



## PARLAMENT EUROPEJSKI: STOSUNKI Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

Postępy integracji europejskiej doprowadziły do zmiany roli parlamentów narodowych. Powstało wiele instrumentów współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, gwarantujących skuteczną kontrolę demokratyczną nad europejskim prawodawstwem na wszystkich szczeblach. Tendencję tę wzmocniły przepisy wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

### CELE

#### A. Powody współpracy

Poprzez przekazanie wspólnym instytucjom posiadającym uprawnienia decyzyjne pewnego zakresu odpowiedzialności, dawniej przypisanego parlamentom narodowym, integracja europejska umniejszyła rolę parlamentów narodowych jako ustawodawców, organów władzy budżetowej oraz organów sprawujących kontrolę nad władzą wykonawczą. Początkowo Rada pełniła niektóre obowiązki przeniesione ze szczebla krajowego na unijny, jednak Parlament Europejski stopniowo zyskiwał pełną rolę, jaką pełni klasyczny parlament.

- Parlamenti narodowe uznały, że właściwym sposobem na zwiększenie ich wpływu na kształtowanie polityki unijnej przy jednoczesnym zagwarantowaniu budowania Europy na zasadach demokratycznych jest skuteczniejszy nadzór krajowy nad działaniami ich rządów w sprawach UE i bliższe stosunki z Parlamentem Europejskim.
- Parlament Europejski ze swojej strony zajął ogólnie stanowisko, zgodnie z którym bliskie kontakty z parlamentami narodowymi mogłyby jedynie przyczynić się do umocnienia jego legitymacji demokratycznej oraz przybliżenia Europy jej obywatelom.

#### B. Rozwój systemu współpracy

Początkowo w miarę postępowania integracji europejskiej rola parlamentów narodowych ulegała osłabieniu: wzmocniono uprawnienia Wspólnoty (a następnie



Unii), poszerzono zakres jej kompetencji, głosowanie większościowe stało się zasadą w Radzie, a także zwiększono uprawnienia prawodawcze Parlamentu Europejskiego.

Do roku 1979 Parlament Europejski i parlamenty narodowe łączyły więzi organiczne, ponieważ posłowie do Parlamentu Europejskiego byli wyznaczeni spośród posłów do parlamentów narodowych. Więzy te zostały zerwane wraz z wprowadzeniem wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego i na około 10 lat zerwane zostały również kontakty. Potrzeba wznowienia ich stała się odczuwalna w roku 1989, kiedy to ponownie nawiązano kontakty i odnotowano próby zastąpienia początkowych więzi organicznych. Przyczynił się do tego traktat z Maastricht, zawierający dwie deklaracje poświęcone temu zagadnieniu (nr 13 i 14), w których przewiduje się w szczególności:

- respektowanie roli parlamentów narodowych w działaniach Unii Europejskiej (wymóg odpowiednio wczesnego informowania ich przez rządy o projektach unijnych aktów prawnych oraz – w razie konieczności – organizacja wspólnych konferencji);
- współpracę między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi poprzez intensyfikację kontaktów, regularne posiedzenia lub ewentualne przyznawanie wzajemnych ułatwień.

Parlamenty narodowe zyskały ostatnio pewną kontrolę nad działaniami swoich rządów w sprawach europejskich w wyniku bądź reform konstytucyjnych, bądź decyzji rządów, bądź zmiany swoich metod funkcjonowania, jak i w wyniku wykładni krajowych przepisów konstytucyjnych przez trybunały konstytucyjne niektórych państw członkowskich. Do zmian w ogromnej mierze przyczyniły się – we współpracy z Parlamentem Europejskim – komisje parlamentów narodowych odpowiedzialne za sprawy unijne.

