



3 maja 2017 r.

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

Przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony podczas:

**LVII Konferencji Komisji do Spraw Unijnych
Parlamentów Unii Europejskiej**

28-30 maja 2017 r.
Valletta

**Konferencja Komisji do Spraw Unijnych
Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC)**

SEKRETARIAT COSAC

WIE 05 U 040, 50 rue Wiertz, B-1047 Bruksela, Belgia
E-mail: secretariat@cosac.eu | Tel: +32 2 284 3776

Spis treści

STRESZCZENIE	5
ROZDZIAŁ 1: KONTROLA RZĄDU ORAZ WNIOSKÓW UNIJNYCH, SPRAWOZDAŃ I WDRAŻANIA PRAWA UNII PROWADZONA PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE	9
CZĘŚĆ A: KONTROLA WNIOSKÓW UNIJNYCH	9
i. Zaangażowanie Komisji do Spraw Europejskich oraz komisji sektorowych w kontrolę w parlamentach narodowych.....	9
ii. Częstotliwość posiedzeń Komisji do Spraw Europejskich oraz komisji sektorowych w parlamentach.....	11
iii. Kontrola stanowiska rządu i wniosków unijnych oraz etap zaangażowania parlamentów narodowych.....	12
iv. Stosunki pomiędzy parlamentami narodowymi a rządem.....	12
CZĘŚĆ B: KONTROLA SPRAWOZDAŃ UNIJNYCH I WDRAŻANIA PRAWA UNII	15
i. Ocena prawodawstwa Unii w parlamentach narodowych i kontrola stanowiska rządu w sprawie sprawozdań Komisji Europejskiej oceniających istniejące prawodawstwo Unii.....	15
ii. Narzędzia wykorzystywane przez parlamenty narodowe do monitorowania/kontrolowania rządu w zakresie wdrażania prawa Unii.....	15
iii. Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu wdrażania i transpozycji prawa Unii....	17
ROZDZIAŁ 2: WYNIK REFERENDUM W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE A PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ	19
CZĘŚĆ A: REFERENDUM W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE A PARLAMENTY NARODOWE	19
i. Omówienie w parlamentach narodowych wpływu referendum w Zjednoczonym Królestwie na polityki krajowe.....	19
ii. Omówienie w parlamentach wpływu referendum w Zjednoczonym Królestwie na przyszłość Unii Europejskiej.....	20
iii. Omówienie przez COSAC procesu negocjacji dotyczącego wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej oraz informacji przekazywanych parlamentom narodowym.....	21
iv. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej a cztery wolności.....	22
CZĘŚĆ B: PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ	24
ROZDZIAŁ 3: MIGRACJA: WALKA Z PRZEMYTEM LUDZI I HANDLEM LUDŹMI ORAZ USTANOWIENIE HUMANITARNEJ I SKUTECZNEJ POLITYKI POWROTOWEJ I READMISYJNEJ	27
CZĘŚĆ A: ANALIZA POSTĘPÓW W KONTROLI PROWADZONEJ PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE	27
CZĘŚĆ B: POWRÓT I READMISJA	29
i. Propozycje polityki powrotowej i readmisyjnej.....	29
ii. Działania priorytetowe na podstawie deklaracji i planu działania z Valletty.....	30
iii. Ratyfikacja dwustronnych umów o readmisji zawieranych z państwami trzecimi.....	32
iv. Wpływ obecnych ram na przemyt nielegalnych migrantów.....	33

Wprowadzenie

Niniejszy dokument jest dwudziestym siódmym raportem półrocznym Sekretariatu COSAC.

Raporty półroczne COSAC

Na XXX posiedzeniu COSAC ustalono, że Sekretariat COSAC będzie przygotowywać półroczne raporty rzeczowe, publikowane przed każdym posiedzeniem plenarnym Konferencji. Celem tych raportów jest dokonanie przeglądu zmian w procedurach i praktykach stosowanych w Unii Europejskiej, istotnych z punktu widzenia kontroli parlamentarnej.

Wszystkie raporty półroczne dostępne są na stronie internetowej COSAC pod adresem:

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>

Trzy rozdziały niniejszego raportu półrocznego oparte są na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przez Parlament Europejski. Termin dostarczenia odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu do 27. raportu półrocznego wyznaczono na 15 marca 2017 roku.

Tezy niniejszego raportu zostały przyjęte na spotkaniu przewodniczących COSAC, które odbyło się 23 stycznia 2017 r. w Valletcie.

Przyjęto ogólną zasadę, że w raporcie nie są wymieniane wszystkie parlamenty lub izby, których dotyczy dana kwestia. Zamiast tego przytaczane są przykłady.

Pełne odpowiedzi otrzymane od 40 z 41 parlamentów narodowych/izb 28 państw członkowskich oraz od Parlamentu Europejskiego można znaleźć w załączniku do raportu na stronie internetowej COSAC. Bułgarskie Narodno sabranie nie udzieliło odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ze względu na wybory.

Dane liczbowe

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

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze zestawy odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, zatem maksymalna liczba odpowiedzi na pytanie wynosi 39. Na kwestionariusz udzielono 38 odpowiedzi.

STRESZCZENIE

ROZDZIAŁ 1: KONTROLA RZĄDU ORAZ WNIOSKÓW UNIJNYCH. SPRAWOZDAŃ I WDRAŻANIA PRAWA UNII PROWADZONA PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

Pierwszy rozdział poświęcony jest przeglądowi istniejących procedur i praktyk kontrolnych, które umożliwiają parlamentom narodowym kontrolowanie rządu i wniosków unijnych w fazie legislacyjnej. W rozdziale tym poddano również analizie kontrolę prawa Unii oraz wdrażania prawa Unii w parlamentach narodowych.

Krajowe systemy kontroli oraz praktyki kontrolne różnią się w zależności od warunków krajowych oraz obowiązujących przepisów konstytucyjnych. W zdecydowanej większości parlamentów/izb, Komisja do Spraw Unii Europejskiej (KSE) nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za kontrolę wniosków unijnych. W kilku przypadkach, w których KSE nie jest jedynym organem odpowiedzialnym w tym zakresie, wnioski unijne kontrolowane są przez komisje sektorowe. W niektórych przypadkach, w których Komisja do Spraw Unii Europejskiej jest jedynym organem odpowiedzialnym, dysponuje ona możliwością delegowania tej odpowiedzialności do innych komisji sektorowych w celu dalszej kontroli. Dostarczone informacje wskazują, że sposób i stopień zaangażowania komisji w kontrolę jest różny.

Komisje do Spraw Unii Europejskiej parlamentów narodowych lub inne właściwe komisje sektorowe odbywają posiedzenia mające na celu kontrolowanie stanowiska rządu w sprawie wniosków unijnych co tydzień, co miesiąc lub raz na dwa tygodnie; wspomniana została również możliwość odbywania posiedzeń nadzwyczajnych. W niektórych przypadkach częstotliwość posiedzeń zależy od bieżącego obciążenia pracą. W zdecydowanej większości przypadków częstotliwość posiedzeń nie jest uregulowana żadnym aktem prawnym.

Większość parlamentów/izb poinformowała, że wybierane są te wnioski unijne, które zostaną uznane za ważne lub wrażliwe, a następnie stanowisko rządu poddawane jest kontroli w trakcie unijnego procesu legislacyjnego. Jedynie kilku respondentów kontroluje stanowisko rządu przez cały unijny proces legislacyjny.

W kwestii stosunków pomiędzy parlamentami narodowymi a rządami w zakresie kontroli wniosków unijnych, w przypadku mniej więcej połowy respondentów rząd informuje parlament/izbę przed zajęciem stanowiska w Radzie, wysyła uzasadnienia przedstawiające stanowisko rządu w sprawie wybranych lub wszystkich wniosków unijnych, a także informuje parlament/izbę o stanowiskach przyjętych w Radzie. Mniej niż jedna czwarta parlamentów/izb zgłosiła, że rząd potrzebuje upoważnienia parlamentarnego przed zajęciem stanowiska w Radzie.

W przypadku kontroli przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności nieco mniej niż połowa odpowiadających parlamentów/izb zawsze otrzymuje informację o stanowisku rządu w sprawie projektu aktu ustawodawczego w terminie ośmiu tygodni.

W większości przypadków właściwy minister zobowiązany jest stawić się przed odpowiednią komisją parlamentarną w związku z kwestiami dotyczącymi kontroli stanowiska rządu. Obowiązek ten wynika z przepisów konstytucyjnych, utrwalonych praktyk, prawodawstwa, regulaminu lub porozumienia zawartego pomiędzy rządem a KSE.

W kwestii kontroli sprawozdań unijnych i wdrażania prawa Unii wyniki pokazały, że ogromna większość odpowiadających parlamentów/izb nie prowadzi oceny istniejącego prawodawstwa Unii oraz że takiej oceny dokonuje się – sporadycznie lub regularnie – jedynie w nielicznych parlamentach/izbach. Wyniki wskazują jednak, że ponad połowa odpowiadających parlamentów/izb jest zaangażowana w kontrolę stanowiska rządu w sprawie sprawozdań Komisji Europejskiej.

Większość odpowiadających parlamentów/izb nie wyraziła opinii, czy sprawozdania oceniające Komisji Europejskiej przedstawiają informacje wystarczające do oceny wdrażania przepisów Unii ani czy zawierają one wystarczająco dużo szczegółów odnoszących się do poszczególnych państw, jednak ponad połowa respondentów zgodziła się, że dostęp do dodatkowej dokumentacji rzeczywiście byłby dla parlamentów narodowych pomocny.

Spośród narzędzi dostępnych w parlamentach narodowych/izbach najbardziej powszechne są możliwości członków w zakresie poruszania na poziomie komisji oraz podczas posiedzeń plenarnych kwestii dotyczących wdrażania prawa Unii; tego rodzaju narzędzia funkcjonują w znaczącej większości parlamentów/izb. Jednak w niewielu parlamentach/izbach istnieje możliwość sporządzania sprawozdań dotyczących własnych inicjatyw.

W kwestii oceny roli parlamentów narodowych w ocenie wdrażania prawa Unii mniej więcej tyle samo parlamentów/izb uważa, że parlamenty narodowe powinny odgrywać w tej ocenie większą rolę, ile parlamentów/izb jest zdania przeciwnego. Większość parlamentów/izb, które chciałyby odgrywać większą rolę w tym zakresie, nie wyjaśniła jednak, na czym miałyby polegać zwiększenie ich roli, gdyż nie odbyły się jeszcze debaty poświęcone tego rodzaju kwestiom.

ROZDZIAŁ 2: WYNIK REFERENDUM W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE A PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ

Drugi rozdział 27. raportu półrocznego Sekretariatu COSAC poświęcony jest pracom parlamentów/izb związanym z wynikiem brytyjskiego referendum na temat członkostwa w Unii Europejskiej oraz z przyszłością Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim poglądy parlamentów/izb na temat sposobu, w jaki powinny być prowadzone negocjacje oraz na temat roli parlamentów/izb w kontekście Unii Europejskiej oraz wobec projektu europejskiego w najbliższych latach. W rozdziale tym przyjrzano się również dyskusjom parlamentów narodowych na temat ich roli w kształtowaniu przyszłości Unii, a dokładniej w dalszym umacnianiu i propagowaniu czterech wolności, a także opisano kontrolę parlamentarną programu prac Komisji na rok 2017.

Zdecydowana większość parlamentów/izb poinformowała, że omówiła wpływ referendum w Zjednoczonym Królestwie na polityki narodowe, przy czym większość tego rodzaju debat odbyła się na poziomie komisji.

Większość parlamentów/izb omówiła także wpływ wyniku referendum w Zjednoczonym Królestwie na przyszłość Unii Europejskiej, jednak jedynie nieznaczna mniejszość wydała rezolucję w sprawie brexitu.

Według ustaleń niniejszego raportu większość parlamentów/izb zgodziła się, że w przypadku uruchomienia artykułu 50 przez Zjednoczone Królestwo rozwój wydarzeń w procesie negocjacji powinien być uwzględniany na posiedzeniach COSAC, a niemal wszystkie parlamenty/izby zgodziły się, że rządy krajowe powinny regularnie przekazywać im aktualne informacje dotyczące procesu negocjacji. Duża liczba parlamentów/izb stwierdziła ponadto, że parlamenty narodowe powinny mieć możliwość zadawania pytań i uzyskiwania dalszych wyjaśnień czy otrzymywania aktualizowanych sprawozdań. Połowa respondentów uważała, że spośród członków zespołu negocjacyjnego powinna zostać mianowana osoba odpowiedzialna za kontakty, której zadaniem byłaby wymiana informacji z parlamentami narodowymi w kwestiach związanych z procesem negocjacji.

Większość parlamentów/izb przeprowadziła dyskusje, w większości na poziomie komisji, na temat możliwego wpływu porozumienia ze Zjednoczonym Królestwem na cztery wolności.

Na pytanie, w jaki sposób parlamenty narodowe mogą umacniać i propagować cztery wolności, nieco ponad połowa respondentów odpowiedziała, że można by tego dokonać poprzez kontynuowanie dyskusji na temat wpływu czterech wolności na gospodarkę krajową. Nieco mniejsza liczba

respondentów wskazała, że cel ten można osiągnąć poprzez omówienie sposobów zapewniania i promowania rozwoju czterech wolności przez parlamenty narodowe; niemal taka sama liczba odpowiadających uważała, że osiągnięcie tego celu jest możliwe poprzez zaproponowanie sposobów zapewniania rozwoju czterech wolności przez Komisję Europejską oraz inne instytucje Unii Europejskiej. Jedyne mniejszość respondentów była zdania, że w dalszym umacnianiu i propagowaniu czterech wolności pomocne byłoby przeprowadzenie ocen skutków pakietów legislacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem czterech wolności.

Zdecydowana większość parlamentów/izb omówiła program prac Komisji na rok 2017, przy czym dyskusje na ten temat odbywały się w większości na szczelbu komisji, a jedynie w kilku przypadkach na szczelbu plenarnym. W mniejszości parlamentów/izb nie omówiono programu prac Komisji, jednak większość spośród tych parlamentów/izb ma zamiar to uczynić.

Większość parlamentów, poproszona o ocenę znaczenia każdego z dziesięciu priorytetów określonych przez Komisję, oceniła każdy priorytet jako „bardzo ważny” lub „ważny”. Tylko jeden priorytet został uznany za „nieważny” i to tylko przez jeden parlament.

Na pytanie o możliwe sposoby dalszego promowania projektu europejskiego przez parlamenty narodowe, większość respondentów odpowiedziała, że można to osiągnąć poprzez lepszą współpracę pomiędzy parlamentami narodowymi w trakcie procesu legislacyjnego, a niemal taka sama liczba respondentów zaproponowała jako metodę dalszego promowania projektu europejskiego bardziej skuteczny proces kontroli w trakcie procesu legislacyjnego. Stosunkowo niewielka liczba parlamentów/izb stwierdziła, że cel ten można osiągnąć dzięki zwiększonemu zaangażowaniu obywateli Unii w działania unijne; niektórzy inni respondenci przedstawili alternatywne propozycje.

