebę koordynacji” (austriacka Rada Narodowa). Belgijska Izba Reprezentantów stwierdza, że w nowym układzie UZE mogłaby odgrywać „funkcje alarmującą” wobec COSAC i parlamentów narodowych, które wykorzystywałyby ją jako „wywiadownię” dostarczającą COSAC wszelkich specjalistycznych informacji potrzebnych do organizowania debat na tematy EPBiO.

Parlament Europejski wyraża jasne stanowisko dotyczące współpracy ze ZG UZE. Podkreśla, że Traktat z Nicei dokonał kodyfikacji „upadku” UZE i „przeniesienia jej podstawowej funkcji do Unii Europejskiej”, oraz że Traktat z Lizbony powinien potwierdzić ten proces w art. 42 ust. 7, który jest bardzo podobny do art. 5 Traktatu z Brukseli zmienionego w 1954 roku. Dlatego też Traktat z Lizbony uwzględni wszystkie aspekty Traktatu z Brukseli. Ponadto wykracza poza jego zakres, zawierając odniesienia do NATO. Zgodnie z tym, Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przyjęła stanowisko, w którym proponuje dokonanie likwidacji Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony. W tym samym duchu, portugalskie Zgromadzenie Republiki informuje, że „mając na uwadze proces polityczny prowadzący do rozwiązania UZE, nie ma chyba potrzeby rozwijania współpracy ze ZP UZE”.

### **3.3. WNIOSKI**

Cechy funkcjonujących w parlamentach narodowych systemów kontroli w zakresie WPZiB/EPBiO nie uległy większej zmianie od czasu opublikowania raportów półrocznych nr 4 i 5 (w 2005 i 2006 roku), w których podjęto tę problematykę. Ponadto, w kontekście rosnącej liczby misji w ramach EPBiO, analiza udziału parlamentów w podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu narodowych sił zbrojnych w operację europejską pokazuje, że w większości państw członkowskich rządy mają największe uprawnienia w procesie decyzyjnym. W kilku państwach członkowskich parlamente mają jednak rozszerzone kompetencje w tym zakresie.

EPBiO, podobnie jak WPZiB, jest monitorowana przez parlamente narodowe poprzez kontrolę parlamentarną polityk i działań rządów, zgodnie ze specyfiką ustroju

konstytucyjnego poszczególnych państw. Jeśli chodzi o Parlament Europejski, ma on znaczące uprawnienia w odniesieniu do EPBiO tylko w ramach procedury budżetowej; zawarta ostatnio umowa międzyinstytucjonalna zwiększyła zresztą jego możliwości w tej dziedzinie. WPZiB/EPBiO ma w istocie charakter międzyrządowy. Traktat z Lizbony nie przewiduje żadnych zmian w tym zakresie. Przyznaje jednak Parlamentowi Europejskiemu ogólne prawo do otrzymywania informacji i wydawania opinii. Ponadto ostatni kryzys w Gruzji pokazał, że Parlament Europejski jest zdolny do monitorowania na bieżąco i skutecznego procesu decyzyjnego w ramach EPBiO za pomocą różnych instrumentów, oraz że Rada Europejska i wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będą się angażować w ten proces.

Według nadesłanych odpowiedzi, nowe postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące WPBiO (nowej wersji EPBiO) nie będą pociągać za sobą zmian obecnych procedur kontroli wprowadzonych przez parlamenty narodowe. W tym kontekście realizacja art. 10 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej może stwarzać możliwość większego zaangażowania się parlamentów narodowych w europejską politykę obrony. W związku z tym, należy zauważyć, że większość z nich opowiada się za pogłębioną współpracą międzyparlamentarną. Jednak istnieje potrzeba racjonalnego podejścia do wielości istniejących struktur. Obecnie, poza komisją AFET/SEDE Parlamentu Europejskiego, istnieją jednocześnie 4 fora międzyparlamentarne, co uniemożliwia uzyskanie czytelnego obrazu ich kompetencji i dodatkowej wartości, którą wnoszą. Wydaje się więc, że nie da się uniknąć refleksji na temat jak najlepszego i skutecznego zorganizowania współpracy międzyparlamentarnej w sprawie europejskiej polityki obrony.

