

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

**Londyn, 9–11 października 2005**

**SPIS TREŚCI**

<b>Wstęp</b> . . . . .	107
<b>1. Kontrola w zakresie WPZiB oraz EPBiO w parlamentach narodowych</b> . . . . .	108
1.1. Kontrola w zakresie WPZiB/EPBiO w parlamentach narodowych . . . . .	109
1.1.1. Jakiego rodzaju propozycje dotyczące WPZiB są przedmiotem kontroli sprawo- wanej przez parlamenty narodowe? . . . . .	110
1.1.2. Czy standardowe procedury kontroli spraw europejskich odnoszą się również do kontroli propozycji dotyczących WPZiB/EPBiO? . . . . .	111
1.2. Kontrola cywilnych operacji EPBiO w parlamentach narodowych . . . . .	114
1.2.1. Które parlamenty narodowe poddały kontroli poszczególne cywilne misje EPBiO? . . . . .	116
1.2.2. Kontrola przeprowadzana w trybie przyspieszonym . . . . .	121
1.2.3. Kontrola podczas wakacji parlamentarnych . . . . .	122
1.2.4. Czy procedury Rady przewidują czas na kontrolę parlamentarną? . . . . .	123
1.2.5. Klasyfikacja dokumentów jako „zastrzeżonych” lub „poufnych” . . . . .	123
1.2.6. Porozumienia polityczne w Radzie . . . . .	124
<b>2. Badanie ocen wpływu</b> . . . . .	126
2.1. Badanie ocen wpływu . . . . .	129
2.1.1. Które parlamenty narodowe badają oceny wpływu opracowywane przez Ko- misję? . . . . .	129
2.1.2. Czy parlamenty narodowe posiadają specjalne procedury badania ocen wpły- wu opracowanych przez Komisję? . . . . .	130
2.1.3. Czy parlamenty narodowe posiadają specjalne środki do badania ocen wpływu opracowanych przez Komisję? . . . . .	130

---

\* Raport został przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XXXIV Konferencji Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej w dniach 9–11 października 2005 r. w Londynie.

Niniejszy raport opublikowano na stronach:

<http://www.cosac.org/eu/en/documents/biannual/number4/> — w jęz. angielskim

[http://libr.sejm.gov.pl/oidc/international/raport\\_cosac\\_4.pdf](http://libr.sejm.gov.pl/oidc/international/raport_cosac_4.pdf) — w jęz. polskim

2.1.4. Czy Komisja mogłaby pomóc parlamentom narodowym w zwiększeniu stopnia wykorzystania ocen wpływu w procesie kontroli? . . . . .	130
2.2. Uwagi parlamentów narodowych na temat ocen wpływu opracowywanych przez Komisję . . . . .	131
2.2.1. Nie wszystkim propozycjom towarzyszy ocena wpływu . . . . .	131
2.2.2. Dostęp do opracowanych przez Komisję ocen wpływu . . . . .	131
2.2.3. Problem językowy . . . . .	132
2.2.4. Na ile trafne są oceny wpływu opracowywane przez Komisję? . . . . .	132
2.2.5. Jak szeroki jest zakres konsultacji, na których oceny te są oparte? . . . . .	132
2.2.6. Propozycje parlamentów narodowych dotyczące możliwości poprawienia treści ocen wpływu opracowywanych przez Komisję . . . . .	132
2.3. Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości . . . . .	134
2.4. Kiedy Komisja powinna dokonać oceny wpływu dla aktu prawnego? . . . . .	136
2.4.1. Jak najwcześniej? . . . . .	136
2.4.2. Przed opracowaniem projektu aktu prawnego przez Komisję? . . . . .	136
2.4.3. Po opracowaniu projektu i przed przyjęciem go przez Kolegium Komisarzy? . . . . .	136
2.4.4. Ocena wpływu powinna być procesem ciągłym . . . . .	137
2.5. Czy oceny wpływu powinny być poddawane korekcie w związku z poprawkami do unijnych aktów prawnych? . . . . .	137
2.5.1. Czy wszystkie poprawki powinny wiązać się z koniecznością dokonania oceny wpływu? . . . . .	138
2.5.2. Kto powinien korygować oceny wpływu? . . . . .	138
2.6. Czy należy oceniać wpływ unijnych aktów prawnych po ich wprowadzeniu w życie? . . . . .	139
2.6.1. Kto powinien oceniać wpływ unijnych aktów prawnych po ich wprowadzeniu w życie? . . . . .	139
2.6.2. Czy należy oceniać wpływ wszystkich unijnych aktów prawnych po ich wprowadzeniu w życie? . . . . .	140
2.6.3. W jaki sposób należy realizować to zadanie? . . . . .	140
2.7. Czy należy utworzyć nowy, niezależny organ doradczy, który opracowywałby oceny wpływu? . . . . .	141
<b>3. Wzmacnianie świadomości Europejskiej . . . . .</b>	<b>144</b>
3.1. Geneza koncepcji . . . . .	144
3.2. Co dalej? Duńska prezydencja Konferencji Przewodniczących . . . . .	145
<b>4. Przejrzystość w Radzie . . . . .</b>	<b>148</b>
4.1. Jawność debat Rady . . . . .	149
4.1.1. Początkowa faza procedury współdecyzji . . . . .	149
4.1.2. Końcowa faza procedury współdecyzji . . . . .	150
4.2. Statystyka . . . . .	150
4.2.1. Początkowa faza procedury współdecyzji . . . . .	150
4.2.2. Końcowa faza procedury współdecyzji . . . . .	151
4.3. Jawność wyników głosowania . . . . .	152
4.3.1. Statystyka . . . . .	152
4.4. Nowe działania na rzecz otwartości w Radzie . . . . .	153
4.4.1. Traktat Konstytucyjny . . . . .	153
4.4.2. Brytyjska prezydencja Rady . . . . .	154
4.4.3. Naciski ze strony deputowanych do Parlamentu Europejskiego . . . . .	154
<b>5. Współdecyzja: porozumienia w pierwszym i drugim czytaniu . . . . .</b>	<b>155</b>
5.1. Bardziej bezpośrednie kontakty między instytucjami Unii Europejskiej . . . . .	155
5.2. Porozumienia osiągnane w pierwszym i drugim czytaniu . . . . .	156
5.3. Wytyczne dotyczące porozumień w pierwszym i drugim czytaniu . . . . .	158

## WSTĘP

Niniejszy dokument jest czwartym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

### **Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC**

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

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

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

Pierwsze trzy rozdziały tego raportu są oparte na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe 25 państw członkowskich Unii Europejskiej. Rozdział pierwszy przedstawia ogólne zasady kontroli w zakresie WPZiB oraz EPBiO w parlamentach narodowych. Rozdział drugi dotyczy sposobu wykorzystywania opracowywanych przez Komisję ocen wpływu przez parlamenty narodowe. z kolei rozdział trzeci zawiera przegląd dotychczasowych inicjatyw parlamentów narodowych zmierzających do realizacji programu wzmacniania świadomości europejskiej.

W rozdziałach czwartym i piątym omówiono praktyki instytucji legislacyjnych Unii Europejskiej. Rozdział czwarty wyjaśnia, kiedy posiedzenia Rady odbywają się w trybie jawnym. Natomiast w rozdziale piątym przedstawiono praktykę porozumień osiągniętych w pierwszym i drugim czytaniu w ramach procedury współdecyzji.

Zagadnienia zgłoszone przez parlamenty narodowe do zbadania przez COSAC w 2006 roku zostały opublikowane w oddzielnym dokumencie.

---

\* Adres internetowy został zmieniony na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/> – przyp. red. Zeszytów OIDE.

### **Dane liczbowe**

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

Parlamente narodowe Austrii, Irlandii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesyłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. (W parlamencie irlandzkim, podobnie jak w hiszpańskim, działa wspólna komisja spraw europejskich.) Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania odnoszące się do wszystkich izb parlamentów narodowych UE (wpłynęły 34 odpowiedzi opublikowane w oddzielnym załączniku, który został również zamieszczony na stronie internetowej COSAC).

## **1. KONTROLA W ZAKRESIE WPZiB ORAZ EPBiO W PARLAMENTACH NARODOWYCH**

### **Propozycje prezydencji brytyjskiej do dyskusji na XXXIV spotkaniu COSAC: kontrola w zakresie WPZiB oraz EPBiO**

- Kontrola w zakresie WPZiB oraz EPBiO może wymagać zastosowania procedur „szybkiej ścieżki” ze względu na szybki przebieg procesu decyzyjnego w Radzie. Takie procedury mogą obejmować nieformalne kontakty między członkami komisji kontroli i właściwym resortem, sygnalizowanie propozycji przez rządy komisjom kontroli przed uzgodnieniem formalnego tekstu, zwoływanie dodatkowych posiedzeń komisji kontroli oraz stosowanie procedur pisemnych umożliwiających rozpatrywanie dokumentów w czasie wakacji parlamentarnych.
- Formalne porozumienia między rządami a parlamentami określające rodzaje dokumentów nielegislacyjnych związanych z WPZiB oraz EPBiO, które należy przedstawiać do kontroli, przyczyniłyby się do zwiększenia przejrzystości procesu decyzyjnego Rady w zakresie WPZiB.  
Kontrola w zakresie WPZiB na początkowym etapie jest trudnym zadaniem. Rządy mogłyby ułatwić pracę parlamentom narodowym, informując komisje kontroli o ocenach polityki podejmowanych przez grupy robocze Rady.

Prawo prowadzenia przez Radę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) ustanowiono Traktatem z Maastricht w ramach tzw. drugiego filaru Unii<sup>1</sup>. Traktat z Maastricht określił ogólne cele WPZiB i stworzył oddzielną pod-

<sup>1</sup> Od początku lat 70. ubiegłego wieku państwa członkowskie koordynowały politykę zagraniczną w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Zmianie nazwy na WPZiB towarzyszyło wprowadzenie nowych instrumentów polityki przewidzianych w drugim filarze.

stawę prawną dla WPZiB, czyniąc ją w dużym stopniu procedurą międzyrządową. W efekcie Parlament Europejski ma jedynie ograniczoną rolę w prowadzeniu WPZiB. Parlament Europejski jest konsultowany w odniesieniu do „najważniejszych kwestii i podstawowych kierunków” WPZiB oraz „może kierować do Rady pytania lub formułować pod jej adresem zalecenia” (art. 21 TUE). Ponadto większość kosztów administracyjnych i operacyjnych WPZiB obciąża budżet Unii Europejskiej, co daje Parlamentowi Europejskiemu możliwość podnoszenia kwestii polityki zagranicznej podczas debaty budżetowej. Przykładowo, Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego opracowuje sprawozdanie w sprawie raportu rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego „głównych aspektów i podstawowych wyborów WPZiB, z uwzględnieniem wskazań finansowych dla budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich”<sup>2</sup>. WPZiB znajduje się jednak głównie w sferze polityki międzyrządowej, zaś udział Parlamentu Europejskiego ogranicza się do roli doradczej. Można zatem przyjąć, że parlamenty narodowe mają do odegrania szczególną rolę w sprawowaniu kontroli nad swoimi rządami w zakresie działań podejmowanych przez Unię w tej dziedzinie.

Traktat z Maastricht (podpisany w 1992 roku) przewidywał jednomyślne uchwalanie wspólnych stanowisk i wspólnych działań, które jednak mogły być następnie wprowadzane w życie kwalifikowaną większością głosów. Traktat z Amsterdamu (podpisany w 1997 roku) zmienił przepisy dotyczące WPZiB, wprowadzając nowe instrumenty polityki (w tym wspólne strategie przyjmowane przez Radę Europejską), szersze stosowanie mechanizmu kwalifikowanej większości głosów, nową koncepcję „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” (przez państwa członkowskie nie zamierzające uczestniczyć w danej inicjatywie) oraz utworzenie stanowiska wysokiego przedstawiciela do spraw WPZiB<sup>3</sup>. Podczas posiedzenia w Helsinkach w grudniu 1999 roku Rada Europejska ustanowiła nowe rozwiązania instytucjonalne do zarządzania europejską polityką bezpieczeństwa i obrony (EPBiO): Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy. Traktat z Nicei wprowadził dalsze zmiany przepisów dotyczących WPZiB, umożliwiając np. podejmowanie ściślejszej współpracy w przypadku wspólnych działań i wspólnych stanowisk nie mających znaczenia wojskowego czy obronnego (co umożliwia niektórym państwom członkowskim przystąpienie do realizacji inicjatywy).

### **1.1. KONTROLA W ZAKRESIE WPZiB/EPBiO W PARLAMENTACH NARODOWYCH**

26 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych w następujących 20 państwach członkowskich kontroluje sprawy dotyczące WPZiB/EPBiO:

---

<sup>2</sup> <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0062+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

<sup>3</sup> W czerwcu 1999 roku Rada Europejska powołała Javierę Solanę na stanowisko pierwszego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB.

Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Czechy (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Niemcy (Bundestag), Grecja, Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych i Senat), Łotwa, Litwa, Niderlandy (Izba Druga), Polska (Sejm), Portugalia, Słowacja, Słowenia (Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów)<sup>4</sup>.

#### **1.1.1. Jakiego rodzaju propozycje dotyczące WPZiB są przedmiotem kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe?**

Wszystkie wyżej wymienione parlamenty rozpatrują propozycje Rady dotyczące wspólnych działań, wspólnych stanowisk oraz zalecenia dotyczące wspólnych strategii, z poniższymi wyjątkami. Francuski Senat i irlandzki parlament nie rozpatrują zaleceń dotyczących wspólnych strategii (choć Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej irlandzkiego parlamentu może rozważyć objęcie kontrolą takich dokumentów w przyszłości), natomiast polski Sejm nie sprawuje kontroli w zakresie wspólnych działań czy zaleceń dotyczących wspólnych strategii.

Wiele parlamentów narodowych prowadzi również kontrolę w zakresie innych propozycji dotyczących WPZiB/EPBiO. Austriacki parlament bada wszystkie „projekty unijne”, a ponieważ pojęcie to jest rozumiane dość szeroko, rząd Austrii ma obowiązek informować parlament o wszystkich sprawach Unii Europejskiej. W Estonii, poza projektami aktów prawnych, rząd z własnej inicjatywy lub na wniosek Komisji do Spraw Unii Europejskiej lub Komisji Spraw Zagranicznych przedstawia parlamentowi „inne sprawy Unii Europejskiej o istotnym znaczeniu”. Również na Litwie właściwa komisja sprawuje kontrolę nad dokumentami uznawanymi za „istotne” lub „bardzo istotne”.

Irlandzki parlament bada decyzje Rady i wszystkie inne propozycje dotyczące WPZiB/EPBiO. Belgijski parlament może poddawać kontroli wszelkie propozycje według swojego uznania, niezależnie od rządu. Dotyczy to również fińskiego parlamentu.

Parlamenty Danii, Łotwy, Słowacji, Słowenii i Szwecji oraz niderlandzka Izba Druga sprawują kontrolę nad wszystkimi przewidzianymi do dyskusji pozycjami porządku obrad Rady. Szwedzka Komisja do Spraw Unii Europejskiej bada również ważne zagadnienia będące przedmiotem decyzji Rady podejmowanych w drodze procedury pisemnej.

Podkomisja do Spraw Unii Europejskiej i Obrony (podkomisja C Komisji do Spraw Unii Europejskiej) brytyjskiej Izby Lordów wyraża zaniepokojenie faktem, że niektóre dokumenty są obecnie wyłączone spod jej kontroli. „Na przykład rząd brytyjski nie złożył [w parlamencie] celem rozpatrzenia inicjatywy „Grupy Bojowej” (*Battlegroups*), stanowiącej istotne przedsięwzięcie uzgodnione w konklu-

---

<sup>4</sup> Na Cyprze Izba Reprezentantów wprowadza procedury kontroli, lecz ich zakres i dokładny charakter nie zostały jeszcze ostatecznie ustalone. Obecnie Izba nie sprawuje kontroli nad WPZiB, jednak właściwe komisje zapraszają rząd „na swoje posiedzenia celem uzyskania od nich informacji o sprawach dotyczących WPZiB i EPBiO”.

zjach Rady. Podkomisja ta prowadzi obecnie postępowanie wyjaśniające dotyczące składania takich dokumentów, mając na celu osiągnięcie formalnego porozumienia w sprawie rodzajów dokumentów nielegislacyjnych, które rząd powinien składać w parlamencie.”

### **1.1.2. Czy standardowe procedury kontroli spraw europejskich odnoszą się również do kontroli propozycji dotyczących WPZiB/EPBiO?**

Większość parlamentów narodowych prowadzących kontrolę propozycji dotyczących WPZiB czyni to w oparciu o swoje standardowe procedury kontroli w zakresie prawodawstwa unijnego<sup>5</sup>.

Większość tych parlamentów, które nie stosują swoich standardowych procedur, angażuje inne komisje parlamentarne (poza komisją spraw europejskich lub zamiast niej) w kontrolę w zakresie WPZiB.

W parlamencie belgijskim na przykład komisja spraw europejskich każdej z izb ma za zadanie koordynować i stymulować kontrolę w zakresie WPZiB/EPBiO w izbie, lecz inne komisje (zwłaszcza Komisja Stosunków Zewnętrznych i Komisja Obrony) również odgrywają ważną rolę. Podobne rozwiązanie, oparte na współpracy komisji spraw europejskich z komisją spraw zagranicznych (lub innymi właściwymi komisjami) istnieje w parlamentach Danii<sup>6</sup>, Estonii, Finlandii, w niemieckim Bundestagu<sup>7</sup> oraz w parlamentach portugalskim i słowackim.

W czeskiej Izbie Deputowanych kontrolę prowadzi się nie na zasadzie badania kolejnych projektów w zakresie WPZiB/EPBiO (co ma miejsce w przypadku działań w ramach pierwszego filaru), lecz na zasadzie kontroli obszarów tematycznych. Oznacza to, że komisja spraw europejskich i komisja spraw zagranicznych monitorują wszystkie prowadzone przez organy Rady sprawy dotyczące WPZiB/EPBiO i wybierają odpowiednie pozycje do dyskusji z rządem.

W czeskim Senacie i w parlamencie litewskim kontrolę w obszarze drugiego filaru sprawuje komisja spraw zagranicznych, a nie komisja spraw europejskich.

W Irlandii przed przyjęciem środków dotyczących WPZiB rząd wysyła standardową notę informacyjną dotyczącą kontroli (*scrutiny information note*) tylko do przewodniczącego Podkomisji Kontroli Spraw Europejskich. Dopiero po przyjęciu danego środka sprawą zajmują się Podkomisja Kontroli Spraw Europejskich i Wspólna Komisja Spraw Zagranicznych.

---

<sup>5</sup> Wspomniane standardowe procedury zostały opisane w trzecim rozdziale trzeciego raportu półrocznego COSAC:

<http://www.cosac.eu/>

<sup>6</sup> W przypadku Danii kolejną różnicą w procedurze kontroli w zakresie WPZiB polega na tym, że rząd nie ma obowiązku przedstawiania stanowiska negocjacyjnego Komisji do Spraw Unii Europejskiej Folketingu przed podjęciem decyzji przez Radę w sprawach dotyczących drugiego [w oryginale „pierwszego” (błąd) – przyp. tłum.] filaru, tak jak to robi w przypadku spraw należących do filarów pierwszego i trzeciego.