ROZDZIAŁ 3: MIGRACJA: WALKA Z PRZEMYTEM LUDZI I HANDLEM LUDŹMI ORAZ USTANOWIENIE HUMANITARNEJ I SKUTECZNEJ POLITYKI POWROTOWEJ I READMISYJNEJ

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na pracach parlamentów narodowych związanych z kwestiami migracji i handlu ludźmi. Szukano także odpowiedzi na pytanie, czy parlamenty narodowe rozważyły polityki powrotowe i readmisyjne i czy uważają, że obecne ramy pomagają ograniczyć przemyt nielegalnych migrantów.

Jedynie kilka parlamentów/izb nie przeprowadziło debaty na temat presji migracyjnej, w obliczu której stoją państwa członkowskie położone w rejonie szlaku śródziemnomorskiego i szlaku bałkańskiego, ani na temat niespotykanej presji, by zapewnić pomoc humanitarną ludziom znajdującym się w trudnej sytuacji, a jednocześnie zabezpieczyć granice zewnętrzne przed potencjalną infiltracją przez przestępców i terrorystów.

Na pytanie, które z głównych szlaków migracyjnych wymagają zwiększonej uwagi na szczelbu unijnym, ogromna większość parlamentów/izb odpowiedziała, że szlak śródziemnomorski i szlak bałkański wymagają jednakowej uwagi. Zaledwie kilka parlamentów/izb wskazało jeden z tych szlaków, a nieco większa liczba respondentów skoncentrowała się na innych szlakach.

Wyniki raportu wskazują, że pewna liczba parlamentów/izb nie omówiła sprawozdania Europolu w sprawie przemytu migrantów w Unii Europejskiej. Niektóre parlamenty/izby omówiły Strategię UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi oraz Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów, a także pewną liczbę sprawozdań.

Połowa odpowiadających parlamentów/izb regularnie prowadzi otwarty i nieprzerwany dialog z ministrem odpowiedzialnym za sprawy przemytu ludzi i handlu ludźmi, podczas gdy pozostała połowa respondentów nawiązuje taki dialog sporadycznie.

Z okazji 10. Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi kilka parlamentów/izb zorganizowało działania i sesje informacyjne odnoszące się bezpośrednio do problemów przemytu ludzi i handlu ludźmi bądź odbyło rozmowy z przedstawicielami kluczowych organizacji krajowych. Mniejszość parlamentów/izb odbyła spotkania z przedstawicielami czołowych instytucji lub agencji europejskich. Kilka parlamentów/izb sporządziło sprawozdanie opisujące szczegółowo krajowe inicjatywy na rzecz walki z handlem ludźmi i przemytem ludzi, a kilku innych respondentów przygotowało sprawozdanie na temat prawodawstwa transponowanego lub wprowadzonego w danym państwie. Tylko jeden respondent włączył tę datę do kalendarza parlamentarnego. Niektóre parlamenty/izby podjęły inne działania dotyczące tego dnia.

W ostatnich latach na szczeblu unijnym zaproponowano kilka ważnych działań na rzecz rozwiązywania w sposób systematyczny problemów związanych z migracją, mających zniechęcać potencjalnych migrantów o nieuregulowanym statusie. W większości odpowiadających parlamentów/izb przeprowadzono dyskusje na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie europejskiego dokumentu podróży wydawanego do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz na temat komunikatu Komisji w sprawie Planu działania UE w zakresie powrotów. Nieco ponad połowa odpowiadających parlamentów/izb omówiła już deklarację i plan działania przyjęte w 2015 r. na szczycie w Valletcie w sprawie migracji oraz komunikat Komisji „Ocena unijnych umów o readmisji” z 2011 r. Poza jednym respondentem wszystkie parlamenty/izby zgodziły się, że Komisja powinna przeprowadzić nowy proces oceny umów o readmisji.

Respondenci zostali poproszeni o ocenę działań zaproponowanych w deklaracji i planie działania z Valletty oraz stopnia, w jakim odzwierciedlają one krajowe priorytety w tym zakresie. Zapobieganie nieuregulowanej migracji, przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz walka z tymi zjawiskami ocenione zostały najwyżej; tuż za nimi uplasowała się eliminacja pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji i przymusowych wysiedleń. Na trzeciej pozycji na liście działań priorytetowych odpowiadających parlamentów/izb znalazło się zacieśnianie współpracy w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji, natomiast na czwartej pozycji znalazło się zwiększenie ochrony migrantów i osób ubiegających się o azyl. Na ostatniej pozycji na liście działań priorytetowych znalazło się zacieśnianie współpracy w zakresie legalnej migracji i mobilności.

Jedynie jedna trzecia odpowiadających parlamentów/izb poinformowała, że musiała ratyfikować podpisane dwustronne umowy o readmisji z państwami trzecimi; większość respondentów zaznaczyła, że nie pełni żadnej roli w tym zakresie.

Mniej niż połowa odpowiadających parlamentów/izb zgodziła się, że umowy o powrocie i readmisji mogłyby skutecznie zniechęcać do nielegalnego przekraczania granic, przyczyniając się w ten sposób do powstawania zaburzeń w przestępczych modelach biznesowych. Około jedna trzecia respondentów odpowiedziała, że nie ma w tej kwestii zdania.

Połowa respondentów zgodziła się, że legalna migracja mogłaby skutecznie zniechęcać do nielegalnego przekraczania granic, podczas gdy ponad jedna trzecia odpowiadających nie miała w tej kwestii zdania. Z wyjątkiem dwóch respondentów wszystkie parlamenty/izby zgodziły się z pomysłem zwiększenia na poziomie unijnym zharmonizowanych środków dotyczących handlu ludźmi, przemytu migrantów oraz umów o powrocie i readmisji.

ROZDZIAŁ 1¹: KONTROLA RZĄDU ORAZ WNIOSKÓW UNIJNYCH, SPRAWOZDAŃ I WDRAŻANIA PRAWA UNII PROWADZONA PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

Część A rozdziału 1 poświęcona jest przeglądowi istniejących procedur i praktyk kontrolnych, które umożliwiają parlamentom narodowym kontrolowanie rządu i wniosków unijnych w fazie legislacyjnej. Zbadano rolę Komisji do Spraw Unii Europejskiej (KSE) oraz komisji sektorowych w tym zakresie. Ponadto zwrócono uwagę na kwestię kontrolowania rządu oraz kwestię stosunków pomiędzy parlamentami narodowymi a rządami.

Część B rozdziału 1 poświęcona jest kontroli sprawozdań unijnych i wdrażania prawa Unii prowadzonej przez parlamenty narodowe. W części tej opisano, w jaki sposób – jeżeli w ogóle – parlamenty narodowe zaangażowane są w monitorowanie i ocenę transpozycji i wdrażania przepisów prawa Unii na szczeblu krajowym. Pytania zadane parlamentom narodowym wybiegają także w przeszłość, odnosząc się do wizji respondentów na temat ewolucji tego procesu w przeszłości.

CZĘŚĆ A: KONTROLA WNIOSKÓW UNIJNYCH

i Zaangażowanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz komisji sektorowych w kontrolę w parlamentach narodowych

Zdecydowana większość parlamentów/izb (29 z 37) poinformowała, że KSE nie jest jedyną komisją odpowiedzialną za kontrolę wniosków unijnych.

W przypadkach, w których KSE nie jest jedyną komisją odpowiedzialną za kontrolę, wnioski unijne poddawane są kontroli przez komisje sektorowe zgodnie z obszarem polityki (10 z 32 respondentów). W przypadkach, w których Komisja do Spraw Unii Europejskiej jest jedynym organem odpowiedzialnym, dysponuje ona możliwością delegowania tej odpowiedzialności do innych komisji sektorowych na potrzeby dalszej kontroli (6 z 32 respondentów).

Pewna liczba parlamentów/izb poinformowała o innych rozwiązaniach w zakresie systemu kontroli. Sposób i stopień zaangażowania komisji w kontrolę jest różny.

Francuski Sénat oświadczył, że jego KSE przeprowadza kontrolę wniosków unijnych, jeżeli nie zostaną one poddane kontroli przez komisje sektorowe w ciągu 15 dni, podczas gdy francuskie Assemblée nationale wyjaśniło, że jego Komisja do Spraw Unii Europejskiej poddaje kontroli wszystkie wnioski unijne na podstawie Artykułu 88-4 konstytucji francuskiej, a także poinformowało, że Komisja ta ma wyłączność na przedstawianie wniosków w sprawie rezolucji unijnych przesyłanych do komisji sektorowych.

Czeski Senát oraz estoński Riigikogu doniosły, że ich Komisje do Spraw Unii Europejskiej odpowiadają za kontrolę wszystkich wniosków unijnych z wyjątkiem tych dotyczących WPZiB i WPBiO; czeski Senát wyjaśnił, że w takich przypadkach organem odpowiedzialnym jest Komisja Spraw Zagranicznych, Obrony i Bezpieczeństwa, natomiast estoński Riigikogu poinformował, że organem odpowiedzialnym za sprawy zagraniczne i bezpieczeństwo jest Komisja Spraw Zagranicznych, która udziela upoważnienia rządowi.

¹ Rozdział 1 nie dotyczy Parlamentu Europejskiego.

W austriackich Nationalrat i Bundesrat KSE jest jedyną komisją odpowiedzialną za kontrolowanie wniosków unijnych, jednak Stała Podkomisja ds. Unii Europejskiej czy Komisja Rady Narodowej ds. Unii Europejskiej mogą występować do przewodniczącego izby z prośbą o skierowanie danego wniosku unijnego do odpowiedniej komisji sektorowej w celu poddania go dalszej dyskusji, co jednak nie jest wiążące dla członków rządu, a także mogą wydawać uzasadnione opinie na temat pomocniczości oraz opinie skierowane do instytucji Unii Europejskiej.

W przypadku niemieckiego Bundestagu zasadniczo wszystkie komisje omawiają sprawy europejskie dotyczące obszarów leżących w ich kompetencji z Komisją do Spraw Unii Europejskiej, będącą komisją o charakterze przekrojowym. Stała Komisja do Spraw Unii Europejskiej niderlandzkiej Eerste Kamer pełni – obok innych funkcji – funkcję organu koordynującego i usprawniającego działania w przypadku wniosków międzykomisyjnych.

Wielka Komisja fińskiej Eduskunty rozważa sprawy związane z Unią Europejską na podstawie oświadczeń przekazywanych przez komisje sektorowe parlamentu.

Belgijski Sénat oświadczył, że delegacja Senatu do Federalnej Komisji Doradczej do Spraw Unii Europejskiej pełni funkcję komisji filtrującej; wybrane przez nią wnioski poddawane są kontroli przez odpowiednie komisje sektorowe. Belgijska Chambre des Représentants poinformowała, że na szczeblu federalnym wnioski unijne poddawane są analizie przez Grupę Zadaniową ds. Unii Europejskiej, a następnie przekazywane do odpowiednich stałych komisji. Niektóre wnioski są jednak rozpatrywane bezpośrednio przez te komisje. Ze względu na belgijską strukturę instytucjonalną parlamenty poszczególnych podmiotów federacji odpowiadają za wnioski wchodzące w zakres ich odnośnych kompetencji.

We włoskim Senato della Repubblica, zgodnie z regulaminem parlamentu, wnioski unijne kontrolowane są przez komisje sektorowe zgodnie z obszarem polityki. Zwieńczeniem procesu kontroli jest zatwierdzenie rezolucji. W takich przypadkach Komisja do Spraw Unii Europejskiej proszona jest zawsze o wydanie opinii wraz z Komisją Spraw Zagranicznych. Jeżeli właściwa komisja sektorowa nie zdoła rozpatrzyć wniosku w ciągu piętnastu dni od przekazania opinii wydanych przez te komisje (przy czym istnieje obowiązek zasięgnięcia opinii tych dwóch komisji), mogą one przeprowadzić głosowanie nad danym dokumentem zamiast danej komisji sektorowej.

Zgodnie z regulaminem węgierskiego Országgyűlés, na wniosek Komisji do Spraw Unii Europejskiej, stała komisja właściwa dla przedmiotu danego wniosku unijnego wydaje opinię.

Zgodnie z regulaminem rumuńskiej Camera Deputaţilor wybrane wnioski unijne przedkładane są Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz odpowiednim komisjom sektorowym. Komisje sektorowe przekazują swoje opinie/uzasadnione opinie Komisji do Spraw Unii Europejskiej, która może sformułować własną opinię, uwzględniając przy tym opinie komisji sektorowych bądź nie biorąc ich pod uwagę. Opinia ta jest następnie przedkładana do rozpatrzenia na posiedzeniach izby.

W przypadku portugalskiej Assembleia da República Komisja do Spraw Unii Europejskiej odpowiedzialna jest za kontrolowanie inicjatyw europejskich we współpracy z innymi stałymi komisjami parlamentarnymi, a w greckim Vouli Ton Ellinon wnioski unijne kontrolowane są wspólnie przez KSE i odpowiednią komisję sektorową.

Komisja ds. Unii Europejskiej brytyjskiej House of Lords składa się z Komisji Specjalnej oraz sześciu podkomisji sektorowych. Komisja Specjalna ds. Unii Europejskiej rozpatruje kwestie o charakterze przekrojowym oraz sprawy o znaczeniu konstytucyjnym, podczas gdy sześć podkomisji zajmuje się sprawami dotyczącymi poszczególnych sektorów.

ii. Częstotliwość posiedzeń Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz komisji sektorowych w parlamentach narodowych

Na pytanie, jak często KSE lub inne właściwe komisje sektorowe odbywają posiedzenia mające na celu kontrolowanie stanowiska rządu w sprawie wniosków unijnych, 10 spośród 36 respondentów odpowiedziało, że co tydzień, czterech – że co miesiąc, a jeden respondent – że raz na dwa tygodnie.

Wśród respondentów, którzy udzielili innych odpowiedzi, czeski Senát wspomniał o odbywaniu posiedzeń średnio raz na trzy tygodnie, niemiecki Bundestag – w każdym tygodniu posiedzeń, a fińska Eduskunta poinformowała, że posiedzenia odbywają się dwa razy w tygodniu. W irlandzkim Houses of the Oireachtas komisje spotykają się co tydzień lub co dwa tygodnie i prowadzą kontrolę kwestii związanych z Unią Europejską według potrzeb.

Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej w hiszpańskich Cortes Generales odbywa spotkania co najmniej raz na tydzień, jednak w ciągu jednego tygodnia może mieć miejsce nawet kilka spotkań, w zależności od programu prac Komisji. Zależność częstotliwości posiedzeń komisji od bieżącego obciążenia pracą została wspomniana także przez cypryjski Vouli ton Antiprosopon oraz łotewski Saeimē, w przypadku których Komisja spotyka się co najmniej raz w tygodniu, a przy dużej ilości pracy – do trzech razy w tygodniu. Podobnie Komisja Specjalna ds. Unii Europejskiej oraz sześć podkomisji brytyjskiej House of Lords odbywają posiedzenia co tydzień w określonych terminach, jednak w okresach intensywnej pracy mogą spotykać się częściej niż raz w tygodniu, w różne dni. Chorwacki Hrvatski Sabor poinformował, że posiedzenia odbywają się średnio co dwa tygodnie, lecz również ze zmienną częstotliwością, w zależności od skali napływu dokumentów dotyczących Unii Europejskiej oraz stanowisk rządu. Komisja do Spraw Unii Europejskiej polskiego Sejmu odbywa od siedmiu do dziewięciu posiedzeń miesięcznie; posiedzenia Komisji odbywają się co dwa tygodnie, chyba że sytuacja na szczeblu unijnym wymaga zorganizowania posiedzeń nadzwyczajnych/dodatkowych.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej litewskiego Seimasu spotyka się każdorazowo przed posiedzeniem Rady oraz po posiedzeniu Rady, podczas gdy Komisja niderlandzkiej Tweede Kamer zazwyczaj prowadzi rozmowy przed posiedzeniem Rady. Zgodnie z regulaminem belgijskiej Chambre des représentants każda stała komisja przeprowadza raz w miesiącu wymianę poglądów na temat spraw europejskich włączonych do porządku obrad Rady Ministrów lub będących przedmiotem decyzji podjętych przez tę Radę, a także na temat rezolucji, którymi się zajmuje i które zostały oficjalnie przekazane izbie przez Parlament Europejski.

