

**RAPORT OPISUJĄCY ZMIANY  
STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PROCEDUR I PRAKTYK  
DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ\***

Haga, 22–23 listopada 2004

**II Raport COSAC**

**SPIS TREŚCI**

**Wstęp**

<b>1. Propozycje o bezpośrednim znaczeniu dla parlamentów narodowych</b>	199
1.1. Rys historyczny	200
1.2. Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu zasady pomocniczości	201
1.3. Okresy oczekiwania	203
1.4. Współpraca międzyparlamentarna i COSAC	204
1.5. Inne artykuły Konstytucji o bezpośrednim znaczeniu dla parlamentów narodowych	204
<b>2. Regulacje budżetowe i finansowe Unii Europejskiej</b>	207
2.1. Zasoby własne	208
2.2. Wieloletnia perspektywa finansowa	208
2.3. Budżet roczny	209
2.4. Realizacja budżetu i udzielenie absolutorium z jego wykonania	212
<b>3. Przejrzystość i pochodzenie dokumentów</b>	213
3.1. Ogólnodostępne unijne bazy danych umożliwiające odszukanie decyzji legislacyjnych podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej: Eur-Lex, PreLex, Oeil oraz publiczny rejestr dokumentów Rady	213
3.2. Nowa baza Eur-Lex	215
3.3. Bazy danych dotyczące procedur legislacyjnych: PreLex i obserwatorium legislacyjne	218
3.4. Obserwatorium legislacyjne (Oeil)	220
3.5. Publiczny rejestr dokumentów Rady	222
<b>4. Dokumenty dotyczące propozycji legislacyjnych UE (memoranda wyjaśniające) przekazywane parlamentom narodowym przez rządy</b>	223
4.1. Wstęp	223
<b>5. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego w 25 krajach Unii Europejskiej</b>	230
<b>Załącznik</b>	
<b>Przewidywane modele mechanizmu wczesnego ostrzegania w parlamentach narodowych</b>	232

\* Raport został przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XXXII Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej w dniach 22–23 listopada 2004 r. w Hadze.

Tłumaczenie z języka angielskiego – LIDEX Sp. z o.o. Wyróżnienia w tekście zgodne z oryginałem – przyp. red.

## WSTĘP

W niniejszym dokumencie Sekretariat COSAC przedstawia swój drugi raport półroczny.

Zgodnie z ustaleniami z posiedzenia COSAC, które odbyło się w październiku 2003 r. w Rzymie, celem niniejszego raportu jest przybliżenie zmian w stosowanych przez Unię Europejską procedurach i praktykach dotyczących kontroli parlamentarnej. Pierwszy raport został przedstawiony na spotkaniu COSAC w Dublinie w maju 2004 r.

Najważniejszym wydarzeniem minionych miesięcy było przyjęcie, w efekcie prac Konwentu Europejskiego, Traktatu Konstytucyjnego zatwierdzonego przez Konferencję Międzyrządową 18 czerwca 2004 r., i podpisanego przez szefów państw lub rządów 29 października 2004 r. Traktat ten, który musi jeszcze zostać ratyfikowany przez 25 państw członkowskich UE, będzie miał zasadniczy wpływ na europejskie procedury legislacyjne i pracę parlamentów narodowych. *Pierwszy rozdział* raportu prezentuje propozycje zawarte w Traktacie Konstytucyjnym, które mają bezpośredni wpływ na parlamenty narodowe.

W *drugim rozdziale* raportu zwraca się szczególną uwagę na unijne regulacje budżetowe i finansowe. Ponieważ IGC [Konferencja Międzyrządowa] dokonała znacznych zmian w istniejących przepisach budżetowych i finansowych, w rozdziale tym zostaną wyjaśnione podstawowe aspekty tych zmian.

Przejrzystość i ścieżki obiegu dokumentów stają się zagadnieniami odgrywającymi w procedurach UE coraz ważniejszą rolę. Szeroki zakres informacji dotyczących UE jest udostępniany poprzez różne bazy danych politykom i ich administracji, a także społeczeństwu. Nowy „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych”, załączony do Traktatu Konstytucyjnego, stawia wymóg łatwego i szybkiego dostępu do dokumentów a także możliwości wymiany informacji. W *trzecim rozdziale* znaleźć można opis dostępnych baz danych i ich treści.

W *rozdziale czwartym* przedstawiono krótki opis praktyk stosowanych przez rządy przy udostępnianiu parlamentom narodowym dodatkowych informacji dotyczących projektów instrumentów prawnych UE.

Ponieważ procedury ratyfikacyjne Traktatu Konstytucyjnego różnią się w znaczny sposób między państwami członkowskimi, w *czwartym rozdziale* raportu znajduje się przegląd sytuacji w tym zakresie. Informacje w nim zawarte opierają się na odpowiedziach, jakich udzieliły parlamenty narodowe na rozesłane im kwestionariusze dotyczące tej kwestii.

### **1. PROPOZYCJE O BEZPOŚREDNIM ZNACZENIU DLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH**

Niniejszy rozdział opisuje zawarte w Traktacie Konstytucyjnym propozycje, które wywierają bezpośredni wpływ na parlamenty narodowe, i których celem jest zarówno określenie roli, jak i zwiększenie udziału parlamentów narodowych w strukturach europejskich. Przedstawione poniżej informacje dotyczą między innymi tzw. nowego

systemu wczesnego ostrzegania, pozwalającego parlamentom narodowym na bezpośrednie monitorowanie, czy prawo UE jest zgodne z zasadą pomocniczości. Poruszona zostanie również kwestia usprawnionego systemu przekazywania dokumentów do parlamentów narodowych. Następnie przedstawiony zostanie skrótowy opis nowych procedur zmiany traktatu, które, między innymi, bezpośrednio angażują parlamenty narodowe w prace nad przyszłymi zmianami traktatu poprzez zwołanie Konwentu.

Propozycje te przedstawione są w 5 punktach:

- Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu przestrzegania zasady pomocniczości
- Przekazywanie dokumentów unijnych do parlamentów narodowych
- Termin oczekiwania dla Rady
- Współpraca międzyparlamentarna i COSAC
- Pozostałe artykuły Traktatu Konstytucyjnego o bezpośrednim znaczeniu dla parlamentów narodowych.

### 1.1. RYS HISTORYCZNY

Przez ostatnie 12 lat Konferencje Międzyrządowe zajmowały się określaniem roli parlamentów narodowych w strukturach Unii Europejskiej. Odniesienia do roli parlamentów narodowych można znaleźć w Traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei.

Deklaracja w sprawie parlamentów narodowych dołączona do Traktatu z Maastricht zachęcała do ich większego zaangażowania w działania Unii Europejskiej. W tym celu przewidziano wymianę informacji między Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, przygotowując odpowiednie wzajemne ułatwienia i organizując szereg spotkań pomiędzy członkami Parlamentu zainteresowanymi daną kwestią. Rządy państw członkowskich miały zadbać o to, aby parlamenty otrzymywały we właściwym czasie przedstawiane przez Komisję propozycje unijnych aktów prawnych.

Sześć lat później „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” dołączony do Traktatu z Amsterdamu sformalizował współpracę pomiędzy komisjami ds. europejskich w ramach COSAC, poprzez wprowadzenie jej do Traktatu. COSAC została między innymi upoważniona do przedstawiania instytucjom UE swoich uwag dotyczących prowadzonych przez nie prac legislacyjnych, a w szczególności dotyczących kwestii związanych z zasadą pomocniczości, obszarem wolności, bezpieczeństwa, sprawiedliwości oraz prawami podstawowymi. Jednocześnie zakres dokumentów Komisji, które podlegają obowiązkowi przekazania parlamentom narodowym został poszerzony o zielone i białe księgi, a także o komunikaty. Wprowadzony został sześciotygodniowy okres oczekiwania pomiędzy datą otrzymania projektu legislacyjnego a poddaniem go pod głosowanie przez Radę.

Traktat z Nicei zachęca parlamenty narodowe do udziału w debacie o przyszłości Europy i określa rolę parlamentów narodowych jako jedną z czterech podstawowych kwestii, którym należy poświęcić uwagę podczas debaty na temat przyszłości Europy. Rezultatem takiego podejścia było odniesienie do parlamentów narodowych przedstawione w Deklaracji z Laeken. W związku z powyższym, Konwent i Konferencja

Międzyrządowa postanowiły udzielić odpowiedzi na pytania postawione w Nicei i Laeken.

## 1.2. ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W MONITOROWANIU ZASADY POMOCNICZOŚCI

O ile pomocniczość jest zasadą, która rządzi się własnymi prawami, usprawnienie jej stosowania było ściśle związane z rozszerzeniem roli parlamentów narodowych w pracach Konwentu i zostało potwierdzone podczas Konferencji Międzyrządowej. Traktat Konstytucyjny stanowi, że parlamenty narodowe zapewniają przestrzeganie zasady pomocniczości<sup>1</sup>. Nowy „Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” określa sposób, w jaki zadanie to ma być realizowane – przy pomocy nowego, tak zwanego *mechanizmu wczesnego ostrzegania*.<sup>2</sup>

### 1.2.1. Mechanizm wczesnego ostrzegania

*Mechanizm wczesnego ostrzegania* uprawnia parlamenty narodowe do żądania od Komisji (lub grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego bądź innych organów UE, jeśli posiadają one prawo inicjatywy) *ponownego rozpatrzenia* projektu legislacyjnego, jeśli *przynajmniej jedna trzecia* parlamentów narodowych przedstawi w ciągu sześciu tygodni *uzasadnioną opinię*, w której stwierdza się, że dana propozycja jest niezgodna z zasadą pomocniczości. W przypadku propozycji z obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości próg ten ustawiony jest na poziomie *jednej czwartej* parlamentów narodowych. Obowiązek ponownego rozpatrzenia projektu nie zobowiązuje Komisji do wycofania go, lecz stawia ją przed wyborem wprowadzenia do danej propozycji *zmian, wycofania jej bądź podtrzymania*.

#### **Dwa głosy dla każdego parlamentu narodowego państwa członkowskiego**

Każdy parlament narodowy państwa członkowskiego dysponuje, w ramach systemu wczesnego ostrzegania, dwoma głosami. W jednoizbowych systemach parlamentarnych obydwie głosy są do dyspozycji parlamentu, zaś w systemach dwuizbowych głosy rozdzielane są pomiędzy obydwie izby. Oznacza to, że parlamenty lub izby reprezentujące co najmniej 17 z 50 głosów mogą zainicjować procedurę ponownego rozpatrzenia projektu.

Komisja ani żadne inne instytucje UE nie mają obowiązku *ponownego rozpatrzenia* projektów w sytuacji, gdy przeciwko danej propozycji głosuje mniej niż jedna trzecia parlamentów narodowych. Opinia wyrażona przez parlamenty musi być jednak *wzięta pod uwagę*.

Większość parlamentów narodowych jest jeszcze daleka od konkretnego określenia swej *wewnętrznej organizacji* pod kątem udziału w mechanizmie wczesnego ostrzega-

<sup>1</sup> Patrz art. I-1.1, ust. 3 i art. III-259.

<sup>2</sup> Należy zauważyć, że mechanizm wczesnego ostrzegania stosowany przez parlamenty narodowe dotyczy jedynie zasady pomocniczości a nie proporcjonalności, oraz że pomocniczość odnosi się jedynie do działań Unii, które nie należą do jej wyłącznych kompetencji.

nia. Niemniej jednak wydaje się, że parlamentarne komisje do spraw europejskich odgrywają kluczową rolę. Załącznik 1 do niniejszego raportu zawiera tabelę przedstawiającą modele, które są aktualnie przewidziane przez poszczególne parlamenty narodowe.

### 1.2.2. Weryfikacja sądowa

Protokół zawiera także postanowienia dotyczące kontroli sądowej w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości. Parlamenty narodowe nie są uprawnione do samodzielnego występowania ze skargą do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących pomocniczości. Jednak skargi dotyczące niezgodności konkretnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości mogą być wnoszone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *w imieniu parlamentów narodowych* przez państwa członkowskie.

### 1.2.3. Raporty roczne

Ostatecznie Komisja zobowiązana będzie, tak jak ma to miejsce obecnie, do przedkładania rocznego raportu dotyczącego stosowania zasady pomocniczości Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a także – co stanowi pewną nowość – również parlamentom narodowym. Raport ten będzie zgodnie z dotychczasową praktyką przesyłany do Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

#### Zasada pomocniczości

Art. I-11 i III-259 Traktatu Konstytucyjnego / art. 5 TWE i Protokół nr 30

Zasada pomocniczości ma służyć temu, aby decyzje podejmowane były jak najbliżej obywateli, oraz by nieustannie kontrolować czy działania na poziomie wspólnotowym są właściwe, biorąc pod uwagę możliwości dostępne na poziomie krajowym, regionalnym bądź lokalnym. W związku z powyższym, działania Unii mogą być podejmowane na poziomie europejskim jedynie wtedy, gdy są one bardziej skuteczne od działań na innych poziomach.

