

*Anna Pudło**

Wpływ Planu Legislacyjnego i Pracy Komisji Europejskiej na przejrzystość procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie, jaki wpływ na przejrzystość podejmowania decyzji w Unii Europejskiej może mieć bardzo wczesne zaangażowanie krajowych legislatyw w prace nad założeniami legislacyjnymi Komisji Europejskiej, instytucji, która w gruncie rzeczy rozdaje karty, jeśli chodzi o inicjatywę ustawodawczą we Wspólnotach Europejskich.

Artykuł podzielony jest na dwie części: pierwsza część to analiza wpływu debaty nad programem legislacyjnym Komisji Europejskiej, która od niedawna ma miejsce w parlamentach narodowych UE, na szerszy udział krajowych legislatyw w procesy decyzyjne, mające miejsce w UE; druga część – to przedstawienie założeń legislacyjnych Komisji Europejskiej na rok 2007, czyli w jakim obszarze będą wydawane rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i inne akty prawne.

Geneza

„Deficyt demokracji” – czyli, w jaki sposób zwiększyć udział obywateli Unii Europejskiej w procesie podejmowania decyzji na szczeblu unijnym? Odpo-

* Doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, wykładowczyni prawa europejskiego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie i w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu. Pracownik Komisji Spraw Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu RP w Warszawie.

wiedza na to pytanie próbuje się znaleźć od wielu lat w europejskiej¹ i polskiej² doktrynie, a także na forach³ parlamentarnych państw członkowskich UE i instytucji unijnych.

Z czasem zaczęto sobie zdawać sprawę, że najlepszą drogą do demokratyzacji Unii jest zwiększenie znaczenia parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa wspólnotowego oraz stosowanie szerokich konsultacji.

Także Konwent Europejski⁴ w trakcie swoich prac poświęcił sporo uwagi tej tematyce, czemu dał wyraz w „*Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej*”⁵, załączonym do projektu Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W dokumencie tym został znacznie poszerzony zakres informacji dostarczanych parlamentom narodowym przez instytucje unijne w porównaniu do ustaleń Traktatu Amsterdamskiego⁶. Konwent w celu umocnienia roli parlamentów narodowych opracował „*Deklarację w sprawie parlamentów narodowych: Wzmocnienie świadomości europejskiej w społeczeństwach*”⁷, w treści, której ustalono, że „Program legislacyjny i program pracy Komisji” będzie przedmiotem

- 1 Zob.: K. Szalay, *Scrutiny of EU affairs in the national parliaments of the new member states – comparative analysis*, Budapest 2005, p. 105–153; I. Pernice, *The role of national parliaments in the European Union*, [w:] D. Melissas, I. Pernice, „Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental in 2004”, Baden – Baden 2001; „Sharing power in Europe. Striking the right balance between EU and member state action”. Record of the Subsidiarity Conference, 17 November 2005, The Hague, The Netherlands, Albi A., EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Studies in European Law and Policy, Cambridge 2006.
- 2 Do najważniejszych polskich publikacji, które zostały wydane w ostatnich latach na ten temat należy zaliczyć: J. Barcz, *Parlament Polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” Nr 3/2002; A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, [w:] „Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej”, 2004, red. J. Barcz; St. Puzyna, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2002, s. 62, 132 i nast.; J. Barcz, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim*, Warszawa 2005, s. 187 i nast.; R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej*, [w:] „Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju” Warszawa 2005, http://libr.sejm.gov.pl/oide/publikacje/zeszyty_OIDE_05.pdf; J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 176 i nast.; E. Popławska, E. Popławska, *Lepsze prawo – Wyzwanie dla Senatu*, [w:] „Tryb ustawodawczy a jakość prawa”, red. J. Wawrzyniak, *Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 2005, s. 121–130.
- 3 Zob.: Sprawozdania ze spotkań COSAC: <http://www.cosac.eu/en/meetings/>
- 4 Gremium powołane w latach 2001–2003, którego głównym zadaniem było opracowanie projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Najważniejsze publikacje na temat prac Konwentu zob.: A. Pudło, *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „De Doctrina Europea, Zeszyty Naukowe Instytutu Europeistyki”, nr 2/2005; A. Pudło, *Czas na wielkie zmiany – Konstytucja dla wszystkich*, „Edukacja Prawnicza” 1(67)/2005, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/artukul.php?idart=3677.>; J. Barcz, C. Mik, A. Nowak – Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003.
- 5 W ostatecznej wersji Protokół nr 1 dołączony do Traktatu konstytucyjnego, CIG 87/04.
- 6 „*Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*” dołączony na mocy Traktatu z Amsterdamu do Traktatu o Unii Europejskiej i do traktatów ustanawiających Wspólnoty. Protokół użył ogólnego stwierdzenia, że państwa członkowskie pragną „zachęcić parlamenty narodowe do wzmoczonego udziału w działaniach Unii Europejskiej” oraz rozszerzyć możliwość parlamentów narodowych „Wyrażania swego punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególny przedmiot zainteresowania”, zob.: A. Maurer, *National Parliaments In the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism, The European Convention, Working group IV*, „Role of national Parliaments”, Brussels, 9.07.2002 (dokument nr WG IV – WD 8), s. 4 I nast., <http://eurex.europa.eu/pl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc>
- 7 CONV 834/06 z 24 lipca 2003 r.

