

PIĄTY RAPORT PÓLROCZNY: ZMIANY STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PROCEDUR I PRAKTYK DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ*

Wiedeń, 21–23 maja 2006

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Okres refleksji	8
1.1. Wprowadzenie	8
1.2. Ratyfikacja	9
1.3. Debaty parlamentarne	10
1.4. Kontakty z Komisją	12
1.5. Kontakty ze społeczeństwem obywatelskim	13
1.6. Serwisy internetowe parlamentów	14
1.7. Wydarzenia medialne	15
1.8. Seminaria, konferencje i wizyty	16
1.9. Przyszłe wydarzenia	18
2. Zasada pomocniczości	19
2.1. Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości	19
2.2. Najnowsze zmiany w parlamentach narodowych	21
3. Kontrola cywilnych operacji EPBiO w parlamentach narodowych	23
3.1. Kontrola realizowanych ostatnio cywilnych operacji EPBiO przeprowadzana przez parlamenty narodowe	25
4. Oceny wpływu	31
4.1. Oceny wpływu dotyczące poszczególnych pozycji programu prac	32
4.2. Streszczenia ocen wpływu	32

* Raport został przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XXXV Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej w dniach 21–23 maja 2006 r. w Wiedniu.

Niniejszy raport opublikowano na stronach:

<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/doc/> – w jęz. angielskim

http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/raport_cosac_5.doc – w jęz. polskim

4.3.	Tłumaczenie ocen wpływu	33
4.4.	Przesyłanie ocen wpływu do parlamentów narodowych	33
4.5.	Jednolite zasady oceny kosztów administracyjnych	34
4.6.	Aktualizacja ocen wpływu	35
4.7.	Zapewnienie obiektywności ocen wpływu	35
4.8.	Skoncentrowanie ocen wpływu na trzech elementach strategii lizbońskiej	36
4.9.	Ocena wpływu propozycji legislacyjnych, które Komisja zamierza wycofać	36
4.10.	Publiczna baza danych	37
4.11.	Prace Parlamentu Europejskiego nad lepszym stanowaniem prawa	37
5.	Przejrzystość w Radzie	38
5.1.	Wprowadzenie	38
5.2.	Stanowisko COSAC	39
5.3.	Zmiany od ostatniego spotkania COSAC (od października 2005 roku)	39

WSTĘP

Niniejszy dokument jest piątym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC

Na XXX spotkaniu COSAC, które odbyło się w Rzymie w październiku 2003 r. ustalono, że Sekretariat Konferencji COSAC będzie przygotowywać półroczne raporty rzeczowe, publikowane przed każdą konferencją plenarną. Celem tych raportów jest dokonanie przeglądu zmian w procedurach i praktykach Unii Europejskiej, które są istotne z punktu widzenia kontroli parlamentarnej.

Pierwszy raport został przedstawiony na XXXI spotkaniu COSAC, które odbyło się w Dublinie w maju 2004 roku, drugi na XXXII spotkaniu COSAC w Hadze w listopadzie 2004 roku, trzeci raport półroczny został przygotowany na XXXIII spotkanie COSAC w Luksemburgu w maju 2004 roku, natomiast czwarty na XXXIV spotkanie COSAC w Londynie w październiku 2005 roku.

Wszystkie raporty półroczne są zamieszczone pod adresem internetowym COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Pięć rozdziałów tego raportu opiera się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe 25 państw członkowskich Unii Europejskiej. Rozdziały trzeci i czwarty zawierają również informacje przekazane przez Komisję Europejską i Radę. Jesteśmy im bardzo wdzięczni za współpracę przy realizacji tego projektu.

W rozdziale pierwszym przedstawiono przegląd różnorodnej aktywności podejmowanej przez parlamenty narodowe w okresie refleksji, z przykładami różnego rodzaju działań. W rozdziale drugim omówiono zmiany w zakresie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, które nastąpiły od ostatniego spotkania COSAC. Ostatnie trzy rozdziały kontynuują problematykę podjętą w stanowisku skierowanym do instytucji UE, przyjętym przez uczestników XXXIV spotkania COSAC w październiku 2005 roku. Rozdział trzeci zawiera informacje na temat państw członkowskich uczestniczących w uzgodnionych ostatnio operacjach EPBiO oraz sposobu, w jaki misje te były kontrolowane przez parlamenty narodowe. W rozdziale czwartym przedstawiono odpowiedzi Komisji na zawarte we wspomnianym stanowisku stwierdzenia odnoszące się do ocen wpływu, natomiast w rozdziale piątym umieszczono informacje o zmianach dotyczących otwartości w Radzie.

Dane liczbowe

Spośród 25 państw członkowskich Unii Europejskiej w 13 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 12 dwuizbowy. Ze względu na występowanie systemów zarówno jednoizbowych, jak i dwuizbowych, w 25 państwach członkowskich UE jest łącznie 37 izb parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe Austrii, Belgii, Irlandii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesyłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. (W parlamencie irlandzkim, podobnie jak w hiszpańskim, działa wspólna komisja spraw europejskich.) Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od parlamentów narodowych wszystkich państw członkowskich UE. Wpłynęły 34 odpowiedzi, w tym od Parlamentu Europejskiego i od parlamentu BJR Macedonii; wszystkie zostały opublikowane w oddzielnym załączniku, który zamieszczono również na stronie internetowej COSAC.

1. OKRES REFLEKSJI

1.1. WPROWADZENIE

W czerwcu 2005 roku Rada Europejska wezwała do wprowadzenia okresu refleksji nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, aby umożliwić przeprowadzenie szerokiej debaty w państwach członkowskich, z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych i partii politycznych. Ta propozycja szerokiej debaty nad przyszłością Europy była przedmiotem ustępu 5 stanowiska przyjętego na XXXIV posiedzeniu COSAC w Londynie w październiku 2005 roku:

„COSAC zgadza się, że pokonanie aktualnego kryzysu w UE wymaga szerokiej debaty, w którą będą zaangażowani obywatele Unii, a nie tylko jej instytucje i elity. Taka debata powinna odbyć się na wszystkich poziomach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Specjalna odpowiedzialność za to przedsięwzięcie spoczywa na parlamentach narodowych i Parlamencie Europejskim. Cykl spotkań powinien prowadzić do stymulacji różnych debat, pokierowania nimi i ich syntezy, podniesienia świadomości europejskiej, jak też do jasnego określenia roli oraz celów UE, rozumianych i akceptowanych przez obywateli Unii. To z kolei ułatwi podejmowanie dalszych decyzji w sprawie przyszłości Traktatu Konstytucyjnego.”

W grudniu 2005 roku prezydencje brytyjska i austriacka przedstawiły Radzie Europejskiej wspólny raport podsumowujący narodowe debaty nad przyszłością Europy w państwach członkowskich. Ten raport okresowy będzie stanowić wkład

do ogólnej oceny debat narodowych w pierwszej połowie 2006 roku, za prezydencji austriackiej.

Niniejszy rozdział uzupełnia wspomniany raport okresowy przygotowany przez rządy brytyjski i austriacki o przegląd działań podejmowanych przez parlamenty narodowe w okresie refleksji.

Sekretariat przekazał powyższy raport okresowy (dokument Rady 15576/05 DQPG) parlamentom narodowym, z prośbą o dodatkowe informacje o organizowanych lub planowanych przez nie inicjatywach związanych z okresem refleksji.

Rozdział ten zawiera ogólny przegląd różnorodnej działalności podejmowanej przez parlamenty narodowe w okresie refleksji. Większość parlamentów narodowych podejmowała wiele różnych działań; w raporcie zostały one podzielone według rodzajów. Lista działań i odniesień do sytuacji w poszczególnych parlamentach nie jest bynajmniej wyczerpująca; w celu uzyskania pełnego obrazu należy zapoznać się z odpowiedziami parlamentów narodowych zawartymi w załączniku do raportu.

1.2. RATYFIKACJA

Trzy parlamenty narodowe podjęły konkretne kroki w celu ratyfikowania Traktatu Konstytucyjnego. W Belgii ostatni z parlamentów regionalnych przyjął 8 lutego 2006 roku projekt ustawy o zatwierdzeniu Traktatu Konstytucyjnego¹.

W dniu 8 lutego 2006 r. estoński Riigikogu zakończył pierwsze czytanie projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Z inicjatywy Komisji do Spraw Unii Europejskiej na posiedzeniu plenarnym Riigikogu odbyła się 6 kwietnia 2006 r. debata nad przyszłością Europy, jako kwestią o istotnym znaczeniu narodowym. 20 kwietnia Komisja Konstytucyjna jednogłośnie postanowiła skierować ustawę ratyfikacyjną do drugiego (ostatniego) czytania na posiedzeniu plenarnym 9 maja 2006 roku. Traktat został ratyfikowany przez Riigikogu w dniu 9 maja.

Fiński parlament, Eduskunta, otrzymał raport rządowy dla parlamentu w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy pod koniec ubiegłego roku. W ramach fińskiego systemu kontroli traktatów międzynarodowych Wielka Komisja (pełniąca rolę komisji spraw europejskich) oraz komisje branżowe przekazały swoje opinie wraz z uzasadnieniem Komisji Spraw Zagranicznych. Komisja spraw europejskich fińskiego parlamentu podjęła w dniu 7 kwietnia decyzję o poparciu ratyfikacji przez Finlandię. 28 kwietnia Komisja Spraw Zagranicznych przygotowała raport końcowy na posiedzenie plenarne, w którym zwróciła się do fińskiego rządu o przedłożenie traktatu do ratyfikacji przed rozpoczęciem fińskiej prezydencji w UE. Debata plenarna odbyła się w dniu 10 maja. Fiński parlament

¹ W kontekście ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego przewodniczący siedmiu belgijskich zgromadzeń legislacyjnych (Izby Deputowanych, Senatu, parlamentów regionów i wspólnot) podpisali umowę o współpracy, która przewiduje realizację protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości, załączonego do Traktatu Konstytucyjnego. Dalsze informacje są zawarte w rozdziale 2 niniejszego raportu.

zaakceptował 12 maja raport Komisji Spraw Zagranicznych 104 głosami, przeciwko 24 (przy 60 deputowanych nieobecnych i 11 głosach wstrzymujących się). Przyjmując raport, parlament zwrócił się do rządu o złożenie wniosku w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Premier oświadczył, że projekt ustawy o ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego może zostać przedstawiony parlamentowi nie wcześniej niż 2 czerwca.

1.3. DEBATY PARLAMENTARNE

Większość parlamentów narodowych prowadziła aktywną debatę nad kwestią przyszłości Europy podczas regularnych posiedzeń komisji i specjalnych debat plenarnych. Parlamente często zapraszały również członków rządu do przedstawienia ich opinii. Francuskie Zgromadzenie Narodowe systematycznie organizuje na przykład publiczną debatę przed każdym spotkaniem Rady Europejskiej.

Kilka parlamentów narodowych debatowało również nad programem legislacyjnym i prac Komisji na 2006² na posiedzeniach plenarnych lub w ramach komisji spraw europejskich. 25 października 2005 r. Christian Mejdahl, przewodniczący duńskiego parlamentu (parlament ten sprawuje obecnie prezydencję w Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej), zwrócił się do parlamentów narodowych w sprawie realizacji inicjatywy „Wzmacnianie świadomości europejskiej na poziomie narodowym”³. Zaproponował, aby – jeśli jest to możliwe – parlamente narodowe zakończyły badanie programu prac Komisji na rok 2006 do 16 grudnia 2005 roku⁴. W kilku parlamentach narodowych debaty te zostały

² Komunikat Komisji COM(2005) 531 wersja ostateczna:

http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm

³ Deklaracja w sprawie roli parlamentów narodowych w debacie europejskiej: *Wzmacnianie świadomości europejskiej na poziomie narodowym (Raising national European awareness)* pojawiła się w dokumencie przedstawionym Konwentowi ds. Przyszłości Europy przez René van der Lindena i Fransa Timmermansa (CONV 834/03, 24 lipca 2003 r.). Dokument ten został podpisany wspólnie przez pięćdziesięciu innych członków Konwentu i ich zastępców. Stwierdza on, że wszystkie parlamente narodowe UE powinny przeprowadzić jednoczesne debaty nad rocznym programem legislacyjnym i prac Komisji Europejskiej w tym samym tygodniu, na który ta debata została zaplanowana w Parlamencie Europejskim. Konferencja Przewodniczących w Budapeszcie w czerwcu 2005 r. z zadowoleniem przyjęła deklarację w sprawie roli parlamentów narodowych w debacie europejskiej i wezwała parlamente narodowe „do przeprowadzania co roku debaty w sprawie rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej, najlepiej w trakcie sesji plenarnych, przy poszanowaniu ich wewnętrznych programów prac, ram prawnych i tradycji”. Konferencja Przewodniczących zwróciła się do Danii – mającej wkrótce przewodniczyć Konferencji – o „przeprowadzenie koniecznych konsultacji w celu znalezienia odpowiednich ram czasowych dla wdrożenia deklaracji oraz o przedstawienie Konferencji sprawozdania na temat doświadczeń związanych z wdrażaniem deklaracji”.

⁴ Zgodnie z konkluzjami ze spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Budapeszcie, duński parlament został wezwany do przygotowania raportu w sprawie wprowadzania deklaracji w życie na Konferencję w Kopenhadze w dniach 29 czerwca-2 lipca. Raport okresowy przedstawia wstępne wyniki tego procesu. Ostateczne konkluzje dotyczące tej inicjatywy zostaną przedłożone Konferencji Przewodniczących w Kopenhadze. Raport okresowy został zamieszczony w witrynie internetowej Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE:

http://www.eu-speakers.org/en/conferences/copenhagen/initiatives/european_awareness/doc/

również wykorzystane do podjęcia decyzji w sprawie drugiej kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁵.

Włoski Senat skoncentrował się na debacie, którą przeprowadziła w ramach badania programu legislacyjnego i prac Komisji Komisja Stała ds. Polityk Unii Europejskiej. Debata stanowiła okazję do przekazania rządowi wyraźnych wskazówek oraz do pogłębienia znajomości spraw europejskich wśród senatorów. Ponadto jej celem było przedstawienie innym parlamentom UE stanowiska Włoch dotyczącego okresu refleksji. Przeprowadzono wspólne badanie programu legislacyjnego i prac Komisji oraz Programu działań Rady na rok 2006⁶. W dniu 26 stycznia 2006 r. została jednomyślnie podjęta uchwała określająca stanowisko Komisji Stałej ds. Polityk UE w najważniejszych sprawach europejskich, a zwłaszcza w sprawie przyszłości Europy. Zobowiązano w niej rząd do podjęcia konstruktywnej inicjatywy na rzecz wznowienia procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego i w tym celu zwrócono się do rządu o zainicjowanie debaty nad „Planem D na rzecz demokracji, dialogu i debaty” Komisji.

Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej irlandzkiego parlamentu czynnie zaangażowała się w działania objęte okresem refleksji, w szczególności poprzez poprzedzającą obrady GAERC wymianę opinii z ministrem spraw zagranicznych oraz poprzez aktywne wskazywanie przykładów wpływu Unii Europejskiej na życie obywateli. Irlandzki parlament planuje opracowanie szeregu raportów istotnych z punktu widzenia podejścia przyjętego przez Komisję.

W celu zapewnienia lepszego dostępu społeczeństwa do informacji regulamin austriackiej Rady Narodowej dopuszcza, od połowy 2005 roku, organizowanie regularnych specjalnych posiedzeń plenarnych w celu prowadzenia dyskusji nad kwestiami związanymi z Unią Europejską, podczas których omawiane są programy prac prezydencji UE oraz inne aktualne projekty unijne. Do porządku obrad tych posiedzeń mogą być również wprowadzane raporty austriackiej Komisji Głównej, zajmującej się sprawami europejskimi. Teczki informacyjne dla parlamentarzystów, stanowiące materiał wyjściowy do dyskusji, przygotowuje na poszczególne posiedzenia nowy Wydział Koordynacji Spraw Europejskich.

Po przeprowadzeniu referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego we Francji i w Niderlandach oraz po spotkaniu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 roku, Komisja do Spraw Konstytucyjnych (AFCO) Parlamentu Europejskiego dyskutowała nad wariantami działań w okresie refleksji w ramach procesu ratyfikacji. 7 lipca 2005 r. komisja AFCO została upoważniona przez Konferencję Przewodniczących do sporządzenia raportu z inicjatywy własnej, dotyczącego okresu refleksji. Raport ten, opracowany przez Andrew Duffa i Johannesesa Voggenhubera, doprowadził do przyjęcia 19 stycznia 2006 r.⁷ rezolucji, zawierającej postulat, by

⁵ Dokument opracowany przez Sekretariat COSAC w sprawie wniosków parlamentów narodowych dotyczących propozycji legislacyjnych w zakresie planowanej kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności można znaleźć w witrynie internetowej COSAC:

<http://www.cosac.eu/en/meetings/vienna2006/presidents/meetingdocs/>

⁶ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15216.en05.pdf>

⁷ Link do rezolucji: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0027+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y&LSTDOC=N>

Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe wspólnie zorganizowały konferencje – fora parlamentarne – których celem byłoby pobudzanie debaty oraz formułowanie, krok po kroku, koniecznych wniosków politycznych.

Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin poinformowała o realizacji planu D w swoim raporcie nr 22 (z 15 marca 2006 r.) oraz zaleciła poddanie go pod obrady jednej ze stałych komisji europejskich. Komisja Specjalna ds. Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów prowadzi badanie dotyczące świadomości społecznej i roli Izby Lordów w kontroli unijnego prawodawstwa, na podstawie którego przedstawi w maju stosowny raport. Cała izba regularnie debatuje nad sprawami unijnymi, w tym również nad kwestiami dotyczącymi przyszłości Europy.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej planuje zorganizowanie debaty nad przyszłością Europy podczas jednego ze swoich posiedzeń w kwietniu. Ponadto w maju przewiduje się debatę plenarną nad przyszłością Unii Europejskiej.

1.4. KONTAKTY Z KOMISJĄ

Wiele parlamentów narodowych zaprosiło członków Komisji do złożenia wizyty i wzięcia udziału w debatach i seminariach w parlamentach narodowych. Na przykład przewodniczący Komisji José Manuel Barroso wystąpił na posiedzeniu plenarnym francuskiego Zgromadzenia Narodowego 24 stycznia 2006 roku. Inni członkowie Komisji również często składali wizyty w parlamentach narodowych⁸. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe wykazało się chyba rekordową aktywnością w tym względzie, ponieważ w pierwszych miesiącach 2006 roku gościło już u siebie przewodniczącego Komisji, komisarz UE ds. stosunków instytucjonalnych i strategii komunikowania Margot Wallström, komisarza UE ds. nauki i badań Janeza Potočnika, komisarza UE ds. transportu Jacquesa Barrota, komisarza UE ds. rozszerzenia Olli Rehna oraz komisarza UE ds. gospodarczych i walutowych Joaquina Almunia.

Kontakty między parlamentami narodowymi i Komisją mają być również kontynuowane w przyszłości. Na przykład przewodniczący niemieckiego Bundestagu zaprosił przewodniczącego Komisji Europejskiej do udziału w forum wraz z wysokiej rangi przedstawicielami Bundestagu i innymi zainteresowanymi deputowanymi w celu przeprowadzenia dyskusji nad aktualnymi kwestiami dotyczącymi Unii Europejskiej, takimi jak rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej, proces ratyfikacji konstytucji europejskiej oraz reperkusje agendy lizbońskiej dla narodowego prawodawstwa. 11 maja 2006 r. przewodniczący Komisji przeprowadzi rozmowy z obiema izbami austriackiego parlamentu.

⁸ Kolegium Komisarzy poparło komunikat wiceprzewodniczącej Wallström w sprawie relacji Komisji z parlamentami narodowymi i raport roczny za rok 2005 dotyczący tych relacji (SEC(2006) 350 wersja ostateczna). Załącznik do komunikatu stanowi pełna lista wszystkich wizyt członków Komisji w parlamentach narodowych. Komunikat Komisji można uzyskać pod adresem:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07987.en06.pdf>

Komisja do Spraw Unii Europejskiej łotewskiego parlamentu we współpracy z Reprezentacją Komisji Europejskiej na Łotwie, organizuje konferencję na temat przyszłości Europy, która odbędzie się 22 maja 2006 roku. Wśród uczestników znajdują się m.in. przewodniczący Komisji José Manuel Barroso, wiceprzewodnicząca Margot Wallström oraz członek Komisji Andris Piebalgs, jak również przedstawiciele rządu, organizacji pozarządowych, mediów i innych. Głównym tematem konferencji będą kwestie komunikacji oraz proces integracji Łotwy z Unią Europejską.

1.5. KONTAKTY ZE SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM

Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe zorganizowało „Dzień Wiosny w Europie” – spotkanie młodzieży w dniu 13 kwietnia 2005 r. poświęcone Konstytucji Europejskiej. Zgromadzenie Narodowe zorganizowało również w dniach od 10 do 13 maja 2005 r. tydzień europejski, obejmujący cykl publicznych wysłuchań dotyczących takich tematów jak Traktat Konstytucyjny, strategia lizbońska i polityka spójności.

Węgierskie Zgromadzenie Narodowe zorganizowało 6 grudnia 2005 r. „dzień otwarty” dotyczący programu legislacyjnego i prac Komisji. Wydarzenie to stanowiło dla zaproszonych polityków, ludzi nauki, dziennikarzy i przedstawicieli organizacji pozarządowych okazję do zaprezentowania swoich poglądów na temat przyszłości Europy oraz dalszych działań. W ramach swojej polityki informacyjnej parlament węgierski wydał również książkę o Traktacie Konstytucyjnym, napisaną przez pracowników Departamentu Unii Europejskiej Biura Współpracy Zagranicznej.

Niderlandzka Izba Druga planuje zorganizowanie dyskusji „okrągłego stołu” z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Wyniki tej dyskusji mogłyby zostać przesłane do Komisji w ramach planu D i konsultacji publicznych po opublikowaniu „Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej”. Poza dyskusją „okrągłego stołu” odbędzie się również debata publiczna. Niderlandzki Senat zorganizował publiczne wysłuchania na temat: „Przyszłość (Niderlandów w) Unii Europejskiej” z udziałem pracowników i pracodawców, dziennikarzy, byłych polityków oraz przedstawicieli uczelni. Ponadto Senat zwrócił się do społeczeństwa obywatelskiego, różnych organizacji i instytutów o przedstawienie opinii o programie legislacyjnym i prac Komisji Europejskiej na 2006 rok.

W Danii został zorganizowany w lutym 2006 roku ogólnokrajowy konkurs dla młodzieży uczącej się w liceach, na kursach przygotowawczych, w szkołach ekonomicznych, technikach i innych. Zaproszono klasy do nadsyłania propozycji dotyczących trzech z pięciu kwestii, które uznano za najważniejsze w duńskiej debacie w okresie refleksji. Ze wszystkimi pracami nadsyłanymi do Młodzieżowego Parlamentu Europejskiego będzie można zapoznawać się na bieżąco na stronie: www.borghernesdagsorden.dk, a następnie zostaną one opublikowane w całości w połowie maja 2006 roku. Krótkie streszczenie wszystkich prac zostanie przygotowane do włączenia do raportu Komisji do Spraw Unii Europejskiej

dla premiera odpowiednio wcześniej przed spotkaniem Rady Europejskiej, zaplanowanym na czerwiec 2006 roku. W maju i czerwcu 27 klas zostanie zaproszonych do udziału w obradach Młodzieżowego Parlamentu Europejskiego w Christiansborgu, które odbędą się 27 września 2006 roku.

Równoległe z opracowywaniem raportu na temat okresu refleksji (raport Duffa i Voggenhubera) Komisja do Spraw Konstytucyjnych (AFCO) Parlamentu Europejskiego kontynuowała wymianę poglądów ze środowiskiem akademickim, organizując w dniach 13–14 października 2005 r. symposium na temat przyszłości procesu konstytucyjnego w Unii Europejskiej. W debacie uczestniczyło piętnastu ekspertów z uniwersytetów i zespołów doradców z całej Europy. Jednocześnie komisja AFCO zorganizowała debatę z partnerami społecznymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. 21 marca odbyło się Europejskie Forum Partnerów Społecznych z udziałem Europejskiego Związku Konfederacji Przemysłu i Pracodawców (UNICE), Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC) oraz Europejskiego Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP).

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Seimasu, we współpracy z przedstawicielami różnych organizacji młodzieżowych z całej Litwy, podjęła inicjatywę zorganizowania konferencji młodzieżowej na temat przyszłości Europy, która korzystałaby z doświadczeń Konwentu Młodzieży i rozwijała swoją działalność w miarę upływu okresu refleksji. Seimas, wraz z rządem Republiki Litewskiej i Reprezentacją Komisji Europejskiej na Litwie, ogłosił konkurs na esej pod tytułem „Moja opinia dla Litwy i Europy”, w ramach którego obywatele Litwy mogą przedstawić swoje opinie na temat różnych aspektów przyszłości integracji europejskiej.

1.6. SERWISY INTERNETOWE PARLAMENTÓW

Wiele parlamentów uruchomiło specjalne serwisy internetowe służące dyskusji nad przyszłością Europy lub powiązane z prowadzonymi przez nie wysłuchaniami i seminariami z udziałem społeczeństwa obywatelskiego.

W styczniu 2006 roku duński parlament uruchomił serwis internetowy poświęcony toczącej się w Danii debacie nad przyszłością Europy: www.citizensagenda.dk. Serwis ten jest głównym punktem odniesienia dla inicjatyw podejmowanych w okresie refleksji i zawiera przegląd publicznych spotkań odbywających się w Danii oraz internetowe forum debaty. Ponadto na stronach serwisu zbierane są informacje i opinie uzyskane w debacie publicznej.

Niderlandzki Senat zwrócił się za pośrednictwem swojego europejskiego serwisu internetowego www.europapoort.nl do wszystkich obywateli o przedstawianie uwag i opinii dotyczących spraw europejskich oraz działań Senatu związanych z Unią Europejską. Również Komisja do Spraw Europejskich parlamentu portugalskiego postanowiła w grudniu 2005 roku zasięgnąć opinii 151 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, naukowców i partnerów społecznych oraz innych stałych komisji parlamentarnych w sprawie Traktatu Konstytucyjnego, procesu ratyfikacji oraz przyszłości Europy. W związku z tą inicjatywą komisja tworzy serwis internetowy poświęcony debacie nad przyszłością Europy. Serwis ten zo-

stał uruchomiony podczas wysłuchania publicznego zorganizowanego przez Komisję do Spraw Europejskich 2 maja. Wnioski z otrzymanych prac i kwestionariuszy, przedstawione i poddane dyskusji w ramach debaty publicznej, można znaleźć pod adresem: <http://www.europa.parlamento.pt>.