<sup>7</sup> W Bundestagu Komisja do Spraw Unii Europejskiej nie ma obowiązku wyrażania opinii o środkach dotyczących WPZiB/EPBiO, co ma miejsce w przypadku spraw należących do pierwszego filaru.

**Tabela 1. Kontrola w zakresie WPZiB/EPBiO w parlamentach narodowych**

Państwo członkowskie	Kontrola WPZiB/EPBiO?	Stosowanie standardowych procedur kontroli spraw unijnych?	Kontrola wspólnych działań?	Kontrola wspólnych stanowisk?	Kontrola wspólnych strategii?	Kontrola innych propozycji WPZiB/EPBiO?
<b>Austria</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkich „projektów unijnych”
<b>Belgia</b> – Izba Deputowanych	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Belgia</b> – Senat	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Cypr</b>	Nie bezpośrednio w tym zakresie	–	–	–	–	–
<b>Czechy</b> – Izba Deputowanych	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie
<b>Czechy</b> – Senat	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie
<b>Dania</b>	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Estonia</b>	Tak	Tak, lecz we współpracy z komisją spraw zagranicznych	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Finlandia</b>	Tak	Tak, we współpracy z komisją spraw zagranicznych	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Francja</b> – Zgromadzenie Narodowe	Tak	Tak, z wyjątkiem dokumentów przekazywanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Tak	Tak	Tak	Praktycznie nie
<b>Francja</b> – Senat	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Grecja</b>	Z zasady tak	Tak	–	–	–	Tak, wszystkich propozycji o charakterze regulacyjnym
<b>Hiszpania</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Irlandia</b>	Tak	Nie, jednak istnieje procedura określająca sposób postępowania w takich sprawach	Tak	Tak	Nie, lecz może zostać wprowadzona w przyszłości	Tak: decyzji Rady i wszystkich propozycji w tych obszarach
<b>Litwa</b>	Tak	Tak, lecz organem właściwym jest komisja spraw zagranicznych, a nie komisja spraw europejskich	Tak	Tak	Tak	Tak



Państwo członkowskie	Kontrola WPZiB/EPBiO?	Stosowanie standardowych procedur kontroli spraw unijnych?	Kontrola wspólnych działań?	Kontrola wspólnych stanowisk?	Kontrola wspólnych strategii?	Kontrola innych propozycji WPZiB/EPBiO?
<b>Luksemburg</b>	Nie <sup>8</sup>	–	–	–	–	–
<b>Łotwa</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkich punktów B porządku obrad Rady
<b>Malta</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Niderlandy – Izba Druga</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkich pozycji porządku obrad Rady
<b>Niderlandy – Senat</b>	Nie <sup>9</sup>	–	–	–	–	–
<b>Niemcy – Bundestag</b>	Tak, zależnie od tematu	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Niemcy – Bundesrat</b>	Nie <sup>10</sup>	–	–	–	–	–
<b>Polska – Sejm</b>	Tak, w dwóch przypadkach	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie
<b>Polska – Senat</b>	Jeszcze nie	–	–	–	–	–
<b>Portugalia</b>	Tak	Tak, we współpracy z komisją spraw zagranicznych i komisją obrony	Tak	Tak	Tak	Tak – ogólna ocena WPZiB
<b>Słowacja</b>	Tak	Tak, we współpracy z komisją spraw zagranicznych	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkich pozycji porządku obrad Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC)
<b>Słowenia – Zgromadzenie Narodowe</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkich pozycji porządku obrad Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC)
<b>Słowenia – Rada Narodowa</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkie inne propozycje rozważane przez słoweńskie Zgromadzenie Narodowe

<sup>8</sup> Jednak niektóre aspekty WPZiB lub EPBiO są dyskutowane w luksemburskiej Izbie Deputowanych w kontekście „deklaracji dotyczącej spraw zagranicznych”, którą minister spraw zagranicznych składa w parlamencie raz do roku.

<sup>9</sup> Jednak niderlandzki Senat omawia te sprawy z rządem podczas dorocznej debaty nad budżetem resortu obrony oraz budżetem resortu spraw zagranicznych.

<sup>10</sup> Ustawa o współpracy między Federacją a landami w sprawach Unii Europejskiej (EUZBLG) nie dotyczy WPZiB ani EPBiO.

Państwo członkowskie	Kontrola WPZiB/EPBiO?	Stosowanie standardowych procedur kontroli spraw unijnych?	Kontrola wspólnych działań?	Kontrola wspólnych stanowisk?	Kontrola wspólnych strategii?	Kontrola innych propozycji WPZiB/EPBiO?
<b>Szwecja</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, wszystkich pozycji porządku obrad Rady i spraw będących przedmiotem decyzji w drodze procedury pisemnej
<b>Węgry</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Włochy</b> – Izba Deputowanych	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Włochy</b> – Senat	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	–
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Gmin	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Lordów	Tak	Tak, lecz z zastosowaniem dodatkowych procedur „szybkiej ścieżki”	Tak	Tak	Tak	Tak

## 1.2. KONTROLA CYWILNYCH OPERACJI EPBiO W PARLAMENTACH NARODOWYCH

Kilka aspektów europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) klasyfikuje się jako niewojskowe<sup>11</sup>. Cywilne środki zarządzania kryzysowego mają cztery główne cele: działania policyjne, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (państwo prawne), administracja cywilna oraz ochrona cywilna<sup>12</sup>. Ich wspólnym celem jest umożliwienie UE udzielania pomocy krajom w sytuacjach kryzysowych. Pierwszą cywilną misją EPBiO była misja policyjna w Bośni (EUPM) w styczniu 2003 roku.

Cywilne misje EPBiO, których pomysł powstał niedawno, stanowią szybko rozwijający się obszar działalności Unii Europejskiej. Mają one na celu umożli-

<sup>11</sup> Dotychczas miały miejsce trzy operacje wojskowe EPBiO: operacja wojskowa UE w Bułgarii Jugosławijskiej Republice Macedonii (fYROM/CONCORDIA), która trwała od 31 marca 2003 r. do 15 grudnia 2003 r., operacja wojskowa UE w Demokratycznej Republice Konga (DRC/ARTEMIS) od 12 czerwca 2003 r. do 1 września 2003 r. oraz operacja wojskowa UE w Bośni i Hercegowinie (EUFOR – Althea), która rozpoczęła się 2 grudnia 2004 r. i będzie kontynuowana do 2006–2007 roku. Althea jest największą z dotychczasowych operacji w ramach EPBiO.

<sup>12</sup> Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. ustalono, że zadania związane z zarządzaniem kryzysowym stanowią trzon procesu wzmocnienia EPBiO oraz uzgodniono wspomniane cztery cele; są one również znane jako „misje petersberskie” (od miejsca posiedzenia Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej w czerwcu 1992 roku).

wienie państwom członkowskim szybkiego reagowania na kryzysy wymagające interwencji o charakterze niewojskowym. W związku z tym są one czasem uzgadniane przez Radę w trybie przyspieszonym. Wynika z tego, że w takich sytuacjach parlamenty narodowe mogą mieć niezbyt wiele czasu na kontrolę. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów przeprowadziła postępowanie wyjaśniające w sprawie zdolności UE do zarządzania kryzysowego, stwierdzając, że „największą niespodzianką było to, że zarówno państwa członkowskie, jak i media wykazały dotychczas niewielkie zainteresowanie tym tematem.”<sup>13</sup>

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

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

Od tego czasu Rada uzgodniła kolejne dwie misje EPBiO z udziałem sił cywilnych:

- cywilno-wojskowe działanie Unii Europejskiej wspierające misję Unii Afrykańskiej w regionie Darfur w Sudanie (AMIS II) (działanie UE wspierające misję AMIS)<sup>14</sup>
- misja obserwacyjna w Aceh (Indonezja)<sup>15</sup>

Jak wynika z poniższych ustępów, misje Proxima i Themis są przedsięwzięciami zdecydowanie większymi od innych cywilnych operacji EPBiO.

---

<sup>13</sup> Raport komisji został opublikowany w marcu 2003 roku pod tytułem „*EU-Effective in a Crisis?*” (7. raport sesji 2002-03, HL 53).

<sup>14</sup> 23 czerwca 2005 r. Rada zatwierdziła koncepcję cywilno-wojskowego działania Unii Europejskiej wspierającego misję AMIS II. W dniu 18 lipca 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie Rady 2005/557/WPZiB, ustanawiając działanie wspierające. Nie później niż 31 grudnia 2005 r. Rada ma ocenić, czy należy kontynuować działanie wspierające Unii Europejskiej. Dania nie uczestniczy w wojskowym komponentie tego działania wspierającego. W misji uczestniczy 30 wojskowych i maksymalnie 50 policjantów (choć aktualnie jest ich tylko 25).

<sup>15</sup> Jest to wspólna misja pod kierownictwem Unii Europejskiej, z udziałem pięciu krajów ASEAN, Norwegii i Szwajcarii. Zadaniem misji jest obserwowanie realizacji różnych aspektów porozumienia pokojowego zawartych w memorandum o porozumieniu podpisanym przez rząd Indonezji z Ruchem Wyzwolenia Aceh 15 sierpnia 2005 roku. Wstępne działania obserwacyjne rozpoczęto w dniu 15 sierpnia. Misja w pełnym zakresie została uruchomiona 15 września na okres 6 miesięcy i uczestniczy w niej 219 osób. Więcej informacji można znaleźć pod adresami:

[http://jpn.cec.eu.int/home/news\\_en\\_newsobj1283.php](http://jpn.cec.eu.int/home/news_en_newsobj1283.php)

[http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050815\\_Aceh\\_Council\\_Factsheet\\_LATEST.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050815_Aceh_Council_Factsheet_LATEST.pdf) oraz

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/declarations/85995.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/85995.pdf)

### 1.2.1. Które parlamenty narodowe poddały kontroli poszczególne cywilne misje EPBiO?

Każde z 25 państw członkowskich uczestniczy przynajmniej w jednej cywilnej misji EPBiO.

19 izb parlamentów narodowych z następujących 15 państw członkowskich poinformowało o badaniu cywilnych misji EPBiO:

Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Czechy (Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Niemcy (Bundestag), Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych i Senat), Luksemburg, Niderlandy (Izba Druga), Słowenia (Zgromadzenie Narodowe), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

Ponadto czeska Izba Deputowanych stale monitoruje wszystkie działania w zakresie cywilnych operacji EPBiO.

W belgijskim Senacie specjalna komisja do spraw udziału w misjach zagranicznych przesłuchiwała belgijskiego ministra obrony a podczas jej obrad wymieniono poglądy na temat cywilnych misji EPBiO.

Wiele parlamentów narodowych bada te cywilne misje EPBiO, w których uczestniczy ich kraj. Tak jest w przypadku parlamentu austriackiego, który bada cywilne misje EPBiO z udziałem Austrii<sup>16</sup>. Również parlament Luksemburga bada tylko te misje, w których uczestniczy Luksemburg. Niderlandzka Izba Druga dyskutuje nad misjami ujętymi w porządku obrad Rady. „Następnie, jeśli rząd podejmie decyzję o udziale w misji, decyzja ta jest dyskutowana w parlamencie. W przypadku misji cywilnych nie ma wymogu uzyskania formalnej zgody. Jednakże gdyby parlament wstrzymał się od udzielenia zgody, oznaczałoby to zwykle anulowanie decyzji.” Dania nie uczestniczy w operacjach wojskowych UE, ponieważ Duńczycy nie biorą udziału we współpracy o charakterze obronnym w ramach Unii Europejskiej.

Załącznik III do raportu półrocznego zawiera tabele udostępnione przez Sekretariat Rady, wskazujące, które państwa członkowskie oddelegowały personel do udziału w poszczególnych cywilnych misjach EPBiO. Są to dane na dzień 31 sierpnia 2005 roku, co oznacza, że nie obejmują one wsparcia misji AMIS II w regionie Darfur w Sudanie ani misji w Acehu.

#### *Misja policyjna UE w Bośni i Hercegowinie (EUPM)*

Misja policyjna Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie została ustanowiona decyzją Rady w dniu 11 marca 2002 roku (wspólne działanie Rady 2002/210/WPZiB).

Stało się to trzy miesiące po stwierdzeniu przez Radę ds. Ogólnych, w jej konkluzjach z 10 grudnia 2001 r., że zbada ona „możliwość udziału Unii Europejskiej

---

<sup>16</sup> Komisja Główna (*Hauptausschuss*) Rady Narodowej jest jedyną komisją austriackiego parlamentu, która jest uprawniona do delegowania sił pokojowych w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, OBWE i właśnie EPBiO.

w rozbudowie międzynarodowych sił policyjnych w Bośni i Hercegowinie”. Deklaracje Rady Europejskiej o osiągnięciu gotowości operacyjnej w zakresie EPBiO oraz zdolności prowadzenia przez Unię Europejską operacji w obszarze zarządzania kryzysowego zostało zawarte w konkluzjach ze szczytu w Laeken z 15 grudnia 2001 roku. Konkluzje Rady ds. Ogólnych z 28 stycznia 2002 r. zawierały rozważania na temat zakresu planowanej misji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie. Ponadto Rada ds. Ogólnych ogłosiła gotowość do utworzenia EUPM w swoich konkluzjach z 18 lutego 2002 roku.

Misja EUPM rozpoczęła się 1 stycznia 2003 roku. Jest to pierwsza cywilna operacja w obszarze zarządzania kryzysowego uruchomiona w ramach EPBiO. Planowany termin jej zakończenia przypada na koniec 2005 roku, lecz może ona zostać przedłużona, koncentrując się na restrukturyzacji policji i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej<sup>17</sup>.

Każde z 25 państw członkowskich oddelegowało personel do udziału w tej misji. Obecnie w misji uczestniczy 371 osób z Unii Europejskiej<sup>18</sup>. Fakt zbadania tej misji zgłosiło 14 izb parlamentarnych z następujących 11 państw członkowskich:

- Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Czechy (Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Luksemburg, Niderlandy (Izba Druga), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

*Misja policyjna Unii Europejskiej  
w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (Proxima)*

W dniu 16 września 2003 roku władze byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii (fYROM) zwróciły się do Unii Europejskiej o zwiększenie jej udziału w działaniach policyjnych i wysłanie misji policyjnej UE. Unia Europejska utworzyła misję policyjną UE w fYROM we współpracy z władzami tego kraju w dniu 29 września 2003 r., przyjmując wspólne działanie Rady (2003/681/WPZiB). W dniu 11 grudnia 2003 r. Rada podjęła w drodze procedury pisemnej decyzję dotyczącą porozumienia między UE i fYROM w sprawie statusu i działalności misji.

Misja ta, oznaczona kryptonimem EUPOL PROXIMA (i często określana w skrócie nazwą „Proxima”),<sup>19</sup> została uruchomiona w dniu 15 grudnia 2003 r., początkowo na okres jednego roku,<sup>20</sup> a następnie, na zaproszenie władz fYROM,

---

<sup>17</sup> Więcej informacji o EUPM znajduje się pod adresem: [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=585&lang=en&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=585&lang=en&mode=g) oraz <http://www.eupm.org/>

<sup>18</sup> Liczba osób z różnych krajów uczestniczących w EUPM podana jest pod adresem: <http://www.eupm.org/Documents/Weekly.pdf>

<sup>19</sup> Więcej informacji dotyczących misji Proxima można znaleźć pod adresem internetowym: [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=584&lang=en&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=en&mode=g)

<sup>20</sup> Misja Proxima została podjęta po przeprowadzonej pod egidą UE operacji wojskowej w fYROM pod nazwą „Concordia”, która rozpoczęła się w dniu 31 marca 2003 r. i zakończyła 15 grudnia 2003 roku. Z kolei operacja Concordia została przeprowadzona po operacji NATO, która zakończyła się 31 marca 2003 roku.

przedłużono ją na kolejny rok.<sup>21</sup> Celem operacji Proxima jest „monitorowanie działań miejscowej policji, służenie jej wskazówkami i radą, a tym samym pomaganie w skuteczniejszym zwalczaniu zorganizowanej przestępczości oraz przyczynianie się do zwiększenia zaufania społeczeństwa do policji. Proxima będzie wspierać rozwój sprawnej i profesjonalnej służby policyjnej oraz promować europejskie standardy działania policji. W misji będzie uczestniczyć około 200 policjantów i cywili.”

W misji biorą udział następujące 24 państwa członkowskie, angażując policjantów oraz innych pracowników kontraktowych lub oddelegowanych:

- Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

14 izb parlamentarnych z następujących 11 państw członkowskich zgłosiło fakt zbadania tej misji:

- Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Niemcy (Bundestag), Luksemburg, Niderlandy (Izba Druga), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

*Misja Unii Europejskiej dotycząca państwa prawnego w Gruzji  
(EU JUST – Themis)*

W dniu 6 kwietnia 2004 r. prezydent Gruzji złożył wizytę w Brukseli i poprosił o udzielenie pomocy w obszarze państwa prawnego. W dniu 3 czerwca 2004 r. premier Gruzji, Zurab Żwania, zwrócił się do Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Sekretarza Generalnego Rady, Javiera Solany, zapraszając Unię Europejską do zorganizowania w Gruzji misji dotyczącej państwa prawnego w ramach EPBiO. W dniu 28 czerwca 2004 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2004/523/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej państwa prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS) – trzeciej cywilnej operacji EPBiO i pierwszej misji dotyczącej państwa prawnego uruchomionej przez UE w kontekście EPBiO. W dniu 16 lipca 2004 r. Rada zatwierdziła plan operacyjny misji Themis, uruchamiając tę operację na okres 12 miesięcy. Misja Themis została zakończona zgodnie z planem w dniu 14 lipca 2005 roku.

W misji Themis uczestniczyło 3 pracowników UE (z Grecji, Francji i Polski)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> W dniu 1 października 2004 r. premier FYROM Hari Kostow przesłał list do Sekretarza Generalnego i Wysokiego Przedstawiciela Rady, zapraszając UE do przedłużenia operacji Proxima o 12 miesięcy po 14 grudnia 2004 roku. Dziesięć dni później, w dniu 11 października 2004 r., Rada wyraziła zgodę na przedłużenie tej operacji. Zgoda została wyrażona w formie konkluzji Rady i ogłoszona ją w konkluzjach z posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 11 października 2004 roku. Następnie przedłużenie misji zostało formalnie zatwierdzone przez Radę wspólnym działaniem 2004/789/WPZiB z dnia 22 listopada 2004 roku.

<sup>22</sup> Więcej informacji na temat misji Themis można znaleźć pod adresem:  
[http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=701&lang=en&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=701&lang=en&mode=g)

Badanie tej misji zgłosiło 10 izb parlamentarnych z następujących 8 państw członkowskich:

- Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe), Niderlandy (Izba Druga), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

#### *Misje policyjne Unii Europejskiej w Kinszasie (EUPOL Kinszasa)*

W dniu 20 października 2003 r. rząd Demokratycznej Republiki Konga (DRK) skierował do UE oficjalną prośbę o udzielenie pomocy w ustanowieniu Zintegrowanej Jednostki Policji (ZJP), co „powinno przyczynić się do zapewnienia ochrony instytucji państwowych oraz wzmocnić aparat bezpieczeństwa wewnętrznego”.