## 4 Kontrola umów negocjowanych przez Wspólnotę Europejską

---

Będąc ważnym globalnym podmiotem, Unia Europejska stworzyła rozbudowaną sieć powiązań mogącą wywierać wpływ na sprawy międzynarodowe. Każdego roku Wspólnota Europejska zawiera wiele umów z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Umowy te mają istotny wpływ nie tylko na Wspólnotę, lecz również na poszczególne państwa członkowskie. Do złożoności związanego z tym procesu decyzyjnego dodatkowo przyczynia się międzynarodowy wymiar Unii Europejskiej.

Celem niniejszego rozdziału jest skoncentrowanie się głównie na tych umowach Wspólnoty Europejskiej<sup>23</sup>, które mają wpływ na poszczególne państwa członkowskie. Niniejszy rozdział zawiera również ocenę roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w tych umowach.

### 4.1. WSTĘP

Przed podjęciem przez Wspólnotę Europejską (dalej zwaną Wspólnotą) lub inną stronę umowy negocjacji prowadzących do zawarcia umowy należy zbadać co najmniej dwa aspekty – istnienie kompetencji Wspólnoty i jej zdolności do występowania jako strona w negocjacjach.

Podstawą prawną zdolności Wspólnoty do występowania na arenie wewnętrznej i zewnętrznej jest art. 281 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską<sup>24</sup> (dalej zwanego traktatem). Stanowi on, że Wspólnota ma osobowość prawną. Traktat nie nadaje w sposób jednoznaczny osobowości prawnej Unii Europejskiej, jednak zdolność do zawierania umów międzynarodowych jest określona w art. 24 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponieważ osobowość prawną Unii została jednoznacznie zdefiniowana w Traktacie z Lizbony, niniejszy rozdział koncentruje się na umowach zawieranych przez Wspólnotę.

Zgodnie z traktatem, Wspólnota może działać jedynie w określonych obszarach, w których przyznane jej zostały kompetencje. Podczas gdy w niektórych obszarach kompetencje przysługują wyłącznie Wspólnotie, w innych dzieli ona te kompetencje z państwami członkowskimi.

Wyłączność odnosi się do tych kompetencji, których państwa członkowskie rzekły się i przekazały w całości Unii. Na przykład Wspólnota ma kompetencję wyłączną w obszarach wspólnej polityki handlowej i wspólnej polityki rybołówstwa w zakresie ochrony morskich zasobów biologicznych. W tych obszarach Wspólnota może działać

---

<sup>23</sup> Rozdział ten nie obejmuje również umów dotyczących udziału Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

<sup>24</sup> Chodzi o skonsolidowaną wersję Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

samodzielnie jako prawodawca. W konsekwencji nie występuje w tym przypadku obowiązek przestrzegania zasady pomocniczości.

Traktat z Lizbony zawiera wykaz obszarów, w których Unia Europejska będzie posiadać kompetencje wyłączne. Te obszary to: unia celna, ustalanie zasad konkurencji niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna państw członkowskich, których walutą jest euro, ochrona morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, jak również wspólna polityka handlowa.

Większość kompetencji ma raczej charakter dzielony niż wyłączny i w niektórych artykułach niewyłączność tych uprawnień jest jasno określona. W przypadku, gdy Wspólnota i państwa członkowskie mają kompetencje dzielone w danym obszarze, każde z nich może stanowić prawo i przyjmować prawnie wiążące akty dotyczące tego obszaru. Jednym z aspektów kompetencji dzielonej jest to, że państwo członkowskie traci swoje prawo do podejmowania decyzji, kiedy Wspólnota postanowi wystąpić w roli prawodawcy. W tych przypadkach prawo wspólnotowe zastępuje przepisy krajowe i jednocześnie pozbawia narodowego prawodawcę możliwości stanowienia prawa.