Parlament słowacki także kończy prace nad budową serwisu internetowego, który będzie stanowić forum wymiany opinii na temat aktualnych zagadnień związanych z Unią Europejską. Obok informacji o Unii Europejskiej będzie tam prowadzone interaktywne forum. Partie polityczne reprezentowane w słowackim parlamencie, deputowani do parlamentu, znane osoby kształtujące opinię publiczną i organizacje pozarządowe uzyskają możliwość wyrażania swoich opinii o kwestiach przedstawionych w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie okresu refleksji, przyjętej w styczniu 2006 roku.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe również planuje zamieszczenie na swojej stronie internetowej nowego działu „Unia Europejska” w celu zapewnienia opinii publicznej szerokiego dostępu do informacji o działaniach i kontroli parlamentarnej w zakresie spraw europejskich. Obywatele są zapraszani do udzielania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu na temat: „Jakiej chcesz Europy?”. Deputowani do parlamentu zostali poproszeni o rozprawienie kwestionariuszy w swoich okręgach wyborczych.

1.7. WYDARZENIA MEDIALNE

19 grudnia 2005 r. w parlamencie austriackim zostało zorganizowane spotkanie z grupą około 200 uczniów, podczas którego mieli oni okazję zadawać pytania związane z Unią Europejską i otrzymywać odpowiedzi od członków Konferencji Przewodniczących Parlamentu Europejskiego oraz od sekretarza stanu ds. Unii Europejskiej w rządzie austriackim. Spotkanie to było transmitowane na żywo przez nadawcę publicznego ORF.

W dniach 29–30 kwietnia parlament duński zorganizował transmitowaną przez telewizję ogólnokrajową debatę na temat przyszłości Unii Europejskiej. Na podstawie szeroko zakrojonego badania opinii publicznej dotyczącego polityki europejskiej, wybrano około 400 uczestników stanowiących reprezentatywną próbę Duńczyków uprawnionych do głosowania. Większość prac przeprowadzono w grupach kierowanych przez doświadczonych przewodniczących, aby umożliwić każdemu uczestnikowi wyrażenie swojej opinii. Do udziału w debatach panelowych z uczestnikami zaproszono czołowych polityków i znanych ekspertów. Ponadto, w związku z debatą, partiom i ruchom przydzielono pomieszczenia, gdzie ich przedstawiciele mieli możliwość wyrażania opinii i komentowania przebiegu debaty, zaś uczestnicy mogli kontaktować się z nimi, jeśli chcieli przedyskutować pewne sprawy. Wyniki publicznej debaty zostaną zawarte w raporcie, który Komisja do Spraw Unii Europejskiej przekaże premierowi przed spotkaniem Rady Europejskiej w czerwcu 2006 roku.

Niemiecki Bundestag postanowił wykorzystać piłkarskie mistrzostwa świata w Niemczech (7 czerwca–9 lipca 2006 roku), aby wzmocnić swój publiczny wi-

zerunek w Berlinie. Specjalne centrum dla gości będzie udzielać informacji o pracach i funkcjonowaniu Bundestagu. Komisja do Spraw Unii Europejskiej zamierza włączyć się do tej inicjatywy w celu informowania gości i turystów o aktualnych problemach integracji europejskiej. Ponadto komisja postanowiła otworzyć dla publiczności jak najwięcej najbliższych sesji, z myślą o zwiększeniu widoczności i przejrzystości niemieckiej debaty parlamentarnej na tematy europejskie.

Seimas, rząd Republiki Litewskiej oraz Reprezentacja Komisji Europejskiej na Litwie zorganizują akcję społeczną pod hasłem „60 minut z Europą”, z szerokim udziałem regionalnych stacji radiowych i telewizyjnych. Deputowani do Seimasu spotkają się z przedstawicielami sieci informacyjnej Europe Direct w celu znalezienia rozwiązań służących promocji debaty europejskiej. W Seimasie tradycją stało się już organizowanie akcji społecznych, takich jak „sadzenie europejskiego lasu” czy podróż rowerem do „geograficznego środka Europy”, które przyciągają uwagę opinii publicznej.

Czeski Senat otwiera w maju 2006 roku nowe centrum informacyjne. Jednym z jego zadań będzie wyjaśnianie parlamentarnych aspektów spraw Unii Europejskiej.

1.8. SEMINARIA, KONFERENCJE I WIZYTY

Prawie wszystkie parlamenty narodowe organizowały konferencje i seminaria na temat przyszłości Europy. Do marca 2006 roku kilka konferencji i seminariów zorganizował czeski Senat (np. „Jak zwiększyć wydajność i konkurencyjność gospodarki Unii Europejskiej”, „Obywatelstwo europejskie – zaleta czy chybiona koncepcja”). W Szwecji kilku członków Komisji Konstytucyjnej i Komisji do Spraw Unii Europejskiej odbyło cykl wizyt w uniwersytetach i bibliotekach publicznych różnych miast Szwecji w celu przeprowadzenia dyskusji nad przyszłością Europy.

31 października 2005 r. Komisja do Spraw Europejskich czeskiej Izby Deputowanych zorganizowała międzynarodową konferencję „Konstytucja dla Europy – czas na refleksję”. Poza wystąpieniami naukowców i ekspertów, swoje stanowiska w sprawie dalszego rozwoju integracji europejskiej przedstawili również czołwi przedstawiciele grup parlamentarnych.

Komisja do Spraw Konstytucyjnych (AFCO) Parlamentu Europejskiego wysyłała delegacje do parlamentów narodowych w celu omówienia aktualnej sytuacji, starając się wnieść pozytywny wkład w kształtowanie opinii o sprawach konstytucyjnych. Komisja AFCO zorganizowała dotychczas dziewięć wizyt swoich delegatów w parlamentach narodowych⁹. Na drugą połowę roku planowana jest wizyta w Wilnie oraz spotkanie z Komisją do Spraw Unii Europejskiej niemieckiego Bundestagu, która odbędzie się prawdopodobnie w Berlinie lub Brukseli.

W ramach debaty nad przyszłością Europy austriacka prezydencja Rady Unii Europejskiej, wraz z austriackim parlamentem i krajem związkowym Dolna Austria, zorganizowała w dniach 18 i 19 kwietnia 2006 r. europejską konferencję na temat

⁹ Były to wizyty w Londynie – 25 stycznia 2005 r., Brukseli – 2 marca, Paryżu – 16 marca, Luksemburgu – 29 kwietnia, Tallinie – 30–31 maja, Warszawie – 27–28 czerwca, Pradze – 4–5 października, Lizbonie – 21–22 listopada oraz w Helsinkach – 7–8 marca 2006 roku.

stosowania zasady pomocniczości pod tytułem „Europa zaczyna się w domu”. Przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej i instytucji unijnych dyskutowali z ekspertami nad sposobami i środkami prowadzącymi do przyjęcia rozwiązań skierowanych w większym stopniu na obywatela poprzez skuteczniejsze stosowanie zasady pomocniczości w europejskim procesie legislacyjnym¹⁰.

Litewski Seimas powołał w listopadzie 2005 roku grupę roboczą ds. przyszłości Europy i planu D w celu koordynowania swoich inicjatyw dotyczących okresu refleksji. Przygotowania do działalności parlamentu w tej dziedzinie są podejmowane stopniowo od wiosny 2006 roku. Opracowano szereg przedsięwzięć, w tym otwarte debaty zorganizowane przez komisje parlamentarne, dotyczące różnych zagadnień związanych z przyszłością Unii Europejskiej. Postanowiono wykorzystać istniejące ramy do przeprowadzenia debat tematycznych. Większość odbyła się w kwietniu i na początku maja pod hasłem „Kwietniowe debaty nad przyszłością Europy”. Po „Kwietniowych debatach nad przyszłością Europy” nastąpiła debata plenarna, która odbyła się 2 maja, kiedy to parlament dokonał przeglądu dwóch lat członkostwa Litwy w Unii Europejskiej i nakreślił jej działania w drugiej fazie okresu refleksji.

Debata nad polityką europejską zaplanowano również w niemieckich landach w ramach „tygodnia Europy”. Tegoroczny „tydzień Europy” odbył się we wszystkich landach w dniach od 5 do 14 maja 2006 roku. Został on zorganizowany w ścisłej współpracy z rządem federalnym, Komisją i Parlamentem Europejskim. Obok głównych kwestii polityki europejskiej skupiono się na Traktacie Konstytucyjnym i reformie Unii Europejskiej. Wielu deputowanych do Bundesratu dyskutowało o tych sprawach z obywatelami podczas różnego rodzaju spotkań i kampanii na rzecz większej akceptacji Unii.

Komisja Konstytucyjna i Komisja do Spraw Unii Europejskiej szwedzkiego parlamentu zorganizowały w dniu 9 maja seminarium poświęcone dyskusji nad przyszłością Europy.

Parlament austriacki i Parlament Europejski zorganizowały w dniach 8 i 9 maja 2006 r. wspólne posiedzenie parlamentarne na temat przyszłości Europy. Celem tego posiedzenia było promowanie debaty nad interesującymi obywateli najważniejszymi sprawami dotyczącymi przyszłości Europy. Podejmując wspólny wysiłek z myślą o wniesieniu przez oba parlamenty wkładu do rozważań w ramach okresu refleksji, w jednym miejscu zebrali się parlamentarzyści z parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej, krajów kandydujących oraz Parlamentu Europejskiego.

Na posiedzeniu tym, które odbyło się w brukselskiej siedzibie Parlamentu Europejskiego, zajęto się wybranymi, priorytetowymi kwestiami związanymi z przyszłością Europy i kierowaniem Unią Europejską:

- i) Europa w świecie i granice Europy,
- ii) Globalizacja a europejski model społeczno-ekonomiczny,

¹⁰ Pełna dokumentacja konferencji, wraz z oświadczeniem przewodniczącego, została zamieszczona na stronie internetowej:

http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/documentation/index.html

- iii) Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość: jakie są perspektywy?,
- iv) Przyszłe zasoby Unii.

Posiedzeniu współprzewodniczyli przewodniczący Parlamentu Europejskiego i parlamentu austriackiego (Nationalratu i Bundesratu). W posiedzeniu uczestniczyli urzędujący przewodniczący Rady Europejskiej, kanclerz Wolfgang Schäuble oraz przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso¹¹.

1.9. PRZYSZŁE WYDARZENIA

Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej podczas swego dorocznego spotkania w Kopenhadze pod koniec czerwca 2006 roku podejmie decyzję w sprawie zasadności organizowania dalszych wspólnych sesji parlamentarnych na temat przyszłości Europy podczas następnych prezydencji UE. Wspólne Spotkanie Parlamentarne może również stymulować dalsze debaty narodowe – np. Specjalna Komisja Stała do Spraw Europejskich parlamentu greckiego rozważa możliwość organizowania dalszych posiedzeń na ten temat.

Parlament łotewski tradycyjnie uczestniczy w akcjach organizowanych podczas dorocznego tygodnia europejskiego w pierwszym tygodniu maja. Centrum Informacji Europejskiej parlamentu łotewskiego zorganizuje również spotkanie w ramach istniejącej już sieci wyspecjalizowanych centrów informacji europejskiej w regionie Morza Bałtyckiego w dniach od 14 do 16 czerwca 2006 roku.

Cykl debat ma również zorganizować Gabinet Marszałka Sejmu w Polsce, z udziałem deputowanych, ekspertów i dziennikarzy. Dyskusja ma objąć następujące tematy: jaki jest cel integracji europejskiej? jaką rolę Europa powinna pełnić w świecie? jaką przyszłość ma europejski model gospodarczy i społeczny w świetle globalizacji? jak można zdefiniować granice Unii Europejskiej? Polski Senat i Sejm, wraz z Parlamentem Europejskim, będą uczestniczyć w konferencji pod tytułem: „Jaka Unia? jaka przyszłość? jaka Europa?”, organizowanej w Krakowie przez Uniwersytet Jagielloński w dniach 11–14 września.

Jesienią 2006 roku węgierskie Zgromadzenie Narodowe organizuje wielką konferencję na temat przyszłości Europy i roli parlamentów w Unii Europejskiej w ramach planu D. Konferencji będą współprzewodniczyć przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Do udziału w tym wydarzeniu zostaną zaproszeni przedstawiciele kręgów opiniotwórczych, jak politycy unijni i krajowi, organizacje pozarządowe, dziennikarze i naukowcy. Zgromadzenie Narodowe zapewni materiały informacyjne (książeczki, broszury) i obsługę medialną.

Przewodniczący Komisji Stałej Spraw Zagranicznych i Europejskich, wraz z szefem Reprezentacji Komisji Europejskiej na Malcie, ma uruchomić szereg inicjatyw na rzecz wzmocnienia świadomości w zakresie najnowszych zmian za-

¹¹ Specjalna witryna internetowa poświęcona temu wydarzeniu znajduje się pod adresem: <http://www.futureofeuropa.europa.eu>

chodzących w Unii Europejskiej, które, jak się oczekuje, przyczynią się do wzrostu zaufania opinii publicznej.

