

Maj 2008 r.

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



przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na
XXXIX Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach
Wspólnotowych i Europejskich
Parlamentów Unii Europejskiej

7-8 maja 2008 r.
Bled – Brdo pri Kranju

**DZIEWIĄTY RAPORT PÓŁROCZNY:
ZMIANY STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ
PROCEDUR I PRAKTYK DOTYCZĄCYCH
KONTROLI PARLAMENTARNEJ
Bled – Brdo pri Kranju, 14-15 października 2007**

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Streszczenie	8
1. Zaangażowanie parlamentów narodowych w proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony	11
1.1 Ratyfikacja traktatu rewizyjnego	12
1.2 Udzielanie obywatelom informacji o nowym traktacie	13
1.3 Ogólne czy wybrane informacje o traktacie?	17
1.4 Wnioski	18
2. Traktat z Lizbony – wprowadzenie w życie i konsekwencje dla parlamentów narodowych UE	22
2.1. Traktat z Lizbony a parlamenty narodowe	22
2.1.1. Protokoły załączone do Traktatu z Lizbony	23
2.1.2. Aktywne przyczynianie się parlamentów narodowych do prawidłowego funkcjonowania UE	26
2.2. Zwiększona rola parlamentu europejskiego w Traktacie z Lizbony	28
2.3. Opinie i oczekiwania parlamentów dotyczące wykonywania postanowień Traktatu z Lizbony	29
2.4. Wnioski	32
3. Strategia lizbońska	34
3.1. Postępy w realizacji strategii lizbońskiej w kontekście rozpoczęcia nowego cyklu (2008-2010)	34
3.2. Istotne wyniki wiosennego szczytu europejskiego	36
3.3. Ogólne trendy w kształtowaniu się stanowisk parlamentów narodowych i parlamentu europejskiego na temat strategii lizbońskiej	38
3.1.1. Rynek wewnętrzny i strategię – badania i rozwój; reakcje na globalizację	38
3.1.2. Inwestowanie w ludzi i rynek pracy	38
3.1.3. Mierzenie postępów i monitorowanie realizacji strategii lizbońskiej	39
3.4. Wnioski	40
4. Rozszerzenie strefy Schengen	41
4.1. Proces decyzyjny: procedura kontroli parlamentów narodowych	41
4.2. Ustalenie reguł bezpieczeństwa: rola parlamentów narodowych	43
4.2.1. Określenie reguł bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach strefy Schengen	44
4.2.2. Ustalanie reguł bezpieczeństwa w nowych zewnętrznych granicach strefy Schengen: skuteczność systemu SIS i inne sposoby utrzymania porządku publicznego	45
4.3. Obrona swobód jednostki: stanowisko parlamentów narodowych	46
4.3.1. Rola parlamentów narodowych w osiągnięciu „porozumienia w sprawie wykorzystywania danych dotyczących rezerwacji pasażera (danych PNR)”	46
4.3.2. Punkt widzenia parlamentów narodowych w sprawie obrony swobód jednostki w strefie Schengen	46
4.3.3. Zamiany parlamentów narodowych dotyczące ich przyszłej roli w ocenie i kontroli działalności Europolu i Eurojustu	47
4.4. Wnioski	47

5. Zaangażowanie parlamentów Unii Europejskiej w negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii	49
5.1. Fazy procesu akcesyjnego	49
5.1.1. Faza otwarcia	49
5.1.2. Faza negocjowania poszczególnych rozdziałów	49
5.1.3. Faza zakończenia procesu akcesyjnego	49
5.1.4. Faza ratyfikacji	50
5.2. Zaangażowanie parlamentów unii europejskiej w proces akcesyjny	50
5.2.1. Kontrola sprawowana przez parlamenty Unii Europejskiej w fazie negocjowania poszczególnych rozdziałów	50
5.2.2. Kontrola sprawowana przez parlamenty Unii Europejskiej w fazie zakończenia procesu akcesyjnego ..	51
5.2.3. Parlamenty Unii Europejskiej w fazie ratyfikacji.....	51
5.3. Ratyfikacja traktatu akcesyjnego jako części prawa pierwotnego Unii Europejskiej	52
5.4. Wnioski	53

Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej

SEKRETARIAT COSAC

RMD 02 J 032, 89 rue Belliard, B-1047 Bruksela, Belgia
e-mail: secretariat@cosac.eu | faks: +32 2 230 0234

Wstęp

Niniejszy dokument jest dziewiątym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC

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

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

Pięć rozdziałów tego raportu opiera się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe oraz przez Parlament Europejski. Sekretariat COSAC wyraża wdzięczność za współpracę.

