



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.6.2011  
KOM(2011) 345 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**  
**SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2010**  
**NA TEMAT STOSUNKÓW MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ A**  
**PARLAMENTAMI NARODOWYMI**

## 1. WPROWADZENIE

W relacjach Komisji z parlamentami narodowymi w 2010 r. odnotowano szereg ważnych wydarzeń instytucjonalnych i politycznych.

Rok 2010 był pierwszym pełnym rokiem wdrażania nowego traktatu lizbońskiego. Po wejściu traktatu w życie pod koniec 2009 r. znacznie zwiększyła się rola parlamentów narodowych, w szczególności dzięki nowemu mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości, który jest bardzo wyraźnie ujęty wśród nowych praw parlamentów narodowych określonych w art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Ponadto w 2010 r. ukształtował się nowy skład Komisji, który objął urząd dnia 9 lutego, niemal w tym samym czasie, gdy rozpoczęto wdrażanie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. Podczas pierwszej gruntownej wymiany poglądów na ten temat w Kolegium w nowym składzie, przewodniczący Barroso i wiceprzewodniczący Šefčovič podkreślili znaczenie parlamentów narodowych oraz dobitnie stwierdzili, że kwestia ta będzie priorytetowo potraktowana w programie politycznym Komisji<sup>1</sup>.

Wreszcie w 2010 r. miejsce miał kryzys gospodarczy oraz prowadzono wspólne działania służące zaradzeniu temu kryzysowi. Kwestia ta regularnie pojawiała się w porządkach dyskusji z udziałem parlamentów narodowych i Komisji, czy to w kontekście COSAC, wspólnych posiedzeń parlamentarnych czy licznych wizyt wiceprzewodniczącego Šefčoviča w parlamentach narodowych. Zarządzanie gospodarcze było kolejnym kluczowym tematem, wokół którego skupiały się opinie parlamentów narodowych w kontekście dialogu politycznego.

W niniejszym, szóstym sprawozdaniu rocznym przeanalizowano, jak Komisja wdrażała powyższe nowe priorytety traktatu lizbońskiego, i zaprezentowano pierwszy przegląd funkcjonowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości (sekcja 2)<sup>2</sup>. W sekcji 3 sprawozdania zawarty jest opis kształtowania się w 2010 r. dialogu politycznego, rozpoczętego przez przewodniczącego Barroso w 2006 r., w odniesieniu nie tylko do głównych tematów ujętych w uwagach parlamentów narodowych, ale również do różnorodnych kontaktów między parlamentami narodowymi a Komisją. W sprawozdaniu przedstawiono także, jak Komisja postrzega rozwój swoich relacji z parlamentami narodowymi w najbliższej przyszłości (sekcja 4).

## 2. WDRAŻANIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO: NOWY MECHANIZM KONTROLI ZASADY POMOCNICZOŚCI

W trakcie 2010 r. mechanizm kontroli zasady pomocniczości funkcjonował bardzo sprawnie, nie tylko dzięki obustronnemu solidnemu przygotowaniu w roku poprzedzającym, ale również dzięki doskonałej współpracy i konstruktywnym relacjom między Komisją a

---

<sup>1</sup> PV (2010) 1920 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> Sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności – 18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa dotyczące roku 2010, które przyjmuje się równoległe z niniejszym sprawozdaniem, zawiera bardziej szczegółową analizę niektórych kwestii, w przypadku których parlamenty narodowe zgłosiły wątpliwości dotyczące stosowania zasady pomocniczości, stanowiąc tym samym uzupełnienie analizy nowego mechanizmu kontroli zasady pomocniczości.

parlamentami narodowymi w ciągu całego roku. Począwszy od pisma z dnia 1 grudnia 2009 r.<sup>3</sup>, w którym Komisja poinformowała parlamenty narodowe i inne instytucje o tym, jak zamierza wdrożyć nowy mechanizm, Komisja dnia 6 lutego przesłała do parlamentów narodowych pierwszy wniosek podlegający mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości<sup>4</sup>. Pierwszą uzasadnioną opinię zgłaszającą formalnie wątpliwości co do zgodności z zasadą pomocniczości otrzymano dnia 29 kwietnia<sup>5</sup>.

#### *Udział parlamentów narodowych i główne omawiane przez nie tematy*

W 2010 r. Komisja przesłała do parlamentów narodowych 82 projekty aktów ustawodawczych podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości i otrzymała łącznie 211 opinii dotyczących tych wniosków. Około trzy czwarte tych opinii otrzymano w terminie ośmiu tygodni od przesłania formalnego pisma przekazującego („*lettre de saisine*”), co wyraźnie pokazuje, że parlamenty narodowe poprawiły swoje możliwości w następstwie nowego traktatu i są w stanie reagować na wnioski Komisji dużo szybciej niż miało to miejsce wcześniej. 34<sup>6</sup> (około 15 %) spośród tych 211 opinii to uzasadnione opinie stwierdzające, że wniosek lub jego część naruszał(a) zasadę pomocniczości<sup>7</sup>. Prawie wszystkie z tych opinii (30 z 34) otrzymano w ciągu ostatnich trzech miesięcy roku.

