

Opinia Komitetu Regionów w sprawie roli parlamentów regionalnych z uprawnieniami ustawodawczymi w życiu demokratycznym Unii

(2006/C 115/07)

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając decyzję Prezydium z 15 czerwca 2004 r. o powierzeniu Komisji ds. Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie przygotowania opinii z inicjatywy własnej w sprawie roli parlamentów regionalnych w życiu demokratycznym Unii,

uwzględniając Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, a w szczególności zapisy dotyczące stosowania zasady pomocniczości,

uwzględniając swoją opinię w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (CdR 345/2003 fin ⁽¹⁾),

uwzględniając swoją opinię z dnia 13 października 2005 r. w sprawie: „Czas do namysłu: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” (CdR 250/2005 fin);

uwzględniając deklarację Prezydium z 26 października 2001 r. w sprawie roli regionów posiadających uprawnienia legislacyjne w procesie decyzyjnym Wspólnoty (CdR 191/2001 fin),

uwzględniając wspólny plan działania na okres 2003-2004 Komitetu Regionów oraz Konferencji Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych (CALRE),

uwzględniając oświadczenia przyjęte przez przewodniczących Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych w dniach 27-28 października 2003 r. w Reggio di Calabria, 26 października 2005 r. w Mediolanie i 24-25 października 2005 r. w Barcelonie;

uwzględniając dokument z Oviedo, ustanawiający Konferencję Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych (CALRE) w 1997 r., w którym także ustalono jej cele i zasady;

uwzględniając projekt opinii (CdR 221/2004 rev 3) przyjęty dnia 22 kwietnia 2005 r. przez Komisję ds. Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie (sprawozdawcą był Luc Van Den Brande, BE-EPP, deputowany do parlamentu flamandzkiego, senator);

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) W niektórych państwach członkowskich regiony posiadają uprawnienia legislacyjne, a zatem uprawnione są do wdrażania w życie ustawodawstwa europejskiego.
- 2) Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wyraźnie nadaje regionom wyposażonym w uprawnienia ustawodawcze szczególne kompetencje w zakresie procesu kontroli i stosowania zasady pomocniczości, a w związku z tym regiony te zyskują szczególne miejsce w procesie demokratycznego podejmowania decyzji w Unii Europejskiej.
- 3) Przedmiot niniejszej opinii, w której analiza specyfiki parlamentów regionalnych wyposażonych w uprawnienia ustawodawcze dokonana zostaje na podstawie kompetencji przyznanych im przez Traktat konstytucyjny, w żadnym stopniu nie umniejsza znaczenia innych politycznych szczebli decyzyjnych; zalecenia tej opinii są także do zastosowania, *mutatis mutandis*, na innych politycznych szczeblach decyzyjnych.
- 4) Parlamenti regionalne wyposażone w uprawnienia ustawodawcze samodzielnie zapewniają wykonanie podejmowanych przez siebie decyzji i z tej racji zostały wyraźnie wymienione w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności do Traktatu konstytucyjnego.

(¹) Dz.U. C 71 z 22.3.2005, str. 1.

- 5) Treść dyskusji mających miejsce w czasie przesłuchania na temat roli parlamentów o uprawnieniach ustawodawczych i zgromadzeń regionalnych w życiu demokratycznym Unii, zorganizowanego przez Komisję ds. Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie 3 marca 2005 r., potwierdziła coraz większy udział parlamentów regionalnych o uprawnieniach ustawodawczych w procesie ujednolicania polityki europejskiej.
- 6) Przerwa w procesie ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego nie może w żaden sposób powstrzymać podjętych już inicjatyw zmierzających do silniejszego zaangażowania parlamentów regionalnych w demokratyczne życie Unii oraz ich udziału w opracowywaniu prawodawstwa wspólnotowego, jak też w jego stosowaniu i kontroli, wynikających z konsensusu politycznego w sprawie Traktatu konstytucyjnego.

na 62. sesji plenarnej w dniach 16-17 listopada 2005 r. (posiedzenie z dn. 16 listopada) przyjął niniejszą opinię:

1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

1.1 **zaleca** włączenie do obecnie obowiązujących Traktatów protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, które mogą w znaczny sposób ulepszyć demokrację i udział obywateli w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej;

1.2 **uważa**, iż demokracja regionalna ma zasadniczy udział we włączaniu obywateli w kształtowanie polityki, a zatem zasługuje na to, by w Unii Europejskiej była traktowana z należną jej uwagą i że trzeba z tego względu zwiększyć udział wybieralnych zgromadzeń regionalnych i lokalnych w zbliżaniu Europy do jej obywateli, m.in. poprzez pełne włączenie tych zdecentralizowanych organów w proces decyzyjny;

1.3 **sądzi**, iż parlamenty regionalne przyczyniają się do budowania obywatelstwa europejskiego w poszanowaniu różnorodności kulturowej i językowej Unii;

1.4 **jest przekonany**, iż wzmocnienie autonomii lokalnej i regionalnej w szeregu państw członkowskich znacząco przyczyni się do stworzenia Europy rządzącej się, między innymi, zasadami demokracji, bliskości i decentralizacji;

1.5 **odnotowuje**, iż wszystkie Państwa Członkowskie Unii Europejskiej przeszły przez proces znacznych przeobrażeń decentralizacyjnych, w wyniku których regiony zajęły ważną pozycję w wymiarze politycznym i gospodarczym na arenie europejskiej;

1.6 **wskazuje na fakt**, iż zgromadzenia lokalne i regionalne stanowią nieodłączny element formy, jaką państwa europejskie nadają demokracji u siebie; należy zatem stwierdzić, iż organy polityczne szczebla lokalnego i regionalnego powinny zająć należne im miejsce w debacie europejskiej;

1.7 **ubolewa**, iż wola uwzględnienia zdecentralizowanych uprawnień parlamentów regionalnych wyposażonych w

kompetencje ustawodawcze, dla której pozytywny impuls dała deklaracja z Laeken, nie zaowocowała w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy przyznaniem regionom prawa do bezpośredniego wnoszenia skarg;

1.8 **wyraża zadowolenie z faktu**, iż uzyskał prawo odwoływania się do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie aktów legislacyjnych, które zgodnie z Konstytucją winny być z nim konsultowane, ubolewając jednocześnie, iż regiony posiadające uprawnienia ustawodawcze nie mają (jeszcze) prawa do samodzielnego wszczynania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości;

1.9 **stwierdza** zatem, iż zgromadzenia regionalne, a w szczególności, ustawodawcze będą mogły zwracać się do KR oraz, jeżeli zajdzie taka potrzeba, odwoływać się do narodowych procedur parlamentarnych celem wszczęcia w danym przypadku postępowania na drodze sądowej;

1.10 **popiera** wysiłki i działania podejmowane przez Konferencję Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych (CALRE) w celu włączenia regionalnych organów parlamentarnych w europejski proces decyzyjny;

1.11 **pragnie ponownie podkreślić**, iż zgodnie z zaleceniami Białej księgi w sprawie sprawowania rządów w Europie wszystkie szczeble władzy odpowiedzialne za wprowadzanie w życie ustawodawstwa wspólnotowego winny w pełni uczestniczyć w jego przygotowywaniu oraz w kształtowaniu polityki europejskiej. Uważa, że tym bardziej odnosi się to do regionalnych zgromadzeń legislacyjnych, gdyż to właśnie one muszą uchylać regionalne akty normatywne, poprzez które wdrażane jest ustawodawstwo europejskie, oraz w efekcie popiera ich aktywny udział w procesie wstępnych konsultacji legislacyjnych oraz uczestnictwo w dialogu ustrukturyzowanym za pośrednictwem ich reprezentatywnych stowarzyszeń;

1.12 **zapoznał się** z różnymi propozycjami oraz inicjatywami zmierzającymi do wzmocnienia współpracy międzyparlamentarnej na szczeblu europejskim i **uważa**, że współpraca ta może służyć pogłębieniu integracji europejskiej;

1.13 **uważa** jednakże, iż należy dokładniej zbadać, czy sugestie te są zasadne i realistyczne, a przede wszystkim ustalić, czy mogą one służyć zwiększeniu oddziaływania politycznego zgromadzeń regionalnych;

1.14 **nalega**, że otwarty w UE okres refleksji nad tekstem Traktatu konstytucyjnego nie powinien w żadnym wypadku stanowić kroku w tył lub porzucenia tych dążeń;

