



## PARLAMENT EUROPEJSKI: STOSUNKI Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

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

### PODSTAWA PRAWNA

Art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

### 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 zyskał pełną rolę, jaką pełni klasyczny parlament.

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

#### B. Rozwój systemu współpracy

Początkowo, w miarę postępowania integracji europejskiej, rola parlamentów narodowych ulegała osłabieniu: wzmocniono uprawnienia UE i poszerzono zakres jej kompetencji, zasadą stało się głosowanie większościowe w Radzie oraz zwiększono uprawnienia prawodawcze Parlamentu Europejskiego.



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

- uznanie roli parlamentów narodowych w działaniach Unii Europejskiej (wymóg odpowiednio wczesnego informowania ich przez rządy o projektach unijnych aktów prawnych oraz wymóg organizacji w razie potrzeby wspólnych konferencji)
- oraz współpracę Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi przez intensyfikację kontaktów, regularne posiedzenia lub ewentualne przyznawanie wzajemnych ułatwień.

Dodatkowo parlamenty narodowe zyskały stopniowo 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 dla Komisji prawnym wymogiem. 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. Traktat lizboński umocnił dodatkowo rolę parlamentów narodowych dzięki zaangażowaniu ich w procedury przeglądu traktatów, a także w mechanizmy oceny wdrażania strategii politycznych UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Nadał również oficjalną formę współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

Ponadto traktat lizboński znacznie rozszerzył rolę parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym dzięki wprowadzeniu systemu wczesnego ostrzegania, tj. systemu umożliwiającego parlamentom narodowym weryfikację, czy wnioski



ustawodawcze są zgodne z zasadą pomocniczości (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, jeżeli większość izb porozumie się w tej sprawie. 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 \(rozporządzenie „Monti II”\)](#)<sup>[1]</sup>, w październiku 2013 r. w związku z [wnioskiem dotyczącym rozporządzenia mającego na celu ustanowienie Prokuratury Europejskiej](#)<sup>[2]</sup> oraz w maju 2016 r. w związku z [wnioskiem w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników](#)<sup>[3]</sup>. Parlamenty narodowe mogą zgłaszać obawy co do przestrzegania zasady pomocniczości i uruchamiać procedurę pomarańczowej i żółtej kartki, gdy osiągnięte zostaną niezbędne progi. Kontrola zgodności z zasadą pomocniczości należy do wyłącznych kompetencji parlamentów narodowych. Rolę parlamentów regionalnych w tej procedurze opisano w art. 6 protokołu nr 2, który stanowi: „Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w stosownym przypadku, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje prawodawcze”. W związku z tym bezpośrednie uwagi otrzymane od parlamentów regionalnych nie są uznawane – zgodnie z Traktatami – za uwagi parlamentów narodowych dotyczące pomocniczości. Ich opinie powinny być przekazywane za pośrednictwem parlamentów narodowych. Jeżeli Parlament Europejski otrzymuje jednak uwagi od parlamentu regionalnego, przekazuje się je do wiadomości właściwym służbom, w tym komisji przedmiotowo właściwej, Komisji Rozwoju Regionalnego, jako komisji odpowiedzialnej za stosunki z władzami regionalnymi, a także służbom zajmującym się badaniami i dokumentacją. Traktat zawiera także nowe artykuły precyzujące rolę parlamentów narodowych w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (art. 10 i 12 TUE).

Rola, jaką od początku kryzysu zadłużeniowego 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 a Parlamentem Europejskim w zakresie sprawowania kontroli parlamentarnej w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami.

---

[1]COM(2012)0130.

[2]COM(2013)0534.

[3]COM(2016)0128.



## **OSIĄGNIĘCIA: INSTRUMENTY WSPÓŁPRACY**

### **A. Konferencje przewodniczących zgromadzeń parlamentarnych Unii Europejskiej**

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

### **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 powielania. Centrum gromadzi i upowszechnia badania oraz stworzyło witrynę internetową, której zadaniem jest poprawa wymiany informacji. Książka adresowa Centrum ułatwia kontakty między służbami badawczymi uczestniczących w nim 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 zmaterializowała się 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 PE. 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. komisje parlamentów narodowych do spraw Unii Europejskiej oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego. Podczas posiedzeń każdy parlament reprezentuje sześciu posłów. Konferencję zwołuje parlament państwa sprawującego prezydencję UE, przygotowują ją wspólnie Parlament Europejski i parlamenty „trojki”, a przedmiotem konferencji są główne zagadnienia integracji europejskiej. COSAC nie jest organem decyzyjnym, lecz raczej konsultacyjnym i koordynującym, który przyjmuje stanowiska w drodze konsensusu. Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej wyraźnie stanowi, że COSAC może przedkładać pod rozważenie instytucjom unijnym



wszelkie uwagi, które uzna za właściwe. Jednakże uwagi przedkładane przez COSAC nie są w żadnym razie wiążące dla parlamentów narodowych ani nie przesądzają o ich stanowisku.

#### E. Wspólne posiedzenia parlamentarne

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

#### F. Inne instrumenty współpracy

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

Kontakty między grupami politycznymi PE i odpowiednimi grupami w parlamentach narodowych rozwijają się w różnym stopniu w zależności od uczestniczących w nich partii lub państw.

Współpraca administracyjna rozwija się w szczególności w formie staży w służbach PE 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: [Platforma Wymiany Międzyparlamentarnej UE](#).

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

19 kwietnia 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych](#)<sup>[4]</sup>, 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”. Przypomniął, że unijny mechanizm wczesnego ostrzegania był rzadko używany od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, i stwierdził, że można by go zreformować w obecnych ramach traktatowych. W związku z tym wezwał Komisję, by wprowadziła „techniczny okres zgłoszeń”, żeby dać dodatkowy czas między terminem, w którym parlamenty narodowe otrzymują projekty aktów ustawodawczych, a datą, od której zaczyna biec termin ośmioletni. Ponadto Parlament Europejski popiera przysługującą parlamentom narodowym

---

[4] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych, Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 121.



możliwość przedstawiania Komisji konstruktywnych wniosków, żeby pozytywnie wpływać na debatę europejską i prawo inicjatywy Komisji. Wreszcie Parlament Europejski przedstawił w rezolucji szereg propozycji, które zmierzają do wzmocnienia istniejących instrumentów współpracy między PE a parlamentami narodowymi.

Co roku Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Narodowymi Parlamentu Europejskiego publikuje roczne sprawozdanie na temat stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi państw członkowskich UE. Sprawozdanie zawiera przegląd wszystkich działań i rozwoju współpracy międzyparlamentarnej z parlamentami narodowymi, w której uczestniczy 39 parlamentów narodowych i izb z 27 państw członkowskich oraz Parlament Europejski. Zgodnie ze [sprawozdaniem rocznym za 2022 r.](#) do głównych tematów omawianych na posiedzeniach międzyparlamentarnych w tym roku należały: bezpieczeństwo i działania zewnętrzne UE w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie, odbudowa po pandemii COVID-19, stan praworządności w państwach członkowskich, NextGenerationEU i plany naprawy gospodarczej oraz wyniki Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Eeva Pavy  
10/2023