Większość opinii, w których wyrażono wątpliwości dotyczące stosowania zasady pomocniczości, odnosiła się do wniosków ustawodawczych przyjętych w następujących obszarach polityki: rolnictwo (13)<sup>8</sup>, sprawy wewnętrzne (9) oraz rynek wewnętrzny i usługi (7). Należy zwrócić uwagę, że opinie otrzymane w ciągu trzech pierwszych miesięcy 2011 r. potwierdzają, że dostosowanie w dziedzinie rolnictwa jest obecnie jednym z kluczowych obszarów, w odniesieniu do którego parlamenty narodowe zgłaszają wątpliwości dotyczące stosowania zasady pomocniczości. Wniosek Komisji, który sprowokował jak dotąd największą liczbę uzasadnionych opinii w odniesieniu do zasady pomocniczości, dotyczy dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych<sup>9</sup>, w przypadku której łącznie dziewięć izb parlamentarnych<sup>10</sup> zgłosiło wątpliwości dotyczące zasady pomocniczości. Poza tym uwaga parlamentów narodowych jest bardziej rozproszona i mniej skoordynowana niż miało to miejsce w ramach kontroli zgodności z zasadą pomocniczości COSAC, które zostały zaniechane po wejściu w życie traktatu lizbońskiego.

Izbami parlamentarnymi, które w 2010 r. zgłosiły najwięcej wątpliwości dotyczących zasady pomocniczości, były polski Senat (4), szwedzki *Riksdag* (3), brytyjska Izba Gmin (3), francuski Senat (3) oraz luksemburska Izba Deputowanych (3). Początek 2011 r. pokazuje, że dwie polskie izby parlamentarne (Sejm i Senat) oraz parlament luksemburski w dalszym

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np0/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np0/index_en.htm).

<sup>4</sup> Wniosek dotyczący wkładów finansowych Unii Europejskiej do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (2007-2010) - COM(2010) 12.

<sup>5</sup> Opinia polskiego Senatu w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rewizji rozporządzenia w sprawie Frontex - [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np0/poland/2010\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np0/poland/2010_en.htm).

<sup>6</sup> W tym 4 opinie, które otrzymano po terminie 8 tygodni lub które nie zostały przyjęte przez dane izby parlamentarne zgodnie z ich wewnętrznymi przepisami.

<sup>7</sup> Pełna lista znajduje się w sprawozdaniu Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności - 18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa dotyczące roku 2010.

<sup>8</sup> Większość tych opinii dotyczyło wniosków mających na celu dostosowanie prawa wspólnotowego w zakresie rolnictwa do art. 290 i 291 traktatu lizbońskiego.

<sup>9</sup> COM(2010) 379.

<sup>10</sup> Dwie niderlandzkie izby parlamentarne przesłały wspólną opinię, co oznacza, że dziewięć izb parlamentarnych przekazało osiem opinii.

ciągu wykazują szczególną aktywność pod względem wydawania uzasadnionych opinii w odniesieniu do zgodności z zasadą pomocniczości.

### *Treść i forma opinii parlamentów narodowych*

Jeżeli chodzi o treść opinii przekazywanych w kontekście mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, 34 uzasadnione opinie otrzymane w roku 2010 odzwierciedlają, oprócz bardzo szczegółowych kwestii, pewne wątpliwości o charakterze horyzontalnym lub instytucjonalnym. Odnoszą się one, z jednej strony, do braku objaśnienia lub niewystarczającego objaśnienia w zakresie zasady pomocniczości w uzasadnieniach odpowiednich wniosków<sup>11</sup>, co przez niektóre parlamenty narodowe jest postrzegane jako naruszenie zasady pomocniczości; a z drugiej strony do nowego systemu aktów delegowanych. W tej sprawie parlamenty narodowe kwestionują obiektywność kryteriów będących podstawą przyznania tego uprawnienia Komisji. Uważają, że w niektórych przypadkach zastosowanie aktów delegowanych spowoduje przeniesienie na Komisję uprawnień, które ich zdaniem powinny być utrzymane pod kontrolą państw członkowskich<sup>12</sup>. Uwagi takie powtórzone zostały w kilku uzasadnionych opiniach otrzymanych w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku 2011.

Choć niektóre parlamenty narodowe wysyłają opinie w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości jedynie w tych ograniczonych przypadkach, gdy dostrzegają naruszenie zasady pomocniczości (na przykład brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów, szwedzki *Riksdag*, polski Senat i Sejm oraz francuski Senat), to inne izby (na przykład parlamenty portugalski i rumuński, jak również włoskie Senat i Izba Deputowanych) informują Komisję również o swoich pozytywnych opiniach.

### *Zakres mechanizmu kontroli zasady pomocniczości*

W pierwszej połowie 2010 r. odbyło się kilka wymian poglądów, pisemnych i ustnych, między Komisją a parlamentami narodowymi w odniesieniu do zakresu mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. W odpowiedzi na szczegółowe pytania zgłoszone przez parlamenty narodowe Komisja wyjaśniła, że nowy mechanizm obejmuje jedynie projekty aktów ustawodawczych, tj. wnioski podlegające zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej<sup>13</sup>, jeżeli nie są one objęte wyłączną kompetencją Unii<sup>14</sup>. Jest to wspólna interpretacja Parlamentu Europejskiego i Rady.

