

# **Inter-parliamentary cooperation under article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union**

## **Abstract**

The article presents the most important changes which were made to the EU inter-parliamentary cooperation by article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (so-called Fiscal Compact). Author analyses the decision made by the Conference of Speakers of the EU Parliaments in April 2013 in Nicosia establishing the new conference under article 13 of the Treaty and presents conclusions from the first two years of the functioning of the conference. In particular, the author refers to the relations between national parliaments and European Parliament in the context of the creation of this new inter-parliamentary body.

***Key words:** Fiscal Compact, economic governance, European Parliament, national parliaments, Conference of Speakers of the European Union Parliaments.*

## **Streszczenie**

Artykuł opisuje najważniejsze zmiany, jakie dla współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej przyniósł art. 13. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. Pakt fiskalny UE). Autor poddaje analizie ustalenia Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w Nikozji, z kwietnia 2013 r., w sprawie powołania nowej konferencji na podstawie art. 13. Traktatu oraz przedstawia wnioski z pierwszych dwóch lat jej prac. W szczególności odnosi się do problemu relacji między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim w kontekście powstania konferencji.

***Słowa kluczowe:** pakt fiskalny, zarządzanie gospodarcze, Parlament Europejski, parlamenty narodowe, Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej*

*Tomasz Woźnicki*<sup>1</sup>

*Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski*

## **Współpraca międzyparlamentarna w świetle art. 13. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej**

### **Wprowadzenie**

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, potocznie zwany paktem fiskalnym UE (dalej: Traktat), wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.<sup>2</sup> Do kwietnia 2014 r. dokument ratyfikowało 25 państw członkowskich – sygnatariuszy Traktatu<sup>3</sup>, bez Czech i Wielkiej Brytanii, które nie podpisały go na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2012 r., kiedy został uzgodniony, oraz Chorwacji, która weszła do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r.

Traktat jest wielostronną umową międzyrządową, będącą poza ramami prawnymi UE, mającą na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej poprzez wprowadzenie reguły fiskalnej, mechanizmów korekcyjnych i obowiązku redukcji długu publicznego (Traktat 2012: art. 3-4) oraz zapewnienie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych w strefie euro (Traktat 2012: art. 9-11). Jego zawarcie było kontynuacją działań na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego w Unii w obliczu kryzysu. Od strony instytucjonalnej Traktat wprowadza prawne umocowanie organizacji szczytów państw strefy euro (Traktat 2012: art. 12).

Zapisy paktu fiskalnego dotyczą przede wszystkim państw strefy euro, ale kraje objęte derogacją wywalczyły możliwość przystąpienia do niego<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Autor pracuje jako specjalista w Biurze Spraw Międzynarodowych Kancelarii Sejmu. Artykuł przedstawia jego prywatne poglądy.

<sup>2</sup> Do wejścia w życie wymagana była ratyfikacja go przez co najmniej dwanaście państw, których walutą jest euro (Traktat 2012: art. 14, ust. 1).

<sup>3</sup> Ostatnią notyfikację w Radzie złożyła Belgia, 23 marca 2014 r.

<sup>4</sup> Państwa spoza strefy euro, które ratyfikowały Traktat nie są związane zapisami dotyczącymi części

Szczególne znaczenie miało wprowadzenie art. 13., zgodnie z którym Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw stron Traktatu miały wspólnie ustalić organizację – oraz związane z nią działania informacyjne – konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych (dalej: PN), mającą na celu omówienie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem umowy. Miało to nadać mechanizmom przewidzianym w pakcie szerszą legitymację demokratyczną. Co ważne, art. 13. ma zastosowanie do wszystkich państw-stron Traktatu od jego wejścia w życie, niezależnie od zakończenia przez nie procesu ratyfikacji (Traktat 2012: art. 14, ust. 4).

Warto podkreślić odniesienie w art. 13. do postanowień Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, załączonego do TUE i TFUE, co ma wiązać nową konferencję z szerszymi ramami współpracy międzyparlamentarnej w UE.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie zasad współpracy międzyparlamentarnej opierających się o artykuł 13 paktu fiskalnego, po jego wejściu w życie, a także doświadczeń związanych z jego dwuletnim funkcjonowaniem (stan na czerwiec 2015 r.). Autor stawia w nim tezę, iż powodzenie prac nowej konferencji międzyparlamentarnej, powołanej na podstawie art. 13., będzie zależało od ustalenia ostatecznego kształtu konferencji przez parlamenty narodowe i Parlament Europejski. Trudności w tym zakresie mogą świadczyć o obawie PE przed utworzeniem ciała konkurencyjnego wobec Parlamentu w obszarze zarządzania gospodarczego UE.

