



„Zielona kartka” – stan debaty

wg stanu na 03.06.2016

MATERIAŁY OIDE

Projekt procedury „zielonej kartki”, zgłaszany przez kilka parlamentów od 2013 roku, był omawiany najpierw w raportach COSAC, a następnie podsumowany w Uwagach LIV COSAC z grudnia 2015 w Luksemburgu. Ten mechanizm miałby dawać parlamentom narodowym możliwość przedstawiania Komisji Europejskiej sugestii dotyczących polityk lub projektów legislacyjnych UE. Zaprezentowano pierwotną koncepcję „zielonej kartki”, stan debaty na forum COSAC oraz wybrane publikacje na ten temat.

Słowa kluczowe: parlament narodowy, Komisja Europejska, inicjatywa ustawodawcza, procedura ustawodawcza

Spis treści

- I. WPROWADZENIE
- II. WYBRANE DOKUMENTY
- III. WYBRANE PUBLIKACJE

WPROWADZENIE

Pierwsze sygnały dotyczące „zielonej kartki” pojawiły się w 2013, w trakcie konferencji COSAC (Uwagi COSAC Dublin, czerwiec 2013, dyskusja w Wilnie, październik 2013), oraz na początku 2014 roku w dokumentach brytyjskiej Izby Lordów, niderlandzkiej Izby Reprezentantów i duńskiego Folketingu (pkt. 1, 2 i 3), które to dokumenty znalazły swoje odzwierciedlenie w 22 raporcie COSAC z grudnia 2014. Kwestia „zielonej kartki” była też przedmiotem dyskusji KPPUE w kwietniu 2014, w związku z prezentacją raportu Izby Lordów nt. roli parlamentów narodowych w UE i zawartej tam propozycji „zielonej kartki”, która dawałaby grupie parlamentów narodowych możliwość przedstawiania sugestii dotyczących polityk lub projektów legislacyjnych Unii (pkt 8).

INICJATYWA BRYTYJSKA

Po nieformalnym spotkaniu w sprawie „zielonej kartki”, w styczniu 2015 roku w Brukseli, przedstawiciele 14 izb parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, przewodniczący Komisji ds. UE brytyjskiej Izby Lordów Lord Boswell (pkt 5) podsumował w liście do przewodniczącego Junckera debatę i przedstawił założenia proponowanej procedury „zielonej kartki” w zmodyfikowanym dokumencie do dyskusji (*discussion paper*):

- każdy parlament (izba parlamentu) może przedstawić projekt „zielonej kartki”,
- projekt „zielonej kartki” może dotyczyć nowych środków legislacyjnych, a także przeglądu, zmiany lub uchylenia istniejącego prawodawstwa, w tym aktów delegowanych i wykonawczych,
- parlament inicjujący może prowadzić konsultacje z innymi parlamentami narodowymi (nieformalnie poprzez sieć przedstawicieli parlamentów w Brukseli lub przy okazji innych spotkań),
- każdy z zainteresowanych parlamentów może zaproponować poprawki do projektu, które prześle do parlamentu inicjującego procedurę;
- „zielona kartka” musi zostać podpisana przez określoną liczbę parlamentów (reprezentujących np. 1/4 głosów) w ramach wyznaczonego przedziału czasowego (np. pół roku),
- inicjatywa, po osiągnięciu progu głosów popierających, ma być przesyłana przez parlament inicjujący do KE w ramach dialogu politycznego, z wyraźnym zaznaczeniem, że jest to „zielona kartka” (jeżeli określony próg nie zostanie osiągnięty – parlament inicjujący nadal może wysłać projekt do KE, jednak nie jako „zieloną kartkę”),
- KE mogłaby zobowiązać się do udzielenia formalnej odpowiedzi, informując, czy ma zamiar skorzystać z propozycji parlamentów, wraz z odpowiednim uzasadnieniem.