W dniu 15 grudnia 2003 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPB) Unii Europejskiej postanowił, że UE powinna udzielić wsparcia w utworzeniu ZJP (wspólne działanie 2004/494/WPZiB z dnia 17 maja 2004 r.)<sup>23</sup>. W dniu 17 maja 2004 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2004/494/WPZiB, w którym UE zobowiązała się do „wspierania procesu wzmacniania bezpieczeństwa wewnętrznego w DRK [...] poprzez pomoc w tworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policji (ZJP) w Kinszasie”. Powyższe wspólne działanie przewidywało możliwość podjęcia, po udzieleniu pomocy dla ZJP, działań w ramach EPBiO.

Podczas swojego posiedzenia w dniu 16 listopada 2004 r. KPB wyraził zgodę na przyjęcie koncepcji misji EPBiO w Demokratycznej Republice Konga. Następnie Rada ds. Ogólnych przyjęła wspólne działanie 2004/847/WPZiB w dniu 9 grudnia 2004 r., powołując misję policyjną w Kinszasie (EUPOL Kinszasa).

EUPOL Kinszasa – pierwsza misja cywilna dotycząca zarządzania kryzysowego w Afryce, ustanowiona w ramach EPBiO – została rozpoczęta w dniu 30 kwietnia 2005 roku. Powołano ją na okres 12 miesięcy, lecz możliwe jest przedłużenie misji ze względu na opóźnienie wyborów w Demokratycznej Republice Konga.

Przewidywano, że w misji będzie uczestniczyć około 30 osób (w tym 23 z zagranicy, włączając oddelegowanych z państw członkowskich policjantów i personel cywilny). Budżet misji ustalono w wysokości 4,37 mln euro na pokrycie kosztów w fazie planowania i w roku 2005. W dniu 31 sierpnia 2005 r. w misji uczestniczyli pracownicy kontraktowi lub oddelegowani z następujących 6 państw członkowskich:

- Belgia, Francja, Włochy, Niderlandy, Portugalia i Szwecja.

11 izb parlamentarnych z następujących 8 państw członkowskich zgłosiło fakt badania tej misji:

- Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Niderlandy (Izba Druga), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

---

<sup>23</sup> Więcej informacji można znaleźć pod adresem:  
<http://www.eupol-Kinszasa.org/>

*Zintegrowana misja UE dotycząca państwa prawnego w Iraku  
(EUJUST Lex)*

Wspólna misja Komisji Europejskiej i Rady mająca na celu rozpoznanie możliwości podjęcia zintegrowanej misji dotyczącej policji, państwa prawnego i administracji cywilnej w Iraku odbyła się w październiku 2004 roku. Podczas swojego posiedzenia w Brukseli w dniu 5 listopada 2004 r. Rada Europejska rozważyła treść raportu misji rozpoznawczej i uzgodniła, że Unia Europejska „mogłaby wnieść pożyteczny wkład w odbudowę i powstanie stabilnego, bezpiecznego i demokratycznego Iraku w postaci zintegrowanej misji dotyczącej policji, państwa prawnego i administracji cywilnej”.

Po przyjęciu konkluzji Rady Europejskiej w dniu 30 listopada 2004 roku, wysłano do Iraku zespół ekspertów, których zadaniem było kontynuowanie prac misji rozpoznawczej oraz podjęcie współpracy z tymczasowym rządem irackim, z myślą o ewentualnej zintegrowanej misji UE dotyczącej policji i państwa prawnego w Iraku. Zespół ekspertów złożył sprawozdanie Radzie w styczniu 2005 roku.

Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie zintegrowanej misji w Iraku w dniu 21 lutego 2005 r. a 7 marca 2005 r. Rada przyjęła wspólne działanie (2005/190/WPZiB) w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego (EUJUST LEX)<sup>24</sup>.

Faza planowania misji miała rozpocząć się nie później niż 9 marca 2005 roku. Faza operacyjna (obejmująca działania szkoleniowe) rozpoczęła się w lipcu 2005 roku i miała trwać 12 miesięcy. Wspólne koszty misji w wysokości 10 mln euro mają zostać pokryte z budżetu UE. W misji biorą udział pracownicy oddelegowani przez państwa członkowskie i instytucje unijne. Przyjęto, że w misji będzie uczestniczyć 30 osób (5 w Bagdadzie i 25 w Brukseli). Ponadto dziewięć państw członkowskich ma swój wkład w postaci szkoleń prowadzonych przez instruktorów w państwach członkowskich. Na dzień 31 sierpnia 2005 r. następujące 10 państw członkowskich zaangażowało w ramach misji personel kontraktowy lub pracowników oddelegowanych:

- Czechy, Dania, Finlandia, Niemcy, Włochy, Niderlandy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

12 izb parlamentarnych z następujących 10 państw członkowskich zgłosiło fakt badania tej misji:

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

---

<sup>24</sup> Więcej informacji na temat EUJUST LEX można znaleźć pod adresem:  
[http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=823&lang=en&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=823&lang=en&mode=g)



### *Misja Unii Europejskiej w DRK (EUSEC DRK)*

W dniu 13 grudnia 2004 r. Rada stwierdziła w swoich konkluzjach gotowość Unii Europejskiej do udziału w reformie sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (DRK). W dniu 26 kwietnia 2005 r. rząd DRK oficjalnie zwrócił się do Unii Europejskiej o udzielenie przez Unię pomocy i doradztwa w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa. Jednak faktycznie Rada zatwierdziła ogólną koncepcję podjęcia takiej misji już w dniu 12 kwietnia 2005 roku. W dniu 2 maja 2005 r. Rada przyjęła – w drodze procedury pisemnej – wspólne działanie (2005/355/WPZiB) w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (misja EUSEC DRK)<sup>25</sup>.

Misja została uruchomiona w dniu 8 lipca 2005 r. na okres 12 miesięcy. Uczestniczy w niej 12 osób (głównie wojskowych), w tym eksperci oddelegowani przez państwa członkowskie oraz przez instytucje unijne. Ocena półroczna zostanie przeprowadzona podczas prezydencji brytyjskiej i istnieje możliwość przedłużenia tej misji. Jej budżet wynosi 1,6 mln euro.

10 izb parlamentarnych z następujących 8 państw członkowskich zgłosiło fakt badania tej misji:

- Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe), Niderlandy (Izba Druga), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

#### **1.2.2. Kontrola przeprowadzana w trybie przyspieszonym**

Decyzje Rady dotyczące misji EPBiO mogą zapadać w trybie przyspieszonym, nie pozostawiając zbyt wiele czasu na kontrolę parlamentarną, jak wynika z poniższych danych:

**EUPM: dwa miesiące i jeden tydzień** od oświadczenia przez Radę w konkluzjach z dnia 10 grudnia 2001 r., że zamierza ona zbadać „możliwość udziału Unii Europejskiej w rozbudowie międzynarodowych sił policyjnych w Bośni i Hercegowinie” do ogłoszenia gotowości do powołania misji EUPM w konkluzjach z dnia 18 lutego 2002 roku.

**Proxima: 13 dni** od zaproszenia Unii Europejskiej przez władze FYROM do zorganizowania misji policyjnej w dniu 16 września 2003 r. do przyjęcia przez Radę wspólnego działania w dniu 29 września 2003 r. w sprawie powołania misji.

**EU JUST – Themis: 25 dni** od zaproszenia Unii Europejskiej przez premiera Gruzji w dniu 3 czerwca 2004 r. do zorganizowania misji dotyczącej państwa prawnego w Gruzji do przyjęcia przez Radę wspólnego działania w dniu 28 czerwca 2004 roku.

---

<sup>25</sup> Więcej informacji na temat EUSEC DRK można znaleźć pod adresem: [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=909&lang=en&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=909&lang=en&mode=g)

**EU JUST – Lex: 3 i pół miesiąca** od przeprowadzonej przez Radę Europejską w dniu 5 listopada 2004 r. dyskusji nad raportem misji rozpoznawczej w Iraku do osiągnięcia przez Radę w dniu 21 lutego 2005 r. politycznego porozumienia w sprawie zintegrowanej misji w Iraku.

**EUSEC DRC: brak czasu na kontrolę parlamentarną?** W dniu 26 kwietnia 2005 r. rząd Demokratycznej Republiki Konga oficjalnie zwrócił się do Unii Europejskiej o udzielenie pomocy i doradztwa w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa. Jednak faktycznie Rada zatwierdziła ogólną koncepcję podjęcia takiej misji już w dniu 12 kwietnia 2005 roku. W dniu 2 maja 2005 r. Rada przyjęła – w drodze procedury pisemnej – wspólne działanie w sprawie powołania tej misji.

W dniu 9 lutego 2005 r. rząd Zjednoczonego Królestwa zwrócił się na piśmie do Komisji Kontroli Spraw Europejskich w Izbie Gmin, stwierdzając, że rząd „dołoży wszelkich starań, by zapewnić wypełnienie wszystkich swoich obowiązków w odniesieniu do kontroli EPBiO, podobnie jak w odniesieniu do innych obszarów WPZiB. Jednakże charakter EPBiO i stosunkowo duże tempo uzgadniania decyzji powodują, że nieuniknione będą sytuacje, kiedy rząd będzie musiał podejmować decyzję o udziale w decyzjach UE przed zakończeniem kontroli”.

Dostrzegając pilny charakter działań związanych z EPBiO, tylko nieco ponad połowa z 26 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych sprawujących kontrolę nad WPZiB/EPBiO posiada mechanizmy umożliwiające przeprowadzenie kontroli cywilnych misji EPBiO w trybie przyspieszonym.

Jest to 15 izb z następujących państw członkowskich: Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe), Grecja, Włochy (Senat), Litwa, Słowenia (Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa), Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

W Austrii rząd ma prawo bez upoważnienia ze strony parlamentu decydować o wysłaniu ludzi za granicę w ramach operacji pomocy humanitarnej, lecz Komisja Główna (*Hauptausschuss*) może w ciągu 2 tygodni zgłosić zastrzeżenie (w takim przypadku Austria musiałaby przerwać swój udział w operacji).

### 1.2.3. Kontrola podczas wakacji parlamentarnych

Najnowsza misja EPBiO z udziałem komponentu cywilnego – misja obserwacyjna w Aceh (Indonezja) – została ogłoszona przez Radę w dniu 15 sierpnia 2005 r. i uruchomiona 15 września 2005 roku. W tym okresie wiele parlamentów narodowych miało przerwę wakacyjną.

W tych samych 15 izbach parlamentarnych, które posiadają mechanizmy kontroli cywilnych misji EPBiO w trybie przyspieszonym (zob. powyżej) funkcjonują również mechanizmy kontroli cywilnych misji EPBiO w okresach wakacji parlamentarnych<sup>26</sup>, jak np. we włoskiej Izbie Deputowanych.

---

<sup>26</sup> Komisja Główna (*Hauptausschuss*) w austriackim parlamencie jest jedną z niewielu komisji Rady Narodowej, które mogą odbywać posiedzenia w czasie wakacji parlamentarnych.

#### **1.2.4. Czy procedury Rady przewidują czas na kontrolę parlamentarną?**

Kwestionariusz rozesłany do parlamentów narodowych zawierał pytanie, czy procedury Rady dotyczące cywilnych operacji w zakresie EPBiO uwzględniają odpowiednio długi czas na przeprowadzenie kontroli parlamentarnej. Spośród 21 izb parlamentarnych, które odpowiedziały na to pytanie, 16 udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

Czeska Izba Deputowanych stwierdziła, że „procedury Rady dotyczące cywilnych operacji EPBiO nie zostawiają parlamentom odpowiednio dużo czasu na skuteczną dyskusję nad każdą sprawą”. Dlatego też izba ta przyjęła wybiórcze podejście do kontroli propozycji w zakresie WPZiB.

Duński parlament wyjaśnił, że „bardzo ważne jest jak najwcześniejsze uzyskanie wszelkiego rodzaju istotnych informacji o sprawach UE, aby umożliwić komisji właściwe zajęcie się istotnymi zagadnieniami. Od czasu do czasu komisja otrzymuje informacje na dość późnym etapie całego procesu, przy czym dzieje się tak we wszystkich obszarach polityki i nie odnosi się to w szczególności do spraw związanych z obszarem WPZiB/EPBiO.” Niemiecki Bundestag przyznał, że nie zawsze jest dość czasu na kontrolę parlamentarną cywilnych operacji EPBiO.

Komisja spraw europejskich słowackiego parlamentu wyjaśniła, że większość misji EPBiO uzgadnia się przed posiedzeniem ministrów w Radzie (np. w Coreper lub COPS – Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa). Stanowiło to problem, ponieważ teoretycznie słowacki minister jest zobowiązany do zajmowania w Radzie stanowiska komisji spraw europejskich, które komisja ustala na podstawie projektu stanowiska przedstawionego przez rząd na dwa tygodnie przed posiedzeniem ministrów w Radzie. Jeśli jednak przed tym etapem zostało już zawarte porozumienie polityczne w Radzie na niższym szczeblu, komisja parlamentarna nie ma zbyt wielkich możliwości proponowania ewentualnych zmian dotyczących misji EPBiO.

#### **1.2.5. Klasyfikacja dokumentów jako „zastrzeżonych” lub „poufnych”**

Większość parlamentów narodowych nie zgłaszała problemów z klasyfikowaniem dokumentów jako „zastrzeżonych” lub „poufnych”.

Czeska Izba Deputowanych stwierdziła jednak, że klasyfikowanie przez Radę dokumentów jako „zastrzeżonych” lub „poufnych” stanowi utrudnienie dla kontroli parlamentarnej misji EPBiO, wyjaśniając, że „dobry dostęp do dokumentów jest podstawowym warunkiem każdej efektywnej dyskusji, szczególnie w obszarze WPZiB/EPBiO.” Oświadczyła, że obecny system klasyfikacji uniemożliwia deputowanym uzyskanie „natychmiastowego dostępu do odpowiednich dokumentów Rady Unii Europejskiej.”

Czeski Senat wyjaśnił, że klasyfikowanie dokumentów jako „zastrzeżonych” utrudnia dostęp senatorom, którzy chcą zapoznać się z danym dokumentem, ponieważ dokumenty niejawne są udostępniane tylko z prowadzonej przez rząd bazy danych, do której wymagane jest hasło. Senat wyraził obawę, że w praktyce do-

kumenty niejawne będą prawdopodobnie „praktycznie niedostępne, ponieważ rząd zdecydował się na wprowadzenie niezwykle silnie zabezpieczonego systemu przesyłu danych, który jest obecnie testowany i zacznie działać pod koniec 2005 roku.” Również parlament słowacki zgłosił problemy związane z faktem nieposiadania przez posłów uprawnień do wglądu w dokumenty niejawne.

Austriacki parlament stwierdził, że klasyfikacja dokumentów ma znaczenie tylko przy ustalaniu, czy dana debata ma odbyć się w trybie niejawnym. Również belgijski Senat oświadczył, że parlament nie upubliczni dokumentów niejawnych.

#### **1.2.6. Porozumienia polityczne w Radzie**

W Radzie Ministrów często zawiera się „porozumienie polityczne” w sprawie propozycji w zakresie WPZiB lub EPBiO przed finalizacją danego instrumentu prawnego. W takim przypadku niektóre szczegóły są pozostawiane do uzgodnienia w późniejszym terminie, ewentualnie po zakończeniu kontroli parlamentarnej.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe zgłosiło, że praktyka porozumień politycznych powodowała dla tej izby problemy a tłumaczono ją pilnym charakterem procesów decyzyjnych w obszarze WPZiB i EPBiO.

Irlandzki parlament oświadczył, że takie przypadki są badane indywidualnie i poinformował, że często pojawiały się problemy „dotyczące załączników do środków o charakterze sankcji.” Polski Sejm poinformował, że uzgodnił szczególne zasady współpracy w zakresie propozycji UE ustanawiających sankcje międzynarodowe. Zgodnie z tymi zasadami „rząd przedstawia sprawę i swoje stanowisko komisji, nawet jeśli nie posiada ostatecznej wersji projektu.”

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów wyraziła „ogólne zaniepokojenie kwestią porozumienia politycznego, wstępnego porozumienia, czy porozumienia co do ogólnego podejścia”, które rządy mogą osiągnąć w Radzie. Odnosnie do WPZiB rząd Zjednoczonego Królestwa zapewnił, że pozycje stanowiące przedmiot porozumienia politycznego będą przedstawiane do kontroli parlamentarnej.

**Tabela 2. Kontrola cywilnych operacji EPBiO w parlamentach narodowych**

Państwo członkowskie	Kontrola cywilnych operacji EPBiO?	Kontrola w trybie przyspieszonym?	Kontrola podczas wakacji parlamentarnych?	Wystarczający czas na kontrolę?	Problem z dokumentami niejawnymi?	Problem z porozumieniami politycznymi?
<b>Austria</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Belgia</b> – Izba Deputowanych	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Belgia</b> – Senat	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Cypr</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Czechy</b> – Izba Deputowanych	Nie <sup>27</sup>	Nie	Nie	Nie	Tak	Nie
<b>Czechy</b> – Senat	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Dotychczas nie
<b>Dania</b>	Tak	Tak	Tak	Nie zawsze	Nie	Nie
<b>Estonia</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie, jeszcze nie	Nie
<b>Finlandia</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Francja</b> – Zgromadzenie Narodowe	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak, z powodu pilnego charakteru decyzji związanych z WPZiB
<b>Francja</b> – Senat	Tak	Nie	Nie	Tak	Nie	Nie
<b>Grecja</b>	Nie	Tak	Tak	Z reguły tak	Nieszczególnie	–
<b>Hiszpania</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Irlandia</b>	Tak	Nie	Nie	Dotychczas nie było trudności	Nie	Nie, jednak pojawiają się problemy dotyczące załączników do środków o charakterze sankcji
<b>Litwa</b>	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie	Dotychczas nie
<b>Luksemburg</b>	Tak	–	–	–	–	–
<b>Łotwa</b>	Nie	Nie	Nie	–	Nie	Dotychczas nie
<b>Malta</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Niderlandy</b> – Izba Druga	Tak	Nie	Nie	–	Dotychczas nie było problemów	Nie
<b>Niderlandy</b> – Senat	Nie	–	–	–	–	–
<b>Niemcy</b> – Bundestag	Tak	Nie	Nie	Nie zawsze	Tak	Nie
<b>Niemcy</b> – Bundesrat	Nie	–	–	–	–	–
<b>Polska</b> – Sejm	Nie	–	–	–	–	Nie

<sup>27</sup> Jednak czeska Izba Deputowanych stale monitoruje wszystkie działania w zakresie cywilnych operacji EPBiO.

Państwo członkowskie	Kontrola cywilnych operacji EPBiO?	Kontrola w trybie przyspieszonym?	Kontrola podczas wakacji parlamentarnych?	Wystarczający czas na kontrolę?	Problem z dokumentami niejawnymi?	Problem z porozumieniami politycznymi?
<b>Polska</b> – Senat	Nie	–	–	–	–	–
<b>Portugalia</b>	Nie	Nie	Nie	–	Nie	Nie
<b>Słowacja</b>	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Dotychczas nie
<b>Słowenia</b> – Zgromadzenie Narodowe	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Słowenia</b> – Rada Narodowa	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Szwecja</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Węgry</b>	Nie	–	–	–	–	–
<b>Włochy</b> – Izba Deputowanych	Tak	Nie	Tak	Tak	Nie	Nie
<b>Włochy</b> – Senat	Tak <sup>28</sup>	Tak	Tak	–	Nie	–
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Gmin	Tak	Tak	Tak	Generalnie tak	Nie	Nie
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Lordów	Tak	Tak	Tak	Tak	Komisja do Spraw Europejskich rozważa tę kwestię	Komisja do Spraw Europejskich ma pewne obawy

## 2. BADANIE OCEN WPLYWU

### Propozycje prezydencji brytyjskiej do dyskusji na XXXIV spotkaniu COSAC: Badanie ocen wpływu

- Na ile, zdaniem parlamentów narodowych, plany Komisji dotyczące reformy regulacyjnej stanowią realną zmianę kultury i umożliwią skuteczniejsze sprawowanie kontroli? Czy, zdaniem parlamentów, zmienione wytyczne dotyczące oceny wpływu spowodują, że oceny staną się lepsze i pełniejsze, co usprawni kontrolę?
- Jak komisja kontroli parlamentarnej może w praktyce zajmować się oceną wpływu? Kiedy jest na to najlepszy czas? Jakie środki musi posiadać komisja kontroli, aby wykonać to zadanie?

<sup>28</sup> Zwłaszcza podczas kontroli budżetu tych operacji.

- Czy instytucje wprowadzające poprawki do prawodawstwa unijnego muszą opracowywać oceny wpływu dotyczące wprowadzanych zmian i w jaki sposób komisje kontroli powinny podchodzić do zmian ocen wpływu dokonywanych w trakcie procesu legislacyjnego?
- Czy parlamenty narodowe w pełni popierają przyjęty przez Komisję program lepszego stanowienia prawa?
- Co mogą zrobić parlamenty narodowe, aby przyczynić się do postępów w realizacji programu uproszczenia regulacji?

Uwaga: raport Komisji do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów w sprawie zwiększenia efektywności unijnego prawa jest zamieszczony pod adresem: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/33/33.pdf>

Niniejszy rozdział ma na celu ustalenie, w jaki sposób parlamenty narodowe wykorzystują przedstawiane przez Komisję oceny wpływu w procesie kontroli unijnego prawodawstwa. Oceny wpływu są przede wszystkim pomocą przy podejmowaniu decyzji politycznych. Proces opracowywania oceny wpływu polega na gromadzeniu i prezentowaniu faktów i informacji, które mogą być pomocne przy ustalaniu możliwych wariantów polityki. Ocena wpływu może wskazywać zalety i wady danej propozycji oraz powodować, że proponowane przepisy będą rzeczywiście potrzebne i nie nazbyt uciążliwe.

Dlatego też oceny wpływu odgrywają kluczową rolę w unijnym programie działań na rzecz lepszego stanowienia prawa. Czeska Izba Deputowanych zwróciła uwagę na fakt, że program działań na rzecz lepszego stanowienia prawa jest jednym z głównych obszarów zmienionej strategii lizbońskiej. Ponadto, jak stwierdził przewodniczący Komisji José Manuel Barroso, zwracając się do Parlamentu Europejskiego, „pierwszą poważną inicjatywą Komisji w zakresie realizacji zmienionej strategii lizbońskiej był marcowy komunikat „Lepsze stanowienie prawa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.”<sup>29</sup> W tym komunikacie Komisja wyjaśniła, że:

*„Prowadzona przez Unię Europejską polityka lepszego stanowienia prawa ma na celu poprawienie jakości prawa, lepsze projektowanie przepisów z myślą o zwiększeniu korzyści dla obywateli oraz poprawie poszanowania i skuteczności przepisów, jak również zminimalizowania kosztów gospodarczych – zgodnie z przyjętymi przez Unię Europejską zasadami proporcjonalności i pomocniczości.”*

<sup>29</sup> Wystąpienie na posiedzeniu plenarnym podczas debaty nad programem prezydencji brytyjskiej w dniu 23 czerwca 2005 roku. Ze stenogramem debaty można zapoznać się we wszystkich urzędowych językach Wspólnoty pod adresem: <http://www2.europarl.europa.eu/omk/sipade2?L=EN&OBJID=97602&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N&LEVEL=2>

Wystąpienie przewodniczącego Barroso (w języku angielskim) zamieszczono pod adresem: [http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/president/speeches\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/president/speeches_en.htm)

W swoim komunikacie Komisja wyraziła przekonanie o słuszności stosowania oceny wpływu: „Zaangażowanie Komisji w dokonywanie zintegrowanej oceny wpływu opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju i ma na celu umożliwienie decydom politycznym dokonywanie wyborów na podstawie starannej analizy potencjalnych skutków ekonomicznych, społecznych i ekologicznych nowych przepisów”.

W dniu 15 czerwca 2005 r. Komisja opublikowała zmienione wytyczne dotyczące oceny wpływu. Wytyczne te określają zasady proceduralne oraz główne etapy analizy przeprowadzanej w ramach oceny wpływu, jak również wyjaśniła cel opracowywania ocen i ich zamierzonych efektów. Komisja określa ocenę wpływu jako „zestaw logicznych kroków, które organizują proces przygotowania propozycji polityki.”

Tym samym ocena wpływu powinna być w pełni wszechstronna i zawierać analizę wpływu, jaki dany przepis będzie miał na wszystkie aspekty europejskiego życia gospodarczego i społecznego. Oceny wpływu dotyczą nie tylko potencjalnych skutków ekonomicznych danej propozycji, lecz również jej potencjalnego oddziaływania na społeczeństwo i środowisko naturalne.

Niemiecki Bundesrat nalegał, by „przy dokonywaniu oceny wpływu szczególną wagę przywiązywać do badania rozwiązań alternatywnych dla nowych przepisów prawnych. W kontekście ocen wpływu należy zastanowić się, czy możliwe byłoby osiągnięcie celu, któremu ma służyć projekt unijnego aktu prawnego, unikając obciążenia lub ograniczając obciążenie administracji i przedsiębiorców, bądź też, czy możliwe byłoby całkowite lub częściowe zniesienie istniejących uciążliwych przepisów unijnych w powiązaniu z wprowadzeniem proponowanych nowych aktów prawnych.” Brytyjska Izba Lordów przyznała, że w każdym przypadku w ocenie wpływu należy rozważyć wariant pozostawienia istniejącego stanu rzeczy oraz możliwość osiągnięcia celów środkami nielegislacyjnymi”.

Ocena wpływu powinna pomóc w ustaleniu, czy proponowany akt prawny jest konieczny, zgodny z zasadami proporcjonalności i pomocniczości, przejrzysty, dostępny i prosty<sup>30</sup>. Niniejszy rozdział opisuje, w jaki sposób opracowane przez Komisję oceny wpływu są wykorzystywane przez parlamenty narodowe.

---

<sup>30</sup> Są to uzgodnione przez państwa członkowskie i Komisję zasady regulacji, wynikające z raportu grupy ekspertów państw członkowskich (grupy Mandelkerna) w sprawie poprawy jakości prawa. Grupa ta została powołana przez ministrów administracji publicznej w listopadzie 2000 roku w celu opracowania spójnej strategii poprawy europejskiego otoczenia regulacyjnego. Grupa ta, kierowana przez francuskiego urzędnika państwowego Dieudonne Mandelkerna, opracowała w listopadzie 2001 roku raport końcowy, który został przedstawiony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken.



## 2.1. BADANIE OCEN WPŁYWU

### 2.1.1. Które parlamenty narodowe badają oceny wpływu opracowywane przez Komisję?

Parlamenty narodowe 15 państw członkowskich poinformowały, że wykorzystują oceny wpływu opracowane przez Komisję.

Jedna lub obie izby parlamentów narodowych z następujących 10 państw członkowskich badają obecnie oceny wpływu przygotowane przez Komisję: Belgia (Izba Deputowanych), Cypr, Czechy (Izba Deputowanych), Finlandia, Francja (Senat), Niemcy (Bundesrat), Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych i Senat), Polska (Sejm) oraz Zjednoczone Królestwo (obie izby parlamentu).

To jednak nie stanowi pełnego obrazu. Ponadto, choć opracowywane przez Komisję oceny wpływu nie podlegają badaniu jako takie w czeskim Senacie, francuskim Zgromadzeniu Narodowym, czy szwedzkim parlamencie, to są one jednak uwzględniane przez te parlamenty w procesie kontroli. Również w parlamencie duńskim, chociaż oceny wpływu formalnie nie podlegają badaniu przez komisję spraw europejskich, korzysta z nich jednak personel parlamentu. Ponadto niderlandzki Senat – mimo iż nie bada ocen wpływu – zapoznaje się z treścią oceny, jeśli jest ona „załączona do propozycji będącej przedmiotem dogłębnej analizy w Senacie”. Również włoski Senat czyni konkretny użytek z „map drogowych” załączonych do rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji, które dla każdej pozycji załącznika do programu prac przedstawiają informacje o wynikach wstępnej oceny wpływu i planach Komisji dotyczących dalszych prac nad oceną wpływu. Decyzja Komisji o włączeniu „map drogowych” do programu prac została również przyjęta z zadowoleniem przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów i Komisję Kontroli Spraw Europejskich Izby Gmin, które wykorzystywały je w trakcie rozpatrywania programu prac<sup>31</sup>.

Parlamenty narodowe w różnym stopniu przywiązują wagę do opracowanych przez Komisję ocen wpływu w procesie kontroli. Czeska Izba Deputowanych postrzega je jako „obowiązkową” część kontroli unijnego prawodawstwa. Belgijska Izba Deputowanych przyznaje, że są one „niezbędne” dla kontroli przez parlamenty narodowe. Jednakże mniej niż połowa parlamentów narodowych prowadzi obecnie kontrolę obejmującą oceny wpływu przygotowane przez Komisję. Mimo to, nawet te parlamenty narodowe, które nie korzystają systematycznie z otrzymanych od Komisji ocen wpływu – jak np. parlament węgierski – twierdzą, że oceny są pomocne w ich kontroli prawodawstwa unijnego. Parlament łotewski poinformował, że chociaż jego komisja spraw europejskich nie prowadzi badania ocen

---

<sup>31</sup> Wspomniane „mapy drogowe” są dostępne (tylko w języku angielskim) pod adresem: [http://europa.eu.int/comm/off/work\\_programme/20050128\\_clwp\\_roadmaps.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/work_programme/20050128_clwp_roadmaps.pdf) lub [http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm)  
Raport komisji Izby Gmin został zamieszczony na stronie: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-iii/34iii.pdf>

wpływu sporządzanych przez Komisję, to jednak oceny te stanowią szczególnie przydatną praktyczną pomoc dla komisji branżowych, które obecnie zajmują się kontrolą spraw europejskich. Oceny są również wykorzystywane przez komisje branżowe parlamentów fińskiego i szwedzkiego.

### **2.1.2. Czy parlamenty narodowe posiadają specjalne procedury badania ocen wpływu opracowanych przez Komisję?**

Nie. Wszystkie parlamenty narodowe, które badają oceny wpływu opracowane przez Komisję, czynią to w oparciu o swoje standardowe procedury kontroli.

### **2.1.3. Czy parlamenty narodowe posiadają specjalne środki do badania ocen wpływu opracowanych przez Komisję?**

Prawie we wszystkich przypadkach odpowiedź na to pytanie brzmi „nie”. Jedynymi wyjątkami są parlament fiński i brytyjska Izba Lordów.

W fińskim parlamencie, komisje branżowe, dokonując kontroli unijnych aktów prawnych, wysłuchują opinii ekspertów spoza parlamentu; ci sami eksperci przedstawiają również swoje opinie o ocenach wpływu przygotowanych przez Komisję.

W 2002 roku Komisja do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów dokonała przeglądu wyników przeprowadzonej przez siebie kontroli unijnych aktów prawnych<sup>32</sup>. Jednym ze zobowiązań komisji zawartych w jej późniejszym raporcie było zapewnienie, że każdy raport Komisji do Spraw Unii Europejskiej dotyczący unijnych aktów prawnych będzie „uwzględniać analizę kosztów i ocenę wpływu na podstawie kontroli danych liczbowych otrzymanych od rządu i od Komisji, kiedy będą one dostępne, oraz jednoznacznie wskazywać na ich ewentualny brak” (ust. 95). Zgodnie z zaleceniami wynikającymi ze wspomnianego przeglądu Komisja może korzystać z dodatkowych źródeł (na przykład powołując jako doradców specjalistów spoza parlamentu), aby uzyskać potrzebną pomoc w tym zakresie.

### **2.1.4. Czy Komisja mogłaby pomóc parlamentom narodowym w zwiększeniu stopnia wykorzystania ocen wpływu w procesie kontroli?**

Belgijska Izba Deputowanych wskazała, że parlamenty narodowe mogą mieć problemy z przetwarzaniem dużej ilości informacji występujących w ocenach wpływu i uwzględnieniem ich w swoich systemach decyzyjnych.

Brytyjska Izba Lordów zaleciła przesyłanie przez Komisję deputowanym do Parlamentu Europejskiego „jednostronicowych streszczeń ocen wpływu, aby umożliwić im szybkie i sprawne uporanie się z tymi materiałami”. Jeśli Komisja zaakceptuje to zalecenie oraz zważywszy, że parlamenty narodowe z reguły nie

---

<sup>32</sup> Raport ten, zatytułowany *Review of Scrutiny of European Legislation* (sesja 02-03, raport 1., HL 15), jest dostępny pod adresem:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldecom/15/15.pdf>

korzystają ze specjalnych środków do badania ocen wpływu, możliwe, że streszczenia ocen wpływu byłyby również przydatne dla parlamentów narodowych.

## **2.2. UWAGI PARLAMENTÓW NARODOWYCH NA TEMAT OCEN WPLYWU OPRACOWYWANYCH PRZEZ KOMISJĘ**

### **2.2.1. Nie wszystkim propozycjom towarzyszy ocena wpływu**

Polski Sejm wskazał, że nie wszystkie propozycje Komisji zawierają ocenę wpływu. Parlament łotewski stwierdził, że głównym problemem jest „brak oceny wpływu dla wielu unijnych aktów prawnych.” Austriacki parlament dodał, że „nie jest jasne, dlaczego niektóre propozycje zawierają ocenę wpływu, a inne nie.”

W swoim komunikacie „Lepsze stanowienie prawa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej” (COM(2005) 97 wersja ostateczna) Komisja oświadczyła, że „jako zasada, inicjatywy określone w programie legislacyjnym i prac Komisji na 2005 rok – główne projekty legislacyjne oraz najważniejsze przekrojowe propozycje nielegislacyjne określające kierunki polityki – powinny być przedmiotem zintegrowanej oceny wpływu<sup>33</sup>.” Austriacki parlament z zadowoleniem przyjął propozycję Komisji i stwierdził, że to rozwiązanie byłoby „bardzo przydatne”. Również łotewski parlament z zadowoleniem przyjął niedawne zapewnienie Komisji, że oceny wpływu są traktowane priorytetowo i wyraził nadzieję, że Komisja wywiąże się z tego zobowiązania.

### **2.2.2. Dostęp do opracowanych przez Komisję ocen wpływu**

Niemiecki Bundestag poinformował, że oceny wpływu sporządzane przez Komisję nie są kierowane formalnie do Bundestagu. Również austriacki parlament uznał, że „dość trudno byłoby znaleźć” oceny wpływu opracowane przez Komisję.

Mogą tu mieć zastosowanie „Kopenhaskie wytyczne parlamentarne: wytyczne dotyczące stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych (standardy minimum)”. Wytyczne te, przyjęte na XXVIII spotkaniu COSAC w Brukseli w styczniu 2003 r. i opublikowane w *Dzienniku Urzędowym* w dniu 2 lipca 2003 r. (2003/C 154/01), zawierają następujące zalecenie: „Rząd państwa członkowskiego, w porozumieniu z instytucjami Wspólnoty, powinien zapewnić, by parlament narodowy otrzymywał wszystkie dokumenty wspólnotowe, dotyczące legislacji i innych inicjatyw Wspólnoty, gdy tylko stają się one dostępne. ”

Delegacje może również zainteresować fakt, że strona witryny internetowej Komisji zatytułowana „Impact Assessment in Practice”<sup>34</sup> zawiera linki do angielskich

<sup>33</sup> Komisja zwróciła uwagę, że „akty objęte uprawnieniami wykonawczymi Komisji (na przykład decyzje w sprawie konkurencji lub akty, których zakres jest ograniczony do wewnętrznych spraw Komisji) zwykle nie podlegają ocenie wpływu.”

<sup>34</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm)

skojęzycznych tekstów na temat oceny wpływu, opracowanych przez Komisję w latach 2003, 2004 i 2005.

Duński parlament przedstawił praktyczną propozycję, wskazując, w jaki sposób Komisja mogłaby ułatwić wyszukiwanie ocen wpływu: „Należy poprawić organizację i prezentację ocen wpływu z myślą o zapewnieniu ich dostępności. Proponujemy, aby w tym celu Komisja Europejska utworzyła publiczną bazę danych zawierającą wszystkie propozycje objęte rocznym programem legislacyjnym i prac Komisji – z linkami do poszczególnych ocen wpływu oraz wszelkich innych istotnych informacji. Taki system powiązania poszczególnych ocen wpływu z rocznym programem legislacyjnym i prac Komisji umożliwi parlamentom narodowym rozpoczęcie badania zgodności projektów aktów prawnych z zasadą pomocniczości na wczesnym etapie.”

### **2.2.3. Problem językowy**

Litewski Seimas poinformował, że nie analizuje ocen wpływu opracowanych przez Komisję, ponieważ „nie są one sporządzone w języku litewskim. Seimas otrzymuje oceny wpływu w języku angielskim, w związku z czym, zgodnie z krajowymi przepisami, komisje Seimasu nie mogą ich rozpatrywać.”

### **2.2.4. Na ile trafne są oceny wpływu opracowywane przez Komisję?**

Parlament Malty poinformował, że oceny wpływu opracowywane przez Komisję „są właściwe jako punkt wyjścia do dyskusji, jednak nie zawsze odzwierciedlają one realia Malty – najmniejszego państwa członkowskiego UE zarówno pod względem liczby ludności, jak i powierzchni kraju.”

Również Komisja Kontroli Spraw Europejskich w brytyjskiej Izbie Gmin sporadycznie stwierdza istnienie poważnych różnic między ocenami wpływu opracowanymi przez Komisję i przez rząd Zjednoczonego Królestwa.

### **2.2.5. Jak szeroki jest zakres konsultacji, na których oceny te są oparte?**

Izby irlandzkiego parlamentu zwróciły uwagę na fakt, że opracowane przez Komisję oceny wpływu „z reguły skupiają się wokół konsultacji z ograniczoną liczbą organizacji”.

