



4 listopada 2015

**Dwudziesty czwarty raport półroczny:
zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących
kontroli parlamentarnej**

Przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na:

LIV Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej

29 listopada – 1 grudnia 2015 r. w Luksemburgu

Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej

SEKRETARIAT COSAC

WIE 05 U 041, 30-50 rue Wiertz, B-1047 Bruksela, Belgia,
e-mail: secretariat@cosac.eu | Tel: +32 2 284 3776

Spis treści

Wstęp	1
STRESZCZENIE	2
ROZDZIAŁ 1: PRZYSZŁOŚĆ KONTROLI PARLAMENTARNEJ W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z UE	6
Część 1: Zakres i ramy proceduralne „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego)	6
i. Oficjalne stanowisko w sprawie „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego)	6
ii. Zakres.....	8
iii. Istniejące akty prawne i regulaminy	9
iv. Próg	9
v. Termin i ramy czasowe	10
vi. Poprawki.....	10
vii. Wycofanie się	11
viii. Ustalony formularz.....	11
ix. Konsultacje	11
Część 2: Procedura „żółtej kartki”	12
i. Usprawnienie procedury „żółtej kartki”	12
ii. Kryteria stwierdzania naruszenia zasady pomocniczości	13
iii. Sporządzanie uzasadnionej opinii	14
iv Kryteria rozróżniania zasad pomocniczości i proporcjonalności	15
v. Wytyczne dotyczące uzasadnionych opinii i najlepszych praktyk	15
vi. Ośmiotygodniowy okres na wydanie uzasadnionej opinii	17
ROZDZIAŁ 2: EUROPEJSKI PROGRAM W ZAKRESIE MIGRACJI	17
Część 1: Środki zapobiegawcze	18
Część 2: Działania zaproponowane przez Komisję Europejską (relokacja i przesiedlenie)	20
i. Dyskusje parlamentarne w sprawie zaproponowanych działań związanych z systemem relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej w obrębie UE. 20	
ii. Dyskusje parlamentów odnośnie działań w sprawie docelowych 20 000 miejsc rocznie w UE do roku 2020 dla osób przesiedlonych	22
Część 3: Nowa polityka legalnej migracji	23
i. Dyskusje parlamentów na temat działań dotyczących legalnej migracji zaproponowanych przez Komisję Europejską.....	23
ii. Poglądy parlamentów (izb) na temat legalnej migracji	24
Część 4: Zasady wspólnego europejskiego systemu azylowego	25
i. Debaty parlamentów na temat wspólnego europejskiego systemu azylowego	25
ii. Godne uwagi najlepsze praktyki.....	26
ROZDZIAŁ 3: POLITYKA ROZSZERZENIA	27
Część 1: Postępy w polityce rozszerzenia	27
i. Badanie/kontrola wytycznych politycznych Komisji Europejskiej, w szczególności koncepcji, że w ciągu następnych pięciu lat nie powinno dojść do	

dalszego poszerzania oraz opinie parlamentów (izb)	27
ii. Wpływ na procedury wdrożone przez parlamenty (izby) w związku ze sprawozdaniami w zakresie monitorowania / rocznymi sprawozdaniami z postępów, lub ogólną kontrolą dotyczącą polityki rozszerzenia.....	29
Część 2: Nadzór parlamentarny nad negocjacjami akcesyjnymi	30

Wstęp

Niniejszy dokument jest dwudziestym czwartym raportem półrocznym Sekretariatu COSAC.

Raporty półroczne COSAC

Na XXX spotkaniu COSAC ustalono, że Sekretariat COSAC będzie przygotowywał półroczne raporty rzeczowe, publikowane przed każdą konferencją plenarną. Celem tych raportów jest dokonanie przeglądu zmian w procedurach i praktykach Unii Europejskiej, istotnych z punktu widzenia kontroli parlamentarnej.

Wszystkie raporty półroczne są zamieszczone pod adresem internetowym COSAC: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>

Trzy rozdziały tego raportu półrocznego opierają się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przez Parlament Europejski. Termin dostarczenia odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu do 24. raportu półrocznego wyznaczono na 14 września 2015 r.

Tezy niniejszego raportu zostały przyjęte na spotkaniu przewodniczących COSAC, które odbyło się 13 lipca 2015 r. w Luksemburgu.

Przyjęto ogólną zasadę, że raport nie wymienia wszystkich parlamentów lub izb, których dotyczy dana kwestia. Zamiast tego posłużono się przykładami.

Pełne odpowiedzi otrzymane od 39 z 41 parlamentów narodowych (izb) 28 państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego można znaleźć w załączniku do raportu w witrynie internetowej COSAC. Grecka Izba Deputowanych - w związku z niedawnymi wyborami - oraz słoweńskie Zgromadzenie Narodowe nie udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu.

Dane liczbowe

Spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej w 15 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 13 - dwuizbowy. Ze względu na istnienie zarówno systemów jednoizbowych, jak i dwuizbowych, w 28 państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieje łącznie 41 izb parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu.

STRESZCZENIE

ROZDZIAŁ 1: PRZYSZŁOŚĆ KONTROLI PARLAMENTARNEJ W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z UE

Pierwszy rozdział dwudziestego czwartego półrocznego raportu COSAC, w oparciu o poprzednie raporty, analizuje kwestie wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji w UE poprzez usprawnienie procedury „żółtej kartki” oraz wdrożenie procedury „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego). W tym kontekście raport, po pierwsze, dokonuje przeglądu stanowisk co do zakresu i ram proceduralnych „zielonej kartki”, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zgodności z już istniejącymi regulacjami traktatowymi oraz z międzyinstytucjonalną równowagą sił. Po drugie, w oparciu o uwagi LIII spotkania COSAC, gdzie stwierdzono, że większość parlamentów (izb) opowiada się za wydaniem dobrowolnych, niewiążących zbiorów najlepszych praktyk i wytycznych, raport dokonuje podsumowania opinii parlamentów (izb) dotyczących obszarów, które te niewiążące wytyczne powinny obejmować oraz przedstawić najlepsze praktyki.

Od czasu publikacji dwudziestego trzeciego półrocznego raportu COSAC część parlamentów (izb) poinformowała o przyjęciu przez nie oficjalnego stanowiska lub o planowanym przyjęciu takiego stanowiska w niedalekiej przyszłości. W odniesieniu do zakresu „zielonej kartki” dwudziesty czwarty półroczny raport pokazuje, że wyrażone poglądy skłaniają się ku dwóm opiniom. Respondenci jednogłośnie poparli włączenie „sugestii dotyczących nowych aktów prawnych” oraz zdecydowaną większością wyrazili aprobatę dla włączenia „sugestii w sprawie zmiany istniejących aktów prawnych”.

Zdecydowana większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi zadeklarowała, że nie jest konieczne nowelizowanie istniejących przepisów ani regulaminu, aby móc uczestniczyć w procedurze „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego), natomiast część parlamentów (izb) zadeklarowała wstrzymanie się z dalszymi krokami do czasu, kiedy procedura „zielonej kartki” zostanie doprecyzowana.

Jeśli chodzi o zakres i ramy proceduralne proponowanej „zielonej kartki”, większość respondentów wspierała wdrożenie minimalnego progu oraz sugestię, że próg ten zawsze powinien być taki sam, ale tylko kilka izb uściśliło, że próg ten powinien być ustalony na poziomie jednej trzeciej, czy jednej czwartej. Dodatkowo, w przypadku gdyby został ustalony minimalny próg, ale nie zostałby on osiągnięty, większość izb zasugerowała, że tekst mógłby mimo to zostać przesłany do Komisji Europejskiej przez zaangażowane parlamenty (izby) jako wspólny tekst, nie mając jednak statusu „zielonej kartki”.

Zdecydowana większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi wspierała wprowadzenie terminu zgłoszenia uczestnictwa w „zielonej kartce”, lecz tylko około połowa z nich wspomniała, że termin ten powinien być taki sam dla każdej zielonej kartki, lub że termin powinien być ustalany przez inicjujący parlament (izbę) w chwili podejmowania inicjatywy.

Większość respondentów opowiedziało się za wprowadzeniem określonego terminu za procedurę „zielonej kartki”, a połowa z nich uznała, że te ramy czasowe powinny być takie same dla każdej „zielonej kartki” - od 16 tygodni do sześciu miesięcy. Niemal wszyscy respondenci uważali, że powinno być możliwe składanie poprawek do oryginalnego tekstu przygotowanego przez inicjujący parlament (izbę), oraz że te poprawki powinny być przedstawiane w ramach terminu określonego przez inicjujący parlament (izbę). Połowa parlamentów wyraziła również opinię, że inicjujący parlament (izba) powinien sam decydować, czy zaakceptować poprawki, a następnie rozsyłać zmieniony tekst.

Przeważająca większość respondentów była zdania, że wycofanie się z „zielonej kartki” na każdym etapie powinno być dozwolone. Nieznaczna większość respondentów opowiadała się za sporządzaniem dokumentu „zielonej kartki” według ustalonego formularza. Większość respondentów uznała, że konsultacje pomiędzy zainteresowanymi parlamentami (izbami) powinny odbywać się zgodnie z decyzją inicjującego parlamentu (izby). Część respondentów opowiadała się natomiast za konsultacjami drogą e-mailową lub poprzez reprezentantów parlamentów narodowych w Brukseli bądź też podczas specjalistycznych spotkań na szczeblu politycznym - w siedzibie inicjującego parlamentu lub za pomocą wideokonferencji.

Jeśli chodzi o procedurę „żółtej kartki”, przeważająca większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi uznała, że wymaga ona poprawek, bez zmian traktatowych. Propozycje respondentów obejmowały szereg aspektów. Najczęściej wspomniany element dotyczył poprawy sytuacji w zakresie odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie, kolejny – korekty obecnego ośmiotygodniowego terminu wydania uzasadnionej opinii. Inne możliwe usprawnienia dotyczyły uzasadnień wniosków Komisji Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości, komunikacji, wymiany informacji i współpracy parlamentów narodowych w zakresie „żółtej kartki”.

Nieco mniej niż jedna czwarta parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi, wskazała, że określiły po swojej stronie kryteria, na podstawie których podejmowana jest decyzja, czy zasada pomocniczości została złamana. Jeszcze mniej respondentów określiło kryteria odróżniania zasady pomocniczości od zasady proporcjonalności.

Ponad połowa respondentów sporządza uzasadnione opinie zgodnie z ustalonym wewnętrznym formularzem, ale wyniki kwestionariusza pokazały, że w większości przypadków nie jest możliwe rozróżnienie ustalonego wewnętrznego formularza od jednolitego formatu/szablonu uzasadnionej opinii. Kiedy parlamenty (izby) korzystają z określonego formularza/formatu, możliwa jest pewna doza elastyczności w jego stosowaniu.

Jeśli chodzi o najlepsze praktyki wskazywane przez parlamenty (izby), trzeba zauważyć, że żadna z praktyk nie została wskazana przez większość respondentów. Te, które zostały zgłoszone obejmowały m.in.: praktykę, by jasno wskazywać, że tekst jest uzasadnioną opinią, by jasno motywować naruszenia, by uwzględniać kontrolę również w odniesieniu do zasady proporcjonalności, oraz by wykorzystywać wkład innych podmiotów.

Jednakże parlamenty (izby), które udzieliły odpowiedzi, nieomal jednomyślnie uznały, że wniosek legislacyjny, do którego odnosi się uzasadniona opinia oraz jasne wskazanie, że tekst jest uzasadnioną opinią, powinny być dołączane do uzasadnionej opinii. Inne kwestie również popierane przez większość parlamentów (izb) to: tłumaczenie uzasadnionej opinii na język angielski lub zamieszczanie streszczenia w języku angielskim, zamieszczanie streszczenia argumentacji, podstawy prawnej, streszczenia uzasadnienia.

Zdecydowana większość respondentów uważała, że okres przerwy od połowy grudnia do Nowego Roku powinien być wyłączony z ośmiotygodniowego terminu określonego w traktatach na sprawdzenie zgodności z zasadą pomocniczości, a większość stwierdziła, że okresy wakacyjne w instytucjach UE również powinny zostać z tego terminu wyłączone. Zdaniem większości parlamentów (izb), Komisja Europejska powinna co roku określać/informować o dokładnych datach okresów wyłączonych z ośmiotygodniowego terminu.

ROZDZIAŁ 2: EUROPEJSKI PROGRAM W ZAKRESIE MIGRACJI

Drugi rozdział dwudziestego czwartego półrocznego raportu COSAC, dotyczący europejskiego programu w zakresie migracji, skupia się na dyskusjach parlamentów (izb) na temat Komunikatu Komisji Europejskiej „Europejski program w zakresie migracji” i prezentuje streszczenie przeglądu zapobiegawczych, które należy podjąć, by uniknąć kolejnych ludzkich tragedii, do jakich dochodzi na Morzu Śródziemnym. Rozdział ten pokazuje opinie parlamentów (izb) dotyczące propozycji Komisji Europejskiej co do

podjęcia niezwłocznych działań, tj. tymczasowego europejskiego programu relokacji osób ubiegających się o azyl, które rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej oraz programu przesiedleń migrantów z państw pozaunijnych do państw członkowskich Unii Europejskiej.

Skupia się on również na nowej polityce w sprawie legalnej migracji, której celem jest przyciąganie nowych talentów w związku z wyzwaniem demograficznymi, z którymi ma do czynienia większość państw UE, czego skutkiem są niedobory określonych umiejętności. Pokazuje również opinie parlamentów (izb) dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz najlepszych praktyk parlamentów (izb) w zakresie stosowania zasad przyznawania azylu.

Według ustaleń niniejszego raportu, przeważająca większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi rozpatrzyło Komunikat „Europejski program w zakresie migracji” podczas posiedzenia komisji lub posiedzenia plenarnego, a kilka planowało przeprowadzić dyskusję w niedalekiej przyszłości.

Jeśli chodzi o środki zapobiegawcze, według ustaleń niniejszego raportu większość parlamentów (izb) omówiło już ten temat podczas posiedzenia komisji i/lub podczas posiedzenia plenarnego, a kilka planowało dopiero przeprowadzić taką debatę.

Kilka parlamentów (izb) podkreśliło potrzebę skutecznego zwalczania nielegalnej migracji, przemytu ludzi i handlu nimi, rozwiązywania problemów w krajach pochodzenia oraz lepszej współpracy zarówno z krajami pochodzenia, jak i z krajami tranzytowymi. Część wskazała na konieczność lepszej ochrony zewnętrznych granic UE i lepszego zarządzania zewnętrznymi granicami UE oraz wzmocnienia wysiłków agencji UE, takich jak FRONTEX, EUROPOL i EUROJUST.

Według ustaleń niniejszego raportu, zdecydowana większość parlamentów (izb) przeprowadziła już - podczas posiedzenia plenarnego lub podczas posiedzenia komisji - debatę na temat działań zaproponowanych przez Komisję Europejską w sprawie programu relokacji na terytorium UE osób, które rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej. Część parlamentów wydała już opinie w związku z tymi działaniami, a część nie przedyskutowała jeszcze zaproponowanych działań. Inne podejście jest widoczne w dyskusji dotyczącej docelowej liczby 20 tys. miejsc rocznie w ramach programu przesiedleń do UE do 2020 r. Kwestia ta została poddana dyskusji przez mniej niż połowę respondentów podczas posiedzeń komisji, a podczas posiedzeń plenarnych – tylko w niewielu przypadkach. Jeden parlament (izba) poinformował, że wydał w tej sprawie opinię.

Raport wskazuje, że opinie parlamentów (izb) różnią się co do dobrowolnego i obowiązkowego udziału państw członkowskich - zarówno w kwestii relokacji osób ubiegających się o azyl i imigrantów, jak i przyszłych docelowych kwot osobowych w ramach programu przesiedleń.