Właściwe komisje belgijskiego Sénatu, niderlandzkiej Eerste Kamer oraz portugalskiej Assembleia da República zwołują posiedzenia i włączają wnioski unijne do porządku obrad, gdy tylko uznają to za konieczne lub właściwe. W przypadku szwedzkiego Riksdagu komisje parlamentarne oraz Komisja do Spraw Unii Europejskiej odbywają posiedzenia, gdy jest to konieczne, by Riksdag mógł wypełnić swoje obowiązki. Włoska Camera dei Deputati poinformowała, że posiedzenia zwoływane są doraźnie, a grecki Vouli ton Ellinon wspomniał, że posiedzenia nie odbywają się nieregularnie.

W węgierskim Országgyűlés, obok formalnej procedury kontrolnej, kontrola bieżących spraw europejskich i wniosków unijnych prowadzona jest w formie cotygodniowych posiedzeń rządowych sekretarzy stanu.

W zdecydowanej większości przypadków (29 z 36) częstotliwość posiedzeń KSE lub innych właściwych komisji sektorowych mających na celu kontrolowanie stanowiska rządu w sprawie wniosków unijnych nie jest uregulowana żadnym aktem prawnym. W Zjednoczonym Królestwie system kontroli podlega zasadom określonym w regulaminie każdej izby. Regulaminy te nie podlegają kontroli sądowej, lecz stanowią element porządku parlamentarnego i są wiążące dla rządu.

iii. Kontrola stanowiska rządu i wniosków unijnych oraz etap zaangażowania parlamentów narodowych

W kontekście różnorodności krajowych systemów kontroli w zależności od warunków krajowych i obowiązujących przepisów konstytucyjnych, większość parlamentów/izb (22 z 37) oświadczyła, że wybierane są te wnioski unijne, które zostają uznane za ważne lub wrażliwe, a następnie stanowisko rządu poddawane jest kontroli w trakcie unijnego procesu legislacyjnego. Jedyne kilku respondentów kontroluje stanowisko rządu przez cały unijny proces legislacyjny; kontroli mogą być poddawane wszystkie wnioski unijne (4 respondentów) lub jedynie pierwotne wnioski instytucji unijnych (3 respondentów). Czeski Senát w większości przypadków kontroluje jedynie stanowisko rządu na temat pierwotnego wniosku.

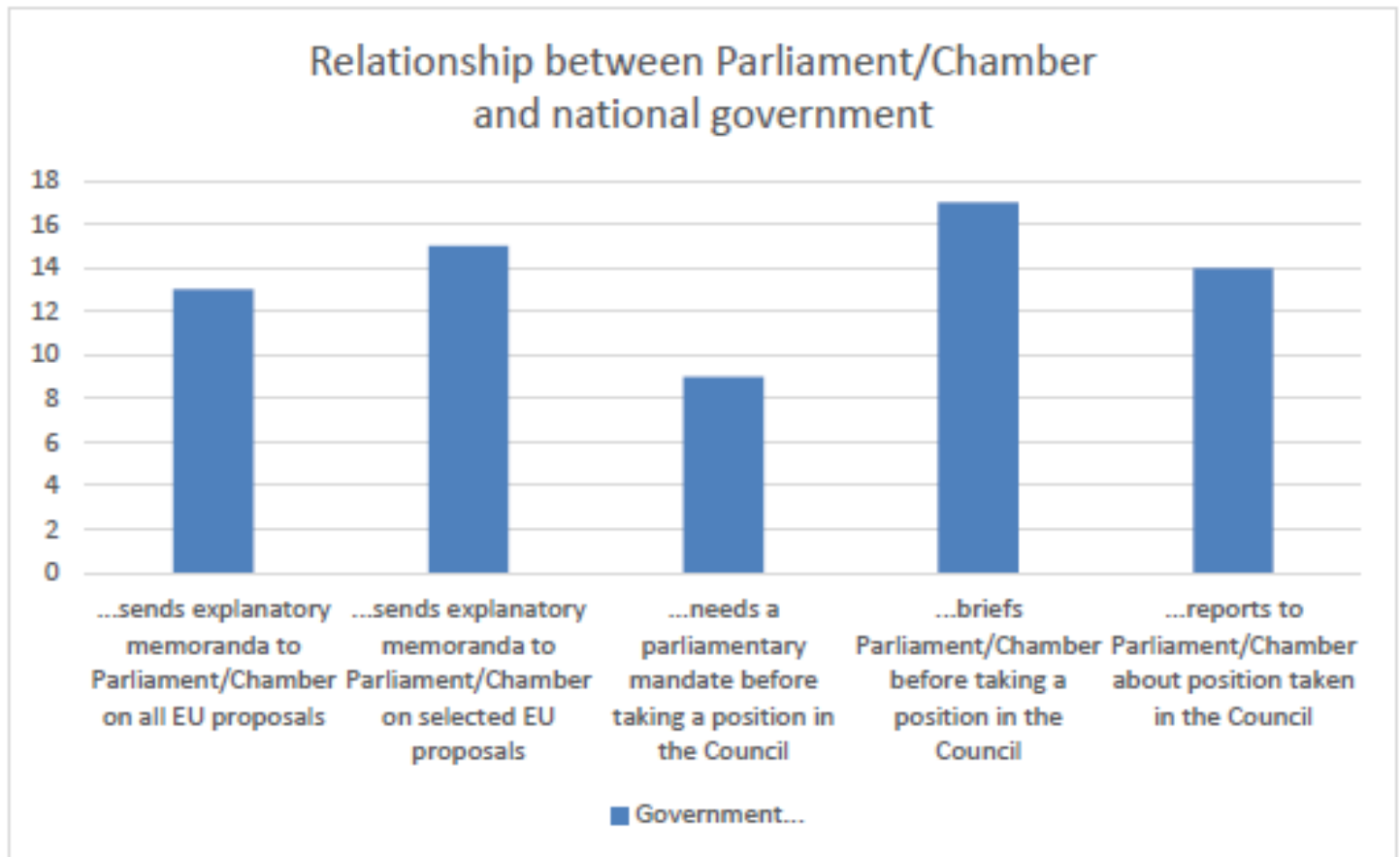
Niektóre parlamenty/izby podały więcej informacji na temat tego, w jaki sposób wybierane są wnioski i na jakim etapie poddawane są kontroli. Fińska Eduskunta poddaje kontroli wnioski unijne, które mają znaczenie konstytucyjne. Stanowisko rządu kontrolowane jest przez cały unijny proces legislacyjny.

Ponadto niektóre parlamenty/izby zaznaczyły, że kontroli poddawane jest stanowisko rządu na temat pierwotnego wniosku unijnego (irlandzkie Houses of the Oireachtas) lub że stanowisko rządu poddawane jest kontroli przed podjęciem decyzji w danej kwestii przez Radę Europejską / Radę Ministrów (łotewska Saeima), jednak może zostać podjęta decyzja o prowadzeniu kontroli przez cały proces legislacyjny (irlandzkie Houses of the Oireachtas), jeżeli konkretne wnioski unijne zostaną uznane za ważne lub wrażliwe (włoski Senato della Repubblica, łotewska Saeima). Rozszerzone Biuro Wspólnej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w hiszpańskich Cortes wybiera te wnioski unijne, które zostają uznane za ważne lub wrażliwe dla Hiszpanii i poddaje je kontroli w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości. Stanowisko rządu na temat pierwotnych wniosków instytucji Unii Europejskiej badane jest w ramach kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Niemiecki Bundesrat wybiera te wnioski unijne, które zostają uznane za ważne lub wrażliwe i poddaje stanowisko rządu kontroli w trakcie unijnego procesu legislacyjnego, gdy tylko jest to uznawane za konieczne. W przypadku duńskiego Folketingu rząd przedstawia sprawy Komisji do Spraw Unii Europejskiej ustnie, w celach informacyjnych lub w celu otrzymania upoważnienia do podtrzymania proponowanego stanowiska negocjacyjnego. Rząd informuje KSE o wszystkich sprawach o istotnym znaczeniu, natomiast proponowane stanowisko negocjacyjne przedstawia w przypadku ważnych decyzji. Do rządu należy decyzja, do której z tych dwóch kategorii należy zakwalifikować poszczególne sprawy związane z Unią Europejską.

iv. Stosunki pomiędzy parlamentami narodowymi a rządami

W kwestii stosunków pomiędzy parlamentami narodowymi a rządami w zakresie kontroli wniosków unijnych nieco mniej niż połowa respondentów (17 z 37) oświadczyła, że rząd informuje parlament/izbę przed zajęciem stanowiska w Radzie. W 15 przypadkach rząd wysyła uzasadnienia przedstawiające jego stanowisko w sprawie wybranych wniosków unijnych, natomiast w 13 przypadkach – uzasadnienia przedstawiające jego stanowisko w sprawie wszystkich wniosków unijnych. W 14 przypadkach rząd informuje parlament/izbę o stanowiskach przyjętych w Radzie. Jedyne dziewięć parlamentów/izb zgłosiło, że rząd potrzebuje upoważnienia parlamentarnego przed zajęciem stanowiska w Radzie.

Stosunki pomiędzy parlamentem/izbą a rządem krajowym



[opisy pod wykresem:]

...wysłała uzasadnienia do parlamentu/izby w sprawie wszystkich wniosków unijnych

...wysłała uzasadnienia do parlamentu/izby w sprawie wybranych wniosków unijnych

...potrzebuje upoważnienia parlamentarnego przed zajęciem stanowiska w Radzie

...informuje parlament/izbę przed zajęciem stanowiska w Radzie

...informuje parlament/izbę o stanowisku przyjętym w Radzie

□ Rząd...

Wiele parlamentów/izb podało dodatkowe informacje, w tym odniesienia do odpowiedniego prawodawstwa lub odpowiednich regulacji, co pokazuje różnorodność ustaleń w zakresie stosunków parlamentów/izb z rządami. Wspomniano m.in. o: spotkaniach odbywanych nieregularnie z ministrami (francuskie Assemblée nationale), sprawozdaniach składanych przez rząd federalny Niemiec w formie ustnej i pisemnej (niemiecki Bundestag), wczesnym i ciągłym przekazywaniu przez rząd informacji na temat wszelkich spraw europejskich mających szczególne znaczenie dla kraju (luksemburska Chambre des Députés), przekazywaniu do Parlamentu sprawozdań w sprawie wszystkich rozważanych projektów wniosków unijnych oraz wyjaśnień dotyczących wszelkich odmiennych stanowisk przyjmowanych przez rząd (zgodnie z podejściem „przestrzegaj lub wyjaśnij”) (włoski Senato della Repubblica), przeglądach i sprawozdaniach rządu dotyczących zazwyczaj wniosków unijnych wybranych do kontroli (węgierski Országgyűlés), automatycznym przekazywaniu informacji o ramowym stanowisku rządu w sprawie wszelkich unijnych projektów aktów ustawodawczych oraz w sprawie innych wybranych dokumentów unijnych (komunikatów, sprawozdań, zielonych ksiąg itp.) (czeska Poslanecká sněmovna), monitorowaniu działań rządu w zakresie procesu budowania Unii Europejskiej poprzez spotkania KSE z odpowiednimi członkami rządu przed posiedzeniami Rady Europejskiej oraz po jej posiedzeniach, a także poprzez wspólne posiedzenia KSE, właściwej komisji parlamentarnej oraz właściwego członka rządu przed

posiedzeniami Rady Ministrów lub po nich (portugalska Assembleia da República), przekazywaniu przez rząd bieżących informacji na temat zmian zachodzących w Unii Europejskiej, a także o debatach z komisjami parlamentarnymi i o konsultacjach z Komisją do Spraw Unii Europejskiej podczas unijnego procesu decyzyjnego (szwedzki Riksdag).

Jeśli chodzi o upoważnienia parlamentarne, szwedzki Riksdag wyjaśnił zasady funkcjonowania własnego systemu, w którym rząd konsultuje się z Komisją do Spraw Unii Europejskiej przed wszystkimi posiedzeniami Rady oraz Rady Europejskiej, a także otrzymuje rodzaj upoważnienia dla swego stanowiska. Brytyjska House of Lords wyjaśniła, że parlament brytyjski nie wydaje upoważnień dotyczących stanowisk przyjmowanych przez ministrów zasiadających w Radzie, lecz ministrowie zobowiązani są do niewyrażania zgody na wnioski unijne w czasie, gdy są one poddawane kontroli przez którąkolwiek z izb parlamentu. Rząd wystosowuje pismo lub zawiadomienie, prosząc o zwolnienie z kontroli. Z kolei cypryjski Vouli ton Antiprosopon wyjaśnił, że ze względu na ścisły podział władzy przewidziany w konstytucji nie jest on uprawniony do wydawania rządowi upoważnień dotyczących wniosków unijnych, jednak na wniosek parlamentu rząd przekazuje niezbędne informacje przed posiedzeniem Rady i/lub po posiedzeniu Rady.

W kwestii kontroli przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności w kontekście protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nieco mniej niż połowa odpowiadających parlamentów/izb (17 z 37) zawsze otrzymuje informację o stanowisku rządu w sprawie projektu aktu ustawodawczego w terminie ośmiu tygodni. Tylko jeden respondent zgłosił, że otrzymuje taką informację o stanowisku rządu rzadko lub nie otrzymuje jej nigdy. Mniej niż połowa respondentów oświadczyła, że otrzymuje takie informacje na żądanie, a pięciu respondentów odpowiedziało, że czasem otrzymuje takie informacje.

W większości przypadków (22 z 36) właściwy minister zobowiązany jest stawić się przed odpowiednią komisją parlamentarną w związku z kwestiami dotyczącymi kontroli stanowiska rządu. W austriackich Nationalrat i Bundesrat oczekuje się, że właściwy minister stawi się przed Komisją ds. Unii Europejskiej w Radzie Narodowej lub przynajmniej oddeleguje przedstawicieli w Radzie Związkowej, choć nie jest on do tego zobowiązany. W przypadku rumuńskiej Camera Deputaților nie istnieje tego rodzaju obowiązek konkretnie w odniesieniu do kwestii związanych z kontrolą stanowiska rządu w sprawie wniosków unijnych, jednak ministrowie zobowiązani są stawiać się przed daną komisją na wezwanie.