Jednak Komisja, w swoich odpowiedziach skierowanych do parlamentów narodowych, bardzo wyraźnie podkreśliła, że oczywiście w kontekście dialogu politycznego może również rozpatrywać opinie dotyczące wniosków, które nie dotyczą projektów aktów ustawodawczych, oraz dokonywać oceny politycznej i udzielać parlamentom odpowiedzi na zapytania.

---

<sup>11</sup> Artykuł 5 protokołu 2.

<sup>12</sup> Zob. również sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności - 18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa dotyczące roku 2010.

<sup>13</sup> Artykuł 289 przewiduje, że akty ustawodawcze są aktami prawnymi przyjętymi w ramach procedury ustawodawczej, przy czym procedura ustawodawcza może mieć formę zwykłej procedury ustawodawczej lub specjalnej procedury ustawodawczej. Dlatego w przypadku gdy traktatowa podstawa prawna nie wskazuje żadnej procedury ustawodawczej, ani zwykłej ani specjalnej, dany akt z formalnego punktu widzenia nie jest aktem ustawodawczym.

<sup>14</sup> Artykuł 3 TFUE.

## *Współpraca między instytucjami*

Jeżeli chodzi o inne instytucje europejskie, ustanowiono bliskie kontakty i prowadzono wymianę poglądów z Radą i Parlamentem Europejskim, które stworzyły własne procedury wdrażania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości oraz rozpatrywania opinii otrzymywanych od parlamentów narodowych. Pomimo że te trzy instytucje zajmują się nowym mechanizmem stosunkowo niezależnie i utrzymują bardzo szczegółowe kontakty z parlamentami narodowymi, należy podkreślić, że w zrewidowanej umowie ramowej między Komisją a Parlamentem Europejskim z października 2010 r., obie instytucje zobowiązują się do współpracy w zakresie wdrażania protokołu 2 do traktatu lizbońskiego.

### *Nakładanie się na siebie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i dialogu politycznego*

Mając na uwadze, że we wszystkich wyżej wymienionych przypadkach daleko było do progów wskazanych w protokole 2 uruchamiających tak zwaną procedurę „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”, Komisja odpowiedziała indywidualnie na każdą z opinii, w których wyrażono wątpliwości, w kontekście dialogu politycznego. Doświadczenia w zakresie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości w pierwszym roku wdrażania pokazują, że wymogi traktatowe, na podstawie których parlamenty narodowe mogą uruchamiać procedurę „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”, są dość rygorystyczne, i potwierdzają obserwacje poczynione już w poprzednich latach: stosunkowo mały odsetek opinii przesłanych do Komisji zawiera wątpliwości co do zasady pomocniczości, natomiast parlamenty narodowe w dalszym ciągu są zainteresowane przede wszystkim prowadzeniem dialogu z Komisją dotyczącego jej wniosków i inicjatyw.

Wyraźnie wskazuje to, jak ważna i wartościowa jest kontynuacja dialogu politycznego i, o ile nie zostaną osiągnięte progi określone w protokole 2 i nie zostanie uruchomiony formalny mechanizm traktatowy dotyczący przeglądu wniosków, dialog polityczny stanowi główne ramy wymiany poglądów między Komisją i parlamentami narodowymi.

## **3. DIALOG POLITYCZNY**

### **3.1. Opinie parlamentów narodowych i odpowiedzi Komisji**

#### *Uczestnictwo*

Relacje Komisji z parlamentami narodowymi w dalszym ciągu polegają głównie na dialogu politycznym, którego mechanizm kontroli zasady pomocniczości stanowi jedynie część. Proces pisemnej wymiany opinii i odpowiedzi, uruchomiony przez przewodniczącego Barroso w 2006 r., przez lata stawał się coraz intensywniejszy. Całkowita liczba opinii otrzymanych z parlamentów narodowych w 2010 r., w tym opinii przesłanych w kontekście mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, wyniosła 387. Stanowi to wzrost o ponad 55 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Ten wyraźny trend wzrostowy utrzymał się w 2011 r. - w okresie do końca maja 2011 r. otrzymano ponad 250 opinii.

Jeżeli chodzi o poziom uczestnictwa parlamentów narodowych w tym dialogu w 2010 r.<sup>15</sup> oraz w porównaniu z sytuacją sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego, około jedna trzecia izb parlamentarnych uczestniczyła aktywniej w wymianie poglądów z Komisją, a

---

<sup>15</sup> Zob. tabela w załączniku 1.

wśród nich były izby, które w poprzednich latach w ogóle nie uczestniczyły w dialogu (na przykład dwie izby polskiego parlamentu, brytyjska Izba Gmin i parlament fiński). Należy zwrócić uwagę, że w 2010 r. opinii było znacznie więcej, szczególności opinii z włoskiego Senatu, ale również z włoskiej Izby Deputowanych i z austriackiego *Nationalrat*, a narodowe parlamenty Rumunii i Hiszpanii uczestniczyły w dialogu politycznym po raz pierwszy.

W przypadku jednej trzeciej izb parlamentarnych poziom uczestnictwa nie zmienił się znacznie w 2010 r., natomiast pozostała jedna trzecia izb była mniej aktywna niż poprzednio. Komisja w dalszym ciągu zachęca parlamenty, które z różnych powodów dotychczas nie uczestniczyły zbyt aktywnie w bezpośredniej wymianie poglądów z Komisją, aby zaangażowały się w dialog polityczny, który pełni rolę uzupełnienia kontroli własnych rządów i nowego wymiaru komunikacji i debaty na poziomie europejskim.