### **2.2.6. Propozycje parlamentów narodowych dotyczące możliwości poprawienia treści ocen wpływu opracowywanych przez Komisję**

Polski Sejm skrytykował opracowywane przez Komisję oceny wpływu jako „niewystarczające”, stwierdzając, że nie przedstawiają one danych liczbowych koniecznych do „obliczenia rzeczywistego wpływu” danej propozycji. Francuski Senat stwierdził, że teoretycznie oceny wpływu są wykorzystywane, przyznając

jednak, że ich treść ma często „ograniczoną przydatność”. Senat wezwał Komisję do przedstawiania w bardziej precyzyjny sposób w ocenach wpływu:

- 1) analizy nakładów i efektów danego środka;
- 2) uzasadnienia dotyczącego zasady pomocniczości.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe poinformowało, że jakość ocen wpływu opracowywanych przez Komisję jest bardzo zróżnicowana, zaznaczając, że są one z reguły najlepsze w dziedzinie ochrony środowiska. Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, że oceny mogłyby być dokładniejsze, zwłaszcza oceny finansowych skutków propozycji Komisji. Francuskie Zgromadzenie Narodowe wskazało jako przykład wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach obywateli Unii Europejskiej (COM(2004)0116 wersja ostateczna). Zgromadzenie wyjaśniło, że brak wiarygodnych danych statystycznych w niektórych dziedzinach, jak wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, ogranicza przydatność ocen dokonywanych przez Komisję.

Czeska Izba Deputowanych postulowała, aby „projekty europejskich aktów prawnych uwzględniały potrzebę ograniczenia do minimum zarówno finansowych, jak i administracyjnych obciążeń Unii, rządów poszczególnych państw, władz regionalnych lub lokalnych, przedsiębiorców i obywateli oraz zapewniały ich współmierność do zamierzonego celu (zgodnie z postulatem zawartym w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączonym do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy).”

Także niemiecki Bundesrat stwierdził, że oceny wpływu powinny „uwzględnić skutki ekonomiczne, ekologiczne i społeczne, zawierając jednocześnie informacje dotyczące merytorycznych aspektów aktów prawnych, rozwiązań alternatywnych dla aktów prawnych oraz oczekiwanych efektów, jak również bezpośrednich i pośrednich obciążeń finansowych i innych obciążeń sektora publicznego grupy lub grup, których dotyczą przedmiotowe przepisy. Analiza nakładów i efektów w ujęciu długoterminowym powinna stanowić podstawę porównania spodziewanych zalet i wad projektu unijnego aktu prawnego.”

W odpowiedzi na tę krytykę, w dniu 15 czerwca 2005 r. Komisja opublikowała swoje zaktualizowane wewnętrzne *Wytyczne dotyczące ocen wpływu* (SEC(2005)791). Dokument ten, wraz z załącznikami, wyjaśnia, co opracowywane przez Komisję oceny wpływu powinny obejmować i zawiera dokładne wskazówki dla personelu Komisji dotyczące przeprowadzania ocen wpływu dla ważniejszych inicjatyw legislacyjnych i propozycji określających kierunki polityki, przedstawionych w rocznym programie prac Komisji<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Dokument Komisji wraz z załącznikami jest zamieszczony (w języku angielskim) pod adresem internetowym:

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/key.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/key.htm)

### 2.3. KONTROLA PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI

18 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych z następujących 14 państw członkowskich prowadzi kontrolę nad prawodawstwem unijnym pod kątem przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności:

Austria, Czechy (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe), Niemcy (Bundesrat), Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych i Senat), Łotwa, Malta, Niderlandy (Izba Druga i Senat), Portugalia i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

#### **Parlamente narodowe i kontrola w zakresie pomocniczości: obecne traktaty**

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

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

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

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

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

„Między chwilą, kiedy projekt aktu prawnego lub projekt środka, który ma być przyjęty stosownie do tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, jest przedstawiony we wszystkich językach przez Komisję Parlamentowi Euro-

pejskiemu i Radzie a datą jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji lub w celu przyjęcia aktu, bądź w celu przyjęcia wspólnego stanowiska, zgodnie z artykułem 189b lub 189c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, musi upłynąć sześć tygodni, z zastrzeżeniem niecierpiących zwłoki wyjątków uzasadnionych w tym akcie lub we wspólnym stanowisku.”

Ponadto 3 kolejne izby lub parlamenty narodowe – francuski Senat, niemiecki Bundestag i parlament węgierski – od czasu do czasu sprawdzają, czy unijne akty prawne są zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, nie czynią tego jednak w sposób systematyczny.

Z kolei 6 innych izb lub parlamentów narodowych – łotewski, luksemburski, polski (Sejm i Senat), słowacki i hiszpański – informuje, że choć obecnie nie prowadzą one kontroli w tym zakresie, to mogą to czynić w przyszłości.

Może to oznaczać, że parlamenty narodowe 20 państw członkowskich będą we właściwym czasie sprawdzać, czy unijne akty prawne są zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

6 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych wykorzystuje opracowywane przez Komisję oceny wpływu jako pomoc w badaniu unijnych aktów prawnych pod kątem ich zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Są to: Czechy (Izba Deputowanych i Senat), Finlandia i Węgry oraz Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

Ponadto belgijska Izba Deputowanych oświadczyła, że oceny wpływu są „niezbędne” dla kontroli parlamentarnej sprawowanej przez parlamenty narodowe, ponieważ zawierają one informacje o zgodności proponowanych aktów prawnych z zasadą proporcjonalności, co z kolei ułatwia ustalenie, czy są one zgodne z zasadą pomocniczości.

Niemiecki Bundesrat przyznał, że prawidłowe oceny wpływu mają „duże znaczenie dla ‘mechanizmu wczesnego ostrzegania w odniesieniu do zasady pomocniczości’ przewidzianego w Traktacie Konstytucyjnym. Informacje z UE o przewidywanych zaletach i wadach planowanych aktów prawnych mogą być przydatne przy badaniu przez parlamenty narodowe zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.”

W Danii rząd został zobowiązany od stycznia 2005 roku do przesyłania specjalnych „not w sprawie zasady pomocniczości” do Komisji do Spraw Unii Europejskiej Folketingu. Duński rząd musi przygotowywać takie noty na temat wszystkich propozycji legislacyjnych o większym znaczeniu w terminie 14 dni od przyjęcia danej propozycji przez Komisję<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Członkowie Komisji do Spraw Unii Europejskiej duńskiego parlamentu mają również dostęp do wszystkich istotnych dokumentów instytucji unijnych, dotyczących prowadzonych prac, jak również do uzasadnień (memorandów wyjaśniających) brytyjskiej Izby Gmin i szwedzkiego Riksdagu.

## **2.4. KIEDY KOMISJA POWINNA DOKONAĆ OCENY WPLYWU DLA AKTU PRAWNEGO?**

Parlamente narodowe mają różne zdanie o tym, na jakim etapie Komisja powinna dokonać oceny wpływu dla aktu prawnego, przy czym często dają wyraz przekonaniu, że ocena przewidywanych skutków aktów prawnych powinna być procesem ciągłym.

### **2.4.1. Jak najwcześniej?**

Przykładowo niemiecki Bundesrat stwierdził, że ocena wpływu powinna być przygotowywana przez Komisję na „bardzo wczesnym etapie” procedury legislacyjnej oraz że landy powinny być zaangażowane w ocenę już na tym wczesnym etapie. Parlament austriacki przyznał, że Komisja powinna dokonywać oceny wpływu „jak najwcześniej”. Takie samo jest stanowisko francuskiego Zgromadzenia Narodowego, które dodało, że ocena wpływu danej propozycji powinna w każdym przypadku być gotowa przed jej przyjęciem przez Kolegium Komisarzy.

### **2.4.2. Przed opracowaniem projektu aktu prawnego przez Komisję?**

Czeska Izba Deputowanych stwierdziła, że Komisja powinna dokonać oceny wpływu „zanim opracuje projekt aktu prawnego”. Również przedstawiciele czeskiego Senatu przyznali, że Komisja powinna dokonać „wstępnej oceny wpływu” przed przygotowaniem projektu aktu prawnego. Takie samo było stanowisko parlamentów cypryjskiego, estońskiego, węgierskiego, irlandzkiego, luksemburskiego oraz przedstawicieli niemieckiego Bundestagu. Żaden z tych parlamentów nie stwierdził jednak, że na tym sprawa powinna się kończyć. Wszystkie parlamente były zdania, że Komisja powinna dokonać pierwszej oceny wpływu przed opracowaniem swojego projektu, oraz że ta wstępna ocena powinna następnie być korygowana wraz ze zmianami projektu aktu prawnego. Stanowisko to podzielał również niderlandzki Senat: „Aby uniknąć tendencyjności przy sporządzaniu projektu aktu prawnego, najlepiej byłoby, gdyby ocena wpływu była dokonywana przed opracowaniem projektu. Po przyjęciu projektu ocena wpływu aktu prawnego powinna być procesem ciągłym.”

### **2.4.3. Po opracowaniu projektu i przed przyjęciem go przez Kolegium Komisarzy?**

Łotewski parlament stwierdził, że przygotowanie oceny wpływu „nie powinno się rozpocząć przed zgłoszeniem ostatecznej wersji danego aktu prawnego, żeby nie wykonywać niepotrzebnej i czasochłonnej pracy – to znaczy pracy nad częściami aktu prawnego, które być może nie pojawią się w jego ostatecznej formie.” Zaproponował natomiast, aby dokonywać oceny wpływu „po opracowaniu projektu – kiedy projekt aktu prawnego skryształizował się w ostatecznej formie – i przed przyjęciem go przez Kolegium.”



Brytyjska Izba Gmin uznała, że opracowanie „pełnej oceny wpływu” powinno nastąpić „po opracowaniu projektu, lecz przed przyjęciem go przez Kolegium.” Jednak Izba Gmin, podobnie jak czeski Senat, dokonała rozróżnienia między pełną oceną wpływu i wcześniejszymi pracami, które można wykonać przed opracowaniem pełnej wersji projektu, wysuwając argument, że ocena zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności „powinna zostać dokonana (wraz z uzasadnieniem) przed zamieszczeniem danego projektu w programie prac Komisji.” Duński parlament uznał, że oceny wpływu powinny być opracowywane przed pojawieniem się propozycji legislacyjnej w programie prac.

Polski Sejm stwierdził, że Komisja powinna dokonać oceny wpływu proponowanego aktu prawnego po przygotowaniu jego projektu „oraz podczas całego procesu legislacyjnego”.

#### **2.4.4. Ocena wpływu powinna być procesem ciągłym**

W odpowiedzi na pytanie, kiedy należy dokonywać oceny wpływu, parlamenty narodowe najczęściej wskazywały, że ocena wpływu aktów prawnych powinna być procesem ciągłym. Takie było stanowisko belgijskiej Izby Deputowanych, belgijskiego Senatu, czeskiej Izby Deputowanych, przedstawicieli czeskiego Senatu, parlamentu fińskiego, francuskiego Senatu, przedstawicieli niemieckiego Bundestagu, parlamentów irlandzkiego, litewskiego i maltańskiego, niderlandzkiego Senatu, polskiego Sejmu, parlamentu portugalskiego oraz brytyjskiej Izby Lordów, która stwierdziła, że „oceny wpływu powinny być przeprowadzane przez wnioskodawcę na wczesnym etapie oraz należy je korygować wraz ze zmianami, jakim proponowany akt prawny ulega w trakcie procesu legislacyjnego.”

#### **2.5. CZY OCENY WPLYWU POWINNY BYĆ PODDAWANE KOREKCIE W ZWIĄZKU Z POPRAWKAMI DO UNIJNYCH AKTÓW PRAWNYCH?**

23 z 24 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych (reprezentujących 19 państw członkowskich), które odpowiedziały na to pytanie zawarte w kwestionariuszu, udzieliły odpowiedzi twierdzącej.

Tak więc parlamenty następujących państw członkowskich uważają, że opracowywane przez Komisję oceny wpływu powinny być korygowane w świetle zmian propozycji Komisji, celem dokonania oceny wpływu wprowadzonych zmian i lepszego odzwierciedlenia propozycji w jej zmienionej postaci: Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Czechy (Izba Deputowanych i Senat), Estonia, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Węgry, Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych), Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy (Senat), Polska (Sejm), Portugalia, Słowacja, Słowenia (Zgromadzenie Narodowe) i Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin i Izba Lordów).

Duński parlament oświadczył, że wstępna ocena wpływu dokonywana przez Komisję nie powinna być korygowana automatycznie wraz ze zmianami unijnych

projektów legislacyjnych. Jeśli jednak w trakcie procesu legislacyjnego Komisja wydaże nowy projekt, powinna mu towarzyszyć nowa ocena wpływu.

### **2.5.1. Czy wszystkie poprawki powinny wiązać się z koniecznością dokonania oceny wpływu?**

Brytyjska Izba Gmin (podobnie jak francuski Senat) wskazała, że poprawki mogą całkowicie zmienić skutki danego projektu aktu prawnego. Dlatego Izba Gmin stwierdziła, że „oceny wpływu powinny być opracowywane w przypadku wszystkich poprawek, które zmieniają skutki danego aktu prawnego, niezależnie od tego, czy poprawka została zaproponowana przez Komisję, Radę, czy przez Parlament Europejski. (Zadanie to byłoby łatwiejsze do wykonania, gdyby istniały przepisy uniemożliwiające rozszerzenie zakresu projektu aktu prawnego po jego opublikowaniu przez Komisję.)”

10 innych parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych udzieliło twierdzącej odpowiedzi na pierwotne pytanie z podobnym zastrzeżeniem. Austriacki parlament, czeska Izba Deputowanych, czeski Senat, francuskie Zgromadzenie Narodowe, parlamenty irlandzki, litewski i słowacki oraz brytyjska Izba Lordów stwierdziły, że oceny wpływu powinny być opracowywane w przypadku wszystkich istotnych zmian propozycji Komisji.

Podobnie duński parlament stwierdził, że należy unikać żądania oceny wpływu dla wszystkich proponowanych poprawek, chyba że można to uczynić „nie opóźniając procesu legislacyjnego.” Również łotewski parlament oświadczył, że chociaż w teorii dobrze byłoby mieć oceny wpływu do wszystkich poprawek, „jednak proces decyzyjny UE powinien odpowiadać potrzebom praktycznym, a zatem nie może być nazbyt skomplikowany.” Postuluje, aby potrzebę dokonywania oceny wpływu poprawek rozważać w każdym przypadku indywidualnie.

### **2.5.2. Kto powinien korygować oceny wpływu?**

#### *Institucje legislacyjne*

Niderlandzki Senat jasno stwierdził, że „obowiązkiem Parlamentu Europejskiego i Rady jest dokonywanie oceny wpływu proponowanych poprawek i tym samym ich uzasadnianie. Argumenty te powinny być dołączone do propozycji zmian.”

Parlamenty austriacki i fiński oraz brytyjska Izba Lordów przyznały, że „autor poprawki” (tzn. Parlament Europejski lub Rada) powinien być odpowiedzialny za dokonanie oceny wpływu opracowanych przez siebie poprawek<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Parlament Europejski przewidział w swoim budżecie na 2006 rok pewną kwotę na pokrycie kosztów opracowywanych przez siebie ocen wpływu.

## *Komisja*

Inne parlamenty (węgierski, litewski, słowacki i słoweński) uważały, że oceny wpływu pozostają obowiązkiem Komisji przez cały czas trwania procesu legislacyjnego. Obie izby parlamentu belgijskiego stwierdziły, że obowiązek ten musi spoczywać na Komisji, aby zapewnić ciągłość procesu opracowywania oceny wpływu. Spójność sposobu dokonywania analizy można uzyskać tylko poprzez powierzenie odpowiedzialności za ocenę wpływu jednej instytucji (a mianowicie Komisji).

Francuskie Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, że nie wydaje się pożądane ani realne uwarunkowanie prawa Rady i Parlamentu Europejskiego do wprowadzania poprawek opracowaniem przez nie oceny wpływu.

Parlament duński oświadczył, że wymaganie od Parlamentu Europejskiego i Rady opracowywania ocen wpływu „może mieć niekorzystny wpływ na przebieg procesu legislacyjnego”, w związku z czym obowiązek ten powinien spoczywać na Komisji.

## **2.6. CZY NALEŻY OCENIAĆ WPLYW UNIJNYCH AKTÓW PRAWNYCH PO ICH WPROWADZENIU W ŻYCIE?**

Wszystkie 20 parlamentów narodowych lub izb parlamentarnych (reprezentujących 17 państw członkowskich), które odpowiedziały na to pytanie kwestionariusza, udzieliły odpowiedzi twierdzącej.

Tak więc parlamenty następujących państw uważają, że unijne akty prawne powinny być badane po ich wprowadzeniu w życie w celu dokonania oceny ich wpływu: Austria, Belgia (Izba Deputowanych i Senat), Czechy (Izba Deputowanych i Senat), Dania, Finlandia, Francja (Zgromadzenie Narodowe i Senat), Irlandia, Włochy (Izba Deputowanych), Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy (Senat), Polska (Sejm), Portugalia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo (Izba Lordów).

### **2.6.1. Kto powinien oceniać wpływ unijnych aktów prawnych po ich wprowadzeniu w życie?**

Niderlandzki Senat stwierdził, że „byłoby wskazane, aby Komisja Europejska badała wpływ ważnych propozycji i oceniała te propozycje we współpracy z Parlamentem Europejskim i Radą.”

Brytyjska Izba Lordów była zdania, że obowiązek ten powinien spoczywać na „projektodawcy” aktu prawnego (zwykle Komisji).<sup>38</sup> Czeski Senat oraz parlamenty litewski, luksemburski i słowacki uznały, że Komisja powinna badać unijne akty prawne po ich wprowadzeniu w życie, aby ocenić wywierany przez nie wpływ. Słowacki parlament dodał, że Komisja powinna to czynić „w oparciu o odpowiednią dokumentację dostarczoną przez państwa członkowskie”.

---

<sup>38</sup> W ramach filarów II i III państwa członkowskie mogą zgłaszać propozycje legislacyjne.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe, maltański parlament i parlament portugalski uznały, że jest to zadanie, które powinno być wykonywane „zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym”. Francuski Senat i obie izby belgijskiego parlamentu podzielały tę opinię i ich zdaniem odpowiednią rolę powinny odegrać parlamenty narodowe. Łotewski parlament również zwrócił uwagę na możliwość angażowania parlamentów narodowych w ten proces, ostrzegając jednak, że „zależy to od ustroju konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich.”

### **2.6.2. Czy należy oceniać wpływ wszystkich unijnych aktów prawnych po ich wprowadzeniu w życie<sup>39</sup>?**

Duński parlament był zdania, że ocena wpływu unijnych aktów prawnych po ich wprowadzeniu w życie powinna dać Komisji możliwość „zapewnienia, by istniejące *acquis communautaire* było zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.”

Polski Sejm opowiedział się za taką oceną, wyrażając jednak obawę, że zadanie to będzie „bardzo skomplikowane i kosztowne.” Parlament łotewski był zaniepokojony wielkością środków, które byłyby potrzebne do oceny wpływu wszystkich unijnych aktów prawnych. Zasugerował, że „należy analizować tylko szczególne lub wrażliwe obszary”. Parlament austriacki zasugerował, że zasada ta mogłaby ograniczać się do „aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla dużej liczby ludzi lub grup interesów”. Niderlandzki Senat i parlament słowacki uznały, że ocena taka powinna być podejmowana tylko w przypadku „ważnych projektów”.

### **2.6.3. W jaki sposób należy realizować to zadanie?**

Parlament austriacki wspominał, że w Austrii „kilka ustaw zobowiązuje rząd do oceny aktu prawnego i poinformowania o tym parlamentu”. Stwierdził, że ocena powinna zostać dokonana po upływie 2–5 lat od wprowadzenia aktu prawnego w życie. Brytyjska Izba Lordów zaleciła, aby taka ocena „była przeprowadzana po raz pierwszy nie później niż po upływie jednego roku od wejścia w życie danego aktu prawnego” i zwróciła się do Komisji, by ta „podtrzymała swoją deklarację przyjęcia wspólnej europejskiej metodologii mierzenia obciążeń administracyjnych”, potwierdzając, że aktualnie trwa faza pilotażowa.

Irlandzki parlament przyznał, że powinien istnieć „zaplanowany, stały punkt oceny powdrożeniowej istotnych propozycji legislacyjnych.” Również niderlandzki Senat zasugerował, że propozycje legislacyjne powinny zawierać „klauzulę przeglądu”, stwierdzającą „kiedy należy dokonać przeglądu.”

Portugalski parlament podkreślił potrzebę wprowadzenia „uzgodnionych wytycznych” dla właściwych władz, zaś polski Sejm podkreślił, że „konieczne jest określenie katalogu kategorii dokumentów wymagających badania”.

<sup>39</sup> Błąd w oryginale: ‘after impact’ zamiast ‘after implementation’ [przyp. tłum.]

## 2.7. CZY NALEŻY UTWORZYĆ NOWY, NIEZALEŻNY ORGAN DORADCZY, KTÓRY OPRACOWYWAŁBY OCENY WPŁYWU?

Wskazano na potrzebę utworzenia nowego, niezależnego organu doradczego, który miałby doradzać instytucjom unijnym w zakresie zmniejszania administracyjnych obciążeń związanych z prawodawstwem dla przedsiębiorców i obywateli (ewentualnie według zasad, na jakich działa agencja Actal w Niderlandach<sup>40</sup> lub grupa zadaniowa ds. lepszego stanowienia prawa (*Better Regulation Task Force*) w Zjednoczonym Królestwie<sup>41</sup>). Organ taki powinien przejąć od Komisji zadanie opracowywania ocen wpływu.

Większość parlamentów narodowych nie wyraziła opinii w tej sprawie. Natomiast belgijski Senat uznał pomysł za „interesujący” i chciałby wiedzieć, kto miałby kierować tą organizacją oraz w jaki sposób ustalałaby ona swoje opinie. Irlandzki parlament stwierdził, że warto byłoby poznać zdanie innych parlamentów narodowych na ten temat oraz chciałby dowiedzieć się więcej o agencji Actal w Niderlandach i grupie zadaniowej ds. lepszego stanowienia prawa w Zjednoczonym Królestwie. Przedstawiciele czeskiego Senatu stwierdzili, że wyspecjalizowany organ mógłby być „sensownym rozwiązaniem”, zaś niderlandzki Senat uznał „na pierwszy rzut oka”, że mogłaby to być „pozytywna propozycja”.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe, francuski Senat, łotewski parlament i niemiecki Bundesrat były przeciwne tworzeniu owych instytucji. Natomiast brytyjska Izba Lordów odrzuciła propozycję „obawiając się, że jej realizacja prowadziłaby do dublowania środków i dodania kolejnej warstwy niepotrzebnej biurokracji.”

Zamiast nowego organu, czeska Izba Deputowanych zaproponowała utworzenie „sieci ekspertów prawnych i innych ekspertów na poziomie narodowym i unijnym” celem udzielania pomocy Komisji.

**Tabela 3. Przegląd powiązań opracowywanych przez Komisję ocen wpływu z procesem kontroli w parlamentach narodowych**

Parlament narodowy	Badanie ocen wpływu opracowywanych przez Komisję?	Stosowanie standardowych procedur?	Korzystanie ze specjalnych środków?	Kontrola zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności?	Wykorzystywanie ocen wpływu opracowywanych przez Komisję?	Czy oceny wpływu powinny być korygowane wraz z wprowadzaniem poprawek do unijnej legislacji?	Czy wpływ unijnych aktów prawnych powinien być poddawany ocenie po wprowadzeniu ich w życie?
<b>Austria</b>	Nie	–	–	Tak	Nie	Tak	Tak
<b>Belgia</b> – Izba Deputowanych	Tak	Tak	Nie	Nie	–	Tak	Tak
<b>Belgia</b> – Senat	Nie	–	–	Nie	–	Tak	Tak
<b>Cypr</b>	Tak	Tak	Nie	Nie	–	Tak	–

<sup>40</sup> <http://www.actal.nl/>

<sup>41</sup> <http://www.brtf.gov.uk/>

Parlament narodowy	Badanie ocen wpływu opracowywanych przez Komisję?	Stosowanie standardowych procedur?	Korzystanie ze specjalnych środków?	Kontrola zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności?	Wykorzystanie ocen wpływu opracowywanych przez Komisję?	Czy oceny wpływu powinny być korygowane wraz z wprowadzaniem poprawek do unijnej legislacji?	Czy wpływ unijnych aktów prawnych powinien być poddawany ocenie po wprowadzeniu ich w życie?
<b>Czechy</b> – Izba Deputowanych	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Czechy</b> – Senat	Nie <sup>42</sup>	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Dania</b>	Nie <sup>43</sup>	–	Nie	Tak	Nie	Nie, chyba że pojawia się nowy projekt	Tak
<b>Estonia</b>	Nie	–	–	Tak	Nie	–	–
<b>Finlandia</b>	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
<b>Francja</b> – Zgromadzenie Narodowe	Nie <sup>44</sup>	–	–	Tak	Nie	Tak	Tak
<b>Francja</b> – Senat	Tak	Tak	Nie	Tak, lecz nie systematycznie	Nie	Tak	Tak
<b>Grecja</b>	Nie	–	–	Nie	–	–	–
<b>Hiszpania</b>	Nie	–	–	Jeszcze nie <sup>45</sup>	–	–	–
<b>Irlandia</b>	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Tak
<b>Litwa</b>	Nie	–	–	Tak	Nie	Tak	Tak
<b>Luksemburg</b>	Nie	–	–	Jeszcze nie	–	Tak	Tak
<b>Łotwa</b>	Nie	–	–	Aktualnie nie <sup>46</sup>	–	Tak	Tak
<b>Malta</b>	Nie	–	–	Tak	Nie	Tak	Tak
<b>Niderlandy</b> – Izba Druga	Nie	–	–	Tak	Nie	–	–
<b>Niderlandy</b> – Senat	Zwykle nie <sup>47</sup>	–	–	Tak	Nie	Tak	Tak

<sup>42</sup> Opracowywane przez Komisję oceny wpływu nie są badane odrębnie przez czeski Senat, lecz stanowią część dokumentacji wykorzystywanej w procesie kontroli, przy czym nie podlegają one żadnej szczególnej procedurze.

<sup>43</sup> W duńskim parlamencie, chociaż opracowywane przez Komisję oceny wpływu nie są formalnie badane przez komisję spraw europejskich, są one jednak wykorzystywane przez personel parlamentu.

<sup>44</sup> Chociaż oceny wpływu nie podlegają szczególnej kontroli we francuskim Zgromadzeniu Narodowym, parlament uwzględnia je w kontroli unijnych aktów prawnych.

<sup>45</sup> Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej hiszpańskiego parlamentu zamierza powołać grupę roboczą do przeprowadzenia analizy implikacji parlamentarnych kontroli przestrzegania zasady pomocniczości ustanowionej protokołem załączonym do Traktatu Konstytucyjnego.

<sup>46</sup> Łotewski parlament pracuje nad utworzeniem mechanizmu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości.

<sup>47</sup> Jednakże niderlandzki Senat bada opracowaną ocenę wpływu, jeśli jest ona „załączona do propozycji będącej przedmiotem dogłębnej analizy w Senacie”.

Parlament narodowy	Badanie oceny wpływu opracowywanych przez Komisję?	standardowych procedur?	Korzystanie ze specjalnych środków?	Kontrola zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności?	Wykorzystanie oceny wpływu opracowywanych przez Komisję?	Czy oceny wpływu powinny być korygowane wraz z wprowadzaniem poprawek do unijnej legislacji?	Czy wpływ unijnych aktów prawnych powinien być poddawany ocenie po wprowadzeniu ich w życie?
<b>Niemcy</b> – Bundestag	Zazwyczaj nie	–	Nie	Nie systematycznie	–	–	–
<b>Niemcy</b> – Bundesrat	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	–	–
<b>Polska</b> – Sejm	Tak	Tak	Nie	Jeszcze nie	–	Tak	Tak
<b>Polska</b> – Senat	Nie	–	–	Jeszcze nie	–	–	–
<b>Portugalia</b>	?	–	–	Tak	–	Tak	Tak
<b>Słowacja</b>	Nie	–	–	Nie, lecz przewiduje się to w przyszłości	–	Tak	Tak
<b>Słowenia</b> Zgromadzenie Narodowe	Nie	–	–	Nie	–	Tak	–
<b>Słowenia</b> – Rada Narodowa	Nie	–	–	Nie	–	–	–
<b>Szwecja</b>	Tak	Tak	Nie	Nie w tym konkretnym zakresie	–	–	–
<b>Węgry</b>	Nie	–	–	Tak, sporadycznie	Tak	Tak	–
<b>Włochy</b> – Izba Deputowanych	Tak	Tak	Nie	Tak, podczas badania rocznego planu prac	Nie	Tak	Tak
<b>Włochy</b> – Senat	Tak <sup>48</sup>	Tak	Nie	Tak, podczas badania rocznego planu prac	Nie	–	–
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Gmin	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	–
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Lordów	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak

<sup>48</sup> Włoski Senat wykorzystuje „mapy drogowe” załączone do rocznego programu prac Komisji, które dla każdej pozycji załącznika do programu prac przedstawiają informacje o wynikach wstępnej oceny wpływu i planach Komisji dotyczących dalszych prac nad oceną wpływu.

### 3. WZMACNIANIE ŚWIADOMOŚCI EUROPEJSKIEJ

W dokumencie (*Contribution*) przyjętym przez uczestników XXXIII spotkania COSAC (17–18 maja 2005 r. w Luksemburgu) zwrócono się do Sekretariatu COSAC z prośbą o „przedstawienie informacji o postępach poczynionych przez parlamenty narodowe w związku z deklaracją w sprawie roli parlamentów narodowych w zakresie wzmocnienia świadomości europejskiej na poziomie narodowym, dla potrzeb ewentualnej debaty na ten temat podczas przyszłych obrad plenarnych”.

Prezydencja brytyjska poprosiła o przedstawienie tych informacji w formie rozdziału raportu półrocznego, który zostanie przedstawiony na XXXIV spotkaniu COSAC w Londynie w październiku 2005 roku.

#### 3.1. GENEZA KONCEPCJI

Deklaracja w sprawie roli parlamentów narodowych w debacie europejskiej: „**Wzmocnienie świadomości europejskiej na poziomie narodowym**” (*Raising national European awareness*) pojawiła się w dokumencie przedstawionym Konwentowi ds. Przyszłości Europy przez René van der Lindena i Fransa Timmermansa (CONV 834/03, 24 lipca 2003 r.). Dokument ten został podpisany wspólnie przez pięćdziesięciu innych członków Konwentu i ich zastępców. **Stwierdza on, że wszystkie parlamenty narodowe UE powinny przeprowadzić jednoczesne debaty na temat rocznego planu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej w tym samym tygodniu, na który ta debata została zaplanowana w Parlamencie Europejskim.** Sprawa ta była przedmiotem dyskusji na XXXII spotkaniu COSAC w Hadze w listopadzie 2004 roku. Dokument (*contribution*) przyjęty przez COSAC na wspomnianym spotkaniu wzywał Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej do „zapropozowania, w porozumieniu z Parlamentem Europejskim, konkretnego tygodnia, w którym wszystkie parlamenty narodowe przedyskutują roczny plan legislacji i program pracy Komisji Europejskiej”.

Budapeszteńska Konferencja Przewodniczących w czerwcu 2005 roku z zadowoleniem przyjęła deklarację w sprawie roli parlamentów narodowych w europejskiej debacie i wezwała parlamenty narodowe „do odbycia dorocznej debaty, najlepiej podczas sesji plenarnej, na temat rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej z należyтым uwzględnieniem ich własnych programów prac, ram prawnych i tradycji.” Konferencja Przewodniczących zwróciła się do Danii – mającej wkrótce przewodniczyć Konferencji – o „przeprowadzenie koniecznych konsultacji w celu ustalenia odpowiednich terminów wprowadzenia deklaracji w życie i uzyskania przez Konferencję informacji o przebiegu tego procesu”.



### 3.2. CO DALEJ?

#### DUŃSKA PREZYDENCJA KONFERENCJI PRZEWODNICZĄCYCH

Duński parlament rozpoczął już fazę konsultacji dotyczącej jego prac. W dniu 12 lipca 2005 r. rozesał krótki kwestionariusz do wszystkich parlamentów narodowych, podejmując próbę ustalenia dogodnego terminu wprowadzenia deklaracji w życie.

Po przeprowadzeniu analizy odpowiedzi otrzymanych od parlamentów narodowych oraz rozważeniu informacji zawartych w niniejszym rozdziale raportu półrocznego COSAC, duński parlament skonsultuje się z *trojką* Konferencji Przewodniczących w dniu 12 października 2005 roku. Następnie duński parlament prześle do wszystkich parlamentów narodowych propozycję terminu rozpoczęcia projektu, mając na celu zainicjowanie pierwszej debaty przed następnym posiedzeniem Konferencji Przewodniczących w czerwcu 2006 roku. Ponadto Dania przygotowuje raport na posiedzenie Konferencji planowane na czerwiec 2006 roku w sprawie przebiegu wprowadzania deklaracji w życie.

**Tabela 4. Związane z deklaracją inicjatywy podejmowane w parlamentach narodowych i w Parlamencie Europejskim**

Państwo członkowskie	Inicjatywy związane z deklaracją
<b>Austria</b> – Rada Narodowa	Wprowadzono zmiany do regulaminu, umożliwiające odbywanie własnych posiedzeń w sprawie programu prac każdej prezydencji Rady oraz programów prac Rady, Komisji lub Parlamentu Europejskiego.
<b>Austria</b> – Bundesrat	Brak informacji
<b>Belgia</b> – Izba Deputowanych i Senat	W dniu 1 marca 2005 r. Izba Deputowanych i Senat zorganizowały oddzielne publiczne przesłuchania na temat rocznego programu legislacyjnego i prac KE w ramach posiedzeń Federalnej Komisji Doradczej do Spraw Europejskich i Komisji Spraw Zewnętrznych. Debaty obejmowały wymianę poglądów ze Stałym Przedstawicielem Belgii przy Unii Europejskiej. Belgijscy deputowani do Parlamentu Europejskiego mogą uczestniczyć w publicznych przesłuchaniach. Sprawozdania informacyjne z tych spotkań są sporządzane i publikowane jako dokumenty parlamentarne (udostępniane w witrynach internetowych obu izb).
<b>Cypr</b>	Brak informacji
<b>Czechy</b> – Izba Deputowanych	Brak informacji
<b>Czechy</b> – Senat	W dniu 6 kwietnia 2005 r. odbyła się debata na temat rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej w komisji spraw europejskich Senatu. Przesłuchanie obejmowało debatę nad strategicznymi celami na lata 2005–2009. Przedstawiciele rządu przedstawili priorytety Czech na nadchodzący rok i stanowisko rządu w sprawie przewidywanych ważnych projektów aktów prawnych.
<b>Dania</b>	Duński parlament prowadzi konsultacje mające na celu ustalenie odpowiedniego terminu wprowadzenia deklaracji w życie i złoży Konferencji Przewodniczących stosowne sprawozdanie w czerwcu 2006 roku.
<b>Estonia</b>	Brak informacji
<b>Finlandia</b>	Przewidywano, że fiński parlament podejmie decyzję o swoim programie obrad po letniej przerwie wakacyjnej. W tym samym czasie mogłaby zostać zorganizowana dyskusja nad programem prac Komisji, podobnie jak w innych parlamentach narodowych. W przypadku Finlandii byłoby to jednak niemożliwe w styczniu, ponieważ parlament przerywa prace na Boże Narodzenie i wznowia je dopiero na początku lutego.

Państwo członkowskie	Inicjatywy związane z deklaracją
<b>Francja</b> – Zgromadzenie Narodowe i Senat	Brak informacji o konkretnych inicjatywach w Zgromadzeniu Narodowym; nie podjęto dotychczas debaty związanej z deklaracją na posiedzeniu plenarnym Senatu. Francuski rząd jest odpowiedzialny za ustalenie planu sesji plenarnych obu izb.
<b>Grecja</b>	Brak informacji
<b>Hiszpania</b> – Kongres i Senat	Brak informacji
<b>Irlandia</b> – izby Oireachtas	Oireachtas nie dokonał żadnych konkretnych ustaleń dotyczących deklaracji. Jednak propozycja ta była rozważana przez Wspólną Komisję do Spraw Unii Europejskiej i została przekazana do wszystkich klubów parlamentu narodowego. Przewodniczący izby niższej zwrócił się do Konferencji Przewodniczących w 2005 roku, opowiadając się za działaniami na rzecz debaty plenarnej w parlamentach narodowych nad sprawami europejskimi. Senat debatował nad Konstytucją Unii Europejskiej i w debacie tej mogli uczestniczyć irlandzcy deputowani do Parlamentu Europejskiego. Była to nowa inicjatywa, ponieważ z reguły deputowani do Parlamentu Europejskiego nie mają prawa uczestniczenia w obradach.
<b>Litwa</b>	Komisja do Spraw Unii Europejskiej dotychczas zorganizowała dwa „tygodnie europejskie” (30 kwietnia – 9 maja 2004 r. oraz 1 maja – 9 maja, przedłużony do 3 czerwca). Wspecjalizowane komisje parlamentarne zorganizowały jawne debaty (np. nad perspektywą finansową na lata 2007–2013) z udziałem przedstawicieli rządu, organizacji pozarządowych, ekspertów, deputowanych do Parlamentu Europejskiego i publiczności.
<b>Luksemburg</b>	Dotychczas nie odbyła się żadna debata związana z deklaracją.
<b>Łotwa</b>	Brak oficjalnych propozycji i decyzji na ten temat w parlamencie. z reguły dyskusje nad sprawami unijnymi na posiedzeniach plenarnych są organizowane regularnie z udziałem premiera lub upoważnionego członka rządu. W maju 2005 roku Komisja do Spraw Unii Europejskiej odbyła spotkanie z komisarzem Piebalgsem (z Łotwy), który przedstawił roczny program legislacyjny i prac Komisji Europejskiej.
<b>Malta</b>	Brak informacji
<b>Niderlandy</b> – Izba Druga i Senat	Komisja Stała do Spraw Organizacji Współpracy Europejskiej niderlandzkiego Senatu przygotowuje na koniec 2005 roku debatę z niderlandzkim rządem na temat rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej. Wspólna komisja Senatu i Izby Drugiej do spraw stosowania mechanizmu pomocniczości zaleciła odbycie wspólnej debaty plenarnej na temat rocznego programu legislacyjnego i prac.
<b>Niemcy</b> – Bundestag	Brak informacji
<b>Niemcy</b> – Bundesrat	Deklaracja była dyskutowana w Komisji do Spraw Unii Europejskiej Bundesratu. Komisja zwróciła uwagę, że „Program” mógłby być przedmiotem dyskusji w komisji na poziomie politycznym w zakresie systemu wczesnego ostrzegania, szczególnie w celu ustalenia najważniejszych propozycji, tak aby były one monitorowane dokładniej od innych.
<b>Polska</b> – Sejm i Senat	Dotychczas nie odbyła się żadna debata związana z deklaracją. Przewiduje się, że takie inicjatywy zostaną wysunięte w następnej kadencji, po wyborach w październiku 2005 roku.
<b>Portugalia</b>	Brak informacji
<b>Słowacja</b>	Brak informacji

Państwo członkowskie	Inicjatywy związane z deklaracją
<b>Słowenia</b> – Zgromadzenie Narodowe	<p>W dniu 7 lutego 2005 r. Zgromadzenie Narodowe zorganizowało debatę pod auspicjami Komisji do Spraw Europejskich na temat rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej z udziałem komisarza Potocnika i przewodniczących wszystkich komisji stałych.</p> <p>W dniach 10–13 maja 2005 r. Zgromadzenie Narodowe zorganizowało tydzień europejski – trzy dni obrad przy „okrągłym stole”, poświęconych na przykład Traktatowi Konstytucyjnemu, strategii lizbońskiej i polityce strukturalnej, po których nastąpiło podsumowanie i wspólna debata ze słoweńskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego.</p> <p>W dniu 8 lipca 2005 r. Komisja do Spraw Europejskich zorganizowała debatę na temat aktualnego stanu spraw europejskich, z udziałem słoweńskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przewodniczących komisji stałych i członków Komisji do Spraw Europejskich.</p>
<b>Słowenia</b> – Rada Narodowa	Brak informacji
<b>Szwecja</b>	<p>W dniu 18 marca 2005 r. parlament odbył pierwszą debatę na temat rocznego programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej. Taka debata jest planowana co roku, z reguły pod koniec roku lub w styczniu. Dotychczas nie podjęto jednak żadnej formalnej decyzji.</p>
<b>Węgry</b>	Brak informacji
<b>Włochy</b> – Izba Deputowanych i Senat	Brak informacji
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Gmin	<p>Speaker Izby Gmin stwierdził, że wprowadzenie propozycji w życie powoduje istotne problemy natury praktycznej w Izbie Gmin. W znacznej mierze jest tak dlatego, że to rząd Zjednoczonego Królestwa, a nie speaker, odpowiada za ustalenie i zaproponowanie przyszłego programu sesji plenarnych Izby Gmin. Komisja Kontroli Spraw Europejskich opublikowała raport o programie prac Komisji na 2005 rok w dniu 1 kwietnia 2005 roku. W dniu 20 lipca 2005 r. Komisja opublikowała raport dotyczący rocznej strategii polityki Komisji na 2006 rok.</p>
<b>Zjednoczone Królestwo</b> – Izba Lordów	<p>Realizacja deklaracji powoduje w Izbie Lordów podobne problemy natury praktycznej związane z sesjami plenarnymi, jak w Izbie Gmin. Komisja do Spraw Unii Europejskiej analizuje program prac Komisji co rok, w tym roku wprowadziła praktykę wysłuchiwanie opinii na temat programu spoza parlamentu.</p>
<b>Parlament Europejski</b>	<p>W celu wzmocnienia wymiaru parlamentarnego Unii Europejskiej Parlament Europejski zorganizował w ciągu 2005 roku trzy wspólne posiedzenia parlamentarne (strategia lizbońska, perspektywy finansowe, ład gospodarczy) pod przewodnictwem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i współprzewodnictwem przewodniczącego parlamentu narodowego, reprezentującego parlament państwa członkowskiego przewodniczącego Unii Europejskiej, deputowanych do Parlamentu Europejskiego, deputowanych do parlamentów narodowych, członków Komisji oraz przedstawicieli Rady. Ponadto Parlament Europejski zorganizował kilka wspólnych posiedzeń komisji z inicjatywy poszczególnych komisji parlamentarnych PE, które zaprosiły kolegów z odpowiednich komisji parlamentów narodowych.</p>

#### 4. PRZEJRZYŚĆ W RADZIE

##### Stanowisko prezydencji brytyjskiej

Komisja Kontroli Spraw Europejskich w Izbie Gmin zdecydowanie opowiedziała się za przepisami Traktatu Konstytucyjnego, zgodnie z którymi posiedzenia legislacyjne Rady mają odbywać się w trybie jawnym. Ponadto komisja stwierdziła:

*„Dobrze byłoby, gdyby istniał traktatowy wymóg zachowania jawności posiedzeń Rady przy stanowieniu prawa, lecz wprowadzenie takiego przepisu do traktatu nie jest konieczne, by Rada stosowała taką praktykę; wystarczyłoby, gdyby po prostu zmieniła swoje regulaminy. Uważamy, że uczynienie tego zanim nastąpi ratyfikacja Traktatu wykazałoby dobitniej niż cokolwiek innego, że rządy państw członkowskich poważnie podchodzą do zwiększenia przejrzystości postępowań w Unii Europejskiej oraz ‘ponownego powiązania’ ze sobą obywateli i instytucji unijnych. Zalecamy, aby rząd nalegał na transmitowanie jawnych posiedzeń w telewizji i w Internecie oraz sporządzanie oficjalnych stenogramów. Rząd powinien również nalegać, aby Rada zaczęła obradować w trybie jawnym przy stanowieniu prawa jeszcze przed ratyfikacją Traktatu.”*

Komisja uzasadniła wezwanie Rady do jawności w stanowieniu prawa w następujący sposób:

*„Jesteśmy przekonani, że jawne stanowienie prawa przyniesie duże korzyści, ponieważ Rada stanie się przez to lepiej widoczna a jej postępowania bardziej przejrzyste oraz, z naszego punktu widzenia, ponieważ spowoduje to wzmocnienie kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe i zwiększy możliwość egzekwowania odpowiedzialności ministrów.”*

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Izby Lordów również konsekwentnie opowiada się za zwiększeniem otwartości w Radzie od 1995 roku, nalegając, aby „postępowania legislacyjne na wszystkich etapach toczyły się jawnie”, łącznie z udostępnianiem stenogramów. Podobnie jak Komisja Kontroli Spraw Europejskich w Izbie Gmin, Komisja do Spraw Unii Europejskiej w Izbie Lordów zauważyła, że zwiększenie otwartości Rady „przyczyni się do przyspieszenia kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe.”

Otwartość i przejrzystość stanowią problem w Unii Europejskiej, a zwłaszcza w Radzie Ministrów, od ponad dziesięciu lat. Deklaracja nr 17 stanowiąca załącznik do Traktatu z Maastricht (podpisanego w 1992 r.) zawiera wniosek, aby Komisja przedstawiła Radzie, nie później niż w 1993 roku, raport w sprawie sposobów poprawienia dostępu opinii publicznej do unijnych dokumentów i informacji.

Duńskie „nie” i francuskie słabe „tak” w referendum nad Traktatem z Maastricht w czerwcu i wrześniu 1992 r. wymusiły nadanie większej rangi sprawie przejrzystości w instytucjach unijnych i spowodowały podjęcie szeregu inicjatyw politycznych mających na celu przybliżenie Unii Europejskiej do obywateli. Zarówno „deklaracja z Birmingham” z 16 października 1992 r.<sup>49</sup>, jak i konkluzje z obrad Rady Europejskiej w Edynburgu w dniu 12 grudnia 1992 r.<sup>50</sup> propagowały otwartość i przejrzystość. Konkluzje edynburskie postulowały wprowadzenie środków mających na celu poprawienie dostępu do prac Rady. Niektóre z nich pozostają dziś nadal głównymi elementami polityki przejrzystości Rady, a mianowicie: *jawność debat i ogłaszanie wyników głosowania*.

Od 1992 roku te elementy polityki uzyskały bardziej formalny status. Traktat z Amsterdamu stanowił, że Rada musi podawać do wiadomości publicznej wyniki głosowania wraz z objaśnieniami oraz oświadczeniami w protokołach z posiedzeń, kiedy występuje w roli prawodawcy<sup>51</sup>. Na spotkaniu w Sewilli w czerwcu 2002 roku Rada Europejska postanowiła otworzyć dla publiczności swoje posiedzenia na początkowym i końcowym etapie procedury współdecyzji. Zasada ta została uwzględniona w Traktacie Konstytucyjnym, który stwierdził, że „posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego”<sup>52</sup>.

Niniejszy rozdział koncentruje się na zmianach w praktyce Rady we wspomnianych dwóch obszarach przejrzystości. Tytułem wstępu przedstawione zostało krótkie podsumowanie procedur, mimo że w tym zakresie nie nastąpiły żadne większe zmiany od pierwszego raportu półrocznego (przedstawionego na XXXI spotkaniu COSAC w Dublinie w maju 2004 roku).

#### **4.1. JAWNOŚĆ DEBAT RADY**

Posiedzenia Rady są z reguły zamknięte dla publiczności zgodnie z art. 5(1) regulaminu Rady. Art. 8 określa wyjątki od tej generalnej zasady. Od czasu sewilskiego spotkania Rady Europejskiej posiedzenia Rady powinny być otwarte dla publiczności, kiedy Rada działa w ramach procedury współdecyzji w *fazie początkowej* i w *fazie końcowej* procesu legislacyjnego.

##### **4.1.1. Początkowa faza procedury współdecyzji**

Posiedzenia Rady muszą być otwarte dla opinii publicznej kiedy Komisja przedstawia swoje „najważniejsze projekty aktów prawnych”, które mają być przyjęte zgodnie z procedurą współdecyzji; również „związana z nimi debata

---

<sup>49</sup> Dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim pod adresem internetowym: [http://www.europarl.eu.int/summits/birmingham/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/birmingham/default_en.htm)

<sup>50</sup> Dostępne w językach angielskim, francuskim i niemieckim pod adresem internetowym: [http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default_en.htm)

<sup>51</sup> TWE, art. 207(3).

<sup>52</sup> Art. I–24 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

w Radzie” musi być jawna. Na początku każdej półrocznej prezydencji Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, po otrzymaniu zalecenia od państwa członkowskiego sprawującego prezydencję musi przyjąć listę projektów Komisji, które mają być rozpatrywane w trybie jawnym [art. 8(1)(a)].

Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych jest również zobowiązana do organizowania corocznej jawnej debaty „nad rocznym programem działań Rady i, odpowiednio, nad rocznym programem prac Komisji.” [art. 8(2)]

Ponadto Rada ma odbyć „przynajmniej jedną jawną debatę” nad „ważnymi nowymi projektami aktów prawnych”, które mają zostać przyjęte zgodnie z procedurą inną niż procedura współdecyzji [art. 8(3)].

#### **4.1.2. Końcowa faza procedury współdecyzji**

„Obrady Rady w sprawie aktów, które mają być przyjęte zgodnie z procedurą współdecyzji na podstawie art. 251 Traktatu WE, są otwarte dla publiczności w przypadku głosowania nad aktami prawodawczymi, oraz tak samo w odniesieniu do obrad Rady prowadzących do tego głosowania oraz towarzyszącym jemu objaśnieniom.” [art. 8(1)(b)]. Oznacza to, że Rada obraduje w trybie jawnym, kiedy propozycje objęte procedurą współdecyzji są przyjmowane formalnie jako pozycje „A” oraz w przypadku końcowej debaty nad wspólnym stanowiskiem Rady i nad pozycją „B”, prowadzącej do „politycznego porozumienia” w sprawie ostatecznej wersji aktu prawnego.

Martin Bauer, członek służby prawnej Rady, wyjaśnia, że „w praktyce przyjęcie aktów jako pozycji ‘A’ i związanych z nimi uzasadnień w jawnej debacie nie powiększa bynajmniej przejrzystości, ponieważ te informacje i tak są podawane do wiadomości publicznej i z założenia nie debatuje się nad pozycjami ‘A’. Natomiast otwarcie dla opinii publicznej końcowych debat nad aktami w kontekście procedury współdecyzji jako pozycjami ‘B’ stanowi bardziej radykalną zmianę.”<sup>53</sup>

Nie ma takiego wymogu w przypadku debat nad propozycjami rozpatrywanymi w ramach procedur legislacyjnych innych niż procedura współdecydowania, jak na przykład procedura konsultacji.

Posiedzenia Rady, które mogą odbywać się w trybie jawnym, ograniczają się do projektów rozpatrywanych w Radzie, a nie w jej organach przygotowawczych, takich jak Coreper czy grupy robocze Rady.

## **4.2. STATYSTYKA**

### **4.2.1. Początkowa faza procedury współdecyzji**

Jeśli chodzi o przeprowadzone przez Radę jawne obrady nad projektami legislacyjnymi w *fazie początkowej*, ich liczba była inna za każdej prezydencji.

---

<sup>53</sup> *The Council of the European Union*, Martin Westlake i David Galloway (red.), (John Harper Publishing, wydanie 3., 2004), s. 373.

Liczba *planowanych jawnych obrad* nad „najważniejszymi propozycjami legislacyjnymi” Komisji, które mają zostać przyjęte zgodnie z *procedurą współdecyzji*, wynosiła od 13 za prezydencji włoskiej jesienią 2003 roku do 2 za prezydencji luksemburskiej wiosną 2005 roku.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi z sekretariatu Rady, liczba faktycznie odbytych jawnych obrad może różnić się od liczby *planowanych* jawnych obrad. Jednak sekretariat nie posiadał informacji o liczbie faktycznie odbytych jawnych obrad.

***Liczba planowanych jawnych obrad Rady nad najważniejszymi propozycjami legislacyjnymi, które mają zostać przyjęte w drodze współdecyzji – zgodnie z art. 8(1)(a)***

Rok	Liczba planowanych jawnych obrad
2002 – jesień	14
2003 – wiosna	5
2003 – jesień	13
2004 – wiosna	4
2004 – jesień	7
2005 – wiosna	2
2005 – jesień	8

*Źródło: Sekretariat Generalny Rady*

Poza jawnymi obradami nad „ważnymi propozycjami”, które mają zostać przyjęte w ramach procedury współdecyzji, należy jeszcze uwzględnić szereg jawnych debat nad propozycjami legislacyjnymi przyjętymi w ramach innych procedur lub nad innymi ważnymi inicjatywami Unii Europejskiej. Również w tym przypadku statystyka pokazuje, że ich liczba była bardzo różna za poszczególnych prezydencji.

***Liczba planowanych jawnych obrad nad propozycjami legislacyjnymi przyjętymi w ramach innych procedur – zgodnie z art. 8(3)***

Rok	Liczba planowanych jawnych obrad
2002 – jesień	5
2003 – wiosna	?
2003 – jesień	2
2004 – wiosna	12
2004 – jesień	12
2005 – wiosna	2
2005 – jesień	7

*Źródło: Sekretariat Generalny Rady*

#### **4.2.2. Końcowa faza procedury współdecyzji**

Jeśli chodzi o liczbę jawnych obrad Rady w *końcowej fazie* procedury współdecyzji, wszystkie te debaty muszą odbywać się jawnie. Sekretariat Generalny Rady

nie dysponował danymi statystycznymi na temat liczby takich jawnych obrad. Jednak zdaniem Martina Bauera ze służby prawnej Rady, w 2003 roku „odbyły się jawne debaty w ramach 47 posiedzeń Rady, podczas których rozpatrywano łącznie 123 pozycje ‘A’ [tzn. głosowania] oraz 47 pozycji ‘B’ (wszystkie dotyczyły aktów prawnych) [tzn. debaty prowadzące do porozumień politycznych].”<sup>54</sup>

### 4.3. JAWNOŚĆ WYNIKÓW GŁOSOWANIA

Jak wspomniano w punkcie 4.1., każde formalne głosowanie w Radzie nad aktami prawnymi przyjętymi w ramach procedury współdecyzji musi odbywać się jawnie.

Ponadto wszystkie głosowania, które doprowadziły do przyjęcia aktów prawnych – bez względu na to, w ramach jakiej procedury zostały one przyjęte – odbywają się jawnie. Dotyczy to nie tylko końcowego głosowania nad propozycją legislacyjną, lecz również głosowań nad „wspólnymi stanowiskami” Rady, głosowań przeprowadzanych w komitecie pojedynczym lub w przypadku, gdy Rada wprowadza „konwencję” w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (tzn. na podstawie tytułu VI Traktatu z Maastricht). Wyniki głosowania i uzasadnienia głosowań są ogłaszane w komunikatach prasowych z posiedzeń Rady lub w „miesięcznym zestawieniu aktów Rady”<sup>55</sup>.

Wyniki głosowań w Radzie w sprawach dotyczących polityki zagranicznej lub, w niektórych przypadkach, dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych nie są podawane do wiadomości publicznej, o ile nie zostanie podjęta „na mocy jednomyślnej decyzji Rady lub COREPER przyjętej na wniosek jednego z ich członków” [art. 9(2)(a)].

Należy zauważyć, że formalne głosowanie w Radzie odbywa się bardzo rzadko. Podstawową praktyką Rady jest przyjmowanie propozycji w drodze konsensu.

#### 4.3.1. Statystyka

Zgodnie z informacją otrzymaną z sekretariatu Rady, w 2004 roku 124 ze 158 aktów prawnych przyjęto ostatecznie kwalifikowaną większością głosów *bez głosów przeciwnych i wstrzymujących się*. Zatem 34 akty prawne zostały przyjęte ostatecznie przy głosach przeciwnych i wstrzymujących się. W 24 z tych przypadków państwa członkowskie głosowały przeciw, zaś w przypadku 10 projektów wstrzymano się od głosu. Oznacza to, że 84,8 % wszystkich aktów prawnych w 2004 roku przyjęto bez głosu przeciwnego któregośkolwiek z państw członkowskich.

Tabela na następnej stronie zawiera przegląd ogłoszonych wyników głosowań w Radzie w latach 2000–2004.