W obecnym traktacie kompetencje dzielone występują w różnych artykułach. Ustalenie ich wymaga dokładnej analizy. Natomiast Traktat z Lizbony zawiera pełny wykaz kompetencji dzielonych. Będą one miały zastosowanie do następujących wspólnych obszarów: rynek wewnętrzny, polityka społeczna – w aspektach określonych w traktacie, spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem ochrony morskich zasobów biologicznych, środowisko, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólne aspekty bezpieczeństwa związane ze zdrowiem publicznym w zakresie określonym w traktacie.

W dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej, zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie mogą decydować o przyjęciu programów i podejmować stosowne działania. W zakresie rozwoju współpracy i pomocy humanitarnej Unia będzie mieć kompetencje do podejmowania działań i prowadzenia wspólnej polityki, co nie uniemożliwia państwom członkowskim wykonywania ich własnych kompetencji.

Poza wspomnianymi kompetencjami, Wspólnota zastrzega sobie również prawo do sprawowania władzy przyznanej jej na zasadzie domniemania<sup>25</sup> lub na mocy art. 308<sup>26</sup> traktatu, lub kiedy traktat nie nadaje Wspólnocie uprawnień do ujednociania przepisów prawnych. W tych przypadkach Wspólnocie nadal przysługują kompetencje o charakterze wspierającym, koordynującym i uzupełniającym, na mocy których może przyjmować prawnie wiążące przepisy. Stosowanie postanowień Traktatu z Lizbony nie ma na nie wpływu.

---

<sup>25</sup> Istnienie określonego uprawnienia implikuje również istnienie innego uprawnienia, które jest w uzasadnionym stopniu niezbędne do wykonania pierwszego.

<sup>26</sup> W przypadku, gdyby działanie Wspólnoty okazało się konieczne dla osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, oraz jeśli traktat nie przewidział potrzebnych uprawnień, Rada podejmuje odpowiednie środki jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego.

Ograniczenie kompetencji i uprawnień Wspólnoty staje się jeszcze bardziej kłopotliwe po uwzględnieniu zewnętrznego aspektu kompetencji. Wspólnota ma prawo do zawierania umów z jednym lub wieloma państwami nieczłonkowskimi lub organizacjami międzynarodowymi, jeśli traktat upoważnia ją do stosownego działania. Kompetencję tę można scharakteryzować jako zewnętrzną kompetencję wspólnotową. Niektóre kompetencje Wspólnoty są wyraźnie określone w traktatach, podczas gdy inne nie są, lecz wynikają z kompetencji wewnętrznych.

Traktaty założycielskie zawierały niewielką liczbę postanowień wyraźnie odnoszących się do prowadzenia stosunków międzynarodowych przez Wspólnotę. Były to postanowienia dotyczące wspólnej polityki handlowej (art. 133) i umów stowarzyszeniowych (art. 310). Od tego czasu liczba postanowień powołujących się na zewnętrzne kompetencje wspólnotowe wzrosła i obecnie obejmują one utrzymywanie stosunków między Wspólnotą a organizacjami międzynarodowymi, jak ONZ, GATT, Rada Europy, OECD (art. 302-304), polityka rozwoju (art. 181), polityka ochrony środowiska (art. 174), badania i technologia (art. 170), polityka pieniężna i dewizowa (art. 111) oraz współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi (art. 181a). Istnieją również postanowienia traktatowe dotyczące rozwoju współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w takich sprawach, jak edukacja, szkolenie zawodowe, kultura, zdrowie i sieci transeuropejskie. Poza powyższymi, Wspólnota miała uprawnienia w sprawach związanych z rybołówstwem i uznawaniem dokumentów podróży.

Poza klasyfikowaniem kompetencji zewnętrznych jako określone *explicite* lub dorozumiane, z punktu widzenia państwa członkowskiego ważny jest podział na wyłączne i dzielone zewnętrzne kompetencje Wspólnoty.

