



BIULETYN

Nr 39 (1276), 23 kwietnia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Dariusz Kałan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

„Zielona kartka”: czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Na przełomie maja i czerwca 2015 r. parlamentarzyści krajów unijnych oraz ich odpowiednicy z Parlamentu Europejskiego (PE) spotkają się w Rydze, aby przedyskutować sposoby zwiększenia udziału parlamentów w zarządzaniu Unią Europejską (UE). Jednym z pomysłów jest „zielona kartka” umożliwiająca parlamentom narodowym składanie Komisji Europejskiej (KE) propozycji legislacyjnych. Jednakże klimat nieufności między PE a parlamentami narodowymi może spowodować, że projekt nie dojdzie do skutku i te ostatnie będą zmuszone zweryfikować swoją rolę w UE, gdyż grozi im instytucjonalna i polityczna próżnia.

Wobec narzekań na deficyt demokracji oraz brak przejrzystości UE obecnie mało kto kwestionuje potrzeby wzmocnienia kontroli parlamentarnej nad tworzeniem europejskiego prawa. Choć Traktat z Lizbony formalnie nadał takie uprawnienia parlamentom krajowym, nie są one w pełni zadowolone z ich funkcjonowania. Zbyt wąski zakres tzw. systemu wczesnego ostrzegania (SWO), ograniczonego do monitorowania zasady pomocniczości, nie gwarantuje parlamentom pożądanego wpływu na kształt unijnej legislacji. Ponadto reformy instytucjonalne: pakt fiskalny czy Europejski Mechanizm Stabilności, przyjęte poza ramami prawnymi UE, a więc poza kontrolą parlamentów, jeszcze bardziej osłabiły ich rolę w unijnej polityce gospodarczej i fiskalnej.

Podczas gdy nowe kierownictwo KE kładzie szczególny nacisk na polepszenie współpracy z parlamentami narodowymi, towarzyszą temu argumenty za wzmocnieniem PE. Taka perspektywa nie w pełni podoba się krajowym parlamentarzystom, którzy wystąpili z propozycją „zielonej kartki”, uwzględniającą ich potrzebę aktywnej roli w tworzeniu polityki UE. Pomysł wzbudził entuzjazm, ale jak wynika z ostatnich badań poparcia, ma małe szanse na realizację. Przyczyny są wielorakie, przede wszystkim jednak chodzi o brak jednolitego parlamentarnego podejścia do spraw UE oraz o napięte stosunki z PE.

Charakter „zielonej kartki”. Pomysł „zielonej kartki” autorstwa kilku parlamentów krajowych, w tym brytyjskiej Izby Lordów, duńskiego Folketingu i holenderskiej Izby Reprezentantów, przewiduje przyznanie grupie parlamentów prawa wnoszenia propozycji inicjatyw ustawodawczych (w tym przeglądu i uchylania istniejących przepisów) na poziomie UE. Aby stosowny wniosek mógł być zakwalifikowany jako „zielona kartka”, powinien w określonym terminie, z podpisami ustalonej liczby sygnatariuszy (izb parlamentarnych), zostać dostarczony do KE w ramach istniejącej już infrastruktury „dialogu politycznego”. Według pomysłodawców takie rozwiązanie nie wymagałoby zmian traktatowych. Podobnie jak w przypadku Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, KE analizowałaby poszczególne „zielone kartki”, publikując formalne stanowisko: czy zamierza skorzystać z proponowanego działania, czy nie, i podając powody swojej decyzji. W styczniu 2015 r. Komisja ds. UE brytyjskiej Izby Lordów przedstawiła trzy propozycje tematów próbnej „zielonej kartki” do rozpatrzenia przez parlamenty krajowe. Dotyczą one utylizacji odpadów spożywczych, opłat bankowych w transakcjach transgranicznych i utworzenia Europejskiego Forum Biznesu.

Reakcja KE na projekt „zielonej kartki” jest ostrożna i ewoluje. W czerwcu 2014 r. Komisja wyraziła gotowość rozważenia ewentualnego wkładu krajowych parlamentów w tworzenie prawa unijnego, w lutym 2015 r. w liście do łotewskiej Saeimy wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans, odpowiedzialny m.in. za relacje

międzyinstytucjonalne, wyraźnie zmienił ton, stwierdzając, że zamiast rozpoczynać dyskusję nad złożonymi procedurami nieprzewidzianymi przez Traktat, trzeba potraktować sprawę w bardziej pragmatyczny i bezpośredni sposób, lecz nie wyjaśnił, co przez to rozumie.

Parlament Europejski – główny adwersarz? Gdy stanowisko KE wobec „zielonej kartki” pozostaje niejasne, PE (do tej pory nieoficjalnie) odrzuca takie rozwiązanie jako niezgodne z Traktatem. Jednocześnie urzędnicy PE nie przewidują możliwości proponowania rozwiązań ustawodawczych na poziomie UE przez parlamenty narodowe na podstawie umowy dżentelmeńskiej z KE. Podkreślają, że rolą tych parlamentów jest kontrola poczynań rządów w obszarze unijnego prawodawstwa, a także wymiana poglądów z instytucjami UE. Natomiast „zieloną kartkę” PE postrzega jako zagrożenie dla własnej pozycji instytucjonalnej. Przyznanie bowiem parlamentom narodowym prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej znacznie zbliżyłoby ich uprawnienia do kompetencji PE. Ten ostatni, całkiem słusznie, nie chce być *primus inter pares*. Aby pozostać jedynym forum parlamentarnym na poziomie UE, PE preferuje tryb wzmocnienia unijnej demokracji parlamentarnej przez narzędzia, które może kontrolować.