Podkreślono jednocześnie, że procedura „zielonej kartki” ma pozostać procedurą o charakterze nieformalnym, bez konieczności wprowadzania zmian traktatowych i podważania prawa Komisji Europejskiej do inicjatywy ustawodawczej, czy roli Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie ustawodawczym.

DEBATA NA FORUM COSAC

23 raport COSAC (czerwiec 2015) zawierał streszczenie opinii komisji europejskich parlamentów narodowych nt. „zielonej kartki” na podstawie kwestionariusza opracowanego wg założeń przedstawionych w *discussion paper* Lorda Boswella. 23 parlamenty/izby spośród 27, które udzieliły odpowiedzi, wyraziły poparcie dla „zielonej kartki” jako procedury, która opierałaby się na istniejącym dialogu politycznym (bez żadnych zmian traktatowych) i umożliwiała parlamentom narodowym przedstawianie Komisji Europejskiej sugestii dot. wniosków politycznych lub ustawodawczych. Zdecydowana większość parlamentów była zdania, że nie ma potrzeby włączania Parlamentu Europejskiego w procedurę „zielonej kartki”, choć sam PE uważał, że powinien odgrywać pewną rolę. Wiele parlamentów nie zajęło wtedy jeszcze oficjalnego bądź też szczegółowego stanowiska w sprawie „zielonej kartki”. LIII Konferencja COSAC zaapelowała w uwagach, przyjętych w czerwcu 2015 w Rydze, do Komisji Europejskiej o poparcie „zielonej kartki” jako nowej formy pogłębionego dialogu politycznego.

LIV Konferencja COSAC w Luksemburgu, 1 grudnia 2015, zamieściła w Uwagach pakiet propozycji dotyczących wprowadzenia „zielonej kartki” w ramach wzmocnionego dialogu politycznego, bez podważania prawa inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej oraz w poszanowaniu traktatów i równowagi międzyinstytucjonalnej¹. Jak wynika z 24 raportu COSAC (grudzień 2015) oficjalne stanowisko ws. „zielonej kartki” zajęło 12 parlamentów², a kolejne 4³ zadeklarowały zajęcie takiego stanowiska w niedalekiej przyszłości. Poniżej prezentujemy stan debaty nad „zieloną kartką” na podstawie raportu, oraz podsumowanie zawarte Uwagach LIV COSAC (boldem).

ZAKRES

- proponowanie nowych aktów legislacyjnych – wszystkie parlamenty, które udzieliły odpowiedzi⁴
- proponowanie poprawek do istniejącego prawodawstwa lub uchylecia go – większość parlamentów
- proponowanie poprawek lub uchylecia aktów delegowanych i wykonujących – większość parlamentów
- proponowanie poprawek przez parlamenty narodowe do projektu „zielonej kartki” w terminie wyznaczonym przez parlament inicjujący – większość parlamentów

LIV COSAC odnotowuje szerokie poparcie dla „zielonej kartki” jako możliwości proponowania nowych aktów legislacyjnych oraz wnoszenia poprawek i uchylania istniejącego prawa UE.

PRÓG PODPISÓW KONIECZNYCH DO UZYSKANIA „ZIELONEJ KARTKI”

- próg (odpowiednia liczba podpisów) jednakowy dla każdej zielonej kartki (choć nie ustalono, jaka liczba) – większość parlamentów
- w braku wymaganej liczby podpisów – inicjatywa grupy parlamentów, ale nie „zielona kartka” – większość parlamentów

LIV COSAC wspiera ideę minimalnego progu, zawsze takiego samego, a w braku wymaganej liczby podpisów – wspólny tekst może być wysłany do Komisji, choć nie jako „zielona kartka”.

TERMINY

- konieczność wprowadzenia terminu na zadeklarowanie uczestnictwa w „zielonej kartce”- większość parlamentów
- termin powinien być jednakowy dla wszystkich „zielonych kartek” – ok. 1/2 parlamentów
- decyzję o terminie powinien każdorazowo podejmować parlament inicjujący – ok. 1/2 parlamentów
- wprowadzenie ram czasowych na finalizację procesu „zielonej kartki” – większość parlamentów
- ramy czasowe na finalizację zawsze jednakowe, pomiędzy 16 tygodni a pół roku – prawie 1/2 parlamentów

LIV COSAC wspiera wprowadzenie terminu i ram czasowych dla „zielonej kartki”.