Rozdział pierwszy to opis różnych aspektów zaangażowania parlamentów narodowych w proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Zwracając uwagę, że każdy parlament odgrywa pewną rolę w krajowym procesie ratyfikacji, przedstawiono aktualny stan realizowanych procedur przed podjęciem kwestii ratyfikacji Traktatu z Lizbony z uwzględnieniem lub bez uwzględnienia skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (skonsolidowanej wersji traktatów). Rozdział zawiera również analizę zakresu i zasad opracowywania przez parlamenty strategii komunikacyjnych służących informowaniu obywateli o nowym traktacie.

Rozdział drugi nakreśla postanowienia Traktatu z Lizbony odnoszące się do wymiaru parlamentarnego Unii Europejskiej. Zawiera przegląd postanowień traktatu dotyczących roli parlamentów narodowych w UE oraz zwiększenia uprawnień i rozszerzenia funkcji Parlamentu Europejskiego. Po otrzymaniu odpowiedzi parlamentów na pytania zawarte w kwestionariuszu podjęto próbę oceny praktycznych - wynikających z traktatu - możliwości wywierania przez parlamenty wpływu na sprawy europejskie ze strategicznego punktu widzenia.

W rozdziale trzecim powołano się na ustalenia 8. raportu półrocznego (z października 2007 r.), który zawierał analizę roli parlamentów narodowych w strategii lizbońskiej. Na tym tle przedstawiono informacje faktograficzne dotyczące postępów w realizacji strategii w związku z rozpoczęciem nowego cyklu (2008-2010), jak również istotne ustalenia nadchodzącej wiosennej Rady Europejskiej oraz opisuje ogólne trendy w kształtowaniu się stanowisk parlamentów, wynikające z rocznego dialogu międzyparlamentarnego pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w okresie przygotowań do wiosennej Rady.

Celem **rozdziału czwartego** jest zbadanie, w jakim stopniu parlamenty Unii Europejskiej są zaangażowane w proces z Schengen w zakresie procedury kontroli, określania zasad bezpieczeństwa i obrony swobód jednostki.

Rozdział piąty ma na celu ustalenie, czy i jak parlamenty narodowe i Parlament Europejski angażują się w negocjacje akcesyjne z krajami kandydującymi. W rozdziale tym podjęto również próbę ustalenia szczególnych cech konstytucji narodowych, które byłyby wymagane do ratyfikacji traktatu akcesyjnego.

Dane liczbowe

Spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej w 14 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 13 dwuizbowy. Ze względu na istnienie zarówno systemów jednoizbowych, jak i dwuizbowych w 27 państwach członkowskich UE jest łącznie 40 izb parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii, Rumunii i Włoch, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od parlamentów narodowych wszystkich 27 państw członkowskich. Odpowiedzi te zostały opublikowane w oddzielnym załączniku, który zamieszczono również na stronie internetowej COSAC.

Streszczenie

Po podpisaniu traktatu reformującego w Lizbonie szefowie państw i rządów wezwali w dniu 14 grudnia 2007 r. do „szybkiego zakończenia procesu ratyfikacji w poszczególnych krajach, aby umożliwić wejście traktatu w życie 1 stycznia 2009 r.”. **Do dziś Traktat z Lizbony ratyfikowało 8 państw członkowskich:** Węgry (17 grudnia 2007 r.), Słowenia (29 stycznia 2008 r.), Malta (29 stycznia 2008 r.), Rumunia (4 lutego 2008 r.), Francja (8 lutego 2008 r.), Bułgaria (21 marca 2008 r.), Słowacja (10 kwietnia 2008 r.) i Portugalia (23 kwietnia 2008 r.).¹ Podobnie jak wymieniona ósemka, niemal wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej przeprowadzają ratyfikację w drodze głosowania w parlamencie – jedynym wyjątkiem jest Irlandia, gdzie odbędzie się referendum.

Traktat z Lizbony zmienia dwa główne traktaty Unii Europejskiej. Należy przyznać, że traktat rewizyjny jest znacznie mniej przejrzysty i zrozumiały niż skodyfikowany traktat. **Ze względu na brak skonsolidowanej wersji traktatów, przygotowanej przez instytucje UE, wiele państw członkowskich opracowało taki dokument we własnym zakresie.** Taką decyzję podjęto w wielu państwach, choć nie było prawnego wymogu posiadania skonsolidowanej wersji do przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej. Jednak w kilku państwach członkowskich skonsolidowana wersja jest konieczna z przyczyn natury prawnej.