Działania zaproponowane przez Komisję Europejską dotyczące legalnej migracji zostały przedyskutowane na posiedzeniach komisji przez blisko połowę respondentów, a podczas posiedzenia plenarnego – zaledwie w trzech przypadkach. Żaden parlament (izba) nie wydał opinii. Wszystkie pozostałe działania zaproponowane przez Komisję Europejską zostały przedyskutowane przez parlamenty (izby).

Dyskusje koncentrowały się na niektórych ze wspomnianych działań w większym stopniu niż na pozostałych. Działania dotyczące „programu dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw pozaunijnych obejmujący całą UE” i „modernizacji europejskiej polityki wizowej” zostały poddane dyskusji przez blisko połowę parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi. Tylko Parlament Europejski poddał dyskusji wszystkie wyżej wspomniane działania.

Parlamenty (izby), które wyraziły swój pogląd w odpowiedzi na pytanie dotyczące legalnej migracji zwykle zwracały uwagę na znaczenie skutecznego zarządzania nią. Część

parlamentów (izb) podkreśliła potrzebę stworzenia nowych procedur prawnych dla migracji oraz opcji bezpiecznego wjazdu dla osób ubiegających się o azyl.

Ponad połowa parlamentów (izb) odbyła debatę na temat wspólnego systemu azylowego podczas posiedzenia plenarnego lub posiedzenia komisji. W tym kontekście dwa działania, które zostały poddane debacie przez największą liczbę parlamentów (izb) to: „stosowanie systemu dublińskiego” i „wdrażanie wspólnego europejskiego systemu azylowego”. Działania te zostały przedyskutowane przez większość parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu.

Część parlamentów (izb) złożyła konkretne propozycje w ramach swoich debat, np. stworzenie ujednoczonej, wspólnej bazy danych w celu skuteczniejszego zarządzania wnioskami o przyznanie azylu i działaniami przesiedleńczymi, stworzenie systemu przesiewowego umożliwiającego kierowanie imigrantów do wybranego przez nich kraju w celu dokonania oceny ich wniosku o azyl.

Niektóre odpowiedzi odzwierciedlają różne oceny Konwencji dublińskiej dokonywane przez parlamenty (izby); m.in. jeden z respondentów wezwał do ambitnej reformy całej konwencji, a inny - do jej uchylenia w zakresie zasady składania wniosku w pierwszym kraju UE, w którym znajdzie się dana osoba.

ROZDZIAŁ 3: POLITYKA ROZSZERZENIA

Trzeci rozdział dwudziestego czwartego półrocznego raportu COSAC dotyczący polityki rozszerzenia koncentruje się na wytycznych politycznych dla kolejnej Komisji Europejskiej, w szczególności oświadczenia przewodniczącego Junckera, stwierdzającego, że trwające negocjacje będą kontynuowane, a zwłaszcza że Bałkany Zachodnie muszą pamiętać o europejskiej perspektywie, oraz że w ciągu najbliższych pięciu lat nie nastąpi poszerzenie UE.

Blisko połowa parlamentów (izb) nie dokonała analizy wytycznych politycznych Komisji Europejskiej, a w szczególności kwestii nierozszerzania UE w ciągu najbliższych pięciu lat. Mniej niż połowa respondentów odbyła debatę na ten temat podczas posiedzeń komisji.

Kilka parlamentów (izb) zaprezentowało swoje ogólne poglądy na temat rozszerzenia oraz oświadczenia Komisji. Część parlamentów (izb) nie osiągnęła wspólnego stanowiska. Jednakże szereg parlamentów (izb) spośród tych, które zadeklarowały, że nie zostało osiągnięte wspólne stanowisko, wyraziło swoje poglądy. Raport wskazuje, że poglądy parlamentów (izb) są zróżnicowane i koncentrują się na różnych aspektach polityki rozszerzenia. Ogólnie rzecz biorąc proces rozszerzenia był jednak wspierany przez respondentów jako sprzyjający pokojowi, demokracji, bezpieczeństwu i dobrobytowi w Europie. W niektórych przypadkach wyraźnie wskazywano na znaczenie reform ekonomicznych, administracyjnych i prawnych w państwach kandydujących i państwach ubiegających się o status kandydata. W kilku przypadkach wskazywano na konieczność zastosowania podejścia opartego na spełnieniu określonych warunków i standardów.

Raport pokazuje też, że podejście Komisji Europejskiej ani nie zmieniło poglądu parlamentów na politykę rozszerzenia, ani nie wywarło wpływu na procedury wdrożone przez parlamenty w odniesieniu do sprawozdań monitorujących/rocznych sprawozdań okresowych, czy też ogólnej kontroli polityki rozszerzenia. Kilka parlamentów (izb) wspomniało, że ich intencją jest trzymanie się dotychczasowych procedur monitorowania sprawozdań okresowych.

Dodatkowo, według ustaleń niniejszego raportu, od czasu wydania dziewiętnastego półrocznego raportu sporządzonego w czasie irlandzkiej prezydencji w większości przypadków nie odnotowano szczególnych zmian lub modyfikacji w zakresie nadzorowania negocjacji akcesyjnych przez parlamenty.

ROZDZIAŁ 1: PRZYSZŁOŚĆ KONTROLI PARLAMENTARNEJ W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z UE

Pierwszy rozdział dwudziestego czwartego półrocznego raportu COSAC stanowi przedłużenie treści zawartych w dwudziestym pierwszym, dwudziestym drugim i dwudziestym trzecim półrocznym raporcie oraz w uwagach LIII spotkania COSAC w Rydze. Skupia się na sposobach wzmocnienia roli parlamentów narodowych w europejskim procesie podejmowania decyzji poprzez wdrożenie „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego) i usprawnienie procedury „żółtej kartki”.

Rozdział 1 pogłębia dyskusję zapoczątkowaną w dwudziestym trzecim półrocznym raporcie dotyczącą „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego). Jego celem jest uzupełnienie informacji przekazanych przez parlamenty (izby) odnośnie ich stanowisk i poglądów dotyczących zakresu i ram proceduralnych „zielonej kartki”, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jej zgodności z istniejącymi już regulacjami traktatowymi oraz z międzyinstytucjonalną równowagą sił.

Rozdział 2 poszukuje odpowiedzi na pytanie czy procedura „żółtej kartki” powinna zostać usprawniona. Mając na uwadze fakt, że większość parlamentów (izb) opowiada się za wydawaniem dobrowolnych, niewiążących zbiorów najlepszych praktyk i wytycznych dotyczących zgodności z kontrolą pomocniczości udokumentowaną w uwagach LIII spotkania COSAC, rozdział 2 dokonuje podsumowania opinii parlamentów (izb) dotyczących tych nieformalnych wytycznych oraz najlepszych praktyk, które mogłyby stać się podstawą takiego dokumentu.

Część 1: Zakres i ramy proceduralne „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego)

i. Oficjalne stanowisko w sprawie „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego)

Od czasu publikacji dwudziestego trzeciego półrocznego raportu COSAC, w którym sześć parlamentów (izb)¹ wskazało, że już przyjęło oficjalne stanowisko², kolejnych siedem parlamentów (izb) oznajmiło, że przyjęły one oficjalne stanowisko w prawie swojego uczestnictwa w „zielonej kartce”³.

Parlamenty te⁴ wskazały, że albo przyjęły oficjalne stanowisko, albo w sposób dorozumiany zatwierdziły procedurę „zielonej kartki”, kiedy została podjęta decyzja w sprawie podpisania listu Komisji do spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów dotyczącego marnotrawstwa żywności, pod którym złożonych zostało 16 podpisów, i który został przesłany do Przewodniczącego Komisji Europejskiej w dniu 22 lipca 2015 r.

Maltańska Izba Deputowanych dodała, że dialog polityczny wzmocniony poprzez inicjatywę „zielonej kartki” postrzega jako znaczący krok naprzód w drodze do bardziej pozytywnej i silniejszej roli parlamentów narodowych w UE. W tej sprawie przewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego podkreślił, że rozwój zdolności do podejmowania inicjatyw jest zgodny z ogólnym celem komisji, polegającym na przedstawianiu pozytywnych propozycji zamiast skupiania się na sposobach blokowania.

Podkreślono, że „zielona kartka” nie powinna być nadmiernie sformalizowana, np. w zakresie ram czasowych. Konferencja Przewodniczących belgijskiej Izby Reprezentantów

¹ Litewski Seimas, cypryjska Izba Reprezentantów, czeski Senat, niderlandzka Izba Druga, duński Folketing i włoska Izba Deputowanych.

² Grupa parlamentarna AKEL – Lewica – Nowe Siły reprezentowana w cypryjskiej Izbie Reprezentantów podtrzymała swoje zdanie co do poprawki w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), która jej zdaniem stanowi wstępny warunek, by możliwe było ustanowienie prawa parlamentów do podejmowania inicjatywy legislacyjnej.

³ Dla celów zwiększenia czytelności określenie „zielona kartka” (wzmocniony dialog polityczny) będzie w niniejszym tekście skrócone do „zielona kartka”.

⁴ Maltańska Izba Deputowanych, francuskie Zgromadzenie Narodowe, chorwacki Sabor, belgijska Izba Reprezentantów, włoski Senat Republiki, niderlandzka Izba Druga oraz luksemburska Izba Deputowanych.

zdecydowała zastosować się co do zasady, ale zdecydowała, że jej udział będzie uzależniony od każdej jednostkowej inicjatywy. Luksemburska Izba Deputowanych zdecydowała się wesprzeć pomysł wprowadzenia „zielonej kartki” w lipcu 2015 r. podczas spotkania Komisji Spraw Zagranicznych i Europejskich, Obrony, Współpracy i Imigracji. Włoski Senat Republiki stwierdził, że „zielona kartka” jako ogólna zasada dialogu politycznego stanowi użyteczne narzędzie do konstruktywnego angażowania się parlamentów narodowych w proces integracji UE, przy pełnym przestrzeganiu równowagi instytucjonalnej. Belgijski Senat doprecyzował, że celem procedury mogłoby być wprowadzenie do programu pracy Komisji Europejskiej wniosku legislacyjnego proponującego wprowadzenie nowego prawodawstwa lub zmieniającego istniejący stan prawny, jeśli jedna trzecia parlamentów narodowych o to poprosi. Belgijski Senat podkreślił także istotność wprowadzenia takiej możliwości w przypadku Parlamentu Europejskiego.

Niderlandzka Izba Druga odwołała się do raportu, który przyjęła w 2014 r. wspierającego pomysł „zielonej kartki”, który pozwalałby parlamentom na wspólne składanie do Komisji Europejskiej propozycji w sprawie nowych polityk europejskich. Jednocześnie izba zauważyła, że dotychczas nic nie stało na przeszkodzie, by parlamenty składały takie propozycje. Wraz z belgijską Izbą Reprezentantów wskazała, że chciałaby poczekać na wyniki prac grupy roboczej, zanim zajmie stanowisko co do szczegółów „zielonej kartki”.

Cztery z 13 parlamentów (izb)⁵, które udzieliły odpowiedzi oznajmiły, że ich zamiarem jest przyjęcie oficjalnego stanowiska w bliskiej przyszłości. Francuski Senat dodał, że wróci do tej kwestii w ramach dyskusji na temat propozycji „lepszego stanowienia prawa”. W czerwcu 2015 r. niemiecki *Bundesrat* podjął decyzję o nieudzieleniu wsparcia inicjatywie związanej z marnotrawstwem żywności z uwagi na brak ustalonej opinii w tym temacie. Zdecydował, że temat wdrożenia „zielonej kartki” powinien zostać podjęty podczas Konferencji Ministrów ds. Europejskich Landów.

Izby irlandzkiego *Oireachtasu* odpowiedziały, że nawet jeśli nie przyjmą formalnego stanowiska, wspierają ideę „zielonej kartki”. Umożliwiłoby to ustrukturyzowaną współpracę wielu parlamentów w zakresie konkretnych polityk w określonych ramach czasowych i nie byłoby postrzegane jako „prawo inicjatywy”.

Niemiecki *Bundestag*, który nie przyjął formalnego stanowiska w sprawie wdrożenia nowej, formalnej procedury, postrzegał „zieloną kartkę” jako potencjalny czynnik sprzyjający nieformalnemu dialogowi.

Choć Komisja Specjalna do spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów oficjalnie wsparła wprowadzenie „zielonej kartki” i zgodziła się zaproponować projekt pilotażowy dotyczący marnotrawstwa żywności, to podkreśliła, że procedura składania i podpisywania takiego wniosku ws. kartki pozostaje nieformalna, a decyzje zostały podjęte przez Komisję Specjalną do spraw Unii Europejskiej, która korzystała z uprawnień przyznanych jej przez Izbę Lordów. Sama Izba Lordów zostanie formalnie poproszona o przyjęcie stanowiska wobec „zielonej kartki” dopiero wtedy, kiedy procedura zostanie dokładniej określona.

Francuski Senat, czeska Izba Deputowanych, niemiecki *Bundesrat* i rumuńska Izba Deputowanych.

Brytyjska Izba Gmin odniosła się do raportu poddanego debacie w marcu 2015 r. oświadczając, że czeka na odpowiedź Komisji Europejskiej w sprawie wezwania parlamentów narodowych i Rady Europejskiej do wzmocnienia roli parlamentów w lepszym stanowieniu prawa UE.

Choć słowacka Rada Narodowa i portugalskie Zgromadzenie Republiki nie zajęły żadnego oficjalnego stanowiska, dołączyły one do inicjatywy przeciwdziałania marnotrawstwu żywności. Portugalskie Zgromadzenie Republiki dodało, że zgadza się z ideą zachęcania do większego udziału parlamentów narodowych w integracji europejskiej w zakresie wzmocnionego dialogu politycznego, nie kwestionując kompetencji współprawodawców, ani prawa inicjatywy Komisji Europejskiej.

⁵ Francuski Senat, czeska Izba Deputowanych, niemiecki Bundesrat i rumuńska Izba Deputowanych.

Polski Sejm i chorwacki *Sabor* wskazały, że wrócą do pytania o wdrożenie „zielonej kartki” po wyborach. Izby irlandzkiego *Oireachtasu* oświadczyły, że planują uwzględnić wniosek techniczny dotyczący wprowadzenia „zielonej kartki” przed końcem bieżącej sesji parlamentarnej.

Parlament Europejski przypomniał swoją rezolucję z 16 kwietnia 2014 r., w której podkreślono konieczność zagwarantowania odpowiedniej legitymacji i odpowiedzialności na poziomie narodowym i na poziomie UE odpowiednio przez parlamenty narodowe i Parlament Europejski. Odniósł się też do zasady określonej we wnioskach ze spotkania Rady Europejskiej, które odbyło się w grudniu 2012 r., która stanowi co następuje: „we wszystkich działaniach głównym celem pozostaje zapewnienie demokratycznej legitymacji i rozliczalności na szczeblu, na którym są podejmowane i wdrażane decyzje”.

Szwedzki *Riksdag* przypomniał, że zgodnie ze szwedzkimi normami konstytucyjnymi, głównym podmiotem odpowiedzialnym za reprezentowanie Szwecji na arenie międzynarodowej jest rząd, oraz że zgodnie z traktatami *Riksdag* może bezpośrednio komunikować się z Komisją Europejską wyłącznie poprzez mechanizm kontroli zasady pomocniczości.

Kilka pozostałych parlamentów (izb) oświadczyło, że będzie śledzić dyskusję dotyczącą wprowadzenia „zielonej kartki”, oraz że formalną decyzję co do swojego udziału podejmie w późniejszym okresie.