Traktat z Amsterdamu rozszerzył zakres stosowania zasady pomocniczości wprowadzając systematyczną ocenę wpływu propozycji ustawodawczych na zasadę pomocniczości. Protokół do Traktatu z Amsterdamu jest kamieniem węgielnym, na którym opierały się prace Konwentu i Konferencji Międzyrządowej i który obecnie stanowi podstawę nowego protokołu do Traktatu Konstytucyjnego. Należy jednak zauważyć, że nowy protokół pomija pewne kwestie szczegółowe poruszone w Protokole z Amsterdamu, w szczególności te dotyczące kryteriów i procedur stosowanych przez instytucje UE w celu zapewnienia zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności.

## PRZEKAZYWANIE DOKUMENTÓW UNIJNYCH

Dostęp do dokumentów UE ma dla parlamentów narodowych kluczowe znaczenie przy sprawowaniu przez nie kontroli.

Nowy „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych” istotnie usprawnia dostęp parlamentów narodowych do dokumentów UE. Protokół ten w znacznym stopniu opiera się na istniejącym „Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych UE” (nr 9), który zawierał już postanowienia dotyczące przekazywania dokumentów UE do

parlamentów narodowych. Jednakże nowy protokół wymaga *pełniejszego i szybszego przekazywania dokumentów unijnych* niż ma to miejsce obecnie.

Protokół zobowiązuje Komisję i inne instytucje UE do przekazywania ważnych dokumentów UE bezpośrednio do parlamentów narodowych w tym samym czasie, w którym przekazywane są one do Parlamentu Europejskiego i Rady. W większości przypadków za takie przekazanie dokumentów odpowiada Komisja. Jednakże Parlament Europejski ma przysyłać swoje własne projekty, zaś Rada będzie zobowiązana do przekazywania projektów przedstawionych jej przez grupę państw członkowskich, Europejski Bank Centralny, Trybunał Sprawiedliwości lub Europejski Bank Inwestycyjny w przypadkach, w których instytucje te posiadają prawo podjęcia inicjatywy w danej dziedzinie polityki.

Dla lepszego zobrazowania sytuacji przedstawiono poniżej najważniejsze typy dokumentów jakie mają być dostarczane parlamentom narodowym:

*Dokumenty pochodzące od Komisji:*

- Dokumenty konsultacyjne,
- Roczny program prac ustawodawczych a także wszelkie inne instrumenty planowania prac ustawodawczych lub strategii politycznej, które Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Ministrów,
- Projekty aktów ustawodawczych przygotowane przez Komisję.

*Dokumenty pochodzące od Rady:*

- Porządki obrad i ustalenia z posiedzeń Rady Ministrów, łącznie z protokołami z posiedzeń, na których Rada Ministrów rozważa propozycje aktów prawnych (które jednak nie są dokumentami o charakterze ustawodawczym),
- Projekty aktów ustawodawczych przygotowane przez grupę państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny bądź Europejski Bank Inwestycyjny.

*Dokumenty pochodzące od Parlamentu Europejskiego:*

- Propozycje aktów ustawodawczych przygotowane przez Parlament Europejski.

*Dokumenty pochodzące od Trybunału Obrachunkowego:*

- Roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego.

### 1.3. OKRESY OCZEKIWANIA

Przy prowadzeniu skutecznej kontroli *czas* ma dla parlamentów narodowych znaczenie kluczowe.

„Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych” znacznie wydłuża zwykle *okresy oczekiwania*, jakie muszą minąć zanim Rada przyjmie dany akt ustawodawczy. Protokół określa, że „musi upłynąć sześć tygodni zanim Rada będzie mogła umieścić projekt aktu ustawodawczego w swoim tymczasowym porządku obrad w celu jego przyjęcia.” Następnie protokół dodaje, że musi upłynąć co najmniej 10 dni od wprowadzenia aktu do tymczasowego porządku obrad do przyjęcia go przez Radę. W praktyce wydłuża to termin oczekiwania z 6 tygodni do 6 tygodni + 10 dni, ponieważ aktualny

protokół stawia wymóg jedynie 6 tygodniowego terminu – od publikacji projektu do umieszczenia go w *porządku obrad* Rady w celu poddania go pod głosowanie.

#### 1.4. WSPÓŁPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA I COSAC

„Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych” potwierdza również potrzebę wzmocnienia współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi oraz pomiędzy nimi i Parlamentem Europejskim. Kwestie dotyczące organizacji i promowania skutecznej i regularnej współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii Europejskiej mają zostać określone we wzajemnych porozumieniach.

COSAC może w dalszym ciągu, tak jak ma to miejsce obecnie, przedstawiać wszelkie stanowiska, jakie uzna za stosowne, pod rozważenie Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji. Stanowiska COSAC w żaden sposób nie wiążą parlamentów narodowych, ani nie przesadzają o przyjmowanych przez nie stanowiskach.

Rola i funkcje sprawowane przez COSAC zostały poszerzone o dwa nowe obszary. Po pierwsze zdecydowano, że w przyszłości COSAC będzie *promować wymianę informacji i najlepszych praktyk pomiędzy parlamentami państw członkowskich i Parlamentem Europejskim, włączając w to ich komisje specjalne*<sup>3</sup>.

Po drugie, COSAC ma organizować *międzyparlamentarne konferencje dotyczące poszczególnych tematów*, w szczególności w celu przedyskutowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

#### 1.5. INNE ARTYKUŁY KONSTYTUCJI O BEZPOŚREDNIM ZNACZENIU DLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

##### 1.5.1. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Rozszerzenie zakresu stosowania „metody wspólnotowej” na nowe kwestie leżące w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowi jedną z głównych innowacji Traktatu Konstytucyjnego. Pozwala to na zbliżenie się Unii do obywateli w bardzo wrażliwych politycznie obszarach. W związku z powyższym postanowiono zapewnić parlamentom narodowym szczególną rolę w monitorowaniu postępów zachodzących w tymże obszarze.

I tak postanowiono na przykład, że parlamenty narodowe wraz z Parlamentem Europejskim będą uczestniczyły w dokonywaniu *oceny działań Eurojustu*, a także w politycznym monitoringu *Europolu*<sup>4</sup>. Traktat Konstytucyjny stanowi w tym zakresie, że bardziej precyzyjne postanowienia zostaną przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę w formie ustawy europejskiej.

---

<sup>3</sup> W art. 7.1 A Regulaminu COSAC istnieje już przepis stanowiący, że podstawowa działalność związana z projektem agendy będzie wynikała z roli COSAC jako podmiotu zajmującego się wymianą informacji, a w szczególności informacji dotyczących praktycznych aspektów kontroli parlamentarnej.

<sup>4</sup> Patrz art. III-273, ust. 1 i III-276, ust. 2.

Traktat Konstytucyjny stanowi również, że parlamenty narodowe będą informowane o wdrażaniu przez państwa członkowskie polityk unijnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>5</sup>. W ujęciu bardziej praktycznym oznacza to, że parlamenty narodowe będą informowane o „treści i wynikach tak zwanych mechanizmów oceny ustanowionych w celu realizacji zadań i dokonania bezstronnej oceny sposobu wdrażania polityk unijnych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.”

Parlamenty narodowe oraz Parlament Europejski będą również informowane o działaniach specjalnego komitetu stałego, którego zadaniem jest „zapewnienie wewnątrz Unii wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>6</sup>.

### 1.5.2. Procedury zmiany Traktatu Konstytucyjnego

#### Zwykła procedura zmiany traktatu

*Procedura zmiany Traktatu Konstytucyjnego* zostanie w wielu miejscach zmieniona w porównaniu do obecnie obowiązujących w tym zakresie procedur<sup>7</sup>.

Przede wszystkim proponuje się, by Konferencja Międzyrządowa była w przyszłości przygotowywana przez Konwent składający się z przedstawicieli parlamentów narodowych oraz przedstawicieli szefów państw lub rządów, Parlamentu Europejskiego i Komisji, jeśli zadecyduje tak zwykłą większością głosów Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją<sup>8</sup>. Konwent przyjmie w drodze *konsensu* zalecenie dla Konferencji Międzyrządowej, która za wspólnym porozumieniem określi zmiany, jakie należy wprowadzić do traktatu.

Rząd każdego państwa członkowskiego bądź Komisja mogą przedstawić Radzie Ministrów propozycje zmian w Traktacie Konstytucyjnym. Nowością jest propozycja, by Parlament Europejski również posiadał takie prawo. *Parlamenty narodowe mają być zawiadamiane* o wszelkich takich propozycjach zmian traktatu.

Ostateczna ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie, przeprowadzana zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, byłaby wciąż wymagana, tak jak ma to miejsce obecnie.

#### Uproszczona procedura zmiany traktatu

Jednakże nie wszystkie zmiany traktatu podlegają opisanej powyżej procedurze. Traktat Konstytucyjny wprowadza również nową uproszczoną procedurę służącą zmianie wszystkich [lub niektórych] postanowień dotyczących *polityk i działań wewnętrz-*

<sup>5</sup> Art. I-42.2 stanowi, że parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w mechanizmie dokonywania oceny określonym w art. III-260.

<sup>6</sup> Patrz art. III-261.

<sup>7</sup> Patrz art. IV-443. Obowiązujące zasady znajdują się w art. 48 TUE.

<sup>8</sup> Rada Europejska może także zwykłą większością zadecydować o niezwoływaniu Konwentu, jednak musi wówczas uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego.

nych Unii (Część III Tytuł III) pod warunkiem, że taka zmiana traktatu nie służy zwiększeniu kompetencji Unii<sup>9</sup>.

*Polityki i działania wewnętrzne* obejmują obszary polityk takich jak rynek wewnętrzny, wspólna polityka gospodarcza i walutowa, polityka w zakresie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Na podobnych zasadach postanowienia te znajdują zastosowanie do dziesięciu innych polityk a także obszarów, w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące bądź uzupełniające.

Procedura pozwala Radzie Europejskiej przyjmować decyzje europejskie zmieniające tę część traktatu jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją oraz – w przypadku zmian instytucjonalnych w obszarze walutowym – z Europejskim Bankiem Centralnym.

Tak jak w przypadku zwykłej procedury rewizyjnej, zmiany są ratyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z ich wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi. Mogą one jednak być wprowadzane bez zwoływania Konwentu czy Konferencji Międzyrządowej.

### 1.5.3 Klauzule pomostowe (kładki)

Traktat Konstytucyjny proponuje również dwie *klauzule pomostowe* zwane też *passerelles* (kładkami), które upraszczają niektóre zmiany w traktacie. Klauzule te umożliwiają Radzie Europejskiej jednomyślnie i za zgodą Parlamentu Europejskiego, lecz bez konieczności zwoływania Konwentu bądź Konferencji Międzyrządowej:

- zmianę sposobu głosowania w Radzie,
- nadanie Parlamentowi Europejskiemu takiej samej pozycji co Radzie w procesie ustawodawczym.

Pierwsza klauzula pomostowa pozwala Radzie Europejskiej na upoważnienie Rady do stanowienia *większością kwalifikowaną* w danym obszarze lub sprawie w ramach *Części III* Traktatu Konstytucyjnego, podczas gdy obecnie jest ona zobowiązana do stanowienia jednomyślnego. Podobnie druga klauzula stanowi, że w sytuacji, gdy *Część III* wymaga, by akty ustawodawcze były przyjmowane przez Radę zgodnie ze *szczególną procedurą legislacyjną*, Rada Europejska może nadać Parlamentowi Europejskiemu, w procesie ustawodawczym, pozycję równą pozycji Rady poprzez wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej<sup>10</sup>.

Opisane powyżej zmiany nie wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie, jednakże parlamenty narodowe mają być o owych zmianach informowane. Jeżeli parlament narodowy przedstawi swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy, wówczas decyzja europejska nie zostanie przyjęta. Wobec braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć decyzję.

Podobne postanowienia szczegółowe proponowane są w sprawie wprowadzenia większości kwalifikowanej do Części I Traktatu Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym *polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, a także *wieloletnich ram finansowych*

<sup>9</sup> Patrz art. IV-445.

<sup>10</sup> Dwie klauzule pomostowe przewidziane są w art. IV-444.

dla UE. Tak jak klauzule pomostowe przewidziane w Części III, upoważniają one Radę Europejską do zmiany – w drodze jednomyślności – procedur podejmowania decyzji w Radzie z jednomyślności na większość kwalifikowaną<sup>11</sup>.

#### **1.5.4. Pozostałe postanowienia wymagające powiadomienia parlamentów narodowych**

O tym, że parlamenty narodowe muszą być bezpośrednio informowane o proponowanych działaniach stanowią również następujące artykuły:

##### **Klauzula elastyczności**

Komisja ma zwracać uwagę parlamentów narodowych na wszelkie propozycje składane na podstawie tak zwanej klauzuli elastyczności. Klauzula elastyczności stanowi, że jeżeli do osiągnięcia w danym obszarze, dla którego nie istnieją konkretne podstawy prawne, celów określonych przez Traktat Konstytucyjny niezbędne jest działanie Unii, Rada, działając jednomyślnie, na podstawie propozycji Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć odpowiednie środki<sup>12</sup>.