## 4.2. RODZAJE UMÓW

Po ustanowieniu kompetencji Wspólnoty ma ona prawo do negocjowania i zawierania umów (międzynarodowych), które mogą być:

- zawarte przez Wspólnotę Europejską z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w ich konkretnych obszarach (wyłączna kompetencja Wspólnoty);
- umowami typu mieszanego, zawieranymi wspólnie przez państwa członkowskie i Wspólnoty Europejskie w obszarach dzielonej odpowiedzialności (kompetencja dzielona);
- decyzjami wspólnych komisji utworzonych na podstawie umowy międzynarodowej i składających się z przedstawicieli sygnatariuszy w celu zarządzania realizacją umowy.

Ponadto między państwami członkowskimi mogą być zawierane konwencje w różnych dziedzinach, jak prawo spółek czy podwójne opodatkowanie<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Art. 293 traktatu.

#### **4.3. UMOWY ZAWIERANE PRZEZ WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ Z PAŃSTWAMI NIECZŁONKOWSKIMI LUB ORGANIZACJAMI MIĘDZYNARODOWYMI W ICH KONKRETNICH OBSZARACH KOMPETENCJI (WYŁĄCZNA KOMPETENCJA WSPÓLNOTY)**

W ramach wykonywania swoich kompetencji międzynarodowych Wspólnota może zawierać umowy międzynarodowe w obszarach należących do jej wyłącznej kompetencji. Zakres wyłączności kompetencji w obrocie międzynarodowym odpowiada zakresowi wyłączności w obrocie wewnętrznym.

W tym aspekcie Traktat z Lizbony idzie o krok dalej, wymieniając w tym samym artykule obszary, w których Unia ma wyłączną kompetencję i dodając, że Unia ma również wyłączną kompetencję do zawarcia umowy międzynarodowej w przypadku, gdy jej zawarcie jest przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest konieczne, by umożliwić Unii wykonanie jej kompetencji wewnętrznej, o ile zawarcie takiej umowy może wpływać na wspólne reguły lub zmieniać ich zakres.

Tryb prowadzenia negocjacji i ich rozstrzygnięcia został określony w artykułach, które przewidują kompetencję wyłączną. W przeciwnym wypadku należy zastosować przepis art. 300. Umowami tymi mogą być umowy handlowe zawierane na podstawie art. 133 (np. umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Południowej Afryki w sprawie handlu winem, Dz.U. 2002 L28/4), umowy o współpracy technicznej i naukowej zawierane na podstawie art. 178 (np. umowa o współpracy naukowo-technicznej między Wspólnotą Europejską a Państwem Izrael, Dz.U. 2003 L 154/80) itp.

##### **4.3.1. Kontrola w parlamentach narodowych**

Jak wspomniano powyżej, najbardziej klarownym przykładem wyłącznej kompetencji Wspólnoty jest wspólna polityka handlowa. W tym obszarze wpływ parlamentów narodowych ogranicza się do badania stanowiska ich rządów przedstawianego Radzie.

Ogromna większość parlamentów narodowych nie kontroluje całego procesu negocjowania umów. W przypadku przeprowadzania kontroli stosuje się zwykłą procedurę kontroli spraw europejskich, uzupełnioną elementami odnoszącymi się do sprawozdań rządu na temat przebiegu negocjacji między Komisją a państwami trzecimi.