### *Zakres*

387 opinii otrzymanych w 2010 r. dotyczyło ponad 170 różnych dokumentów Komisji, co potwierdza obserwacje z lat poprzednich, że zakres zainteresowania parlamentów narodowych jest szeroki. W odniesieniu do większości dokumentów przekazano od 1 do 3 opinii, przy czym jedynie 25 wniosków lub inicjatyw było przedmiotem opinii więcej niż czterech izb parlamentarnych, a tylko 10 przedmiotem opinii co najmniej sześciu izb parlamentarnych<sup>16</sup>.

W kontekście dialogu politycznego wnioskami i inicjatywami, które były przedmiotami najliczniejszych uwag w 2010 r., były te, które były również najczęściej przedmiotami uzasadnionych opinii w kontekście mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, a mianowicie dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych<sup>17</sup> oraz dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów<sup>18</sup>. Do innych inicjatyw, na których skupiały się opinie parlamentów narodowych, należały na przykład inicjatywa obywatelska<sup>19</sup>, zielona księga w sprawie systemów emerytalnych w Europie<sup>20</sup> i strategia „Europa 2020”<sup>21</sup>. Zarządzanie gospodarcze było kolejną kluczową kwestią, której dotyczyły opinie parlamentów narodowych w 2010 r. oraz na początku 2011 r.<sup>22</sup>.

Obszarami polityki, które w 2010 r. były przedmiotami większości opinii parlamentów narodowych w kontekście dialogu politycznego, były wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, rynek wewnętrzny i usługi oraz rolnictwo<sup>23</sup>. Niespełna 10 % z 387 opinii odnosiło się do dokumentów dotyczących programowania, kwestii instytucjonalnych lub stosunków międzyinstytucjonalnych, przy czym bardzo nieliczne parlamenty narodowe wyraziły swe poglądy na temat programu prac Komisji.

Należy podkreślić, że od wejścia w życie traktatu lizbońskiego parlamenty narodowe wydają się zwracać większą uwagę na dokumenty ustawodawcze. Odsetek dokumentów o charakterze nieustawodawczym (na przykład komunikatów, zielonych ksiąg lub białych

---

<sup>16</sup> Zob. tabela w załączniku 2.

<sup>17</sup> COM(2010) 379.

<sup>18</sup> COM(2010) 368.

<sup>19</sup> COM(2009) 622 i COM(2010) 119.

<sup>20</sup> COM(2010) 365.

<sup>21</sup> COM(2009) 647 i COM(2010) 2020.

<sup>22</sup> COM(2010) 250, COM(2010) 367 i COM(2010) 522-527.

<sup>23</sup> Zob. tabela w załączniku 3.

ksiąg) zmniejszył się do poniżej jednej trzeciej w porównaniu z jedną drugą w poprzednich latach. Jednakże czeski Senat, włoska Izba Deputowanych, niemieckie *Bundesrat* i *Bundestag*, brytyjska Izba Lordów oraz parlamenty szwedzki i duński wciąż częściej przesyłają opinie w sprawie dokumentów o charakterze nieustawodawczym niż w sprawie dokumentów ustawodawczych. Komisja otwarcie zachęca parlamenty narodowe do wyrażania swoich opinii również w odniesieniu do dokumentów o charakterze przedustawodawczym oraz do aktywnego udziału w otwartych konsultacjach<sup>24</sup>, ponieważ postrzega je jako szczególnie skuteczny sposób konstruktywnego i pozytywnego udziału parlamentów narodowych w kształtowaniu przyszłych inicjatyw i prawodawstwa UE. Komisja niezmiennie potwierdza swoje zobowiązanie do uwzględniania otrzymanych uwag parlamentów narodowych na etapie przedustawodawczym.

W 2010 r. Komisja w dalszym ciągu odpowiadała, zgodnie ze swoimi utrwalonymi procedurami wewnętrznymi<sup>25</sup>, na wszystkie opinie parlamentów narodowych zawierające istotne uwagi i pytania. Odpowiedzi podpisuje wiceprzewodniczący Šefčovič w ramach swoich obowiązków międzyinstytucjonalnych. Komisja dokłada wszelkich starań, aby odpowiedzi udzielać w wyznaczonym przez siebie terminie trzech miesięcy.

#### *Dialog polityczny dotyczący kluczowych tematów:*

Mając na uwadze, że wciąż niewiele jest dokumentów Komisji, w odniesieniu do których więcej niż cztery lub pięć izb parlamentarnych przekazało uwagi w kontekście dialogu politycznego, w poniższym opisie skupiono się jest na wybranych kluczowych inicjatywach i obszarach polityki, które szczególnie interesowały parlamenty narodowe w 2010 r.