##### **Przystąpienie do Unii**

Parlament Europejski i parlamenty narodowe będą także zawiadamiane w sytuacji, gdy którekolwiek państwo europejskie złoży do Rady wnioski o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

Traktat akcesyjny ma podlegać, tak jak ma to miejsce obecnie, ratyfikacji przez każde państwo członkowskie, zgodnie z jego odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

## **2. REGULACJE BUDŻETOWE I FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ**

Pomimo kilku fal reform unijnych *procedur legislacyjnych*, które miały miejsce na przestrzeni minionych dekad, *regulacje finansowe i budżetowe* zawarte w traktatach UE nie zmieniły się praktycznie od ponad trzydziestu lat.

Jednym z zadań ostatniej Konferencji Międzyrządowej i Konwentu było więc uproszczenie owych procedur w celu zwiększenia ich przejrzystości. Istotne zmiany regulacji finansowych i budżetowych Unii Europejskiej zaproponowane zostały w Traktacie Konstytucyjnym. Przedstawiamy je poniżej wraz z krótkim streszczeniem unijnych regulacji budżetowych i finansowych stosowanych obecnie.

Regulacje te zostały przedstawione w podziale na następujące punkty:

- Zasoby własne UE
- Wieloletnia perspektywa finansowa
- Budżet roczny
- Realizacja budżetu unijnego i udzielenie absolutorium z jego wykonania

---

<sup>11</sup> Patrz art. I-40 i I-55 ust. 4.

<sup>12</sup> Patrz art. I-18. Klauzula elastyczności w obecnych traktatach znajduje się w art. 308 TWE.

<sup>13</sup> Patrz art. I-58.

## 2.1. ZASOBY WŁASNE

Unia Europejska jest finansowana głównie ze środków przekazywanych przez państwa członkowskie. Określa się je mianem „zasobów własnych” ponieważ Unia Europejska jest zgodnie z prawem do nich uprawniona. Unia Europejska zyskała prawo do zasobów własnych w roku 1970, kiedy to pierwotny system finansowy opierający się na wpłatach poszczególnych państw został zniesiony i zastąpiony nowym systemem zasobów własnych<sup>14</sup>.

Poziom zasobów własnych określany jest obecnie przez Radę w drodze jednomyślnej decyzji, na wniosek Komisji i za zgodą państw członkowskich wyrażoną zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (zazwyczaj wymaga to zgody parlamentów narodowych)<sup>15</sup>. Parlament Europejski jest konsultowany.

### Zasoby własne Unii Europejskiej:

Zasoby unijne składały się początkowo z tradycyjnych zasobów własnych, takich jak rolne opłaty wyrównawcze w ramach wspólnej polityki rolnej (1971 i 1975), cła (1971) i wpływy z podatku VAT (1977 i 1979). W 1988 r. Rada wprowadziła czwarte źródło uzależnione od produktu krajowego brutto państw członkowskich.

Obecnie zasoby własne Unii nie mogą przekraczać 1,24% całkowitego dochodu narodowego brutto 25 państw członkowskich UE.

Wraz z Traktatem Konstytucyjnym procedura ta zostanie uproszczona, tak więc działania podejmowane w celu *wdrożenia ustaw dotyczących zasobów własnych* mogą być określone przez ustawę unijną przyjętą przez Radę kwalifikowaną większością głosów za zgodą Parlamentu Europejskiego. Zgoda ze strony parlamentów narodowych nie będzie już wymagana. Określanie bądź zmiana pułapu zasobów własnych, bądź też wprowadzenie lub zniesienie kategorii zasobów, wciąż będzie wymagać jednomyślnej decyzji Rady i następnie zgody każdego parlamentu narodowego<sup>16</sup>.

## 2.2. WIELOLETNIA PERSPEKTYWA FINANSOWA

Po okresie napięcia, jakie wystąpiło pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą w latach osiemdziesiątych w odniesieniu do budżetu UE, instytucje te doszły wraz z Komisją do porozumienia w sprawie poprawy stosunków międzyinstytucjonalnych w zakresie dotyczącym budżetu. Podpisano wówczas pierwsze z trzech dotychczasowych porozumień międzyinstytucjonalnych „w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej”. Tak zwany „I pakiet Delorsa”, przyjęty w 1988 roku, był pierwszą *wieloletnią perspektywą finansową*, która określała główne priorytety budżetowe instytucji UE na dłuższy okres (5 lat). Określono zarówno progi wydatków dla

<sup>14</sup> Traktaty Luksemburskie dotyczące budżetu z lat 1970 i 1975 przyznały Wspólnotom Europejskim zasoby własne i uczyniły Radę i Parlament Europejski dwoma filarami władzy budżetowej.

<sup>15</sup> Patrz art. 269 TWE.

<sup>16</sup> Patrz art. I-54 Traktatu Konstytucyjnego.

budżetu rocznego jako całości jak i dla licznych głównych kategorii wydatków unijnych. Najnowsza perspektywa finansowa została przyjęta w *porozumieniu międzyinstytucjonalnym* z 6 maja 1999 r., określającym perspektywę na lata 2000–2006 i zawierającym siedem kategorii wydatków. Ostatnio Komisja zaproponowała jednak ograniczenie tej liczby do pięciu głównych kategorii wydatków na lata 2007–2013<sup>17</sup>.

#### **2.2.1. Bieżące procedury dotyczące przyjmowania wieloletniej perspektywy finansowej**

Traktaty UE nie zawierają żadnych postanowień dotyczących przyjmowania wieloletniej perspektywy finansowej. Perspektywa finansowa była do tej pory przyjmowana w porozumieniach międzyinstytucjonalnych zawieranych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, na podstawie przyjętej za wspólnym porozumieniem decyzji Rady Europejskiej. Porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999 r. zostało więc przyjęte przez Parlament, Radę i Komisję na podstawie decyzji podjętej przez Radę Europejską w Berlinie w marcu 1999 roku. Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 1999 r., wszelkie zmiany w perspektywie finansowej mogą być przyjęte jedynie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji<sup>18</sup>. Jeśli zmiana dotyczy mniej niż 0,03% DKB (dochodu krajowego brutto) Unii Europejskiej, Rada podejmuje decyzję większością kwalifikowaną, jeśli zaś dotyczy ona ponad 0,03% DKB, wymagana jest decyzja jednomyślna. Parlament podejmuje decyzje w tej sprawie większością swoich członków i co najmniej 3/5 oddanych głosów.

#### **2.2.2. Wieloletnie ramy finansowe w Traktacie Konstytucyjnym**

Traktat Konstytucyjny włącza *perspektywę finansową* do struktury traktatu i tym samym czyni ją prawnie wiążącą. Ma ona być przyjmowana w drodze ustawy europejskiej przez Radę podejmującą decyzję jednomyślnie za zgodą Parlamentu Europejskiego. Propozycja Konwentu dotycząca wprowadzenia większości kwalifikowanej w Radzie została tym samym odrzucona. Jednakże szefowie państw lub rządów zgodzili się na włączenie do Traktatu Konstytucyjnego tak zwanych *passerelles* (kładek), które pozwalają Radzie Europejskiej zezwolić Radzie (jednomyślnie) w późniejszym okresie na przyjęcie perspektywy finansowej większością kwalifikowaną<sup>19</sup>.

Uzgodniono również, że zamiast perspektywy finansowej stosowane będzie pojęcie „*wieloletnich ram finansowych*”.

### **2.3. BUDŻET ROCZNY**

Od lat siedemdziesiątych kompetencje w zakresie finansów Unii Europejskiej były podzielone między Radę i Parlament Europejski. Podczas dwóch rund negocjacji w la-

<sup>17</sup> Patrz „Propozycja zmiany porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej i zmiany procedury budżetowej” z 14 lipca 2004, COM(2004) 498 [j. ang.].

<sup>18</sup> Patrz porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999, ust. 20, OJ 1999 C 172, s. 1.

<sup>19</sup> Patrz I-55 ust. 4.

tach 1970 i 1975 określono kompetencje budżetowe tych dwóch instytucji, uzależniając je od tego, czy wydatki były zaliczane do *obowiązkowych* czy też *nieobowiązkowych*<sup>20</sup>. Ostatnie słowo dotyczące wydatków obowiązkowych przysługiwało Radzie, Parlament natomiast podejmował ostateczne decyzje dotyczące wydatków nieobowiązkowych. Taki podział kompetencji był powodem, szczególnie w latach 70. i 80., szeregu sporów budżetowych między Parlamentem i Radą o to, co jest wydatkiem obowiązkowym a co - nieobowiązkowym. Rozróżnienie na te dwa rodzaje wydatków nadal istnieje, jednakże różnice pomiędzy nimi zostały w ciągu ostatnich 30 lat zatarte dzięki szeregowi porozumień międzyinstytucjonalnych promujących procesy oparte na konsensie, które, jak się wydaje, stanowią również istotę nowych postanowień budżetowych Traktatu Konstytucyjnego.

### 2.3.1. Aktualna procedura budżetowa

Obecnie coroczna procedura budżetowa inicjowana jest przez Komisję, która przedstawia tak zwany *wstępny projekt budżetu* będący próbą uwzględnienia różnych szacunków dochodów i wydatków dokonanych przez Parlament, Radę i inne instytucje unijne. Następny krok, a więc formalne przyjęcie *projektu budżetu*, należy jednak do Rady, która przekazuje go Parlamentowi Europejskiemu nie później niż do 5 października. Po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim i kolejnym w Radzie, Parlament Europejski uchwała budżet podczas drugiego czytania w grudniu. Budżet jest ostatecznie podpisywany przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Jeżeli podczas procedury uchwalania budżetu wystąpią spory pomiędzy Parlamentem i Radą, możliwości, jakimi obydwie instytucje dysponują, by wpłynąć na stanowisko budżetowe oponenta zależą, jak wspomniano, od charakteru wydatków. W przypadku *wydatków obowiązkowych* prawo określenia ostatecznej ich wysokości przysługuje Radzie, podczas gdy Parlament Europejski może jedynie zaproponować zmiany. Natomiast w przypadku *wydatków nieobowiązkowych*, Parlament może zmienić projekt budżetu samodzielnie. Ponadto, Parlament Europejski dysponuje także prawem weta wobec budżetu jako całości<sup>21</sup>.

### 2.3.2. W stronę procesu opartego na konsensie?

Pomimo braku formalnych zmian proceduralnych w obszarze budżetu w ostatnich latach, procedura budżetowa w istocie stała się procesem zorientowanym na osiągnięcie konsensu. Stało się tak dzięki szeregowi bezpośrednich konsultacji między instytucjami w ramach tak zwanego *dialogu* lub *spotkań pojedynczych*.

---

<sup>20</sup> Wydatki obowiązkowe są „wydatkami wynikającymi obowiązkowo z Traktatu lub z aktów zgodnie z nim uchwalonych”, podczas gdy wydatki nieobowiązkowe są wydatkami, przy których UE przysługuje większa niezależność przy określaniu wielkości swoich zobowiązań. 20 lat temu 80% wydatków stanowiły wydatki obowiązkowe, podczas gdy w roku 2003 stanowiły one jedynie 42%.

<sup>21</sup> Parlament Europejski odrzucał cały projekt budżetu dwukrotnie: po pierwszych i drugich wyborach bezpośrednich w 1979 i 1982 roku. W roku 1982 odrzucił ponadto budżet uzupełniający, który miał sfinansować rabat dla Wielkiej Brytanii.

Jeszcze przed złożeniem przez Komisję wstępnego projektu budżetu organizowana jest pierwsza sesja trialogu między delegacjami<sup>22</sup> trzech wspomnianych powyżej instytucji, w celu umożliwienia im wstępnej wymiany poglądów co do priorytetów dotyczących budżetu. Podobne spotkania trialogowe zwoływane są przed przyjęciem przez Radę projektu budżetu, przed pierwszym czytaniem w Parlamencie i drugim czytaniem w Radzie. Strony spotykają się również w nieco szerszym gronie na 2–3 *spotkaniach pojednawczych*, na które zapraszani są ministrowie finansów reprezentujący rządy oraz delegacja Parlamentu i Komisji – w celu wyjaśnienia swoich stanowisk i zmniejszenia, w miarę możliwości, liczby punktów spornych.

### 2.3.3. Nowe regulacje budżetowe w Traktacie Konstytucyjnym

Traktat Konstytucyjny upraszcza procedurę budżetową na wiele sposobów, próbując jednocześnie wzmocnić dialog toczący się między instytucjami posiadającymi kompetencje w zakresie budżetu unijnego.