### **Powołanie konferencji na podstawie art. 13. Traktatu**

Zgodnie ze wspomnianym protokołem nr 1, sposób organizacji i zasady współpracy międzyparlamentarnej Parlament Europejski i parlamenty narodowe określają wspólnie (Protokół 2012: art. 9). Na przestrzeni lat parlamenty wypracowały różne instytucjonalizowane formy tej współpracy. Najważniejszą z nich jest Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (dalej: KPPUE), skupiająca przewodniczących wszystkich izb parlamentów narodowych i przewodniczącego PE. Co prawda

---

fiskalnej Traktatu, chyba że złożą stosowną deklarację. Poza tym mają prawo uczestniczenia w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również – w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku – w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania Traktatu (Traktat 2012: art. 12, ust. 3).

w traktatach jako jedyna wymieniona została konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach UE – COSAC (Protokół 2012: art. 10), skupiająca przedstawicieli komisji ds. UE, jednak ranga przedstawicieli – przewodniczących izb – sprawiła, iż wiodącą pozycję uzyskała KPPUE i to ona określa zasady współpracy międzyparlamentarnej UE i nadzoruje jej koordynację (por. Regulamin 2010: art. 4).

Konferencja przewodniczących unijnych parlamentów stała się zatem ciałem właściwym do podjęcia decyzji w sprawie zasad funkcjonowania nowej konferencji przewidzianej w art. 13. Traktatu. Już w kwietniu 2012 r., podczas spotkania KPPUE w Warszawie<sup>5</sup>, przewodniczący wstępnie omówili implikacje dla parlamentów związane z paktem fiskalnym. W konkluzjach przewodniczący podkreślili, iż w świetle art. 13. Traktatu współpraca między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim powinna odgrywać istotną rolę w procesie koordynacji i zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2012: pkt. 4, s. 6).

Rok później, na spotkaniu w Nikozji w dniach 21-23 kwietnia, przewodniczący jednomyślnie<sup>6</sup> zdecydowali o powołaniu nowej międzyparlamentarnej konferencji, przewidzianej w art. 13., określając jej ogólne ramy instytucjonalne. Zwieńczyli w ten sposób rok dyskusji na różnych forach i szczeblach<sup>7</sup>.

Po pierwsze, przewodniczący zgodzili się, żeby w skład konferencji weszli przedstawiciele wszystkich parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, w szczególności z odpowiednich komisji (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2013: pkt. 8, s. 5). A zatem wyszli poza ramy Traktatu, który zawęził skład do przedstawicieli parlamentów państw, które go podpisały, dopuszczając do konferencji na równych prawach także parlamentarzystów z Czech i Wielkiej Brytanii.

Po drugie, przewodniczący uznali, iż nowy mechanizm mógłby zostać oparty na formule Konferencji ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), zastępując spotkania prze-

<sup>5</sup> KPPUE spotyka się raz do roku (zazwyczaj w kwietniu), a rolę gospodarza sprawuje parlament państwa sprawującego prezydencję w drugiej połowie poprzedniego roku. Polska sprawowała prezydencję w drugiej połowie 2011 r., dlatego była gospodarzem KPPUE w kwietniu 2012 r.

<sup>6</sup> Decyzje na spotkaniach KPPUE zapadają w drodze konsensusu (Regulamin 2010: art. 1, pkt. 4).

<sup>7</sup> Podsumowanie dyskusji np. na stronie Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu: [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14793:wstepna-debata-nad-formula-konferencji-parlamentarnej-przewidzianej-w-art-13-traktatu-o-stabilnosci-koordynacji-i-zarzadzaniu&catid=34:wane-debaty-parlamentarne](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14793:wstepna-debata-nad-formula-konferencji-parlamentarnej-przewidzianej-w-art-13-traktatu-o-stabilnosci-koordynacji-i-zarzadzaniu&catid=34:wane-debaty-parlamentarne) (dostęp: 20.09.2014 r.).

wodniczących właściwych komisji organizowane przez każdą prezydencję, co ich zdaniem, miało zapewnić efektywność kosztową. Decyzję o składzie i wielkości każdej delegacji przewodniczący pozostawili poszczególnym parlamentom (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2013: pkt. 8, s. 5). Prace nad powołaniem Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB i WPBiO (zastępującej zgromadzenie parlamentarne rozwiązanej Unii Zachodnioeuropejskiej) zostały zakończone podczas spotkania KPPUE w Warszawie, w kwietniu 2012 r., kompromisem między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim odnośnie co do składu delegacji. Ustalono wtedy, iż poszczególne PN mają być reprezentowane przez sześciu przedstawicieli, a PE – przez szesnastu. Kwestia ta była przedmiotem poważnego sporu, który uniemożliwił powołanie konferencji w trakcie poprzedniej prezydencji (sprawowanej przez parlament belgijski) w KPPUE, i aby uniknąć podobnego sporu, przewodniczący zastosowali zapis, iż w rzeczonyj kwestii można oprzeć się na formule Konferencji ds. WPZiB i WPBiO, ale decyzja o składzie i wielkości delegacji pozostaje w gestii wszystkich uczestniczących parlamentów.