W swoim planie prac na rok 2006 oraz w ramach planu D Komisji Europejskiej, Komisja do Spraw Unii Europejskiej Zgromadzenia Narodowego Słowenii zamierza współpracować z innymi właściwymi organami Zgromadzenia Narodowego, słoweńskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego, Komisją Europejską, władzami lokalnymi i społeczeństwem obywatelskim. W związku z tym komisja planuje zorganizowanie tygodnia europejskiego w Zgromadzeniu Narodowym – wysłuchań publicznych w dniach 9–12 maja 2006 r., dotyczących priorytetowych spraw związanych z austriacką prezydencją w Unii i innych aktualnych kwestii. Plany obejmują również współpracę z gminami w zakresie przedstawiania opinii publicznej działań Unii Europejskiej. W roku 2006 komisja będzie również organizować comiesięczne wspólne posiedzenia otwarte w celu dyskusowania aktualnych kwestii dotyczących Unii Europejskiej, na których właściwy minister będzie prezentować stanowisko rządu. Plany obejmują również organizowanie co trzy miesiące wspólnych posiedzeń członków Komisji do Spraw Unii Europejskiej i słoweńskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego w celu wymiany poglądów, opinii i informacji o aktualnej sytuacji w Unii.

Członkowie Delegacji ds. Unii Europejskiej Zgromadzenia Narodowego planują podróże do różnych stolic europejskich przed czerwcową Radą Europejską w celu wzięcia udziału w dialogu parlamentarnym nad przyszłością Europy i ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego.

2. ZASADA POMOCNICZOŚCI

2.1. KONTROLA PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI

W swoich odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu stanowiącym załącznik do czwartego raportu półrocznego 18 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych (z 14 państw członkowskich) poinformowało o prowadzonej przez siebie kontroli unijnego prawodawstwa pod kątem przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Były to następujące parlamenty: austriacki, czeski (Izba Deputowanych i Senat), duński, estoński, fiński, francuski (Zgromadzenie Narodowe), niemiecki (Bundesrat), irlandzki, włoski (Izba Deputowanych i Senat), litewski, maltański, niderlandzki (Izba Druga i Senat), portugalski i brytyjski (Izba Gmin i Izba Lordów).

Ponadto w trzech kolejnych parlamentach narodowych – francuskim Senacie, niemieckim Bundestagu i w parlamencie węgierskim – okazjonalnie sprawdzano, czy unijne prawodawstwo jest zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, nie czyniono tego jednak w sposób systematyczny.

Parlamenty narodowe i kontrola w zakresie pomocniczości: obecne traktaty

Art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zawiera ogólną definicję pomocniczości i proporcjonalności, wskazując kiedy i w jaki sposób Wspólnota powinna podejmować działania. Traktat o Unii Europejskiej stanowi, że każde działanie podjęte przez UE w celu osiągnięcia jej celów musi być zgodne z zasadą pomocniczości: art. 2 stwierdza, że „Unia osiąga swe cele zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu [...] z poszanowaniem zasady pomocniczości”.

Ponadto Traktat z Amsterdamu (który został uzgodniony w czerwcu 1997 roku i wszedł w życie w maju 1999 roku) wprowadził do Traktatu o Unii Europejskiej *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*. Protokół ten stanowi, że:

„Uzasadnienie tworzenia takich przepisów musi być podane z uwzględnieniem ich zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności dla wszystkich projektów przepisów prawa wspólnotowego; stwierdzenie, że dany cel Wspólnoty może zostać lepiej osiągnięty przez Wspólnotę musi być uzasadnione wskaźnikami jakościowymi i zawsze, gdy jest to możliwe, wskaźnikami ilościowymi.”

Protokół stwierdza również, że Komisja powinna „uzasadniać związek swoich projektów z zasadą pomocniczości; w razie potrzeby uzasadnienie towarzyszące projektowi przedstawia szczegóły w tym przedmiocie”.

Traktat z Amsterdamu zawierał również *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*. Protokół ten przypomina, że „kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty Państw Członkowskich nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego Państwa Członkowskiego”. Protokół zachęca „parlamenty Państw Członkowskich do aktywnego udziału w przedsięwzięciach Unii Europejskiej” i stwierdza, że należy „zwiększyć możliwość wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególnie przedmiot zainteresowania”. Ponadto protokół stanowi, że:

„Między chwilą, kiedy projekt aktu prawnego lub projekt środka, który ma być przyjęty stosownie do tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, jest przedstawiony we wszystkich językach przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie a datą jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji lub w celu przyjęcia aktu, bądź w celu przyjęcia wspólnego stanowiska, zgodnie z artykułem 189b lub 189c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, musi upłynąć sześć tygodni, z zastrzeżeniem niecierpiących zwłoki wyjątków uzasadnionych w tym akcie lub we wspólnym stanowisku.”

Pięć innych parlamentów narodowych – łotewski, luksemburski, słowacki i hiszpański oraz polski Sejm i Senat – poinformowało, że choć nie przeprowadziły one ostatnio kontroli w tym zakresie, to jednak mogą to uczynić w przyszłości.

Celem tego rozdziału jest zwrócenie uwagi na zmiany w stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności, które nastąpiły od października 2005 roku.

2.2. NAJNOWSZE ZMIANY W PARLAMENTACH NARODOWYCH

W kontekście ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego przewodniczący siedmiu zgromadzeń legislacyjnych **Belgii** (Izba Reprezentantów, Senat, parlamenty regionów i wspólnot) podpisali porozumienie o współpracy zmierzające do wprowadzenia w życie protokołu dotyczącego stosowania zasady pomocniczości dołączonego do Traktatu Konstytucyjnego.

Porozumienie to dotyczy sposobu podziału „dwóch punktów krytycznych” dla Belgii – przewidzianych w „mechanizmie wczesnego ostrzegania” określonym w Traktacie Konstytucyjnym. Decyzja w sprawie sposobu formułowania swoich opinii na temat zasady pomocniczości leży w gestii samych zgromadzeń. Wewnętrzny podział głosów w sprawach dotyczących zasady pomocniczości kształtuje się następująco:

1. W przypadku propozycji Komisji Europejskiej należącej do wyłącznej właściwości organów federalnych: Izba Reprezentantów i Senat mogą przyznać po jednym punkcie.
2. W przypadku propozycji legislacyjnej należącej do właściwości mieszanej (organów federalnych i regionalnych): dwa punkty są przyznawane, jeżeli jedno ze zgromadzeń federalnych i jedno z regionalnych sformułują zastrzeżenia co do zasady pomocniczości.
3. W przypadku propozycji należącej do wyłącznej właściwości zgromadzeń regionalnych przyznaje się dwa punkty w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących zgodności z zasadą pomocniczości przez dwa zgromadzenia regionalne należące do różnych „grup językowych”.

W Belgii istnieje 7 zgromadzeń regionalnych (reprezentujących wspólnoty lub regiony) i stosowane są cztery języki. W celu uzyskania dwóch punktów zawsze potrzebne jest współdziałanie np. zgromadzenia francuskojęzycznego i niderlandzkojęzycznego lub francuskojęzycznego i niemieckojęzycznego. Nawet niewielka grupa językowa ma tym samym możliwość sformułowania pełnowartościowej opinii odnośnie do przestrzegania zasady pomocniczości. Przyznanie dwóch punktów nie utrudnia innym zgromadzeniom sformułowania swojej opinii. Wszystkie opinie są przekazywane instytucjom europejskim; obowiązuje jednoznaczne wskazanie zgromadzenia, które sformułowało daną opinię.

Niemiecki Bundestag poinformował, że ostatnio weszły w życie nowe uregulowania, służące głównie realizacji nowych procedur dotyczących przewidzianego w Traktacie Konstytucyjnym „mechanizmu wczesnego ostrzegania” w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Większość nowych przepisów

wejdzie jednak w życie dopiero po ewentualnym wejściu w życie samego Traktatu Konstytucyjnego.

Nowe uregulowania stanowią natomiast podstawę prawną do nowego porozumienia między niemieckim rządem federalnym a Bundestagiem, dotyczącego wymiany informacji i współpracy w sprawach Unii Europejskiej. Przepis ten wszedł w życie 18 listopada 2005 roku. Negocjacje w sprawie wspomnianego porozumienia rozpoczęły się w marcu. Rząd niemiecki powinien przedstawiać parlamentowi pełniejsze informacje oraz usprawnić swoją współpracę z parlamentem. Przyniesie to zwiększenie zdolności Bundestagu do badania unijnych aktów prawnych zarówno w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności, jak i merytorycznie.

Niderlandy poinformowały, że tymczasowa komisja ds. kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zarówno w Senacie, jak i w Izbie Drugiej) została rozwiązana, ponieważ jej raporty dotyczące nowej procedury Stanów Generalnych w zakresie badania projektów europejskich aktów prawnych zostały przyjęte przez Izbę Drugą i przez Senat. Obecnie rozważane jest utworzenie nowej wspólnej komisji, której zadaniem byłoby przeprowadzanie samego badania aktów prawnych. Przybliżony termin oficjalnego utworzenia komisji przewidziano na początek kwietnia. Zadaniem komisji będzie (co najmniej) analiza dwóch projektów w ramach drugiego badania zgodności aktów prawnych z zasadą pomocniczości, o którego przeprowadzeniu postanowili przewodniczący COSAC w Wiedniu w lutym 2006.

Niderlandzki Senat informuje również, że jego procedura kontroli staje się coraz sprawniejsza ze względu na udział specjalnych komisji senackich. Często projekt europejskiego aktu prawnego, który został zgłoszony do komisji specjalnej przez Komisję Stałą ds. Organizacji Współpracy Europejskiej, jest poddawany dalszej kontroli przez komisję specjalną. Propozycja europejskiego aktu prawnego jest zwykle badana przez Senat w przypadku przesłania przez niderlandzki rząd swojej opinii na temat danego projektu do Senatu. W ostatnich miesiącach kilka projektów europejskich aktów prawnych stało się przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Senat jeszcze przed otrzymaniem opinii rządu. Tendencja ta jest zgodna z opinią, że dla uzyskania rzeczywistego wpływu na brzmienie proponowanego aktu prawnego absolutnie konieczne jest wcześniejsze włączenie się do jego oceny.

W **parlamencie hiszpańskim** Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej utworzyła grupę roboczą ds. systemu wczesnego ostrzegania, o którym mowa w protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości. Ta grupa robocza przeprowadzi szereg wysłuchań, rozpoczynających się 30 marca, aby po ich zakończeniu sporządzić raport dotyczący kontroli w zakresie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Słowacka Rada Narodowa ogłosiła plan utworzenia specjalnej grupy roboczej ds. pomocniczości i proporcjonalności, składającej się z pracowników służby cywilnej (ekspertów prawnych) z Kancelarii Rady Narodowej. Grupa robocza przygotowuje zasady możliwej kontroli w zakresie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności w Radzie Narodowej.

W odpowiedzi na raport dotyczący przestrzegania zasady pomocniczości z kwietnia 2005 roku¹², sporządzony przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej **brytyjskiej Izby Lordów** rząd przedstawił swoje stanowisko, a następnie w listopadzie 2005 roku komisja przedstawiła raport pokontrolny¹³. Oba raporty były przedmiotem debaty w Izbie Lordów 15 grudnia 2005 roku¹⁴.

Kilka izb (w tym parlament cypryjski) wskazało w swoich odpowiedziach, że badanie zgodności aktów prawnych z zasadą pomocniczości jest standardowym elementem kontroli parlamentarnej. Zatem obecnie 22 parlamenty narodowe lub izby parlamentarne (z 16 państw członkowskich) posiadają mechanizmy kontroli unijnych aktów prawnych pod kątem ich zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

3. KONTROLA CYWILNYCH OPERACJI EPBiO W PARLAMENTACH NARODOWYCH

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) Unii Europejskiej obejmują elementy wojskowe i niewojskowe. Czwarty raport półroczny COSAC zawierał szczegółowe zestawienie personelu uczestniczącego we wszystkich misjach WPZiB/EPBiO Unii Europejskiej – informacje te Komisja podała do wiadomości publicznej po raz pierwszy. XXXIV Konferencja COSAC z zadowoleniem przyjęła decyzję Rady o opublikowaniu informacji o państwach członkowskich uczestniczących w poszczególnych misjach WPZiB/EPBiO i wezwała Radę do „kontynuowania tej dobrej praktyki, sprzyjającej otwartości i pomocnej w kontroli parlamentarnej”. Rada spełniła tę prośbę i kontynuuje przekazywanie aktualnych informacji na temat personelu uczestniczącego w misjach WPZiB/EPBiO, ze wskazaniem, które państwa oddelegowały swój personel do poszczególnych operacji.