Dlatego też parlamenty narodowe nie uczestniczą w fazie udzielania Komisji przez Radę upoważnienia do rozpoczęcia niezbędnych negocjacji. Niektóre parlamenty twierdzą, że może to wynikać z poufnego charakteru dokumentów zawierających projekt mandatu negocjacyjnego. Istotnie rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji stanowi, że instytucje Unii Europejskiej odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdyby jego ujawnienie naraziło na szwank m.in. interesy gospodarcze Wspólnoty. W przypadku wspólnej polityki handlowej projekty mandatu negocjacyjnego Komisji są klasyfikowane jako dokumenty ograniczające. Niemniej, deputowani do parlamentów narodowych powinni mieć prawo dostępu do tych poufnych dokumentów, gdyby chcieli wpłynąć na działania swojego rządu na wczesnym, lecz niezwykle ważnym etapie negocjowania

umów. Sposoby realizacji prawa dostępu do poufnych dokumentów UE reguluje prawo krajowe państwa członkowskiego.

Natomiast w Bundesradzie i bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym komisje spraw europejskich mogą przedstawiać stanowisko parlamentu swojemu rządowi, zanim Rada upoważni Komisję do negocjacji z państwami trzecimi.

Choć w większości przypadków komisją właściwą do przeprowadzenia kontroli w zakresie wspólnej polityki handlowej jest komisja spraw europejskich, w niektórych parlamentach narodowych kluczową rolę odgrywa komisja właściwa do spraw przemysłu i handlu (szwedzki Riksdag, hiszpańskie Kortezy Generalne) lub komisja spraw zagranicznych (portugalskie Zgromadzenie Republiki) lub obie te komisje (litewski Seimas). W belgijskiej Izbie Deputowanych prace organizacji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Handlu, śledzi specjalna komisja do spraw globalizacji, zaś izby irlandzkiego parlamentu formalnie rozpatrują propozycje dotyczące tej dziedziny na posiedzeniu plenarnym. We francuskim Senacie sprawy handlowe zawierające aspekty europejskie są rozpatrywane przez komisję spraw gospodarczych, która wyznacza jednego lub kilku senatorów do śledzenia przebiegu negocjacji. Ponadto, niektórzy senatorowie, będący członkami Delegacji ds. Unii Europejskiej uczestniczą w analizie negocjacji, ponieważ regulamin Senatu przewiduje taką możliwość.

Jeśli chodzi o inne instrumenty wspólnej polityki handlowej, francuskie Zgromadzenie Narodowe i francuski Senat ustaliły specjalną procedurę dotyczącą działań antydumpingowych. Ponieważ rozporządzenie Rady Nr 384/96 o ochronie przed importem dumpingowym z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej przewiduje bardzo krótkie terminy reakcji Rady na działanie Komisji w danej dziedzinie, obie izby przyjęły niepisaną procedurę, zgodnie z którą propozycja stanowiska rządu staje się oficjalnym stanowiskiem francuskim w przypadku braku reakcji komisji spraw europejskich w ciągu 72 godzin.

#### **4.3.2. Kontrola w Parlamencie Europejskim**

Zgodnie z postanowieniami obecnego traktatu dotyczącymi wspólnej polityki handlowej, Parlament Europejski nie uczestniczy w procesie decyzyjnym. W innych przypadkach rola Parlamentu Europejskiego może być różna w zależności od treści umowy. Zgoda parlamentu na podjęcie decyzji o zawarciu umowy jest wymagana przy zawieraniu umów stowarzyszeniowych, umów ustanawiających określone ramy instytucjonalne poprzez uporządkowanie zasad współpracy, umów o ważnych implikacjach budżetowych dla Unii Europejskiej lub umów, z którymi wiązałyby się potrzeby zmiany aktu przyjętego w ramach procedury współdecydowania.

Niemniej jednak Umowa Ramowa w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją przewiduje pewien przepływ informacji. Ust. 19 tej umowy stanowi, że Komisja powinna wcześniej przekazywać informacje parlamentowi, zarówno w fazie przygotowania umów, jak i w trakcie prowadzenia i finalizowania negocjacji międzynarodowych. Informacje te dotyczą projektów dyrektyw negocjacyjnych, przyjętych dyrektyw negocjacyjnych, późniejszego prowadzenia negocjacji i finalizowania negocjacji dotyczących wszelkiego rodzaju umów, w tym

umów handlowych. Po wymianie listów pomiędzy obiema instytucjami, Komisja do spraw handlu międzynarodowego jest informowana przez Komisję o negocjacjach. Posiedzenia odbywają się w trybie niejawnym. Umowa Ramowa stwierdza również, że niektórzy deputowani do Parlamentu Europejskiego mogliby uczestniczyć w charakterze obserwatorów w delegacjach negocjujących umowy wielostronne, w przypadku, gdy Komisja reprezentuje Wspólnotę Europejską.