- Europejska inicjatywa obywatelska

Na ogół parlamenty narodowe wyrażały silne poparcie dla tej inicjatywy, zarówno w swoich opiniach na temat zielonej księgi, jak i na temat wniosków ustawodawczych. Jeżeli chodzi o minimalną liczbę państw członkowskich, z których muszą pochodzić sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej, wszystkie izby, które przekazały uwagi w ramach dialogu politycznego, stwierdziły, że próg na poziomie jednej trzeciej jest za wysoki, a kilka z nich chciało, aby został on obniżony do jednej czwartej, i opcję tę faktycznie zachowano w ostatecznej wersji tekstu. Ponadto większość parlamentów narodowych przekazujących uwagi w sprawie tej inicjatywy uznało jeden rok na zgromadzenie podpisów za termin wystarczający, a tylko dwie izby parlamentarne opowiadały się za terminem 18 miesięcy. Ostateczna wersja rozporządzenia przewiduje termin jednego roku. Wyrażna większość parlamentów narodowych, które przesłały opinie w odniesieniu do zielonej księgi, była zdania również, że należy ustalić termin sześciu miesięcy na przeanalizowanie przez Komisję inicjatywy obywatelskiej, co zostało następnie zaproponowane przez Komisję w jej wniosku ustawodawczym (w tym dwa miesiące na decyzję Komisji w sprawie dopuszczalności inicjatywy). W ostatecznej wersji rozporządzenia termin na przeanalizowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie komunikatu w sprawie planowanych środków został dodatkowo skrócony o jeden miesiąc.

- Pracownicy sezonowi

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm).

<sup>25</sup> Zob. sprawozdanie roczne za rok 2009 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi (COM(2010) 291).

Odnosnie do tego wniosku Komisja otrzymała największą łączną liczbę opinii od parlamentów narodowych. Dziewięć izb parlamentarnych wskazało naruszenie zasady pomocniczości, ponieważ uznały, że dana kwestia podlega już odpowiedniej regulacji na poziomie krajowym; że UE nie jest w stanie odpowiednio rozstrzygnąć krajowej specyfiki; oraz że wniosek nie jest w stanie osiągnąć celu polegającego na zarządzaniu przepływami migracyjnymi, zakładając że państwa członkowskie zachowują kontrolę nad liczbą dopuszczonych obywateli państw trzecich<sup>26</sup>. Jednocześnie dziewięć izb parlamentarnych wyraziło opinie w kontekście dialogu politycznego<sup>27</sup>, zgłaszając różne inne uwagi i pytania dotyczące istoty wniosku. Dotyczyły one głównie wymogów w zakresie zezwolenia na pobyt. Jedna izba parlamentarna wezwała do przyjęcia dalszych przepisów prawnych, w tym jednolitego opisu zezwolenia i zasady, że ma ono zastosowanie tylko do jednego państwa członkowskiego. Inna izba wezwała, aby ważność zezwolenia na pobyt nie była związana z umową o pracę. Niektóre izby parlamentarne zakwestionowały potrzebę wydawania zezwolenia wielosezonowego. Ponadto dwie izby opowiedziały się za wydłużeniem czasu obowiązywania zezwolenia z 6 miesięcy do 9 miesięcy, natomiast jedna izba wyraziła pogląd, że obywatele państw trzecich powinni mieć prawo do pracy w innych państwach członkowskich na podstawie zezwolenia na pracę sezonową wydanego przez jedno z państw członkowskich. Jeden parlament narodowy podkreślił potencjalne niezgodności z tamtejszym krajowym prawem pracy, systemem służb zatrudnienia i systemem zabezpieczenia społecznego. Jak dotąd w ramach Rady i Parlamentu Europejskiego odbyły się jedynie dyskusje wstępne, na poziomie, odpowiednio, grup roboczych i komisji. Odnosiły się one do kilku kwestii poruszonych przez parlamenty narodowe w przekazanych przez nie opiniach, na przykład do definicji, terminu ważności zezwolenia lub dokumentów uprawniających do pobytu. Ogólnie rzecz ujmując, należy podkreślić, że niektóre opinie otrzymane od parlamentów narodowych dotyczące tego wniosku posłużyły Komisji jako skuteczne środki „wczesnego ostrzegania” w odniesieniu do kwestii, które mogą być poruszone w trakcie procesu legislacyjnego.

- Zielona księga w sprawie systemów emerytalnych

Wszystkie sześć izb, które przedstawiły uwagi na temat tej zielonej księgi, podkreśliły, że mają wyłączną kompetencję w zakresie określania podstawowych zasad systemu zabezpieczenia społecznego, w tym podstawowych zasad systemów emerytalnych. Niektóre z nich wspomniały również, że cele polityki finansowej i gospodarczej nie są jedynymi czynnikami, jakie należy uwzględnić w ramach projektowania systemów emerytalnych. Z jednym wyjątkiem wszystkie izby parlamentarne sprzeciwiły się staraniom Komisji, aby określić standardy odpowiedniej emerytury w Europie. Cztery izby zauważyły, że ich systemy emerytalne nie potrzebują dalszych dostosowań na obecnym etapie. Jedna izba wyraźnie stwierdziła, że UE może odegrać pewną rolę, jeżeli chodzi o trwałość systemu, wzywając Komisję do przeanalizowania systemu sprawozdawczości kosztów szczegółowych w przypadku reform emerytalnych, które nie byłyby uwzględniane przy obliczaniu ogólnego deficytu budżetów publicznych na potrzeby paktu stabilności i wzrostu. Koncepcja mechanizmu automatycznego dostosowania dotycząca wieku emerytalnego spowodowała reakcje po obu stronach debaty, a jeden parlament w szczególności podkreślał znaczenie poprawy przepisów UE w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Oprócz jednej izby

---

<sup>26</sup> Zob. również sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności - 18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa dotyczące roku 2010.