Zważywszy na znaczenie Traktatu z Lizbony, wiele parlamentów narodowych wprowadziło strategie komunikacyjne w celu informowania obywateli o treści traktatu w ogólnym ujęciu (lub koncentrując się na konkretnych zagadnieniach, takich jak nowe rozwiązania dotyczące roli parlamentów narodowych). Zgłaszane przez respondentów działania informacyjne odzwierciedlają różne rozwiązania praktyczne - od stosowania wspólnych procedur parlamentarnych po realizację ambitniejszych programów informacyjnych we współpracy z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami europejskimi lub bez nich. Czasem komisje spraw europejskich odgrywają istotną rolę w tym zakresie.

Po raz pierwszy traktat zawiera konkretny artykuł potwierdzający rolę parlamentów narodowych w UE. Art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stwierdza, że „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii” na różne sposoby: otrzymując informacje oraz wszystkie projekty aktów prawodawczych bezpośrednio od instytucji UE, czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości, uczestnicząc w ocenie polityk UE w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (nowy art. 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej TFUE), sprawując nadzór i kontrolę nad funkcjonowaniem Europolu (art. 88 TFUE), angażując się w działalność Eurojustu (art. 85 TFUE), uczestnicząc w pracach nad zmianą traktatów (art. 48 TUE), otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do UE (art. 49 TUE), uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej zarówno z innymi parlamentami narodowymi, jak i z Parlamentem Europejskim.

¹ Według stanu na dzień 23 kwietnia 2008 r.

Traktat z Lizbony (TUE i TFUE) obejmuje dwa załączone do niego **protokoły dotyczące parlamentów narodowych**, które w przeważającej części stanowią kontynuację postanowień zawartych już w protokołach załączonych do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego w Rzymie 29 października 2004 r. Warto jednak wspomnieć o jednym novum, którym jest tzw. procedura „pomarańczowej kartki”.

Traktat z Lizbony w znacznej mierze zwiększa rolę Parlamentu Europejskiego, który nabywa prawo do współdecydowania w praktycznie wszystkich obszarach polityki Unii, uzyskuje jako organ budżetowy status w pełni zrównany z Radą, otrzymuje jednocześnie nowe prawo do zgłaszania w zwykłym trybie wniosków w sprawie zmiany traktatów oraz wybiera przewodniczącego Komisji większością głosów na wniosek Rady Europejskiej, z uwzględnieniem wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Zdecydowana większość parlamentów uważa, że Traktat z Lizbony przyczyni się do poprawy sposobu zajmowania się sprawami europejskimi przez parlamenty narodowe, ponieważ umożliwia on nadanie nowej jakości zaangażowaniu parlamentów w proces formułowania polityki. Przedstawiono trzy główne propozycje dotyczące rozwijania dalszej współpracy między parlamentami: skoncentrowanie się Konferencji COSAC na tej kwestii, bardziej intensywne wykorzystywanie bazy IPEX oraz wzmocnienie **nieformalnej sieci przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli**.

Od czasu przyjęcia **strategii lizbońskiej** uległa ona ewolucji, przekształcając się w ważny instrument polityki, służący sterowaniu, uruchamianiu i monitorowaniu reformy gospodarczej w Unii Europejskiej. Po przeprowadzeniu śródkresowego przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 roku, którego efektem było przestawienie się na działania zmierzające do osiągnięcia większego, trwałego wzrostu oraz stworzenie większej liczby i lepszych miejsc pracy, strategia nabrała bardziej spójnego charakteru. Wkraczając w **nowy cykl strategii lizbońskiej**, w obliczu pogarszającej się koniunktury na świecie, potwierdzono założenia poprzedniego cyklu. Jednocześnie zarówno Komisja Europejska, jak i Rada Europejska podkreśliły znaczenie lepszej realizacji w szczególności **narodowych programów reform oraz zintegrowanych wytycznych dotyczących wzrostu i zatrudnienia**.

Parlamenty narodowe i Parlament Europejski monitorują strategię lizbońską i jej realizację, korzystając m.in.² z formuły wspólnych spotkań międzyparlamentarnych od 2005 roku. Te doroczne spotkania stały się uznanym forum międzyparlamentarnej wymiany opinii przed wiosenną Radą Europejską; podejmują najważniejsze kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Skłoniło to Parlament Europejski do jednoznacznego powoływania się na te spotkania jako źródło informacji i inspiracji przy podejmowaniu dorocznej rezolucji w sprawie **materiałów dotyczących strategii lizbońskiej na wiosenną Radę Europejską**.