¹ PE odwołał się w uwagach do „zielonej kartki” do swojej rezolucji z 16.04.14 ws. stosunków między PE a parlamentami narodowymi.

² Litewski Seimas, cypryjska Izba Reprezentantów, czeski Senat, niderlandzka Izba Reprezentantów, duński Folketing, włoska Izba Deputowanych i Senat, maltańska Izba Reprezentantów, francuskie Zgromadzenie Narodowe, chorwacki Sabor, belgijska Izba Reprezentantów, luksemburska Izba Deputowanych.

³ Francuski Senat, czeska Izba Poselska, niemiecki Bundestag, rumuńska Izba Deputowanych.

⁴ W sumie 23 parlamenty/izby: belgijska Izba Reprezentantów i Senat, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, chorwacki Sabor, cypryjska Izba Reprezentantów, czeskie Izba Poselska i Senat, duński Folketing, niderlandzka Izba Reprezentantów, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoski Senat, łotewska Saeima, litewski Seimas, luksemburska Izba Deputowanych, maltańska Izba Reprezentantów, Sejm i Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, rumuńska Izba Deputowanych, słowacka Rada Narodowa oraz brytyjska Izba Lordów.

WYCOFANIE

– możliwość wycofania „zielonej kartki” na każdym etapie procedury – większość parlamentów

LIV COSAC uznaje możliwość wprowadzania poprawek do pierwotnego tekstu „zielonej kartki”, zgodnie z terminami wyznaczonymi przez parlament inicjujący i wspiera zasadę podpisywania *ex-post* oraz wycofania się z inicjatywy „zielonej kartki” w dowolnym momencie.

Propozycje w 25 raporcie COSAC, 18.05.2016

W raporcie przedstawiono doświadczenia związane z realizacją projektów pilotażowych oraz ustalono na podstawie kwestionariusza:

- próg (odpowiednia liczba podpisów) dla uruchomienia zielonej kartki: 1/3 – 1/4 głosów - ok. połowa parlamentów,
- termin na zadeklarowanie uczestnictwa - większość parlamentów opowiedziała się za wprowadzeniem takiego terminu, jednak odnotowano znaczne różnice zdań w kwestii jego ustalenia,
- ramy czasowe na finalizację procesu - podobna liczba parlamentów opowiada się za ramami 16 tygodni – 6 miesięcy, co za pozostawieniem tej kwestii każdorazowo parlamentowi inicjującemu.

DOTYCHCZASOWE PROJEKTY

Pilotażowe „zielone kartki” – na podstawie 25 raportu COSAC

- propozycja dotycząca utylizacji odpadów spożywczych w pakiecie dot. gospodarki o obiegu zamkniętym (środki nielegislacyjne) – propozycja Lorda Boswella (pkt 9) podpisana przez 16 parlamentów/izb i przesłana do KE 22.07.2015.

Odpowiedź Komisji (pkt 10), 17.11.2015 – deklaracja wzięcia pod uwagę niektórych propozycji

Jest to jedyna „zielona kartka” opublikowana w bazie KE „Opinie parlamentów narodowych i odpowiedzi Komisji” (z adnotacją, że jest to „zielona kartka” w tytule).

- wzmocnienie społecznej odpowiedzialności biznesu – propozycja przewodniczącej komisji ds. UE francuskiego Zgromadzenia Narodowego, 26.10.2015 (pkt 12)
- zmiana dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych – propozycja łotewskiej Saeimy, 23.11.15 (pkt 13).