Po pierwsze, znosi on istniejący podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, tym samym przyznając Parlamentowi i Radzie takie same prawa do wszystkich rodzajów wydatków. Po drugie, procedura budżetowa zostaje skrócona przez zniesienie drugiego czytania w Parlamencie i Radzie. Komisja otrzymała ponadto formalne prawo inicjatywy, takie, jakim dysponuje obecnie w obszarze legislacji, co pozwoli jej na wprowadzanie zmian do projektu budżetu do momentu zakończenia czytania w Parlamencie<sup>23</sup>.

Traktat Konstytucyjny zmierza także do ułatwienia procedury budżetowej poprzez sformalizowanie istniejących praktyk organizowania *trialogu* i *spotkań pojednawczych* służących promowaniu dialogu między instytucjami.

W razie braku zgody między Parlamentem i Radą po pierwszym czytaniu, niezwłocznie zwoływany jest komitet pojednawczy w celu pogodzenia stanowisk tych instytucji. Jeśli zgoda nie zostanie osiągnięta w ciągu 21 dni, Komisja powinna przedstawić nowy projekt budżetu. Jeśli komitet pojednawczy wypracuje zgodę, Parlament i Rada mają 14 dni na zatwierdzenie wspólnego tekstu. Traktat Konstytucyjny formalizuje również spotkania trialogowe<sup>24</sup>. Traktat Konstytucyjny przewiduje zatem regularne spotkania między przewodniczącymi poszczególnych instytucji, zmierzające do promowania „konsultacji i godzenia stanowisk instytucji w celu ułatwienia realizacji postanowień niniejszego rozdziału”.

---

<sup>22</sup> Trialog ma znaczenie kluczowe dla procedury budżetowej, umożliwiając wymianę opinii przewodniczącemu Rady ds. Budżetu, przewodniczącemu komisji budżetowej Parlamentu Europejskiego i komisarzom odpowiadającym za budżet.

<sup>23</sup> Komisja może zmienić swój projekt do momentu zwołania komitetu pojednawczego.

<sup>24</sup> Patrz art. III-414.

Aktualna procedura budżetowa / / art. 272 TWE	Procedura budżetowa proponowana w Traktacie Konstytucyjnym / art. III-404
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opracowanie <i>wstępnego projektu budżetu</i> przez Komisję i przekazanie go Parlamentowi i Radzie nie później niż do 15 czerwca.</li> <li>• Pierwsze czytanie w Radzie przed <i>31 lipca</i>, podczas którego przyjmuje się <i>projekt budżetu</i>.</li> <li>• Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim odbywa się w <i>październiku</i>.</li> <li>• Drugie czytanie w Radzie odbywa się w <i>trzecim tygodniu listopada</i>.</li> <li>• Drugie czytanie i uchwalenie przez Parlament budżetu w <i>grudniu</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja przedkłada <i>projekt budżetu</i> Parlamentowi i Radzie do 1 września.</li> <li>• <i>Rada</i> przyjmuje swoje stanowisko do 1 października.</li> <li>• <i>Parlament Europejski</i> przyjmuje swoje stanowisko w ciągu 42 dni. Budżet zostaje przyjęty, gdy Parlament i Rada są zgodne.</li> <li>• Jeśli Parlament przyjmie poprawki, wówczas niezwłocznie zwołuje się <i>komitet pojednawczy</i>. Komitet ten ma 42 dni na opracowanie wspólnego projektu.</li> <li>• Parlament przyjmuje ostateczny projekt w ciągu 14 dni.</li> </ul>

## 2.4. REALIZACJA BUDŻETU I UDZIELENIE ABSOLUTORIUM Z JEGO WYKONANIA

Podczas gdy przyjęcie budżetu należy do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady, za jego wykonanie odpowiada Komisja Europejska<sup>25</sup>. W procesie tym z Komisją współpracują państwa członkowskie. Znaczna część budżetu, jak na przykład wydatki rolne, jest w rzeczywistości w pełni lub w części administrowana przez władze państw członkowskich. Zgodnie z niektórymi szacunkami, blisko 80% rocznego budżetu UE wynoszącego 100 miliardów euro jest administrowane przez państwa członkowskie. Jednakże Komisja również realizuje niektóre części budżetu UE bezpośrednio, przez swe dyrekcje bądź też przekazując administrowanie podmiotom zewnętrznym. Realizacja budżetu jest regulowana przez tak zwane rozporządzenie finansowe, które określa bardziej szczegółowe zasady wykonywania budżetu<sup>26</sup>.

Do kompetencji Parlamentu Europejskiego należy coroczne zatwierdzanie realizacji budżetu przez Komisję – lub też, jak zostało to nazwane w języku traktatowym – *udzielanie jej absolutorium z wykonania budżetu*<sup>27</sup>. Jednakże zatwierdzenie ze strony Parlamentu musi być udzielone na podstawie zalecenia Rady, przyjętego większością kwalifikowaną<sup>28</sup>. Procedura udzielania absolutorium rozpoczyna się w listopadzie, kiedy to Trybunał Obrachunkowy przedstawia doroczne sprawozdanie za rok poprzedni. Rada przedstawia swoje zalecenie w marcu, zaś procedura kończy się w momencie podjęcia przez Parlament decyzji o zatwierdzeniu realizacji budżetu przez Komisję. Zazwyczaj ma to miejsce w kwietniu. Jeśli Parlament jest niezadowolony ze sposobu,

<sup>25</sup> Patrz art. 274 TWE.

<sup>26</sup> Patrz rozporządzenie Rady 1605/2002 z 25 czerwca 2002, OJ 2002 L 248, s. 1.

<sup>27</sup> W okresie między rokiem 1970 i 1975 Rada i Parlament dzieliły kompetencje udzielenia absolutorium. Przed rokiem 1970 była to wyłączna kompetencja Rady.

<sup>28</sup> Parlament Europejski odmówił udzielenia absolutorium w roku 1984 za rok finansowy 1982 i w grudniu 1998, kiedy to odrzucił wniosek o udzielenie Komisji absolutorium za rok finansowy 1996.

w jaki Komisja zarządza budżetem, głosowanie w tej sprawie może zostać przełożone na październik.

Parlament i Rada są wspierane przez Trybunał Obrachunkowy, który prowadzi zewnętrzny i niezależny audyt wszystkich dochodów i wydatków UE. Trybunał Obrachunkowy opracowuje roczne sprawozdanie obejmujące wszystkie działania finansowane z budżetu unijnego<sup>29</sup>, a także szereg raportów specjalnych dotyczących konkretnych obszarów zarządzania. W rezultacie Trybunał wydaje formalne poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw.

#### **2.4.1. Nowe regulacje dotyczące wykonania budżetu**

Traktat Konstytucyjny nie zmienia w istotny sposób obecnego systemu realizacji budżetu. Komisja wciąż ponosi odpowiedzialność za realizację budżetu, zaś Parlament ma kompetencję, by udzielić absolutorium z jego wykonania. Jednakże postanowienia Traktatu Konstytucyjnego otrzymały nowe brzmienie, które służyć ma podkreśleniu faktu, że realizacja budżetu jest wspólnym zadaniem, w które należy w większym stopniu zaangażować państwa członkowskie. Traktat Konstytucyjny stanowi że: „Komisja wykonuje budżet *we współpracy z państwami członkowskimi*”.

Podjęto także próbę włączenia parlamentów narodowych w proces audytu wykonywania budżetu w poszczególnych państwach członkowskich, przez zobowiązanie Trybunału Obrachunkowego do przekazywania sprawozdania rocznego na temat budżetu unijnego parlamentom narodowym w tym samym czasie, w którym jest ono przekazywane do Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>30</sup>. Parlament Europejski zachęcał wcześniej parlamenty narodowe do współpracy w zakresie kontroli realizacji budżetu w państwach członkowskich, co zostało poparte przez XXXI COSAC na spotkaniu w Dublinie, w maju 2004 roku.

### **3. PRZEJRZYSTOŚĆ I POCHODZENIE DOKUMENTÓW**

#### **3.1. OGÓLNODOSTĘPNE UNIJNE BAZY DANYCH UMOŻLIWIĄJĄCE ODSZUKANIE DECYZJI LEGISLACYJNYCH PODEJMOWANYCH PRZEZ INSTYTUCJE UNII EUROPEJSKIEJ: EUR-LEX, PRELEX, OEIL ORAZ PUBLICZNY REJESTR DOKUMENTÓW RADY**

##### **3.1.1. Unijne bazy danych**

Celem niniejszego rozdziału jest opisanie możliwości, jakie mają parlamenty narodowe w zakresie wyszukiwania poszczególnych unijnych dokumentów na różnych eta-

---

<sup>29</sup> Patrz „Raport w sprawie działalności finansowanych z budżetu unijnego, wraz z odpowiedziami udzielonymi przez instytucje” (2002), OJ 2003 C 286, s. 1.

<sup>30</sup> Patrz „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej”, art. 7.

pach procesu legislacyjnego. Realizujemy ten cel poprzez opisanie struktury i konkretnej oferty większości ważnych oficjalnych baz danych Unii Europejskiej, przytoczonych w tytule rozdziału.

Jednym z głównych celów instytucji europejskich zawsze było zapewnienie powszechnego dostępu do dokumentów prawnych. Umożliwiając taki dostęp instytucje europejskie realizują ideę otwartości i spełniają podstawową zasadę demokracji: informowanie obywateli i komunikowanie się z nimi. Zapewnienie powszechnego dostępu do unijnych baz danych jest zgodne z tą ideą i umożliwia obywatelom i parlamentom narodowym odnajdywanie poszczególnych dokumentów.

### 3.1.2. Rys historyczny dotyczący baz dokumentów prawnych<sup>31</sup>

Traktat z Maastricht po raz pierwszy w historii integracji europejskiej ustanowił *podstawę prawną* dla polityki informacji i przejrzystości<sup>32</sup>. Niedługo po ustanowieniu podstawy prawnej, Komisja i Rada<sup>33</sup> przyjęły kodeks postępowania w tym zakresie. Zasada otwartości została zapisana w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską mówi, iż „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”<sup>34</sup>. Rozporządzenie nr 1049/2001<sup>35</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji stanowi w szczególności, zgodnie z cytowanym powyżej postanowieniem traktatu, iż owe trzy instytucje powinny zapewniać dostęp do swoich dokumentów poprzez rejestr elektroniczny.

Jednakże tworzenie unijnych baz danych zaczęło się dużo wcześniej. Komisja utworzyła pierwszą bazę prawną znaną jako *Comunitatis europeae lex* (Celex) jeszcze na początku lat 70-tych. Pierwsza wersja Celex, istniejąca wyłącznie w języku francuskim, ruszyła w roku 1971 i była wykorzystywana przez służby Komisji, tj. była przeznaczona wyłącznie do użytku wewnętrznego. *Wszystkie następne bazy danych WE/UE tworzono w oparciu o tę bazę.*

Baza Celex była nieustannie udoskonalana i w roku 1980 Komisja oddała ją do powszechnego użytku. Wdrożenie wersji wielojęzycznej rozpoczęło się od uruchomienia angielskiej wersji Celex w 1983 r. Aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do zasobów Celex, bazę udostępniano stopniowo we wszystkich oficjalnych językach Unii. Zgodnie z Traktatem z Maastricht, zarządzanie bazą Celex przekazano do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, a w roku 1997 – bazę uruchomiono

<sup>31</sup> Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, adres Celex, URL: [http://www.europa.eu.int/Celex/html/doc/en/referencemanual\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/Celex/html/doc/en/referencemanual_en.pdf)

<sup>32</sup> Traktat z Maastricht, Deklaracja w sprawie prawa dostępu do informacji, URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html#0101000037](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html#0101000037) [j. ang.]

<sup>33</sup> Kodeks postępowania w sprawie dostępu publicznego do dokumentów Rady i Komisji, OJ 1993 L 340, s. 43-44.

<sup>34</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!Celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=12002E255&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!Celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=12002E255&model=lex)

<sup>35</sup> OJ 2001 L 145, s. 43.

w sieci Internet. Ostatnim milowym krokiem w kierunku zapewnienia przejrzystości bazy i możliwości wyszukania dokumentów było oddanie 1 lipca 2004 r. bazy Celex w bezpłatne użytkowanie na mocy rozporządzenia nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady. W październiku 2004 roku miało miejsce *połączenie baz Eur-Lex i Celex*.

### 3.1.3. Języki unijnych baz danych

Unijne bazy danych są dostępne we wszystkich 20 językach urzędowych, z wyjątkiem Obserwatorium Legislacyjnego (Oeil), które dostępne jest w języku angielskim i francuskim. W lipcu 2003 instytucje rozpoczęły udostępnianie dokumentów prawodawstwa wtórnego w językach państw przystępujących do Unii Europejskiej. Zbiór ten nie jest jeszcze kompletny, a teksty umieszczane są w bazie w miarę przekazywania ich przez służby prawne Rady i Komisji<sup>36</sup>.

Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym oraz sprawozdania Trybunału Europejskiego są dostępne w językach urzędowych, uznanych w chwili ich publikacji. Zważywszy że w początkowych latach istnienia Wspólnot urzędowymi językami były niderlandzki, francuski, niemiecki i włoski, to języki te są najszerzej używane w bazach danych i obejmują najstarsze dokumenty. Obecność pozostałych języków pokrywa się z okresem członkostwa danego państwa; przystępowanie innych państw członkowskich w późniejszym czasie wiąże się z tłumaczeniem na nowe języki ustawodawstwa obowiązującego w chwili przystąpienia oraz wybranych pozycji z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>37</sup>.

## 3.2. NOWA BAZA EUR-LEX

Pod koniec 2002 roku Urząd Oficjalnych Publikacji rozpoczął prace zmierzające do połączenia strony EUR-Lex z bazą Celex. Zadanie to zostanie wkrótce ukończone (według planu w końcu października 2004), ale wersja beta (testowa) jest już dostępna pod adresem: <http://europa.eu.int/lex/lex/en/index.htm>.

Dostęp do nowej strony będzie bezpłatny. Nadal ogólnodostępne pozostają obie stare wersje EUR-Lex i Celex. Administratorem nowej strony jest Urząd Oficjalnych Publikacji, który działa w imieniu wszystkich instytucji europejskich. Instytucje te regularnie współtworzą bazę za pośrednictwem różnych komitetów i grup roboczych. Grupa robocza Rady, w której uczestniczą również przedstawiciele państw członkowskich, jest regularnie informowana o rozwoju bazy danych i sposobach zarządzania nią. Funkcjonująca obecnie strona jest wstępną wersją przyszłego serwisu stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do dokumentów prawnych Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych. Powstała po połączeniu strona zapewnia, za pośrednictwem opcji wyszukiwania lub przeglądania, dostęp do ponad miliona dokumentów prawnych UE, w tym do codziennych wydań Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Z uwa-

<sup>36</sup> Biuletyn 1-2004, [http://europa.eu.int/eur-lex/en/news/20040116\\_01.html#en\\_2](http://europa.eu.int/eur-lex/en/news/20040116_01.html#en_2)

<sup>37</sup> Często zadawane pytania (FAQ), <http://europa.eu.int/lex/lex/en/tools/faq.htm>

gi na to, iż jest to wersja wstępna, strona nie oferuje jeszcze pełnego dostępu do zbiorów i nadal znajduje się w fazie budowy<sup>38</sup>.

W porównaniu ze starszymi wersjami EUR-Lex i Celex, całkowicie zmieniono sposób zarządzania wielojęzyczną strukturą bazy. Nowa strona pozwala natychmiast przełączać się między językami poprzez jedno kliknięcie. W przyszłości użytkownik będzie mógł określić profil językowy i wybrać opcjonalne języki wyświetlania się dokumentów, niedostępnych w preferowanej przez niego wersji językowej. Poprawiono równocześnie prezentację obu wersji językowych tego samego dokumentu.

### 3.2.1. Zasoby

- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej  
Ta część, zapewniająca dostęp do wszystkich dokumentów publikowanych w Dzienniku Urzędowym (OJ), jest publikowana codziennie w 20 językach i podzielona na serie L (prawo) oraz C (informacja, dokumenty procesu legislacyjnego i obwieszczenia). Niektóre dokumenty z serii C publikowane są wyłącznie w wersji elektronicznej. Suplement Dziennika Urzędowego (ogłoszenia o przetargach) jest publikowany w bazie TED. Podanie daty i symbolu publikacji pozwala również uzyskać bezpośredni dostęp do konkretnego wydania Dziennika Urzędowego. Wreszcie, istnieje możliwość wglądu do pełnych wydań Dziennika Urzędowego udostępnianych w sieci od 1998 roku. Do tekstów publikowanych w Dzienniku Urzędowym, w tym tekstów sprzed 1998 r., można dotrzeć za pomocą funkcji wyszukiwawczych oferowanych na stronie.
- Część dotycząca traktatów  
Moduł ten dostarcza użytkownikowi informacji na temat prawa pierwotnego Unii. Jest on podzielony na trzy kategorie; *traktaty założycielskie* (wersje oryginalne i późniejsze aktualizacje); *traktaty akcesyjne* dotyczące pięciu poszerzeń; *traktaty zmieniające* plus pewna liczba innych istotnych dokumentów takich jak Traktat Konstytucyjny.
- Umowy międzynarodowe  
Ta część nie jest jeszcze gotowa.
- Obowiązujące prawodawstwo  
Jeśli chodzi o zakres dokumentacji, to w powszechnym odczuciu zbiór nie powinien ograniczać się wyłącznie do bieżącej legislacji wspólnotowej jako takiej, ale powinien obejmować również inne instrumenty odzwierciedlające działania Unii Europejskiej (UE, EWWiS, EWG, WE oraz EURATOM), takie jak instrumenty polityki i decyzje podejmowane w indywidualnych kwestiach budzących powszechne zainteresowanie. Dlatego też zbiór ten zawiera:
  - obowiązujące prawo wtórne takie jak rozporządzenia, decyzje, decyzje ogólne i zalecenia EWWiS, dyrektywy EWG/WE/Euratom wydane na podstawie traktatów ustanawiających Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie, z wyjątkiem bieżących aktów administracyjnych,

<sup>38</sup> Biuletyn EUR-Lex, <http://europa.eu.int/lex/lex/en/editorial/newsletter.htm>

- umowy i konwencje zawarte przez Wspólnoty w związku z ich relacjami ze-wnętrznymi,
- uzupełniające przepisy prawne, w szczególności decyzje przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w Radzie,
- niektóre niewiążące akty uznawane przez instytucje za ważne<sup>39</sup>.
- Dokumenty procesu legislacyjnego  
Ta część nie jest jeszcze gotowa. Stara baza danych zapewniała dostęp do dokumen-tów odpowiadających różnym etapom procesu legislacyjnego lub budżetowego. Obejmują one:
  - propozycje legislacyjne Komisji takie jak publikowane w serii COM i SEC (nie wszystkie) i/lub serii C Dziennika Urzędowego,
  - wspólne stanowiska Rady,
  - uchwały legislacyjne i budżetowe oraz inicjatywy Parlamentu Europejskiego,
  - opinie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów,
  - opinie i sprawozdania Trybunału Obrachunkowego,
  - opinie Europejskiego Banku Centralnego,
  - różne dokumenty przygotowawcze właściwe dla Europejskiej Wspólnoty Węgła i Stali.
 Jeżeli użytkownik potrzebuje szerszej informacji na temat całej *procedury legisla-cyjnej* dotyczącej konkretnego aktu, to może znaleźć opis procedury w bazie PreLex lub Oeil Parlamentu Europejskiego<sup>40</sup>.
- Orzecznictwo  
Ta część nie jest jeszcze gotowa. Stara część bazy EurLex obejmowała:
  - orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich,
  - orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji,
  - opinie Trybunału Sprawiedliwości,
  - opinie rzeczników generalnych<sup>41</sup>.
- Zapytania parlamentarne
  - zapytania pisemne (wymagające odpowiedzi pisemnej, która jest publikowana w Dz.Urz. UE),
  - zapytania ustne (zadawane podczas sesji i publikowane w „Debatach Parlamentu Europejskiego”),
  - pytania zadane w czasie godziny pytań (wydzielony czas w trakcie każdej sesji parlamentarnej; pytania są publikowane w Dz.Urz. UE)<sup>42</sup>.

### 3.2.2. Funkcje wyszukiwawcze

Wyszukiwanie możliwe jest według słowa kluczowego, daty, autora, klasyfikacji aktów prawnych [*Directory of Community legislation in force*], słowa kluczowego w tezaurusie Eurovoc, numeru naturalnego dokumentu [nadawanego podczas publika-

<sup>39</sup> <http://europa.eu.int/lex/lex/en/legis/avis.htm>

<sup>40</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/en/information/about.html>

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

cji w oficjalnych publikatorach UE], numeru celexowego, rodzaju dokumentu (opis powyżej), dziedziny lub sygnatury publikacji.

Rezultatem każdego wyszukiwania jest sam dokument, ale również dodatkowe informacje takie jak numer aktu prawnego, jego pełny tytuł, adres publikacyjny (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, data publikacji i numer strony) oraz, w razie potrzeby, odniesienia do aktów zmieniających z adresem publikacyjnym w nawiasie.

Użytkownik może wybrać różne opcje przedstawiania wyników wyszukiwania. System oferuje opcję sortowania dokumentów według rozdziałów klasyfikacji aktów prawnych lub według typu dokumentów. Dokumenty są domyślnie sortowane w porządku chronologicznym, przy czym nowsze dokumenty pojawiają się jako pierwsze. Istnieje również możliwość wyświetlenia dodatkowych informacji takich jak daty, indeksacja lub dostępność dokumentów w różnych językach i formatach.

### **3.2.3. Uwagi**

Na stronie umieszczone są linki do budżetu Unii Europejskiej i rejestrów instytucji (rejestr dokumentów Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady). W części „O prawie unijnym” można również odnaleźć wspólny praktyczny przewodnik dotyczący Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dla osób zajmujących się redagowaniem aktów prawnych w ramach instytucji wspólnotowych. Punkt „Proces i uczestnicy” w tej samej części nadal znajduje się w przygotowaniu.

## **3.3. BAZY DANYCH DOTYCZĄCE PROCEDUR LEGISLACYJNYCH: PRELEX I OBSERWATORIUM LEGISLACYJNE**

### **3.3.1. Komplementarność obu baz**

PreLex (baza Komisji) i Obserwatorium Legislacyjne (baza Parlamentu Europejskiego) mają wspólny punkt wyjściowy; ich celem jest zapewnianie przeglądu procedury legislacyjnej na kilka sposobów: PreLex koncentruje się na pokazaniu procedury i dokumentów, zaś Obserwatorium Legislacyjne przybliża informacje dotyczące przebiegu procedury w Parlamencie, podając wszystkie dokumenty oraz kluczowe wydarzenia związane z daną procedurą, jak również osoby zaangażowane na każdym jej etapie. Dlatego też obie bazy uzupełniają się nie powielając tych samych informacji.

### **3.3.2. PreLex**

Dostęp do bazy PreLex możliwy jest pod następującym adresem URL: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en#>.

PreLex jest nieodpłatną bazą danych zawierającą informacje na temat procedur międzyinstytucjonalnych<sup>43</sup>, które udostępniane są przez sekretariat generalny Komisji. Pozwala śledzić propozycje Komisji na różnych etapach procesu decyzyjnego pomiędzy Komisją a innymi instytucjami, przedstawiając dane o etapie danej procedury, de-

<sup>43</sup> Dotyczących więcej niż jednej instytucji.

czynjach podejmowanych przez poszczególne instytucje, odpowiedzialnych służbach, zaangażowanych osobach i sygnaturach dokumentów. Dzięki temu możliwe jest monitorowanie prac różnych zaangażowanych w proces instytucji (Parlamentu Europejskiego, Rady, KES, Komitetu Regionów, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Sprawiedliwości, itp.)<sup>44</sup>.

Krótko mówiąc, PreLex pokazuje wszystkie oficjalne dokumenty dotyczące projektów legislacyjnych (propozycje, zalecenia, komunikaty) przekazywane przez Komisję do legislatora (Rada - Parlament) oraz innych instytucji i organów. PreLex nie zawiera żadnych informacji na temat prac legislacyjnych podejmowanych przed rokiem 1976. Za pomocą dynamicznych linków baza PreLex oferuje również dostęp do informacji, które nie znajdują się w samej bazie.

### 3.3.3. Zasoby

PreLex zawiera szczegółowe informacje na temat wszystkich procedur inicjowanych oficjalnymi dokumentami (propozycje legislacyjne, zalecenia, komunikaty, itp.) przekazywanych przez Komisję do legislatora (Rady lub Parlamentu) oraz innych instytucji i organów. Zbiory dotyczące poszczególnych procedur zawierają listę tytułów właściwych im dokumentów. Same dokumenty grupują informacje na temat faktycznego stanu propozycji legislacyjnych i zawierają szczegółowe informacje takie jak data przyjęcia przez Komisję, data przekazania do Rady, opinia Parlamentu Europejskiego, wnioski Rady oraz inne charakterystyczne dane, takie jak obszar działalności [UE, którego dotyczy projekt], podstawa prawna, [rodzaj] procedury i rodzaj sprawy. Od roku 2001 wszystkie dokumenty PreLex wyświetlane są wraz z numerem celexowym. W wynikach wyszukiwania znaleźć można również informacje dotyczące osób odpowiedzialnych za procedurę w trakcie procesu decyzyjnego, członków parlamentu, członków Komisji, odpowiedzialnych służb, Dyrekcji Generalnej lub komisji parlamentarnej.