Misje EPBiO są obszarem szybkiego rozwoju działalności Unii Europejskiej – w ciągu zaledwie 3 lat uruchomiono 16 operacji. Strona cywilna EPBiO, obejmująca 12 z tych operacji, jest związana z możliwościami Unii Europejskiej w zakresie cywilnego zarządzania kryzysowego¹⁵. Pierwszą cywilną operacją EPBiO była misja policyjna w Bośni (EUPM) w styczniu 2003 roku. Kiedy kwestiona-

¹² Raport dotyczący przestrzegania zasady pomocniczości został zamieszczony na stronie: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/101/101.pdf>

¹³ Raport pokontrolny, który zawiera stanowisko rządu Zjednoczonego Królestwa stanowiące odpowiedź na główny raport, został zamieszczony pod adresem internetowym: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/66/66.pdf>

¹⁴ Zapis debaty został zamieszczony pod adresem internetowym:

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldhansrd/pdvn/lds05/text/51215-24.htm#51215-24_head0

¹⁵ Dotychczas miały miejsce trzy operacje wojskowe EPBiO: operacja wojskowa UE w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM/CONCORDIA), która trwała od 31 marca 2003 r. do 15 grudnia 2003 r., operacja wojskowa UE w Demokratycznej Republice Konga (DRC/ARTEMIS) od 12 czerwca 2003 r. do 1 września 2003 r. oraz operacja wojskowa UE w Bośni i Hercegowinie (EUFOR-Althea), która rozpoczęła się 2 grudnia 2004 r. i będzie kontynuowana do 2006–2007 roku. Althea jest największą z dotychczasowych operacji w ramach EPBiO. Uzgodniono podjęcie czwartej misji wojskowej EPBiO, lecz nie została ona dotychczas uruchomiona.

riusz do czwartego raportu półrocznego został rozesłany do parlamentów narodowych w dniu 21 czerwca 2005 roku, w trakcie realizacji było sześć cywilnych operacji EPBiO:

- misja policyjna UE w Bośni i Hercegowinie (EUPM);
- misja policyjna Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (Proxima) (*zakończona*);
- misja Unii Europejskiej dotycząca państwa prawnego w Gruzji (EUJUST – Themis) (*zakończona*);
- zintegrowana misja UE dotycząca państwa prawnego w Iraku (EUJUST Lex);
- misje policyjne UE w Kinszasie (EUPOL Kinszasa);
- misja UE w Demokratycznej Republice Konga (EUSEC DRK).

Między czerwcem 2005 r. a publikacją czwartego raportu półrocznego w październiku 2005 roku Rada uzgodniła kolejne dwie misje EPBiO z udziałem sił cywilnych:

- cywilno-wojskowe działanie Unii Europejskiej wspierające misję Unii Afrykańskiej w regionie Darfur w Sudanie (AMIS II) (działanie UE wspierające misję AMIS);
- misja obserwacyjna w Aceh (Indonezja).

W okresie od października 2005 roku do chwili rozesłania kwestionariusza do niniejszego raportu półrocznego w dniu 24 lutego 2006 r. uruchomiono kolejne cztery cywilne operacje Unii Europejskiej, a mianowicie:

- misja graniczna UE dla Mołdowy i Ukrainy;
- misja policyjna UE na terytoriach palestyńskich (EUPOL COPPS);
- ustanowienie policyjnego zespołu doradczego w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (EUPAT);
- misja graniczna UE na przejściu granicznym Rafah na terytoriach palestyńskich (EU BAM Rafah).

Od czasu rozesłania do parlamentów narodowych kwestionariusza do niniejszego raportu została uzgodniona przez Radę kolejna operacja EPBiO:

- wsparcie UE dla MONUC podczas procesu wyborczego w Demokratycznej Republice Konga (DRK)¹⁶.

Prawo prowadzenia przez Radę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) ustanowiono Traktatem z Maastricht w ramach tzw. drugiego filaru Unii. Traktat z Maastricht określił ogólne cele WPZiB i stworzył oddzielną podstawę prawną dla WPZiB, czyniąc ją w dużym stopniu procedurą międzyrządową. Można zatem przyjąć, że parlamenty narodowe mają do odegrania szczególną rolę w sprawowaniu kontroli nad działaniami podejmowanymi przez Unię w tej dziedzinie oraz rozliczania swoich rządów z realizacji polityki zagranicznej UE. Niniejszy rozdział przedstawia informacje o sześciu nowych cywilnych operacjach UE oraz o przebiegu ich kontroli w parlamentach narodowych.

¹⁶ 23 marca 2006 r. Rada zatwierdziła koncepcję operacji UE wspierającej misję Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Konga (MONUC) podczas mających się wkrótce odbyć wyborów. Na tej podstawie postanowiono rozpocząć planowanie i przygotowania komponentu wojskowego. Trwa również planowanie wsparcia policyjnego.

Zob.: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1091&lang=en>

3.1. KONTROLA REALIZOWANYCH OSTATNIO CYWILNYCH OPERACJI EPBiO PRZEPROWADZANA PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

Tylko 7 izb parlamentów narodowych (z 6 państw członkowskich) zgłosiło fakt przeprowadzenia kontroli obejmującej wszystkie 6 operacji EPBiO. Były to parlamenty estoński, fiński, irlandzki, łotewski, szwedzki oraz brytyjskie Izba Gmin i Izba Lordów. Kolejne 4 izby parlamentów narodowych (z kolejnych 3 państw członkowskich) zgłosiły przeprowadzenie kontroli obejmujących 5 z 6 operacji: parlament austriacki, parlament duński oraz francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat.

Które parlamenty narodowe przeprowadziły kontrolę poszczególnych cywilnych misji EPBiO?

Tabela 1. Kontrola realizowanych ostatnio operacji WPZiB/EPBiO przeprowadzana przez parlamenty narodowe

Państwo członkowskie	Kontrola działania UE wspierającego misję AMIS?	Kontrola misji obserwacyjnej w Aceh?	Kontrola misji granicznej UE dla Mołdowy i Ukrainy?	Kontrola misji EUPOL COPPS?	Kontrola misji EUPAT?	Kontrola misji EU BAM Rafah?
Austria	Tak – 13 grudnia 2005 r.	Tak – 7 września 2005 r.	Nie	Tak – 13 grudnia 2005 r.	Tak – 13 grudnia 2005 r.	Tak – 13 grudnia 2005 r.
Belgia	Tak – w lipcu 2005 r.	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Cypr	Nie, lecz przyjęła do wiadomości informację o niej	Nie, lecz przyjęła do wiadomości informację o niej	Nie, lecz przyjęła do wiadomości informację o niej	Nie, lecz przyjęła do wiadomości informację o niej	Nie, lecz przyjęła do wiadomości informację o niej	Nie, lecz przyjęła do wiadomości informację o niej
Czechy – Izba Deputowanych	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Czechy – Senat	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Dania	Tak – 15 lipca 2005 r.	Tak – 15 lipca 2005 r.	Tak – 30 września 2005 r.	Tak – 4 listopada 2005 r.	Nie	Tak – 18 listopada 2005 r.
Estonia	Tak – podczas dyskusji nad porządkiem obrad GAERC	Tak – podczas dyskusji nad porządkiem obrad GAERC	Tak – podczas dyskusji nad porządkiem obrad GAERC	Tak – podczas dyskusji nad porządkiem obrad GAERC	Tak – podczas dyskusji nad porządkiem obrad GAERC	Tak – podczas dyskusji nad porządkiem obrad GAERC
Finlandia	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 26 czerwca 2005 r.	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 8 września 2005 r.	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 11 października 2005 r.	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 8 września 2005 r.	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 22 listopada 2005 r.	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 22 listopada 2005 r.
Francja – Zgromadzenie Narodowe	Tak – 4 października 2005 r.	Tak – 4 października 2005 r.	Nie ¹⁷	Tak – 22 listopada 2005 r.	Tak – 22 listopada 2005 r.	Tak – 22 listopada 2005 r.

Francja – Senat	Tak – 12 lipca 2005 r.	Tak – 1 września 2005 r.	Nie ¹⁸	Tak – 31 października 2005 r.	Tak – 14 listopada 2005 r.	Tak – 22 listopada 2005 r.
Grecja	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Hiszpania	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Irlandia	Tak – 27 lipca 2005 r.	Tak – 6 października 2005 r.	Tak – 15 grudnia 2005 r.	Tak – 15 grudnia 2005 r.	Tak – 26 stycznia 2006 r.	Tak – 26 stycznia 2006 r.
Litwa	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Luksemburg	Nie ¹⁹	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak – 17 listopada 2005 r.
Łotwa	Tak – przy zatwierdzeniu narodowego stanowiska w GAERC	Tak – przy zatwierdzeniu narodowego stanowiska w GAERC	Tak – przy zatwierdzeniu narodowego stanowiska w GAERC	Tak – przy zatwierdzeniu narodowego stanowiska w GAERC	Tak – przy zatwierdzeniu narodowego stanowiska w GAERC	Tak – przy zatwierdzeniu narodowego stanowiska w GAERC
Malta	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Niderlandy – Izba Druga	Tak – 19 grudnia 2005 r.	Tak – rząd prze- słał informacje listem z 22 lipca 2005 r.	Nie	Tak – 1 listopada 2005 r.	Nie	Tak – 1 listopada 2005 r.
Niderlandy – Senat	Nie ²⁰	–	–	–	–	–
Niemcy – Bundestag	Nie było for- malnej kontro- li, lecz parla- ment został poinformowa- ny listownie	Nie było for- malnej kontro- li, lecz parla- ment został poinformowa- ny listownie	Nie było for- malnej kontro- li, lecz parla- ment został poinformowa- ny listownie	Nie było for- malnej kontro- li, lecz parla- ment został poinformowa- ny listownie	Nie było for- malnej kontro- li, lecz parla- ment został poinformowa- ny listownie	Nie było for- malnej kontro- li, lecz parla- ment został poinformowa- ny listownie
Niemcy – Bundesrat	Nie ²¹	–	–	–	–	–
Polska – Sejm	Nie ²²	–	–	–	–	–
Polska – Senat	Nie ²³	–	–	–	–	–
Portugalia	Tak ²⁴	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak
Słowacja	Nie	Nie, ponieważ dokonano uzgodnień w procedurze pisemnej	Tak – 3 listopada 2005 r.	Tak – 3 listopada 2005 r.	Nie	Nie, ponieważ dokonano uzgod- nień w procedurze pisemnej, choć komisja spraw europejskich została poinfor- mowana na piśmie przez rząd
Słowenia – Zgromadze- nie Narodowe	Tak – przez komisję spraw zagranicznych 20 maja 2005 r.	Nie	Nie	Nie – choć komi- sja spraw zagra- nicznych została poinformowana na piśmie	Nie	Nie – choć komi- sja spraw zagra- nicznych została poinformowana na piśmie
Słowenia – Rada Narodowa ²⁵	–	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Szwecja	Tak – 15 lipca 2005 r.	Tak – 15 lipca 2005 r.	Tak – 3 października 2005 r.	Tak – 15 lipca i 9 listopada 2005 r.	Tak – 18 listopada 2005 r.	Tak – 28 października i 18 listopada 2005 r.

Węgry	Nie ²⁶	–	–	–	–	–
Włochy – Izba Deputowanych	Tak – 26 maja 2005 r.	Tak – 11 października 2005 r.	Nie	Nie	Nie	Nie
Włochy – Senat	Nie	Nie	Tak – budżet misji został zatwierdzony ustawą z 23 lutego 2006 r.	Nie	Nie	Tak – budżet misji został zatwierdzony ustawą z 23 lutego 2006 r.
Zjednoczone Królestwo – Izba Gmin	Tak – 13 lipca 2005 r.	Tak – 12 października 2005 r. ²⁷	Tak – 13 lipca 2005 r.	Tak – 2 listopada 2005 r. ²⁸	Tak – 16 listopada 2005 r. ²⁹	Tak – 23 listopada 2005 r. ³⁰
Zjednoczone Królestwo – Izba Lordów	Tak – 14 lipca 2005 r.	Tak – 27 lipca 2005 r.	Tak – 3 listopada 2005 r.	Tak – 3 listopada 2005 r.	Tak – 17 listopada 2005 r. ³¹	Tak – 24 listopada 2005 r.

¹⁷ Rząd francuski oświadczył, że działanie Wspólnoty stanowiące podstawę podjęcia tej operacji nie miało charakteru aktu legislacyjnego, w związku z czym nie przedłożył jej parlamentowi francuskiemu do kontroli, zgodnie z art. 34 i 37 francuskiej konstytucji.

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ Jednak niektóre aspekty WPZiB i EPBiO są dyskutowane w luksemburskiej Izbie Deputowanych w kontekście oświadczenia dotyczącego spraw zagranicznych, które minister spraw zagranicznych przedstawia parlamentowi raz do roku.

²⁰ Natomiast niderlandzki Senat dyskutuje te sprawy z rządem w ramach dorocznej debaty nad budżetem obrony i budżetem spraw zagranicznych.

²¹ Ustawa o współpracy między Federacją a krajami związkowymi w sprawach Unii Europejskiej (EUZBLG) nie dotyczy WPZiB ani EPBiO.

²² Zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, ze zmianami, komisje spraw europejskich nie dyskutują nad sprawami dotyczącymi misji WPZiB/EPBiO.

²³ *ibid.*

²⁴ Komisja ds. Obrony Narodowej portugalskiego parlamentu dokonuje przeglądu udziału portugalskich kontyngentów wojskowych za granicą (łącznie z zaangażowaniem sił zbrojnych w misjach humanitarnych i ewakuacyjnych, misjach budowlanych i służących utrzymaniu pokoju oraz w misjach służących zaprowadzeniu pokoju lub zarządzaniu kryzysowemu). Spośród sześciu operacji uwzględnionych w tej tabeli, personel portugalski uczestniczy w działaniu UE wspierającym misję AMIS II, misję graniczną UE dla Mołdowy i Ukrainy oraz misję graniczną UE w Rafah. Personel uczestniczący w misjach granicznych jest nieuzbrojony.

²⁵ Komisja Współpracy Zagranicznej i Spraw Europejskich słoweńskiej Rady Narodowej bada te dokumenty, które ujęte są w porządku obrad Komisji do Spraw Unii Europejskiej i Komisji ds. Polityki Zagranicznej słoweńskiego Zgromadzenia Narodowego.

²⁶ Parlament węgierski nie prowadzi kontroli w zakresie WPZiB i EPBiO.

