



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Spraw Konstytucyjnych

2013/2077(INI)

17.10.2013

OPINIA

Komisji Spraw Konstytucyjnych

dla Komisji Prawnej

w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności
– 19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r.
(2013/2077 (INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Morten Messerschmidt

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

Komisja Spraw Konstytucyjnych zwraca się do Komisji Prawnej, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

1. zwraca uwagę, że choć kryzys gospodarczy i finansowy wymaga lepszej koordynacji strategii politycznych i zwiększenia kompetencji Unii w szeregu dziedzin, ważne jest również utrzymanie jasnego podziału kompetencji w systemie wielopoziomowego sprawowania rządów w Unii Europejskiej oraz podejmowanie decyzji na najodpowiedniejszym szczeblu, w następstwie przejrzystej debaty, możliwie jak najbliżej obywateli, przy jednoczesnym ograniczeniu biurokracji;
2. podkreśla, że instytucje unijne muszą przestrzegać zasad pomocniczości i proporcjonalności zapisanych w art. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w protokole nr 2, które mają charakter ogólny i są wiążące dla instytucji w odniesieniu do wykonywania uprawnień na szczeblu Unii, a jedyny wyjątek polega na tym, że zasada pomocniczości nie ma zastosowania do obszarów wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji Unii;
3. proponuje przeprowadzenie oceny konieczności ustanowienia na szczeblu UE właściwych kryteriów oceny zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności;
4. zauważa, że protokół nr 2 daje parlamentom narodowym formalną możliwość doradzania organom prawodawczym UE w kwestii spełniania przez nowy projekt przepisów wymogów testu pomocniczości, zgodnie z którym cele tego projektu mogą – ze względu na ich skalę lub skutki – być lepiej osiągnane na szczeblu Unii niż państw członkowskich;
5. zwraca uwagę na kluczowe znaczenie ocen skutków jako narzędzi pomagających w podejmowaniu decyzji w procesie tworzenia prawa i podkreśla w tym kontekście konieczność odpowiedniego rozważenia kwestii dotyczących pomocniczości i proporcjonalności;
6. z zadowoleniem przyjmuje większy udział parlamentów narodowych w unijnej procedurze ustawodawczej oraz zwraca uwagę na fakt, że parlamenty państw członkowskich przywiązują coraz większą wagę do właściwego stosowania tych zasad przez instytucje Unii; świadczy o tym fakt, że w roku 2011 Parlament Europejski otrzymał 77 uzasadnionych opinii, z których wynikało, iż dany projekt aktu ustawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, a także 523 inne pisma dotyczące wartości projektu aktu prawnego, natomiast za rok 2010 liczby te to odpowiednio 41 i 299; wyraża gotowość do kontynuowania oraz wzmacniania współpracy i dialogu międzyparlamentarnego z parlamentami narodowymi;
7. podkreśla znaczenie kontroli parlamentarnej sprawowanej zarówno przez Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe; ponadto zaleca udzielić parlamentom narodowym znacznego wsparcia, by umożliwić im wykonywanie zadań kontrolnych; proponuje, by przedstawić parlamentom narodowym wytyczne, które ułatwią im ocenę przestrzegania zasady pomocniczości;

8. podkreśla, że zgodnie z art. 263 TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest uprawniony do prowadzenia kontroli legalności aktów ustawodawczych w odniesieniu do poszanowania zasady pomocniczości oraz że zasada ta stanowi wytyczną polityczną dotyczącą wykonywania uprawnień na szczeblu Unii;
9. zwraca jednocześnie uwagę, że na mocy traktatów Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest sądem właściwym do orzekania w zakresie skarg wnoszonych pod zarzutem „naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem” oraz że zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności należą do takich reguł prawnych; zauważa, że sądowa kontrola ważności aktów unijnych obejmuje zatem przestrzeganie tych zasad;
10. podkreśla, że w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-176/09 (Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie) Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że zasada proporcjonalności „wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia”, przy czym „w dziedzinach, w których prawodawca dysponuje szerokimi uprawnieniami normatywnymi”, legalność środka przyjętego w tym kontekście może zostać podważona tylko wówczas, gdy środek taki jest ewidentnie niewłaściwy w odniesieniu do celu, do którego realizacji dążą właściwe instytucje, niemniej jednak unijny prawodawca „jest zobowiązany do oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach” oraz w ramach analizy ograniczeń wynikających z różnych, możliwych do zastosowania środków „powinien zbadać, czy cele zamierzone w przyjętym środku mogą uzasadniać powstanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet znaczących, po stronie niektórych podmiotów”;
11. zauważa, że zgodnie z zapisem w traktatach zasada pomocniczości pozwala Unii na podejmowanie działań w dziedzinie nieujętej w zakresie jej wyłącznych kompetencji „tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”, podczas gdy zgodnie z zasadą proporcjonalności przedmiot i forma działań nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych; podkreśla, że pomocniczość i proporcjonalność są zasadami ściśle ze sobą powiązаныmi, ale odrębnymi: pierwsza z nich odnosi się do właściwości podejmowania działań przez Unię w obszarach, które nie wchodzą w zakres jej wyłącznych kompetencji, natomiast druga odnosi się do proporcjonalności między środkami przyjętymi przez prawodawcę a celami, do jakich on dąży, oraz funkcjonuje jako zasada ogólna wykonywania uprawnień na szczeblu Unii; w związku z powyższym przypomina, że badanie w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności projektu aktu ustawodawczego zgodnie z logiką następuje po badaniu w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości, przy czym badanie w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości nie byłoby wystarczająco skuteczne, jeśli nie przeprowadzono by również badania w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności;
12. zauważa, że w roku 2011 Komisja otrzymała jedynie niewielką liczbę zapytań parlamentarnych (32 z ponad 12 000) dotyczących kwestii związanych z przestrzeganiem

zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności;

13. podkreśla, że w roku 2011 Komisja otrzymała 64 uzasadnione opinie w rozumieniu protokołu nr 2, które dotyczyły stosowania zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności, co stanowi znaczny wzrost w porównaniu z rokiem 2010; odnotowuje jednak, że te 64 uzasadnione oceny stanowią zaledwie 10% wszystkich 622 opinii przesłanych Komisji przez parlamenty narodowe w roku 2011 w ramach odnośnego dialogu politycznego; ponadto zwraca uwagę na fakt, że żaden wniosek Komisji nie otrzymał wystarczającej liczby uzasadnionych opinii, aby zgodnie z zapisami w protokole uruchomić tzw. procedurę żółtej lub pomarańczowej kartki; stwierdza natomiast, że dnia 22 maja 2012 r. po raz pierwszy uruchomiono procedurę żółtej kartki w odniesieniu do wniosku Komisji (wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie korzystania z prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, tzw. wniosek dotyczący rozporządzenia „Monti II”); podkreśla, że Komisja wycofała wniosek dotyczący rozporządzenia nie dlatego, że uznała, iż zasada pomocniczości została naruszona, ale ponieważ uznała za mało prawdopodobne, aby wniosek spotkał się w Parlamencie i Radzie z poparciem politycznym wystarczającym do jego przyjęcia;
14. uważa, że mechanizm kontroli zasady pomocniczości musi zostać opracowany i być stosowany jako ważne narzędzie współpracy między instytucjami europejskimi a instytucjami krajowymi; stwierdza z zadowoleniem, że ten instrument jest stosowany w praktyce jako środek komunikacji i dialogu w ramach współpracy między poszczególnymi instytucjonalnymi szczeblami wielopoziomowego systemu europejskiego;
15. z niepokojem zauważa, że w niektórych uzasadnionych opiniach parlamenty narodowe podkreślały to, że w wielu wnioskach ustawodawczych Komisji brakuje uzasadnienia dotyczącego zasady pomocniczości lub jest ono niewystarczające;
16. zaleca zbadanie przyczyn tak niewielkiej liczby formalnych uzasadnionych opinii parlamentów narodowych i znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy wynika to z powszechnego przestrzegania zasady pomocniczości, czy też z tego, że parlamenty narodowe nie są w stanie zastosować tej zasady z uwagi na niedostateczne środki lub zbyt krótkie terminy; uważa za stosowne przeprowadzenie przez Komisję analizy w tym zakresie;
17. podkreśla, że instytucje europejskie powinny umożliwić parlamentom narodowym kontrolę wniosków ustawodawczych, dopilnowując, by Komisja przedstawiała szczegółowe i wyczerpujące motywy swoich decyzji ustawodawczych dotyczących pomocniczości i proporcjonalności zgodnie z art. 5 protokołu nr 2 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
18. zauważa ponadto w tym kontekście, że obecne ramy czasowe wyznaczone dla parlamentów narodowych na przeprowadzenie kontroli zasad pomocniczości i proporcjonalności są często uznawane za niewystarczające;
19. podkreśla, że instytucje europejskie mają obowiązek zagwarantowania czytelnego, łatwego w zrozumieniu ustawodawstwa, nieoznaczającego niepotrzebnych obciążeń

administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw;

20. uważa, że w ramach wzmacniania legitymacji demokratycznej należy szczególnie rozważyć mechanizm wczesnego ostrzegania.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	14.10.2013
Wynik głosowania końcowego	+ : 24 - : 0 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Dimitrios Droutsas, Isabelle Durant, Andrej Plenković
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann