

Środa, 17 maja 2017 r.

P8_TA(2017)0210

Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (2015/2283(INI))

(2018/C 307/05)

Parlament Europejski,

- uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, i jego najnowszą wersję, porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa,
 - uwzględniając Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
 - uwzględniając Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności,
 - uwzględniając praktyczne zasady uzgodnione w dniu 22 lipca 2011 r. pomiędzy właściwymi służbami Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania art. 294 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w przypadku porozumień w pierwszym czytaniu,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 kwietnia 2016 r. dotyczącą sprawozdań rocznych za lata 2012–2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności ⁽¹⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności – 19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r. ⁽²⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 września 2012 r. w sprawie 18. sprawozdania w sprawie lepszego stanowienia prawa – stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności (2010 r.) ⁽³⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2011 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, pomocniczości, proporcjonalności i inteligentnych regulacji ⁽⁴⁾,
 - uwzględniając porozumienie o współpracy między Parlamentem Europejskim a Komitetem Regionów podpisane w dniu 5 lutego 2014 r.,
 - uwzględniając sprawozdanie roczne Komisji za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (COM(2015)0315),
 - uwzględniając sprawozdanie roczne Komitetu Regionów w sprawie pomocniczości za rok 2014,
 - uwzględniając półroczne sprawozdania Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) w sprawie zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej z dni 19 czerwca 2014 r., 14 listopada 2014 r., 6 maja 2015 r. i 4 listopada 2015 r.,
 - uwzględniając art. 52 i 132 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej oraz opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych (A8-0114/2017),
- A. mając na uwadze, że w 2014 r. Komisja otrzymała 21 uzasadnionych opinii w sprawie 15 wniosków Komisji; mając na uwadze, że łącznie z uwagami w ramach dialogu politycznego ogółem wpłynęło 506 dokumentów z uwagami;

⁽¹⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0103.

⁽²⁾ Teksty przyjęte, P7_TA(2014)0061.

⁽³⁾ Dz.U. C 353 E z 3.12.2013, s. 117.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 51 E z 22.2.2013, s. 87.

Środa, 17 maja 2017 r.