Po trzecie, przewodniczący zaproponowali, aby konferencja spotykała się dwa razy do roku i była dostosowana do cyklu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE – tzw. semestru europejskiego<sup>8</sup>. W pierwszym półroczu każdego roku konferencja powinna się odbywać w Brukseli, a rolę współgospodarzy i współprzewodniczących powinny pełnić Parlament Europejski oraz parlament państwa sprawującego prezydencję Rady Unii Europejskiej, natomiast w drugim półroczu konferencja powinna się odbywać w parlamencie państwa sprawującego sześciomiesięczną prezydencję Rady i pod jego przewodnictwem (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2013: pkt. 9, s. 6). Przewodniczący pogodzili w ten sposób aspiracje PE i PN dotyczące miejsca obrad i przewodniczenia konferencji. Powiązanie jej z semestrem europejskim miało włączyć ją w ramy zarządzania gospodarczego UE, ale przewodniczący nie sprecyzowali na czym miałyby to polegać.

<sup>8</sup> Coroczny cykl działań w ramach semestru europejskiego obejmuje kilka elementów. Pod koniec roku (zazwyczaj w listopadzie) Komisja Europejska publikuje komunikat: roczną analizę wzrostu gospodarczego, w której określa priorytetowe kierunki działań Unii na następny rok. W marcu Rada Europejska, na podstawie rocznej analizy wzrostu, określa wyzwania stojące przed Unią i formułuje wytyczne polityki gospodarczej. Następnie w kwietniu państwa członkowskie przedkładają Komisji zaktualizowane krajowe programy reform i programy stabilności lub konwergencji, uwzględniając w nich wytyczne Rady Europejskiej. W okresie od maja do czerwca dokumenty te są oceniane przez Komisję, która, w oparciu o swoją ocenę, wydaje zalecenia dla państw członkowskich. Ostatecznie zalecenia te są przyjmowane przez Radę i Radę Europejską w lipcu. Zalecenia stanowią najważniejszy i finalny element procedur podejmowanych trakcie semestru.

Po czwarte, przewodniczący zdecydowali, iż za zapewnienie funkcjonowania sekretariatu odpowiedzialne mają być parlamenty organizujące konferencję (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2013: pkt. 10, s. 6). Nie zdecydowali się zatem na powołanie stałego sekretariatu.

W Nikozji ustalono także, iż pierwsze spotkanie konferencji miałyby się odbyć w trakcie prezydencji Litwy, w drugiej połowie 2013 r., a drugie na początku 2014 r. w Parlamencie Europejskim. Jednocześnie przewodniczący zalecili przeprowadzenie przeglądu ustaleń dotyczących nowej konferencji i przedłożenie wniosków z takiego przeglądu przez właściwą prezydencję KPPUE w 2015 roku (podczas przewodnictwa parlamentu Włoch).

Rok później, na spotkaniu KPPUE w Wilnie w dniach 6-8 kwietnia 2014 r., przewodniczący zapisali w konkluzjach, iż nowa konferencja może mieć własny regulamin i przyjmować niewiążące konkluzje, a także stanowić przydatne forum parlamentarnej dyskusji oraz wymiany idei, informacji i omawiania najlepszych praktyk (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2014: pkt. 14, s. 3). Była to sugestia przewodniczących wysunięta wobec problemów związanych z pracami nad regulaminem konferencji. KPPUE ustaliła bowiem ogólne jej ramy, natomiast szczegóły członkowie nowej konferencji mieli ustalić sami.

## **Nowa konferencja na tle współpracy międzyparlamentarnej w UE**

Powołanie międzyparlamentarnej konferencji przewidzianej w art. 13. Traktatu zmieniło ramy dotychczasowej współpracy międzyparlamentarnej w UE.

Konferencja, zgodnie z decyzją KPPUE, zastąpiła wcześniejsze spotkania przewodniczących komisji finansów lub gospodarki organizowane co pół roku przez parlament państwa sprawującego prezydencję w Radzie. Posiedzenia te odbywały się regularnie, najczęściej osobno dla przewodniczących obu komisji. Wprowadzenie jednego formatu konferencji dla powiązanych ze sobą dziedzin było wyjściem naprzeciw postulatowi, aby z jednej strony nie dublować spotkań, z drugiej nadać im bardziej zinstytucjonalizowany charakter.

W zamyśle części parlamentów nowa konferencja miała również zastąpić międzyparlamentarne spotkania komisji w Parlamencie Europejskim, organizowane przez Komisję ds. Budżetu (BUDG), Komisję ds. Gospodarczych i Walutowych (ECON) oraz Komisję Zatrudnienia i Spraw Społecznych (EMPL) w ramach tzw.

Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego (ang. *European Parliamentary Week*), odbywającego się na początku każdego roku w siedzibie Parlamentu w Brukseli i poświęconego zagadnieniom semestru europejskiego. Nie do końca się to jednak udało (o czym pokrótce dalej).

Konferencja została wpisana przez KPPUE w ramy semestru, co w przyszłości powinno mieć wpływ na kalendarz jej prac. Stanowi ona bowiem dobre forum wymiany poglądów pomiędzy parlamentami i omawiania przez nie najlepszych praktyk w kontekście rozpatrywania rocznej analizy wzrostu gospodarczego albo rekomendacji dla poszczególnych państw członkowskich. Pytanie, czy konferencja wypracuje dla siebie nowe mechanizmy informacyjne, np. po posiedzeniach Rady Europejskiej o tematyce gospodarczej czy szczytów państw strefy euro, pozostaje otwarte, przynajmniej do czasu ustalenia jej ostatecznego kształtu.

Z czasem powołanie konferencji powinno również doprowadzić do zmiany *Wytycznych w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej* – dokumentu uchwalonego na spotkaniu KPPUE w Lizbonie w czerwcu 2008 r., opisującego cele, ramy, dziedziny i narzędzia współpracy międzyparlamentarnej w UE. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na ramy instytucjonalne, które obecnie są zawężone do KPPUE, COSAC, wspólnych spotkań parlamentarnych, spotkań komisji branżowych, sekretarzy generalnych i przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE (Wytyczne 2008: pkt. II, s.1-2). Wydaje się, iż konferencja powołana na podstawie art. 13. Traktatu (jak również Konferencja ds. WPZiB i WPBiO) powinna zostać uwzględniona w wytycznych. Mogłoby to wpłynąć na dziedziny współpracy wymienione w dokumencie w postaci uzupełnienia dotychczasowych dwóch (wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Wytyczne 2008: pkt. III, s. 2)) np. o kwestie wspomnianego semestru europejskiego. Wśród celów współpracy mogłoby się znaleźć wtedy zapewnienie mechanizmom zarządzania gospodarczego większej legitymacji demokratycznej (por. Wytyczne 2008: pkt. I, s. 1).

## **Pierwsze posiedzenia**

Do czerwca 2015 r. nowa konferencja odbyła cztery posiedzenia. Pierwsze, inauguracyjne, w Wilnie w dniach 16-17 października 2013 r., drugie – w Parlamencie Europejskim w Brukseli w dniach 20-21 stycznia 2014 r., trzecie – w dniach 29-30 września

2014 r. w Rzymie i czwarte – ponownie w PE w dniu 4 lutego 2015 r. Doświadczenia pierwszych dwóch lat pokazują, iż ustalenie szczegółów jej prac okazało się znacznie trudniejsze niż porozumienie w KPPUE odnośnie jej ogólnego kształtu.

Litewski sejm, organizujący pierwsze posiedzenie konferencji, przedstawił projekt regulaminu oraz zaproponował przyjęcie dokumentu końcowego na zamknięcie obrad (na wzór konkluzji formułowanych podczas KPPUE albo konkluzji i kontrybucji przedstawianych na zakończenie COSAC).

Prezydencja litewska zaproponowała dla konferencji nazwę: Międzyparlamentarna Konferencja ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego UE. Wśród jej celów wymieniono: wzmocnienie legitymacji demokratycznej w obszarze zarządzania gospodarczego i finansowego UE, w szczególności w unii gospodarczej i walutowej, wzmocnienie współpracy międzyparlamentarnej między PN i PE, a także zapewnienie parlamentom narodowym większej roli w kwestiach będących przedmiotem Traktatu (Projekt regulaminu 2013: preambuła). W projekcie regulaminu zaproponowano, aby konferencja stanowiła ramy dla debaty, wymiany informacji i omówienia najlepszych praktyk w obszarze zarządzania gospodarczego i finansowego ze specjalnym uwzględnieniem kwestii budżetowych, które obejmuje pakt fiskalny, bez uszczerbku dla uprawnień parlamentów (Projekt regulaminu 2013: pkt 1.1). Jednocześnie w dokumencie, poza kwestiami organizacyjnymi i technicznymi (dystrybucji dokumentów, tłumaczenia itp.) zgodnymi z ustaleniami KPPUE z Nikozji, parlament litewski zaproponował, aby uczestnicy konferencji przyjmowali formułowane na jej zakończenie konkluzje w drodze konsensusu, a jeśli byłoby to niemożliwe – w drodze głosowania kwalifikowaną większością 3/4 głosów (Projekt regulaminu 2013: pkt 3.7, 7.1–7.3).

Agenda spotkania w Wilnie, poza tematem związanym z przyszłością konferencji, obejmowała kwestie wyzwań związanych z pobudzeniem wzrostu i konkurencyjności w Europie, ustanowienia właściwych ram dla zarządzania gospodarczego w UE po kryzysie, a także unii bankowej i integracji finansowej w UE oraz konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych w Europie (Program 2013). Były to zatem tematy związane z szeroko rozumianą walką z kryzysem.

Sprzeciw Parlamentu Europejskiego uniemożliwił przyjęcie regulaminu. W dokumencie końcowym przedstawiciele parlamentów uznali jednak propozycje *Seimasu*, odnośnie zasad funkcjonowania konferencji, za dobry punkt wyjścia do dalszych prac i zaproponowali utworzenie grupy roboczej składającej się z przedstawicieli PN i PE, która miałaby dokonać dalszych uzgodnień w tej sprawie, z uwzględnieniem poprawek zgłoszonych przez poszczególne delegacje do przedstawionego projektu regulaminu.



Prace nad regulaminem zostały nazwane Procesem Wileńskim, a ewentualne ustalenia grupa miała podjąć w drodze konsensusu (Międzyparlamentarna Konferencja ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego UE 2014: pkt 7, s. 2).

Jednocześnie podkreślono, iż demokratyczna kontrola i odpowiedzialność powinny być realizowane na szczeblu podejmowania decyzji – dla PN poprzez funkcje kontrolne przy wdrażaniu właściwych polityk na poziomie krajowym, zapewnienie legitymacji podejmowanych działań przez państwa członkowskie w Radzie Europejskiej i Radzie UE oraz przy prowadzeniu krajowej polityki fiskalnej, gospodarczej i społecznej. Parlament Europejski natomiast, jako jeden z dwóch ustawodawców w UE, odpowiada za nadzór oraz odpowiedzialność demokratyczną za podejmowane decyzje na poziomie unijnym (Międzyparlamentarna Konferencja ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego UE 2014: pkt 6, s. 2). To stwierdzenie dobrze obrazuje pozycje obu instytucji w omawianym obszarze.

Jednak Parlament Europejski wspólnie ze sprawującym prezydencję parlamentem greckim, na drugim posiedzeniu konferencji, nie tylko nie wrócił do tematu regulaminu i zasad pracy konferencji (sprawa ta w ogóle nie znalazła się w agendzie), ale bez konsultacji zmienił uzgodnioną wcześniej nazwę na: Międzyparlamentarna Konferencja ds. Zarządzania Gospodarczego UE, wykreślając człon dotyczący zarządzania finansowego. Co więcej, wbrew decyzji KPPUE, włączono konferencję w ramy Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego, nie rezygnując ze spotkania, które *de facto* miało być przez konferencję zastąpione. W ten sposób PE chciał zachować wiodący wpływ na kształt i prace konferencji, a przynajmniej spotkania, które odbywają się na początku roku w Brukseli. Ponadto Parlament wspólnie z prezydentką grecką nie przedstawili na spotkaniu żadnego dokumentu końcowego, co można odczytać jako konsekwencję przyjętej strategii PE nienadawania konferencji poważniejszych ram instytucjonalnych.

Tematy w agendzie były bardziej ogólne, obejmowały kwestie przeciwdziałania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej w Europie, legitymacji demokratycznej programów dostosowania gospodarczego, wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie oraz wzmocnienia nadzoru fiskalnego w unii gospodarczej i walutowej (Program 2014a). Nie różniły się więc zasadniczo od tych z konferencji wileńskiej (dodano punkt poświęcony legitymacji demokratycznej).

Parlament Europejski w ogóle nie podjął tematu regulaminu. Jedyne, co ustalono w tej kwestii, to odłożenie dyskusji (oficjalnie ze względu na zbliżające się wybory do PE) do czasu następnej prezydencji – włoskiej. Natomiast parlament grecki zobowiązał się do dokonania podczas swojej prezydencji przeglądu stanowisk parlamentów

w kwestii regulaminu i przekazania ich parlamentowi włoskiemu. Grupa robocza ds. regulaminu (której powołanie zaproponowano w ramach Procesu Wileńskiego) nie została zatem powołana.

Przed Włochami – sprawującymi kolejną prezydencję zarówno w konferencji, jak i KPPUE – stało zadanie dokończenia prac nad regulaminem, tym trudniejsze, iż byli oni zobowiązani przedstawić na wiosnę 2015 r., na posiedzeniu KPPUE, przegląd funkcjonowania dotychczasowych ustaleń w sprawie konferencji (zgodnie z decyzją KPPUE w Nikozji).

Na podstawie przeglądu dokonanego przez parlament grecki, na posiedzeniu konferencji w Rzymie we wrześniu 2014 r., zwołanej pod roboczą nazwą Międzyparlamentarna Konferencja z art. 13. paktu fiskalnego UE, został przedstawiony nowy projekt regulaminu, w którym wyróżniono potencjalne punkty sporne. Była nim między innymi nazwa konferencji. Włosi zaproponowali dwie do wyboru – tę przyjętą w Wilnie, tj. Międzyparlamentarna Konferencja ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego UE, oraz nową, sformułowaną na podstawie tytułu paktu fiskalnego, tj. Międzyparlamentarna Konferencja ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE (w tytule Traktatu użyto określenia Unia Gospodarcza i Walutowa, ale ponieważ konferencja została otwarta na wszystkie państwa członkowskie Unii, w jej nazwie zaproponowano „UE”) (Projekt regulaminu 2014: preambuła, pkt 1.1-1.3 i kolejne).

Drugim punktem spornym pozostawionym w regulaminie do uzgodnienia były kwestie ewentualnych konkluzji, tj. czy konferencja powinna mieć prawo przyjmować dokument końcowy, a jeśli tak to w jaki sposób – czy w drodze głosowania, jak zakładano w projekcie litewskim, czy jedynie w oparciu o konsensus (Projekt regulaminu 2014: pkt 2.6, pkt 6).