W protokole w sprawie roli parlamentów narodowych, załączonym do traktatu z Amsterdamu, zachęcono do większego zaangażowania parlamentów narodowych w działania Unii Europejskiej oraz zobowiązano do wczesnego przekazywania parlamentom narodowym dokumentów i projektów, tak aby mogły one zapoznać się z nimi przed podjęciem decyzji przez Radę. Parlamenty narodowe odegrały również ważną rolę podczas debat konwentu w sprawie przyszłości Europy (1.1.4), podczas których rola parlamentów narodowych była przedmiotem prac jednej z 11 grup roboczych. W maju 2006 r. Komisja zgodziła się przekazywać parlamentom narodowym wszystkie nowe wnioski i dokumenty konsultacyjne. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego ten „dialog polityczny” stał się prawnym zobowiązaniem. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej gwarantuje ponadto parlamentom narodowym prawo do szerszej informacji ze strony instytucji unijnych, m.in. przewiduje obowiązek przekazywania wszystkich projektów aktów ustawodawczych oraz wniosków o przystąpienie do Unii.

W traktacie lizbońskim wprowadzono wreszcie system wczesnego ostrzegania, tj. mechanizm pozwalający parlamentom narodowym na kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości we wnioskach ustawodawczych (Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). W terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamenty narodowe mogą przesłać



przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznają, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wnioski ustawodawcze mogą zostać zablokowane przez większość izb. Ostateczna decyzja należy jednak do władzy ustawodawczej (Parlamentu Europejskiego i Rady) (1.2.2). Od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego mechanizm ten uruchomiono trzykrotnie: w maju 2012 r. w związku z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Komisji w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (rozporządzenie „Monti II”), w październiku 2013 r. w związku z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia mającego na celu ustanowienie Prokuratury Europejskiej oraz w maju 2016 r. w związku z [wnioskiem w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników](#). Traktat zawiera także nowe artykuły wyjaśniające rolę parlamentów narodowych w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (art. 10 i 12 TUE).

Rola, jaką od początku kryzysu zadłużenia w UE w marcu 2010 r. odegrały parlamenty narodowe państw strefy euro w procesie ratyfikacji pakietów ratunkowych lub ich zmiany, pokazała, jak istotna jest bliska współpraca i stała wymiana informacji między nimi a Parlamentem Europejskim. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, który wszedł w życie w styczniu 2013 r., przewiduje w art. 13 szczególną współpracę między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim w zakresie wykonywania parlamentarnej kontroli w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami.

## **OSIĄGNIĘCIA: INSTRUMENTY WSPÓŁPRACY**

**A.** Konferencje przewodniczących zgromadzeń parlamentarnych Unii Europejskiej  
Po posiedzeniach, które odbyły się w roku 1963 i 1973, konferencje te wprowadzono w roku 1981. Początkowo odbywały się one co dwa lata z udziałem przewodniczących parlamentów narodowych i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Są one przygotowywane podczas posiedzeń sekretarzy generalnych i dotyczą konkretnych kwestii współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. W ostatnich latach przewodniczący spotykali się również co roku. Od roku 1995 Parlament Europejski utrzymuje ścisłe kontakty z parlamentami państw stowarzyszonych i państw kandydujących. Podczas regularnych posiedzeń przewodniczący Parlamentu Europejskiego i przewodniczący parlamentów tych państw omawiają strategię przystąpienia do Unii Europejskiej i inne bieżące kwestie.

### **B.** Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji

Na wielkiej konferencji w Wiedniu w 1977 r. ustanowiono Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji – sieć usług dokumentacji i badań w ramach ścisłej współpracy celem ułatwienia dostępu do informacji (w tym krajowych i europejskich baz danych) oraz koordynowania badań, aby uniknąć ich powtarzania się. Centrum gromadzi i upowszechnia badania oraz stworzyło witrynę Internetową, której celem jest poprawa wymiany informacji. Książka adresowa centrum ułatwia kontakty między służbami badawczymi należących do niego parlamentów. Centrum jest kierowane wspólnie przez Parlament Europejski i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.



Należą doń parlamenty państw członkowskich UE i Rady Europy, a z jego usług mogą również korzystać parlamenty krajów mających status obserwatora w Zgromadzeniu Rady Europy.

### **C. Konferencja parlamentów Wspólnoty**

Idea konferencji została zrealizowana w Rzymie w roku 1990 pod nazwą „Konferencja Parlamentów”. Jej tematem była przyszłość Wspólnoty, a także konsekwencje – dla Wspólnoty i państw członkowskich – wniosków dotyczących unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej, a w szczególności rola parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. W konferencji wzięło udział 258 uczestników: 173 z parlamentów narodowych i 85 z Parlamentu Europejskiego. Było to jedyne tego rodzaju wydarzenie.