- B. mając na uwadze, że w 2014 r. trzy izby narodowe (duński *Folketing*, niderlandzka *Tweede Kamer* oraz brytyjska Izba Lordów) przedłożyły sprawozdania zawierające szczegółowe propozycje dotyczące sposobu wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym;
- C. mając na uwadze, że w umowie o współpracy między Parlamentem Europejskim a Komitetem Regionów podpisanej w dniu 5 lutego 2014 r. obie instytucje zobowiązały się do rozszerzenia legitymacji Unii Europejskiej;
- D. mając na uwadze, że w dniu 19 maja 2015 r. Komisja przyjęła zestaw środków związanych z tworzeniem lepszych uregulowań prawnych wraz z nowymi zintegrowanymi wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, w tym zmienione wytyczne odnośnie do oceny przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności w ramach analiz skutków nowych inicjatyw;
- E. mając na uwadze, że Dział Parlamentu Europejskiego ds. Oceny Skutków przedstawił 31 analiz wstępnych, dwie analizy szczegółowe oraz trzy zastępcze lub uzupełniające oceny skutków dotyczące ocen skutków Komisji, a także jedną ocenę skutków dotyczącą poprawek;
- F. mając na uwadze, że uprawnienia delegowane w aktach ustawodawczych Unii są przyznawane wówczas, gdy potrzebna jest elastyczność i skuteczność, i nie mogą one być wykonane za pomocą zwykłej procedury ustawodawczej; mając na uwadze, że przyjmowanie zasad mających istotne znaczenie dla przewidywanego tematu jest zastrzeżone dla ustawodawców;
- G. mając na uwadze, że pomocniczość i proporcjonalność mają kluczowe znaczenie w odniesieniu do retrospektywnej oceny rozstrzygającej, czy działania UE rzeczywiście przynoszą oczekiwane rezultaty pod względem skuteczności, wydajności, spójności, adekwatności i unijnej wartości dodanej;
1. z zadowoleniem przyjmuje dalsze uwzględnianie zasad pomocniczości i proporcjonalności, które – zgodnie z Traktatami – należą do zasad przewodnich dla Unii Europejskiej, gdy przystępuje ona do działania, i powinny być uznawane za integralne elementy procesu kształtowania polityki UE; przypomina, że w przypadku każdej nowej inicjatywy ustawodawczej traktat zobowiązuje Komisję do oceny, czy UE jest uprawniona do podjęcia działania i czy jest ono uzasadnione na podstawie zasady pomocniczości i proporcjonalności, oraz że każdej inicjatywie towarzyszy uzasadnienie, w którym m.in. określa się, w jaki sposób zapewniona jest zgodność z tymi zasadami;
 2. zaznacza, że kontrole przestrzegania zasady pomocniczości dokonywane przez parlamenty narodowe należą do ważnych narzędzi umożliwiających redukcję tzw. deficytu demokratycznego oraz współpracę między instytucjami europejskimi i krajowymi; wskazuje, że parlamenty narodowe mają do odegrania znaczącą rolę w zapewnianiu, by decyzje były podejmowane na jak najbliższym obywatelom szczeblu, który zapewni jak największą skuteczność działania; podkreśla, że przyjmowanie aktów prawnych wymaga zgody znacznej większości w Radzie, w której zasiadają ministrowie krajowi wszystkich państw członkowskich ponoszący odpowiedzialność polityczną przed swoimi parlamentami narodowymi, co stanowi również sposób na zapewnienie pełnego poszanowania zasady pomocniczości;
 3. zauważa, że w 2014 r. znacznie zmniejszyła się liczba uzasadnionych opinii otrzymanych od parlamentów narodowych; wskazuje jednak, że taki spadek może wynikać ze zmniejszenia się liczby wniosków ustawodawczych Komisji; zwraca uwagę na fakt, że w 2014 r. w przypadku żadnego wniosku Komisji nie uruchomiono procedur „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki” zgodnie z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; przypomina, że procedurę „żółtej kartki” uruchomiono w przeszłości dwukrotnie (raz w 2012 r. i raz w 2013 r.), co świadczy o tym, że system działa;
 4. zwraca uwagę, że w 2014 r. uzasadnioną opinię wydało tylko 15 izb, co w porównaniu z 2013 r. stanowi około 50-procentowy spadek poziomu uczestnictwa wśród ogółem 41 izb;
 5. z zadowoleniem odnosi się do faktu, że w 2014 r. wszystkie instytucje UE odegrały aktywną rolę w zapewnianiu kontroli zasad pomocniczości i proporcjonalności zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej; pozytywnie odnosi się do poprawy dialogu pomiędzy Komisją a parlamentami narodowymi, m.in. dzięki licznyim wizytom komisarzy w tych parlamentach;
 6. zwraca jednak uwagę, że większość przedstawionych opinii parlamentów narodowych pochodzi z bardzo niewielu takich izb; zachęca pozostałe izby do większego zaangażowania w debatę europejską;

Środa, 17 maja 2017 r.

7. zauważa, że kilka parlamentów narodowych zwróciło uwagę, że w niektórych wnioskach ustawodawczych Komisji uzasadnienie dotyczące zasady pomocniczości i proporcjonalności jest niepełne lub wręcz nie istnieje; wzywa Komisję, aby ulepszyła uzasadnienia, zawsze podając szczegółową, obszerną i opartą na faktach analizę wniosków pod kątem pomocniczości i proporcjonalności, co pomogłoby parlamentom narodowym w efektywniejszym rozpatrywaniu tych wniosków;

8. zauważa, że Rada ds. Oceny Skutków uznała, iż w 2014 r. około 32 % poddanych przez nią przeglądowi ocen skutków zawierało niezadowalającą analizę zasady pomocniczości albo proporcjonalności, lub też obu tych zasad; zauważa, że odsetek ten jest zbliżony do poziomu z lat ubiegłych, w związku z czym uważa, że być może zachodzi konieczność ulepszeń;

9. w związku z powyższym zwraca uwagę na kluczowe znaczenie ocen skutków jako narzędzi pomagających w podejmowaniu decyzji w procesie tworzenia prawa i podkreśla w tym kontekście konieczność odpowiedniego rozważenia kwestii dotyczących pomocniczości i proporcjonalności; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje pakiet środków na rzecz lepszego stanowienia prawa przyjęty przez Komisję w dniu 19 maja 2015 r. z myślą o zapewnieniu, aby przepisy UE lepiej służyły interesom obywateli, który m.in. stanowi odpowiedź na przedstawione przez Radę ds. Oceny Skutków zastrzeżenia dotyczące zasad pomocniczości i proporcjonalności; z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w nim dokładniejszego objaśniania przez Komisję sposobu, w jaki zapewniana jest zgodność wniosków ustawodawczych z obowiązkami prawnymi dotyczącymi pomocniczości i proporcjonalności, w tym w ocenach skutków; podkreśla w każdym razie, że pakiet środków na rzecz lepszego stanowienia prawa należy wykorzystywać w celu stworzenia silnego prawodawstwa europejskiego w dziedzinach, w których prawdziwy postęp i wartość dodaną można najlepiej osiągnąć na szczeblu europejskim;

10. przypomina o znaczeniu przygotowywanych przez Komisję sprawozdań rocznych dotyczących pomocniczości o proporcjonalności; z związku z tym wzywa Komisję, aby przedkładała bardziej szczegółowe sprawozdania roczne w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, obejmujące dogłębnější analizę zasady proporcjonalności;

11. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdania niektórych parlamentów narodowych, w szczególności duńskiego *Folketingu*, niderlandzkiej *Tweede Kamer* i brytyjskiej Izby Lordów, stanowiące cenny wkład w debatę nad rolą parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji w UE, oraz odnotowuje zawarte w nich propozycje; zauważa, że zawarto w nich koncepcje dotyczące tego, jak rozszerzyć zakres mechanizmu kontroli pomocniczości, przy czym zasugerowano, że uzasadnione opinie powinny dotyczyć również zgodności z zasadą proporcjonalności; uważa jednak, że wykonalność tych propozycji wymaga starannej oceny i zmiany odnośnych traktatów i protokołów, gdyż w obowiązujących traktatach nie znajdują one odzwierciedlenia; zachęca inne parlamenty narodowe do dzielenia się poglądami na temat roli, jaką parlamenty te powinny odgrywać w unijnym procesie decyzyjnym; z zadowoleniem przyjmuje udział parlamentów narodowych w debacie europejskiej i zachęca je do jeszcze ściślejszej współpracy wzajemnej i z Parlamentem Europejskim;

12. sugeruje, że przy ewentualnym przeglądzie traktatów i załączonych do nich protokołów można by rozważyć, czy uzasadnione opinie powinny być ograniczone do badania przestrzegania zasady pomocniczości, czy też powinny także obejmować oceny proporcjonalności, a także jaka jest odpowiednia liczba odpowiedzi parlamentów narodowych wymagana do wszczęcia procedury „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki” oraz jakie powinny być następstwa w przypadkach, gdy próg wymagany w ramach tych procedur zostanie osiągnięty zgodnie z art. 7 ust. 2 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;

13. zwraca uwagę, że kilka parlamentów narodowych wyraziło na forum COSAC zainteresowanie propozycją wprowadzenia mechanizmu „zielonej kartki” jako instrumentu w kontekście usprawnienia dialogu politycznego; uważa, że należałoby rozważyć wprowadzenie mechanizmu „zielonej kartki”, który dałby parlamentom narodowym możliwość zaproponowania wniosku ustawodawczego do rozpatrzenia przez Komisję; sugeruje w związku z tym, że można by zastanowić się nad liczbą parlamentów narodowych wymaganą do uruchomienia takiej procedury oraz nad zakresem jej skutków; podkreśla, że ewentualne wprowadzenie takiego mechanizmu nie powinno osłabiać instytucji unijnych oraz zwykłej procedury ustawodawczej;