Pozostałe tematy spotkania w Rzymie nie odbiegały od omawianych wcześniej i wynikały z agendy unijnej, a dotyczyły: działań na rzecz wzrostu gospodarczego, narzędzi zarządzania gospodarczego i finansowego UE, unii bankowej oraz polityki podatkowej w dziedzinie gospodarki cyfrowej (Program 2014b).

Pomimo zbliżenia stanowisk pomiędzy delegacjami (np. w kwestii przyjmowania konkluzji w drodze konsensusu), opór Parlamentu Europejskiego ponownie spowodował nieprzyjęcie regulaminu. Tym razem delegacja PE opowiedziała się za tym, iż – ze względu na zbliżający się termin przeglądu ustaleń dotyczących funkcjonowania konferencji przez przewodniczących parlamentów, decyzję w sprawie zaakceptowania regulaminu najpierw powinna podjąć KPPUE w kwietniu 2015 r. Prezydencja włoska (także w KPPUE) przystała na ten postulat.

Co ciekawe, PE przerzucił decyzje w sprawie regulaminu na przewodniczących parlamentów, mimo iż wcześniej, w lutym 2015 r., przed ich spotkaniem odbyło się kolejne posiedzenie konferencji w Brukseli (współgospodarzami byli PE i parlament Lotwy), ponownie zwołanej pod roboczą nazwą: Międzyparlamentarna Konferencja z art. 13. paktu fiskalnego UE, ponownie w ramach Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego i bez przedstawienia dokumentu końcowego. Jej program objął kwestie pobudzenia inwestycji i wzrostu gospodarczego w Europie, konsolidacji fiskalnej i reform strukturalnych oraz wzmocnienia wymiaru społecznego w unii gospodarczej i walutowej (Program 2015). Zbliżający się przegląd ustaleń dotyczących funkcjonowania konferencji posłużył PE za pretekst do kolejnego opóźnienia prac. W ten sposób decyzja w sprawie kształtu regulaminu z powrotem musiała wrócić na forum KPPUE.

### **Przegląd ustaleń dotyczących funkcjonowania konferencji**

Na spotkaniu w Rzymie, w dniach 20-21 kwietnia 2015 r., przewodniczący parlamentów narodowych i przewodniczący Parlamentu Europejskiego doszli w końcu do porozumienia w sprawie wytycznych do regulaminu konferencji z art. 13. Traktatu. Ustalili także jej nazwę (zgodnie z propozycją Włochów): Międzyparlamentarna Konferencja ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3a, s. 5).

I tak, zgodnie z decyzją KPPUE, konferencja powinna ustanowić ramy do dyskusji oraz wymiany informacji i omówienia najlepszych praktyk we wdrażaniu postanowień Traktatu, w celu wzmocnienia współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, a także przyczynić się do zapewnienia demokratycznej odpowiedzialności w obszarze zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej Unii Europejskiej, szczególnie w krajach unii gospodarczej i walutowej, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, bez uszczerbku dla kompetencji parlamentów narodowych UE (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3b, s. 5).

Przewodniczący potwierdzili, iż konferencja powinna zastąpić spotkania przewodniczących właściwych komisji, organizowane w ramach parlamentarnego wymiaru prezydencji, oraz sprecyzowali, iż każdy parlament ma sam określać skład i wielkość delegacji (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3c-d, s. 5). Potwierdzili także, iż konferencja powinna być zwoływana co najmniej dwa razy do roku, w koordynacji z cyklem semestru europejskiego, przy czym poprzez sformułowanie

„co najmniej” dopuścili możliwość zwoływania jej części, chociaż nie sprecyzowali na jakich zasadach i pod czym przewodnictwem.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, w pierwszej połowie każdego roku powinna się ona odbywać w Brukseli, a jej współgospodarzem i współprzewodniczącym ma być parlament państwa sprawującego prezydencję oraz Parlament Europejski. W drugiej połowie każdego roku powinna się ona odbywać w państwie członkowskim sprawującym prezydencję, a przewodniczyć jej ma parlament tego państwa. Przewodniczący sprecyzowali, na czym ma polegać powiązanie z semestrem – stwierdzili, że konferencje powinny być zwoływane przed prezentacją rocznej analizy wzrostu gospodarczego (rozpoczynającej cały cykl) i przyjęciem krajowych programów reform (dokumentów krajowych semestru) (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3e, s. 6-7).

KPPUE ustaliła także, iż na posiedzenia konferencji powinni być zapraszani, w celu wyznaczenia priorytetów i strategii UE w obszarach przez nią omawianych, przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Eurogrupy oraz właściwi członkowie Komisji Europejskiej oraz innych instytucji UE (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3f, s. 7).