Inne propozycje „zielonej kartki”

- propozycja dotycząca opłat bankowych w transakcjach transgranicznych (środki legislacyjne) – propozycja zawarta w liście Lorda Boswella z dn. 28.01.2015 (pkt 5)
- utworzenie Europejskiego Forum Biznesu – propozycja duńskiego Folketingu z 30.01.2015 (pkt 11)
- wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem – propozycja łotewskiej Saeimy zawarta w 23 raporcie COSAC (s. 43)
- wnioski dotyczące unii energetycznej, agendy cyfrowej i walki z terroryzmem – propozycja francuskiego Senatu zawarta w 23 raporcie COSAC (s. 43)

STANOWISKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Komisja Europejska wyraziła swoje stanowisko nt. „zielonej kartki” w odpowiedzi na Uwagi LIII COSAC z Rygi z 2015 roku (pkt 15). Stwierdziła ona (powołując się również na swoją odpowiedź na Uwagi z Dublina, 2013), gotowość rozważania, w ramach wzmocnionego dialogu politycznego, wszelkich konstruktywnych propozycji parlamentów narodowych, dotyczących zarówno polityki, projektów legislacyjnych, jak i zmiany istniejącego prawa, proporcjonalnie do siły poparcia parlamentów, z uwzględnieniem istniejących ram prawnych i instytucjonalnych.

W odpowiedzi na Uwagi COSAC z Luksemburga 2015 (pkt 17), Komisja stwierdziła m.in., że sugestie parlamentów narodowych stanowią przedmiot jej szczególnego zainteresowania, na dowód czego wskazała pilotażowy projekt „zielonej kartki” dotyczący odpadów spożywczych.

Przewodniczący komisji europejskich na spotkaniu COSAC w Luksemburgu w lipcu 2015 zdecydowali o powołaniu grupy roboczej w sprawie wzmocnienia dialogu politycznego poprzez wprowadzenie „zielonej kartki” oraz ulepszenia procedury „żółtej kartki”⁵ (pkt 16). Prace tej grupy mają być kontynuowane w trakcie prezydencji niderlandzkiej.

⁵ Pierwsze spotkanie grupy, na które zaproszone były wszystkie parlamenty, odbyło się 30.10.2015 w Luksemburgu. W spotkaniu wzięły udział delegacje z 36 parlamentów/izb.

POZYCJA SEJMU

Jak wynika z opinii Biura Analiz Sejmowych z maja 2015 roku (pkt 20), ani prawo UE ani prawo krajowe nie przewidują podstawy prawnej dla udziału Sejmu w procedurze „zielonej kartki” (w kształcie zaproponowanym przez przewodniczącego Komisji ds. UE Izby Lordów). Przyjęcie tej procedury wymagałoby z jednej strony zmiany traktatów, a z drugiej - zmian regulaminu Sejmu i Konstytucji RP. Również Biuro Analiz i Dokumentacji polskiego Senatu negatywnie oceniło możliwość uczestnictwa Senatu w procedurze „zielonej kartki” (pkt 19).

WYBRANE DOKUMENTY

I. Inicjatywa „zielonej kartki”

1. [Twenty-three recommendations to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance](#), European Affairs Committee, Danish Parliament, January 2014 (Introduction of a new Green Card, Proposal 2), s. 2
2. [Ninth Report: The Role of National Parliaments in the European Union](#), House of Lords 151, 24 March 2014 (pkt. 55-59), s. 19
3. [Ahead in Europe – Report on the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments in the European Union](#), Dutch Tweede Kamer, 9 May 2014 (4.1.4. The cards procedure: yellow, green and red cards), s. 28
4. [The “Green Card”: discussion paper](#), dokument przygotowany na nieformalne spotkanie w sprawie “zielonej kartki”, 19 stycznia 2015
5. [Towards a “green card”](#), list przewodniczącego Komisji ds. UE Izby Lordów, Lorda Boswell of Aynho do przewodniczących komisji ds. UE parlamentów narodowych (załącznik – [The “Green Card”: further discussion paper](#)), 28.01.2015
6. [List przewodniczącego komisji ds. UE Saeimy, L. Čigāne oraz odpowiedź wiceprzewodniczącego KE F. Timmermansa](#) [EN], 28.01.2015
7. [Przemówienie Lorety Grauzinienė](#) [EN], KPPUE, Rzym 21.04.2015, s. 3
8. Spotkanie Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (KPPUE), Wilno 6-8.04.2014
 - a. [Strona OIDE](#)
 - b. [Strona KPPUE](#)