<sup>27</sup> Dwie hiszpańskie izby parlamentarne przesyłały wspólną opinię, co oznacza, że dziewięć izb przekazało łącznie osiem opinii.



wszystkie izby parlamentarne były zgodne, że na poziomie UE można rozstrzygać kwestie zapewnienia możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych oraz harmonizacji regulacji przedsiębiorstw działających na rynku emerytalnym. W następstwie konsultacji społecznych Komisja zaplanowała, że w trzecim kwartale przygotowana będzie biała księga w sprawie emerytur, a w 2012 r. dokonany będzie przegląd dyrektywy w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP). W tym kontekście Komisja uwzględni uwagi otrzymane od parlamentów narodowych.

- Akty delegowane

Należy zwrócić uwagę, że jedna izba parlamentarna, w swoich opiniach dotyczących wniosków w sprawie aktów delegowanych, systematycznie kwestionuje fakt, że delegowane uprawnienia są przenoszone na Komisję na czas nieokreślony. Zdaniem tej izby jest to niezgodne z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Inne parlamenty narodowe podzielają ten pogląd w odniesieniu do konkretnych dokumentów ustawodawczych. Komisja w swoich odpowiedziach podkreśla, że przeważać tu powinny cele efektywności i szybkości działania, które przede wszystkim uzasadniają użycie aktów delegowanych, i że zbyt częste przeglądy byłyby sprzeczne z zasadniczym celem delegowania. Należy również zwrócić uwagę, że jednolita interpretacja uzgodniona przez Komisję, Radę i Parlament Europejski dotycząca aktów delegowanych wyraźnie odnosi się do możliwości przekazania Komisji delegowanych uprawnień na czas nieokreślony, co Komisja systematycznie proponuje za każdym razem, gdy przedstawia projekt aktu prawnego zawierającego akty delegowane. W czasie procesu legislacyjnego ustawodawcy czasami wołają jednak ograniczyć czas trwania delegacji uprawnień do lat pięciu z zastosowaniem milczącej zgody na przedłużenie o taki sam okres z zastrzeżeniem przedstawienia sprawozdania przez Komisję.

### 3.2. Kontakty i wizyty

Podobnie jak w poprzednich latach wymianę pisemnych opinii i odpowiedzi między parlamentami narodowymi a Komisją uzupełniały liczne osobiste kontakty i spotkania, na poziomie politycznym i na poziomie służb. Od początku kadencji Komisji w nowym składzie na początku 2009 r., przewodniczący Barroso i wiceprzewodniczący Šefčovič zachęcali komisarzy do zintensyfikowania kontaktów z przedstawicielami parlamentów narodowych w czasie swoich wizyt w państwach członkowskich<sup>28</sup>; stworzono także wewnętrzny system służący dopilnowaniu, aby wszyscy byli na bieżąco informowani o licznych spotkaniach z udziałem komisarzy i przedstawicieli parlamentów narodowych.

Należy podkreślić, że od momentu objęcia urzędu wszyscy komisarze odwiedzili co najmniej jeden parlament narodowy, przy czym większość z nich regularnie uczestniczy w posiedzeniach różnych izb parlamentarnych. Gdy Maroš Šefčovič objął funkcję wiceprzewodniczącego ds. stosunków międzyinstytucjonalnych, ogłosił, że ma zamiar odwiedzić wszystkie parlamenty narodowe przynajmniej raz w czasie swojej kadencji. Do końca maja 2011 r. odwiedził już około połowę z nich.

Komisja była reprezentowana na poziomie politycznym na wszystkich ważniejszych posiedzeniach międzyparlamentarnych zorganizowanych w 2010 r., w tym posiedzeniach COSAC, Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej oraz wspólnych

---

<sup>28</sup> PV (2010) 1920 wersja ostateczna.

posiedzeniach parlamentarnych. Jeżeli chodzi o COFACC<sup>29</sup>, do udziału w tych posiedzeniach regularnie zapraszana jest Wysoka Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa / Wiceprzewodnicząca Komisji. Służby Komisji kontynuują również praktykę przekazywania dokumentacji krajowym komisjom parlamentarnym, gdy te zgłoszą taką prośbę, oraz regularnego spotkania się z przedstawicielami parlamentów narodowych mającymi w Brukseli swoją siedzibę w celu omawiania różnych pojawiających się inicjatyw lub bieżących spraw. W 2010 r. wiceprzewodniczący Šefčovič spotkał się z tą siecią przedstawicieli parlamentów narodowych dwukrotnie.

Bazując na już bliskich i konstruktywnych kontaktach między Komisją a IPEX<sup>30</sup>, Komisja w październiku 2010 r. przyjęła formalne zaproszenie do objęcia funkcji stałego obserwatora w Radzie IPEX i od tego czasu regularnie uczestniczy w posiedzeniach tego organu.

#### 4. PERSPEKTYWY

Rola parlamentów narodowych na europejskiej scenie międzyinstytucjonalnej jest coraz większa. Rok 2010 wyraźnie pokazał, że są one dobrze przygotowane i gotowe do przyjęcia nowych obowiązków. Komisja z zadowoleniem odnotowuje taki rozwój sytuacji. Ostatecznie stanowi to nie tylko wzmocnienie demokratycznego wymiaru UE, ale również sprzyja lepszemu zastosowaniu i skuteczności prawa UE. Dlatego Komisja w pełni angażuje się w pogłębianie dialogu politycznego z parlamentami narodowymi, przy odpowiednim uwzględnieniu równowagi instytucjonalnej na poziomie UE.