Fińska *Eduskunta* oraz włoska Izba Deputowanych wyraziły swoje wątpliwości w sprawie wdrożenia „zielonej kartki”. Pierwsza z tych izb poddała w wątpliwość kwestię możliwości prawnego przyjęcia propozycji bez zmian traktatowych i nie była skłonna przyjąć formalnego stanowiska wobec tej „wysoce nieoficjalnej propozycji”. Druga oświadczyła, że dialog polityczny powinien być kontynuowany jako następstwo dwustronnej wymiany poglądów pomiędzy Komisją Europejską a pojedynczymi parlamentami, która to praktyka już od dawna funkcjonuje, bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek zbiorowego dialogu pomiędzy Komisją Europejską a grupami parlamentów narodowych. Rumuński Senat podkreślił znaczenie poprawy współpracy i komunikacji pomiędzy parlamentami narodowymi i instytucjami europejskimi w ramach istniejących już traktatów oraz pełnego wykorzystania obecnych mechanizmów, zanim zaproponuje się nowe. Propozycje wprowadzenia „zielonej kartki” mogłyby prowadzić do debaty na temat zmiany obecnych traktatów.

Niderlandzka Izba Pierwsza nie udzieliła swojego wsparcia w sprawie listu o przeciwdziałaniu marnotrawstwu żywności ze względu na szereg powodów - między innymi adekwatności „zielonej kartki” w przypadku takiego tematu, a także adekwatności „zielonej kartki” jako narzędzia dialogu politycznego. Izba dodała, że dyskusje dotyczące uczestnictwa w „zielonej kartce” były prowadzone na poziomie komisji i ostatecznie pokażą, czy istnieje polityczne wsparcie dla „zielonej kartki” jako kolejnego tematu politycznego i instrumentu.

ii. Zakres

Respondenci jednomyślnie⁶ (23 na 23) uznali, że w ramach „zielonej kartki” parlamentom (izbom) powinno przysługiwać prawo do przedstawiania „sugestii dotyczących nowych aktów prawnych”. Przeważająca większość (22 z 24) parlamentów (izb) opowiedziała się za włączeniem „sugestii w sprawie zmiany istniejących aktów prawnych” do zakresu „zielonej kartki”, z wyjątkiem portugalskiego Zgromadzenia Republiki i bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego.

Jeśli chodzi o zakres, propozycja poszerzenia go o *sugestie w sprawie uchylenia istniejących aktów prawnych* spotkała się z poparciem większości (19 z 24).

⁶ Tylko Partia Zielonych austriackiej Rady Narodowej i Bundesratu odpowiedziały na pytanie dotyczące zakresu.

Nieznaczna większość parlamentów (izb) (11 z 21) uznała, że parlamentom narodowym powinno przysługiwać prawo do przedstawiania „sugestii w sprawie zmiany lub uchylecia aktów delegowanych lub aktów wykonawczych”.

Portugalskie Zgromadzenie Republiki chciałyby rozszerzyć zakres „zielonej kartki” o *sugestie w sprawie środków związanych z inicjatywami legislacyjnymi włączonymi do programu prac Komisji Europejskiej*. Niderlandzka Izba Druga zauważyła, że *sugestie dotyczące nowych aktów prawnych* nie powinny oznaczać prawa inicjatywy do proponowania prawa UE. Izby irlandzkiego *Oireachtasu*, czeski Senat i łotewska *Saeima* zaproponowały, by „zielona kartka” mogła być również wykorzystywana do składania propozycji inicjatyw pozalegisacyjnych do Komisji Europejskiej.

iii. Istniejące akty prawne i regulaminy

O ile zdecydowana większość parlamentów (izb) (22 z 25) wskazała, że nie jest konieczne dokonywanie zmian w istniejących aktach prawnych ani regulaminach, aby móc uczestniczyć w „zielonej kartce”, polski Senat, polski Sejm i brytyjska Izba Gmin odpowiedziały, że modyfikacja regulaminów byłaby wymagana. Polski Senat dodał, że udział w „zielonej kartce” wymagałby nawet zmiany w polskiej konstytucji lub w traktatach, w celu przyznania niezbędnych uprawnień Senatowi. Pięć parlamentów (izb) (np. luksemburska Izba Deputowanych, węgierskie Zgromadzenie Narodowe) zaznaczyło, że nie planują zmian w istniejących aktach prawnych ani regulaminach.

W komentarzach dotyczących możliwych modyfikacji istniejących aktów prawnych lub regulaminów dwa parlamenty (izby) oznajmiły, że chciałyby poczekać do czasu, kiedy „zielona kartka” zostanie bardziej uszczegółowiona. Niektóre izby zwróciły uwagę, że postrzegają „zieloną kartkę” jako wzmocniony dialog polityczny, co do którego zastosowanie mają te same procedury, co w przypadku rzeczywistego dialogu politycznego.

Niderlandzka Izba Pierwsza stwierdziła, że opinie polityczne są przyjmowane przez komisje stałe, a uzasadnione opinie muszą być przyjmowane na posiedzeniu plenarnym. W związku z faktem, że „zielona kartka” byłaby zatem ograniczona do komisji stałych, izba zasugerowała, by w tekście potencjalnej „zielonej kartki” nie zawierać żadnych sformułowań stwierdzających, że odzwierciedla ona punkt widzenia parlamentów (izb) jako całości. Jednakże w przypadku Komisji do spraw Unii Europejskiej czeskiej Izby Deputowanych, rezolucje zostały uznane za oświadczenia całej Izby Deputowanych, a zatem zmiany w regulaminie nie były konieczne.

iv. Próg

Większość (17 z 21) parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi opowiadało się za wyznaczeniem minimalnego progu parlamentów (izb) dla wprowadzenia „zielonej kartki”; jednakże tylko kilka określiło, czy ten próg powinien zostać ustalony jako jedna czwarta (sześć parlamentów (izb)), czy jako jedna trzecia (pięć parlamentów (izb)). Część respondentów zasugerowała inną liczbę, np. węgierskie Zgromadzenie Narodowe zaproponowało jedną piątą, a rumuńska Izba Deputowanych uznała, że potrzeba byłoby 80% parlamentów, by uruchomić „zieloną kartkę”. Część parlamentów (izb) odpowiedziała, że nie ma konieczności określania minimalnej liczby. Niderlandzka Izba Druga dodała, że dana „zielona kartka” uzyskiwałaby tym większy wpływ, im więcej wspierałoby ją parlamentów, w tym również Parlament Europejski. Wielkość wsparcia została wskazana jako istotny element, ale Izba Druga nie ustaliła jeszcze wspólnego stanowiska co do sposobu funkcjonowania tego mechanizmu. Według Izb irlandzkiego *Oireachtasu*, próg powinien ukazywać, że istnieje poparcie/preferencja względem podjęcia danego działania, oraz że istnieje grupa wspierająca inicjatywę w ramach parlamentów narodowych.

Przeważająca większość respondentów (15 z 20) podkreśliła, że próg uruchomienia

„zielonej kartki” powinien być zawsze taki sam. Tylko kilka parlamentów (izb)⁷ uznało, że ustalenie progu powinno być pozostawione decyzji inicjującego parlamentu (izby). Francuski Senat uznał, że „zielona kartka” powinna być elastyczna i posiadać nieformalny charakter. Zatem określenie minimalnego progu nie byłoby konieczne.

W przypadku, gdyby minimalny próg został ustalony, natomiast nie zostałyby osiągnięty, większość respondentów (16 z 24) zasugerowała, że tekst mógłby zostać przesłany do Komisji Europejskiej przez zaangażowane parlamenty (izby) jako wspólny tekst, bez oznaczania go jako „zielona kartka”. Około jedna trzecia respondentów uważała, że tekst mógłby zostać przesłany do Komisji Europejskiej przez wszystkie uczestniczące parlamenty (izby) jako opinia polityczna, natomiast około jedna piąta respondentów wyraziła opinię, że inicjujący parlament (izba) powinna powiadomić we wstępnej komunikacji do parlamentów (izb) o konsekwencjach nieosiągnięcia progu. Żaden z parlamentów (izb) nie wyraził opinii, że tekst w ogóle nie powinien być w takim przypadku przesyłany do Komisji Europejskiej.

v. Termin i ramy czasowe

Przeważająca większość parlamentów (izb) wspierała wprowadzenie terminu na zgłoszenie uczestnictwa w „zielonej kartce” (20 z 22). Dwa parlamenty (izby)⁸ były temu przeciwne⁸. Jednak respondenci byli nieomal równo podzieleni w sprawie tego, czy termin ten powinien być taki sam dla każdej „zielonej kartki” (10 respondentów), czy też kwestię tę należy pozostawić decyzji inicjującego parlamentu (izby), który informowałby parlamenty (izby) o swoim wyborze (dziewięciu respondentów).

Większość parlamentów (izb) wskazała, że należy określić ramy czasowe zamykania procedury „zielonej kartki” (17 z 21). Cztery parlamenty (izby)⁹ były temu przeciwne. Blisko połowa parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi uważała, że te ramy czasowe powinny być takie same dla każdej „zielonej kartki” i powinny wynosić od 16 tygodni do sześciu miesięcy (12 z 25).

Rumuńska Izba Deputowanych zasugerowała, że ramy czasowe powinny być takie same dla każdej „zielonej kartki” i powinny wynosić od dwóch do trzech miesięcy. Czeski Senat dodał, że ramy czasowe dla decyzji dotyczących uczestnictwa w „zielonej kartce” powinny wynosić sześć miesięcy, chyba że izba inicjująca ma ważne powody, by wyznaczyć krótszy termin, argumentując, że odpowiedni czas na należyte rozpatrzenie propozycji przez parlamenty narodowe stanowi jeden z najważniejszych elementów procesu. Czeski Senat zaproponował też, by parlamenty narodowe, które nie mogłyby dołączyć się do danej „zielonej kartki” w określonym terminie, powinny móc włączyć się w późniejszym terminie do procedury po konsultacji z inicjującym parlamentem (izbą), poprzez przesłanie listu do Komisji Europejskiej. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe zwróciło uwagę, że ramy czasowe powinny być rozsądne.

vi. Poprawki

Za wyjątkiem jednego parlamentu (izby) (słowacka Rada Narodowa) wszyscy respondenci (21 z 22) uważali, że przekazywanie propozycji poprawek do oryginalnego tekstu przygotowanego przez inicjujący parlament (izbę) powinno być możliwe, oraz że poprawki te powinny być przedstawiane w ramach terminu określonego przez inicjujący parlament (izbę). Termin ten powinien być ogłaszany przed rozesłaniem „zielonej kartki”, tak aby pozostałe parlamenty (izby) dysponowały tą informacją.

Włoski Senat Republiki i Izby irlandzkiego *Oireachtasu* były zdania, że przesyłanie poprawek powinno być możliwe na każdym etapie.

⁷ Polski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, włoski Senat Republiki, niemiecki Bundestag.

⁸ Włoski Senat Republiki i niemiecki Bundestag.

⁹ Włoski Senat Republiki, francuskie Zgromadzenie Narodowe, portugalskie Zgromadzenie Republiki, niemiecki Bundestag.

Półowa parlamentów (izb) (dziewięć z 18), które udzieliły odpowiedzi wyraziła również opinię, że sam inicjujący parlament (izba) powinien decydować, czy zaakceptować poprawki, a następnie rozsyłać zmieniony tekst. Francuskie Zgromadzenie Narodowe podkreśliło, że ze względu na skuteczność i elastyczność, inicjujący parlament (izba) powinien sam ustalać termin. Brytyjska Izba Lordów zwróciła uwagę na trudność związaną z tą kwestią, argumentując, że, z jednej strony, zaproszenie parlamentów (izb) do zgłaszania poprawek do tekstu może spowolnić proces; lecz z drugiej strony – nie byłoby właściwe wykluczenie możliwości zgłaszania poprawek, które mogą mieć pozytywny wpływ na merytoryczną zawartość tekstu. Z tego powodu izba zasugerowała, by ramy czasowe zgłaszania poprawek zostały ograniczone, a decyzja o ich akceptacji byłaby pozostawiona w gestii inicjującego parlamentu. Ten parlament (izba) następnie rozsyłałaby test z naniesionymi poprawkami to wszystkich sygnatariuszy, z prośbą o zatwierdzenie/odrzucenie go, bez możliwości nanoszenia dalszych poprawek.

vii. Wycofanie się

Zdecydowana większość parlamentów (izb) (20 z 22) jest zdania, że wycofanie się z „zielonej kartki” powinno być dozwolone na każdym etapie. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe dodało, że konieczne jest ustanowienie przejrzystego terminu na wycofanie się. Izby irlandzkiego *Oireachtasu* zaznaczyły, że niezbędną jest elastyczność, tak by najpierw pozwolić parlamentom (izbom) rozważyć zmieniony tekst, by następnie mogły one zdecydować, czy ciągle chcą włączyć się do „zielonej kartki”. Litewski *Seimas* zaproponował, by uczestniczące parlamenty (izby) mogły wycofać swoją decyzję tylko w sytuacji, kiedy nie zgadzałyby się z zaproponowanymi poprawkami. Łotewska *Saeima* zasugerowała, że wycofanie się z „zielonej kartki” nie powinno być możliwe po przekazaniu tekstu do Komisji Europejskiej.

viii. Ustalony formularz

Nieznaczna większość parlamentów (izb) (12 z 21) opowiedziała się za sporządzeniem „zielonej kartki” według ustalonego formularza. Przeważająca większość respondentów (12 z 17), uważała, że taki ustalony formularz powinien zawierać *streszczenie przesłanek uzasadniających dane działania* oraz opisywać *oczekiwane korzyści*. Większość parlamentów (izb) (10 z 17) zadeklarowała, że „zielona kartka” powinna wskazywać podstawę prawną oraz określać preferowany rodzaj aktu ustawodawczego. Tylko kilka parlamentów (izb) (czterech respondentów) było za określeniem terminu na udzielenie odpowiedzi przez Komisję Europejską na „zieloną kartkę”.

Łotewska *Saeima* uznała, że „zielona kartka” powinna zawierać szereg merytorycznych elementów, natomiast jej forma ma mniejsze znaczenie. Włoski Senat Republiki, brytyjska Izba Lordów i węgierskie Zgromadzenie Narodowe uznały, że nie ma potrzeby przyjmowania ustalonego formularza. Brytyjska Izba Lordów dodała, że powinny istnieć wskazówki, najlepiej ustalone na poziomie COSAC, obejmujące być może elementy wymienione w kwestionariuszu. Niderlandzka Izba Druga wsparła elastyczne podejście i oświadczyła, że inicjujący parlament (izba) powinien decydować, które elementy powinny zostać włączone. Wskazała też, że minimalny zakres elementów, które powinny zostać zawarte w formularzu, może zostać poddany dyskusji przez grupę roboczą COSAC¹⁰.

ix. Konsultacje

Większość respondentów (14 z 25) stwierdziła, że konsultacje pomiędzy zainteresowanymi parlamentami (izbami) powinny odbywać się zgodnie z decyzją inicjującego parlamentu (izby). Nieco ponad jedna trzecia (dziewięć z 25) parlamentów (izb) odpowiedziała, że konsultacje należy przeprowadzać za pośrednictwem poczty elektronicznej lub za

¹⁰ W odpowiedzi na zaproszenie sformułowane na LIII spotkaniu COSAC, adresowane do luksemburskiej prezydencji, „by stworzyć grupę roboczą w sprawie wzmocnienia politycznego dialogu poprzez wprowadzenie „zielonej kartki” i udoskonalenia procedury uzasadnionej opinii („żółta kartka”) (par. 2.13 uwag LIII spotkania COSAC), luksemburska Izba Deputowanych utworzyła grupę roboczą, której pierwsze spotkanie odbyło się 20 października 2015 roku.

pośrednictwem reprezentantów parlamentów narodowych w Brukseli (osiem z 25). Mniej niż jedna trzecia respondentów (siedem z 25) chciałaby, aby odbywały się specjalistyczne spotkania na szczeblu politycznym w siedzibie inicjującego parlamentu (izby). Tylko kilka parlamentów (izb) (sześć z 25) chciałaby organizować konsultacje za pośrednictwem wideokonferencji.