debaty we wszystkich parlamentach narodowych przeprowadzanej w tym samym tygodniu, co debata Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z założeniami Konwentu, debata taka miałaby na celu sprawdzenie przez parlamenty narodowe, czy projekt danego aktu prawnego jest zgodny z zasadą pomocniczości. Tym samym działania takie przyczyniają się do zwiększenia wiedzy o działaniach Unii Europejskiej w krajach członkowskich i zaangażuje w sprawy europejskie obywateli i instytucje obywatelskie (partnerów społecznych, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, środowisko naukowe itp.).

Następnie inicjatywa ta, stała się przedmiotem zainteresowania Konferencji Komisji do Spraw Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC⁸), która podczas XXXII spotkania⁹ w Hadze w dniach 22 – 23 listopada 2004 r., wezwała Konferencję Przewodniczących Parlamentów Europejskich¹⁰ (KPPUE) do jej szybkiej realizacji.

Na spotkaniu Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w Budapeszcie¹¹ w dniach 6-7 maja 2005 r., omawiano m.in. kwestię usprawnienia współpracy między parlamentami krajów członkowskich i współpracy parlamentów z Komisją Europejską. Podkreślono wówczas, że Komisja i parlamenty narodowe mają wspólny cel: poprawę kontaktów z obywatelami i przybliżenie im debaty europejskiej. Uznano, że ma temu służyć m.in. „*Deklaracja w sprawie roli parlamentów narodowych w debacie europejskiej: Wzmocnienie świadomości europejskiej w społeczeństwach*”, przyjęta przez COSAC. Konferencja wezwała parlamenty narodowe do przeprowadzania, co roku debaty w sprawie rocznego programu legislacyjnego i programu pracy Komisji Europejskiej, najlepiej w trakcie sesji plenarnej. Zwróciła się również do następnej, duńskiej prezydencji Konferencji Przewodniczących o przeprowadzenie konsultacji w celu zapewnienia właściwych ram czasowych na wdrożenie projektu.

W dokumencie, zawierającym wnioski z XXXIV spotkania COSAC, które odbyło się 10 – 11 października 2005r. w Londynie, zachęcono parlamenty narodowe do kontrolowania wspólnotowych aktów prawnych z punktu widzenia przestrzegania zasady subsydiarności i proporcjonalności. COSAC zaproponował wówczas następujące warunki postępowania:

1. W ciągu 2 tygodni od rozpatrzenia przez parlamenty narodowe rocznego programu legislacyjnego i programu pracy Komisji Europejskiej, zgodnie z inicjatywą „*Wzmacnianie świadomości europejskiej*”, parlamenty narodowe,

8 Skrót pochodzi od francuskiej nazwy: Conference des Organes Specialises en Affaires Communautaires.

9 Źródło: <http://www.cosac.eu/en/meetings/hague2004/>

10 Podstawowe zasady funkcjonowania KPP-UE zostały określone przez Konferencję obradującą w Rzymie w dn. 22 – 24 września 2000 roku. KPP-UE tworzą przewodniczący parlamentów narodowych państw członkowskich UE i przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Celem działania Konferencji jest wymiana opinii, informacji i doświadczeń, a także promocja działalności badawczej oraz wspólnych działań przewodniczących parlamentów w zakresie tematów związanych z rolą parlamentów i organizacja funkcji parlamentarnych, również w odniesieniu do form i instrumentów współpracy międzyparlamentarnej. Spotkania Konferencji odbywają się raz do roku. Ostatnie tego rodzaju spotkanie odbyło się na przełomie czerwca i lipca br. w Kopenhadze.

11 Zob.: Sprawozdanie z przebiegu spotkania: <http://www.eu-speakers.org/en/calendar/all/>, oraz publikację K. Szalay, *Scrutiny of EU affairs in the national parliaments of the new member states – comparative analysis*, Budapest 2005, s. 105-153.

zamierzające uczestniczyć w tej inicjatywie, powinny poinformować przewodniczącego COSAC, które projekty aktów prawnych chcą zbadać z punktu widzenia przestrzegania zasady subsydiarności i proporcjonalności. Prezydencja *trojki* wybierze najczęściej wskazywane projekty aktów i przekaże na listę parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu.

2. W trakcie badania zgodności aktu z zasadą subsydiarności i proporcjonalności należy o ile to możliwe wykorzystywać bazę IPEX.
3. Proces kontroli powinien być zakończony w ciągu sześciu tygodni, termin ten zaczyna biec od momentu publikacji aktu prawnego.
4. Jakikolwiek uwagi dotyczące zasady subsydiarności i proporcjonalności, które zostaną zauważone przez parlamenty uczestniczące w badaniu powinny być przesłane bezpośrednio do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, a ich kopia do przewodniczącego COSAC.

12 października 2005 r., w Kopenhadze odbyło się spotkanie przewodniczących parlamentów Danii, Słowacji, Węgier, tworzących *trójkę* Konferencji Przewodniczących UE. Podjęto wówczas decyzję, że projekt badania planu legislacyjnego KE pod kątem zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności rozpocznie się w 2005r. Inicjatorem procesu był przewodniczący parlamentu duńskiego Folketingu, Christian Mejdahl, który pismem¹² z dnia 25 października 2005 r. adresowanym do przewodniczących pozostałych parlamentów UE przedstawił cel i założenia przedsięwzięcia, które należy traktować jako pilotażowe.

Wówczas po raz pierwszy została przeprowadzona wstępna runda dyskusji o programie prac Komisji Europejskiej w parlamentach państw członkowskich UE, zakończona przesłaniem ankiet do sekretariatu Konferencji Przewodniczących Parlamentów Państw Członkowskich UE.

Wyniki ankiety opracowanej przez Danię, która wówczas sprawowała przewodnictwo w ramach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE wskazują, że przeważająca większość parlamentów narodowych uznała dyskusję za zadowalającą. Wówczas także, niektóre parlamenty państw zgłosiły postulat, aby tego rodzaju dyskusja była kontynuowana w latach następnych.

Następnie podczas spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w Kopenhadze w lipcu 2006 r., inicjatywa przeprowadzenia równoczesnych debat w parlamentach narodowych nad programem legislacyjnym prac Komisji Europejskiej została podtrzymana. Po zakończeniu debaty wszystkie parlamenty Unii Europejskiej zachęca się do wysłania ankiety z przebiegu dyskusji. Wyniki ankiety zostaną przedstawione podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w maju 2007 r. w Bratysławie.

Także w polskim parlamencie, zarówno w Sejmie, jak i w Senacie dyskusja nad programem legislacyjnym KE zapoczątkowana w 2005 r., jest kontynuowana w roku bieżącym¹³. W opinii J. Pietrasa oraz prof. Ed. Wittbrodta ten rodzaj debat powinien

¹² Dokument dostępny na: www.sejm.gov.pl

¹³ Zob.: Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Spraw Unii Europejskiej Senat RP w dniu 28 listopada 2006 r., / <http://www.senat.gov.pl/k6/kom/index.htm>, a także sprawozdanie z debaty plenarnej Senatu RP w dniu 14

zostać na stałe wpisany w kalendarz prac zarówno wyspecjalizowanych organów wewnętrznych, jakimi niewątpliwie są działające zarówno w Sejmie, jak i w Senacie – komisje¹⁴ zajmujące się sprawami europejskimi – jak i całej izby tj. Sejmu i Senatu.

Debata nt. Programu Legislacyjnego Komisji Europejskiej w Polskim Parlamencie i w innych parlamentach państw członkowskich UE

Celem debaty na temat rocznego programu legislacyjnego jest zachęcenie parlamentarzystów do umieszczania spraw europejskich w ich porządkach obrad i w konsekwencji przybliżenie Europy obywatelom i społeczeństwu obywatelskiemu. Zgodnie z deklaracją Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC), debaty takie powinny odbywać się równolegle we wszystkich parlamentach narodowych i w Parlamencie Europejskim.

Analizując przebieg debaty, jaka miała miejsce zarówno w Sejmie, jak i w Senacie na temat „*Planu Legislacyjnego i Pracy Komisji Europejskiej*”¹⁵ można wysnuć następujące wnioski:

- a. debata sprzyja zwiększeniu legitymacji Unii Europejskiej w państwach członkowskich; b. debata nt. LWP – podniesienie świadomości europejskiej;
- c. debata nt. LWP – możliwość lepszego planowania prac legislacyjnych i kontrolnych w krajach członkowskich;
- d. debata nt. LWP daje impuls do szerszej dyskusji na temat najistotniejszych kwestii związanych z Unią Europejską.

Na podstawie informacji zamieszczonych w bazie IPEX¹⁶ oraz na stronach internetowych parlamentów państw członkowskich UE debaty nt. programu legislacyjnego Komisji UE na 2007r. zostały przeprowadzone w przeważającej większości legislatyw europejskich. W trakcie debat zostały wyrażone opinie o charakterze technicznym m.in. w kwestii możliwości udoskonalenia harmonogramu i jakości debaty poprzez koncentrację uwagi na etapie prelegislacyjnym i badanie Rocznej Strategii Politycznej Komisji¹⁷. Ponadto podkreślono, że rozpoczynając badanie Programu

grudnia 2006 r., zob.: <http://www.senat.gov.pl/k6/pos/pos.htm>

14 Na temat funkcjonowania komisji zob. A. Pudło, *Rola Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu RP w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 12(181); <http://www.ikchz.pl/?id=207>

15 Źródło: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/krotkie_streszczenie_lwp_2006_pol.pdf

16 IPEX – Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w Sprawach UE (*Interparliamentary EU-Information Exchange*). Celem IPEX jest wspomaganie współpracy międzyparlamentarnej poprzez udostępnianie parlamentarzystom informacji elektronicznych podczas analizowania zagadnień UE przez krajowe parlamenty. Prace nad realizacją tych celów trwają od września 2000r. Strona internetowa IPEX została oficjalnie uruchomiona przez przewodniczących parlamentów na konferencji w Kopenhadze w dniach 29 czerwca – 2 lipca 2006 r., zob.: www.ipex.org

17 Roczna Strategia Polityczna Komisji Europejskiej jest publikowana na początku marca każdego roku. Strategia Polityczna jest pierwszym etapem rocznego cyklu polityki Unii Europejskiej oraz zapewnia wytyczne w zakresie priorytetów polityki Komisji na ten rok. Ponadto Strategia Polityczna stanowi podstawę do dialogu z Radą

Prac w czasie publikacji Rocznej Strategii Politycznej parlamenty krajowe byłyby w stanie rozpocząć proces dialogu z Komisją Europejską na temat przyszłych priorytetów przed faktycznym sformułowaniem Programu Prac.

Zwrócono także uwagę na fakt, że Parlament Europejski odbywa roczną debatę na temat Rocznej Strategii Politycznej bezpośrednio po jej opublikowaniu w marcu. Po debacie tekst zostaje przekazany odpowiednim komisjom parlamentarnym, analizującym bardziej szczegółowo ich odpowiednie sfery polityki. Następnie każda komisja spotyka się ze swoim Komisarzem przed publikacją Programu Prac. Okres konsultacji pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską maksymalizuje wpływ parlamentów na ostateczną redakcję Programu Prac.

