



„Żółta kartka” – debata nad usprawnieniem

wg stanu na 03.06.2016

MATERIAŁY OIDE

Podstawę dla procedury „żółtej kartki” stanowi Protokół [nr 2] w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z jego postanowieniami parlamenty narodowe dotychczas przyjęły i przekazały do Komisji Europejskiej 313 uzasadnionych opinii, a progi niezbędne do uruchomienia „żółtej kartki” osiągnięto trzy razy. Na podstawie doświadczeń związanych z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości parlamenty narodowe wysunęły szereg propozycji usprawnienia tej procedury, które stały się przedmiotem debaty podczas spotkań międzyparlamentarnych. Przedstawiono wykorzystanie „żółtej kartki”, stan debaty na forum COSAC i KPPUE oraz wybrane opracowania i strony internetowe poświęcone temu zagadnieniu.

Słowa kluczowe: parlament narodowy, zasada pomocniczości, procedura ustawodawcza, prawo UE

Spis treści

- I. WPROWADZENIE
- II. WYBRANE DOKUMENTY, OPRACOWANIA I STRONY INTERNETOWE

I. WPROWADZENIE

Procedura „żółtej kartki”

Procedura „żółtej kartki” jest jedną z dwóch procedur mechanizmu wczesnego ostrzegania, określonego w *Protokole [nr 2] w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, dołączonego do TUE, TfUE i TEWEA na mocy Traktatu z Lizbony. W ramach procedury żółtej kartki każdy parlament narodowy (PN) lub każda izba może przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji – w terminie 8 tygodni od przekazania parlamentom projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych – uzasadnioną opinię w sprawie jego niezgodności z zasadą pomocniczości. Każdemu parlamentowi przysługują 2 głosy (w przypadku parlamentów dwuizbowych każda izba ma jeden głos). Jeżeli uzasadnione opinie stanowią jedną trzecią, a w przypadku projektu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie art. 76 TfUE - jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom narodowym, wówczas projekt musi zostać poddany ponownej analizie. Wnioskodawca może podtrzymać, zmienić lub wycofać projekt.

Wykorzystanie procedury „żółtej kartki” przez parlamenty narodowe

Pod rządami Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe przyjęły i przekazały do Komisji Europejskiej 313 uzasadnionych opinii w sprawie niezgodności projektów ustawodawczych z zasadą pomocniczości^{*}.

Mechanizm wczesnego ostrzegania zastosowano dotychczas trzy razy. Progi niezbędne do uruchomienia procedury „żółtej kartki” osiągnięto w odniesieniu do następujących projektów:

- [COM\(2016\) 128 - przebieg procedury](#)
Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług
- [COM \(2013\) 534 - przebieg procedury](#)
Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej
- [COM\(2012\) 130 - przebieg procedury](#)
Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług

^{*} W okresie 1.01.2010-31.05.2016; dane za lata 2010-2014 z rocznych sprawozdań na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm, za rok 2015 i okres styczeń-maj 2016 – z bazy IPEX.

Debata i postulaty dotyczące usprawnienia procedury „żółtej kartki”

Dotychczasowe doświadczenia związane z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości były przedmiotem debaty podczas spotkań międzyparlamentarnych, w szczególności w ramach COSAC (Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej) oraz KPPUE (Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE) – podsumowanie wniosków i postulatów przedstawionych w ramach debaty do 31 marca 2015 znajduje się w opracowaniu [5 lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony](#) – por. pkt 12).

Nieformalna grupa robocza, Warszawa, 13.05.2015

19 stycznia 2015 na nieformalnym spotkaniu przewodniczących komisji ds. UE parlamentów narodowych w Brukseli powołano grupę roboczą do spraw ulepszenia procedury „żółtej kartki” pod przewodnictwem pos. Agnieszki Pomaskiej, ówczesnej przewodniczącej sejmowej Komisji do Spraw UE. Podczas spotkania grupy w Warszawie, w którym uczestniczyli przedstawiciele 14 izb/parlamentów, wskazano na konieczność lepszego wykorzystania przez PN przysługujących im uprawnień oraz wzmocnienia współpracy pomiędzy parlamentami, w tym poprzez:

- dokonywanie przez PN do końca marca każdego roku przeglądu programu prac Komisji w celu utworzenia tabeli priorytetów PN,
 - wybieranie przez PN ze swego grona „lidera” (ang. *champion*) dla danego projektu aktu podlegającego kontroli,
 - uzgodnienie wytycznych dotyczących treści i zakresu uzasadnionych opinii,
 - poprawę współpracy z Komisją (m.in. udzielanie przez Komisję odpowiedzi na uzasadnione opinie w krótszym czasie; odnoszenie się w odpowiedziach do wszystkich kwestii podniesionych przez PN; tworzenie, obok odpowiedzi adresowanych do poszczególnych PN, odpowiedzi zbiorczej zawierającej odniesienia do wszystkich zastrzeżeń PN do danego projektu aktu).
- Grupa robocza przeanalizowała także możliwość wydłużenia 8-tygodniowego terminu (bez wprowadzania zmian traktatowych – poprzez wyłączenie z niego świąt państwowych i określonych przerw w pracach PN i instytucji UE) oraz badania zgodności projektów z zasadą proporcjonalności przy okazji kontroli pomocniczości.