Rzeczony obowiązek wynika w niektórych przypadkach z postanowień konstytucyjnych (francuski Sénat, niderlandzka Eerste Kamer), z postanowień konstytucyjnych w przypadku Wielkiej Komisji oraz z utrwalonych praktyk w przypadku komisji sektorowych (fińska Eduskunta), z postanowień konstytucyjnych i powiązanych ustaw lub powiązanego prawodawstwa (słowacka Národná rada, włoski Senato della Repubblica), z Regulaminu (słoweński Državni zbor), z Regulaminu i z ustawy o zasadach wewnętrznych (estoński Riigikogu), z praktyki parlamentarnej (brytyjska House of Commons, włoska Camera dei Deputati), z prawa każdej komisji do wezwania członka rządu federalnego do przekazania informacji w formie pisemnej lub ustnej (niemiecki Bundestag), z regulaminu parlamentu (grecki Vouli ton Ellinon, irlandzki Houses of the Oireachtas, rumuńska Camera Deputaților), z ustawy i z regulaminu (węgierski Országgyűlés, polski Senat, polski Sejm), z przepisów dotyczących działań Assembleia da República związanych z monitorowaniem, oceną i wydawaniem oświadczeń w zakresie procesu budowania Unii Europejskiej (portugalska Assembleia da República), z ustawy o współpracy pomiędzy parlamentem a rządem oraz z regulaminu parlamentu (chorwacki Hrvatski Sabor) czy też z porozumienia zawartego pomiędzy rządem a KSE (duński Folketing).

CZĘŚĆ B: KONTROLA SPRAWOZDAŃ UNIJNYCH I WDRAŻANIA PRAWA UNII

i Ocena prawodawstwa Unii w parlamentach narodowych i kontrola stanowiska rządu w sprawie sprawozdań Komisji Europejskiej oceniających istniejące prawodawstwo Unii

W kwestii obecnego stanu prac związanych z monitorowaniem przez parlamenty procesu wdrażania prawa Unii, zdecydowana większość (33 z 37) odpowiadających parlamentów/izb nie prowadzi oceny istniejącego prawodawstwa Unii. Ocena istniejącego prawodawstwa Unii prowadzona jest jedynie we francuskim Sénacie, we włoskim Senato della Repubblica, w rumuńskiej Camera Deputaţilor oraz w belgijskiej Chambre des représentants. Według informacji dostarczonych przez te parlamenty/izby, kontrola sprawozdań dotyczących wdrażania prawa Unii prowadzona jest albo regularnie (francuski Sénat), albo sporadycznie (pozostałe z wymienionych parlamentów/izb oraz fińska Eduskunta).

Wyniki wskazują jednak, że ponad połowa (22 z 36) odpowiadających parlamentów/izb jest zaangażowana w kontrolę stanowiska rządu w sprawie sprawozdań Komisji Europejskiej oceniających istniejące prawodawstwo. W większości z tych parlamentów/izb tego rodzaju kontrolę przeprowadza się sporadycznie. W brytyjskiej m House of Commons taka kontrola prowadzona jest regularnie, a w rumuńskiej Camera Deputaţilor i maltańskiej Kamra tad-Deputati – zawsze.

Na pytanie, czy sprawozdania oceniające Komisji Europejskiej w sprawie wdrażania prawa Unii stanowią dla parlamentów narodowych wystarczające narzędzia kontroli rządów krajowych w zakresie wdrażania prawa Unii, większość odpowiadających parlamentów/izb (22 z 34) odpowiedziała, że nie ma w tej kwestii zdania. W opinii słoweńskiego Državni svet, luksemburskiej Chambre des Députés, niderlandzkiej Tweede Kamer, belgijskiego Sénatu, włoskiego Senato della Repubblica, rumuńskiej Camera Deputaţilor oraz belgijskiej Chambre des représentants, sprawozdania te stanowią wystarczające narzędzia. Z kolei francuski Sénat, francuskie Assemblée nationale, czeski Senát, litewski Seimas oraz maltańska Kamra tad-Deputati uważają, że sprawozdania Komisji Europejskiej nie umożliwiają w wystarczającym stopniu kontrolowania rządów krajowych w zakresie wdrażania prawa Unii.

Na pytanie, czy sprawozdania oceniające Komisji Europejskiej opisują wystarczająco szczegółowo wpływ przepisów prawa Unii w poszczególnych państwach członkowskich, większość odpowiadających parlamentów/izb (26 z 34) odpowiedziało, że nie ma w tej kwestii zdania. Sześć parlamentów/izb stwierdziło jednak, że sprawozdania Komisji są wystarczająco szczegółowe. Inaczej uważały jedynie estoński Riigikogu i czeski Senát.

Czternaście spośród 34 odpowiadających parlamentów/izb nie miało zdania w kwestii, czy parlamenty narodowe powinny mieć dostęp do dodatkowych informacji wykraczających poza treść sprawozdań publikowanych przez Komisję Europejską w związku z oceną wdrażania prawa Unii. Pozostałe parlamenty/izby zgodziły się (14) lub zdecydowanie zgodziły się (5), że dostęp do dodatkowej dokumentacji byłby dla parlamentów narodowych pomocny. Tylko jeden respondent (węgierski *Országgyűlés*) uważał, że nie jest to potrzebne.

ii Narzędzia wykorzystywane przez parlamenty narodowe do monitorowania/kontrolowania rządu w zakresie wdrażania prawa Unii

Parlamenty narodowe miały także możliwość dokładniejszego opisanie sposobów monitorowania czy kontrolowania rządów krajowych w zakresie wdrażania prawa Unii, a w szczególności dostępnych narzędzi służących do tych celów. Wyniki pokazują, że najbardziej powszechną opcją, dostępną w niemal wszystkich odpowiadających parlamentach/izbach, jest możliwość poruszania tej kwestii przez członków na poziomie właściwej komisji (na dostępność tej opcji wskazały 32 spośród 35

odpowiadających parlamentów/izb). Niemal równie powszechna (27 respondentów) jest możliwość poruszania tej kwestii podczas posiedzeń plenarnych. Jednak tylko w kilku parlamentach/izbach członkowie mają możliwość prezentowania i sporządzania sprawozdań dotyczących własnych inicjatyw związanych z tą kwestią. Taka opcja dostępna jest we francuskim Sénacie, we francuskim Assemblée nationale, w niderlandzkiej Tweede Kamer, w irlandzkim Houses of the Oireachtas oraz w szwedzkim Riksdagu.

Kilka parlamentów/izb udzieliło także dodatkowych informacji na temat możliwości przewidzianych w ich własnych procedurach. We francuskim Sénacie komisje mają możliwość zorganizowania spotkania z właściwym ministrem. W czeskim Senacie prowadzone są na szczelbu KSE i na szczelbu plenarnym debaty poświęcone rocznemu sprawozdaniu rządu na ten temat. W brytyjskiej House of Commons komisje mogą sporządzać sprawozdania, a deputowani mogą zadawać rządowi pytania związane z tą kwestią. W luksemburskiej Chambre des Députés parlament może przyjąć rezolucję skierowaną do rządu. W belgijskim Sénacie w październiku lub listopadzie organizowane jest w Federalnej Komisji Doradczej do Spraw Unii Europejskiej doroczne spotkanie z właściwym ministrem. W węgierskim Országgyűlés odbywają się coroczne spotkania z ministrem sprawiedliwości. Sporządzane jest także roczne sprawozdanie na temat członkostwa Węgier w Unii Europejskiej, zawierające rozdział poświęcony wdrażaniu prawa Unii. Dodatkowo prawo węgierskie zobowiązuje rząd do informowania co dwa lata odpowiednich komisji o postępach we wdrażaniu dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Ponadto Komisja odbywa doraźnie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych poświęcone postępowaniom w sprawie naruszeń lub sprawom skierowanym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które dotyczą Węgier. W belgijskiej Chambre des représentants federalny minister spraw zagranicznych raz w roku przedstawia KSE oraz komentuje dla niej stan prac związanych z transpozycją dyrektyw unijnych do tekstów prawnych zgodnie z belgijską strukturą instytucjonalną. Sprawozdanie z tego spotkania publikowane jest w formie dokumentu parlamentarnego. W portugalskiej Assembleia da República w pierwszym kwartale każdego roku rząd przedkłada parlamentowi sprawozdanie, które umożliwia monitorowanie udziału Portugalii w procesie budowania Unii Europejskiej, zgodnie z prawem krajowym. KSE sporządza opinię na temat tego dokumentu, odnoszącego się m.in. do transpozycji dyrektyw i zmian legislacyjnych, przy czym opinia ta zawiera sprawozdania od wszystkich stałych komisji. Następnie przygotowany jest projekt rezolucji, który zostaje przedłożony do głosowania na posiedzeniu plenarnym. W polskim Sejmie ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zobowiązuje Radę Ministrów do przedstawiania Sejmowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informacji o pracach legislacyjnych związanych z wdrożeniem aktów prawa Unii Europejskiej, których termin wdrożenia upłynął lub upływa w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia informacji.

W szwedzkim Riksdagu nie istnieją żadne procedury dotyczące regularnego monitorowania wdrażania prawa Unii, jednak istnieje taka możliwość. Rząd co roku przedkłada Riksdagowi sprawozdanie opisujące środki podjęte przez rząd w odpowiedzi na decyzje parlamentu, które zostały mu zakomunikowane. Decyzje te mogą dotyczyć wdrażania prawa Unii. Następnie Riksdag informuje rząd, w formie sprawozdania, czy istnieje potrzeba podjęcia dalszych środków w celu zapewnienia, że dana decyzja zostanie wykonana w zadowalający sposób. Z kolei w brytyjskiej House of Lords Komisja ds. Unii Europejskiej nie bada bezpośrednio wdrażania prawa Unii przez rząd, jednak ma styczność ze sprawami związanymi z wdrażaniem istniejącego prawodawstwa w ramach prowadzonej przez siebie kontroli unijnych wniosków ustawodawczych. Komisje przeprowadzają także szczegółowe badania różnych aspektów polityki Unii Europejskiej oraz zaangażowania rządu w tę politykę. W ramach tych badań komisje mogą monitorować wdrażanie istniejącego prawodawstwa Unii przez rząd.

iii Rola parlamentów narodowych w monitorowaniu wdrażania i transpozycji prawa Unii

Z związku z pytaniami dotyczącymi bieżącej sytuacji w parlamentach narodowych w zakresie monitorowania wdrażania prawa Unii, a także w związku z wynikami 23. raportu półrocznego Sekretariatu COSAC, które pokazały, że jeżeli parlamenty narodowe w ogóle odgrywają jakąś rolę w transpozycji prawa Unii, to jest ona ograniczona, respondenci zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat ich przyszłej roli w tym zakresie. Nieco ponad połowa respondentów (16 z 29) uważa, że parlamenty narodowe powinny odgrywać większą rolę w lepszym monitorowaniu wdrażania i transpozycji prawa Unii. Podobna liczba odpowiadających parlamentów/izb (13) uważa, że nie ma potrzeby zwiększania roli parlamentów narodowych w tym zakresie. Dziewięć parlamentów/izb nie wyraziło zdania w tej kwestii.

Respondentów poproszono także o dokładniejsze opisanie, w jaki sposób parlamenty narodowe mogłyby odgrywać większą rolę we wdrażaniu prawa Unii. Kilku respondentów poinformowało, że nie odbyły się jeszcze debaty poświęcone tej kwestii i w związku z tym nie mogą odpowiedzieć na to pytanie.

Wśród parlamentów, które udzieliły konkretnej odpowiedzi, był francuski Sénat, który uważa, że parlamenty narodowe powinny odgrywać pewną rolę w kontrolowaniu proporcjonalności wdrażania prawa Unii w celu unikania nadmiernej transpozycji. Czeski Senát oświadczył, że nawet obecnie parlamenty narodowe mogą wkładać więcej wysiłku w monitorowanie wdrażania prawa Unii i że jest to kwestia priorytetów politycznych, natomiast z racji tego, że parlamenty narodowe nie mają wpływu na treść polityczną wdrażanego prawodawstwa, nie jest to dla nich najwyższym priorytetem. Według czeskiego Senátu taka zwiększona rola powinna być rozumiana jako przyznanie, że parlamenty powinny zwiększyć wysiłki w tym obszarze, lecz niekoniecznie jako wezwanie do wprowadzenia zmian legislacyjnych i instytucjonalnych na szczeblu unijnym. Brytyjska House of Commons przyznała, że mogą istnieć pytania o to, jakie wdrażanie prawa przez rządy jest odpowiednie, a także wskazała, że zwiększona rola parlamentów narodowych mogłaby mieć formę mechanizmu takiego jak „zielona karta”, w ramach którego parlamenty mogłyby poruszać kwestie dotyczące wdrażania prawa Unii lub w ramach którego byłyby proponowane zmiany w prawie Unii. Grecki Vouli ton Ellinon wyraził opinię, że postanowienia Traktatu powinny zwiększyć odpowiedzialność parlamentów narodowych w zakresie procedur kontrolowania prawa Unii. Luksemburska Chambre des Députés uważa, że do parlamentów narodowych powinny być przekazywane formalne wezwania Komisji Europejskiej. Estoński Riigikogu stwierdził, że skoro parlamenty narodowe są organami ustawodawczymi, muszą one wiedzieć, które przepisy zostały skutecznie wdrożone, a które kwestie wymagają dalszej pracy. W prawodawstwie mogą występować luki i sprzeczności, w związku z czym parlamenty narodowe powinny mieć możliwość pracowania nad rozwiązaniami lub zwracania się do rządu z wnioskiem o wyjaśnienie powodów, dla których pewne przepisy unijne nie zostały wdrożone do prawodawstwa krajowego. Włoski Senato della Repubblica oświadczył, że jego Komisja ds. Polityk Unii Europejskiej odgrywa ważną rolę w transpozycji prawodawstwa, gdyż rozpatruje projekt ustawy o przekazaniu uprawnień oraz projekt ustawy europejskiej, które to projekty wprowadzane są co roku przez rząd w celu wypełnienia zobowiązań Włoch wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie przedkłada Senatowi sprawozdanie na temat tych projektów. Na mocy pierwszego nich rząd otrzymuje uprawnienia do transponowania dyrektyw unijnych pod kontrolą parlamentarną sprawowaną przez komisje sektorowe. Drugi projekt określa rozwiązania legislacyjne dotyczące postępowań w sprawie naruszeń.

Maltańska Kamra tad-Deputati uważa, że zwiększona rola parlamentów narodowych nie musi koniecznie wynikać z upoważnienia Unii Europejskiej, gdyż parlamenty narodowe mogą zmienić własne procedury/praktyki w taki sposób, by mogły odgrywać większą rolę w lepszym monitorowaniu wdrażania i transpozycji prawa Unii. Niderlandzka Eerste Kamer także wskazała, że wdrażanie i transpozycja prawa Unii regulowane są prawodawstwem krajowym i że to do

parlamentów należy zdecydowanie, w jaki sposób wypełniają one swoją rolę w tym zakresie. Rumuńska Camera Deputaților zaznaczyła, że parlamenty narodowe odpowiadają przed swoimi wyborcami za wdrażanie i transpozycję prawa Unii, a także – w jeszcze większym stopniu – za kwestie dotyczące bezpośrednio obywateli i społeczności. W swojej odpowiedzi Camera Deputaților zwróciła uwagę na trudności w monitorowaniu skomplikowanych dyrektyw czy dyrektyw o charakterze technicznym, wynikające z faktu, że parlamenty narodowe nie mają takich możliwości w zakresie zasobów ludzkich i wiedzy specjalistycznej jak rządy. W takich przypadkach parlamenty narodowe polegają na dobrej współpracy z rządami krajowymi.