Propozycje udoskonalenia debaty nt. lwp¹⁸

Zgodnie z treścią regulaminu Komisji Europejskiej, określa ona roczne priorytety i przyjmuje Program Prac na każdy rok. Program Prac przedkłada treść Strategii Politycznej na cele polityczne i na tzw. operacyjny program decyzji, które następnie ma za zadanie podjąć Komisja. Wytacza też najważniejsze priorytety polityczne oraz określa inicjatywy legislacyjne, akty wykonawcze i inne akty, które Komisja zamierza podjąć w celu realizacji tych priorytetów. Następnie Przewodniczący przedstawia Program Prac komisji Parlamentowi i Radzie. Program Prac zawiera listę priorytetowych inicjatyw ustawodawczych i politycznych, które Komisja zobowiązuje się podjąć do końca roku. Każdej inicjatywie towarzyszy wyczerpująca analiza jej możliwych skutków. Po przedstawieniu Strategii Politycznej, Parlament Europejski i Rada badają dokument i przekazują Komisji swoje stanowisko. Cykl polityczny można zilustrować w następujący sposób: marzec – Komisja przedstawia Strategię polityczną; wiosna – konsultacje w komisjach Parlamentu Europejskiego i Rady; lato – Parlament Europejski i Rada przyjmują zalecenia; listopad – Komisja przyjmuje Program Prac. Mając na uwadze wyżej opisany cykl, można wysnuć wniosek następującej treści, iż aby zwiększyć wpływ parlamentów narodowych na roczną debatę na temat Programu Prac, pożądane byłoby rozpoczęcie procesu w tym samym czasie, co Parlament Europejski – po prezentacji Polityki Strategicznej.

i Parlamentem Europejskim. Kulminacją tego dialogu jest prezentacja Programu Legislacyjnego i Prac Komisji w listopadzie tego samego roku. Zob. tekst: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2007/com2007_0065pl01.pdf

18 Propozycje udoskonalenia debat nt. LWP w parlamentach państw członkowskich UE, opracowane na podstawie wniosków przesłanych przez Sekretariaty parlamentów do Sekretariatu COSAC, zob.: Raport opracowany przez Prezydencję Duńską na Konferencję Przewodniczących UE w sprawie „Podnoszenia krajowej świadomości europejskiej”, Nr Ew. 06-000923-3 – dokument opracowany przez służby Parlamentu Duńskiego. Dokument dostępny na stronie: www.eu-speakers.org

Po odbyciu pierwszego cyklu debat nt. LWP w 2005 roku parlamenty krajowe państw członkowskich przesłały swoje uwagi i propozycje dotyczące procedury badania LWP pod kątem zgodności z zasadą subsydiarności i proporcjonalności. W propozycjach usprawnienia debaty nt. LWP podniesiono następujące kwestie:

1. Komisję Europejską należy wezwać do zaprezentowania Strategii Politycznej parlamentom krajowym (aby utrzymany został duch pierwotnej „*Inicjatywy podnoszenia krajowej świadomości europejskiej*”). Prezentacja ta i późniejsza debata powinny zostać zorganizowane wspólnie dla parlamentów krajowych.
2. Zidentyfikowano następujące opcje:
 - Komisja prezentuje Strategię Polityczną na wiosennym posiedzeniu przewodniczących COSEC;
 - Parlament Europejski i parlament obejmujący prezydencję UE w pierwszym półroczu odbywają wspólne posiedzenie w marcu po przedstawieniu przez Komisję Strategii Politycznej na plenum Parlamentu Europejskiego;
 - Parlament organizujący najbliższą Konferencję Przewodniczących Parlamentów UE organizuje też specjalne posiedzenie, na którym Komisja może zaprezentować Strategię Polityczną, a parlamenty krajowe mogą odbyć wstępną debatę.