Polski Senat i maltańska Izba Deputowanych zasugerowały zorganizowanie konsultacji między parlamentami narodowymi podczas spotkań COSAC. Brytyjska Izba Lordów podkreśliła, że wszystkie wspomniane opcje mogłyby zostać wykorzystane, natomiast węgierskie Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, że konsultacje powinny być przeprowadzane przede wszystkim między tymi parlamentarzystami i pracownikami kancelarii parlamentarnych, którzy zajmują się daną kwestią.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe dodało, że jeśli miałyby się odbywać spotkania fizyczne, powinny one być organizowane na szczeblu politycznym, a nie pomiędzy reprezentantami w Brukseli, oraz że należy zapewnić tłumaczenie przynajmniej na języki robocze UE.

W odniesieniu do tego punktu oraz do wymienionych powyżej kwestii proceduralnych (punkty iv-ix) belgijski Senat zakomunikował, że chce wstrzymać się z decyzją do czasu ogłoszenia wyników grupy roboczej COSAC¹¹.

Część 2: Procedura „żółtej kartki”

i. Usprawnienie procedury „żółtej kartki”

Przeważająca większość parlamentów (izb) (26 z 32), które udzieliły odpowiedzi uznała, że procedura „żółtej kartki” wymaga poprawek, bez zmian traktatowych.

Zaproponowane usprawnienia można pogrupować w następujący sposób.

Najczęściej wymieniane usprawnienie (12 parlamentów (izb)) dotyczyło polepszenia sytuacji w zakresie odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie¹² (UO) wydawane przez parlamenty narodowe. Należy poprawić jakość oraz terminowość odpowiedzi udzielanych przez Komisję Europejską. Drugie usprawnienie, zaproponowane przez dziewięć parlamentów (izb), dotyczyło skorygowania obecnego, ośmiotygodniowego terminu wydawania uzasadnionej opinii. Francuskie Zgromadzenie Narodowe, szwedzki *Riksdag*, niderlandzka Druga Izba oraz czeski Senat wspomniały w szczególności o możliwości uwzględnienia pewnych okresów wakacji parlamentarnych podczas określania terminów. Cypryjska Izba Reprezentantów zasugerowała, by w przypadkach bardziej złożonych propozycji istniała możliwość przedłużenia ośmiotygodniowego okresu o co najmniej dwa tygodnie.

Rzadziej wskazywanymi usprawnieniami w procedurze „żółtej kartki” były lepsza koordynacja (maltańska Izba Deputowanych, czeska Izba Deputowanych), współpraca pomiędzy parlamentami narodowymi (niderlandzka Druga Izba), współpraca międzyinstytucjonalna (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe) oraz komunikacja (czeska Izba Deputowanych, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe), przekazywanie większych pakietów informacji co pół roku do parlamentów narodowych przez Komisję w sprawie przyszłych wniosków legislacyjnych wchodzących w zakres Protokołu nr 2 (węgierskie Zgromadzenie Narodowe) oraz wymiana informacji między parlamentami narodowymi poprzez platformę IPEX (rumuńska Izba Deputowanych). Możliwość ustanowienia wytycznych/kryteriów w szczególności podkreśliły Parlament Europejski, łotewska *Saeima*, rumuńska Izba Deputowanych oraz luksemburska Izba Deputowanych.

Francuski Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, szwedzki *Riksdag* i litewski *Seimas* wskazały, że ważne, by propozycje Komisji Europejskiej zawierały lepsze uzasadnienia w zakresie zasady pomocniczości. Nie powinno się one ograniczać do jednego lub kilku argumentów związanych z potrzebą podjęcia działań na poziomie unijnym. Litewski

¹¹ *ibid.*

¹² W dalszej części dokumentu określenie *uzasadniona opinia* zostanie zastąpione skrótem UO.

Seimas dodał, że oceny wpływu nie są tłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE, co nie pozwala wszystkim interesariuszom na dokonanie oceny zgodności z zasadą pomocniczości, a w niektórych przypadkach może utrudnić korzystanie z prawa monitorowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe.

Fińska *Eduskunta* wskazała, że nie postrzega procedury „żółtej kartki” jako istotnej dla skuteczności oddziaływania parlamentarnego i stwierdziła, że nie udało się jej nawet poprawić skuteczności oddziaływania parlamentu narodowego, ale wykazała, że istnieje potrzeba włączenia wkładu parlamentów narodowych do europejskiego procesu legislacyjnego. Z tego punktu widzenia wpływ parlamentów mógłby być realny wyłącznie poprzez parlamentarną kontrolę poczynań rządów państw członkowskich w Radzie.

Belgijska Izba Reprezentantów i belgijski Senat dodały, że mechanizm „żółtej kartki” powinien zostać poddany weryfikacji, ponieważ zgromadzenia ustawodawcze niebędące organami federalnymi belgijskiego systemu parlamentarnego uczestniczą w procesie „żółtej kartki”.

Parlament Europejski zauważył, że obecne ramy czasowe sprawdzenia zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności określone dla parlamentów narodowych są często uznawane za niewystarczające. W swojej rezolucji z dnia 4 lutego 2014 r.¹³ Parlament Europejski rozpatrzył szereg inicjatyw, których celem było udoskonalenie oceny spraw europejskich przez parlamenty narodowe. Zasugerował on, by każdy akt prawodawczy opublikowany w Dzienniku Urzędowym zawierał adnotację wyszczególniającą te narodowe parlamenty, które udzieliły odpowiedzi oraz te, które wyraziły wątpliwości dotyczące stosowania zasady pomocniczości; zaproponował też, by UO parlamentów narodowych były niezwłocznie przekazywane do współprawodawców; by opracowano wytyczne określające kryteria dotyczące UO w zakresie kwestii odnoszących się do pomocniczości oraz zaproponował zmobilizowanie parlamentów narodowych do przeprowadzenia weryfikacji porównawczych dokonanych przez nie ocen *ex ante* oraz ocen *ex post* sporządzonych przez Komisję Europejską.

ii. Kryteria stwierdzania naruszenia zasady pomocniczości

Tylko dziewięciu z 37 respondentów odpowiedziało, że określiło kryteria będące testem umożliwiającym stwierdzenie, czy doszło do naruszenia zasady pomocniczości. Podczas określania tych kryteriów brytyjska Izba Lordów, fińska *Eduskunta*, litewski *Seimas* oraz austriackie Rada Narodowa i *Bundesrat* odniosły się do właściwych definicji i kryteriów art. 5 TUE lub protokołu 2.

Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich cypryjskiej Izby Reprezentantów, choć nie ustaliła tych kryteriów, wykorzystuje wytyczne dotyczące stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego i traktatu amsterdamskiego.

Niderlandzka Izba Pierwsza wspomniała, że zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz podstawa prawna zostaną uwzględnione w UO.

Włoski Senat Republiki wyjaśnił, że stosuje „test konieczności” oraz „kryterium wartości dodanej UE” oraz zauważył, że również Komisja Europejska opisała te elementy w swoim 19. sprawozdaniu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Także francuski Senat, szwedzki *Riksdag*, niderlandzka Izba Druga oraz łotewska *Saeima* w podobny sposób wyjaśniły w jakim trybie i jakie kryteria zostały zastosowane. Łotewska *Saeima* dodała, że jej analiza opierała się także na adekwatności wyboru podstawy prawnej propozycji oraz na uzasadnieniu Komisji zawartym w jej propozycji w świetle wymogów zasady pomocniczości.

Francuski Senat nie ustalił listy takich kryteriów, ale opracował pewne zasady, m.in. – dodał, że brak oceny oddziaływania także stanowi podstawę do wydania UO, ponieważ

¹³ Rezolucja z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności – 19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa ((2013/2077(INI)) P7_TA(2014)0061.

niewystarczająca analiza nie gwarantuje, że Komisja Europejska poprawnie zdefiniowała odpowiedni poziom działań zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Szwedzki *Riksdag* poinformował, że przyjął metodę określania poziomu na którym należy podjąć działanie – tzw. metodę dwóch kroków. Główne pytanie dotyczy poziomu, na którym należy podjąć proponowane działanie, a nie czy powinno ono zostać podjęte, czy nie. Jeśli możliwe jest uzyskanie celów proponowanego działania poprzez jego realizację na poziomie narodowym, regionalnym lub lokalnym, działania nie należy podejmować na poziomie UE. W przypadku odpowiedzi twierdzącej należy zadać pytanie, czy możliwe jest skuteczniejsze osiągnięcie celów zastosowanego środka na poziomie UE.

Parlament Europejski wspominał, że w swojej rezolucji¹⁴ odnotował, iż protokół 2 nadał parlamentom narodowym formalną możliwość powiadomienia ustawodawcy wspólnotowego o niespełnieniu przez dany akt wymogów testu pomocniczości, z uwagi na fakt, iż, ze względu na zakres lub skutki celów aktu, nie jest możliwe lepsze osiągnięcie tych celów na poziomie UE, niż na poziomie państwa członkowskiego. Zasugerował on też dokonanie oceny w sprawie zasadności określenia odpowiednich kryteriów weryfikacji zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności na poziomie UE.

iii. Sporządzanie uzasadnionej opinii

Dwadzieścia z 35. Parlamentów (izb) odpowiedziało, że sporządza UO według ustalonego formularza wewnętrznego. Parlamenti (izby) zostały również poproszone o wskazanie, czy posiadają jednolity format/szablon UO i jakie elementy zostały w nim uwzględnione.

Udzielone odpowiedzi pokazały, że w większości przypadków nie można rozróżnić ustalonego wewnątrznie formularza od jednolitego formatu/szablону UO. W przypadku występowania ustalonego formularza lub jednolitego formatu/szablону, powszechnie stosowaną przez parlamenti (izby) praktyką było wykonywanie czynności w tym samym trybie w przypadku każdej UO i każdorazowe stosowanie tych samych elementów. W przypadku stosowania określonego formularza/formatu parlamenti (izby) pozwalały na pewną dozę elastyczności w użytkowaniu go.

Część parlamentów (izb) konkretnie wskazała, że stosuje ustalony wewnątrznie formularz. Brytyjska Izba Lordów wspominała, że UO są przyjmowane z wykorzystaniem ustalonego wewnątrznie formularza, który Izba zatwierdziła w 2010 roku. Portugalskie Zgromadzenie Republiki wyjaśniło, że stosuje ustalony wewnątrznie formularz na potrzeby oceny inicjatyw europejskich, które otrzymuje, bez względu na to, czy są one objęte zakresem oceny zasady pomocniczości, czy też nie. W przypadku wykrycia złamania pomocniczości, wydawana jest UO, która zatwierdzana jest następnie podczas posiedzenia plenarnego w formie rezolucji. Polski Senat również poinformował, że stosuje jednolity format UO.

Sposoby wykorzystywania poszczególnych rodzajów formularzy/formatów były zróżnicowane. Część parlamentów (izb) stosuje formularz rezolucji, np. czeski Senat oświadczył, że korzysta z ogólnego formularza rezolucji z listą punktową. Uzasadnienie opinii jest wyraźnie wyróżnione w stosunku do pozostałych komentarzy dotyczących danego wniosku legislacyjnego odnoszących się wyłącznie do rządu lub ram dialogu politycznego.

Bardziej elastyczne podejście stosowały luksemburska Izba Deputowanych i cypryjska Izba Reprezentantów. W pierwszym przypadku nie przyjęto jednolitego formatu; w drugim – nie wprowadzono obowiązku korzystania z ustalonego formularza. Czeska Izba Deputowanych podkreśliła, że nie korzystała z żadnych jednolitych szablonów, a za sporządzenie dokumentu odpowiada sprawozdawca, który przygotował UO. Włoski Senat Republiki również nie posiada formatu/ szablonu. UO przyjęte na początku stanowią wzorzec dla kolejnych opinii. Rumuński Senat wskazał, że, choć nie stosuje standardowego

¹⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego 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. ((2013/2077(INI)) P7_TA(2014)0061.

formularza, UO zawierają elementy prawne i techniczne wskazujące na złamanie pomocniczości.

Litewski *Seimas* wyjaśnił bardziej szczegółowo specyficzne elementy, które mogą się znaleźć w UO, jako że precyzyjny formularz nie został określony. Według istniejącej praktyki UO składała się z dwóch dokumentów: rezolucji przyjętej na sesji plenarnej w sprawie zatwierdzenia wniosków Komisji Spraw Europejskich lub Spraw Zagranicznych dotyczących prawdopodobnego złamania zasady pomocniczości oraz streszczenie wniosków tych komisji, zawierających uzasadnienie.

Szwedzki *Riksdag* wykorzystuje określone wytyczne do sporządzania stanowiska, które komisja musi przedstawić na sesji plenarnej zanim przedstawi UO. UO jest sformułowana wg jednolitego wzoru, z określonymi ustalonymi rubrykami. UO, jako załącznik do stanowiska, powinna wskazywać wniosek, który komisja uznała za sprzeczny z zasadą pomocniczości oraz powody, dla których wniosek uznano za naruszający zasadę pomocniczości.

iv. Kryteria rozróżniania zasad pomocniczości i proporcjonalności

Tylko sześć z 34 parlamentów (izb) oświadczyło, że zdefiniowało kryteria rozróżniania zasady pomocniczości od zasady proporcjonalności. W uzasadnieniu swoich odpowiedzi Izby irlandzkiego *Oireachtasu*, szwedzki *Riksdag* oraz austriackie Rada Narodowa i *Bundesrat* odniosły się do odpowiednich definicji i kryteriów sformułowanych w art. 5 TUE lub protokole 2. Fińska *Eduskunta*, choć nie określiła żadnych kryteriów, wyjaśniła, że również korzysta z art. 5 TUE.

Szwedzki *Riksdag* podkreślił, że analiza pomocniczości obejmuje także kryterium proporcjonalności. Oświadczył on, że istnieją określone przesłanki w literaturze oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości umożliwiające wykazanie, że pewien zakres oceny proporcjonalności mógłby zostać uznany za wchodzący w zakres weryfikacji pomocniczości. Zapis w traktacie: „Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim” oznacza, że badanie pomocniczości obejmuje także kryterium proporcjonalności, oraz że proponowane środki nie mogą zatem wykroczyć poza obszar konieczny do uzyskania pożądanego celu tych środków.

Polski Senat, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe i łotewska *Saeima* także wspomniały o rozdzieleniu proporcjonalności i pomocniczości. Polski Senat i bułgarskie Zgromadzenie Narodowe wyjaśniły, że zasada proporcjonalności jest następstwem zasady pomocniczości. Polski Senat wyjaśnił, że próbując dokonać rozdziału proporcjonalności i pomocniczości, doszedł do wniosku, że jeśli dany cel miałby być skuteczniej osiągnięty na szczeblu UE, ale środki proponowane przez Komisję wydawałyby się nadmierne, należałoby uznać, że propozycja jest naruszeniem zasady proporcjonalności.

v. Wytyczne dotyczące uzasadnionych opinii i najlepszych praktyk

Określając wytyczne dotyczące UO, wiele parlamentów (izb) opisało szereg najlepszych praktyk. Kilka (sześć z 23)¹⁵ wspomniało o zamieszczaniu jasnego wskazania w tekście, że dany parlament narodowy wydaje UO. Wspomniano także o zamieszczaniu w UO jasnego uzasadnienia poglądu, że doszło do naruszenia pomocniczości. Rumuńska Izba Deputowanych dodała, że konieczne jest zamieszczanie dogłębnego wyjaśnienia motywów wydawania UO, gdyż narzędzie to nie powinno być stosowane do wyrażania sprzeciwu wobec podstawowych zasad Traktatów UE lub spowalniania procesu integracji w UE.