Irlandzki Houses of the Oireachtas zauważył, że ocena po wdrożeniu to niesprecyzowana funkcja komisji, która jest rzadko wykorzystywana. Belgijska Chambre des représentants oznajmiła, że ze względu na belgijską strukturę instytucjonalną, Parlament Federalny Belgii nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za transpozycję prawa Unii, dodając, że niektóre przepisy prawa Unii zostały transponowane za pomocą środków wykonawczych.

ROZDZIAŁ 2: WYNIK REFERENDUM W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE A PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ

W części A rozdziału 2 zbadano, w jaki sposób parlamenty narodowe ustosunkowały się do wyniku referendum w Zjednoczonym Królestwie, a także przedstawiono informacje o dyskusjach na ten temat przeprowadzonych w parlamentach narodowych. Ponadto opisano poglądy parlamentów narodowych na temat ich roli w procesie negocjacyjnym po uruchomieniu artykułu 50 Traktatu z Lizbony².

Część B rozdziału 2 poświęcona jest przeglądowi prac podjętych lub planowanych przez parlamenty narodowe w kontekście europejskim oraz ich roli w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii takich jak cztery wolności, program prac Komisji czy promowanie projektu europejskiego.

CZEŚĆ A: REFERENDUM W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE A PARLAMENTY NARODOWE

i. Omówienie w parlamentach narodowych wpływu referendum w Zjednoczonym Królestwie na polityki krajowe

Zdecydowana większość parlamentów/izb omówiła w mniejszym lub większym zakresie wpływ referendum w Zjednoczonym Królestwie na polityki krajowe. Spośród nich 10 respondentów odbyło debatę na szczelnie plenarnym, a 21 poinformowało, że debata odbyła się w komisji odpowiedzialnej za sprawy europejskie; czterech respondentów powołało natomiast w tym celu komisję specjalną. Ośmiu respondentów wyraziło zamiar przeprowadzenia debaty na ten temat po uruchomieniu przez Zjednoczone Królestwo artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

Szesnastu respondentów uściśliło swoje odpowiedzi. Kilkoro spośród nich, na przykład niderlandzka Tweede Kamer, belgijska Chambre des représentants czy czeska Poslanecká sněmovna, omówiło tę sprawę szczegółowo zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak i na posiedzeniach komisji.

Poza przeprowadzeniem debaty na posiedzeniu plenarnym oraz w komisji odpowiedzialnej za sprawy europejskie, irlandzki Houses of the Oireachtas przeprowadził także debaty w innych komisjach sektorowych i tematycznych; izba Dáil Éireann zorganizowała we wrześniu 2016 r. Symposium poświęcone sprawom Unii Europejskiej, a także odbyła nieformalne spotkania z innymi parlamentami narodowymi.

Brytyjska i House of Commons powołała komisje specjalne, włoska Camera dei deputati przeprowadziła badanie rozpoznawcze, a hiszpańskie Cortes Generales powołały specjalną podkomisję.

Szwedzki Riksdag wyjaśnił, że kwestie związane z brexitem zostały poruszone na debatach prowadzonych na forum różnych organów, jednak nie odbyła się specjalna debata poświęcona temu tematowi. Właściwe komisje monitorują tę sprawę w ramach swoich obszarów odpowiedzialności.

² Rząd Zjednoczonego Królestwa uruchomił artykuł 50 Traktatu z Lizbony, który stanowi, że: "Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii", poprzez notyfikowanie swojego zamiaru Radzie Europejskiej w dniu 29 marca 2017 r.

Niderlandzka Eerste Kamer zaznaczyła, że omówienie wpływu wyniku referendum w Zjednoczonym Królestwie na polityki krajowe należy przede wszystkim do Tweede Kamer.

Duński Folketing poinformował, że planuje przeprowadzić debatę na ten temat na szczelbu plenarnym dnia 20 kwietnia 2017 r.

ii. Omówienie w parlamentach wpływu referendum w Zjednoczonym Królestwie na przyszłość Unii Europejskiej

Respondentów zapytano, czy został omówiony wpływ wyniku referendum w Wielkiej Brytanii na przyszłość Unii Europejskiej. Większość respondentów (22 z 38) udzieliło odpowiedzi twierdzącej i nawiązało do poprzedniego pytania; jedynie sześć parlamentów/izb wyraziło zamiar przeprowadzenia debaty na ten temat po uruchomieniu artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo.

Portugalska Assembleia da República poinformowała, że w ramach nowej metodologii kontrolnej KSE utworzyła stanowisko stałego sprawozdawcy i do sprawy brexitu zostało przydzielonych dwoje sprawozdawców. Brytyjska House of Commons wydała białą księgą w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, która ma zostać poddana kontroli w odpowiednim czasie. Komisja Spraw Konstytucyjnych (AFCO) Parlamentu Europejskiego poinformowała, że Parlament Europejski przyjął rezolucję³ podkreślającą, że należy uszanować wolę większości obywateli Zjednoczonego Królestwa oraz że Parlament Europejski musi być w pełni zaangażowany na wszystkich etapach różnego rodzaju procedur dotyczących umowy o wystąpieniu oraz we wszelkie przyszłe stosunki. Konferencja Przewodniczących Parlamentu Europejskiego podjęła decyzję o mianowaniu pana Guya VERHOFSTADTA koordynatorem działań związanych z brexitem oraz przedstawicielem Parlamentu Europejskiego reprezentującym go przed innymi instytucjami zaangażowanymi w ten proces, prowadzącym bliską współpracę z przewodniczącym komisji AFCO. W fazie przednegocjacyjnej oraz w trakcie negocjacji procesem kierować będzie Konferencja Przewodniczących, która będzie regularnie otrzymywać sprawozdania od koordynatora oraz przekazywać mu uwagi. Według otrzymanych informacji Konferencja Przewodniczących przygotowuje w formie rezolucji⁴ wkład Parlamentu w wytyczne, które mają zostać określone przez Radę Europejską na podstawie artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej. W tym celu komisje Parlamentu rozważyły wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na obszary polityki i prawodawstwo leżące w zakresie ich odnośnych kompetencji, a także przygotowały analizy na podstawie własnych badań. Komisja AFCO, będąca komisją odpowiedzialną za procedurę zgody, gromadzi dowody od odpowiednich zainteresowanych stron; inicjatywie tej towarzyszyć będzie zorganizowany dialog z innymi komisjami odpowiedzialnymi za kluczowe obszary podczas procesu negocjacji.

Na pytanie, czy parlament narodowy wydał rezolucję w sprawie brexitu, jedynie sześciu⁵ spośród 38 respondentów odpowiedziało twierdząco. Cztery⁶ parlamenty/izby odpowiedziały, że mają zamiar przyjąć taką rezolucję w późniejszym czasie, a jeden respondent poinformował, że nie ma takiego zamiaru.

³ [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie decyzji o wystąpieniu z UE w wyniku referendum w Zjednoczonym Królestwie, P8_TA\(2016\)0294](#)

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem w związku ze złożoną przezeń notyfikacją o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej (2017/2593(RSP))

⁵ Brytyjskie House of Commons i House of Lords, irlandzki Houses of the Oireachtas, czeski Senát, francuski Sénat, Parlament Europejski

⁶ Niemiecki Bundesrat, hiszpańskie Cortes Generales, włoski Senato della Repubblica, niemiecki Bundestag

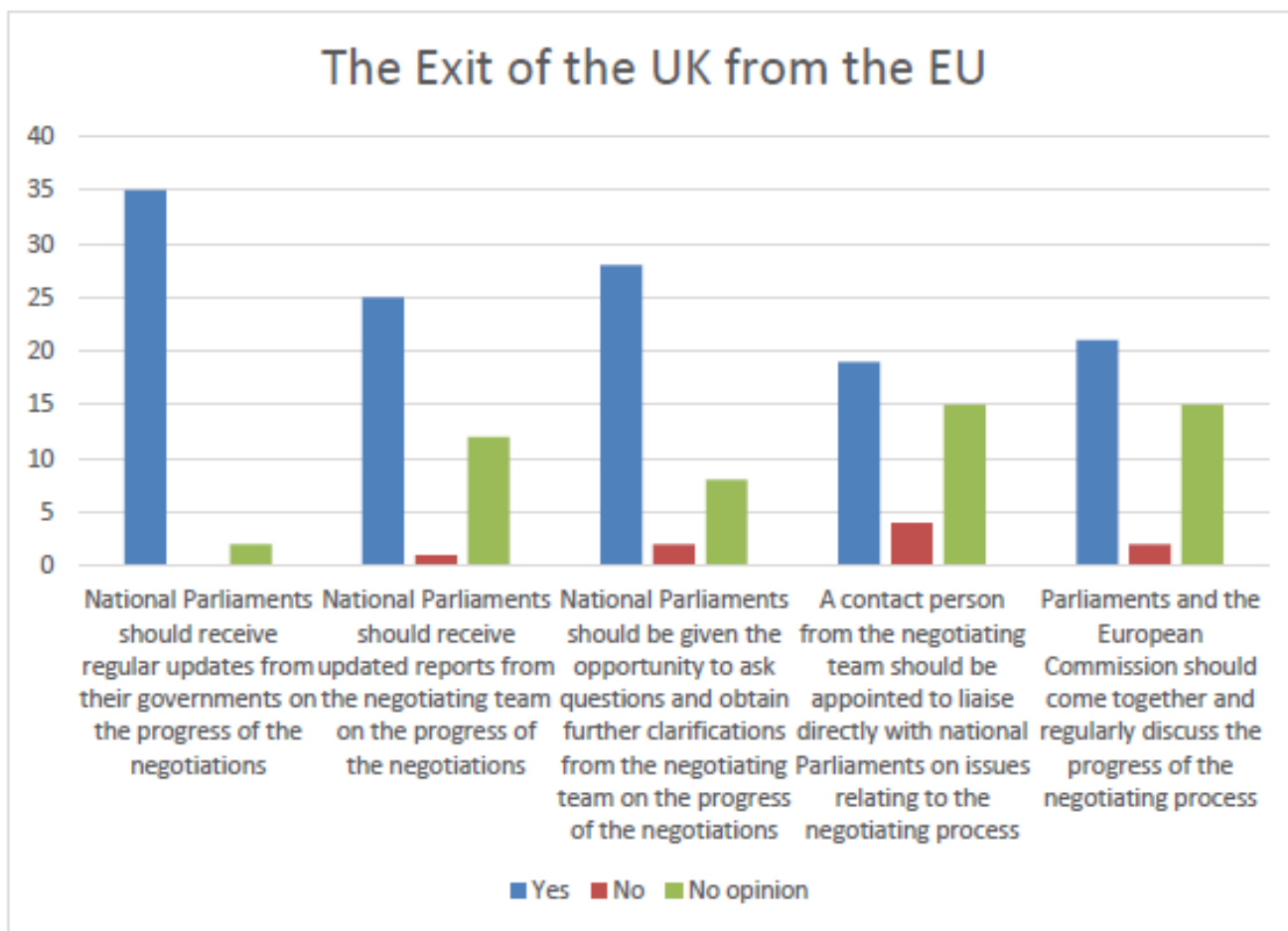
iii. Omówienie przez COSAC procesu negocjacji dotyczącego wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej oraz informacji przekazywanych parlamentom narodowym

W kwestionariuszu zadano także pytanie, czy rozwój wydarzeń w procesie negocjacji powinien być uwzględniany na posiedzeniach COSAC, gdyby Zjednoczone Królestwo miało oficjalnie uruchomić artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Zdecydowana większość parlamentów/izb zgodziła się, że rozwój wydarzeń w procesie negocjacji powinien zostać uwzględniony w pracach COSAC (32 spośród 38 respondentów). Spośród nich 13 respondentów wyraziło zdecydowane poparcie dla tego pomysłu. Pięciu respondentów nie miało zdania na ten temat, a jeden respondent był całkowicie przeciwny temu pomysłowi.

W kwestii procesu negocjacji związanego z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, poza dwójkiem respondentów, wszystkie parlamenty/izby (35 z 37) stwierdziły, że parlamenty narodowe powinny regularnie otrzymywać aktualne informacje od rządu. Ponadto większość respondentów (28 z 38) stwierdziła, że parlamenty narodowe powinny mieć możliwość zadawania pytań i uzyskiwania dalszych wyjaśnień czy też możliwość otrzymywania od zespołu negocjacyjnego aktualizowanych sprawozdań (25) w sprawie postępów w negocjacjach. Jeden respondent stwierdził, że parlamenty nie potrzebują takich aktualizowanych sprawozdań, a 12 parlamentów/izb nie miało opinii w tej sprawie. Dwóch respondentów uznało, że nie ma potrzeby uzyskiwania dalszych wyjaśnień, a ośmiu respondentów nie miało zdania w tej kwestii. Dziewiętnastu spośród 38 respondentów uważało także, że spośród członków zespołu negocjacyjnego powinna zostać mianowana osoba odpowiedzialna za kontakty, której zadaniem byłaby wymiana informacji z parlamentami narodowymi w kwestiach związanych z procesem negocjacji. Czterech respondentów uznało, że nie ma takiej potrzeby, a 15 nie miało opinii w tej sprawie. Zasadniczo respondenci zgodzili się także, że parlamenty narodowe i Komisja Europejska powinny nawiązać komunikację i regularnie omawiać postępy w procesie negocjacyjnym (21 spośród 38 respondentów). Belgijski Sénat bezpośrednio wezwał do omówienia negocjacji związanych z brexitem przez parlamenty narodowe i Komisję Europejską w ramach COSAC. Z drugiej strony dwóch respondentów stwierdziło, że nie jest to potrzebne, a 15 nie miało opinii w tej sprawie.

Na poniższym wykresie pokazano, jakie znaczenie parlamenty/izby przypisały poszczególnym opcjom informowania parlamentów narodowych o kwestiach związanych z procesem negocjacji.

Wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej



[opis pod wykresem:]

Parlamenty narodowe powinny regularnie otrzymywać od rządów aktualne informacje na temat postępów w negocjacjach

Parlamenty narodowe powinny otrzymywać od zespołu negocjacyjnego aktualizowane sprawozdania w sprawie postępów w negocjacjach

Parlamenty narodowe powinny mieć możliwość zadawania pytań i uzyskiwania dalszych wyjaśnień od zespołu negocjacyjnego w sprawie postępów w negocjacjach

Spośród członków zespołu negocjacyjnego powinna zostać mianowana osoba odpowiedzialna za kontakty, której zadaniem byłaby wymiana informacji z parlamentami narodowymi w kwestiach związanych z procesem negocjacyjnym

Parlamenty narodowe i Komisja Europejska powinny nawiązać komunikację i regularnie omawiać postępy w procesie negocjacyjnym

Tak Nie Nie mam zdania

iv. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej a cztery wolności

W nawiązaniu do stwierdzenia pana VERHOFSTADTA, że „wszelkie przyszłe stosunki pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Europejską nie mogą ograniczać czterech wolności”, parlamentom narodowym zadano pytanie, czy przeprowadziły dyskusje na temat możliwego wpływu porozumienia ze Zjednoczonym Królestwem na cztery wolności. Większość parlamentów/izb (24 z 38) odbyło dyskusje na ten temat. Spośród nich dziewięć parlamentów/izb przeprowadziło dyskusje na posiedzeniach plenarnych, a 19 – na posiedzeniach komisji.