#### **4.4. UMOWY MIESZANE ZAWIERANE WSPÓLNIE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE W OBSZARACH NALEŻĄCYCH DO KOMPETENCJI DZIELONEJ**

Wiele umów międzynarodowych obejmuje złożony zakres przedmiotowy. Ponieważ uprawnienia Wspólnoty są ograniczone, zaś podział i zakres kompetencji Wspólnoty jest najczęściej trudny do ustalenia, wiele umów Wspólnota i państwa członkowskie zawierają wspólnie jako „umowy mieszane”. Stronami tych umów mogą być wszystkie państwa członkowskie lub tylko te, które mają szczególny interes w zawarciu danej umowy. W niektórych rzadkich przypadkach Wspólnota i państwa członkowskie działają nawet niezależnie od siebie<sup>28</sup>. W praktyce umowy mieszane dają możliwość przewyższenia ograniczeń dotyczących uprawnień Wspólnoty. Można również z całą pewnością stwierdzić, że umowy mieszane, których Traktat Rzymski nie przewidywał, stały się „chlebem powszednim” w zewnętrznych relacjach Wspólnoty.

##### **4.4.1. Charakter umów mieszanych**

Umowy mieszane umożliwiają państwom członkowskim równą reprezentację w negocjacjach oraz w instytucjach utworzonych na mocy umów. Umożliwia to podejmowanie skoordynowanych działań i przydaje większej wagi politycznej działaniom Wspólnoty i państw członkowskich. Przykładami umów mieszanych są umowy ze Światową Organizacją Handlu lub europejskie umowy stowarzyszeniowe.

##### **4.4.2. Kontrola w parlamentach narodowych**

W przypadku, gdy umowy negocjowane przez Wspólnotę są badane przez parlamenty narodowe, z proceduralnego punktu widzenia nie ma różnicy, czy kompetencja Wspólnoty ma charakter wyłączny czy dzielony. Procedura kontroli w przypadku obu rodzajów umów jest taka sama w parlamentach narodowych. Większość parlamentów narodowych uważa, że umowy zawarte w dziedzinach podlegających kompetencji dzielonej należą do gestii rządu danego państwa. W tym przypadku wystarczają same informacje o postępach w danej sprawie.

Natomiast standardowa procedura ratyfikacji umów międzynarodowych przez parlament obowiązuje z chwilą podpisania umowy przez przedstawicieli Wspólnoty, przedstawicieli rządów państw członkowskich i przedstawicieli państw trzecich. Jednak na tym etapie parlamenty narodowe nie mają możliwości wpływania na unijny proces decyzyjny.

---

<sup>28</sup> W obszarze własności intelektualnej.



#### **4.4.3. Kontrola w Parlamencie Europejskim**

Parlament Europejski nie ma kompetencji do interweniowania w trakcie ustalania treści dyrektyw negocjacyjnych i podczas negocjacji. Niemniej jednak, wspomniana Umowa Ramowa jasno stwierdza, że parlament jest informowany przez Komisję Europejską również w przypadku umów objętych kompetencją dzieloną między Wspólnotę i państwa członkowskie. Parlament Europejski może również wnosić uwagi o charakterze politycznym w formie rezolucji parlamentarnych.

#### **4.5. DECYZJE PODEJMOWANE W RAMACH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH**

Wspólnota Europejska może nawiązywać stosunki i nawet uzyskiwać członkostwo w organizacjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Światowa Organizacja Handlu (WTO) i Rada Europy (RE). We wszystkich tych organizacjach, których członkami są również państwa członkowskie Unii Europejskiej, Wspólnota jest obecna przynajmniej w charakterze obserwatora i może przedstawiać stanowiska w imieniu Unii Europejskiej lub składać oświadczenia.