Odnosząc się do uzasadnienia i elementów składowych UO, kilka parlamentów (izb) wspomniało o zasadach pomocniczości oraz proporcjonalności w odniesieniu do UO. Na przykład cypryjska Izba Reprezentantów podkreśliła, że w jej opinii zasady pomocniczości i proporcjonalności są nierozdzielnie związane, dlatego też podczas przeprowadzania

¹⁵ Francuskie Zgromadzenie Narodowe, niderlandzka Izba Pierwsza, włoski Senat Republiki, niderlandzka Izba Druga, czeski Senat, łotewska *Saeima*.

oceny pomocniczości zawsze bierze ona pod uwagę również kwestie proporcjonalności. Zatem określając wytyczne dotyczące UO, izba wspierałaby włączenie do UO wątpliwości dotyczących proporcjonalności, jeśli tylko wytyczne te nie rozdzielałyby tych dwóch zasad, nie wykluczałyby ich wspólnego rozpatrywania ani nie utrudniały narodowym parlamentom wydawania UO w odniesieniu do braku zgodności z zasadą pomocniczości, która dotyczyłaby również kwestii proporcjonalności.

Czeski Senat zaznaczył, że rozróżnienie pomiędzy zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności jest przede wszystkim kwestią sformułowania argumentacji w UO, oraz że te dwie zasady nakładają się na siebie. Jasnym jest, że UO nie może zostać przyjęta na podstawie naruszenia zasady proporcjonalności, ale pewne argumenty odnoszą się do obydwu zasad. Komisja Europejska nie powinna odrzucać ich z uwagi na odniesienie ich wyłącznie do zasady proporcjonalności.

Niemiecki *Bundesrat* wspomniał, że stosuje niewiążącą rekomendację, która określa wstępne warunki składania UO dotyczących braku zgodności z zasadą pomocniczości. Dotyczy ona również kontroli przestrzegania zasad proporcjonalności, która, zdaniem niemieckiego *Bundesratu*, może również być rozpatrywana w ramach przeprowadzania oceny pomocniczości. Rekomendacja obejmuje też pytania kontrolne, które mogą być wykorzystywane podczas kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w bardziej ścisłym znaczeniu tego słowa. Wytyczne obejmują także przegląd struktury procesów w *Bundesracie* oraz wskazówki w sprawie działań następczych izby.

Szereg parlamentów (izb) zwróciło uwagę na proces wydawania UO, np. odnosząc się do sposobów uzyskiwania wkładu od innych podmiotów. Na przykład bułgarskie Zgromadzenie Narodowe wspomniało, że częścią UO jest opinia Rady Konsultacji Publicznych, sporządzana dla odpowiedniej komisji, odzwierciedlająca punkt widzenia różnych organizacji biznesowych, organizacji pozarządowych i placówek akademickich. Austriackie Rada Narodowa i *Bundesrat* wskazały, że konsultacje z poszczególnymi interesariuszami mogłyby poprawić jakość UO, gdyż współpracują oni blisko z parlamentami regionalnymi, które uzyskują dzięki temu możliwość opiniowania projektów aktów prawodawczych. Opinie te są następnie uwzględniane podczas głosowania nad UO.

Litewski *Seimas* również podkreślił znaczenie wkładu innych podmiotów. Istnieje możliwość zwrócenia się po opinię do Departamentu Prawnego Kancelarii *Seimasu* oraz Departamentu Prawa Europejskiego Ministerstwa Sprawiedliwości Republiki Litewskiej w sprawie zgodności wniosków z zasadą pomocniczości. Ponadto przedstawiciel rządu zawsze uczestniczy w rozpatrywaniu wniosków legislacyjnych podczas posiedzeń komisji, zapewniając tym samym szeroką debatę polityczną oraz współpracę między parlamentem i rządem.

Pozostałe najlepsze praktyki, które wymieniono to m.in.:

- Powoływanie parlamentarzystów do stałych komisji w celu kontynuowania spraw unijnych dotyczących ich komisji (belgijska Izba Reprezentantów)
- Wprowadzenie określonej procedury, jeśli UO jest wymagana w momencie, gdy nie odbywa się posiedzenie plenarne (luksemburska Izba Deputowanych)
- Obowiązkowe tłumaczenie kompletnej treści każdej UO na język angielski oraz jak najszybsza publikacja przetłumaczonej UO na stronie IPEX (polski Senat)
- W przypadku braku oceny oddziaływania lub nieumotywowania wniosku przez Komisję Europejską należy o tym wspomnieć w UO (francuski Senat)
- Wyjaśnienie opisujące naruszenie zasady pomocniczości – „test pomocniczości” (Izby irlandzkiego *Oireachtasu*)

W odniesieniu do aspektów, które należy włączyć w UO, 32 z 33 respondentów zaproponowało wskazanie w UO wniosku legislacyjnego, do którego dana UO się odnosi, 31 opowiedziało się za wyraźnym wskazaniem, że tekst stanowi UO, 23 opowiedziało się za zamieszczeniem tłumaczenia UO lub jej streszczenia w języku angielskim, 22 zasugerowało dołączenie podsumowania argumentacji, 21 zaproponowało wskazanie podstawy prawnej i uzasadnienia, a zaledwie 9 zasugerowało dołączenie informacji o zastosowanej procedurze wewnętrznej.

Nawiązując do pozostałych zaproponowanych aspektów, kilka parlamentów (izb) zgłosiło uwagi na temat języka stosowanego w UO. Francuski Senat wspomniał, że zalecane byłoby przetłumaczenie UO na co najmniej jeden język roboczy UE. Pełne tłumaczenie lub streszczenie nie musi być dołączone do uzgodnionej opinii, ale może stanowić przedmiot równoległego komunikatu. Zdaniem francuskiego Zgromadzenia Narodowego do UO powinno być dołączone tłumaczenie lub streszczenie w języku angielskim lub francuskim. Parlament Europejski zauważył, że choć zamieszczenie tłumaczenia lub streszczenia w języku angielskim mógłby okazać się pomocny, Komisja Prawna (JURI) uznała, że wymóg dołączenia tłumaczenia lub streszczenia UO w języku angielskim stanowiłoby kontrowersyjną kwestię w świetle zasady wielojęzyczności.

Łotewska *Saeima* zaproponowała także dodanie konstruktywnych sugestii dla Komisji Europejskiej w sprawie możliwości poprawienia wniosku legislacyjnego, tak aby zapewnić jego zgodność z zasadą pomocniczości (np. wybór innego rodzaju instrumentu prawnego).

vi. Ośmiotygodniowy okres na wydanie uzasadnionej opinii

W sprawie ośmiotygodniowego okresu na wydanie UO przeważająca większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi (24 z 33) uznała, że należy z niego wyłączyć przerwę trwającą od połowy grudnia do Nowego Roku. Większość parlamentów (izb) (18 z 33) stwierdziła, że należy wykluczyć także okresy wakacji parlamentarnych w instytucjach UE. Pozostali respondenci zasugerowali, że inne terminy, które należy wykluczyć to okres od połowy lipca do połowy września, kiedy w większości parlamentów następuje przerwa wakacyjna (belgijska Izba Reprezentantów i Senat), okresy wakacji parlamentarnych (rumuńska Izba Deputowanych) oraz styczeń, lipiec i sierpień, miesiące wakacji parlamentarnych (rumuński Senat). Niderlandzka Izba Druga wspomniała, że wykluczenie okresów wakacji parlamentarnych to wariant minimalny. Izba preferuje przedłużenie terminu do 12 tygodni, ponieważ wiele parlamentów ma różne okresy wakacyjne, podczas gdy konieczne jest zapewnienie wystarczającej ilości czasu, aby usprawnić współpracę między parlamentami narodowymi, co może przyczynić się do poprawy jakości uzasadnionych opinii.

Łotewska *Saeima* stwierdziła, że poza sierpniem nie potrzeba dalszych wyjątków, ponieważ mogłyby to być dezorientujące i ewentualnie doprowadzić do niepewności prawnej; dotychczasowa sytuacja była klarowna i nie pozostawiała miejsca na niejasności w zakresie terminów składania UO.

19 z 28 parlamentów (izb) uznało, że Komisję Europejską powinna być informowana o dokładnych terminach przedziałów czasowych wyłączonych z ośmiotygodniowego terminu.

ROZDZIAŁ 2: EUROPEJSKI PROGRAM W ZAKRESIE MIGRACJI

Gdy świętowano trzydziestą rocznicę podpisania pierwszego układu z Schengen oraz dwudziestą rocznicę wejścia w życie drugiego układu z Schengen, jednym z najpilniejszych celów Komisji Europejskiej stało się przyjęcie nowej polityki migracyjnej. W tym kontekście drugi rozdział dwudziestego czwartego raportu półrocznego ukazuje dyskusję parlamentów (izb) na temat komunikatu Komisji Europejskiej „Europejski program w zakresie migracji”¹⁶ przyjętego dnia 13 maja 2015 r. Jego celem było przedstawienie konkretnych działań w reakcji na aktualny kryzys oraz w celu ratowania życia migrantów na szlakach morskich, a także przedstawienie średnio- i długookresowych rozwiązań strukturalnych. Zasadą programu jest skoordynowana reakcja UE na falę uchodźców i migrację.

Według ustaleń raportu zdecydowana większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi przeprowadziła debatę nad komunikatem; 21 z 37 uczyniło to podczas

¹⁶ Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejski program w zakresie migracji COM(2015) 240.

posiedzenia komisji, a 6 – na posiedzeniu plenarnym. W czterech przypadkach planowano przeprowadzenie debaty w niedalekiej przyszłości.

Część 1. Raportu, uznająca potrzebę szybkiego rozwiązania sytuacji w obszarze Morza Śródziemnego, przedstawia przegląd poglądów parlamentów (izb) w sprawie środków zapobiegawczych, które należy podjąć, by uniknąć kolejnych ludzkich tragedii, do jakich dochodzi na Morzu Śródziemnym. Część 2. zawiera opinie parlamentów (izb) dotyczące propozycji Komisji Europejskiej w sprawie najpilniejszych działań, tj. tymczasowego europejskiego programu relokacji osób ubiegających się o azyl, które rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej oraz programu przesiedleń migrantów z państw pozaunijnych do państw członkowskich Unii Europejskiej. Część 3. skupia się na nowej polityce w sprawie legalnej migracji, której celem jest przyciąganie nowych talentów w związku z wyzwaniem demograficznymi, z którymi ma do czynienia większość państw UE, czego skutkiem są niedobory określonych umiejętności. Część 4. pokazuje opinie parlamentów (izb) dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz najlepszych praktyk parlamentów (izb) w zakresie stosowania zasad przyznawania azylu.

Część 1: Środki zapobiegawcze

Tylko kilka parlamentów (izb) nie odbyło debaty na temat środków zapobiegawczych proponowanych przez Komisję Europejską, za to większość parlamentów (izb) przeprowadziło debatę na ten temat na posiedzeniu komisji lub posiedzeniu plenarnym (19 z 37 na posiedzeniu komisji i 9 na posiedzeniu plenarnym). Cztery parlamenty (izby) oświadczyły, że nie zamierzają przeprowadzić takiej debaty.

Osiem parlamentów (izb), m.in. francuskie Zgromadzenie Narodowe, polski Sejm, estoński *Riigikogu*, czeska Izba Poselska, niemiecki *Bundesrat*, rumuński Senat oraz Parlament Europejski podkreśliło potrzebę skutecznego zwalczania nielegalnej migracji, przemytu i handlu ludźmi, rozwiązywania problemów w państwach pochodzenia oraz lepszej współpracy zarówno z państwami pochodzenia, jak i z państwami tranzytowymi.

Polski Sejm, litewski *Seimas* oraz czeski Senat wskazały na potrzebę lepszej ochrony granic, zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz unijnej polityki dotyczącej powrotów i opracowania europejskiej polityki w zakresie azylu.

Włoski Senat Republiki, francuskie Zgromadzenie Narodowe i litewski *Seimas* podkreśliły potrzebę wzmocnienia agencji FRONTEX, Europol i Eurojust w celu zapewnienia maksymalnej koordynacji ich działań i dzięki pełnego wykorzystania ich zdolności. Włoski Senat Republiki zaproponował ponadto wprowadzenie ewentualnych innych rozwiązań, tj. powołanie międzynarodowych wysoko wyspecjalizowanych misji policyjnych, europejską interwencję mającą na celu walkę z nielegalną migracją, wzmocnienie operacji „Tryton”, wprowadzenie mechanizmów rozłożenia ciężaru, działania dyplomatyczno-polityczne wobec państw pozaunijnych, przełamanie wymogów regulacyjnych rozporządzenia Dublin III, możliwość ubiegania się o azyl w ambasadach, działania wobec państw pochodzenia i tranzytu oraz interwencja Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Podczas gdy słowacka Rada Narodowa i czeska Izba Poselska podkreśliły potrzebę utrzymania dobrowolnego charakteru działań solidarnościowych w UE, włoski Senat Republiki zwrócił się o zapewnienie sprawiedliwego i zrównoważonego udziału wszystkich państw członkowskich w zakresie relokacji osób ubiegających się o azyl i migrantów.

Parlament Europejski w szeregu rezolucji zwrócił szczególną uwagę na utworzenie bezpiecznych i legalnych ścieżek dostępu do UE dla osób ubiegających się o azyl oraz podkreślił potrzebę skutecznego wywiązywania się przez państwa członkowskie ze swoich obowiązków w zakresie poszukiwania i ratowania życia migrantów. Wspomniał on także o potrzebie przeanalizowania ogólnej strategii współpracy z państwami pozaunijnymi oraz oddziaływania na pierwotne przyczyny migracji.

Niderlandzka Druga Izba zwróciła się do rządu, aby skupił się on na unijnych dyskusjach na temat zacieśnienia współpracy między wszystkimi państwami basenu Morza Śródziemnego m.in. w zakresie lepszego przekazywania informacji i doradztwa, ochrony regionalnej oraz wsparcia dla afrykańskich służb ratunkowych.

W odpowiedzi na prośbę o wskazania konkretnych rozwiązań, które były przedmiotem debaty znaczna większość parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi (24 z 29) poinformowała, że omówiono kwestię współpracy z państwami pozaunijnymi w zakresie rozwiązywania problemów migracyjnych u źródeł; jednocześnie zaledwie połowa parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi przeprowadziła debatę na temat udostępnienia środków (statki morskie i powietrzne). Znaczna większość respondentów (22 z 29) omówiła w trakcie debaty wspólne operacje agencji FRONTEX – Tryton i Posejdon. Ponad połowa parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi omówiła kwestię przechwytywania i niszczenia jednostek pływających używanych przez przemytników, a mniej niż połowa respondentów szczegółowo odniosła się do kwestii przechwytywania i niszczenia jednostek pływających używanych przez przemytników poza terytorium UE. Dwie trzecie parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi omówiło kwestię wsparcia ewentualnej misji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony dotyczącej przemytu migrantów. Podobna liczba respondentów odbyła debatę na temat programów rozwoju regionalnego i regionalnych programów ochrony (Afryka Północna, Róg Afryki, Bliski Wschód).

Kilka parlamentów (izb) wskazało inne poddane debacie rozwiązania, które obejmowały wiele aspektów humanitarnych tragedii, do jakich dochodzi na Morzu Śródziemnym. Podkreślono m.in. konieczność wspierania przez UE bardziej ustrukturyzowanej interwencji mającej na celu stabilizację sytuacji w Libii (maltańska Izba Deputowanych), przeniesienie siedziby agencji FRONTEX bliżej środkowej części rejonu Morza Śródziemnego (włoska Izba Deputowanych) oraz wzmocnienie ochrony zewnętrznych granic (czeski Senat).

Portugalskie Zgromadzenie Republiki omówiło możliwość utworzenia punktów informacyjnych w państwach pochodzenia, państwach tranzytu i państwach docelowych w celu przekazywania migrantom informacji oraz wytycznych na temat ich praw i obowiązków. Wspomniano także o ewentualnych odszkodowaniach dla prywatnych operatorów, np. marynarki handlowej, w celu zachęcenia ich do współpracy i solidarności podczas misji ratunkowych na morzu. Zgromadzenie wyraziło także wątpliwości co do skuteczności środków zapobiegawczych, którym nie towarzyszą działania polityczno-dyplomatyczne.

Słowacka Rada Narodowa odbyła debatę na temat tworzenia stref bezpieczeństwa w państwach pochodzenia oraz punktów szybkiej rejestracji migrantów (hotspot) w najbardziej dotkniętych punktach granicznych oraz zabezpieczenia prawnych procedur migracji dla wykwalifikowanych migrantów. Kwestię hotspotów omówiono także we francuskim Senacie.

W kilku parlamentach (izbach) (np. w słowackiej Radzie Narodowej, włoskim Senacie Republiki) debatowano także o możliwościach ubiegania się przez migrantów o azyl poza granicami UE. Belgijska Izba Reprezentantów omówiła kwestię nowego, bardziej elastycznego modelu dla osób ubiegających się o azyl w Belgii.

Uwaga litewskiego *Seimasu* skoncentrowała się na konieczności wprowadzenia strategii komunikacyjnej mającej zapobiegać rozpowszechnianiu informacji nieprawdziwych, populistycznych i negatywnych oraz przeciwdziałać przyjmowaniu przez opinię publiczną w UE postaw negatywnych.

Tylko nieliczne parlamenty (izby) przedstawiły swoje stanowisko w sprawie możliwych do wprowadzenia środków zapobiegawczych. Środki te obejmowały działania krótkofalowe, takie jak te wymienione w komunikacie: lepsze zarządzanie granicami, skuteczna polityka powrotów i czynniki zniechęcające do nielegalnej migracji (Polski Sejm); długofalowe działania ukierunkowane na wzmocnienie międzynarodowej roli i wiarygodności UE (włoski Senat Republiki); lepszy dostęp do informacji i doradztwa, lepsza ochrona regionalna i wsparcie dla afrykańskich organizacji pomocowych w celu zniechęcenia migrantów do podejmowania niebezpiecznej podróży do UE (niderlandzka Izba Druga). Szwedzki *Riksdag* podkreślił istotność zarówno nadzwyczajnych rozwiązań ratujących życie, jak i

długoterminowych rozwiązań tworzących możliwości legalnego przekraczania unijnych granic. Jednocześnie rumuński Senat zachęcał państwa członkowskie do zapewnienia bezpieczeństwa granic UE.

Polski Sejm przedstawił swoje wątpliwości związane z niszczeniem łądzki przemytników, wskazując, że do przeprowadzenia takich działań prawdopodobnie niezbędne byłoby zaangażowanie zasobów wojskowych, a to wymagałoby zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ lub władz Libii.

Węgierskie Zgromadzenie Narodowe poinformowało, że jego dyskusje parlamentarne, na poziomie zarówno plenarnym jak i komisji, koncentrują się na wyzwaniach związanych ze szlakiem migracji tranzytowej biegnącym przez Bałkany Zachodnie.

Na prośbę o przedstawienie dodatkowych informacji o środkach zapobiegawczych (między innymi) brytyjska Izba Lordów, rumuńska Izba Deputowanych oraz Parlament Europejski i włoski Senat Republiki odwołały się do przeprowadzonych badań i opracowywanych raportów. Szwedzki *Riksdag* nawiązał do migracji zarobkowej, podkreślając także pozytywne aspekty migracji. Z zadowoleniem przyjął działania UE na rzecz przyciągnięcia potencjalnych pracowników, jednocześnie przypominając, że należy przeciwdziałać wyzyskowi osób przekraczających unijną granicę w poszukiwaniu pracy.

Część 2: Działania zaproponowane przez Komisję Europejską (relokacja i przesiedlenie)

i. Dyskusje parlamentarne w sprawie zaproponowanych działań związanych z systemem relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej w obrębie UE

Pierwszy pakiet wdrożeniowy Europejskiego programu w zakresie migracji przyjęty w dniu 27 maja 2015 r. obejmował: propozycję zastosowania po raz pierwszy, na rzecz Włoch i Grecji, postanowień art. 78 ust. 3 TFUE w celu pilnej relokacji 40 tys. osób ubiegających się o azyl; zalecenie przesiedlenia 20 tys. osób spoza UE; plan działania na rzecz zwalczania przemytu oraz niezbędne zmiany w budżecie UE zapewniające wsparcie dla operacji morskich Tryton i Posejdon, umożliwiające ocalenie możliwie wysokiej liczby istnień ludzkich.

Dwadzieścia dziewięć spośród 37 parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi odbyło debatę na temat działań zaproponowanych przez Komisję Europejską w sprawie programu relokacji osób, które rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej w UE - podczas posiedzenia plenarnego (osiem parlamentów (izb)) lub podczas posiedzenia komisji (24 parlamentów(izb)). Dwie izby (litewski *Seimas* oraz słowacka Rada Narodowa) wydały opinię na temat tych działań, a trzy inne parlamenty (izby) zapowiedziały zamiar ich przedyskutowania (hiszpańskie Kortezy Generalne, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe oraz rumuńska Izba Deputowanych). Niektóre parlamenty (izby) nie podjęły dyskusji nad proponowanymi działaniami (np. słoweńska Rada Narodowa, chorwacki *Sabor*, cypryjska Izba Reprezentantów).

Opinie parlamentów (izb) różniły się głównie w kwestii dobrowolnego lub przymusowego rozmieszczania uchodźców oraz w kwestii podziału kwot pomiędzy poszczególne państwa. Sześć parlamentów (izb) nie wydało wspólnej opinii. Niektóre parlamenty (izby)¹⁷ wyraziły poparcie dla rozmieszczania uchodźców na zasadzie dobrowolności oraz dla potrzeby utworzenia rozsądnego systemu podziału opartego na faktycznych możliwościach państw członkowskich oraz zgłosiły sprzeciw wobec kwot dla państw członkowskich określanych przez Komisję Europejską. Niektóre parlamenty (izby) poparły jednak propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą podziału i kwot¹⁸.

Komisja ds. Unii Europejskiej polskiego Sejmu zwróciła uwagę na fakt, że Komisja Europejska przekroczyła swój mandat w sprawie programu relokacji i przesiedleń, ustanowiony przez Radę Europejską na nadzwyczajnym szczycie w kwietniu. Podkreśliła ona także, że dokument Rady Europejskiej wyraźnie mówi o dobrowolności, a nie o

¹⁷ Polski Senat i Sejm, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, estoński Riigikogu, czeska Izba Deputowanych i Senat, litewski Seimas, łotewska Saeima oraz słowacka Rada Narodowa, austriacka Rada Narodowa.

¹⁸ Portugalskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych i Senat Republiki, Parlament Europejski.

przymusie oraz zaznaczyła, że zasada dobrowolności nie oznacza braku solidarności czy odpowiedzialności.

Czeska Izba Poselska odniosła się do rezolucji przyjętej przez jej Komisję ds. Unii Europejskiej odrzucającej wnioski w sprawie Decyzji Rady ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji¹⁹, popierającej stanowisko rządu dotyczące proponowanego mechanizmu; wezwała ona rząd do podjęcia wszelkich możliwych działań w celu zablokowania przyjęcia tego projektu.

Komisja ds. Unii Europejskiej estońskiego *Riigikogu* wyraziła opinię, że państwa członkowskie powinny jednogłośnie podejmować decyzje w sprawie metody podziału migrantów w ramach systemu relokacji. Metoda ta powinna odzwierciedlać liczbę ludności i rozmiar gospodarki danego państwa w proporcji do UE.

Komisja ds. Unii Europejskiej litewskiego *Seimasu* uchwaliła opinię stwierdzającą m.in., że zasada solidarności powinna opierać się na przejrzystych kryteriach, jasnych i akceptowanych przez wszystkie państwa członkowskie oraz na niezaprzeczalnej zasadzie dobrowolnego udziału.

Czeski Senat odniósł się do swojej uchwały²⁰, w której podkreślał brak zgody na obowiązkową relokację migrantów wśród państw członkowskich; Państwa członkowskie powinny ponosić podstawową odpowiedzialność za swoją politykę azylową i migracyjną, w tym za konsekwencje niestosowania się do zasad uzgodnionych na szczeblu UE. Czeski Senat zgodził się również ze swoim rządem, że wniosek w sprawie decyzji jest pod wieloma względami niejasny z prawnego punktu widzenia, w szczególności w zakresie konkretnych procedur, rozporządzenia dublińskiego oraz aspektów zdrowotnych.

Łotewska *Saeima* odbyła debatę nad tą kwestią w Komisji ds. Unii Europejskiej, w której co prawda powszechnie uznano potrzebę okazania solidarności wobec państw członkowskich stojących w obliczu bezprecedensowego napływu uchodźców, ale jednocześnie wyrażono wspólną opinię, że system relokacji powinien działać na zasadzie dobrowolności.

Słowacka Rada Narodowa odniosła się do swojej Deklaracji w kwestii rozwiązania wyzwań migracyjnych stojących obecnie przed Unią Europejską, w której podkreślała m.in. potrzebę solidarności w radzeniu sobie z obecną presją migracyjną oraz odpowiedzialności za podjęcie kroków mających na celu ochronę wspólnych granic zewnętrznych UE. Ponadto wyraziła ona gotowość Republiki Słowackiej do pomocy przy rozwiązywaniu kryzysu humanitarnego, podkreślając jednak dobrowolny charakter udziału poszczególnych państw członkowskich w programach przesiedlenia i relokacji, a także odrzucając wprowadzenie obowiązkowych kontyngentów oraz wszelkie podważanie podstawowego filaru systemu Schengen, t.j. zasady swobodnego przepływu osób.

Rumuński Senat wyraził swój sprzeciw wobec posługiwania się standardowym mechanizmem nieuwzględniającym specyfiki poszczególnych państw członkowskich oraz ich wkładu w działania Europejskich Agencji, takich jak FRONTEX. Ponadto podkreślił on, że należy znaleźć rozwiązania poprzez opracowanie adekwatnych polityk dotyczące migracji i bezpieczeństwa granic, a nie wprowadzając kontrole lub wpływając na stosowanie dorobku Schengen.

Portugalskie Zgromadzenie Republiki zwróciło uwagę na potrzebę zgody wszystkich państw członkowskich na włączenie się w prowadzone działania i gotowość przyjęcia części odpowiedzialności, na miarę swoich możliwości. Założeniu temu powinno jednak towarzyszyć przydzielenie środków przez Unię państwom członkowskim mającym największe trudności finansowe lub państwom potrzebującym zwiększonych inwestycji w zakresie usług wsparcia dla uchodźców lub migrantów, tak aby Państwa te mogły skutecznie reagować.

Włoski Senat Republiki odniósł się do swojej uchwały z dnia 24 czerwca 2015 r. oraz, uznając, że komunikat jest wyrazem innowacyjnego podejścia, podkreślił znaczenie relokacji oraz ponownego rozmieszczenia osób ubiegających się o azyl, które już przebywają w Europie. Wezwał on Unię do podjęcia jednoznacznych zobowiązań w zakresie

¹⁹ COM (2015) 286 final

²⁰ Nr 161 z dnia 18 czerwca 2015 r.

zapewnienia planu relokacji osób ubiegających się o azyl będących już we Włoszech i w Grecji, tak aby zmniejszyć obciążenie pierwszych europejskich punktów napływu uchodźców. Senat Republiki polecił swojemu rządowi podjęcie wszelkich inicjatyw przyczyniających się do wypracowania umowy w kwestii redystrybucji osób ubiegających się o azyl - ambitnej pod względem liczby osób, sprawiedliwej pod względem rozmieszczenia, obowiązującej dla państw członkowskich, posiadającej zdolność operacyjną przed nadejściem sezonu letniego²¹.

Niemiecki *Bundesrat* poparł wniosek Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia obowiązkowego programu przesiedleń lub redystrybucji.

Parlament Europejski odbył debatę na temat wniosku Komisji Europejskiej zarówno na sesji plenarnej, jak i na posiedzeniach Komisji (Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Spraw Zagranicznych). Prowadził on w tym czasie dyskusję nad nowym sprawozdaniem²² związanym ze stałym kryzysowym mechanizmem relokacji opartym na systemie dublińskim i przyjął rezolucję²³ w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady wprowadzającej środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier²⁴.

Niderlandzka Druga Izba omówiła wniosek na posiedzeniu komisji, zgadzając się z rządem, że relokacja i przesiedlenie powinny mieć miejsce w perspektywie krótkoterminowej, a w perspektywie długoterminowej należy starać się poprawić proces przyjmowania uchodźców na szczeblu regionalnym, zainwestować w udoskonalenie tego procesu oraz poszukiwać bardziej ustrukturyzowanych rozwiązań.

Austriacka Rada Narodowa i *Bundesrat* podejmowały kilkakrotnie debaty na posiedzeniach komisji w sprawie sposobów rozwiązania obecnej sytuacji na szczeblu europejskim, takich jak podział osób ubiegających się o azyl pomiędzy państwa członkowskie UE.

Brytyjska Izba Lordów przytoczyła opublikowany przez siebie raport²⁵ wzywający rząd brytyjski do udziału w programie relokacji pod warunkiem, że będzie to dobrowolne. Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin zaleciła zorganizowanie osobnej debaty we wrześniu, której tematem miała być w szczególności zgoda Wielkiej Brytanii na Tytuł V.

Komisja ds. Unii Europejskiej irlandzkich Izb *Oireachtasu* postanowiła pozostawić Europejski program ds. migracji do dalszej kontroli i powrócić do tej kwestii w przypadku zaangażowania się rządu w odnośne działania.

ii. Dyskusje parlamentów odnośnie działań w sprawie docelowych 20 000 miejsc rocznie w UE do roku 2020 dla osób przesiedlonych

Drugi pakiet wdrożeniowy europejskiego programu ds. migracji proponujący konkretne środki w odpowiedzi na obecny kryzys uchodźczy został przyjęty przez Komisję Europejską dnia 9 września 2015 r. Propozycja obejmowała: propozycję relokacji z Grecji, Węgier i Włoch, ze względu na sytuację nadzwyczajną, 120 000 osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej; włączenie kryzysowego mechanizmu relokacji do rozporządzenia dublińskiego; unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia; zwiększenie efektywności polityki powrotów poprzez wspólny Podręcznik dotyczący powrotów oraz Plan działania UE w zakresie powrotów; Komunikat w sprawie zasad przetargów publicznych na środki wsparcia dla uchodźców; Komunikat w sprawie działań związanych z zewnętrznym wymiarem kryzysu uchodźczego; kryzysowy fundusz powierniczy dla Afryki.

Mniej niż połowa parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi (16 z 35) omówiła na

²¹ W tej samej rezolucji włoski Senat Republiki wezwał Unię do zneutralizowania zasady rozporządzenia dublińskiego, zgodnie z którą osoby ubiegające się o azyl należy rejestrować w pierwszym państwie członkowskim UE, w którym znajdzie się dana osoba - w celu wprowadzenia zasady wzajemnego uznawania decyzji o przyznaniu azylu.

²² 2015/0208(COD)

²³ Tymczasowe środki w dziedzinie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, 9 września 2015 r., P8_TA-PROV(2015)0306

²⁴ COM(2015)0451 - C8-0271/2015 - 2015/0209(NLE).

²⁵ „Zgoda Wielkiej Brytanii w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej relokacji migrantów w UE”, Podkomisja Spraw Wewnętrznych UE, Izba Lordów Wielkiej Brytanii, 15 lipca 2015 r.

posiedzeniach komisji docelową liczbę 20 000 miejsc rocznie w UE do roku 2020 dla osób przesiedlonych; w ośmiu parlamentach debatowano nad tym celem na sesji plenarnej, w dwóch przedyskutowano go zarówno na sesji plenarnej, jak i na posiedzeniu komisji, jeden parlament wydał opinię w tej sprawie, w pięciu sprawa ta nie była w ogóle przedmiotem dyskusji; pięć parlamentów zgłosiło zamiar podjęcia dyskusji na ten temat w przyszłości.