²⁷ Skrócony raport komisji dotyczący misji obserwacyjnej w Aceh został zamieszczony na stronie internetowej:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-v/3442.htm>

²⁸ Skrócony raport komisji dotyczący misji EUPOL COPPS został zamieszczony na stronie internetowej:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-viii/3418.htm>

²⁹ Skrócony raport komisji dotyczący misji EUPAT został zamieszczony na stronie internetowej:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-x/3420.htm>

³⁰ Skrócony raport komisji dotyczący misji EU BAM w Rafah został zamieszczony na stronie internetowej: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-xi/3418.htm>

³¹ Przewodniczący komisji skierował pismo dotyczące tej misji do ministra rządu w dniu 22 listopada 2005 roku. Jego tekst został zamieszczony na stronie internetowej:

http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/lords_s_comm_c/cwm_c.cfm

Działanie UE wspierające misję AMIS

8 kwietnia 2004 r. osiągnięto porozumienie w sprawie zawieszenia broni w regionie Darfur w Sudanie. W czerwcu 2004 roku Unia Afrykańska (UA) ulokowała tam małą misję obserwacyjną (AMIS). W październiku 2004 roku UA postanowiła rozszerzyć tę operację o większą misję wojskowo-policyjną, z mandatem obejmującym aktywną obserwację przestrzegania porozumienia o zawieszeniu broni (AMIS II). 9 stycznia 2005 r. rząd Sudanu i Ludowy Ruch/Armia Wyzwolenia Sudanu (SPLM/A) podpisały kompleksowe porozumienie pokojowe. Od tego czasu misja AMIS zabezpiecza tereny, które wszystkie strony uznały za zdemilitaryzowane.

23 czerwca 2005 r. Rada zatwierdziła koncepcję cywilno-wojskowego działania Unii Europejskiej wspierającego misję AMIS II. W dniu 18 lipca 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie Rady 2005/557/WPZiB* w sprawie działania wspierającego (działanie UE wspierające misję AMIS). Misja obejmuje elementy wojskowe i policyjne i może w niej uczestniczyć maksymalnie 30 wojskowych i 50 policjantów.

W działaniu wspierającym UE bierze udział 12 państw członkowskich:

- Austria, Cypr, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Niderlandy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo³².

16 izb parlamentów narodowych z następujących 14 państw członkowskich poinformowało o badaniu działania wspierającego UE:

- Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych), Łotwa, Niderlandy (Izba Druga), Portugalia, Słowenia (Zgromadzenie Narodowe), Szwecja, Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

Misja obserwacyjna UE w Aceh (Indonezja)

Zadaniem misji obserwacyjnej UE w Aceh (Indonezja) jest obserwowanie realizacji różnych aspektów porozumienia pokojowego zawartych w memorandum o porozumieniu podpisanym przez rząd Indonezji z Ruchem Wyzwolenia Aceh 15 sierpnia 2005 roku. Jest to wspólna misja pod kierownictwem Unii Europejskiej, z udziałem pięciu krajów ASEAN, Norwegii i Szwajcarii. Wstępne działania obserwacyjne rozpoczęto w dniu 15 sierpnia. Rada przyjęła wspólne działanie 2005/643/WPZiB** w dniu 9 września. Misja w pełnym zakresie została uruchomiona 15 września i może w niej uczestniczyć 219 osób z różnych krajów³³. Początkowo miała ona

* Tekst opublikowany w Dz. Urz. UE 2005 L 188, s. 46 – przyp. red. Zeszytów OIDE.

³² Ponadto Unia Europejska uczestniczy w rozszerzonej wersji misji AMIS, udzielając wojskowej pomocy technicznej, planistycznej oraz wsparcia finansowego, rzeczowego i logistycznego. W operacji AMIS II uczestniczy personel z następujących 9 państw członkowskich: Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Więcej informacji o działaniu UE wspierającym misję AMIS II można znaleźć pod adresem:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=956&lang=en&mode=g>

** Tekst opublikowany w Dz. Urz. UE 2005 L 234, s. 13 – przyp. red. Zeszytów OIDE.

³³ Więcej informacji o misji obserwacyjnej w Aceh można znaleźć pod adresem:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=961&lang=en&mode=g>

trwać 6 miesięcy, lecz 27 lutego 2006 r. Rada przedłużyła okres misji o kolejne trzy miesiące, do 15 czerwca 2006 roku.

W misji uczestniczy personel z następujących 12 państw członkowskich:

- Austria, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Litwa, Niderlandy, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

13 izb parlamentów narodowych z następujących 11 państw członkowskich poinformowało o badaniu misji obserwacyjnej UE w Aceh:

- Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych), Łotwa, Niderlandy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

Misja graniczna UE dla Mołdowy i Ukrainy

20 września 2005 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa podjął decyzję w sprawie utworzenia misji granicznej Unii Europejskiej dla Mołdowy i Ukrainy, m.in. poprzez wzmocnienie zespołu Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Mołdowy. Misja ta, finansowana z budżetu pionu stosunków zewnętrznych, działa pod auspicjami Komisji Europejskiej i jej partnera wykonawczego UNDP oraz w ścisłej współpracy z OBWE. Misja została powołana z dwuletnim mandatem na mocy memorandum o porozumieniu pomiędzy Komisją Europejską, rządem Republiki Mołdowy i rządem Ukrainy. 7 listopada 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2005/776/WPZiB*, zmieniające mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Mołdowy. Cele misji określono następująco:

- udzielenie Mołdowie i Ukrainie pomocy w dostosowaniu ich standardów i procedur w zakresie obsługi ruchu granicznego do uregulowań obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- udzielenie pomocy w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych mołdawskich i ukraińskich służb celnych i straży granicznej na poziomie operacyjnym;
- poprawa zdolności w zakresie analizy ryzyka;
- poprawa współpracy między strażą graniczną i służbą celną oraz obu tych służb z innymi organami ochrony porządku publicznego, jak również ich komplementarności³⁴.

W misji uczestniczy 70 ekspertów z następujących 16 państw członkowskich:

- Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

10 izb parlamentów narodowych z następujących 9 państw członkowskich poinformowało o badaniu misji granicznej UE dla Mołdowy i Ukrainy:

- Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Włochy (Senat), Łotwa, Słowacja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo (Izba Lordów i Izba Gmin).

* Tekst opublikowany w Dz. Urz. UE 2005 L 292, s. 13 – przyp. red. Zeszytów OIDE.

³⁴ Więcej informacji można znaleźć pod adresami:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=986&lang=en&mode=g>
oraz www.eubam.org

Misja policyjna UE na terytoriach palestyńskich (EUPOL COPPS)

14 listopada 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2005/797/WPZiB* w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej na terytoriach palestyńskich (EUPOL COPPS). Celem misji jest udzielenie wsparcia Autonomii Palestyńskiej w tworzeniu trwałych i skutecznych rozwiązań policyjnych (skrót COPPS oznacza Biuro ds. Koordynacji Wspierania Policji Palestyńskiej). Misja rozpoczęła się 1 stycznia, z trzyletnim mandatem, i będzie w niej uczestniczyć nieuzbrojony personel w sile ok. 33 osób³⁵.

W misji uczestniczy personel z następujących 11 państw członkowskich:

- Austria, Belgia, Dania, Estonia³⁶, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

13 izb parlamentów narodowych z następujących 11 państw członkowskich poinformowało o badaniu misji EUPOL COPPS:

- Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Irlandia, Łotwa, Niderlandy, Słowacja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

Ustanowienie policyjnego zespołu doradczego w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (EUPAT)

24 listopada 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2005/826/WPZiB** w sprawie ustanowienia policyjnego zespołu doradczego w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (EUPAT). Zespół doradców z Unii Europejskiej udziela pomocy przy tworzeniu sprawnej i profesjonalnej służby policyjnej w oparciu o europejskie standardy policyjne. Misja EUPAT została uruchomiona 15 grudnia 2005 r., po wygaśnięciu w dniu 14 grudnia 2005 r. mandatu misji policyjnej UE PROXIMA, uruchomionej 15 grudnia 2003 roku. Misja ta ma trwać 6 miesięcy i uczestniczy w niej ok. 30 doradców policyjnych³⁷.

W misji uczestniczy personel z następujących 16 państw członkowskich:

- Austria, Belgia, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

10 izb parlamentów narodowych z następujących 8 państw członkowskich poinformowało o badaniu misji EUPAT:

- Austria, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Irlandia, Łotwa, Szwecja, Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

* Tekst opublikowany w Dz. Urz. UE 2005 L 300, s. 65 – przyp. red. Zeszytów OIDE.

³⁵ Więcej informacji o misji EUPOL COPPS można znaleźć pod adresem: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=974&lang=en&mode=g>

³⁶ Estonia włączy się do misji 1 czerwca, oddelegowując 1 policjanta.

** Tekst opublikowany w Dz. Urz. UE 2005 L 307, s. 61 – przyp. red. Zeszytów OIDE.

³⁷ Więcej informacji o misji EUPAT można znaleźć pod adresem:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=994&lang=en&mode=g>

Misja graniczna UE na przejściu granicznym w Rafah na terytoriach palestyńskich (EU BAM Rafah)

15 listopada 2005 r. Izrael i władze Autonomii Palestyńskiej podpisały porozumienie w sprawie ruchu granicznego i dostępu do przejść granicznych, w którym uzgodniono m.in. zasady przekraczania przejścia granicznego w Rafah (strefa Gazy). 21 listopada 2005 r. Rada Unii Europejskiej z zadowoleniem przyjęła to porozumienie i uznała, że Unia Europejska powinna przyjąć proponowaną w porozumieniu rolę „strony trzeciej”. 12 grudnia 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2005/889/WPZiB* ustanawiające misję graniczną UE na przejściu granicznym Rafah na terytoriach palestyńskich (EU BAM Rafah). Faza operacyjna tej misji, która będzie trwać 12 miesięcy, rozpoczęła się 30 listopada 2005 roku. W fazie początkowej zaangażowano ok. 55 policjantów z 15 państw członkowskich. W fazie pełnej realizacji misji ich liczba wzrośnie do 75³⁸.

W misji czynnie uczestniczy personel z następujących 12 państw członkowskich (włączenie się do niej planują również inne państwa):

- Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo³⁹.

15 izb parlamentów narodowych z następujących 13 państw członkowskich poinformowało o badaniu tej misji:

- Austria, Dania, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Irlandia, Włochy (Senat), Łotwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

4. OCENY WPLYWU

Przedmiotem rozdziału 2 czwartego raportu półrocznego było wykorzystywanie przez parlamenty narodowe ocen wpływu opracowanych przez Komisję w procesie kontroli unijnego prawodawstwa⁴⁰. W dniu 11 października 2005 r. w Londynie XXXIV Konferencja COSAC przyjęła stanowisko skierowane do instytucji Unii Europejskiej. Dokument ten, który został przetłumaczony na 19 z 20 języków urzędowych Unii Europejskiej i opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 17 grudnia 2005 r. (Dz. Urz. UE 2005 C 322), zawierał dziewięć punktów dotyczących ocen wpływu⁴¹.

Prezydencja austriacka zwróciła się 8 marca 2006 r. do przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso z prośbą o udzielenie przez Komisję odpowiedzi na szereg

* Tekst opublikowany w Dz. Urz. UE 2005 L 327, s. 28 – przyp. red. Zeszytów OIDE.

³⁸ Więcej informacji o misji EU BAM Rafah można znaleźć pod adresem: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=979&lang=en&mode=g>

³⁹ W misji tej uczestniczy również personel rumuński.

⁴⁰ Zob. <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

⁴¹ Wszystkie wersje językowe zamieszczono pod adresem:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2005:322:SOM:EN:HTML>

pytań dotyczących działań podejmowanych przez Komisję w sprawach uwzględnionych w punktach wspomnianego dokumentu, dotyczących ocen wpływu.

Niniejszy rozdział zawiera odpowiedzi Komisji na wspomniane pytania, informując o różnych inicjatywach i zmianach w tym zakresie. Rozdział ten zawiera również dział opisujący w skrócie działania podjęte przez Parlament Europejski na rzecz lepszego stanowienia prawa.

4.1. OCENY WPLYWU DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH POZYCJI PROGRAMU PRAC

Wiele parlamentów narodowych, w tym parlament austriacki, parlament łotewski i polski Sejm, wyraziło niezadowolenie z faktu, że nie wszystkim propozycjom Komisji towarzyszą oceny wpływu.

W swoim komunikacie „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej” (COM(2005) 97 wersja ostateczna) Komisja stwierdziła, że „zasadniczo inicjatywy określone w jej Programie legislacyjnym i prac 2005 – kluczowe wnioski legislacyjne, jak również najważniejsze międzysektorowe nielegislacyjne wnioski w zakresie polityk – powinny być przedmiotem zintegrowanej oceny wpływu⁴². Parlament austriacki z zadowoleniem przyjął tę deklarację Komisji i stwierdził, że jest ona „bardzo pożyteczna”. Również łotewski parlament z zadowoleniem przyjął niedawne oświadczenie Komisji, że oceny wpływu stanowią priorytet i wyraził nadzieję, że Komisja wywiąże się ze swojej deklaracji.

W swoim stanowisku z października 2005 roku konferencja COSAC z zadowoleniem przyjęła inicjatywę na rzecz lepszego stanowienia prawa i wezwała Komisję do opracowania zintegrowanej oceny wpływu wszystkich głównych inicjatyw objętych jej programem prac, zgodnie z propozycją zawartą na str. 5 komunikatu.