Propozycje LIII COSAC

Grupa robocza przedstawiła raport z prac podczas LIII plenarnego posiedzenia COSAC w Rydze w dniach 31 maja – 2 czerwca 2015 (por. pkt 9). W przyjętych podczas spotkania Uwagach COSAC odnotowała dyskusje, które odbyły się w ramach grupy w Warszawie i przedłożenie przez nią sprawozdania. Podkreśliła znaczenie wzmocnienia współpracy i koordynacji pomiędzy parlamentami narodowymi i wskazała, że większość parlamentów poparła pomysł przyjęcia w ramach COSAC zestawu dobrowolnych, niewiążących dobrych praktyk i wytycznych ws. badania pomocniczości. COSAC zachęciła ponadto prezydentkę luksemburską do powołania grupy roboczej ds. pogłębienia dialogu politycznego poprzez wprowadzenie „zielonej kartki” oraz ds. udoskonalenia procedury „żółtej kartki” (Uwagi LIII COSAC - por. pkt 5).

Grupa robocza COSAC, Luksemburg, 30.10.2015

Na spotkaniu przewodniczących 13 lipca 2015 powołano grupę roboczą COSAC. Do udziału w pracach zaproszono po jednym przedstawicielu z parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z zaleceniami grupy roboczej (Conclusions of the LIV COSAC - por. pkt 4), procedurę „żółtej kartki” można poprawić poprzez:

- wymienianie w uzasadnionej opinii projektu, do którego się ona odnosi,
- jasne wskazanie, że jest to uzasadniona opinia,
- dołączanie tłumaczenia lub streszczenia tekstu po angielsku i francusku oraz streszczenia zawierającego uzasadnienie i podstawę prawną.

Uwagi LIV COSAC

Podczas LIV sesji plenarnej COSAC w Luksemburgu w dniach 30 listopada –1 grudnia 2015 ponownie podkreślono, że procedura „żółtej kartki” wymaga poprawy, bez zmiany traktatu. COSAC zachęciła Komisję Europejską do wyłączenia z 8-tygodniowego terminu okresu od połowy grudnia do Nowego Roku i przerw w pracy instytucji UE oraz wezwała Komisję do zwiększenia wysiłków na rzecz zapewnienia lepszej jakości i większej terminowości odpowiedzi na uzasadnione opinie (Uwagi LIV COSAC – por. pkt 3).

KPPUE 2016

Kwestia „żółtej kartki” była także przedmiotem obrad ostatniej Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE. W konkluzjach ze spotkania w Luksemburgu w dniach 22-24 maja 2016 ponownie podkreślono, że procedurę tę należy usprawnić bez zmiany traktatu. Przewodniczący poparli także żądania COSAC adresowane do Komisji, aby wzmocniła wysiłki na rzecz poprawy jakości i terminowości odpowiedzi na uzasadnione opinie.

II. WYBRANE DOKUMENTY, OPRACOWANIA I STRONY INTERNETOWE

1. [Protokół \(nr 2\) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności](#) dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

2. [Praktyczne ustalenia dotyczące stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości na podstawie Protokołu nr 2 Traktatu Lizbońskiego](#) (załącznik do listu J.M. Barroso i M. Wallstrom z 1 grudnia 2009 do przewodniczących parlamentów narodowych)

COSAC

3. [Uwagi LIV COSAC](#), Luksemburg, 30 listopada–1 grudnia 2015 r.
4. [Conclusions of the LIV COSAC](#), Luxembourg, 30 November - 1 December 2015
5. [Uwagi LIII COSAC](#), Ryga, 31 maja - 2 czerwca 2015 r.
6. [Dwudziesty czwarty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej](#), Luksemburg, 29 listopada – 1 grudnia 2015 (Rozdział 1, część 2: Procedura „żółtej kartki”)
7. [Dwudziesty trzeci raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej](#), Ryga, 30 maja – 2 czerwca 2015 (Rozdział 2, część A: Usprawnienie procedury uzasadnionych opinii i dialogu politycznego)

Grupy robocze

8. [Information Note in relation to the COSAC Working Group, "Yellow card" procedure](#), 30 October 2015, Luxembourg
9. [Report of the Working Group on the possibility of improving the "yellow card" procedure](#), przedłożony LIII COSAC, 31 maja – 2 czerwca 2015

KPPUE

10. [Konkluzje Prezydencji \(projekt – j.ang.\)](#), Luksemburg, 22-24 kwietnia 2016
11. [Konkluzje Prezydencji](#), Rzym, 20-21 kwietnia 2015

Opracowania

12. [5 lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony - wnioski i postulaty dotyczące badania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe w dokumentach COSAC i KPPUE oraz Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego](#) – opracowanie OIDE (Załączniki: [Uzasadnione opinie - statystyki](#), [Dokumenty współpracy międzyparlamentarnej oraz instytucji UE w sprawie pomocniczości](#))
13. [Mechanizm wczesnego ostrzegania - zasady współpracy przedstawione przez Komisję Europejską](#) (na podstawie listu J.M. Barroso i M. Wallstrom z 1 grudnia 2009 do przewodniczących parlamentów narodowych) – opracowanie OIDE
14. [Zasada pomocniczości i parlamenty narodowe w Traktacie z Lizbony](#) – opracowanie OIDE

Strony internetowe

15. [IPEX](#) (międzyparlamentarna wymiana informacji w sprawach Unii Europejskiej)
16. [Komisja Europejska](#) – strona poświęcona kontroli zasady pomocniczości
17. [Grupa robocza ds. ulepszenia procedury "żółtej kartki"](#), Warszawa, 13 maja 2015
18. [COSAC working group](#), 30 October 2015