Po przedstawieniu Strategii Politycznej przez Komisję, parlamenty krajowe mogą odbyć posiedzenia konsultacyjne z jej członkiem, najlepiej po przeanalizowaniu dokumentu przez odpowiednią komisję parlamentarną. Krajowe konsultacje umożliwiłyby parlamentom bezpośrednie przekazanie Komisji wszelkich uwag, zastrzeżeń i sugestii na temat Strategii Politycznej przed przedstawieniem Programu Prac.

Ponadto, analiza Strategii Politycznej umożliwi parlamentom krajowym przedstawienie ich opinii Komisji przed przyjęciem Programu Prac, a równocześnie debata w tych parlamentach na temat Programu Prac pozwoli im na zapoznanie się z wynikami konsultacji na temat Strategii Politycznej wśród pozostałych parlamentów i instytucji europejskich. Dodatkowym efektem tej debaty będzie zainteresowanie opinii publicznej pracami parlamentów krajowych na etapie prelegislacyjnym.

Płaszczyzna merytoryczna

W tej części zostaną omówione główne założenia Planu Legislacyjnego KE na 2007 r., oraz przebieg debaty na temat jego treści, jaka miała miejsce w Parlamencie Europejskim.

Debata w Parlamencie Europejskim nt. lwp na rok 2007

W Parlamencie Europejskim debata¹⁹, dotycząca programu legislacyjnego i programu prac Komisji na 2007 r. miała miejsce w dniu 15 listopada br. Przewodniczący Komisji Europejskiej dokonał podsumowania 2006 r., oraz przedstawił program zawierający 21 inicjatyw strategicznych oraz listę inicjatyw priorytetowych. Do kluczowych elementów programu na przyszły rok Jose Manuel Barroso zaliczył: stworzenie zintegrowanej polityki energetycznej UE zapewniającej bezpieczeństwo dostaw i realizację celów z zakresu środowiska; zmiany klimatyczne, w tym przegląd systemu handlu emisjami; problemy demograficzne; rynek wewnętrzny, podkreślając znaczenie sektora zbrojeniowego.

Po omówieniu przez J. M. Barosso strategicznych celów prac KE na nadchodzący rok, przystąpiono do dyskusji. W imieniu grup politycznych głos zabrało kilku euro-parlamentarzystów, którzy złożyli sugestie ograniczenia rozbudowanej listy priorytetów strategicznych i skupienie działań do najważniejszych inicjatyw, do których zaliczyli przede wszystkim politykę energetyczną Unii Europejskiej. Wymieniono także pewne braki w zarysie programu Komisji, do których zaliczono między innymi brak konsekwentnych działań odnośnie podjęcia istotnych reform instytucjonalnych Unii Europejskiej, związanych głównie z wprowadzeniem Konstytucji Europejskiej.

Podstawowe założenia „Programu Legislacyjnego i Programu Pracy Komisji Europejskiej na rok 2007”

Program legislacyjny i program prac Komisji Europejskiej na 2007 r. zawiera propozycje Komisji Europejskiej odnośnie działalności legislacyjnej oraz poza legislacyjnej w 2007 r. Na początku kadencji Komisja określiła swoje kluczowe cele²⁰ do końca 2010 r. Dotyczą one dobrobytu, solidarności, bezpieczeństwa i Europy jako partnera dla świata. Cele te nadal są podstawą działań Komisji.

W niniejszym programie prac określono, jakie działania zamierza podjąć Komisja, aby osiągnąć swoje strategiczne cele w 2007 r.

Po pierwsze, w kwestii dobrobytu Komisja będzie w dalszym ciągu kontynuowała modernizację gospodarki europejskiej poprzez realizację odnowionej Strategii Lizbońskiej, wspieranie wiedzy, innowacji oraz zrównoważonego środowiska dla rozwoju. W sposób priorytetowy ma być traktowana kwestia bezpieczeństwa energetycznego. W tej sprawie Komisja zapowiada pierwszy przegląd europejskiej strategii energetycznej, co ma stanowić zapowiedź nowego etapu w europejskiej polityce energetycznej.