<sup>54</sup> *ibid.*

<sup>55</sup> Informacje o głosowaniach w Radzie i wyjaśnienia dotyczące głosowań można uzyskać pod adresem: [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=551&lang=en](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=551&lang=en)



**Głosy przeciwne i wstrzymujące się poszczególnych państw członkowskich podczas ostatecznego głosowania nad aktami prawnymi w Radzie**

	Głosy przeciwne 2000	Głosy wstrzymujące się 2000	Głosy przeciwne 2001	Głosy wstrzymujące się 2001	Głosy przeciwne 2002	Głosy wstrzymujące się 2002	Głosy przeciwne 2003	Głosy wstrzymujące się 2003	Głosy przeciwne 2004	Głosy wstrzymujące się 2004
Austria	2	0	1	4	1	0	5	2	4	4
Belgia	1	5	2	1	0	1	0	3	5	5
Cypr	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0
Czechy	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0
Dania	3	2	3	1	2	4	6	2	5	0
Estonia	–	–	–	–	–	–	–	–	0	1
Finlandia	1	1	1	0	2	2	1	0	1	0
Francja	1	0	3	3	0	6	3	1	1	1
Grecja	3	0	1	0	2	0	2	1	0	3
Hiszpania	0	0	3	2	1	1	5	2	3	4
Irlandia	0	0	1	0	0	0	3	1	2	0
Litwa	–	–	–	–	–	–	–	–	2	1
Luksemburg	0	0	0	2	1	1	3	1	4	2
Łotwa	–	–	–	–	–	–	–	–	0	1
Malta	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0
Niderlandy	2	1	1	1	5	1	0	1	2	0
Niemcy	4	0	3	5	2	3	5	2	2	5
Polska	–	–	–	–	–	–	–	–	0	2
Portugalia	0	0	0	1	1	3	6	0	2	0
Słowacja	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0
Słowenia	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0
Szwecja	2	0	4	0	6	5	5	3	3	2
Węgry	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0
Włochy	1	2	2	3	2	0	3	2	2	3
Zjednoczone Królestwo	2	1	2	2	1	4	4	5	1	3

#### 4.4. NOWE DZIAŁANIA NA RZECZ OTWARTOŚCI W RADZIE

##### 4.4.1. Traktat Konstytucyjny

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zawiera postanowienia dotyczące jawności posiedzeń Rady. Art. I-46(3) Traktatu stanowi, że „Decyzje są przyjmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.” W art. I-50(1) dodaje się, że „w celu wspierania dobrego rządzenia i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii wykonują swoje prace w sposób jak najbardziej otwarty.” Art. I-24(6) dotyczy konkretnie Rady i stwierdza:

„Posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. W tym celu każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części, z których każda jest poświęcona odpowiednio obradom nad aktami ustawodawczymi Unii i działaniom o charakterze nielegislacyjnym.”

Art. I–50(2) potwierdza, że obrady „Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne.”

Traktat Konstytucyjny zawierał również (w art. I–34) definicję „aktu ustawodawczego”, co może być pomocne przy interpretowaniu cytowanych tu artykułów.<sup>56</sup>

#### 4.4.2. Brytyjska prezydencja Rady

W dniu 6 czerwca 2005 r. brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw potwierdził w Izbie Gmin, że jawność posiedzeń Rady przy prowadzeniu debat nad projektami prawnymi nie wymaga zmiany traktatów<sup>57</sup>. Rada może to uczynić poprzez wprowadzanie zmian do swojego regulaminu. Zmiana regulaminu Rady wymaga zwykłej większości głosów w Radzie ds. Ogólnych.

W dniu 23 czerwca 2005 r. premier Zjednoczonego Królestwa Tony Blair wystąpił w Parlamencie Europejskim. W swoim wystąpieniu stwierdził, że „wiele argumentów przemawia” za zwiększeniem przejrzystości procesu legislacyjnego w Radzie i przyznał, że jest to sprawa, którą należy rozważyć podczas brytyjskiej prezydencji Rady w drugiej połowie 2005 roku.

#### 4.4.3. Naciski ze strony deputowanych do Parlamentu Europejskiego

W dniu 6 września 2005 r. szefowie 5 brytyjskich delegacji w Parlamencie Europejskim zwrócili się do prezydencji brytyjskiej o podjęcie koniecznej reformy w celu wprowadzenia jawności posiedzeń Rady przy rozpatrywaniu nowych aktów prawnych. Złożyli oni w Parlamencie Europejskim pisemną deklarację wzywającą Radę do dokonania stosownych zmian w jej regulaminie. Przyjęcie przez Parlament proponowanej deklaracji wymaga uzyskania większości deputowanych do Parlamentu Europejskiego (tzn. musi zostać podpisana przez 367 z 732 deputowanych). Dotychczas została podpisana przez 80 deputowanych do Parlamentu Europejskiego.

---

<sup>56</sup> Raport Izby Gmin cytowany w ramce na początku niniejszego rozdziału był zatytułowany *Aspects of the EU's Constitutional Treaty* (14. raport sesji 04-05, HC 38-xiv-I, opublikowany 6 kwietnia 2005 r.), s. 21–25. Wspomniane w tekście raporty Izby Lordów to: *The Future of Europe: Constitutional Treaty—Articles 33–37 (The Democratic Life of the Union)* [(22. raport sesji 2002-2003, HL 106) ust. 16–20, s. 11; *Review of Scrutiny of European Legislation* (1. raport sesji 2002-03, HL 15), s. 15; *The Convention on the Future of Europe* (30. raport sesji 2001-02, HL 163), ust. 73–75, s. 16–17; *A Second Parliamentary Chamber for Europe: an unreal solution to some real problems* (7. raport sesji 2001-2002, HL 48), ust. 62–63; *Public Access to EU Documents* (16. raport sesji 1999-2000, HL 102); oraz *1996 Inter-Governmental Conference* (21. raport sesji 1994-95), ust. 232.

<sup>57</sup> Debata w Izbie Gmin HC Deb., Col. 1004.

## **5. WSPÓLDECYZJA: POROZUMIENIA W PIERWSZYM I DRUGIM CZYTANIU**

Traktat z Maastricht wprowadził procedurę współdecyzji, która traktuje równorzędnie Parlament Europejski i Radę w tych dziedzinach polityki, do których ta procedura się odnosi. Zakres procedury i rola Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy znacznie zwiększyły się od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht w 1993 roku: Traktat z Amsterdamu wprowadził procedurę współdecyzji w 23 nowych obszarach, natomiast Traktat z Nicei przewiduje objęcie procedurą współdecyzji dalszych pięciu artykułów traktatu.

Ponadto Traktat z Amsterdamu uprościł procedurę współdecyzji, wprowadzając możliwość doprowadzenia procesu legislacyjnego do końca w pierwszym czytaniu. Przepis ten jest od tego czasu wykorzystywany w coraz większym stopniu przez wspomniane obie instytucje stanowiące unijne prawo. W 2004 roku 39% wszystkich aktów prawnych przyjętych w ramach procedury współdecyzji uzgodniono w pierwszym czytaniu. 46 % uzgodniono w drugim czytaniu, zaś 15% wymagało postępowania pojednawczego.

### **5.1. BARDZIEJ BEZPOŚREDNIE KONTAKTY MIĘDZY INSTYTUCJAMI UNII EUROPEJSKIEJ**

Jedną z istotnych przyczyn wzrostu liczby aktów prawnych, które są uzgadniane w pierwszym czytaniu, jest utrzymywanie bezpośrednich kontaktów między Parlamentem Europejskim i Radą przez cały czas trwania procesu legislacyjnego – do 1999 roku takie kontakty praktycznie nie istniały aż do rozpoczęcia postępowania pojednawczego. Głównym czynnikiem powodującym, że kontakty te zostały rozciągnięte z fazy postępowania pojednawczego na pierwsze i drugie czytanie była „wspólna deklaracja” Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z maja 1999 roku. Deklaracja ta zachęca do nawiązywania „odpowiednich kontaktów” w celu „jak najszybszego doprowadzenia procedury legislacyjnej do końca”. W szczególności została ona wprowadzona z myślą o tym, by praktyka bezpośrednich kontaktów między instytucjami „została rozszerzona na wszystkie etapy procedury współdecyzji [...], aby wszędzie tam gdzie jest to możliwe akty prawne mogły być przyjmowane w pierwszym czytaniu.”<sup>58</sup>

Obecnie procedura współdecyzji stała się procesem opartym na konsensusie, w którym dwie instytucje legislacyjne podejmują pertraktacje i mediacje od pierwszego dnia. Praktyka organizowania nieformalnych spotkań podczas pierwszego i drugiego czytania ułatwiła osiągnięcie porozumień między Parlamentem i Radą wcześniej niż mogłyby je one osiągnąć w innych warunkach. Spotkania te są zwykle określane mianem „trialogów”, ponieważ gromadzą przedstawicieli

---

<sup>58</sup> Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 4 maja 1999 r. w sprawie stosowania nowej procedury współdecyzji (art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), OJ C 148 28.5.1999, s. 1.

Parlamentu, Rady (prezydencji) i Komisji – choć czasem uczestniczą w nich tylko przedstawiciele Parlamentu i prezydencji Rady.

Te nieformalne spotkania trójstronne zostały pierwotnie ustanowione z myślą o negocjowaniu budżetu i następnie były wykorzystywane do wypracowania porozumień na posiedzeniach komitetu pojednawczego. Jednak od 1999 roku są one wykorzystywane jako wczesny „mechanizm pojednawczy”. Ostatnio tendencja do osiągnięcia porozumień w drodze dialogu nasiliła się.

## 5.2. POROZUMIENIA OSIĄGANE W PIERWSZYM I DRUGIM CZYTANIU

Wysoki odsetek projektów, nad którymi prace zakończono w pierwszym i drugim czytaniu w 2004 roku (85%) był w znacznym stopniu efektem porozumień osiągniętych w drodze dialogu. W szczególności możliwość uniknięcia posiedzeń pojednawczych (które wymagają dużego nakładu czasu i pracy) skłoniła obie instytucje do poszukiwania porozumienia na wczesnym etapie procesu legislacyjnego. Fakt, że podczas pierwszego czytania Parlament Europejski potrzebuje tylko zwykłej większości do zatwierdzenia poprawek, a nie bezwzględnej większości, jak podczas drugiego czytania, może również stanowić zachętę do ich przyjęcia na wczesnym etapie.

### *Współdecyzje w latach 1994–2005*

	Całkowita liczba współdecyzji	Projekty, nad którymi prace zakończono w 1. czytaniu	Projekty, nad którymi prace zakończono w 2. czytaniu	Projekty, nad którymi prace zakończono w 3. czytaniu
1994–1999 (średnia roczna)	30	–	18 (60%)	12 (40%)
1999–2000	65	13 (20%)	35 (54%)	17 (26%)
2000–2001	66	19 (29%)	27 (41%)	20 (30%)
2001–2002	73	19 (26%)	37 (51%)	17 (23%)
2002–2003	87	23 (27%)	49 (56%)	15 (17%)
2003–2004	105	41 (39%)	48 (46%)	16 (15%)
2004–2005	??	??	??	??

*Źródło: „Raport z działalności od 1 maja 1999 r. do 30 kwietnia 2004 r.” Parlamentu Europejskiego dotyczący procedury współdecyzji.*

Około 80 porozumień w pierwszym i drugim czytaniu osiągnięto podczas ostatnich trzech sesji plenarnych przed rozszerzeniem, na których rozpatrywano teksty legislacyjne. Liczba ta może wydawać się wyjątkowo duża, ponieważ właśnie „w okresie poprzedzającym wybory w 2004 r. pojawiło się zrozumiałe życzenie zakończenia jak największej liczby spraw przed rozszerzeniem (które miało wprowadzić 10 nowych zainteresowanych oraz kolejne języki) i długą przerwą w procesie legislacyjnym spowodowaną przez wybory.”<sup>59</sup> Jednak późniejsze dane dostarczone przez przedstawicielstwo duńskiego parlamentu w Brukseli potwierdzają, że coraz większa

<sup>59</sup> Corbett, Jacobs i Shackleton, *The European Parliament* (wydanie 6., John Harper Publishing, 2005), s. 220.

część legislacji w ramach procedury współdecyzji jest doprowadzana do końca w pierwszym i drugim czytaniu, a zwłaszcza w pierwszym czytaniu. Ponadto liczby te pokazują, że dialog odgrywa bardzo istotną rolę w przygotowaniach do pierwszego i drugiego czytania.

W ciągu pierwszych 8 miesięcy 2005 roku prace nad 42 projektami w ramach procedury współdecyzji zakończono w pierwszym lub drugim czytaniu. Prac nad sześcioma projektami nie zakończono w pierwszym lub drugim czytaniu, lecz zostaną one skierowane do komitetu pojednawczego i prace zostaną zakończone (przyjęciem lub odrzuceniem projektu) w trzecim czytaniu<sup>60</sup>. Zatem 24 z 48 projektów przyjęto w pierwszym czytaniu (50%). Prace nad 18 projektami objętymi procedurą współdecyzji zakończono w drugim czytaniu (37%). (17 z tych 18 projektów przyjęto i po raz pierwszy projekt upadł w drugim czytaniu.)<sup>61</sup>.

W 21 z 24 projektów przyjętych w pierwszym czytaniu (87,5%), osiągnięto porozumienie polityczne w drodze dialogu przed sesją plenarną w Parlamencie Europejskim. Natomiast 16 z 17 projektów przyjętych w drugim czytaniu (94%) poprzedziło porozumienie polityczne osiągnięte podczas dialogu.

**Projekty w ramach procedury współdecyzji w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 8 września 2005 r.**

Projekty, nad którymi prace zakończono w 1. czytaniu		Projekty, nad którymi prace zakończono w 2. czytaniu			Projekty, nad którymi prace mają zostać zakończone w 3. czytaniu
Przyjęte bez dialogu	Przyjęte bez uprzedniego porozumienia politycznego w drodze dialogu	PE zatwierdził wspólne stanowisko Rady bez zmian	Przyjęte bez uprzedniego porozumienia politycznego w drodze dialogu	PE odrzucił wspólne stanowisko Rady	Rada nie zgodziła się z poprawkami PE > komitet pojednawczy
<b>3</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

*Źródło: Przedstawicielstwo duńskiego parlamentu narodowego w Brukseli.*

Porozumienia osiągnięte w drodze dialogu są nieformalne i nie są wiążące prawnie dla Parlamentu Europejskiego ani dla Rady; Parlament i Rada muszą jeszcze formalnie przyjąć propozycję. W praktyce oznacza to, że w przypadku gdy treść nieformalnego porozumienia odbiega od pierwotnej propozycji Komisji, propozycja Komisji zostaje skorygowana poprzez wprowadzenie poprawek przyjętych przez Parlament Europejski. Następnie poprawki te są zatwierdzane przez

<sup>60</sup> Poza 48 projektami ujętymi w powyższej tabeli, w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2005 roku nie uzgodniono w pierwszym czytaniu kolejnych 19 projektów (ponieważ Rada nie zgadzała się z poprawkami Parlamentu Europejskiego do projektu Komisji), a zatem będą one rozpatrywane w drugim czytaniu. Projekty te nie zostały uwzględnione w tabeli, ponieważ nie wiadomo jeszcze, czy prace nad nimi zostaną zakończone w drugim czy w trzecim czytaniu.

<sup>61</sup> W drugim czytaniu projektu dyrektywy dotyczącej patentów na oprogramowanie Parlament Europejski odrzucił (bezwzględną większością głosów) wspólne stanowisko, które Rada przyjęła w pierwszym czytaniu, w związku z czym projekt nie mógł być przyjęty. Taka sytuacja zdarzyła się po raz pierwszy.

Radę. Niemniej, owe „nieformalne porozumienia” umożliwiają zawieranie istotnych układów politycznych.

Pewne projekty, co do których osiągnięto porozumienie w drodze trialogu w pierwszym czytaniu, są propozycjami czysto technicznej natury. Inne trialogi mogą dotyczyć bardziej delikatnych projektów i w wielu przypadkach wiążą się one z porozumieniem o zgłoszeniu większej liczby poprawek do pierwotnego projektu Komisji. Jednym z przykładów jest propozycja w sprawie zasad publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej (2001), która została uzgodniona w drodze trialogu w pierwszym czytaniu pomimo znacznej liczby poprawek do propozycji Komisji. Załącznik II do niniejszego raportu przedstawia inne propozycje, w przypadku których wiele poprawek Parlamentu Europejskiego uprzednio uzgodniono w drodze trialogu. Kolejnym przykładem jest dyrektywa w sprawie zharmonizowanych usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej na śródlądowych drogach wodnych Wspólnoty. W dniu 23 lutego 2004 r. Parlament Europejski przyjął tę dyrektywę w pierwszym czytaniu z 66 poprawkami do projektu Komisji, z których wszystkie zostały wówczas przyjęte przez Radę w dniu 27 czerwca. W tym samym dniu Parlament Europejski przyjął w pierwszym czytaniu dyrektywę w sprawie uznawania świadectw marynarzy z 32 poprawkami do projektu Komisji. Wszystkie 32 poprawki zostały wówczas zatwierdzone przez Radę – również 27 czerwca.

### **5.3. WYTYCZNE DOTYCZĄCE POROZUMIEŃ W PIERWSZYM I DRUGIM CZYTANIU**

Praktyka osiągania nieformalnych porozumień politycznych w drodze trialogu w pierwszym i drugim czytaniu poprawiła sprawność procedury współdecyzji, zmniejszając liczbę propozycji wymagających sięgania po kosztowny mechanizm komitetu pojednawczego podczas trzeciego czytania. Jednak krytycy w Parlamencie Europejskim wskazali pewne problemy, które mogą wystąpić w praktyce.

Nie ma uzgodnień między instytucjami, które określałyby, kiedy powinny się odbywać posiedzenia trójstronne, jak powinny być przeprowadzane, czy też na jakiej podstawie można na tych posiedzeniach osiągać porozumienie. W październiku 2004 roku Konferencja Przewodniczących Komisji Parlamentu Europejskiego ustaliła zestaw wytycznych w sprawie najlepszych praktyk w Parlamencie dotyczących osiągania takich porozumień. Jednak aktualnie nie ma podobnych wytycznych Rady. Według wytycznych Parlamentu Europejskiego, negocjacje w drodze trialogu „zwykle” nie powinny być podejmowane dopóki właściwa komisja nie przyjmie swoich poprawek w pierwszym lub drugim czytaniu – aby zapewnić istnienie „mandatu, na podstawie którego przedstawiciel komisji może negocjować z Radą i Komisją”. W większości przypadków prezydencja Rady opiera swoje negocjacje na mandacie Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper), lecz nie ma jasności, czy mandat ten może zostać udzielony po zakończeniu procesu kontroli przez parlamenty narodowe (w tym po uchwaleniu mandatu dla rządu, jeśli jest to wymagane). Według Corbetta, Jacobsa i Shackletona (op. cit., s. 220), ukształtowała się praktyka „posiedzeń trójstronnych, które odbywają się obecnie [...] jeszcze zanim sprawozdawca Parlamentu

Europejskiego lub prezydencja Rady uzyskają jakikolwiek formalny mandat.” Jednak praktyki tej nie można potwierdzić, ponieważ instytucje unijne nie są zobowiązane do podawania odpowiednio wcześniej informacji o planowanych terminach tych posiedzeń.

Aby poprawić przejrzystość posiedzeń trójstronnych, wytyczne Parlamentu Europejskiego zachęcają prezydencję Rady, aby ta występowała z pismem do przewodniczącego Komisji, „potwierdzając porozumienie co do zasady i załączając tekst”. Jednak Rada nie ma obowiązku wysyłania takiego listu, a ponadto listy te nie są publikowane.

Te praktyki mogłyby ulec zmianie, gdyby Parlament Europejski, Rada i Komisja zmieniły wspólną deklarację w sprawie stosowania procedury współdecyzji z 1999 roku.