Stanowiska parlamentów (izb) udzielających odpowiedzi odzwierciedlały podział na zwolenników wniosku Komisji Europejskiej w sprawie obowiązkowego mechanizmu kwot ustalonych dla poszczególnych państw członkowskich oraz na zwolenników zasady dobrowolności.

Polski Sejm podkreślił fakt, że Komisja Europejska nie uwzględniła sytuacji na Ukrainie w swoim Komunikacie. W przypadku potencjalnego napływu uchodźców z Ukrainy do Polski, Polska na pewno stałaby się państwem docelowym. Stwierdzono również, że Komisja Europejska poświęciła zdecydowanie zbyt mało uwagi na walkę z tak zwanym wtórnym przemieszczaniem się w obrębie UE oraz na środki niezbędne do zapobiegania sytuacjom przemieszczania się do wybranej grupy najbogatszych państw - członków Unii osób relokowanych lub przesiedlonych do poszczególnych państw unijnych, co jest niezgodne z zasadą relokacji.

Parlament Europejski poinformował, że kwestia ta została omówiona zarówno na szczelbu plenarnym, jak i na szczelbu komisji (mianowicie w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz w Komisji Spraw Zagranicznych). Wspomniał on również o sprawozdaniach Tavaresa²⁶, podkreślając swoje długotrwałe wsparcie dla prac nad programem przesiedleń.

Niderlandzka Izba Druga poinformowała, że po odbyciu debaty na posiedzeniu komisji, popiera pogląd rządu, który poparł przesiedlenie 20 000 osób - przy zapewnieniu, że każde państwo członkowskie weźmie sprawiedliwy udział w tym działaniu. Po nowych propozycjach Komisji z dnia 9 września poglądy były podzielone. Większość izby poparła jednak pogląd, że przesiedlenie należy w krótkoterminowej perspektywie wykorzystać jako instrument wspierający przyjmowanie uchodźców w danym regionie.

Czeski Senat przyjął uchwałę²⁷, w której stwierdził, że jest zdecydowanie przeciwny tworzeniu wspólnych obowiązkowych programów relokacji i przesiedleń, kładąc nacisk na wyłącznie dobrowolny charakter proponowanych mechanizmów, gdyż działania te nie odnoszą się do przyczyn masowych fal migracji i mogą działać odwrotnie względem założeń, powodując dalsze pobudzenie migracji.

Część 3: Nowa polityka legalnej migracji

i. Dyskusje parlamentów na temat działań dotyczących legalnej migracji zaproponowanych przez Komisję Europejską

Niemal połowa parlamentów (izb) (17 z 37) odbyła debatę na posiedzeniu komisji nad działaniami dotyczącymi legalnej migracji proponowanymi przez Komisję Europejską, dziewięć nie odbyło debaty na żadnym szczelbu, a sześć planowało dyskusję na ten temat w przyszłości. Tylko trzy parlamenty (izby) przedyskutowały działania proponowane przez Unię Europejską na posiedzeniu plenarnym. Rumuński Senat wydał opinię w tej kwestii.

Parlamenty (izby), które udzieliły odpowiedzi odbyły debatę na temat wszystkich poszczególnych proponowanych działań. W ujęciu szczegółowym, spośród 23 respondentów 11 odbyło debatę nad „Ogólnounijnym programem dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich”, a 9 nad „Modernizacją europejskiej polityki wizowej” oraz nad „Przyszłością dyrektywy w sprawie niebieskiej karty”. Osiem parlamentów (izb) dyskutowało nad „Nową mobilnością studentów i możliwościami szukania przez nich pracy”, „Nową mobilnością pracowników naukowych i możliwościami szukania przez nich pracy” oraz „Bardziej zdecydowanymi działaniami na rzecz powiązania

²⁶ 2009/0127(COD)- COM(2009)0456, C7-0072/2012) i 2009/2240(INI)

²⁷ Nr 160 z dnia 18 czerwca 2015 r.

migracji z polityką rozwoju”. Pięć parlamentów (izb) omówiło działania związane z „Ponownym ustaleniem priorytetów dotyczących finansowania polityk integracji”. Działanie dotyczące „Identyfikacji sektorów gospodarki, w których występują lub są prognozowane trudności w zakresie rekrutacji lub braki w umiejętnościach” oraz działanie w związku z „Promocją stałego dialogu oraz wzajemnej oceny na poziomie UE odnośnie do luk na rynkach pracy, ich uregulowania i integracji” były tematem debaty czterech parlamentów (izb). Tylko trzy parlamenty (izby) omówiły działania dotyczące „Tańszych, szybszych i bezpieczniejszych przekazów pieniężnych”, natomiast działanie związane z „Platformą dialogu uwzględniającą opinie przedsiębiorców, związków zawodowych i innych partnerów społecznych” zostało poddane debacie tylko przez dwa z nich.

Kilka parlamentów (izb) poinformowało, że omówiono inne działania.

Parlament Europejski poddał debacie wszystkie wyżej wymienione działania. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) również poinformowała o trwających rozmowach trójstronnych dotyczących dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu przeprowadzania badań naukowych, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie, pracy w charakterze *au pair*, która ma zostać przyjęta w drodze współdecyzji²⁸.

Komisja ds. Unii Europejskiej portugalskiego Zgromadzenia Republiki podkreśliła, że w kontekście swojej prezydencji w Zgromadzeniu Parlamentarnym Unii dla Śródziemnomorza, Zgromadzenie Republiki debatowało na temat możliwości przenoszenia świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego migrujących pracowników, aby tym samym zapewnić solidny argument za powrotami migrantów (migracja wahadłowa), innymi słowy zapewnić, żeby przed powrotem do miejsc pochodzenia nie powstrzymywała obawa o utratę swoich zabezpieczeń.

Czeski Senat odbył debatę na temat działań dotyczących modernizacji europejskiej polityki wizowej i przyjął rezolucję²⁹ w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Unijnego kodeksu wizowego (kodeks wizowy)(wersja przekształcona)³⁰ oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową i zmieniającego Konwencję wykonawczą do układu z Schengen i jego rozporządzeń³¹.

Duński *Folketinget* poinformował, że choć odpowiedni minister powiadomił Komisję ds. Unii Europejskiej o tych propozycjach podczas spotkania komisji, to w związku z zachowaną przez Danię możliwością wyłączenia w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, nie podjęto szczegółowej dyskusji ani nie przyjęto wspólnych stanowisk.

ii. Poglądy parlamentów (izb) na temat legalnej migracji

Tylko część parlamentów (izb) udzieliła odpowiedzi na pytanie dotyczące przyjęcia wspólnej opinii na temat legalnej migracji.

Komisja ds. Unii Europejskiej irlandzkich Izb *Oireachtasu* stwierdziła, że ogólnie problem nielegalnej migracji jest niepokojący, oraz że rozpatrzyła kwestię imigrantów nieposiadających dokumentów. Komisja poinformowała, że nawiązała współpracę z Irlandzką Radą Praw Migrantów oraz Platformą Kontroli Imigracji, które reprezentują obydwie strony debaty.

W swojej odpowiedzi komisja LIBE Parlamentu Europejskiego zaznaczyła, że parlament poddał pytanie debacie zarówno podczas posiedzenia plenarnego, jak i na posiedzeniu komisji oraz podkreśliła potrzebę rozważenia nowych ścieżek legalnej migracji. Komisja LIBE wspiera propozycje Komisji pozwalające na większą mobilność legalnych imigrantów (np. studentów, naukowców, stażystów) wewnątrz UE i tworzące nowe pozwolenie na poszukiwanie pracy. W przeszłości Parlament Europejski wnioskował o horyzontalny

²⁸ 2013/0081 (COD)

²⁹ Nr 615 z dnia 22 października 2014 r. (dziewiąta kadencja)

³⁰ COM (2014) 164

³¹ (WE) nr 562/2006 i (WE) nr 767/2008 (COM(2014) 163)

instrument prawny w dziedzinie legalnej migracji.

Czeski Senat oświadczył, że ogólnie wspiera on legalną migrację oraz skuteczne zarządzanie nią. Podkreślił on także znaczenie zwalczania nielegalnej migracji i wdrożenia skutecznej polityki powrotów.

Rumuński Senat zaznaczył, że legalna migracja może, z zachowaniem pewnych warunków, przynieść korzyści UE – mianowicie na rynku pracy. Zwrócił on także uwagę, że przegląd dyrektywy w sprawie niebieskiej karty powinien zapewnić lepsze warunki osobom wysoko wykwalifikowanym. Dodatkowo wskazano na fakt, że Rumunia będzie potrzebowała wsparcia UE w zakresie programów edukacyjnych i systemu opieki zdrowotnej.

Wreszcie niemiecki *Bundesrat* z aprobatą przyjął plany Komisji dotyczące działania na rzecz nowej europejskiej polityki na rzecz legalnej migracji i wezwał do ustanowienia nowych i bezpiecznych opcji bezpiecznego wjazdu dla imigrantów ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. Zdaniem *Bundesratu*, zwiększenie wysiłków na rzecz integracji osób, którym przyznano prawo do ochrony, stanowi wspólne wyzwanie dla państw członkowskich. Zwrócił się on do Komisji o zagwarantowanie większego udziału parlamentów narodowych i innych adekwatnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w dalszych dyskusjach na temat stworzenia i wprowadzenia europejskiego programu migracji oraz w dalszych powiązanych działaniach.

Kilka parlamentów (izb) przekazało szereg godnych uwagi informacji dodatkowych. Pośród tych uwag brytyjska Izba Lordów wspomniała, że przed opublikowaniem programu w zakresie migracji UE, jej Komisja ds. Unii Europejskiej wzywała rząd do przystąpienia do projektu dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu odbycia studiów i prowadzenia badań naukowych. Jednakże rząd nie przystał na tę propozycję.

Szwedzki *Riksdag* podkreślił, że w jego Komisji ds. Ubezpieczeń Społecznych stale debatowana jest kwestia ogólnej polityki wizowej. *Riksdag* uznał, że legalna migracja stanowi pozytywną siłę, która sprzyja otwartym i różnorodnym społeczeństwom, oraz że powinno istnieć więcej prawnych możliwości migracji.

Część 4: Zasady wspólnego europejskiego systemu azylowego

i. Debaty parlamentów na temat wspólnego europejskiego systemu azylowego

Dziewięć z 35 parlamentów (izb) odbyło debatę na temat wspólnego europejskiego systemu azylowego podczas posiedzenia plenarnego, 11 podczas posiedzenia komisji, a osiem w ogóle nie podjęło debaty na ten temat. Trzy parlamenty (izby) (francuskie Zgromadzenie Narodowe, słowacka Rada Narodowa i szwedzki *Riksdag*) wydały opinie, a cztery zadeklarowały, że będą prowadzić dyskusję na ten temat. Francuski Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe oraz Parlament Europejski poddały pytanie debacie zarówno podczas posiedzenia plenarnego, jak i podczas posiedzeń komisji.

„Stosowanie systemu dublińskiego” i „Tworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego” stanowiły kwestie najczęściej poddawane debacie – na ich temat debatę przeprowadziło odpowiednio 19 i 18 z 28 parlamentów (izb). Dziesięć z nich debatowało na temat działania związanego z „Bardziej skutecznym podejściem do nadużyć”, działania dotyczącego „Wzmocnienia przepisów dotyczących bezpiecznego państwa pochodzenia w dyrektywie w sprawie procedur azylowych” oraz działania w zakresie „Środków promujących systematyczną identyfikację oraz pobieranie odcisków palców”. Osiem parlamentów (izb) debatowało na temat działania dotyczącego „Ustanowienia jednego procesu decyzyjnego dotyczącego azylu” oraz działania związanego ze „Zwiększeniem spójności decyzji”. Siedem z nich odbyło debatę na temat działania „Systematyczny proces nadzoru”, podczas gdy działanie „Wspólny kodeks azylowy”^{*}. Działanie w zakresie „Tworzenia sieci organów ds. przyjmowania” oraz działanie dotyczące „Szkolenia organów

^{*} Niepełne zdanie w oryginale – przypis OIDE.

ds. przyjmowania” omówiono w odpowiednio pięciu i trzech parlamentach (izbach).

Szereg parlamentów (izb) debatowało na temat innych powiązanych kwestii. W szczególności Komisja ds. Unii Europejskiej portugalskiego Zgromadzenia Republiki omówiła również kwestię stworzenia wspólnej, znormalizowanej bazy danych, by lepiej zorganizować zarządzanie wnioskami o azyl i działaniami przesiedleńczymi pomiędzy UE, państwami imigracji basenu Morza Śródziemnego, państwami tranzytu, Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji (IOM) i innymi adekwatnymi organizacjami międzynarodowymi.

Włoski Senat Republiki poinformował, że podczas debaty na posiedzeniu plenarnym wnioskowano o stworzenia systemu szybkiego przesiewania, umożliwiającego kierowanie imigrantów do wybranego przez nich państwa w celu rozpatrzenia ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Komisja ds. Unii Europejskiej irlandzkich Izb *Oireachtasu* podkreśliła, że rozpatrzyła ten problem zarówno z perspektywy imigrantów nieposiadających dokumentów, jak i tych ubiegających się o azyl. Komisja podjęła współpracę z obydwoma stronami debaty i dyskutowała na temat możliwości stworzenia planu regularyzacji dla imigrantów nieposiadających dokumentów.

Polski Sejm oświadczył, że podczas spotkania w sierpniu 2014 r., Komisja ds. Unii Europejskiej przedyskutowała rolę agencji FRONTEX w ograniczaniu nielegalnej migracji, w szczególności w odniesieniu do basenu Morza Śródziemnego.

Niemiecki *Bundesrat* wyraził swoje wsparcie dla poglądu Komisji w sprawie konieczności większej solidarności i sprawiedliwszego dzielenia się zobowiązaniami w zakresie polityki UE wobec uchodźców.

Parlament Europejski podkreślił, że jest on zaangażowany w reorganizację wspólnego europejskiego systemu azylowego jako współprawodawca. Braki w systemie dublińskim wytykano przez szereg lat, lecz w 2013 r. nie zostało osiągnięte porozumienie z Radą w sprawie bardziej ambitnej reformy. Parlament przypomniał, że trwają negocjacje pomiędzy instytucjami w sprawie zmiany rozporządzenia dublińskiego w sprawie małoletnich bez opieki i wspominał o dwóch rozpatrywanych wnioskach w tej sprawie³².

Komisja ds. Polityk UE włoskiej Izby Deputowanych poinformowała, że podczas debaty poparła ona możliwość reformy rozporządzenia dublińskiego.

ii. Godne uwagi najlepsze praktyki

Bardzo niewiele parlamentów (izb) wskazało najlepsze praktyki swoich państw członkowskich w zakresie stosowania zasad przyznawania azylu.

Spośród tych, które tego dokonały, francuskie Zgromadzenie Narodowe wspomniało o niedawno wdrożonej reformie ustawy o azylu z 29 lipca 2015 r. usprawniającej gwarancje dla osób ubiegających się o azyl na wszystkich etapach procedury, wprowadzającej nową przyspieszoną procedurę i nową procedurę w sprawach spornych. Zgodnie z nową ustawą przepisy jasno uwzględniają skład rodziny, płeć i orientację seksualną jako potencjalne powody prześladowań.

Zarówno czeska Izba Deputowanych, jak i słowacka Rada Narodowa wspomniały o ścisłym stosowaniu zasad systemu dublińskiego.

³² Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 w odniesieniu do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej małoletniemu bez opieki, który nie posiada członka rodziny, rodzeństwa ani krewnego legalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego (2014/0202/COD)) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia

ROZDZIAŁ 3: POLITYKA ROZSZERZENIA

W wytycznych politycznych dla następnej Komisji Europejskiej³³ Komisja uznaje historyczny sukces polityki rozszerzenia, która zapewniła pokój i stabilność na kontynencie europejskim. W świetle powyższego przewodniczący Juncker stwierdził, że trwające negocjacje będą kontynuowane, przy czym zwłaszcza Bałkany Zachodnie powinny utrzymać europejską perspektywę, ale że w ciągu najbliższych pięciu lat nie nastąpi poszerzenie UE.