W kwestiach organizacyjnych ustalono, iż wstępny porządek obrad, do przekazania pozostałym parlamentom, sporządza parlament państwa sprawującego prezydencję w ścisłej współpracy z tzw. trojką prezydencji (składającą się z delegacji państwa sprawującego prezydencję w danym momencie, tego, które sprawowało ją przed nim, i tego, które będzie sprawować ją po nim) oraz Parlamentem Europejskim (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3g, s. 7). Parlament państwa sprawującego prezydencję będzie mógł przedstawić niewiążące konkluzje z wyników spotkania w języku angielskim i francuskim (które uznano za języki robocze konferencji) (Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE 2015: pkt 3h-i, s. 7).

Wytyczne KPPUE powinny zostać uwzględnione w przyjętym przez konferencję regulaminie na jej najbliższym posiedzeniu – w Luksemburgu, w drugiej połowie 2015 r. Powinno to ostatecznie zakończyć spór i pozwolić przesunąć główny ciężar prac z kwestii organizacyjnych na merytoryczne.

Konsekwentnie negatywne podejście Parlamentu Europejskiego do kwestii nadania konferencji bardziej znaczących ram może wynikać z problemu innego postrzegania własnej pozycji przez PE w obszarze zarządzania gospodarczego niż widzą to parlamenty narodowe. Kwestie zarządzania gospodarczego są w wielu elementach niedookreślone, co rodzi problem podziału kompetencji, a co za tym idzie – roli PE i PN. Zaprezentowane wcześniej doświadczenia związane z powołaniem Konferencji ds.

WPZiB i WPBiO, w których przecież kompetencje UE i jej instytucji są bardzo małe (a i tak PE dążył do zwiększenia własnej pozycji względem PN), pokazują, że proces negocjacji między parlamentarzystami narodowymi i europejskimi może być bardzo trudny. Kwestie budżetu, podatków czy polityki gospodarczej są – podobnie jak polityka zagraniczna i obronna – niezwykle delikatne i dotyczą podstawowych zasad suwerenności, stąd trudno parlamentom narodowym zgodzić się na silniejszą pozycję PE. Z drugiej strony – Parlament Europejski, inaczej niż w przypadku polityki zagranicznej i obronnej – ma wpływ na proces legislacyjny UE dotyczący reguł funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, a poza tym współkształtuje budżet UE, dlatego uznaje się za co najmniej równego partnera. Co więcej, zbyt silne umocowanie instytucjonalne konferencji może być traktowane przez PE jako zagrożenie dla jego pozycji w obszarze zarządzania gospodarczego, dlatego może on dążyć do jej osłabienia.

W dłuższej perspektywie czasowej, powyższy problem będzie miał wpływ na powodzenie prac konferencji. Oczywiście, dyskusja między PE i PN nie jest jedyną osią sporu – również delegacje poszczególnych izb różnią się między sobą co do opinii na temat niektórych zapisów w regulaminie (np. w kwestii przyjmowania konkluzji pokonferencyjnych w efekcie głosowania), jednak bez ogólnego porozumienia między parlamentarzystami krajowymi i deputowanymi do PE w kwestii kształtu konferencji pozostałe różnice zdań mają mniejsze znaczenie.

## Wnioski

Powołanie międzyparlamentarnej konferencji przewidziane w art. 13. paktu fiskalnego UE przez KPPUE w Nikozji (a potwierdzone później w Rzymie), należy ocenić pozytywnie. Stanowiło to wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych, które w sferze zarządzania gospodarczego UE uzyskały zinstytucjonalizowaną formę współpracy. Chociaż konferencji nie powierzono kompetencji decyzyjnych (byłoby to trudne w świetle traktatów UE), może ona mieć znaczenie polityczne. Może stanowić dobre forum debaty, wymiany informacji i omawiania najlepszych praktyk we wskazanym obszarze (z uwzględnieniem ram semestru europejskiego). Powołanie konferencji może być przedstawiane jako próba odpowiedzi na zarzuty o deficyt demokracji w UE, często formułowane podczas dyskusji na temat reformy sposobów zarządzania gospodarczego Unii.

Warto odnotować, iż konferencja została otwarta na równych prawach dla wszystkich parlamentów państw UE, niezależnie od tego, czy dany kraj podpisał albo ra-

tyfikował Traktat i czy jest członkiem strefy euro. Stanowi to sygnał, iż parlamenty przeciwne są – w obszarze współpracy międzyparlamentarnej – dzieleniu uczestników konferencji na różne kategorie, ze względu na formę członkostwa. Nawiasem mówiąc, wychodzi to ponad ustalenia paktu fiskalnego, w którym przewidziane są różne prawa i obowiązki dla poszczególnych państw-stron Traktatu.

Na płaszczyźnie instytucjonalnej – stworzenie kolejnej dużej konferencji międzyparlamentarnej, obok KPPUE, COSAC i Konferencji ds. WPZiB i WPBiO, powinno wymusić zmiany w *Wytycznych w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej*, i może stanowić pewien model w powoływaniu konferencji w kolejnych dziedzinach – choćby w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, np. przy kontroli Europolu i Eurojustu.