Pewna liczba respondentów udzieliła dodatkowych informacji na temat tych posiedzeń, a także na temat wyniku przeprowadzonych dyskusji. Hiszpańskie Cortes Generales oświadczyły, że dyskusje odbyły się w ramach podkomisji do spraw konsekwencji brexitu oraz że ukończenie jej prac przewidziano na dzień 30 czerwca 2017 r. Duński Folketing poinformował, że do porządku obrad kwietniowego posiedzenia plenarnego włączono prywatny projekt rezolucji w sprawie praw

obywatelskich.

Francuski Sénat omówił możliwy wpływ na cztery wolności w ramach grupy powołanej do celów śledzenia przebiegu brexitu. Wynikiem tych dyskusji było potwierdzenie niepodzielności czterech wolności. Podobnie odpowiedziały portugalska Assembleia da República, włoski Senato della Repubblica, luksemburska Chambre des Députés oraz francuskie Assemblée nationale. Portugalska Assembleia da República oświadczyła, że większość grup parlamentarnych uważa, że decyzja o pozostaniu członkiem rynku wewnętrznego wiąże się z akceptacją czterech wolności, natomiast francuskie Assemblée nationale wyraziło opinię, że swoboda przemieszczania się jest jednym z fundamentów projektu europejskiego, a w związku z tym jest nierozdzielnie związana z pozostałymi trzema wolnościami.

Niemiecki Bundestag także podkreślił niezbywalność podstawowych wolności oraz konieczność ich poszanowania. Węgierski Országgyűlés oświadczył, że podstawowym podejściem KSE jest walka o sprawiedliwą umowę pomiędzy Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem, która respektowałaby m.in. niepodzielność podstawowych wolności, w tym prawa nabyte przez obywateli Unii mieszkających lub pracujących w Zjednoczonym Królestwie. Prawa obywateli Unii, którzy skorzystali już z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, są także centralnym tematem dyskusji prowadzonych w brytyjskiej House of Commons. Kwestia ta jest przedmiotem poprawki do projektu ustawy w sprawie powiadomienia o wystąpieniu z Unii Europejskiej⁷.

Irlandzki Houses of the Oireachtas zajął się tą kwestią na Sympozjum poświęconym sprawom Unii Europejskiej, które odbyło się we wrześniu 2016 r. Stwierdzono, że niezbędne jest wypracowanie rozwiązań w pewnych złożonych kwestiach, w szczególności w kwestii statusu porozumienia wielkopiątkowego, lecz jednocześnie zauważono, że może to być trudne do osiągnięcia w bliskiej perspektywie.

W imieniu Parlamentu Europejskiego odpowiedzi udzieliło pięć komisji. Komisja AFKO zapowiedziała, że wynik dyskusji dotyczących czterech wolności zostanie przedstawiony w rezolucji politycznej, która powinna zostać przyjęta przez Parlament Europejski po uruchomieniu artykułu 50 Traktatu o Unii Europejskiej i która określi jego priorytety oraz potencjalne nadrzędne kierunki, z uwzględnieniem jego zgody na wynik procedury. Koordynatorzy Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) Parlamentu Europejskiego zaproponowali włączenie do rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej fragmentu podkreślającego, że: „wszelkie umowy pomiędzy Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem muszą w pełni respektować integralność i niepodzielność czterech podstawowych wolności (...), które są (...) niezbywalne”, a także fragmentu mówiącego o obopólnym interesie w rozwijaniu szczególnych stosunków zgodnie z art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, „co powinno obejmować ustalenia dotyczące wzajemnego dostępu do rynku towarów i usług, w tym w obszarze uznawania kwalifikacji zawodowych”. Komisja Gospodarcza i Monetarna (ECON) Parlamentu Europejskiego poinformowała, że temat został omówiony pośrednio z Komisją oraz z EBC, jednak nie przewiduje się podejmowania formalnych dyskusji przed rozpoczęciem negocjacji. Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (EMPL) Parlamentu Europejskiego ustanowiła dnia 20 października 2016 r. Grupę Roboczą ds. Brexitu, która zdecydowała, że skupi się na trzech kluczowych priorytetach: swobodzie przemieszczania się, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz unijnych środkach finansowych związanych z zatrudnieniem i polityką społeczną. Wkład Komisji Transportu i Turystyki (TRAN) Parlamentu Europejskiego w rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie brexitu polegał na wezwaniu Komisji do uwzględnienia następujących kwestii: utrzymania swobody przemieszczania się, bezwzględnego wymogu wzajemności we wzajemnym dostępie do rynków transportowych, potrzeby zapewnienia pełnego poszanowania praw pasażerów w Unii Europejskiej oraz potrzeby zapewnienia nieprzerwanego finansowania wspólnie uzgodnionych projektów infrastrukturalnych.

⁷ Gdy udzielano odpowiedzi na kwestionariusz do 27. raportu półrocznego Sekretariatu COSAC nie było wiadomo, czy poprawka ta zostanie przyjęta.

CZĘŚĆ B: PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ

Na pytanie, w jaki sposób parlamenty narodowe mogą umacniać i propagować cztery wolności, 20 parlamentów/izb wraz z austriacką Partią Zielonych odpowiedziało, że można tego dokonać poprzez kontynuowanie dyskusji na temat wpływu czterech wolności na gospodarki krajowe. Osiemnaście parlamentów/izb stwierdziło, że cel ten można osiągnąć poprzez omówienie na posiedzeniach COSAC sposobów zapewniania i promowania rozwoju czterech wolności przez parlamenty narodowe. Siedemnastu respondentów uważało, że osiągnięcie tego celu jest możliwe poprzez zaproponowanie sposobów zapewniania rozwoju czterech wolności przez Komisję Europejską oraz inne instytucje Unii. Jedynie osiem parlamentów/izb uważało, że w dalszym umacnianiu i propagowaniu czterech wolności pomocne byłoby przeprowadzenie ocen skutków pakietów legislacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem czterech wolności. Siedem innych parlamentów/izb nie miało zdania w tej kwestii. Brytyjska House of Lords uznała, że jako izba parlamentarna państwa członkowskiego, które podjęło decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej, nie powinna zabierać głosu w tej sprawie.

Jeśli chodzi o program prac Komisji na rok 2017, został on omówiony w zdecydowanej większości parlamentów/izb (30 z 37) – w większości przypadków na poziomie komisji (29 parlamentów/izb), a tylko w kilku przypadkach na poziomie plenarnym (8 parlamentów/izb).

Francuskie Assemblée nationale poinformowało, że program został przekazany przez KSE do komisji sektorowych. Niderlandzka Tweede Kamer wskazała, że program prac Komisji został omówiony m.in. podczas spotkania z wiceprzewodniczącym Fransem TIMMERMANSEM. We włoskim Senato dyskusje na temat programu przeprowadzono na poziomie komisji, przy zaangażowaniu wszystkich 14 komisji tej izby. Zakończyły się one przyjęciem przez KSE rezolucji określającej priorytety Komisji do Spraw Unii Europejskiej na rok 2017. Rezolucja ta została następnie skierowana na poziom plenarny. W węgierskim Országgyűlés także przeprowadzono dyskusje na poziomie komisji. W wyniku spotkania z komisarzem Tiborem NAVRACSICSEM, które odbyło się w dniu 28 listopada 2016 r., przyjęto opinię w sprawie inicjatyw zawartych w programie prac Komisji. Szwedzki Riksdag poinformował, że otrzymał informacje dotyczące programu prac Komisji od minister do spraw Unii Europejskiej i handlu, Ann LINDE, a Komisja Spraw Zagranicznych przygotowuje oświadczenie w sprawie programu, otrzymując przy tym opinie od innych komisji. Szwedzki rząd skonsultował się z Komisją do Spraw Unii Europejskiej i otrzymał upoważnienie w sprawie szwedzkiego stanowiska przed posiedzeniami w Radzie do Spraw Ogólnych. Hiszpańskie Cortes Generales oznajmiły, że chociaż program prac Komisji został omówiony przez Rozszerzone Biuro Wspólnej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, nie sporządzono żadnej obszernej listy wybranych priorytetów; wnioski wybierane są doraźnie do celów kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, jeżeli zostają uznane za ważne lub wrażliwe.

Jedynie dwa parlamenty/izby nie omówiły programu prac Komisji. Pięć parlamentów/izb nie omówiło programu prac Komisji, jednak ma zamiar to uczynić.

Parlamenty/izby zostały poproszone o ocenę znaczenia każdego z dziesięciu priorytetów określonych przez Komisję, a mianowicie: pobudzenia zatrudnienia, wzrostu i inwestycji, połączonego jednolitego rynku cyfrowego, stabilnej unii energetycznej z perspektywiczną polityką w kwestii zmiany klimatu, pogłębionego i bardziej sprawiedliwego rynku wewnętrznego opartego na wzmocnionej bazie przemysłowej, pogłębionej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej, rozsądnej i wyważonej umowy o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi, obszaru sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych, którego podstawą jest wzajemne zaufanie, nowej polityki w dziedzinie migracji, silniejszej pozycji na arenie międzynarodowej oraz Unii demokratycznych zmian.

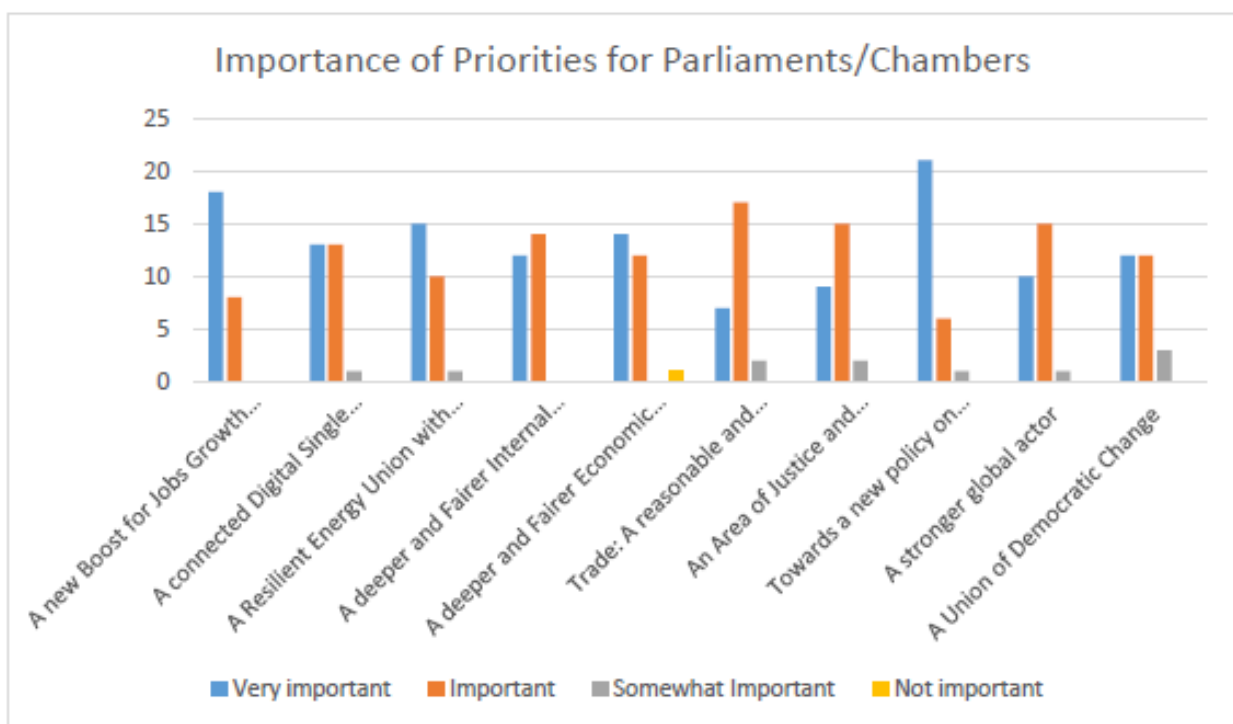
Zasadniczo parlamenty/izby oceniały każdy z tych priorytetów jako „bardzo ważny” lub „ważny”.

Priorytet: „w kierunku nowej polityki w dziedzinie migracji” był najczęściej określany jako „bardzo ważny” przez odpowiadające parlamenty/izby (20 z 27), podczas gdy priorytet: „rozsądna i wyważona umowa o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi” został oceniony jako „ważny” przez 17 spośród 24 respondentów. Żaden respondent nie uznał żadnego z dziesięciu priorytetów za „nieważny”, z godnym uwagi wyjątkiem duńskiego Folketingu, który określił w ten sposób jeden priorytet: „pogłębioną i bardziej sprawiedliwą unię gospodarczą i walutową”.

Fińska Eduskunta stwierdziła, że nie jest w stanie dokonać takiej oceny, argumentując, że: „wnioski Komisji powinny być ważne, albo nie powinny być w ogóle wysuwane”. Szwedzki Riksdag poinformował, że parlament nie rozpatruje programu prac Komisji „z zamiarem określenia priorytetów wśród różnych poruszanych kwestii”.

Poniższy wykres pokazuje, jakie znaczenie parlamenty/izby przypisały poszczególnym priorytetom⁸.

Znaczenie priorytetów dla parlamentów/izb



[opisy pod wykresem – od lewej strony:]

- pobudzenie zatrudnienia...
- połączony jednolity rynek cyfrowy
- stabilna unia energetyczna z ...
- pogłębiony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny...
- pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa
- rozsądna i wyważona umowa o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi
- obszar sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych...
- w kierunku nowej polityki w dziedzinie migracji
- silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej
- Unia demokratycznych zmian

Bardzo ważny Ważny Dość ważny Nieważny

⁸ W swoim ogólnym stanowisku parlament austriacki określił priorytet: „rozsądna i wyważona umowa o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi” jako „ważny”, natomiast Partia Zielonych określiła go jako jedynie „dość ważny”.

Na pytanie o możliwe sposoby dalszego promowania projektu europejskiego przez parlamenty narodowe większość respondentów (23) odpowiedziała, że można to osiągnąć poprzez lepszą współpracę pomiędzy parlamentami narodowymi w trakcie procesu legislacyjnego. Dwadzieścia jeden parlamentów/izb zaproponowało jako metodę dalszego promowania projektu europejskiego bardziej skuteczny proces kontroli w trakcie procesu legislacyjnego, podczas gdy 13 parlamentów/izb wskazało na zwiększone zaangażowanie obywateli Unii w działania unijne.