Dyskusja nad „zieloną kartką” uwidacznia pewną rywalizację między PE i parlamentami narodowymi. Niektórzy mówią nawet o ich swoistej wojnie o terytorium, która toczy się na poziomie unijnych forów międzyparlamentarnych. Parlamente krajowe uważają, że PE „rozpycha się łokciami”, a ten ostatni narzeka na brak pragmatyzmu krajowych parlamentarzystów. Taki stan rzeczy jest dla wszystkich niekorzystny i hamuje pogłębienie legitymizacji UE.

Wiele światów parlamentów narodowych. Ostrożność Brukseli wobec „zielonej kartki” jest zrozumiała, ale niezdecydowanie bezpośrednio zainteresowanych może dziwić. Jak wynika z kwestionariusza dotyczącego stanowisk w sprawie „zielonej kartki” rozesłanego przez łotewską prezydentkę do wszystkich parlamentów krajowych, niektóre z nich sceptycznie wskazują, że procedura może być niezgodna z traktatami lub niepotrzebna. Inne – jak Senat RP – wyjaśniają, że nie mają kompetencji instytucjonalnych uprawniających je do skorzystania z tego narzędzia. Taki stan rzeczy można wytłumaczyć różnorodnymi tradycjami parlamentarnymi krajów członkowskich oraz różnym postrzeganiem ról parlamentarnych w UE. Na przykład niderlandzka Izba Reprezentantów jest aktywnym graczem w sprawach europejskich, ale między Szwedami, Finami i Niemcami istnieje konsensus, że parlamente narodowe nie powinny odgrywać niezależnej roli na poziomie UE, ograniczając się do systematycznej kontroli swoich organów wykonawczych. Co więcej, w sposobach kontroli spraw unijnych są różnice między izbami tego samego parlamentu. Brak koordynacji wewnątrzparlamentarnej w tym obszarze w wielu państwach członkowskich naturalnie osłabia zdolność parlamentów narodowych do wywierania wpływu na KE.

Wreszcie, co najbardziej uderzające, z badań empirycznych wynika, że sprawy UE wzbudzają niewielkie zainteresowanie wśród posłów. Zaangażowani w politykę wewnętrzną, nie mają oni ani czasu, ani chęci, aby dowiedzieć się więcej o sposobie funkcjonowania Unii. Oprócz garstki posłów, z reguły zasiadających w komisjach ds. UE, którzy śledzą agendę Brukseli, reszta wydaje się żyć na innej planecie zwanej „krajową”, obojętna na coraz większy strumień unijnych aktów prawnych płynący do poszczególnych stolic. Posłowie nie postrzegają także zaangażowania w kontrolę europejskiego procesu legislacyjnego jako politycznie opłacalnego. Wciąż ograniczona popularność spraw europejskich wśród wyborców stanowi zatem główny hamulec efektywnego uczestnictwa parlamentarzystów w debacie europejskiej.

Rekomendacje. Stwierdzenie, że przyznanie parlamentom narodowym prawa składania propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej automatycznie zwiększy legitymizację demokratyczną UE, jest zbyt uproszczone i mało przekonujące. Inicjatywy takie, jak „zielona kartka” w jej obecnej formie, mogą przynieść efekt przeciwny do zamierzonego, ponieważ antagonizują dwie najważniejsze instytucje parlamentarne w UE. Z tego względu parlamente krajowe stoją dzisiaj przed dwoma istotnymi pytaniami: jaką rolę chcą i są gotowe odgrywać w UE oraz czy są gotowe do jej odgrywania w sposób systematyczny i we współpracy z PE. Odpowiedzi powinny być udzielone kolektywnie i, w miarę możliwości, formalnie. Jeśli zatem parlamente narodowe chcą być aktywnymi graczami w europejskim procesie decyzyjnym, to zagadnienia unijne powinny być systematycznie włączane w codzienną pracę parlamentarną. Można to uczynić m.in. przez ustanowienie parlamentarnych komisji branżowych – a nie tylko komisji ds. UE – odpowiedzialnych za kontrolę europejskiego procesu legislacyjnego. Posłowie zasiadający w komisjach ds. UE powinni, przy współpracy z PE, zachęcać swoich partyjnych kolegów do dyskusji na tematy unijne, a także do udziału w spotkaniach branżowych z parlamentarzystami z innych krajów. Bez zrozumienia spraw unijnych na poziomie krajowym zwiększenie legitymizacji demokratycznej UE jest tylko pustym sloganem. Ponadto parlamente narodowe muszą skoncentrować się na poprawie już istniejących mechanizmów kontroli UE i dialogu z KE poprzez lepszą koordynację wewnątrz- i międzyparlamentarną w obrębie SWO. W związku z tym, nieformalna inicjatywa przewodniczącej polskiej sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej dotycząca zorganizowania spotkania roboczego z innymi parlamentami jest mile widziana.

Wreszcie, parlamente narodowe powinny zaprzestać przeciągania liny z PE i zaangażować się w konstruktywny dialog z tą instytucją. Obie areny parlamentarne są ze sobą powiązane i współkształtują swój rozwój, dlatego tak długo, jak będą ze sobą konkurować, żadna ze stron nie zyska, a unijna demokracja będzie cierpieć. Pierwszym krokiem może być modyfikacja inicjatywy „zielonej kartki” polegająca na włączeniu w nią PE, co wzmocniłoby pozycję obu graczy. Zbliżające się spotkanie plenarne Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) w Rydze może być dobrym miejscem do dyskusji na ten temat. Jeśli parlamente narodowe naprawę chcą, aby ich głos był słyszany w Brukseli, muszą być bardziej pragmatyczne, gdyż żadna „zielona kartka” nie ocali ich od europejskiego zapomnienia, jeśli nie pomogą sobie same.