Komisja poinformowała, że w okresie od 1 listopada 2005 r. do 28 lutego 2006 r. przyjęła 32 pozycje ze swojego programu prac. 23 z tych pozycji towarzyszył raport z oceną wpływu. Pozostałe 8 pozycji nie wymagały oceny wpływu (były to raporty okresowe i zielone księgi).

4.2. STRESZCZENIA OCEN WPLYWU

Belgijska Izba Reprezentantów wskazała, że parlamenty narodowe mogą mieć trudności z obsługą przepływu dużych ilości informacji zawartych w ocenach wpływu i włączeniu ich do swoich systemów decyzyjnych. Brytyjska Izba Lordów zaleciła opracowywanie przez Komisję jednostronicowych streszczeń ocen wpływu, aby umożliwić deputowanym do Parlamentu Europejskiego i parlamentarzystom z poszczególnych państw szybkie i sprawne uporanie się z materiałami.

⁴² Komisja stwierdziła, że „Akty, które pozostają w wyłącznej kompetencji wykonawczej Komisji, np. w zakresie decyzji w dziedzinie konkurencji lub akty, których zakres jest ograniczony do wewnętrznej działalności Komisji, nie podlegają zwykle ocenie wpływu.”

W związku z tym Konferencja COSAC wezwała Komisję do opracowywania jednostronicowych streszczeń wszystkich jej ocen wpływu, aby umożliwić szybkie i sprawne zapoznanie się z materiałami.

Zmienione wewnętrzne wytyczne Komisji dotyczące ocen wpływu wprowadziły ujednoliconą formę raportów zawierających oceny wpływu, uwzględniającą wymóg sporządzania streszczenia (*Executive Summary*) oceny wpływu. Zgodnie z wytycznymi, streszczenie musi: „zajmować nie więcej niż jedną stronę, być napisane przystępnym językiem i przedstawiać wnioski z porównania wybranych wariantów”⁴³.

4.3. TLUMACZENIE OCEN WPLYWU

Wiele parlamentów narodowych poinformowało, że kontrolę utrudnia fakt, iż oceny wpływu nie są dostępne w ich języku narodowym. Na przykład litewski Seimas poinformował, że nie może badać ocen wpływu opracowanych przez Komisję, „(...) ponieważ nie są one sporządzone w języku litewskim. Seimas otrzymuje oceny wpływu w języku angielskim, w związku z czym zgodnie z krajowymi przepisami komisje Seimasu nie mogą ich rozpatrywać”.

W związku z tym COSAC wezwał Komisję do tłumaczenia ocen wpływu i „map drogowych” oraz do publikowania ich we wszystkich językach urzędowych Wspólnoty.

Komisja odpowiedziała, że oceny wpływu są opracowywane jako pomoc dla potrzeb wewnętrznego procesu podejmowania decyzji politycznych w Komisji. Mają one status biurowych dokumentów roboczych, w związku z czym nie obowiązuje w ich przypadku wymóg tłumaczenia z pierwotnego języka roboczego, którym zwykle jest angielski.

Komisja oświadczyła, że zważywszy na obecne przeciążenie zaplecza tłumaczeniowego Komisji (gdzie obowiązują przejściowe zasady wprowadzone w odpowiedzi na presję, jakiej zaplecze to jest poddawane), nie ma ona możliwości tłumaczenia ocen wpływu.

4.4. PRZESYŁANIE OCEN WPLYWU DO PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Nie wszystkie parlamenty narodowe otrzymują opracowywane przez Komisję oceny wpływu. Na przykład niemiecki Bundestag poinformował, że oceny wpływu nie są formalnie przekazywane do Bundestagu. Również parlament austriacki stwierdził, że „dość trudno jest znaleźć” opracowane przez Komisję oceny wpływu.

Konferencja COSAC wezwała Komisję, by przesyłała ona wszystkie oceny wpływu i „mapy drogowe” bezpośrednio do parlamentów narodowych.

⁴³ Zob. str. 97 zmienionych wytycznych:

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_1A%20guidelines_annexes.pdf

Komisja odpowiedziała, że przekazywanie ocen wpływu parlamentom narodowym zgodnie z obowiązującymi w poszczególnych państwach zasadami kontroli jest obowiązkiem rządów państw członkowskich.

Komisja udostępniła jej opinię publiczną oraz przesyłała do Rady i do Parlamentu Europejskiego wraz z propozycją Komisji.

4.5. JEDNOLITE ZASADY OCENY KOSZTÓW ADMINISTRACYJNYCH

W swoim stanowisku [z października 2005 r.], Konferencja COSAC wezwała instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie do opracowania jednolitych zasad oceny kosztów administracyjnych.

Następnie prezydencja COSAC zwróciła się do Komisji z prośbą o przedstawienie podjętych przez nią działań w celu opracowania jednolitych zasad oceny kosztów administracyjnych.

Komisja odpowiedziała, że wstępne zasady, określane jako „model kosztów administracyjnych netto Unii Europejskiej”, zostały opisane w dokumencie roboczym Komisji (SEC(2005) 1329) stanowiącym załącznik do komunikatu „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”. Wstępne zasady były testowane od kwietnia do września 2005 roku. Po zakończeniu tej fazy pilotażowej Komisja stwierdziła, że stosowanie jednolitych zasad na poziomie UE jest wykonalne i przyniosłoby wyraźne korzyści. Wstępne zasady zostały odpowiednio skorygowane na podstawie ustaleń z fazy pilotażowej oraz dobrych praktyk na poziomie państw członkowskich.

Założenia metodologiczne weryfikowane w fazie pilotażowej (jednolita definicja, jednolity podstawowy wzór i jednolity formularz raportu) zostały przedstawione w komunikacie przyjętym w dniu 21 października 2005 r. (COM(2005) 518), w którym Komisja zadeklarowała również swój bardziej długoterminowy zamiar zbadania możliwości wykorzystania jednolitej metodologii unijnej do oceny skumulowanego obciążenia administracyjnego na poziomie branżowym.

Jednolita metodologia została zawarta w wytycznych Komisji dotyczących ocen wpływu oraz w wytycznych oceny kosztów. Praktyczna instrukcja stosowania tego modelu została włączona do wytycznych w dniu 15 marca 2006 roku⁴⁴.

Komisja przystąpiła do optymalizacji wspomnianej metodologii z pomocą państw członkowskich (*Standard Cost Model Steering Group* – grupa ds. budowy jednolitego modelu kosztów). Zaproponowała ona utworzenie do końca marca „wirtualnej sieci ekspertów” na bazie internetowej platformy SINAPSE, której zadaniem jest gromadzenie wiedzy i doświadczeń. Będzie to stanowić punkt wyjścia dla prac grupy krajowych ekspertów wysokiego szczebla w zakresie lepszego stanowienia prawa, która ma doradzać Komisji w tej i innych sprawach. Jednym z celów tego przedsięwzięcia jest uzgodnienie jednolitych wskaźników służących do obliczania kosztów ogólnych.

⁴⁴ Wszystkie te dokumenty zostały zamieszczone pod adresem internetowym: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw (DG ENTR) uruchomi projekt pilotażowy w celu przetestowania modelu w odniesieniu do większej liczby powiązanych ze sobą aktów (ocena skumulowanego obciążenia sektora).

Rada nie przyjęła modelu proponowanego przez Komisję ani nie zgłosiła chęci podjęcia dyskusji o ewentualnych zmianach. Komisja ponawiała swoje zaproszenie na różnych szczeblach.

4.6. AKTUALIZACJA OCEN WPLYWU

Konferencja COSAC wniosowała, by w ramach procedury współdecyzji Komisja Europejska dokonywała aktualizacji ocen wpływu po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim, przyjęciu wspólnego stanowiska przez Radę i drugim czytaniu w Parlamencie Europejskim, jak również przed posiedzeniem komitetu pojednawczego.

Komisja ponownie stwierdziła, że oceny wpływu są opracowywane przede wszystkim jako pomoc dla potrzeb wewnętrznego procesu podejmowania decyzji politycznych w samej Komisji. Jednak Komisja może zdecydować się na dokonanie aktualizacji wcześniej opracowanej przez siebie oceny wpływu w świetle nowych lub niedostępnych wcześniej informacji.

Komisja oświadczyła, że do Rady i Parlamentu Europejskiego należy przeprowadzanie ocen wpływu istotnych zmian propozycji Komisji. Jednak Komisja zachowuje prawo do przeprowadzania ocen wpływu tych zmian, jeśli uzna to za konieczne.

Koordynacja prac związanych z oceną wpływu między trzema instytucjami Unii Europejskiej była przedmiotem „Jednolitych zasad oceny wpływu” (*Common Approach to Impact Assessment*), uzgodnionych przez wszystkie trzy instytucje w grudniu 2005 roku⁴⁵. Określają one swego rodzaju „kodeks drogowy” regulujący kształtowanie ocen wpływu w procesie legislacyjnym.

4.7. ZAPEWNIENIE OBIEKTYWNOŚCI OCEN WPLYWU

Konferencja COSAC potwierdziła konieczność zapewnienia obiektywności ocen wpływu, zaś prezydencja COSAC zwróciła się do Komisji z pytaniem o sposób, w jaki zapewnia ona obiektywność swoich ocen wpływu.

Komisja odpowiedziała, że w jej podejściu do oceny wpływu funkcjonuje wiele elementów ograniczających i równoważących (*checks and balances*), zapewniających rygorystyczny i kompleksowy charakter analizy, łącznie z wymogiem tworzenia wielobranżowych grup sterujących w przypadku wszystkich ocen wpływu o charakterze przekrojowym. Wczesna publikacja „map drogowych” ocen wpływu umożliwi zainteresowanym zapoznanie się z podjętymi już i planowanymi pracami związanymi z oceną wpływu oraz przygotowanie własnego wkładu

⁴⁵ Dokument ten oczekuje jeszcze na formalne zatwierdzenie przez Konferencję Przewodniczących Parlamentu Europejskiego.

i odpowiednich danych dla potrzeb konsultacji z zainteresowanymi podmiotami. Wytyczne dotyczące ocen wpływu jasno stwierdzają, że służby Komisji przygotowujące ocenę wpływu są zobowiązane do uwzględniania danych pochodzących z bardzo różnych źródeł. Obowiązują oddzielne wytyczne dotyczące zbierania i wykorzystywania opinii ekspertów, odnoszące się również do przygotowywania ocen wpływu. Komisja tworzy „elektroniczną sieć” ekspertów w różnych dziedzinach nauki i techniki, do których może się zwrócić o udzielenie obiektywnej rady przy przygotowywaniu ocen wpływu.

Prezydencja COSAC zapytała również, czy wymóg zapewnienia obiektywizmu ocen wpływu należy również uwzględnić w niezależnej ocenie systemu oceny wpływu funkcjonującego w Komisji.

Komisja odpowiedziała, że podejmowana właśnie niezależna ocena zapewni zbadanie funkcjonującego w Komisji systemu oceny wpływu i prawdopodobnie jej efektem będzie wskazanie możliwości dalszego ulepszenia systemu. Może to dotyczyć spraw związanych z przygotowaniem wdrażania systemu oceny wpływu od strony organizacyjnej.

4.8. SKONCENTROWANIE OCEN WPLYWU NA TRZECH ELEMENTACH STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Konferencja COSAC wezwała Komisję, by skoncentrowała ona swoje oceny wpływu na trzech elementach strategii lizbońskiej, tzn. na skutkach ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

Podejście Komisji ma charakter zintegrowany, co oznacza, że oceny wpływu muszą uwzględniać pozytywne i negatywne oraz bezpośrednie i pośrednie skutki różnych wariantów polityki w wymiarze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym. Aby pomóc służbom Komisji w przygotowaniu zrównoważonej oceny we wszystkich tych trzech wymiarach, w wytycznych dotyczących oceny wpływu zamieszczono tabele skutków (po jednej dla każdego wymiaru), wskazujące szeroki zakres potencjalnych obszarów wpływu, które należy zbadać w ramach oceny wpływu. Ponadto każda ocena wpływu, która ma wymiar przekrojowy, czyli w praktyce – większość ocen wpływu, musi być dokonywana pod kierunkiem międzybranżowej grupy sterującej, w której skład wchodzi zwykle osoby z różnych służb Komisji. Pomaga to zapewnić uwzględnianie w ocenie wpływu wszystkich trzech wymiarów.

4.9. OCENA WPLYWU PROPOZYCJI LEGISLACYJNYCH, KTÓRE KOMISJA ZAMIERZA WYCOFAĆ

Konferencja COSAC zwróciła się do Komisji z wnioskiem o opracowanie ocen wpływu dotyczących propozycji legislacyjnych, które Komisja zamierza wycofać.

Komisja nie opracowała ocen wpływu propozycji legislacyjnych, które zamierza wycofać w wyniku przesiewowego badania propozycji oczekujących na sfi-

lizowanie przez prawodawcę dłużej niż od 1 stycznia 2004 roku. Komisja wskazała jednak, że zbadanie potencjalnego wpływu propozycji oczekujących na sfinalizowanie na konkurencyjność Unii Europejskiej jest podstawowym elementem w procesie badania oraz że opiera się na ocenach i dowodach uzyskanych w trakcie negocjacji między instytucjami lub przez zainteresowanych. W przypadku podjęcia decyzji o modyfikacji i ponownym przedłożeniu propozycji przewidzianych do wycofania obowiązują wymagania dotyczące normalnej oceny wpływu.

4.10. PUBLICZNA BAZA DANYCH

Konferencja COSAC wezwała Komisję do stworzenia publicznej bazy danych zawierającej wszystkie propozycje ujęte w rocznym programie legislacyjnym i prac, z linkami do ocen wpływu i „map drogowych”.