Natomiast to, w jakim stopniu konferencja wypracuje sobie wysoką pozycję, w dużej mierze zależy od niej samej, a przede wszystkim – od ostatecznego kształtu jej regulaminu (ważna jest tu kwestia sposobu przyjmowania konkluzji). Dotychczasowy brak decyzji w tej sprawie jest niekorzystny dla parlamentów narodowych. Pozostaje ponadto pytanie: czy i w jakim stopniu Parlament Europejski będzie w stanie zaakceptować silniejsze umocowanie konferencji. Z punktu widzenia PE, może ona bowiem stanowić pewną formę konkurencji dla uprawnień i pozycji Parlamentu. Jego opór przy pracach nad regulaminem, próba włączenia konferencji w ramy Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego, niezgodne z ustaleniami KPPUE z Nikozji nadanie jej mocniejszych ram instytucjonalnych zdają się potwierdzać te obawy – stąd negatywne stanowisko PE wobec możliwości przyjmowania dokumentu końcowego oraz jego sceptyczne podejście do posiadania przez konferencję regulaminu. Tym bardziej ma to znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż sam Pakt fiskalny UE został przyjęty jako umowa międzyrządowa, bez jakiegokolwiek udziału PE.

Wypada mieć nadzieję, iż na najbliższym spotkaniu konferencji w Luksemburgu uda się uchwalić regulamin w oparciu o wytyczne ustalone przez KPPUE w kwietniu 2015 r. w Rzymie. Jest to tym ważniejsze, iż w czerwcu 2015 r., wraz z publikacją sprawozdania przewodniczącego Komisji Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym Eurogrupy, prezesem Europejskiego Banku Centralnego oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, zatytułowanego: Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. raport pięciu przewodniczących), Unia Europejska weszła w kolejną fazę debaty na temat pogłębienia integracji w ramach strefy euro. Jednym z obszarów omawianych w dokumencie są „rozliczalność demokratyczna, zasadność demokratyczna i wzmocnienie instytucjonal-

ne” – w jego ramach postuluje się m.in. wzmocnienie kontroli parlamentarnej w odniesieniu do odnowionego semestru europejskiego, a także zintensyfikowanie współpracy między PE i PN (Sprawozdanie 2015: s. 18-23).

W powyższym kontekście, problem relacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim powróci, bowiem im większe będą uprawnienia PN tym bardziej PE może się obawiać utraty swojej pozycji. Z kolei zwiększenie roli PE, zwłaszcza w istotnym obszarze zarządzania gospodarczego, mogłoby być traktowane przez parlamenty jako próba ograniczenia ich konstytucyjnych kompetencji, np. w kwestii budżetów. Międzyparlamentarna konferencja powołana na podstawie art. 13. powinna stanowić forum wypracowania zasad współpracy między PN i PE, chociaż o wspólne stanowisko np. wobec reformy unii gospodarczej i walutowej może być trudno.

### **Bibliografia:**

- KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ (2012), Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (Warszawa, 20–21 kwietnia 2012 r.).
- KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ (2013), Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (Nikozja, 21–23 kwietnia 2013 r.).
- KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ (2014), Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (Wilno, 6–8 kwietnia 2014 r.).
- KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ (2015), Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (Rzym, 20–21 kwietnia 2015 r.).
- MIĘDZYPARLAMENTARNA KONFERENCJA DS. ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO I FINANSOWEGO UE (2014), Kontrybucje (Wilno, 16-17 października 2013 r.).
- PROGRAM (2013) Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego UE (Wilno, 16-17 października 2013 r.).
- PROGRAM (2014a) Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Zarządzania Gospodarczego UE (Bruksela, 20–22 stycznia 2014 r.).

- PROGRAM (2014b) Międzyparlamentarnej Konferencji z art. 13 Paktu fiskalnego UE (Rzym, 29–30 września 2014 r.).
- PROGRAM (2015) Międzyparlamentarnej Konferencji z art. 13 Paktu fiskalnego UE (Bruksela, 4 lutego 2015 r.).
- PROJEKT REGULAMINU (2013) Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego UE (Wilno, 16-17 października 2013 r.).
- PROJEKT REGULAMINU (2014) Międzyparlamentarnej Konferencji z art. 13 Paktu fiskalnego UE.
- PROTOKÓŁ (2012) nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do Traktatów UE, Dz. Urz. UE, C 326 z 26 października 2012.
- REGULAMIN (2010), Zasady podstawowe Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (Sztokholm, 14-15 maja 2010 r.).
- SPRAWOZDANIE (2015) Przewodniczącego Komisji Europejskiej we współpracy z Przewodniczącym Rady Europejskiej, Przewodniczącym Eurogrupy, Prezesem Europejskiego Banku Centralnego oraz Przewodniczącym Parlamentu Europejskiego: Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (Bruksela, 22 czerwca 2015 r.).
- TFUE, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326 z 26 października 2012.
- TRAKTAT (2013) o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Dz.Urz. 2013, poz. 1258.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326 z 26 października 2012.
- WYTYCZNE (2008) w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej, Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE (Lizbona, 19-21 czerwca 2008 r.).