14. przyjmuje do wiadomości wniosek złożony przez niektóre parlamenty narodowe w sprawie wydłużenia ośmiotygodniowego terminu na przedstawienie przez nie uzasadnionej opinii na mocy art. 6 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; w związku z tym uważa, że można by rozważyć kwestię odpowiedniego okresu, który parlamenty narodowe powinny mieć na wydanie uzasadnionych opinii, gdyby zwróciły się o to ze względu na ograniczenia czasowe wynikające z uzasadnionych obiektywnych przyczyn, takich jak kłeski żywiołowe i okresy wolne od pracy, do uzgodnienia między parlamentami narodowymi a Komisją; uważa, że byłoby to możliwe do

Środa, 17 maja 2017 r.

osiągnięcia w drodze zobowiązania politycznego uzgodnionego w pierwszym rządzie przez instytucje i parlamenty narodowe i nie spowodowałyby opóźnienia w przyjęciu odnośnego prawodawstwa; podkreśla, że taki okres powinien zapewniać równowagę między prawem parlamentów narodowych do zgłoszenia sprzeciwu na podstawie zasady pomocniczości a skutecznością, z jaką Unia powinna reagować na postulaty obywateli; w związku z tym zauważa, że parlamenty narodowe mają możliwość interwencji i rozważenia kwestii zgodności z zasadą pomocniczości przed prezentacją inicjatywy ustawodawczej przez Komisję, gdy przedstawia ona zielone i białe księgi lub roczny program prac; uważa, że od czasu przyjęcia Traktatu z Lizbony zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy UE znacznie wzrosło, m.in. dzięki ich regularnym kontaktom z innymi parlamentami narodowymi;

15. uważa, że jeżeli państwa członkowskie zgodzą się na wydłużenie terminu przyznanego parlamentom narodowym na wydanie uzasadnionej opinii na podstawie art. 6 Protokołu nr 2, wówczas należy to uwzględnić przy najbliższej zmianie traktatu; wydłużenie tego terminu można by w takiej sytuacji również określić w prawie wtórnym;

16. przypomina, że parlamenty narodowe mogą w każdej chwili wyrażać wątpliwości dotyczące pomocniczości w ramach procedury konsultacji lub w ramach dialogu politycznego poprzez skierowanie opinii do Komisji;

17. wzywa parlamenty narodowe i Parlament Europejski do aktywniejszej współpracy, m.in. poprzez rozwój nieoficjalnych kontaktów pomiędzy posłami do Parlamentu Europejskiego a posłami do parlamentów narodowych w odniesieniu do konkretnych obszarów polityki;

18. uważa, że ważne jest wspieranie parlamentów narodowych i regionalnych za pośrednictwem narzędzi umożliwiających wymianę informacji, np. poprzez stworzenie platformy informatycznej, do której mieliby dostęp obywatele UE; podkreśla, że szczególnie w związku z tym, iż liczba uzasadnionych opinii przekazanych przez parlamenty narodowe w 2014 r. pozostawała bez zmian w stosunku do liczby wniosków Komisji, należy wypracować mechanizm umożliwiający zwiększenie udziału tych parlamentów w procesie ustawodawczym UE, przy czym jednak należy w pełni respektować kompetencje każdej instytucji oraz zasadę pomocniczości;

19. zachęca do wykorzystania współpracy międzyparlamentarnej w celu wzmocnienia roli parlamentów narodowych w unijnym procesie prawodawczym; podkreśla znaczenie lepszego wykorzystania narzędzi międzyparlamentarnych, którymi dysponują parlamenty narodowe, takich jak COSAC, posiedzenia międzyparlamentarne organizowane przez Parlament Europejski, a także konferencja międzyparlamentarna ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony;

20. uważa, że ważne jest szerzenie wśród parlamentów narodowych wiedzy na temat ich szczególnej roli w europejskim procesie decyzyjnym oraz szersze propagowanie korzystania z systemu IPEX, który ułatwia wymianę informacji; przypomina, że regularnie organizowane przez Komisję konsultacje publiczne mogłyby być źródłem informacji, jednak posłowie do parlamentów narodowych rzadko z nich korzystają;