II. Pilotażowe projekty “zielonej kartki”

9. [Food waste: a proposal by national parliaments to the European Commission \(green card\)](#), 22 July 2015
10. [Odpowiedź Komisji Europejskiej na pierwszą “zieloną kartkę”](#) (EN), 17 listopada 2015
11. [Proposal to establish a European Business Forum](#), Danish Parliament, propozycja tematu pilotażowego projektu “zielonej kartki”, 30 stycznia 2015
12. [List Danielle Auroi w sprawie projektu zielonej kartki](#), 26 października 2015
13. [List Lolity Čigāne do parlamentów narodowych](#), 23 listopada 2015

III. Dokumenty ze spotkań COSAC

14. LII posiedzenie COSAC, Rzym, 30 listopada – 2 grudnia 2014
 - a. [Conclusions of the LII COSAC](#) (pkt 2.2), s. 1
 - b. [Dwudziesty drugi raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej](#) (Nowe instrumenty i pomysły mające na celu zaangażowanie parlamentów narodowych w proces podejmowania decyzji w UE), s. 33
15. LIII posiedzenie COSAC, Ryga, 31 maja - 2 czerwca 2015

- a. [Uwagi LIII Konferencji COSAC](#) [2. Parlamentarna kontrola spraw UE: O „zielonej kartce” (pogłębiony dialog polityczny)], s. 3
 - b. [Dwudziesty trzeci raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej](#) (Rozdział 2. Przyszłość kontroli parlamentarnej w sprawach UE, Część B. procedura „zielonej kartki”), s. 34
 - c. [Odpowiedź KE na Uwagi LIII COSAC](#) [EN], 7.07.2015, s. 2
16. Spotkanie nieformalnej grupy roboczej COSAC w sprawie wprowadzenia „zielonej kartki” i usprawnienia „żółtej kartki”, 30 października 2015
- a. [Information note on the “green card”](#)
 - b. [Minutes of the COSAC working group](#)
17. LIV posiedzenie COSAC, Luksemburg, 1 grudnia 2015
- a. [Contribution of the LIV COSAC](#) [5. Introducing «green card» (enhanced political dialogue)], s. 5
 - b. [Conclusions of the LIV COSAC](#) (pkt 2.1), s. 1
 - c. [Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#) [Chapter 1: The future of of parliamentary scrutiny of EU affairs, Section 1: Scope and procedural framework of the “green card” (enhanced political dialogue)], s. 10
 - d. [Odpowiedź KE na Uwagi LIV COSAC](#), 2.02.2016, s. 4
18. LV posiedzenie COSAC, Haga, 12-14 czerwca 2016
- a. [Twenty-fifth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#), [Chapter 1: Modes and experiences of national scrutiny, C. The “green card” (enhanced political dialogue)]

WYBRANE PUBLIKACJE

- 19. Borońska-Hryniewiecka K.: [„Zielona kartka”: czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej](#), „Biuletyn PISM” 2015, nr 39
- 20. Grzeszczak R., Popławska E.: [Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa](#), Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, maj 2015
- 21. Pawłowski B.: [Opinia dotycząca podstaw prawnych udziału Sejmu we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie procedury „zielonej kartki” oraz udziału we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE z Parlamentem Europejskim w zakresie oceny skutków regulacji unijnych](#), „Zeszyty prawnicze BAS” 2015, nr 2, s. 113
- 22. Serowaniec M.: [Towards the „green card” – strengthening the role of National Parliaments in the EU affairs?](#), „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2015, nr XI