Po drugie – u podstaw działań Unii Europejskiej leżą kwestie społeczne. Dlatego zapewnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w 2007r. powinny być rozpatry-

19 Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20061114+ITEM-015+DOC+XML+V0//PL&language=PL>

20 Źródło: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2007_pl.pdf

wane łącznie z celami w zakresie polityki zdrowotnej, ochrony środowiska, zrównoważonego zarządzania i gospodarowania zasobami naturalnymi oraz działań solidarnych podejmowanych przez UE.

Po trzecie, ryzyko związane ze środowiskiem naturalnym i zdrowiem, chorobami zakaźnymi oraz klęskami żywiołowymi, a także zagrożenie atakami terrorystycznymi wymagają szybkiego i skutecznego reagowania na poziomie europejskim, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obywateli. W 2007 r. kluczowym obszarem działań będą kontrole graniczne oraz rozszerzenie strefy Schengen.

Po czwarte, aby skutecznie realizować cele w zakresie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska w skali globalnej, pokoju, dobrego sąsiedztwa, współpracy i konkurencyjności na rynkach światowych, Unia Europejska musi w silny sposób zaznaczać swoją obecność na arenie międzynarodowej.

W tym celu Komisja dostrzega potrzebę poprawy koordynacji własnych działań z działaniami innych instytucji europejskich oraz państw członkowskich. Należy także lepiej powiązać ze sobą wspólnotowe polityki zewnętrzne z zewnętrznymi aspektami polityk wewnętrznych.

Kwestie instytucjonalne również znalazły się w obszarze zainteresowań Komisji Europejskiej, czemu daje wyraz stwierdzenie, iż Unia Europejska w 2007 r. obchodzić będzie pięćdziesiątą rocznicę podpisania traktatów rzymskich, w związku z tym w 2007 r. powinno się podjąć na stosunkowo wczesnym etapie próbę rozwiązania kryzysu konstytucyjnego. Główny powód takich działań to potrzeba usprawnienia UE w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w walce z terroryzmem i przestępczością.

Ponadto, Unia Europejska stoi w obliczu kolejnych zmian, jakie niewątpliwie nastąpią w związku z rozszerzeniem o Bułgarię i Rumunię.

Podsumowanie

1. Należy wskazać dwa zasadnicze powody, dla których program legislacyjny KE powinien być przedmiotem, a tym samym zostać włączony, w stały kalendarz debat parlamentarnych: pierwszy z nich to zwiększenie legitymizacji demokratycznej i podniesienie świadomości dotyczącej Unii Europejskiej wśród obywateli Wspólnoty, a zarazem umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji w sprawach europejskich; kolejny powód to zasada pomocniczości, stanowiąca jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, a dotycząca zagadnienia podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę Europejską oraz państwa członkowskie. Debaty w parlamencie narodowym nad przewidywanymi projektami rozporządzeń i dyrektyw ma służyć wstępnej ich analizie pod kątem zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.
2. Debaty nad programem legislacyjnym jest przedsięwzięciem, które ma potwierdzić sprawność organizacyjną parlamentów narodowych, a zarazem stanowić formę ich aktywizacji.

3. Odpowiednio wczesne zaprezentowanie założeń legislacyjnych KE pozwoli przedstawicielom rządów państw członkowskich na wcześniejsze przyporządkowanie poszczególnych propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej właściwym ministerstwom.
4. Należy zsynchronizować kalendarz prezydencji w Unii Europejskiej z kalendarzem spotkań Przewodniczących Parlamentów Państw Członkowskich UE, podjęcie takich działań pozwoli na klarowną wymianę informacji, a także przyczyni się większego zaangażowania parlamentów państw członkowskich w procesy decyzyjne na forum Unii Europejskiej.

Summary

The influence of the eu legislation agenda and the work of the european commission on the clarity of decision-making in the european union

The article aims at presenting the predominant influence the national legislation has on the clarity of the decision-making in the European Union- if engaged in the early stages of creating the shape of the European legislation. The work is divided into two parts. The first analyses the results of the debates taking place in the governments of the EU members over the legislative programme of the European Commission and the necessity of the members' governments being active participants in the decision-making process. The second, familiarize us with the legislative agenda of the European Commission for 2007. The author emphasizes one of the main aim of the EU policy- the democratization of the Union. The conclusion drawn is that the governments of particular members of the EU should be active in the international decision-making.