Rola parlamentów narodowych w sprawach związanych z Schengen jest zróżnicowana w zależności od stopnia integracji danego państwa członkowskiego w obszarze Schengen. Podczas gdy parlamenty narodowe starych państw członkowskich koncentrują się na kontroli technicznych aspektów ewolucji układu

² Należy zwrócić uwagę na różne systemy kontroli spraw europejskich w parlamentach narodowych 27 państw członkowskich, przedstawione w ósmym raporcie półrocznym COSAC, opublikowanym pod adresem internetowym COASC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

z Schengen, parlamenty narodowe nowych państw członkowskich ściśle współpracują ze swoimi rządami w procesie akcesji.

Parlamenty narodowe podkreślają brak ochrony praw obywateli Unii Europejskiej z uwagi na proponowaną automatyzację przetwarzania danych, która wymaga większej kontroli. Sugerują one, że **COSAC powinna wskazać odpowiednią formę kontroli i oceny, którą można by stosować w odniesieniu do działalności Europolu i Eurojustu.**

Parlamenty państw członkowskich UE są aktywnie zaangażowane w cały proces akcesji państw kandydujących. Faza negocjowania poszczególnych rozdziałów jest badana dokładniej przez parlamenty państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 roku. Faza zakończenia negocjacji i podpisania traktatu akcesyjnego jest zwykle badana przez komisję spraw europejskich, najczęściej we współpracy z komisją spraw zagranicznych.

W fazie ratyfikacji traktatu akcesyjnego polityczna decyzja parlamentu zwykle zapada na posiedzeniu plenarnym, natomiast główną komisją obsługującą posiedzenie plenarne jest komisja spraw zagranicznych. Komisja spraw europejskich odgrywa jedynie rolę doradczą.

Ustrój konstytucyjny większości państw członkowskich nie przewiduje **różnych procedur ratyfikacji traktatu akcesyjnego lub traktatu założycielskiego**, które stanowią część prawodawstwa pierwotnego UE, natomiast niektóre parlamenty narodowe przewidują inną procedurę ratyfikacyjną pod warunkiem, że zakłada ona przekazanie niektórych uprawnień ze szczebla narodowego na unijny.

1 Zaangażowanie parlamentów narodowych w proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony

Niniejszy rozdział przedstawia różne spostrzeżenia parlamentów narodowych na temat procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Traktat reformujący, zwany też Traktatem z Lizbony, został oficjalnie podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. przez szefów państw i rządów 27 państw członkowskich w Lizbonie.

Wejście Traktatu z Lizbony w życie wymaga ratyfikowania go przez wszystkie 27 państw członkowskich. W konkluzjach Rady Europejskiej z 14 grudnia 2007 r. szefowie państw i rządów wezwali do „szybkiego zakończenia procesu ratyfikacji w poszczególnych krajach, aby umożliwić wejście traktatu w życie 1 stycznia 2009 r.”. Celem tego jest umożliwienie stosowania postanowień traktatu przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku.

Przyjmując powyższy termin, pozostawiono poszczególnym państwom wybór procedury ratyfikacyjnej zgodnie z jego ustrojem konstytucyjnym. Niniejszy rozdział zakłada przedstawienie aktualnego stanu procedur realizowanych w państwach członkowskich w celu ratyfikowania Traktatu z Lizbony do końca 2008 roku. W związku z tym tabela przedstawiona w załączniku określa harmonogram oraz ramy instytucjonalno - prawne w poszczególnych państwach.

Jedno z pierwszych pytań nasuwających się w związku z procesem ratyfikacji ma na celu ustalenie, czy dane państwo członkowskie postanowiło ratyfikować traktat w drodze referendum czy przez głosowanie w parlamencie. Obecnie tylko Irlandia zamierza przeprowadzić referendum. Pozostałe państwa członkowskie powinny przeprowadzić ratyfikację w drodze głosowania w parlamencie. Zamieszczona w załączniku tabela zawiera informacje o progach, których przekroczenie wymaga uzyskania zgody poszczególnych parlamentów narodowych. Przedstawia również wyniki postępowania ratyfikacyjnego w kilku krajach. Dotychczas Traktat z Lizbony ratyfikowało 8 państw członkowskich: Węgry (17 grudnia 2007 r.), Słowenia (29 stycznia 2008 r.), Malta (29 stycznia 2008 r.), Rumunia (4 lutego 2008 r.), Francja (8 lutego 2008 r.), Bułgaria (21 marca 2008 r.), Słowacja (10 kwietnia 2008 r.) i Portugalia (23 kwietnia 2008 r.)³.