Strona internetowa bazy PreLex zawiera link do strony głównej Sekretariatu Generalnego Komisji, na której obywatele mogą znaleźć najnowsze, codziennie aktualizowane wiadomości. W pierwszej jej części znajdują się wiadomości dotyczące najważniejszych wydarzeń, zaś w drugiej umieszczono link do najnowszego wydania biuletynu „Europa”<sup>45</sup>.

### 3.3.4. Funkcje wyszukiwawcze

W zależności od tego, jak skomplikowane jest zapytanie, użytkownik może skorzystać z trzech różnych ekranów wyszukiwania (standardowe, zaawansowane, monitorowanie procesu decyzyjnego), aby wprowadzić opisane powyżej kryteria. *Wyszukiwanie standardowe* pozwala jedynie na przeszukiwanie bazy według słów kluczowych, serii, lat, numeru, jak również wydarzeń, działań instytucji lub konkretnego przedziału cza-

<sup>44</sup> Instrukcja obsługi PreLex, <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en#>

<sup>45</sup> David Reizenzein: Offizielle Rechtsdatenbanken der EG/EU, praca doktorska, Leopold-Franzens-University, Innsbruck 2002.

sowego. Wartością dodaną *wyszukiwania zaawansowanego* są dodatkowe kryteria wyszukiwawcze takie jak obszar działalności UE, nazwy i role organów, podstawa prawna, rodzaj sprawy i możliwość połączenia kilku kryteriów wyszukiwawczych.

Moduł *Monitorowanie procesu decyzyjnego* daje użytkownikowi możliwość prowadzenia wyszukiwania według uprzednio zdefiniowanych, różnych kryteriów. Można wykorzystać jedenaście różnych kryteriów wyszukiwawczych. Użytkownik może, między innymi, przeszukiwać opisy rejestrujące zdarzenie w określonym przedziale czasu, sprawy przekazywane do Rady lub Parlamentu poczynając od konkretnej daty, wyszukiwać opisy podające szczegółowe informacje na temat decyzji podjętych podczas ostatniej sesji Rady lub odnajdywać informacje o toczących się postępowaniach pojednawczych.

### 3.3.5. Uwagi

W części „Opis bazy danych” przedstawiona jest skuteczna instrukcja obsługi, pozwalająca mniej doświadczonemu użytkownikowi dowiedzieć się, jak korzystać z bazy PreLex. Nie jest ona jeszcze dostępna w językach urzędowych nowych państw członkowskich.

Dokumenty wyświetlane przez bazę PreLex zawierają również linki do bazy OeIL, czyli Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego. Obie bazy są komplementarne, ale działają w różny sposób.

## 3.4. OBSERWATORIUM LEGISLACYJNE (OEIL)

### 3.4.1. Obserwatorium Legislacyjne

Obserwatorium Legislacyjne jest narzędziem administracyjnym, prognozującym, informacyjnym i badawczym. Baza ta, koncentrująca się na monitorowaniu procedur, została pierwotnie opracowana w kontekście „legislacyjnego kręgosłupa” ustanowionego przez sekretariat Parlamentu Europejskiego w kwietniu 1993 roku. Baza jest aktualizowana codziennie. Jej głównym celem jest zapewnienie przeglądu procedur legislacyjnych. W tym celu gromadzi ona opisy procedur na podstawie różnych dokumentów, zdarzeń, kluczowych uczestników i innych informacji. Nie została jednak opracowana z myślą o pełnieniu roli indeksu dokumentów czy punktu dostępu do pełnych tekstów dokumentów, nawet jeżeli oferuje taką opcję. W rzeczywistości system OeIL pozwala obywatelowi śledzić krok po kroku procesy decyzyjne Wspólnot, szybko uzyskiwać informacje na temat etapu, na jakim znajduje się dana propozycja, i prognozować kolejne etapy. Wkrótce dostępna będzie **nowa wersja** Obserwatorium Legislacyjnego.

### 3.4.2. Co można odnaleźć?

OeIL zawiera informacje na temat wszystkich [niezakończonych] procedur legislacyjnych, niezależnie od tego, kiedy się rozpoczęły, jak również procedur zakończonych po rozpoczęciu czwartej kadencji PE w lipcu 1994. Obserwatorium

daje również użytkownikowi możliwość śledzenia prac Parlamentu Europejskiego i prognozowania następnych etapów prac komisji parlamentarnych i sesji plenarnych. Baza danych zawiera informacje na temat wszystkich procedur międzyinstytucjonalnych (współdecydowanie, konsultacja, zgoda), procedur związanych z budżetem i udzielaniem absolutorium, procedur związanych z regulaminem, nominacjami, konsultacjami niemającymi charakteru legislacyjnego (w szczególności dotyczącymi strategicznych dokumentów Komisji – białych i zielonych ksiąg, komunikatów, itp.), sprawozdań Parlamentu sporządzanych z inicjatywy własnej, spodziewanych procedur w kontekście rocznego programu prac Komisji oraz uchwał w sprawach aktualnych i pilnych, przyjmowanych przez Parlament<sup>46</sup>. Obserwatorium posiada również część zarezerwowaną dla prognozowania porządku obrad kolejnych sesji Parlamentu Europejskiego w Brukseli lub Strasburgu.

Opisy procedur są niezwykle szczegółowe i zawierają linki do pełnych tekstów, kluczowych danych o procedurze, jak również do informacji tymczasowych i terminów końcowych; ponadto, użytkownicy znajdą streszczenia głównych etapów opracowane na podstawie odpowiednich dokumentów (COM, SEC, dokumentów Parlamentu Europejskiego), wraz ze streszczeniem głównych wydarzeń w trakcie procedury (działań Komisji, Rady i Parlamentu).

Każdy opis procedury obejmuje wszystkie dokumenty i wydarzenia z nią związane oraz wszystkie osoby zaangażowane na poszczególnych etapach. Każdy opis procedury przedstawia informację na temat *trzech głównych etapów: etapu przedlegislacyjnego*, jeśli jest to możliwe w formie wstępnej noty podającej kontekst procedury; *przebiegu procedury*, od wstępnej propozycji lub głosowania w komisji do końcowego aktu lub opinii; *monitoringu legislacyjnego* obejmującego ogólną ocenę procedury, problemy i rezultaty<sup>47</sup>.

Nowa wersja Obserwatorium Legislacyjnego będzie również zawierać część poświęconą najnowszym wydarzeniom w działalności Parlamentu Europejskiego (najbliższa sesja, wszystkie procedury, w zakresie których przedłożono sprawozdanie między dwiema sesjami w Strasburgu, nowe procedury wprowadzone tego samego dnia, itp.). Innym sposobem pozyskiwania informacji jest tworzenie własnego profilu w usłudze śledzenia Obserwatorium, w którym użytkownik zaznacza, gdzie to możliwe, własne preferencje w zakresie interesujących go procedur.

### 3.4.3. Funkcje wyszukiwawcze

Dostępne są trzy funkcje wyszukiwawcze; poprzez *stronę tematyczną*, *wyszukiwanie proste* oraz *wyszukiwanie zaawansowane*. „Tematy” podzielono na 6 kategorii takich jak poszerzenie, budżet i zatrudnienie. Wyszukiwanie proste obejmuje pięć kategorii (słowa kluczowe, sygnatura, uczestnicy procedury, przedmiotowy kraj, osiągnięty etap procedury) narzędzi wyszukiwania zawierających różne kryteria. Dostępna jest również opcja wyszukiwania zaawansowanego, w której można łączyć różne kryteria wyszukiwawcze.

<sup>46</sup> <http://www.db.europarl.europa.eu/dors/ocil/en/inter0.htm>

<sup>47</sup> Ibidem.

#### 3.4.4. Uwagi

Obserwatorium Legislacyjne jest dostępne tylko w dwóch językach: angielskim i francuskim. Jednakże dzięki umieszczonym w nim linkom do pełnych tekstów w bazie EurLex, niektóre dokumenty mogą być wyświetlane w innych językach.

### 3.5. PUBLICZNY REJESTR DOKUMENTÓW RADY

#### 3.5.1. Publiczny rejestr dokumentów Rady

Publiczny rejestr dokumentów Rady jest dostępny pod adresem URL: <http://register.consilium.eu.int/default.htm>.

Decyzją Rady z dnia 19 marca 1998 r. utworzono rejestr, którego celem jest gromadzenie wszystkich publikowanych dokumentów, zawierający tytuły, daty i numery dokumentów. Publiczny rejestr dokumentów wyposażony jest w wielojęzyczne narzędzie, dostępne poprzez Internet, które umożliwi obywatelom identyfikację dokumentów Rady. Rejestr uruchomiono 1 stycznia 1999 roku.

6 grudnia 1999 r. Rada wydała decyzję, na mocy której publiczny rejestr powinien również obejmować numery dokumentów tajnych, nawet jeżeli ich pełny tekst nie jest wyświetlany. Treść dokumentu tajnego nie jest przedstawiana, jeżeli jej ujawnienie mogłoby zagrażać interesom Unii. Rozporządzenie 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, zmienione decyzją Rady 2004/338/WE, w sposób jednoznaczny określa, jakie dokumenty i w jakich okolicznościach Rada jest zobowiązana udostępnić.

#### 3.5.2. Co można odnaleźć?

Oprócz dokumentów, jakie Rada jest zobowiązana udostępnić, zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001, jej Sekretariat Generalny jest zobowiązany przygotowywać rejestr zawierający miesięczne, zaktualizowane streszczenie z działalności Rady. Streszczenie takie obejmuje akty legislacyjne i nielegislacyjne<sup>48</sup>, w tym wyniki i objaśnienia głosowań wraz z protokołami posiedzeń Rady, dotyczące wszystkich działań Rady podejmowanych przez nią jako legislatora<sup>49</sup>.

Protokoły z posiedzeń Rady są dostępne od roku 1999. Dokumenty te są streszczeniami podjętych decyzji, a w wybranych przypadkach – treści debat prowadzonych podczas posiedzeń Rady. Protokoły zawierają zwykle oznaczenie dokumentów przedkładanych Radzie, decyzje podjęte przez Radę lub jej wnioski i oświadczenia, oraz oświadczenia włączone do protokołu na życzenie członka Rady lub Komisji.

---

<sup>48</sup> Rada działa jako legislator, gdy przyjmuje, na podstawie odpowiednich przepisów traktatów, w drodze rozporządzeń, dyrektyw, decyzji ramowych lub decyzji normy, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich lub obowiązują na ich terenie. Działania wewnętrzne, akty administracyjne lub budżetowe, akty o stosunkach międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych oraz niewiążące akty prawne takie jak wnioski, rekomendacje lub uchwały nie są uznawane za akty legislacyjne.

<sup>49</sup> Trzeci raport w sprawie wdrożenia decyzji Rady 93/731 w sprawie dostępu do dokumentów Rady, 13275/00 [j. ang.].

Ponadto, decyzją Rady, na stronie umieszczane są liczne harmonogramy i porządki obrad. Ta część zawiera również materiały prasowe; program spotkań roboczych na bieżące półrocze, a w szczególności spotkań na szczeblu ministerialnym i spotkań Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa (SCA), Komitetu Artykułu 36 oraz innych organów przygotowawczych, jak również harmonogramy spotkań mających się odbyć w siedzibie Rady Unii Europejskiej. Porządek spotkania jest zwykle udostępniany z kilkudniowym wyprzedzeniem.

### 3.5.3. Funkcje wyszukiwawcze

Użytkownik ma dostęp do *czterech* różnych funkcji wyszukiwawczych. *Wyszukiwanie proste* oferuje tylko kilka kryteriów takich jak słowa w tytule, słowa w tekście, przedmiot i data spotkania. W porównaniu z wyszukiwaniem prostym, funkcja *wyszukiwania zaawansowanego* oferuje dodatkowe możliwości takie jak: szukanie według numeru dokumentu, sygnatury międzyinstytucjonalnej, daty dokumentu, daty archiwizacji. Użytkownik może również określić format wyświetlania wyników wyszukiwania określając język dokumentu, liczbę wierszy na stronie, maksymalną liczbę wierszy na stronie czy inne kryteria sortowania. Inny sposób wyszukiwania dokumentów dostępny jest w sekcji *Odsyłacz do najnowszych dokumentów*, która zawiera listę wszystkich najnowszych dokumentów, zaś część *Najnowsze dokumenty ogólnodostępne* zawiera listę pełnych wersji najnowszych oficjalnych dokumentów Rady.

### 3.5.4. Uwagi

W przypadku dokumentów, których pełne wersje nie są udostępnione, obywatel ma możliwość złożenia wniosku o przyznanie mu prawa dostępu do nich. Można to zrobić w części „Złóż wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów Rady”. Obywatele mogą otrzymać prawo dostępu do dokumentów Rady na warunkach określonych w rozporządzeniu 1049/2001 oraz przepisach regulujących dostęp do dokumentów Rady zawartych w Aneksie II do Regulaminu Rady, zmienionych decyzją Rady 2004/338/WE z dnia 22 marca 2004 roku.