1.15 **podkreśla**, iż załączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który stanowi, iż w ramach nadzoru nad stosowaniem zasady pomocniczości do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w razie potrzeby, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze, jest ważnym, pierwszym krokiem na drodze do efektywnego uznania roli tychże zgromadzeń;

1.16 **stwierdza** ponadto, iż mechanizmy stosowania i monitorowania zasady pomocniczości i proporcjonalności dotyczą wszystkich zgromadzeń regionalnych, w zależności od przyznanym im kompetencji;

1.17 **zwraca uwagę na fakt**, iż wnioski Komisji Europejskiej dotyczące sprawowania rządów w Europie i Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy niewątpliwie zatwierdzają fakt, że UE przyjęła system wieloszczeblowego sprawowania rządów (*multi-level governance*); system ten wymaga, by różne płaszczyzny rządów utrzymywały między sobą stosunki oparte na partnerstwie horyzontalnym i zmierzające do zapewnienia skutecznego i zintegrowanego procesu decyzyjnego, oraz by wyjaśniono podział uprawnień pomiędzy poszczególnymi szczeblami politycznymi, tak aby było dokładnie wiadomo, kto wykonuje jakie obowiązki i zadania oraz który szczebel ponosi odpowiedzialność;

1.18 **zaznacza**, iż uczestnictwo w Komitecie Regionów parlamentów regionalnych wyposażonych w kompetencje ustawodawcze stanowi dodatkowy atut odzwierciedlający dużą różnorodność władz terytorialnych na obszarze UE oraz umożliwiający bliższą współpracę pomiędzy Komitetem a regionalnymi zgromadzeniami ustawodawczymi, w celu wzmocnienia demokracji regionalnej w Europie, zapewnienia lepszego wykonywania nowych obowiązków w tej dziedzinie przewidzianych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz właściwego stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, we współdziałaniu z regionalnymi władzami wykonawczymi;

1.19 **uważa**, iż ratyfikacja Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez parlamenty regionalne o uprawnieniach legislacyjnych stwarza doskonałą szansę uwydatnienia ich roli oraz miejsca w integracji europejskiej.

2. Zalecenia Komitetu Regionów

Komitet Regionów

2.1 **pragnie**, by w rezultacie procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy parlamenty regionalne, zgromadzenia regionalne i organy lokalne, zgodnie z przyznanymi im kompetencjami, zaangażowały się czynnie jako instytucje w debatę europejską oraz we wspólnotowy proces decyzyjny, podejmując się swojej odpowiedzialności wobec obywateli, czyniąc to w szczególności w związku z trwającym obecnie okresem refleksji;

2.2 **zaleca** w związku z tym, by parlamenty regionalne zostały zaangażowane w fora parlamentarne zaplanowane przez Parlament Europejski w ramach okresu refleksji, żeby wspierać dialog europejski w celu przezwyciężenia kryzysu konstytucyjnego;

2.3 **zaleca** włączenie władz lokalnych i regionalnych, a w szczególności parlamentów regionalnych posiadających uprawnienia ustawodawcze w proces przygotowywania aktów prawnych, w uzgodnienia poprzedzające tworzenie prawa wspólnotowego oraz w konsultacje w ramach wdrażania mechanizmu wczesnego ostrzegania;

2.4 **kładzie nacisk** na potrzebę pełnego zaangażowania parlamentów regionalnych w główne kwestie zaproponowanego przez Komisję Europejską Planu D, zarówno w ramach inicjatyw wspólnotowych, jak i zalecanych debat krajowych, w celu podjęcia dyskusji na temat przyszłości Europy i oczekiwań obywateli;

2.5 **zamierza** prowadzić bardziej intensywną współpracę i dialog z parlamentami regionalnymi posiadającymi uprawnienia ustawodawcze w celu zoptymalizowania ich uczestnictwa w procesie legislacyjnym;

2.6 **stwierdza**, że w ramach współpracy z siecią samorządów regionalnych i lokalnych oraz ich związkami będzie uważnie przyjmował sugestie co do skarg przeciwko aktom prawnym UE w ramach swoich wewnętrznych procedur pozostających do ustalenia;