Niektóre parlamenty/izby przedstawiły alternatywne propozycje. Francuski Sénat wspominał o prawie inicjatywy czy też „zielonej karcie”, a także o posiedzeniach parlamentów w ramach COSAC we wzmocnionym formacie, łączących wszystkie istniejące formy współpracy i organizowanych dwa razy na kwartał. Portugalska Assembleia da República także zaproponowała mechanizm w rodzaju „zielonej karty”, który miałby zwiększyć rolę parlamentów narodowych w rozwijaniu polityki i prawodawstwa Unii Europejskiej w oparciu o współpracę międzyparlamentarną, a także zwróciła uwagę, że w momencie udzielania odpowiedzi Portugalia miała przygotowany wniosek dotyczący „zielonej karty” w zakresie systemu podatkowego i przejrzystości finansowej w Unii Europejskiej. Węgierski Országgyűlés zaproponował regularne przekazywanie obywatelom Unii przejrzystych informacji dotyczących projektu europejskiego. Cypryjski Vouli ton Antiprosopon zaproponował promowanie projektu europejskiego poprzez uproszczenie procedur, dodając, że partia AKEL - Lewica - Nowe Siły wyraziła opinię, że Unia Europejska powinna zmienić obecny kierunek działania i że w centrum zmian gospodarczych i politycznych powinny znajdować się: społeczeństwo, ludzie i środowisko. Rumuńska Camera Deputaților zaproponowała opracowanie szeregu instrumentów wspierających Unię, wydawanie dokumentów politycznych wyrażających poparcie dla Unii Europejskiej lub stanowiących odpowiedź na działania wymierzone przeciwko Unii, organizowanie debat poświęconych tej kwestii na szczeblu krajowym i unijnym, zapewnianie obywatelom dostępu do informacji przy jednoczesnym szybkim reagowaniu na fałszywe informacje czy działania antyunijne, a także przyjmowanie wniosków obywateli dotyczących polityki Unii Europejskiej i transponowanie ich do prawodawstwa lub przekładanie ich na działania polityczne. Izba ta zaproponowała także walkę z tendencjami antyunijnymi, a zwłaszcza ruchami populistycznymi, za pomocą środków parlamentarnych. Parlament Europejski stwierdził, że zacieśnienie dialogu pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w zakresie spraw europejskich także mogłoby stanowić ważny środek promowania projektu europejskiego.

Z kolei fińska Eduskunta zwróciła uwagę na fakt, że parlamenty narodowe są z definicji neutralne w kwestiach, o których mają decydować ich członkowie.

Włoski Senato della Repubblica dodał ogólną uwagę do tej części rozdziału 2, w której stwierdził, że przyjęcie białej księgi w sprawie przyszłości Unii Europejskiej daje parlamentom narodowym oraz COSAC nowe możliwości prowadzenia otwartej i szczerzej dyskusji na temat sposobów kontynuowania procesu integracji Unii Europejskiej.

ROZDZIAŁ 3: MIGRACJA: WALKA Z PRZEMYTEM LUDZI I HANDLEM LUDŹMI ORAZ USTANOWIENIE HUMANITARNEJ I SKUTECZNEJ POLITYKI POWROTOWEJ I READMISYJNEJ

W części A rozdziału 3 opisano prace, dyskusje i stanowiska parlamentów narodowych dotyczące problemów migracji i handlu ludźmi. Zanalizowano także postępy w kontroli prowadzonej przez parlamenty narodowe.

W części B rozdziału 3 zbadano, czy parlamenty narodowe rozważyły propozycje dotyczące polityki powrotowej i readmisyjnej oraz czy uważają, że obecne ramy umożliwiają skuteczne ograniczanie przemytu nielegalnych migrantów.

CZEŚĆ A: ANALIZA POSTĘPÓW W KONTROLI PROWADZONEJ PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

Zdecydowana większość parlamentów/izb (36 spośród 38 respondentów) przeprowadziła debaty na temat presji migracyjnej, w obliczu której stoją państwa członkowskie położone w rejonie szlaku śródziemnomorskiego i szlaku bałkańskiego, a konkretnie na temat bezprecedensowej presji, by zapewnić pomoc humanitarną ludziom znajdującym się w trudnej sytuacji i jednocześnie zabezpieczyć granice zewnętrzne przed potencjalną infiltracją przez przestępców i terrorystów. Jedynie dwa parlamenty/izby (słowacka Národná Rada i rumuńska Camera Deputaților) nie odbyły takiej debaty.

Dziewięć parlamentów/izb odbyło debatę na szczepku plenarnym, 15 – na szczepku komisji, a 12 – na obu szczepkach. Portugalska Assembleia da República zorganizowała także konferencję pod tytułem: „Uchodźcy i migracja: zapobieganie konfliktom i długoterminowe rozwiązania”. Parlament Europejski odbył debaty zarówno na poziomie plenarnym, jak i na poziomie komisji. Ponadto Parlament Europejski organizuje regularne spotkania i wymianę poglądów z kluczowymi zainteresowanymi stronami i prowadzi prace legislacyjne nad powiązаныmi instrumentami. Pracował również nad rezolucją z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji⁹.

Na pytanie, który z głównych szlaków migracyjnych wymaga zwiększonej uwagi na szczepku unijnym, ogromna większość parlamentów/izb (20 z 35) odpowiedziała, że oba szlaki wymagają jednakowej uwagi; takiej samej odpowiedzi udzieliły Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) oraz Komisja Spraw Zagranicznych (AFET) Parlamentu Europejskiego. Do tej grupy respondentów można także zaliczyć litewski Seimas i łotewską Saeimę, choć wniosły one uściślenia do swoich odpowiedzi. Stwierdzając, że oba te szlaki wymagają uwagi, litewski Seimas zwrócił jednocześnie uwagę na możliwe nowe szlaki migracyjne z północy, podczas gdy łotewska Saeima, podobnie jak polski Sejm, podkreśliła potrzebę zwrócenia uwagi na szlak przebiegający wzdłuż wschodnich granic Unii.

Cztery parlamenty/izby wskazały jedynie na szlak śródziemnomorski, a tylko jeden respondent wybrał jedynie szlak bałkański. Niewielka liczba respondentów udzieliła alternatywnych odpowiedzi. Fińska Eduskunta nie dokonała żadnego wyboru, wskazując, że określanie priorytetów w tej kwestii nie jest możliwe ani rozsądne, gdyż: „z kryzysami humanitarnymi oraz innymi rodzajami sytuacji kryzysowych należy walczyć niezależnie od czasu i miejsca ich wystąpienia”. Szwedzki Riksdag i hiszpańskie Cortes Generales poinformowały, że nie rozważyły tej kwestii, w związku z czym nie mogą wyrazić opinii w tej sprawie.

⁹ [P8_TA\(2016\)0102](#)

Komisja AFET oraz Komisja Rozwoju Zrównoważonego (DEVE) Parlamentu Europejskiego podkreśliły, że legalne i pewne szlaki dla migrantów i uchodźców są najlepszym sposobem walki z handlem ludźmi i ich przemytem, a także wezwały do kontynuowania prac na szczelbu UE w celu stworzenia i umocnienia dróg legalnych, które byłyby uzupełnieniem dla przesiedleń, we wspólnym sprawozdaniu w sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE¹⁰.

W kwestionariuszu zapytano respondentów, czy omówili Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów¹¹. Siedemnaście spośród 20 parlamentów/izb odpowiedziało twierdząco. Jedenaście parlamentów/izb omówiło sprawozdanie oceniające, w jakim zakresie państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do wykonania dyrektywy 2011/36/UE¹², sprawozdanie oceniające wpływ istniejących przepisów krajowych, na mocy których korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi uznaje się za przestępstwo, na zapobieganie handlowi ludźmi¹³ oraz sprawozdanie z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi¹⁴.

Dwanaście parlamentów/izb omówiło Strategię UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi. Wreszcie jedynie sześć parlamentów/izb omówiło sprawozdanie Europolu w sprawie przemytu migrantów w Unii Europejskiej.

Na pytanie, czy odpowiednia komisja parlamentarna utrzymuje otwarty i ciągły dialog z ministrem odpowiedzialnym za sprawy przemytu ludzi i handlu ludźmi, połowa parlamentów/izb (18 z 36) odpowiedziała, że prowadzi taki dialog regularnie, podczas gdy druga połowa (17 z 36 respondentów) odpowiedziała, że taki dialog prowadzony jest sporadycznie. Jedynie jeden respondent odpowiedział, że nigdy nie prowadzi takiego dialogu.

W związku z 10. Europejskim Dniem Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi siedem parlamentów/izb zorganizowało działania i sesje informacyjne odnoszące się bezpośrednio do problemów przemytu ludzi i handlu ludźmi, a siedem innych parlamentów/izb odbyło rozmowy z przedstawicielami kluczowych organizacji krajowych. Czterech respondentów odbyło spotkania z przedstawicielami czołowych instytucji lub agencji europejskich. Dwa parlamenty/izby sporządziły sprawozdanie opisujące szczegółowo krajowe inicjatywy na rzecz walki z handlem ludźmi i przemytem ludzi, a dwóch innych respondentów przygotowało sprawozdanie na temat prawodawstwa transponowanego lub wprowadzonego w ich państwie. Tylko jeden respondent włączył Europejski Dzień Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi do kalendarza parlamentarnego i przeprowadził dyskusję na szczelbu plenarnym.

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2017-0045&language=EN>

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020 (COM (2015) 285).

¹² Sprawozdanie Komisji oceniające, w jakim zakresie państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do wykonania dyrektywy 2011/36/UE (COM (2016) 722).

¹³ Sprawozdanie Komisji oceniające wpływ istniejących przepisów krajowych, na mocy których korzystanie z usług stanowiących formę wyzysku ofiar handlu ludźmi uznaje się za przestępstwo, na zapobieganie handlowi ludźmi (COM (2016) 719).

¹⁴ Sprawozdanie Komisji z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi (COM (2016)267).

Niektóre parlamenty/izby podjęły inne działania dotyczące tego dnia. Francuski Sénat wydał sprawozdanie i odbył debatę na ten temat, a niderlandzkie Eerste Kamer i Tweede Kamer zorganizowały Międzyparlamentarną konferencję w sprawie handlu ludźmi w marcu 2016 r., w trakcie holenderskiej prezydencji Rady Unii Europejskiej. Brytyjska House of Commons nie podjęła żadnych specjalnych działań dotyczących Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, jednak jego Komisja Spraw Wewnętrznych spotyka się z brytyjskim komisarzem ds. zwalczania niewolnictwa oraz ministrami wchodzącymi w skład rządu i monitoruje ten obszar. Luksemburska Chambre des Députés przeprowadziła wymianę poglądów w tej sprawie w ramach sprawowania prezydencji Beneluxu. Litewski Seimas poinformował, że zazwyczaj raz w roku Komisja Praw Człowieka odbywa spotkania z przedstawicielami głównych instytucji krajowych i organizacji pozarządowych i omawia problem handlu ludźmi na Litwie oraz roczne sprawozdanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie wdrażania planu działania na rzecz zwalczania handlu ludźmi.

CZEŚĆ B: POWRÓT I READMISJA

i. Propozycje polityki powrotowej i readmisyjnej

Komisja Europejska zaproponowała wiele inicjatyw mających na celu rozwiązanie problemu działalności przemytników ludzi i handlarzy ludźmi oraz powodowanie zaburzeń w ich modelach biznesowych. Plan działania UE w zakresie powrotów (2015) oraz unijne umowy o readmisji, wynegocjowane z krajami trzecimi, stanowią ważne działania Unii Europejskiej na rzecz rozwiązywania problemów związanych z migracją w sposób systematyczny, mające zniechęcać potencjalnych migrantów o nieuregulowanym statusie. Respondentów poproszono o udzielenie informacji na temat wyniku ich dyskusji poświęconych różnym dokumentom związanym z tą problematyką.

W wielu odpowiadających parlamentach/izbach przeprowadzono dyskusje na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich¹⁵ (24 z 30 respondentów) oraz na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania UE w zakresie powrotów”¹⁶ (22 z 30 respondentów). Nieco ponad połowa odpowiadających parlamentów/izb (16 z 30) omówiła już deklarację i plan działania przyjęte w 2015 r. na szczycie w Valletcie w sprawie migracji oraz komunikat Komisji „Ocena unijnych umów o readmisji” z 2011 r.¹⁷

Austriackie Nationalrat i Bundesrat wyjaśniły, że wszystkie wymienione powyżej kwestie zostały omówione kilkakrotnie przy różnych okazjach, jednak nie przeprowadzono dyskusji poświęconych tym konkretnym dokumentom. W czeskim Senacie nie omówiono tych dokumentów *per se*, jednak posłużyły one jako źródło informacji w trakcie innych debat. W belgijskim Sénacie dokumenty te zostały przekazane do właściwych komisji, a Federalna Komisja Doradcza do Spraw Unii Europejskiej prowadzi regularne dyskusje poświęcone tym tematom.

W szwedzkim Riksdagu dokumenty te zostały omówione w ramach właściwych komisji parlamentarnych. Riksdag wyjaśnił także, że każdy dokument unijny uwzględniany w porządku obrad Rady rozpatrywany jest na posiedzeniach Komisji do Spraw Unii Europejskiej, na których rząd wnioskuje o upoważnienie Komisji w sprawie stanowiska, które ma zostać przyjęte przez rząd w Radzie Ministrów.

¹⁵ COM (2015) 668

¹⁶ COM (2015) 453

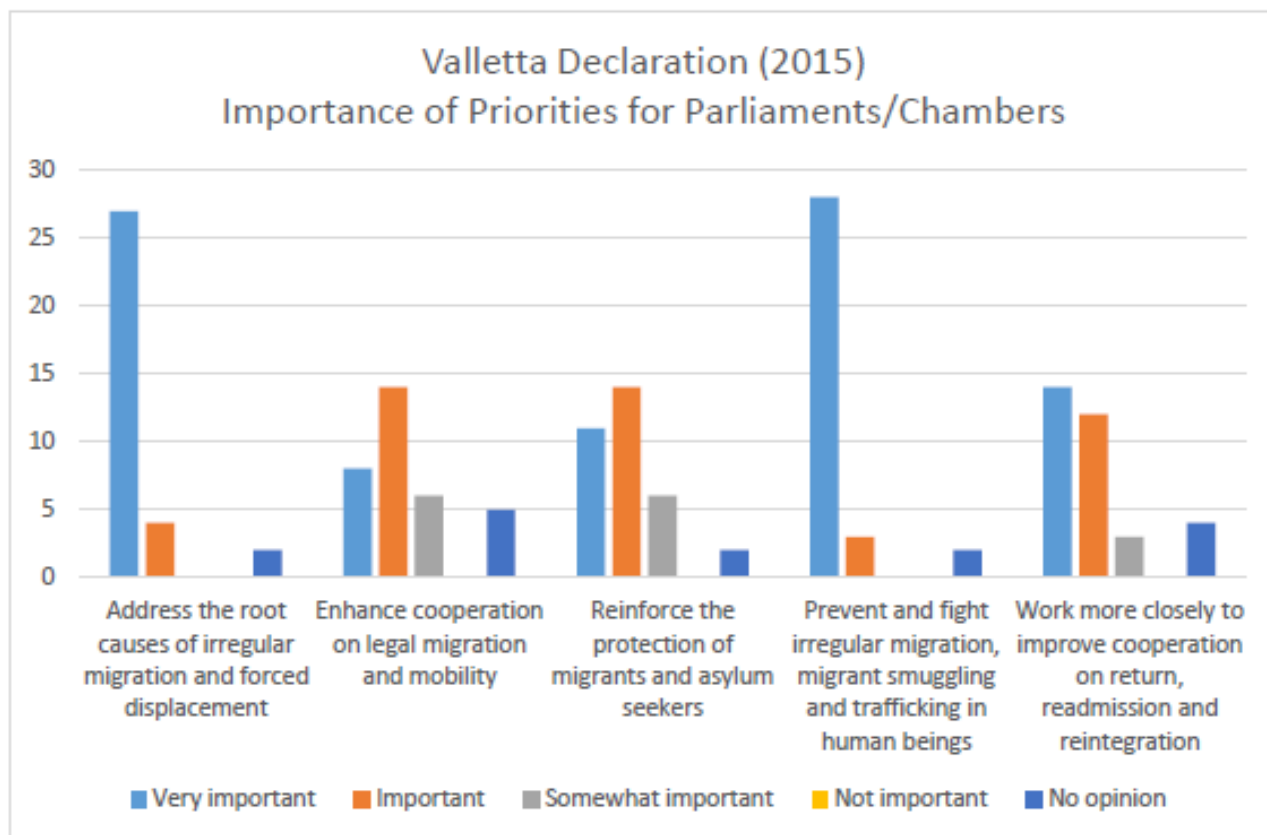
Jako że komunikat Komisji „Ocena unijnych umów o readmisji” z 2011 r. został wydany już pięć lat wcześniej, poza jednym respondentem wszystkie parlamenty/izby (26 z 27) zgodziły się, że Komisja powinna przeprowadzić nowy proces oceny. Respondenci nie byli jednak jednomyślni w kwestii częstotliwości, z jaką taka ocena powinna być przeprowadzana. Dziesięć odpowiadających parlamentów/izb opowiedziało się za przeprowadzaniem takiej oceny co roku, a dziewięć – co trzy lata. Tylko jeden respondent uważał, że ocena unijnych umów o readmisji powinna być przeprowadzana co pięć lat. Fińska Eduskunta wyraziła opinię, że określanie konkretnych ram czasowych jest niepotrzebne i że Komisja powinna dysponować aktualną oceną przez cały czas. Grupa Zielonych w austriackich Nationalrat i Bundesrat zaproponowała, by ocena obejmowała także wpływ umów o partnerstwie gospodarczym oraz umów handlowych.