21. zaleca, aby w większym stopniu korzystać z sieci przedstawicieli parlamentów narodowych, tak aby podnosić poziom wiedzy na temat zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz poprawić funkcjonowanie systemu IPEX;

22. uważa, że uzasadnione opinie wydawane przez parlamenty narodowe zgodnie z art. 7 ust. 1 Protokołu nr 2 powinny być należycie uwzględniane przez wszystkie instytucje UE w unijnym procesie podejmowania decyzji, w związku z czym zachęca instytucje UE do poczynienia odpowiednich ustaleń;

23. przypomina, że zasada proporcjonalności zapisana w art. 5 TUE wymaga, aby „zakres i forma działania Unii nie [wykraczały] poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów”; podkreśla, że Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zasada proporcjonalności „wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia”;

24. wzywa Komisję do systematycznego prowadzenia zintensyfikowanych ocen proporcjonalności w odniesieniu do każdego wniosku ustawodawczego, co powinno obejmować odpowiednią analizę różnych dostępnych wariantów ustawodawczych oraz wyczerpujące objaśnienie co do skutków środowiskowych, społecznych i gospodarczych oczekiwanych po rozwiązaniu wybranym spośród tych wariantów, a także co do jego potencjalnego wpływu na konkurencyjność oraz MSP; uważa, że zintensyfikowane oceny proporcjonalności powinny pomóc Komisji w odrzucaniu rozwiązań, które mają nieproporcjonalny wpływ lub niepotrzebnie obciążają obywateli, przedsiębiorstwa, w szczególności

Środa, 17 maja 2017 r.

MŚP, społeczeństwo obywatelskie, pracowników lub inne zainteresowane podmioty, oraz powinny umożliwić lepsze rozpatrywanie wniosków pod kątem zasady proporcjonalności; uważa, że można by rozważyć poszerzenie zakresu uzasadnionych opinii, tak aby obejmowały one przestrzeganie zasady proporcjonalności;

25. wzywa Komisję, aby we współpracy z parlamentami narodowymi oceniła możliwość ustalenia niewiązanych wytycznych mających na celu ułatwienie tym parlamentom dokonywania oceny zgodności wniosków ustawodawczych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności;

26. z zadowoleniem przyjmuje deklarację przewodniczących Izby Deputowanych Włoch, Zgromadzenia Narodowego Francji, niemieckiego *Bundestagu* i Izby Deputowanych Luksemburga, w której podkreślili oni, że „potrzeba więcej, a nie mniej Europy, aby sprostać wyzwaniom, wobec których стоимy, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym”;

27. przypomina, że można już wprowadzić szereg inicjatyw służących poprawie współpracy między instytucjami europejskimi i parlamentami narodowymi oraz zwiększeniu jej skuteczności, a w szczególności:

- proponuje, aby uzasadnione opinie parlamentów narodowych, przesyłane na podstawie art. 6 Protokołu nr 2 załączonego do TUE i TFUE, były niezwłocznie przekazywane współustawodawcom;
- sugeruje, że Komisja mogłaby przygotować wytyczne w sprawie uzasadnionych opinii dotyczących kwestii pomocniczości z udziałem parlamentów narodowych, z zastrzeżeniem ich uprawnień dyskrecyjnych;
- zachęca parlamenty narodowe do przekazywania uwag na temat ocen wykonanych przez Komisję;

28. uważa, że Komisja, Rada i Parlament powinny należycie uwzględniać oceny zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności przygotowywane przez Komitet Regionów, gdy wydaje on opinie w sprawie wniosków ustawodawczych;

29. podkreśla, że prawodawstwo powinno być zrozumiałe i jasne, umożliwiać stronom łatwe zrozumienie ich praw i obowiązków, zawierać odpowiednie wymogi dotyczące sprawozdawczości, monitorowania i oceny, zapobiegać nieproporcjonalnym kosztom i być łatwe do wdrożenia;

30. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.