## 4. DOKUMENTY DOTYCZĄCE PROPOZYCJI LEGISLACYJNYCH UE (MEMORANDA WYJAŚNIAJĄCE) PRZEKAZYWANE PARLAMENTOM NARODOWYM PRZEZ RZĄDY

### 4.1. WSTĘP

Oprócz przekazywania propozycji legislacyjnych UE, wiele rządów państw członkowskich przedstawia parlamentom narodowym dodatkowe informacje w formie dokumentacji pisemnej lub za pośrednictwem mniej formalnych kanałów. Jednym z szeroko praktykowanych sposobów jest przedkładanie odpowiednim komisjom parlamen-

tarnym tak zwanych memorandów wyjaśniających, zanim komisje te zajmą się propozycjami Komisji.

O ile pierwszy półroczny raport COSAC z maja 2004 r. przedstawił jedynie ogólną sytuację w zakresie obowiązujących w parlamentach narodowych trendów dotyczących przekazywania dokumentów rządowych do parlamentów, to obecny raport jest próbą pełniejszego przeglądu aktualnie stosowanych praktyk w zakresie przedkładania memorandów wyjaśniających parlamentom narodowym. Systemy różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W załączonej tabeli podsumowano najnowsze informacje otrzymane od parlamentów narodowych i uwzględniono odpowiedzi z ankiety rozprawdzonej przed XXXII posiedzeniem COSAC w listopadzie 2004 roku.

Ankieta jest próbą rzucenia światła na sposób, w jaki rządy przedstawiają informacje dotyczące propozycji legislacyjnych Unii Europejskiej swoim parlamentom. W związku z tym zapytano respondentów z parlamentów narodowych:

- Czy ich rządy przedstawiają parlamentowi memoranda wyjaśniające dotyczące propozycji legislacyjnych Unii Europejskiej?
- Czy istnieją jakiegokolwiek wymagania co do zakresu informacji, jakie rząd jest zobowiązany przedstawiać w memorandach wyjaśniających? Jeżeli tak, to na czym one polegają?
- Czy istnieją jakiegokolwiek terminy dotyczące dostarczania memorandów wyjaśniających?

**Tabela 1: Dokumenty dotyczące propozycji legislacyjnych UE**

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Austria	Nie, ale planuje się, iż memorandum wyjaśniające będą musiały obejmować punkty porządku obrad komisji ds. UE.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.
Belgia	Nie	Nie	Nie
Cypr	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.
Czechy	Tak	1) Stanowisko rządu 2) Wpływ na legislację narodową 3) Wpływ na budżet państwa (jeżeli istnieje)	10 dni
Dania	Tak	1) Opis przedmiotu sprawy 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Opinie Parlamentu Europejskiego i Komisji 4) Wpływ na legislację narodową 5) Wpływ na finanse publiczne i administrację 6) Wpływ na gospodarkę 7) Jeżeli ma to znaczenie, wpływ na zatrudnienie, średnie i małe przedsiębiorstwa, równouprawnienie, środowisko, ochronę zdrowia i konsumentów 8) Zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności 9) Odpowiedzi z przesłuchani grup interesów	4 tygodnie
Estonia	Tak	1) Krótkie podsumowanie propozycji 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram działania 4) Stanowisko rządu 5) Wpływ na legislację narodową 6) Wpływ na gospodarkę	Rząd musi składać memorandum wraz z projektem ustawy „możliwie najszybciej” po jego otrzymaniu. W praktyce, oczekuje się, iż rząd przedłoży dokument po 4-5 tygodniach, chyba że nie można przeprowadzić w tym czasie wystarczającej analizy.
Finlandia	Tak	1) Wprowadzenie do propozycji 2) Opis przedmiotu sprawy 3) Stanowisko rządu 4) Wpływ na legislację narodową 5) Wpływ na gospodarkę 6) Plan działania zaproponowany przez rząd	Konstytucja, art. 96: „niezwłocznie”. W praktyce, memoranda muszą być udośćwione w odpowiednim terminie przed wymaganym przedstawieniem stanowisk narodowych w grupach roboczych Rady.
Francja	Nie	Nie	Nie

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Niemcy	Memoranda wyjaśniające Tak. Zgodnie z ustawą z 12 marca 1993, rząd federalny informuje Bundestag wyczerpująco i możliwie najszyciej o wszelkich inicjatywach podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, które mogłyby stać się przedmiotem zainteresowania Republiki Federalnej Niemiec.	1) Opis przedmiotu sprawy 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Stanowisko rządu 5) Opinie Parlamentu Europejskiego, Komisji i państw członkowskich 6) Przebieg obrad Przed podjęciem decyzji w sprawie legislacji Unii Europejskiej, rząd federalny daje <i>Bundestagowi</i> możliwość wyrażenia <i>swojej opinii</i> . Rząd federalny wykorzystuje opinię jako podstawę do prowadzonych przez siebie negocjacji.	Okres przewidziany na wyrażenie opinii jest taki, aby Bundestag mógł rozważyć daną kwestię dostatecznie dokładnie. Rząd musi złożyć swoje memoranda wyjaśniające <i>tak szybko, jak to możliwe</i> . Termin końcowy nie jest określony prawnie.
Grecja	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	Decyzja nie została jeszcze podjęta.	
Węgry	Tak	1) Streszczenie zawartości 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Stanowisko rządu 5) Zakładane cele i ich powody 6) Przedstawienie możliwych zadań legislacyjnych Parlament może również wystąpić o <i>rozszerzoną wersję</i> , która obejmuje: wpływ na gospodarkę, budżet i sprawy społeczne; oznaczenie dokumentów legislacyjnych obowiązujących na Węgrzech i w Unii Europejskiej w kwestiach objętych propozycją UE; opinię instytucji europejskich i państw członkowskich	<i>Brak określonego konkretnego terminu</i> , ale rząd przedstawia swoje proponowane stanowisko parlamentowi w czasie umożliwiający jego przedyskutowanie przed tym, jak decyzje w danej sprawie zostaną podjęte na szczelnie UE.
Irlandia	Tak	1) Opis przedmiotu sprawy należy składać każdej izbie parlamentu Irlandii (Oireachtas) 2) Konsekwencje wprowadzenia proponowanych środków 3) Inne informacje, jakie rząd uzna za stosowne	Dokument opisujący działania wraz z notą informacyjną rozprowadza się w parlamencie irlandzkim w <i>ciągu czterech tygodni</i> od formalnego otrzymania.
Włochy	Sprawa jest aktualnie omawiana. Ustawa przeszła w parlamencie i jest obecnie rozpatrywana przez Senat. Art. 3 punkt 7 tej ustawy przewiduje memoranda wyjaśniające	1) Opis przedmiotu sprawy z komentarzami 2) Wpływ na legislację narodową 3) Wpływ na gospodarkę 4) Wpływ na administrację publiczną i obywateli 5) Stan negocjacji na poziomie Wspólnoty	Decyzja nie została jeszcze podjęta.

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Łotwa	Tak. Ministrowie są zobowiązani przygotować tak zwane wczesne stanowisko w sprawie propozycji legislacyjnej UE. Owe wczesne stanowiska nie mogą być przekazywane parlamentowi, ale Komisja ds. Europejskich ma dostęp do bazy dokumentów rządu.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Stanowisko rządu</li> <li>2) Opinia innych państw członkowskich UE</li> <li>3) Opinia instytucji UE</li> <li>4) Wpływ na budżet państwa</li> <li>5) Aktualny stan prawny</li> <li>6) Stan prac nad dokumentem</li> <li>7) Konsultacje z innymi władzami publicznymi</li> <li>8) Konsultacje z organizacjami pozarządowymi</li> </ol>	Zgodnie z obowiązującym prawem, stanowiska narodowe muszą być przedkładane Komisji ds. Europejskich do akceptacji przed spotkaniami Rady Ministrów i Rady Europejskiej.
Litwa	Tak	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Podstawa prawna i procedura przyjęcia</li> <li>2) Stanowisko rządu i proces jego rozpatrywania</li> <li>3) Stanowiska innych państw członkowskich UE</li> <li>4) Ocena wpływu</li> <li>5) Aktualny stan prawny w przedmiotowej kwestii</li> <li>6) Zgodność z zasadą pomocniczości</li> <li>7) Propozycje w sprawie zmiany narodowych aktów prawnych</li> <li>8) Dodatkowe informacje</li> </ol>	Generalna zasada jest taka, że instytucja odpowiedzialna za przygotowanie stanowiska w sprawie propozycji legislacyjnej UE przedkłada w parlamencie Litwy (Seimas) memorandum wyjaśniające zaraz po opracowaniu, ale nie później niż na 3 dni przed debatą, jaka ma się odbyć w danej sprawie w instytucjach Unii Europejskiej. Jeżeli akt prawny jest zakwalifikowany jako bardzo istotny lub istotny dla Litwy, memorandum wyjaśniające z wypełnionymi podpunktami 1, 5, i 8 przedkłada się Seimasowi w ciągu 15 dni roboczych od dnia otrzymania propozycji.
Luksemburg	Tak	Nie	Nie określono terminów
Malta	Tak	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Streszczenie propozycji</li> <li>2) Podstawa prawna</li> <li>3) Wpływ na legislację narodową</li> <li>4) Wpływ na sprawy społeczne</li> <li>5) Konsekwencje polityczne</li> </ol>	3 tygodnie
Niderlandy	Tak	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Przedstawienie propozycji</li> <li>2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia</li> <li>3) Harmonogram przyjęcia</li> <li>4) Stanowisko rządu</li> <li>5) Wpływ na legislację narodową</li> <li>6) Wpływ na kraje rozwijające się</li> <li>7) Zgodność z zasadą pomocniczości i proporcjonalności</li> <li>8) Proces decyzyjny i rola Parlamentu Europejskiego</li> <li>9) Ewentualne powołanie komisji ds. komitologii</li> <li>10) Konsekwencje finansowe dla Wspólnoty i Niderlandów oraz konsekwencje administracyjne</li> </ol>	W ciągu 6 tygodni od złożenia dokumentu

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Polska	Tak. Ustawa z 11 marca 2004 r. określająca zasady współpracy pomiędzy Radą Ministrów, Sejmem i Senatem stanowi, że Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekt stanowiska w sprawie projektów aktów prawnych UE	1) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 2) Wpływ na legislację narodową 3) Wpływ na gospodarkę 4) Wpływ na sprawy społeczne 5) Konsekwencje finansowe	Termin na przekazanie projektu stanowiska: „nie później niż 14 dni od dnia otrzymania projektów [aktów prawnych Unii Europejskiej]”.
Portugalia	Nie	Nie	Nie
Słowacja	Do tej pory rząd nie był do tego zobligowany, ale po przyjęciu odpowiedniego aktu legislacyjnego (Regulaminu Rady Narodowej Republiki Słowacji) będzie musiał przedstawiać tak zwane wstępne stanowisko Republiki Słowacji w sprawie propozycji legislacyjnych UE.	1) Opis przedmiotu sprawy 2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 3) Harmonogram przyjęcia 4) Wpływ na legislację 5) Wpływ na gospodarkę 6) Wpływ na sprawy społeczne 7) Wpływ na środowisko 8) Zgodność z zasadą pomocniczości	Wstępne stanowisko Republiki Słowacji w sprawach propozycji legislacyjnych UE będzie przedstawiane w ciągu trzech tygodni od ich otrzymania z Komisji.
Słowenia	Tak. Zgromadzenie Narodowe uczestniczy w przygotowaniu stanowisk Republiki Słowenii w sprawach UE, które podlegają jej jurysdykcji zgodnie z Konstytucją (art.3 a) i Ustawą o stosunkach między parlamentem a rządem w sprawach UE.	1) Podstawa prawna i procedura przyjęcia 2) Harmonogram przyjęcia 3) Wpływ na budżet 4) Wpływ na gospodarkę 5) Wpływ na administrację publiczną 6) Wpływ na środowisko 7) Podstawowe rozwiązania i cele proponowanego aktu 8) Konieczność zmiany aktualnie obowiązujących przepisów prawa Rząd może zmienić i uzupełnić przedmiotową kwestię o ocenę wpływu i konsekwencji oraz proponowane stanowiska Republiki Słowenii.	Rząd przekazuje memorandum wyjaśniające wraz z proponowanymi stanowiskami Republiki Słowenii, w tym oceną wpływów i konsekwencji dla Republiki Słowenii w możliwie najkrótszym terminie po ich przyjęciu, nie później jednak niż w ciągu pięciu tygodni od daty otrzymania.
Hiszpania	Tak	Nie	Ustawa 8/1998 stanowi, że propozycja legislacyjna musi być przekazana w terminie pozwalającym Komisji na pozyskanie informacji i zbadanie sprawy. Raport rządu musi być przekazywany w możliwie najkrótszym terminie.