ii. Działania priorytetowe na podstawie deklaracji i planu działania z Valletty

Na szczycie w sprawie migracji w Valletcie uznano, że migracja to wspólny problem państw pochodzenia, państw tranzytu i państw docelowych. Mając świadomość strategicznego znaczenia prowadzenia otwartego, wzajemnego dialogu z państwami trzecimi, w deklaracji z Valletty (2015) potwierdzono znaczenie zacieśniania współpracy w celu zapewnienia, by powrót i trwała reintegracja migrantów o nieuregulowanym statusie realizowane były z pełnym poszanowaniem praw człowieka oraz zasady *non-refoulement*. Przywódcy uczestniczący w szczycie przyjęli deklarację polityczną i plan działania.

Parlamenty/izby zostały poproszone o ocenę zaproponowanych działań oraz stopnia, w jakim odzwierciedlają one krajowe priorytety w tym zakresie. Na poniższym wykresie pokazano, jakie znaczenie parlamenty/izby przypisały poszczególnym priorytetom.

Deklaracja z Valetty (2015)
Znaczenie priorytetów dla parlamentów/izb



[opisy pod wykresem:]

eliminacja
pierwotnych przyczyn
nieuregulowanej
migracji i
przymusowych
wysiedleń

zacieśnianie
współpracy w
zakresie
legalnej
migracji i
mobilności

zwiększenie
ochrony
migrantów
i osób
ubiegających
się o azyl

zapobieganie
nieuregulowanej
migracji, przemytowi
migrantów i
handlowi ludźmi oraz
walka z tymi
zjawiskami

zacieśnianie
współpracy w
zakresie
powrotów,
readmisji i
reintegracji

Bardzo ważny

Ważny

Dość ważny

Nieważny

Brak zdania

Najwyżej oceniony został priorytet: „zapobieganie nieuregulowanej migracji, przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz walka z tymi zjawiskami” – największa liczba odpowiadających parlamentów/izb (28 z 33) uznała go za „bardzo ważny”, a kolejne trzy parlamenty/izby określiły go jako „ważny”. Dwoch respondentów stwierdziło, że nie ma opinii w tej sprawie.

Tuż za tym priorytetem uplasowała się „eliminacja pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji i przymusowych wysiedleń”, którą większość respondentów (27 z 33) uznało za bardzo ważną, a czterech – za ważną; dwóch respondentów nie miało zdania w tej kwestii.

Na trzeciej pozycji na liście działań priorytetowych odpowiadających parlamentów/izb znalazło się „zacieśnianie współpracy w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji”: nieco mniej niż połowa parlamentów/izb uważa, że jest to bardzo ważne (14 z 33), a około jedna trzecia, że jest to ważne (12 z 33). Trzech respondentów uznało ten priorytet za dość ważny, a czterech oświadczyło, że nie ma zdania w tej kwestii.

Priorytet: „zwiększenie ochrony migrantów i osób ubiegających się o azyl” został uznany za bardzo ważny przez jedną trzecią respondentów (11 z 33), za ważny – przez prawie połowę odpowiadających (14 z 33), a za dość ważny – przez sześciu odpowiadających; dwóch respondentów nie miało zdania w tej kwestii.

Na ostatniej pozycji na liście działań priorytetowych znalazło się „zacieśnianie współpracy w zakresie legalnej migracji i mobilności”. Ośmiu spośród 33 respondentów uważało, że jest to bardzo ważne, 14 – że jest to ważne, a sześciu – że jest to dość ważne. Pięciu respondentów stwierdziło, że nie ma opinii w tej sprawie¹⁸.

W swojej ogólnej uwadze fińska Eduskunta stwierdziła, że określanie priorytetów w tym zakresie nie jest zasadne, gdyż wszystkie wymienione środki są potrzebne w różnym stopniu w różnych sytuacjach. Podczas gdy parlament austriacki określił wszystkie działania jako bardzo ważne, grupa Zielonych uznała je za „dość ważne” i podkreśliła, że należy skoncentrować się na wspólnym europejskim systemie azylu określającym liczbowo zobowiązania w tym obszarze.

iii. Ratyfikacja dwustronnych umów o readmisji zawieranych z państwami trzecimi

Jedynie jedna trzecia odpowiadających parlamentów/izb poinformowała, że musiała ratyfikować podpisane dwustronne umowy o readmisji z państwami trzecimi; większość respondentów (19 z 36) zaznaczyła, że nie pełni żadnej roli w tym zakresie, a pięciu respondentów oświadczyło, że nie posiada wiedzy na ten temat.

Brytyjska i House of Commons wyjaśniła, że to rząd ratyfikuje umowy międzynarodowe, jednak nie może tego uczynić, dopóki nie zostaną one przedłożone parlamentowi na okres 21 dni obrad. Każda z izb parlamentu może w tym czasie zgłosić sprzeciw wobec ratyfikacji.

Niderlandzka Eerste Kamer oznajmiła, że nie dysponuje żadnym wykazem podpisanych dwustronnych umów o readmisji, a także wyjaśniła, że rola parlamentu uzależniona jest od formy danej umowy: formalne zaangażowanie parlamentu ma miejsce, gdy umowa sporządzana jest w formie traktatu (lub jego części), natomiast jeżeli umowa ma formę protokołu ustaleń, parlament nie angażuje się bezpośrednio. Łotewska Saeima odpowiedziała, że nie zawarła żadnej umowy o readmisji, wyjaśniając przy tym, że ratyfikacja uzależniona jest od rodzaju umowy (umowa rządowa/umowa państwowa).

Litewski Seimas oznajmił, że od 1995 r. Litwa podpisała 24 umowy o readmisji z 25 państwami, w tym z Ukrainą, Rosją, Mołdawią, Armenią i Kazachstanem (w 2012 r. wprowadzono zmianę do umowy z Kazachstanem, istnieją także projekty kolejnych zmian do tej umowy). Litwa opracowała również projekty umów o readmisji z Kosowem, Wietnamem, Tajlandią i Uzbekistanem.

Czeski Senát poinformował o podpisaniu umów z Chorwacją, Kanadą, Mołdawią, Wietnamem, Szwajcarią, Armenią, Kosowem i Kazachstanem. Austriackie Nationalrat i Bundesrat podpisały umowy o readmisji z Kosowem, Nigerią i Tunezją. Cypryjski Vouli ton Antiprosopon poinformował o podpisaniu umów z Rosją i Serbią, a słowacka Národná rada odniosła się do umów z Albanią, Czarnogórą, Gruzją, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii, Mołdawią, Serbią i Ukrainą.

Luksemburska Chambre des Députés oznajmiła, że w ramach Beneluxu zawarto umowy o readmisji z następującymi państwami: Francją, Austrią, Niemcami, Słowenią, Rumunią, Bułgarią, Estonią, Litwą, Łotwą, Chorwacją, Węgrami, Słowacją, Serbią, Czarnogórą, Szwajcarią, Bośnią i Hercegowiną, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii, Armenią i Kosowem. Belgijska Chambre des représentants nawiązała także do umowy zawartej w 2013 r. z Kosowem w ramach Beneluxu.

¹⁸ Partia polityczna AKEL - Lewica - Nowe Siły, zasiadająca w cypryjskim Vouli ton Antiprosopon, wyraziła inne stanowisko: partia ta uznała „zacieśnianie współpracy w zakresie legalnej migracji i mobilności” oraz „zwiększenie ochrony migrantów i osób ubiegających się o azyl” za bardzo ważne priorytety, natomiast priorytet: „zacieśnianie współpracy w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji” określiła jako nieważny.

Węgierski Országgyűlés oznajmił, że zasadniczo dwustronne umowy o readmisji zostały ratyfikowane przez parlament przed przystąpieniem Węgier do Unii Europejskiej bądź przed przystąpieniem danego państwa do Unii Europejskiej.

Niemiecki Bundestag podał adresy stron internetowych, na których można znaleźć listę podpisanych umów oraz informacje o bieżącej sytuacji¹⁹. Irlandzki Houses of the Oireachtas poinformował, że nie ratyfikował żadnej umowy.

iv. Wpływ obecnych ram na przemyt nielegalnych migrantów

Respondentów poproszono o ocenę, czy umowy o powrocie i readmisji oraz legalna migracja mogłyby skutecznie zniechęcać do nielegalnego przekraczania granic, przyczyniając się w ten sposób do powstawania zaburzeń w przestępczych modelach biznesowych.

Mniej niż połowa odpowiadających parlamentów/izb (13 spośród 31) zgodziła się, że umowy o powrocie i readmisji mogłyby być skuteczne w tym zakresie. Około jedna trzecia respondentów odpowiedziała, że nie ma w tej kwestii zdania; pięciu respondentów zdecydowanie zgadzało się z tym stwierdzeniem, podczas gdy dwóch innych oraz partia polityczna AKEL - Lewica - Nowe Siły, zasiadająca w cypryjskim Vouli ton Antiprosopon, nie zgodziło się z tym stwierdzeniem.

Połowa spośród 32 respondentów zgodziła się, że legalna migracja mogłaby skutecznie zniechęcać do nielegalnego przekraczania granic, podczas gdy ponad jedna trzecia odpowiadających nie miała w tej kwestii zdania. Jedynie trzy parlamenty/izby nie zgodziły się z tym punktem widzenia, natomiast dwóch respondentów wskazało, że zdecydowanie zgadza się z tym stwierdzeniem.

Z wyjątkiem dwóch respondentów, wszystkie parlamenty/izby zgodziły się z pomysłem zwiększenia na poziomie unijnym zharmonizowanych środków dotyczących handlu ludźmi (25 z 27) oraz przemytu migrantów i umów o powrocie i readmisji (24 z 26). Pięciu respondentów nie zgodziło się z tym pomysłem, podobnie jak partia polityczna AKEL - Lewica - Nowe Siły, zasiadająca w cypryjskim Vouli ton Antiprosopon. Czeska Poslanecká sněmovna oznajmiła, że nie ma jednoznacznej opinii w kwestii zharmonizowanych środków dotyczących przemytu migrantów i handlu ludźmi.

Czeski Senát stwierdził, że w niektórych przypadkach zwiększone środki zharmonizowane mogą przynosić skutki odwrotne do zamierzonych. Odniósł się przy tym do powolnie przebiegających negocjacji w sprawie powrotów i readmisji prowadzonych z państwami trzecimi na szczeblu unijnym, które w przeszłości przeszkodziły w prowadzeniu potencjalnych negocjacji dwustronnych przez państwa członkowskie najbardziej dotknięte tego rodzaju problemami.

Polski Senat podkreślił, że skupia się przede wszystkim na środkach mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji oraz że wspiera wysiłki na rzecz kompromisowego wniosku w sprawie dobrowolnego uczestnictwa państw członkowskich opartego na solidarności. Poinformował także o swoim poparciu dla wniosków w sprawie ustanowienia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz dla środków mających na celu kontrolowanie osób przekraczających granice Unii Europejskiej nawet w przypadku braku obowiązku wizowego. Polski Senat dostrzega także konieczność przeprowadzenia reform wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym ustanowienia Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu.

¹⁹

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html>

Francuskie Assemblée nationale wyraziło opinię, że Agencja ds. Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna przeznaczyć znaczne środki na operacje powrotowe oraz na fazę przygotowawczą poprzez usprawnienie przebiegu procesu uzyskiwania konsularnych *laissez-passer*. Grecki Vouli ton Ellinon zauważył, że nie istnieją żadne skuteczne mechanizmy monitorowania i zapewniania przestrzegania umów o readmisji przez państwa pochodzenia oraz państwa tranzytu.

Brytyjska i House of Commons oznajmiła, że – w związku z obecną sytuacją Zjednoczonego Królestwa – powstrzymuje się od wyrażenia zdania na temat działań, jakie powinny zostać podjęte na szczeblu unijnym, lecz podkreśla niezmiennie znaczenie współpracy międzynarodowej; Izba wspomniała także o sprawozdaniu Komisji Spraw Wewnętrznych w sprawie kryzysu migracyjnego²⁰.

Fińska Eduskunta poinformowała, że kwestia umów o powrocie i readmisji oraz legalnej migracji jako środków zniechęcających do nielegalnego przekraczania granic jest obecnie przedmiotem dyskusji. Kwestia ta uznawana jest za kontrowersyjną, podobnie jak kwestia zharmonizowanych środków dotyczących przemytu migrantów, handlu ludźmi oraz umów o powrocie i readmisji. Belgijski Sénat zdecydował się nie wyrażać opinii w kwestii potrzeby zwiększenia zharmonizowanych środków dotyczących przemytu migrantów, gdyż jego zdaniem znaczenie słów „przemyt migrantów” nie jest jasne.

Niderlandzka Eerste Kamer wyjaśniła, że chociaż wiele z wyżej wymienionych kwestii jest omawianych na poziomie komisji oraz z rządem, Senat nie formułuje formalnych stanowisk w tych konkretnych sprawach. Niemiecki Bundestag odpowiedział, że nie przyjął żadnego formalnego stanowiska na temat oceny unijnych umów o readmisji, planu działania ze szczytu w Valletcie, kwestii umów o powrocie i readmisji oraz legalnej migracji jako potencjalnych środków zniechęcających do nielegalnego przekraczania granic czy też potrzeby zwiększenia zharmonizowanych środków dotyczących przemytu migrantów, handlu ludźmi oraz umów o powrocie i readmisji. Hiszpańskie Cortes Generales poinformowały, że nie przeprowadziły jeszcze żadnej debaty poświęconej kwestii zharmonizowanych środków.

²⁰ <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/24/2402.htm>