W ONZ państwo członkowskie sprawujące prezydencję Rady Unii Europejskiej przedstawia stanowisko Unii Zgromadzeniu Ogólnemu podczas negocjacji lub debat, w formie oświadczenia prezydencji. Wspólnota reprezentowana przez Komisję Europejską może również zabierać głos jako stały obserwator na Zgromadzeniu Ogólnym. W sprawach dotyczących handlu, rolnictwa i rybołówstwa Komisja Europejska prowadzi negocjacje i składa oświadczenia w ONZ w imieniu UE i może to również czynić w innych przypadkach, związanych głównie z kompetencjami Wspólnoty Europejskiej. Działania koordynacyjne obejmują obecnie sześć głównych komisji Zgromadzenia Ogólnego i podlegających mu organów, w tym ECOSOC i podlegające jej komisje funkcjonalne. Dlatego też państwa członkowskie, Rada i Komisja muszą organizować regularne spotkania w celu koordynowania swoich stanowisk w różnych sprawach.

Komisja Europejska jest również jednym z kluczowych członków WTO ze względu na prowadzoną przez siebie wspólną politykę handlową, w ramach której Komisja prowadzi negocjacje w imieniu 27 państw członkowskich Unii. Unia Europejska<sup>29</sup> jest sama członkiem WTO, podobnie jak każde z jej 27 państw członkowskich. Sama Komisja Europejska występuje w imieniu UE i jej członków na niemal wszystkich posiedzeniach WTO i w niemal wszystkich sprawach rozpatrywanych przez WTO. Czasem jednak odnosi się do poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza w sytuacji, gdy ich prawo zawiera odmienne przepisy. Ma to miejsce w przypadku niektórych sporów, kiedy strona powołuje się na przepis państwa członkowskiego UE

---

<sup>29</sup> Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej WTO członkiem organizacji są Wspólnoty Europejskie, jednak nieoficjalnie mówi się o członkowstwie Unii Europejskiej [przypis OIDE]. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/european\\_communities\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm)

lub przy notyfikacji aktów prawnych państw członkowskich UE, np. w zakresie prawa własności intelektualnej. Poszczególne państwa członkowskie UE przedstawiają swoje stanowisko podczas posiedzeń Komisji lub opracowują referaty zwłaszcza w ramach Komisji ds. Budżetu, Finansów i Administracji. Podobne rozwiązania charakteryzują pozycję Wspólnoty na forum Rady Europy.

#### **4.6. UDZIAŁ PARLAMENTÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE W POWOŁYWANIU KOMISJI SPECJALNYCH NA PODSTAWIE ART. 300 TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ**

Art. 300<sup>30</sup> traktatu stanowi, że Komisja, po uzyskaniu upoważnienia Rady może rozpocząć niezbędne negocjacje, które przeprowadza w porozumieniu z komisjami specjalnymi powołanymi przez Radę, udzielającymi jej pomocy w realizacji tego zadania. Owe komisje specjalne składają się z przedstawicieli państw członkowskich. Celem pytania zawartego w kwestionariuszu było uzyskanie informacji, czy parlamenty narodowe biorą udział w ich pracach w jakiegokolwiek formie: czy parlamenty narodowe uczestniczą w ustalaniu ich mandatów przed przystąpieniem do negocjacji?

Parlamenty państw członkowskich UE nie uczestniczą w powoływaniu specjalnych komisji na podstawie art. 300 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jedynym wyjątkiem od tej ogólnej reguły jest niemiecki Bundesrat, który może również wysyłać swoich przedstawicieli w ramach delegacji rządowych do prowadzenia różnych negocjacji z różnymi organami Rady (komitet *ad hoc* artykułu 133 ds. usług; grupa robocza ds. rozszerzenia) oraz w niektórych przypadkach do organów koordynacyjnych trzeciego filaru (komitet artykułu 36 ds. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych; grupa robocza ds. materialnego prawa karnego).