### **D. Konferencja komisji ds. unijnych parlamentów Unii Europejskiej – COSAC**

W konferencji tej, z której propozycją wystąpił pierwotnie przewodniczący francuskiego Zgromadzenia Narodowego, uczestniczą co 6 miesięcy od 1989 r. organy parlamentów narodowych specjalizujące się w sprawach unijnych oraz 6 posłów do Parlamentu Europejskiego. Konferencje są zwoływane przez parlament państwa sprawującego prezydencję Unii i przygotowywane wspólnie przez Parlament Europejski i parlamenty „trojki”, a przedmiotem konferencji są główne zagadnienia integracji europejskiej.

COSAC nie jest organem decyzyjnym, lecz konsultacyjnym i koordynującym, który przyjmuje stanowiska w drodze konsensusu. Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej wyraźnie stanowi, że COSAC może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę instytucjom unijnym. Jednakże uwagi przedkładane przez COSAC nie są w żadnym razie wiążące dla parlamentów narodowych ani nie przesadzają ich stanowiska.

### **E. Wspólne posiedzenia parlamentarne**

Po doświadczeniach zdobytych podczas konwentu europejskiego zarówno posłowie do Parlamentu Europejskiego, jak i posłowie z parlamentów narodowych uznali, że warto byłoby ustanowić stały mechanizm współpracy politycznej dotyczący określonych dziedzin. Posłowie europejscy i posłowie z państw członkowskich organizują w związku z tym od 2005 r. wspólne posiedzenia parlamentarne w celu omówienia ważkich kwestii dotyczących parlamentów w procesie decyzyjnym i w procesie tworzenia instytucji Unii Europejskiej.

### **F. Inne instrumenty współpracy**

Większość komisji stałych Parlamentu Europejskiego konsultuje się z odpowiednimi komisjami w parlamentach narodowych na posiedzeniach dwustronnych lub wielostronnych oraz podczas wizyt przewodniczących i sprawozdawców.

Kontakty między grupami politycznymi Parlamentu Europejskiego i odpowiednimi grupami w parlamentach narodowych rozwijają się w różnym stopniu w zależności od partii lub państw.

Współpraca administracyjna rozwija się w szczególności w formie staży w służbach Parlamentu Europejskiego i wymiany urzędników. Biura większości przedstawicieli parlamentów narodowych znajdują się w budynku Parlamentu Europejskiego, w którym



mieści się Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi. Coraz większe znaczenie ma wzajemne informowanie o pracach parlamentarnych, w szczególności ustawodawczych, zwłaszcza dzięki nowoczesnym technologiom informacyjnym, takim jak sieć IPEX, wspierana przez elektroniczną platformę wymiany danych i komunikacji (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=PL>).

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

W dniu 19 kwietnia 2018 r. PE przyjął [rezolucję w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych](#), w której podkreślił, że parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej na zasadach konstytucyjnych, zapewniając tym samym większy pluralizm i legitymację demokratyczną. Stwierdził również, że odpowiedzialność rządów krajowych przed parlamentami narodowymi jest „podstawą dla roli izb parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”. Przypomniał, że unijny mechanizm wczesnego ostrzegania był rzadko używany od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, i stwierdził, że można go zreformować w obecnych ramach traktatowych. W związku z tym wezwał Komisję Europejską, by wprowadziła „techniczny okres zgłoszeń”, żeby dać dodatkowy czas między terminem, w którym parlamenty narodowe otrzymują projekty aktów ustawodawczych, a datą, w której zaczyna biec termin ośmiotygodniowy. Ponadto PE popiera przysługującą parlamentom narodowym możliwość przedstawienia Komisji konstruktywnych wniosków, żeby pozytywnie wpływać na debatę europejską i prawo inicjatywy Komisji. Wreszcie Parlament przedstawił w rezolucji szereg propozycji, które zmierzają do wzmocnienia istniejących instrumentów współpracy między PE a parlamentami narodowymi.

Roberta Panizza  
10/2018