W tym kontekście pierwsza część trzeciego rozdziału dwudziestego czwartego raportu półrocznego przedstawia informacje dotyczące poglądów parlamentów (izb) na temat wytycznych politycznych, a przede wszystkim na temat oświadczenia Komisji oraz jego wpływu na dyskurs narodowy w państwach członkowskich. Część niniejsza odnosi się do kwestii wpływu, jaki oświadczenie wywarło na procedury wprowadzone w związku ze sprawozdaniami z monitorowania/rocznych sprawozdań z postępów lub ogólną kontrolą dotyczącą polityki rozszerzenia. Druga część poświęcona jest ewentualnym szczególnym zmianom lub modyfikacjom praktyk i procedur w zakresie nadzorowania negocjacji akcesyjnych przez parlamenty od 2013 r., tzn. od opracowania dziewiętnastego raportu półrocznego pod egidą irlandzkiej prezydencji COSAC.

Część 1: Postępy w polityce rozszerzenia

i. Badanie/kontrola wytycznych politycznych Komisji Europejskiej, w szczególności koncepcji, że w ciągu następnych pięciu lat nie powinno dojść do dalszego poszerzania oraz opinie parlamentów (izb)

Szesnastu spośród 37 respondentów przyznało, że nie przeanalizowało wytycznych politycznych Komisji Europejskiej, w szczególności koncepcji, że w ciągu następnych pięciu lat nie powinno dojść do dalszego rozszerzenia, podczas gdy 13 odpowiedziało, że kwestię tę omówiono na posiedzeniu komisji. W pięciu przypadkach dyskutowano na ten temat na posiedzeniu plenarnym, za to dwóch respondentów poinformowało o zamiarze przeprowadzenia debaty. Parlament Europejski odpowiedział, że na temat ten obradowano zarówno na posiedzeniu komisji, jak i na posiedzeniu plenarnym. Jak podaje Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego (AFET), nie przyjęto żadnej oficjalnej rezolucji ze wspólnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego wobec omawianej kwestii. Jedynym parlamentem, który wydał opinię w tej sprawie, był rumuński Senat.

Choć Komisja Spraw Zagranicznych szwedzkiego *Riksdagu* nie przeanalizowała wytycznych politycznych Komisji Europejskiej, to dokonała ona analizy poglądów Komisji na temat procesu rozszerzenia w związku z rozpatrzeniem programu prac Komisji Europejskiej na 2015 r. oraz wskazała, że proces rozszerzenia ma w nim ograniczony zakres. Zaznaczyła, że jest niezwykle istotne, by rozszerzenie zostało wyraźniej podkreślone w pracach Komisji, ponieważ przyczyniło się ono do stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Komisja zwróciła także uwagę na fakt, że zaangażowanie UE przyniosłoby korzyści zarówno samej Unii, jak i państwom, które chcą do niej przystąpić. Postulowała też przestrzeganie przez Unię zobowiązań oraz utrwalonych zasad. Komisja z zadowoleniem przyjęła fakt, że w raportach dotyczących rozszerzenia Komisja Europejska wyraźnie podkreśliła potrzebę fundamentalnych reform gospodarczych, prawnych i administracyjnych w sześciu państwach Bałkanów Zachodnich i Turcji.

Luksemburska Izba Deputowanych przyznała, że kwestia rozszerzenia była regularnie poruszana podczas dorocznej debaty publicznej na temat polityki zagranicznej.

Szereg parlamentów (izb) wyraziło swoje ogólne poglądy na temat polityki rozszerzenia oraz oświadczenia Komisji w sprawie polityki rozszerzenia.

Litewski *Seimas* odwołał się do przyjęcia wniosków dotyczących rozszerzenia UE po obradach przeprowadzonych przez Komisję Spraw Zagranicznych³⁴ 26 listopada 2014 r.,

³³ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

³⁴ W sprawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2014-2015” COM(2014) 700 final.

w czasie których podkreślono rolę polityki rozszerzenia UE w osiągnięciu określonych celów strategicznych UE polegających na zwiększaniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu społeczeństwa, wzmocnieniu globalnej roli UE oraz szerzeniu demokracji i wartości europejskich. Podkreślono wsparcie Litwy dla europejskiej perspektywy, w tym możliwość ubiegania się o członkostwo w UE przez Gruzję, Mołdawię oraz Ukrainę. Komisja zwróciła także uwagę na to, jak ważne z perspektywy dalszego rozszerzania UE jest wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, oraz wyraziła zamiar dalszego wzmocnienia współpracy międzyparlamentarnej z parlamentami państw aspirujących do członkostwa w UE.

Niemiecki *Bundesrat*, wskazując na „skromne prognozy Komisji”, zwrócił uwagę m.in. na fakt, że państwa Zachodnich Bałkanów potrzebują perspektywy UE bardziej niż kiedykolwiek, ponieważ stanowi ona kluczowy czynnik dalszej stabilizacji oraz zapewnienia pokoju w całej Europie. Dzięki temu powstaje szansa na postęp w zakresie reform gospodarczych oraz reform systemów administracyjnych i prawnych, co z kolei pozwala na krok naprzód w zakresie rozwoju gospodarczego i politycznego.

Komisja Spraw Europejskich łotewskiej *Saeima* zaznaczyła, że polityka rozszerzenia powinna przyjąć podejście dostosowane do potrzeb i oparte na zasługach oraz że UE powinna wysłać wyraźny sygnał państwom kandydującym w sprawie perspektyw przystąpienia.

Brytyjska Izba Lordów poinformowała, że Komisja zwróciła się do brytyjskiego rządu z prośbą o ocenę skutków oświadczenia Komisji oraz zapytała, jakie kroki podjęto w celu utrzymania obecnego zaangażowania na rzecz przystąpienia. Wspominając o raporcie Komisji ds. Unii Europejskiej³⁵ opublikowanym przed wydaniem oświadczenia Komisji w sprawie polityki rozszerzania, zwróciła ona uwagę na fakt, że Komisja z zadowoleniem przyjęła większy nacisk na wdrażanie faktycznych i trwałych zmian w państwach kandydujących przed ich przystąpieniem, obecność praworządności w trwających dialogach oraz wspierała surowe stosowanie uwarunkowań. Ponadto podkreślono, że państwa członkowskie nie powinny nadużywać procesu rozszerzania w celu pozyskania przewagi w sporach dwustronnych prowadzonych z państwami ubiegającymi się o przystąpienie. W raporcie zauważono, że zmęczenie rozszerzeniem w UE oraz zmęczenie przystąpieniem wśród państw ubiegających się o nie, może poważnie zagrozić przyszłości programu rozszerzenia, ale stwierdzono też, że zdolność UE do przyjmowania nowych członków jest obecnie wystarczająca. Komisja nie sądziła, że istnieją wiarygodne alternatywy dla członkostwa.

Komisja do spraw Unii Europejskiej rumuńskiego Senatu uważała, że teraz, jak nigdy wcześniej, UE musi być zjednoczona. Jej zdaniem UE zawsze potwierdzała swoje nadrzędne wartości; należy unikać podwójnych standardów. Uważa ona, że państwa czyniące postępy ku wdrożeniu reform, muszą otrzymać znaczące wsparcie do osiągnięcia końcowego celu, jakim jest dołączenie do UE.

Co najmniej siedem parlamentów (izb) wyraźnie przyznało, że nie wypracowało wspólnego stanowiska co do oświadczenia Komisji w sprawie polityki rozszerzania.

Jednakże szereg parlamentów (izb), które zadeklarowały, że nie zostało osiągnięte wspólne stanowisko, wyraziło swoje poglądy. Francuskie Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, że zgodnie z niedawną dyskusją, wszystkie grupy polityczne osiągnęły porozumienie w sprawie przełożenia lub opóźnienia rozszerzenia o następne pięć lat. Wspólna Komisja ds. Unii Europejskiej irlandzkich izb *Oireachtas* uznała, że Irlandia musi nadal być liderem polityki rozszerzenia i sąsiedztwa; dodała również, że kluczowym jest fakt, by utrzymano perspektywę członkostwa w UE dla państw Bałkanów Zachodnich i Turcji oraz by zrealizowano pełen potencjał europejskiej polityki sąsiedztwa. Według słowackiej Rady Narodowej, Republika Słowacka popierała proces rozszerzania, zwłaszcza w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe poinformowało, że po opublikowaniu zbliżającego się sprawozdania z postępów w połowie października 2015 r., temat ten zostanie włączony do porządku obrad Komisji Spraw Europejskich.

Większość respondentów, tj. 19 parlamentów (izb), w tym Parlament Europejski oraz rządząca większość SPO (S&D) i OVP (EPP) austriackiej Rady Narodowej i *Bundesratu*,

³⁵ „Przyszłość rozszerzania UE”, Izba Lordów, Komisja ds. Unii Europejskiej, 6 marca 2013 r.

udzieliło zdecydowanie negatywnej odpowiedzi na pytanie, czy stanowisko Komisji Europejskiej zmieniło pozycję ich parlamentu (izby) w odniesieniu do polityki rozszerzania.

Spośród tych, którzy udzielili odpowiedzi przeczącej, francuskie Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, że podejście Komisji Europejskiej było w mniejszym lub większym stopniu zgodne ze stanowiskiem większości państw członkowskich po kryzysie z 2008 r., według którego konieczne jest lepsze przygotowanie na przyszłe przystąpienia, aby zapewnić integrację dorobku wspólnotowego w zakresie kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz praworządności i podstawowych wolności. Ponadto przewiduje ono misję w kilku państwach Bałkanów Zachodnich w pierwszej połowie 2016 r., której celem jest dokonanie oceny ich postępów odnosząc się również do stałej kontroli parlamentarnej poprzez swoje relacje z Bałkanami Zachodnimi. Chorwacki *Sabor* stwierdził, że oświadczenie Komisji uznano za odzwierciedlenie obecnego stanu negocjacji akcesyjnych oraz postępów poczynionych przez państwa kandydujące, a nie jako wyraz niechęci UE wobec rozszerzania. Wielka Komisja fińskiej *Eduskunta* uznała, że w traktatach zdefiniowano rozszerzenie i kwalifikowalność do członkostwa w UE, jednak zwróciła także uwagę na wrogość w niektórych państwach członkowskich wobec rozszerzania oraz zauważyła, że nie ma sensu realizować polityk rozszerzenia, jeśli nie oczekuje się korzystnych rezultatów. Czeski Senat podkreślił, że był zagorzałym zwolennikiem rozszerzania, mając jednocześnie świadomość długości i złożoności kolejnego rozszerzenia oraz akcentując zasadę warunkowości. Zdaniem komisji AFET, Parlament Europejski³⁶ podtrzymał swoje zobowiązania wobec polityki rozszerzania UE, jako kluczowej polityki promującej pokój, demokrację, bezpieczeństwo i dobrobyt w Europie oraz wspierał przystąpienie dobrze przygotowanych państw. Komisja stwierdziła ponadto, że każde państwo należy oceniać na podstawie jego własnych zasług w związku ze spełnianiem, wdrażaniem i przestrzeganiem tego samego zbioru kryteriów oraz że tempo i jakość wymaganych reform określiły harmonogram przystąpienia.

Portugalskie Zgromadzenie Republiki, powołując się na swoje monitorowanie procesu rozszerzania, uważało, że nie wolno zapominać o lekcjach z poprzednich rozszerzeń, oraz że państwa kandydujące powinny spełniać kryteria kopenhaskie. Dlatego też z zadowoleniem zostały przyjęte intencje przedstawione przez Komisję Europejską w wytycznych politycznych, a przede wszystkim stwierdzenie, że nie dojdzie do rozszerzenia w ciągu kolejnych pięciu lat, aby UE mogła w pełni przepracować dołączenie ostatnich trzynastu państw członkowskich. Niemniej, należy kontynuować negocjacje z państwami kandydującymi i reformy, których potrzebują. W tym kontekście podkreślono wagę rozszerzenia o Bałkany Zachodnie oraz położono nacisk na fakt, że sytuację polityczną związaną z oznaczeniami i granicami należy rozwiązać przed przystąpieniem. Ważny jest także skuteczny postęp w zakresie członkostwa Turcji.

Brytyjska Izba Lordów przytoczyła raport Komisji ds. Unii Europejskiej³⁷ oraz przekonywała między innymi, żeby państwa członkowskie skorzystały z przerwy w rozszerzaniu oraz ponownie dokonały gruntownej oceny swoich interesów strategicznych w państwach sąsiedztwa wschodniego. Zwróciła uwagę na nierozwiązane napięcie między propozycją członkostwa złożoną państwu partnerstwa wschodniego oraz polityczną wolą państw członkowskich w zakresie wdrażania, która była niejednolita oraz skomplikowała relacje Rosji zarówno z tymi państwami, jak i z UE.

ii. Wpływ na procedury wdrożone przez parlamenty (izby) w związku ze sprawozdaniami w zakresie monitorowania / rocznymi sprawozdaniami z postępów, lub ogólną kontrolą dotyczącą polityki rozszerzenia

Dwadzieścia siedem parlamentów (izb) udzieliło zdecydowanie negatywnej odpowiedzi na pytanie, czy oświadczenie Komisji miało wpływ na wdrożone przez nie procedury w związku ze sprawozdaniami w zakresie monitorowania/ rocznymi sprawozdaniami z postępów, lub ogólną kontrolą dotyczącą polityki rozszerzenia. Kilka nawiązało do swoich zamiarów przestrzegania standardowych procedur monitorowania sprawozdań z postępów (np.

³⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie sprawozdania Komisji z postępów Turcji w 2014 r. (2014/2953(RSP) (P8_TA- PR0V(2015)0228) oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania z postępów Serbii w 2014 r. (P8_TA(2015)0065).

³⁷ „UE i Rosja: przed i po kryzysie na Ukrainie”, Izba Lordów, Komisja ds. Unii Europejskiej, 20 lutego 2015 r.

niderlandzka Izba Druga), a jeden przyznał, że kwestia zostanie omówiona (bułgarskie Zgromadzenie Narodowe). Francuskie Zgromadzenie Narodowe podkreśliło, że określone sprawozdania opublikowano jedynie w języku angielskim, a nie we wszystkich językach roboczych UE, przez co regularna kontrola parlamentarna była niemożliwa.

Część 2: Nadzór parlamentarny nad negocjacjami akcesyjnymi

Prawie wszyscy respondenci (35 z 37) odpowiedzieli, że nie wprowadzono żadnych szczególnych zmian lub modyfikacji w nadzorowaniu negocjacji akcesyjnych przez ich parlamenty (izby) od czasu dziewiętnastego raportu półrocznego opracowanego pod egidą irlandzkiej prezydencji.

Komisja AFET Parlamentu Europejskiego zauważyła, że pomimo braku jakichkolwiek znaczących zmian lub modyfikacji w nadzorowaniu negocjacji akcesyjnych, rozszerzono członkostwo reaktywowanej Grupy Roboczej ds. Bałkanów Zachodnich Komisji Spraw Zagranicznych, która odpowiada za nadzorowanie otwierania, monitorowania oraz finalizowania negocjacji dotyczących przystąpienia państw europejskich do Unii, aby włączyć przewodniczących stosownych delegacji międzyparlamentarnych i zapewnić lepsze synergie dla kompleksowego monitoringu procesu przystępowania, w tym negocjacji.

Czeska Izba Deputowanych, która udzieliła pozytywnej odpowiedzi, wyjaśniła, że zwrócono szczególną uwagę na Ukrainę i Gruzję, z uwagi na ostatnie zmiany w tym regionie. Belgijski Senat wyjaśnił, że od ostatniej reformy państwa nie ma on żadnych kompetencji w zakresie ratyfikacji traktatu o przystąpieniu; senatorowie śledzili debatę na temat rozszerzania poprzez federalną komisję ds. opinii oraz własny parlament.