W 2010 r. przewodniczący Barroso i wiceprzewodniczący Šefčovič przedstawili już pewne konkretne propozycje dotyczące tematów, które mogłyby być przedmiotem bardziej regularnych i pogłębionych dyskusji między Komisją a parlamentami narodowymi, oraz dotyczące bardziej systematycznych i zorganizowanych działań następczych, wskazując w szczególności kwestię zarządzania gospodarczego, w tym europejski semestr i strategię „Europa 2020”, jak również program prac Komisji.

Jeżeli chodzi o zarządzanie gospodarcze, Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że węgierska prezydencja COSAC uzgodniła, że skoncentruje dyskusje i rozważania w pierwszej połowie 2011 r. na tym temacie. Z zadowoleniem przyjmuje również 15. sprawozdanie półroczne, które zostało omówione na posiedzeniu plenarnym COSAC w maju w Budapeszcie. Komisja oczekuje, że wyniki tych dyskusji wyznaczą drogę dla dalszej optymalizacji współpracy między Komisją a parlamentami narodowymi, a w szczególności dla wzmocnienia roli parlamentów narodowych, w kontekście europejskiego semestru.

Komisja jest również zachęcona zainteresowaniem, jakie wykazują parlamenty narodowe kwestią zarządzania gospodarczego i strategią „Europa 2020” w kontekście dialogu politycznego, i jest przekonana, że odgrywają one istotną rolę w funkcjonowaniu tego systemu. Parlamenty narodowe mogą przyczynić się do zagwarantowania, że środki krajowe są proporcjonalne do zobowiązań europejskich i zgodne z nimi oraz że umożliwiają realizację celów; parlamenty narodowe mogą zachęcać własne rządy do jak najambitniejszego podejścia do ustanawiania krajowych programów reform; oraz mogą stosować te programy w terminie późniejszym w celu monitorowania postępów w kierunku założonych celów, tym samym wykorzystując je jako rzeczywiste narzędzie procesu demokratycznego.

---

<sup>29</sup> Konferencja przewodniczących komisji spraw zagranicznych.

<sup>30</sup> Elektroniczna sieć wymiany informacji o UE pomiędzy parlamentami narodowymi.

W odniesieniu do programu prac Komisja raz jeszcze potwierdza swoje zobowiązanie do uwzględnienia w ramach swojego planowania strategicznego priorytetów parlamentów narodowych. Komisja jest przekonana, że głos parlamentów narodowych powinien być słyszany nie tylko na szczeblach niższych, ale również na wyższym szczeblu. Opinie indywidualne oraz uwagi zbiorowe w ramach COSAC należy składać w terminie, tak aby można je było uwzględnić w działaniach nad programem prac Komisji, toczących się równoległe z dialogiem prowadzonym przez Komisję z innymi instytucjami UE. Parlamente narodowe mogą zatem pomagać w wypracowaniu realnego konsensusu dotyczącego tego, w jakich obszarach UE powinna koncentrować swoją politykę i swoje zasoby w nadchodzących latach.

Komisja w dalszym ciągu liczy również na wsparcie parlamentów narodowych w odniesieniu do transpozycji dyrektyw UE do prawa krajowego i w tym względzie rozpoczęła informowanie ich o znaczeniu odpowiedniej transpozycji prawa UE, tak aby uprawnienia i obowiązki określone w danej dyrektywie mogły być egzekwowane harmonijnie w całej UE.

Wreszcie, dyskusje i kontakty między Komisją i parlamentami narodowymi dotyczące wdrażania traktatu lizbońskiego w odniesieniu do przepisów dotyczących Europolu i Eurojustu<sup>31</sup> zostaną oczywiście zintensyfikowane w roku 2011 i w kolejnych latach. Komunikat Komisji w sprawie demokratycznej kontroli nad działaniami Europolu z grudnia 2010 r.<sup>32</sup>, w odniesieniu do którego parlamente narodowe zaczęły przedstawiać uwagi na początku 2011 r. i który był również przedmiotem dyskusji w czasie Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w kwietniu 2011 r., wyznacza ścieżkę dla planowanego przyjęcia rozporządzenia w 2013 r. Komunikat ten potwierdza również, że w międzyczasie Komisja zamierza poprawić informacje przekazywane parlamentom narodowym w odniesieniu do oceny Europolu. Jeżeli chodzi o Eurojust, Komisja oczekuje do końca 2011 r. na wyniki opracowania dotyczącego wzmocnienia Eurojustu, w którym opisane również będą możliwe warianty zaangażowania Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenę działań Eurojustu. Komisja rozpatrzy wnioski ustawodawcze po dokładnym przeanalizowaniu tego opracowania oraz będzie regularnie informowała parlamente narodowe i utrzymywała ich ściśle zaangażowanie na tym etapie przedustawodawczym.

---

<sup>31</sup> Artykuły 88 i 85 TFUE.  
<sup>32</sup> COM(2010) 776.