2.7 **będzie działać na rzecz** tego, by parlamenty regionalne posiadające uprawnienia ustawodawcze, zależnie od kompetencji wykonywanych przez Unię, mogły działać jako część systemu parlamentarnego swych krajów lub jako izby parlamentów krajowych oraz by mogły również występować do swych parlamentów krajowych w ramach zaskarżania naruszeń zasady pomocniczości do Trybunału Sprawiedliwości;

2.8 **zwraca się** do parlamentów regionalnych wyposażonych w uprawnienia ustawodawcze oraz do zgromadzeń regionalnych o uczestniczenie w regularnym aktualizowaniu sporządzonego przez KR „Wykazu podziału kompetencji między Unią Europejską, państwami członkowskimi a władzami regionalnymi i lokalnymi” (CdR 104/2004);

2.9 **domaga się** rozpatrzenia możliwości powołania na szczeblu parlamentów regionalnych wyposażonych w uprawnienia ustawodawcze komisji parlamentarnych ds. nadzoru nad stosowaniem zasady pomocniczości. Komisje takie stałyby się głównymi partnerami do kontaktów w ramach wspomnianych sieci;

2.10 **opowiada się za** zawarciem w tych państwach członkowskich, w których uprawnienia podzielone są między szczebel krajowy a regionalny, wiążących uzgodnień wewnętrznych dotyczących procedury wczesnego ostrzeżenia w ramach monitoringu stosowania zasady pomocniczości, aby zapewnić jawność i przejrzystość tego procesu oraz proponuje sporządzenie wykazu tych porozumień proceduralnych przyjętych w państwach członkowskich;

2.11 **zaleca**, aby procesowi monitorowania zasady pomocniczości towarzyszył proces reformy wewnętrznej w państwach członkowskich, przy poszanowaniu istniejących struktur

konstytucyjnych, wzmacniający udział parlamentów regionalnych o uprawnieniach ustawodawczych w mechanizmach przewidzianych w protokole dotyczącym stosowania i kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności;

2.12 **zaleca** parlamentom regionalnym, by korzystały z przysługujących im podstawowych kompetencji regionalnych w ramach europejskiego procesu decyzyjnego, nie tylko na podstawie ich możliwości instytucjonalnych, lecz również fiskalnych;

2.13 **wreszcie, usilnie zachęca** Unię Europejską do włączenia się i nadania impulsu debacie regionalnej w Europie, która powinna w każdym bądź razie odbywać się na zasadach współpracy między Parlamentem Europejskim, parlamentami krajowymi i władzami lokalnymi i regionalnymi, a w szczególności parlamentami regionalnymi wyposażonymi w uprawnienia ustawodawcze. Warunki tej współpracy należy uprzednio szczegółowo uzgodnić, kształtując je tak, by wykazać jej przydatność dla demokracji europejskiej;

Bruksela, 16 listopada 2005 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Peter STRAUB

Opinia Komitetu Regionów w sprawie wytycznych dotyczących zastosowania i monitoringu przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności

(2006/C 115/08)

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając decyzję swojego Prezydium z 20 czerwca 2004 r. dotyczącą powierzenia Komisji do Spraw Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie opracowania opinii z inicjatywy własnej na temat: „Zastosowanie i monitoring przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności”, zgodnie z art. 265 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

uwzględniając podpisany 29 października 2004 r. przez szefów państw i rządów Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, a w szczególności przepisy „Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” (zwanego w dalszej części protokołem w sprawie pomocniczości) (CIG 87/04 rev 1, CIG 87/04 Add 1 rev 1, CIG 87/04 Add 2 rev 1);

uwzględniając komunikat Komisji w sprawie wdrożenia ramowych działań „Aktualizacja i upraszczanie wspólnotowego dorobku prawnego” (COM(2004) 432 wersja ostateczna);

uwzględniając swoją opinię w sprawie rewizji Traktatu o Unii Europejskiej (CdR 136/1995) oraz swoją opinię uzupełniającą w sprawie stosowania zasady pomocniczości w Unii Europejskiej (CdR 136/1995 załącznik);

uwzględniając swoją rezolucję w sprawie wyników konferencji międzyrządowej (CdR 305/1997 fin);