Komisja odpowiedziała, że propozycje ujęte w Programie legislacyjnym i prac Komisji wraz z mapami drogowymi a także raportem w sprawie ocen wpływu i dokumentem politycznym – gdy zostaną już sporządzone – można znaleźć na stronach internetowych Komisji, poświęconych ocenie wpływu:

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

4.11. PRACE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NAD LEPSZYM STANOWIENIEM PRAWA

Parlament Europejski przyjął kilka raportów związanych z pozycjami porządku obrad plenarnych w dniu 16 maja 2006 r., dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.

Komisja Spraw Prawnych przedstawiła raport z inicjatywy własnej zatytułowany „Lepsze stanowienie prawa 2004: stosowanie zasady pomocniczości”⁴⁶ (sprawozdawca: Bert Doorn, EPP-ED, Niderlandy), zwracając uwagę na potrzebę zapewnienia pełnej zgodności przyjmowanych wspólnotowych aktów prawnych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Raport ten był wyrazem ambicji ulepszenia europejskiego prawodawstwa z myślą o zwiększeniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz podkreślił potrzebę przyjęcia zintegrowanego i konsekwentnego podejścia do inicjatyw na rzecz „lepszego stanowienia prawa”. Debata nad „lepszym stanowieniem prawa” jest postrzegana przez PE jako okazja do refleksji nad prawodawstwem jako procesem służącym realizacji jasno określonych celów politycznych poprzez angażowanie wszystkich zainteresowanych we wszystkich fazach procesu – od przygotowań po egzekwowanie przestrzegania prawa. Ponadto zachęcono państwa członkowskie do wymiany doświadczeń w zakresie stosowania ocen wpływu. Między innymi podkreślono potrzebę odgrywania przez Parlament Europejski aktywniejszej roli w monitorowaniu wprowadzania prawodawstwa europejskiego w państwach członkowskich oraz korzystania ze

⁴⁶ Link do raportu A6-0082/2006:

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0082+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

współpracy między Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi oraz regionalnymi.

Komisja Rynku Wewnętrznego (sprawozdawca: Arlene McCarthy, PES, Zjednoczone Królestwo) przedstawiła raport z inicjatywy własnej⁴⁷ w sprawie wdrażania, konsekwencji i wpływu obowiązującego prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego. Komisja podkreśliła potrzebę przyjęcia wspólnego podejścia do lepszego stanowienia prawa w oparciu o podstawowy zestaw zasad regulacji, a mianowicie zasady pomocniczości, proporcjonalności, odpowiedzialności, spójności, przejrzystości i celowości. W raporcie podkreślono również potrzebę utworzenia przez Parlament, Radę i Komisję grup zadaniowych do spraw „lepszego stanowienia prawa”, ustanowienia międzyinstytucjonalnej grupy roboczej zajmującej się szkoleniami, podnoszeniem kwalifikacji i kontrolą jakości oraz wymiany i tworzenia wzorców dobrych praktyk w zakresie lepszego stanowienia prawa. Podkreślono również, że państwa członkowskie nie mogą stwarzać nowych problemów poprzez nakładanie dodatkowych wymagań na poziomie krajowym przy dokonywaniu transpozycji prawodawstwa wspólnotowego („pozlacanie”).

W ramach debaty nad inicjatywą na rzecz „lepszego stanowienia prawa”, Parlament Europejski badał dwa kolejne raporty dotyczące stosowania unijnych aktów prawnych. Pierwszy z nich, opracowany przez Monikę Frassoni (Zieloni/EFA, Włochy)⁴⁸ dla Komisji Spraw Prawnych, określał szereg działań, które Komisja powinna podjąć w celu poprawienia realizacji przez państwa członkowskie ich zobowiązań, natomiast drugi – dla tej samej komisji – autorstwa Giuseppe Garganigo (EPP-ED, Włochy)⁴⁹, zdecydowanie popierał propozycje Komisji dotyczące uproszczenia regulacji, czy to przez uchylenie nieistotnych lub przestarzałych przepisów, czy przez kodyfikację tekstów, które stały się nadmiernie skomplikowane wskutek wielokrotnych zmian, czy też poprzez ponowne opracowanie przepisów wymagających weryfikacji i aktualizacji.

5. PRZEJRZYSTOŚĆ W RADZIE

5.1. WPROWADZENIE

Otwartość i przejrzystość są od ponad dekady istotnym problemem dla Unii Europejskiej, a zwłaszcza dla Rady Ministrów. Zmiany są uzgadniane etapami. Rada Europejska obradująca w Edynburgu w dniu 12 grudnia 1992 r. wprowadziła środki

⁴⁷ Link do raportu A6-0083/2006:

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0083+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

⁴⁸ Link do raportu A6-0089/2006:

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0089+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

⁴⁹ Link do raportu A6-0080/2006:

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0080+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

służące poprawie dostępu do prac Rady, z których część stanowi dziś podstawowe elementy polityki przejrzystości Rady, w szczególności okazjonalne debaty otwarte⁵⁰. Traktat z Amsterdamu stanowi, że Rada musi podawać do wiadomości publicznej wyniki głosowania i wyjaśnienia oraz oświadczenia w protokołach z posiedzeń, podczas których działa w ramach swoich uprawnień prawodawczych⁵¹. Rada Europejska obradująca w Sewilli w czerwcu 2002 roku postanowiła otworzyć posiedzenia Rady dla publiczności w początkowym i końcowym etapie procedury współdecyzji. Traktat Konstytucyjny, podpisany w październiku 2004 roku, jeszcze mocniej akcentuje tę zasadę, postanawiając, że „posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego”⁵².

Ponieważ jednak Traktat Konstytucyjny nie wszedł w życie, posiedzenia Rady są nadal z założenia zamknięte dla publiczności, zgodnie z art. 5 ust. 1 Regulaminu Rady. Art. 8 określa odstępstwa od tej ogólnej reguły.

Nie potrzeba zmiany traktatów, aby posiedzenia Rady odbywały się z założenia w trybie jawnym, kiedy obraduje ona i głosuje nad aktami prawnymi; Rada może to zapewnić poprzez zmianę swojego regulaminu. Zmiana Regulaminu Rady wymaga zwykłej większości głosów w Radzie do Spraw Ogólnych.

5.2. STANOWISKO COSAC

XXXIV Konferencja COSAC wezwała Radę Ministrów, aby ta:

„niezwłocznie zmieniła swój Regulamin w taki sposób, aby jej posiedzenia były jawne zawsze wtedy, gdy rozpatruje projekty legislacyjne i poddaje je pod głosowanie, w celu zmniejszenia luki pomiędzy obywatelami a Unią, umożliwienia bardziej efektywnej kontroli decyzji ministrów przez parlamenty narodowe oraz zmiany niedopuszczalnej sytuacji, w której projekty legislacyjne są omawiane i uzgadniane przy drzwiach zamkniętych”.

Niniejszy rozdział informuje o zmianach, które nastąpiły w tym zakresie od czasu przyjęcia przez COSAC swojego stanowiska w październiku 2005 roku.

5.3. ZMIANY OD OSTATNIEGO SPOTKANIA COSAC (OD PAŹDZIERNIKA 2005 ROKU)

(w porządku chronologicznym)

COSAC

W dniu 20 października 2005 r. brytyjska prezydencja COSAC przesłała na ręce Jacka Straw, jako urzędującego przewodniczącego Rady, stanowisko, w którym zwróciła uwagę na ustęp dotyczący jawności posiedzeń Rady⁵³.

⁵⁰ Materiały w języku angielskim, francuskim i niemieckim pod adresem:

http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm

⁵¹ TWE, art. 207 ust. 3.

⁵² Art. I-24 ust. 6 i I-50 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

⁵³ <http://www.cosac.eu/en/meetings/London2005/oedinary/meetingdocuments/strawdoc/>

Stanowisko (przyjęte w jednym oryginale w języku angielskim i francuskim) zostało przetłumaczone na 19 z 20 języków urzędowych Wspólnoty. Zostało ono opublikowane w *Dzienniku Urzędowym* 17 grudnia 2005 r. (Dz. Urz. UE 2005 C 322)⁵⁴.

Rzecznik Praw Obywatelskich

W sprawozdaniu specjalnym skierowanym do Parlamentu Europejskiego w październiku 2005 roku Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, P. Nikiforos Diamandouros, stwierdził, że „fakt iż Rada odmawia debatowania w trybie jawnym na posiedzeniach, podczas których działa w ramach swoich uprawnień prawodawczych, bez należytego uzasadnienia tej odmowy jest przykładem złego zarządzania”.

Rzecznik wezwał Radę do odstąpienia od odmowy debatowania w trybie jawnym „na posiedzeniach, podczas których działa w ramach swoich uprawnień prawodawczych”⁵⁵.

Rada Ministrów

Prezydencja brytyjska przedstawiła Komitetowi Stałych Przedstawicieli (COREPER) dokument wariantowy (*options paper*) w sprawie jawności posiedzeń Rady. Rada uzgodniła swoje stanowisko bez debaty w dniu 21 grudnia 2005 r. i wydała konkluzje w sprawie „poprawy otwartości i przejrzystości w Radzie”⁵⁶.

Rada stwierdziła, że „wszystkie końcowe obrady prowadzone przez Radę w sprawie propozycji legislacyjnych zgodnie z procedurą współdecyzji, tzn. wszystkie debaty odbywające się po przedstawieniu opinii przez pozostałe instytucje lub organy, będą otwarte dla publiczności”. Ponadto COREPER może rozważyć prowadzenie w trybie jawnym „innych obrad dotyczących pozycji objętych procedurą współdecyzji”.

Jednak Rada postanowiła nie zmieniać swojego regulaminu, chociaż ministrowie uzgodnili, że:

„W czasie prezydencji austriackiej i fińskiej Rada będzie oceniać funkcjonowanie tych środków. W świetle tej oceny Rada będzie uwzględniać wszystkie możliwe warianty dalszego poprawienia otwartości i przejrzystości, w tym m.in. możliwość zmiany regulaminu”.

Obecnie w witrynie internetowej Rady znajdują się pliki dźwiękowe MP3 zawierające zapis jawnych obrad i konferencji prasowych Rady. Są one archiwizowane przez służby Rady od początku tego roku⁵⁷.

⁵⁴ Wszystkie wersje językowe zostały zamieszczone pod adresem:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2005:322:SOM:EN:HTML>

⁵⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w nawiązaniu do projektu zalecenia dla Rady Unii Europejskiej w związku ze skargą 2395/2003/GG, 4 października 2005 roku.

⁵⁶ Rada – 2702. posiedzenie (rolnictwo i rybołówstwo) (15834/05 + ADD1):

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/87826.pdf

⁵⁷ Pliki te można znaleźć pod adresem: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=997&lang=en&mode=g lub <http://www.consilium.europa.eu/audiovisual/audiofiles>

Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjął decyzję Rady Unii Europejskiej w sprawie otwarcia większej liczby jej debat dla publiczności: „Ostatnie posunięcie Rady jest krokiem w dobrym kierunku”. Rzecznik wskazał jednak, że Rada zamierza otworzyć tylko sesje dotyczące procedury współdecyzji, a więc jedynie część debat w ramach procesu decyzyjnego⁵⁸.

Parlament Europejski

W związku z raportem Davida Hammersteina Mintza dla Komisji ds. Petycji, Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2006 r. przyjął rezolucję w sprawie sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w nawiązaniu do projektu zalecenia dla Rady Unii Europejskiej w związku ze skargą 2395/2003/GG, dotyczącą jawności posiedzeń Rady działającej w ramach swoich uprawnień prawodawczych⁵⁹.

W swojej rezolucji Parlament Europejski poparł zalecenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Rady. Rezolucja stwierdza, że Parlament Europejski:

„uważa, że bardzo duże znaczenie dla parlamentów krajowych ma możliwość pociągania do odpowiedzialności rządów i ministrów; jest zdania, że odpowiedzialność taka nie może być skuteczna, jeżeli nie jest jasne, jakie działania podejmowali i jak głosowali ministrowie na posiedzeniu Rady oraz na podstawie jakich informacji podjęli decyzje”;

„wzywa Radę do zmiany regulaminu oraz sposobów pracy tak, aby posiedzenia, podczas których Rada działa w ramach swoich uprawnień prawodawczych, były jawne i publicznie dostępne”;

„wzywa wszystkich zainteresowanych do wywierania maksymalnej presji na Radę tak, by przekonać ją, że powinna postąpić zgodnie z zaleceniem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i dostosować odpowiednio swój regulamin”.

W związku z raportem Michaela Cashmana dla Komisji Swobód i Praw Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, w dniu 4 kwietnia 2006 r. Parlament Europejski przyjął również rezolucję z zaleceniami dla Komisji w sprawie dostępu do dokumentów instytucji. W swojej rezolucji Parlament Europejski zwrócił się do Komisji o przedłożenie Parlamentowi w roku 2006 projektu legislacyjnego w sprawie „prawa dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji oraz zasad ogólnych i ograniczeń, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu”⁶⁰.

⁵⁸ <http://www.ombudsman.europa.eu/release/en/2006-04-05.htm>

⁵⁹ <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?TYPE-DOC=TA&REF=P6-TA-2006-0121&MODE=SIP&L=EN&LSTDOC=N>

⁶⁰ <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?TYPE-DOC=TA&REF=P6-TA-2006-0122&MODE=SIP&L=EN&LSTDOC=N>