## Załącznik 1

### Całkowita liczba otrzymanych opinii w podziale na państwa / izby parlamentarne

<b>Parlament narodowy</b>	<b>Izba</b>	<b>Całkowita liczba opinii (dialog polityczny)</b>	<b>Uzasadnione opinie<sup>33</sup> (mechanizm kontroli zasady pomocniczości)</b>
<b>Portugalia</b>	Assembleia da Republica	106	0
<b>Włochy</b>	Senato della Repubblica	71	1
<b>Republika Czeska</b>	Senát	29	1
<b>Włochy</b>	Camera dei Deputati	25	0
<b>Niemcy</b>	Bundesrat	23	1
<b>Szwecja</b>	Riksdagen	20	3
<b>Austria</b>	Bundesrat	13	2
<b>Austria</b>	Nationalrat	12	1
<b>Zjednoczone Królestwo</b>	House of Lords	12	2
<b>Dania</b>	Folketinget	11	2
<b>Rumunia</b>	Senatul	9	0
<b>Luksemburg</b>	Chambre des Députés	7	3
<b>Niemcy</b>	Bundestag	6	1
<b>Polska</b>	Senat	5	4
<b>Grecja</b>	Izba Deputowanych	4	0
<b>Litwa</b>	Seimas	4	2
<b>Hiszpania</b>	Congreso de los Diputados and Senado (obie izby)	4	0

<sup>33</sup> W tym cztery opinie, które otrzymano po terminie 8 tygodni lub które nie zostały przyjęte przez odpowiednie izby zgodnie z przepisami wewnętrznymi.

<b>Parlament narodowy</b>	<b>Izba</b>	<b>Całkowita liczba opinii (dialog polityczny)</b>	<b>Uzasadnione opinie<sup>33</sup> (mechanizm kontroli zasady pomocniczości)</b>
<b>Irlandia</b>	Oireachtas (obie izby)	3	0
<b>Republika Czeska</b>	Poslanecká sněmovna	3	1
<b>Francja</b>	Sénat	3	3
<b>Zjednoczone Królestwo</b>	House of Commons	3	3
<b>Niderlandy</b>	Eerste Kamer Staten Generaal	3	0
<b>Polska</b>	Sejm	2	2
<b>Niderlandy</b>	Obie izby	2	2
<b>Rumunia</b>	Obie izby	2	0
<b>Niderlandy</b>	Tweede Kamer Staten Generaal	1	0
<b>Cypr</b>	House of Representatives	1	0
<b>Łotwa</b>	Saeima	1	0
<b>Belgia</b>	Chambre des Représentants	1	0
<b>Finlandia</b>	Eduskunta	1	0
<b>Belgia</b>	Sénat	0	0
<b>Bulgaria</b>	Narodno Sabranie	0	0
<b>Estonia</b>	Riigikogu	0	0
<b>Francja</b>	Assemblée Nationale	0	0
<b>Węgry</b>	Országgyűlés	0	0
<b>Malta</b>	Kamra tad-Deputati	0	0
<b>Słowacja</b>	Národná rada	0	0
<b>Słowenia</b>	Državni svet	0	0
<b>Słowenia</b>	Državni zbor	0	0

<b>Parlament narodowy</b>	<b>Izba</b>	<b>Całkowita liczba opinii (dialog polityczny)</b>	<b>Uzasadnione opinie<sup>33</sup> (mechanizm kontroli zasady pomocniczości)</b>
<b>Rumunia</b>	Camera Deputaților	0	0
	<b>Razem</b>	<b>387</b>	<b>34</b>

## Załącznik 2

### Wnioski i inicjatywy Komisji, których dotyczyła największa liczba opinii w kontekście dialogu politycznego (2010 r.)

<b>Dokument Komisji</b>	<b>Tytuł</b>	<b>Liczba opinii</b>
COM(2010)379	Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej	16
COM(2009)622 COM(2010)119	Inicjatywa obywatelska (zielona księga i wniosek dotyczący rozporządzenia)	13
COM(2010)368	Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów	11
COM(2010)537	Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	8
COM(2010)61	Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzaną Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)	7
COM(2010)539	Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników	7
COM(2010)486	Wniosek dotyczący rozporządzenia dotyczącego dystrybucji produktów żywnościowych wśród najbardziej potrzebujących w Unii	7
COM(2009)647 COM(2010)2020	Strategia „Europa 2020” (dokument konsultacyjny i komunikat)	7
COM(2010)365	Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie	6
COM(2010)289	Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych	6

### Załącznik 3

#### Liczba opinii otrzymanych w 2010 r. w podziale na obszary polityki

<b>Obszar polityki</b>	<b>Razem</b>
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	88
Strategie instytucjonalne, prawne i przekrojowe <sup>34</sup>	53
Rynek wewnętrzny i usługi	45
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	30
Sprawy gospodarcze i finansowe	18
Przedsiębiorstwa i przemysł	16
Społeczeństwo informacyjne i media	16
Środowisko	14
Zdrowie i konsumenci	13
Mobilność i transport	13
Gospodarka morska i rybołówstwo	11
Zatrudnienie, sprawy społeczne i równość szans	10
Eurostat	10
Edukacja i kultura	9
Energia	7
Rozwój	7
Stosunki zewnętrzne	5
Budżet	4
Handel	3
Konkurencja	3
Polityka regionalna	3
Podatki i unia celna	3
Działania w dziedzinie klimatu	3
Badania i innowacje	2
Rozszerzenie	1
<b>Razem</b>	<b>387</b>

<sup>34</sup> W tym inicjatywa obywatelska i strategia „Europa 2020”.