Kraj	Memoranda wyjaśniające	Wymagania	Terminy
Szwecja	Tak	<p>1) Streszczenie propozycji</p> <p>2) Podstawa prawna i procedura przyjęcia</p> <p>3) Stanowisko państw członkowskich i instytucji UE</p> <p>4) Stanowisko rządu</p> <p>5) Wpływ na legislację narodową</p> <p>6) Stanowiska szwedzkich władz i organizacji</p> <p>7) Aktualnie obowiązujące przepisy prawa</p> <p>8) Warunki techniczne</p>	Termin dostarczenia do Parlamentu wynosi pięć tygodni od daty przekazania propozycji Komisji do Rady w języku szwedzkim.
Zjednoczone Królestwo	Tak	<p>1) Opis przedmiotu sprawy</p> <p>2) Kwestie prawne i proceduralne, w tym podstawy prawne, procedura przyjęcia, wpływ na prawo narodowe; zastosowanie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA)</p> <p>3) Harmonogram przyjęcia</p> <p>4) Stanowisko rządu i jego opinia na temat konsekwencji polityki przyjętej w dokumentacie</p> <p>5) Ocena wpływu</p> <p>6) Konsekwencje finansowe dla Wspólnoty i Zjednoczonego Królestwa</p> <p>7) Zgodność z zasadą pomocniczości</p> <p>8) Odpowiedzialność ministra</p> <p>9) Wszelkie konsultacje rządowe</p>	W ciągu dziesięciu dni roboczych od złożenia dokumentu. (Złożenie powinno nastąpić w ciągu dwóch dni roboczych od chwili udostępnienia tekstu w języku angielskim.) W niektórych przypadkach dopuszcza się dodatkowy okres, jeżeli oczekiwany termin przyjęcia dokumentu jest dłuższy.
Parlament Europejski	Tak	<p>Wydaje się, że nie istnieje przepis, który nakazywałby stosowanie takiej praktyki; całkowicie odpowiada ona jednak zasadzie przewidzianej w art. 253 TWE, zgodnie z którą wszystkie akty prawne przyjmowane przez instytucje unijne powinny określać powody, dla których powstały. Ponadto, zgodnie z art. 251 TWE, w toku postępowania legislacyjnego Rada ma obowiązek informować w pełni Parlament o powodach, które doprowadziły do przyjęcia jej wspólnego stanowiska, a Komisja ma obowiązek informować w pełni Parlament Europejski o swoim stanowisku. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego nadzoruje przestrzeganie tego obowiązku zanim jakiegokolwiek wspólne stanowisko zostanie ogłoszone na sesji plenarnej.</p>	Nie
Bulgaria	Tak	Nie	Nie

## 5. RATYFIKACJA TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO W 25 KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat Konstytucyjny, zatwierdzony przez Radę Europejską w Brukseli 18 czerwca 2004 r. i podpisany przez szefów państw lub rządów w Rzymie 29 października 2004 r., ma być ratyfikowany przez 25 państw członkowskich w ciągu najbliższych dwóch lat. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego będzie największym jak dotąd przedsięwzięciem odwołującym się do opinii obywateli w drodze referendum.

Parlament Litewski był pierwszym parlamentem państwa członkowskiego, który ratyfikował Traktat Konstytucyjny 11 listopada 2004 roku. Do tej pory zamiar zorganizowania referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego ogłosiło 9 państw członkowskich. Jednak tylko Hiszpania i Luksemburg ustaliły daty referendum – 20 lutego 2005 r. w Hiszpanii i 10 lipca 2005 r. w Luksemburgu. Pozostałe referenda odbędą się w latach 2005 i 2006.

Poniższa tabela przedstawia przewidziane procedury ratyfikacyjne Traktatu Konstytucyjnego w 25 państwach członkowskich UE.

**Tabela 2: Prognoza procedur ratyfikacyjnych w 25 państwach członkowskich UE<sup>50</sup>**

Kraj	Czy istnieje plan zorganizowania referendum?	Zatwierdzenie przez parlament
<b>Austria</b>	Mało prawdopodobne. Póki co, nic nie wskazuje na to, aby Rada Narodowa miała wystąpić o referendum.	Najprawdopodobniej parlament wyda zgodę w 2005 r., może już w pierwszej połowie roku.
<b>Belgia</b>	Decyzja nie została jeszcze podjęta. Premier Guy Verhofstadt powiedział, że chce ratyfikowania Traktatu Konstytucyjnego do maja 2005 roku.	
<b>Cypr</b>	Nie	Zgodę musi wydać parlament, ale nie ma jeszcze decyzji o harmonogramie ratyfikacji.
<b>Czechy</b>	Tak. Nowy rząd deklaruje w swoim programie, że chce przygotować <i>ad hoc</i> propozycję ustawy pozwalającej na zorganizowanie referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Referendum miałyby się odbyć na wiosnę 2006 roku.	
<b>Dania</b>	Tak. Ogłoszony przez premiera 1 stycznia 2004 r. w jego orędziu noworocznym. Referendum najprawdopodobniej odbędzie się w 2005 r., ale dokładna data nie jest jeszcze znana.	
<b>Estonia</b>	Mało prawdopodobne.	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament. Rząd postanowił 2 września zaproponować, aby to Riigikogu ratyfikował Traktat Konstytucyjny. Oczekuje się, iż Riigikogu podejmie decyzję na początku 2005 roku.
<b>Finlandia</b>	Nie.	Projekt ustawy rządowej w okolicach września 2005 r.; zgoda parlamentu wczesną wiosną 2006 roku. Formalna ratyfikacja bezzwłocznie (chyba, że proces konstytucyjny zostanie opóźniony przez inne państwa członkowskie).

<sup>50</sup> Dane w tabeli oparte są na odpowiedziach zawartych w kwestionariuszu, który został rozesłany do respondentów w parlamentach narodowych przez sekretariat COSAC we wrześniu 2004 roku.

Kraj	Czy istnieje plan zorganizowania referendum?	Zatwierdzenie przez parlament
Francja	Tak. Referendum powinno odbyć się w drugiej połowie 2005 r. (ogłoszone przez Prezydenta Chiraca 14 lipca).	
Niemcy	Mało prawdopodobne. Konstytucja niemiecka nie przewiduje organizowania referendum.	Oczekuje się, iż procedura ratyfikacyjna zakończy się najwcześniej na wiosnę 2005 roku.
Grecja	Nie	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament, jak ogłosił to 23 czerwca sekretarz stanu Iannis Valynakis.
Węgry	Mało prawdopodobne	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w 2005 roku.
Irlandia	Tak	Decyzja nie została jeszcze podjęta
Włochy	Nie	Izba i Senat rozpoczną procedurę ratyfikacyjną po podpisaniu traktatu.
Łotwa	Mało prawdopodobne	Najprawdopodobniej traktat ratyfikuje Saeima w połowie 2005 roku.
Litwa	Nie	Parlament litewski ratyfikował traktat 11 listopada 2004 roku.
Luksemburg	Tak. Referendum odbędzie się 10 lipca 2005 roku.	
Malta	Nie	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w połowie 2005 roku.
Niderlandy	Tak, wiosną 2005 roku.	
Polska	Tak. Polski minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz powiedział 21 czerwca 2004 r., że naturalne wydaje się zorganizowanie referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego wraz z wyborami prezydenckimi, które przypadają na jesień 2005 roku. Jednak data nie została jeszcze ustalona.	
Portugalia	Tak. Rząd ogłosił, że chciałby zorganizować referendum 10 kwietnia 2005 roku. To jednak wymaga jeszcze ostatecznej decyzji i zgody Trybunału Konstytucyjnego.	
Słowacja	Mało prawdopodobne. Zdaniem przewodniczących partii politycznych (z wyjątkiem jednej partii koalicji rządowej) nie ma potrzeby organizowania referendum.	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament. Harmonogram nie został jeszcze ustalony.
Słowenia	Mało prawdopodobne	Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w latach 2005-2006.
Hiszpania	Tak. Referendum odbędzie się 20 lutego 2005 roku. Referendum zostało ogłoszone przez premiera Zapatero 23 czerwca 2004 roku.	
Szwecja	Nie	Rząd planuje przedłożyć projekt ustawy we wrześniu 2005 roku. Najprawdopodobniej zgodę wyda parlament w grudniu 2005 roku.
Zjednoczone Królestwo	Tak. Premier Tony Blair w oświadczeniu wydanym w Izbie Gmin 20 kwietnia 2004 r. formalnie ogłosił zorganizowanie referendum. Data nie została jeszcze ustalona.	

**Załącznik I**  
**Przewidywane modele mechanizmu wczesnego ostrzeżenia**  
**w parlamentach narodowych<sup>51</sup>**

**Tabela 3**

Państwo członkowskie – Izba	Brak decyzji	Komisja(e), której(ym) ma być powierzone zadanie monitorowania zgodności z zasadą pomocniczości	Organ przewidziany jako odpowiedzialny za przyjęcie formalnej i uzasadnionej opinii	Czy jest przewidziana koordynacja opinii w przypadku systemów dwuizbowych?
1. Austria – <i>Nationalrat</i> – <i>Bundesrat</i>		Komisja ds. Europejskich Komisja ds. Europejskich	Komisja ds. Europejskich Komisja ds. Europejskich	Brak decyzji Brak decyzji
2. Belgia – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Brak decyzji
3. Cypr		Komisja ds. Europejskich / posiedzenie plenarne	Komisja ds. Europejskich / komisja branżowa	Jednoizbowy
4. Republika Czech – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>		Komisja ds. Europejskich Komisja ds. Europejskich / Komisja ds. Zagranicznych	Posiedzenie plenarne Posiedzenie plenarne	Nie Nie
5. Dania		Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Komisja ds. Europejskich	Jednoizbowy
6. Estonia	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
7. Finlandia		Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Komisja ds. Europejskich	Jednoizbowy
8. Francja – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>	X X	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji
9. Niemcy – <i>Bundestag</i> – <i>Bundesrat</i>	X	Brak decyzji BRAK ODPOWIEDZI	Brak decyzji	Brak decyzji
10. Grecja	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
11. Węgry		Komisja ds. Europejskich	Posiedzenie plenarne	Jednoizbowy
12. Irlandia – <i>Dáil</i> – <i>Senat</i>	X X	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji
13. Włochy – <i>Izba</i> – <i>Senat</i>	X X	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji	Brak decyzji Brak decyzji
14. Łotwa	X	Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Komisja ds. Europejskich	Jednoizbowy
15. Litwa		Komisja ds. Europejskich	Posiedzenie plenarne	Jednoizbowy
16. Luksemburg	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
17. Malta		Komisja ds. Europejskich i Zagranicznych	Brak decyzji	Jednoizbowy

<sup>51</sup> Tabela opiera się na odpowiedziach udzielonych przez respondentów z parlamentów narodowych 25 państw członkowskich UE w ankiecie, którą rozesłano przed XXXII posiedzeniem COSAC.

Państwo członkowskie	Brak decyzji	Komisja(e), której(ym) ma być powierzone zadanie monitorowania zgodności z zasadą pomocniczości	Organ przewidziany jako odpowiedzialny za przyjęcie formalnej i uzasadnionej opinii	Czy jest przewidziana koordynacja opinii w przypadku systemów dwuizbowych?
18. Polska				
– <i>Izba</i>				
– <i>Sejm</i>	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Brak decyzji
– <i>Senat</i>	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Brak decyzji
19. Portugalia	X	Komisja ds. Europejskich / komisje branżowe	Posiedzenie plenarne	Jednoizbowy
20. Niderlandy	X	Ma być na nowo utworzona wspólna Komisja Senatu i Izby Reprezentantów	Posiedzenie plenarne obu izb	Tak, we wspólnej Komisji ds. Pomocniczości
– <i>Izba</i>				
– <i>Senat</i>				
21. Słowacja	X	Komisja ds. Europejskich	Brak decyzji	Jednoizbowy
22. Słowenia				
– <i>Zgromadzenie Narodowe</i>		Komisja ds. Europejskich / komisja branżowa	Komisja ds. Europejskich	Nie, ale przedstawiciele Rady Narodowej są zaproszeni do uczestnictwa w spotkaniach Komisji ds. Europejskich, aby mogli zaprezentować i wyjaśnić przyjęte lub wydane opinie.
– <i>Rada Narodowa</i>				
23. Hiszpania				
– <i>Kongres</i>	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Brak decyzji
– <i>Senat</i>	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Brak decyzji
24. Szwecja	X	Brak decyzji	Brak decyzji	Jednoizbowy
25. Zjednoczone Królestwo				
– <i>Izba Gmin</i>	X	Komisja Kontroli Europejskiej proponuje system, w którym miałyby ona przygotować uzasadnioną opinię.	Komisja Kontroli Europejskiej proponuje, aby uzasadnioną opinię poparła Izba Gmin.	Brak decyzji
– <i>Izba Lordów</i>	X	Komisja ds. Europejskich może zalecić, aby to jej powierzono to zadanie, ale ostateczną decyzję w tej sprawie podejmie Izba Lordów.	Brak decyzji	Brak decyzji