#### **4.7. ZMIANY PRZEWIDZIANE PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY**

Nowe postanowienia dotyczące umów negocjowanych przez Wspólnotę nie mają wpływu na rolę parlamentów narodowych i w związku z tym nie przewidują żadnej zmiany w zakresie kontroli tych umów.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zwiększy się rola Parlamentu Europejskiego w procesie negocjacyjnym, zwłaszcza w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

Traktat z Lizbony ujednocila procedurę zawierania umów międzynarodowych w art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tak jak poprzednio, Parlament Europejski będzie musiał wyrazić zgodę na zawarcie umów stowarzyszeniowych, umów ustanawiających szczególne ramy instytucjonalne poprzez uporządkowanie zasad współpracy oraz umów o ważnych implikacjach budżetowych dla Unii Europejskiej. Ponadto, Parlament Europejski uzyskałby większy wpływ na umowy

---

<sup>30</sup> Procedury dotyczące konkretnych mechanizmów są często określone w odpowiednim artykule traktatu jak np. w art. 133, który jednak przewiduje również stosowanie art. 300.

dotyczące dziedzin, do których odnosi się zwykła lub specjalna procedura legislacyjna. Parlament Europejski musiał również wyrazić zgodę na ewentualne przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Decyzje dotyczące wspólnej polityki handlowej będą podejmowane w ramach zwykłej procedury legislacyjnej, która odpowiada obecnej procedurze współdecydowania. W efekcie, Parlament Europejski będzie formalnie informowany o postępie negocjacji i powinien być również informowany o pracach komitetu artykułu 133. Obecnie nawet formalna konsultacja z Parlamentem Europejskim przed zawarciem umowy jest wykluczona w przypadku umów zawieranych w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

#### **4.8. WNIOSKI**

Ogromna większość parlamentów narodowych nie kontroluje całego procesu negocjowania umów objętych kompetencją wyłączną lub dzieloną UE. W przypadku przeprowadzania kontroli stosowana jest zwykła procedura kontroli spraw europejskich, przy jednoczesnym położeniu silniejszego nacisku na sprawozdania rządu dotyczące przebiegu negocjacji Komisji z państwami trzecimi. Deputowani do parlamentów narodowych powinni mieć jednak możliwość analizowania stanowiska swojego rządu jeszcze zanim Rada upoważni Komisję do rozpoczęcia negocjacji z państwami trzecimi, niezależnie od poufnego charakteru propozycji Komisji.

Jednak w niektórych przypadkach parlamenty narodowe mogą zwiększyć swój wpływ w dziedzinie wspólnej polityki handlowej poprzez uwzględnienie ścisłych terminów obowiązujących w unijnym procesie decyzyjnym. Dobrym przykładem jest tu parlament francuski, gdzie Zgromadzenie Narodowe i Senat opracowały specjalną procedurę dotyczącą środków antydumpingowych. Ze względu na bardzo krótkie terminy reakcji Rady na działania Komisji, obie izby przyjęły niepisaną procedurę, zgodnie z którą propozycja stanowiska rządu staje się oficjalnym stanowiskiem francuskim w przypadku braku reakcji komisji spraw europejskich w ciągu 72 godzin.

Postanowienia dotyczące umów negocjowanych przez Wspólnotę, przewidziane w Traktacie z Lizbony, nie mają wpływu na rolę parlamentów narodowych, które w związku z tym nie przewidują żadnej zmiany w zakresie kontroli dotyczącej tych umów. W tym aspekcie Parlament Europejski będzie miał zwiększoną rolę w procesie negocjacyjnym, zwłaszcza w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, która będzie ustalana w drodze decyzji zapadających zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną, odpowiadającą obecnej procedurze współdecydowania.