- Celem niniejszego rozdziału jest wskazanie, w jaki sposób parlamenty narodowe, jako instytucje stanowiące centrum procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony, mogły podejmować inicjatywy służące informowaniu obywateli o Traktacie z Lizbony. Rozdział przedstawia sposoby i treść ich strategii komunikacyjnej w tym zakresie.

- W pierwszej kolejności rozdział opisuje, w jaki sposób parlamenty narodowe realizują proces ratyfikacji traktatu rewizyjnego.

³ Według stanu na dzień 23 kwietnia 2008 r.

1.1 RATYFIKACJA TRAKTATU REWIZYJNEGO

Zmiany traktatów Unii Europejskiej były zawsze dokonywane poprzez wprowadzenie poprawek do poprzednich traktatów: dotyczyło to Jednolitego Aktu Europejskiego, jak również Traktatów z Maastricht, Amsterdamu i Nicei. Traktat z Lizbony opiera się na tej samej technice.

Technika ta ma istotną wadę. Bez skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴ tekst samego traktatu rewizyjnego jest niemal nieczytelny i niezrozumiały dla każdego, zarówno dla ekspertów, parlamentarzystów, deputowanych do Parlamentu Europejskiego, jak i zwykłych obywateli. W związku z tym Komisja do Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego w swojej uchwale z 20 lutego 2008 r. w sprawie Traktatu z Lizbony⁵ wezwała do „natychmiastowej publikacji skonsolidowanych traktatów w formie zmienionej Traktatem z Lizbony, które dostarczą obywatelom bardziej przejrzysty tekst podstawowego aktu Unii”.

Instytucje Unii Europejskiej ostatecznie opublikowały skonsolidowaną wersję traktatów we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej w dniu 15 kwietnia 2008 w witrynie internetowej Rady⁶; wydadzą je w wersji drukowanej w dniu 9 maja 2008 r. Inicjatywa ta powinna znacznie ułatwić pracę rządów i parlamentów w ramach procedury ratyfikacyjnej.

Zważywszy na te okoliczności, interesujące było ustalenie, czy ustrój konstytucyjny danego państwa członkowskiego wymaga skonsolidowanej wersji traktatów w celu przeprowadzenia ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Praktycznie wszyscy respondenci wskazują, że z konstytucyjnego punktu widzenia skonsolidowana wersja traktatów nie jest konieczna do zatwierdzenia Traktatu z Lizbony. Dlatego też w większości przypadków rządowe projekty ustawy ratyfikacyjnej obejmują tylko tekst traktatu podpisany przez państwa członkowskie UE w grudniu 2007 roku.

Warto jednak zauważyć, że wersja skonsolidowana jest konieczna w dwóch państwach członkowskich: Belgii i Niderlandach. W Belgii wymóg ten nie opiera się na zapisie konstytucyjnym, lecz został on określony przez Radę Stanu (*Conseil d'Etat*), która stwierdziła w swoim oświadczeniu, że parlamentarzyści muszą posiadać skonsolidowaną wersję, aby móc w pełni zrozumieć Traktat z Lizbony. Opinia ta jest podobna do stanowiska Parlamentu Europejskiego, wspomnianego powyżej.

Pomimo faktu, że w znacznej większości państw członkowskich nie ma prawnych wymogów dotyczących skonsolidowanej wersji, kilka parlamentów narodowych informuje, że skonsolidowana wersja została już lub ma zostać udostępniona w ich kraju (dokładnie 12 parlamentów poza belgijskim i niderlandzkim).

⁴ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zostanie przemianowany na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI)): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0055+0+DOC+XML+V0//EN>

⁶ Skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1296&lang=en&mode=g>

Traktat z Lizbony jest tak skomplikowanym tekstem, że skonsolidowaną wersję traktatów uważa się za konieczną, by umożliwić parlamentarzystom podjęcie odpowiedzialnej decyzji w procesie ratyfikacyjnym. Komisja Spraw Europejskich niemieckiego Bundestagu zwróciła się do ministra spraw zagranicznych w imieniu jego przewodniczącego z prośbą, aby rząd federalny spowodował dostarczenie Bundestagowi skonsolidowanej wersji traktatów bez dalszej zwłoki.

Nie dysponując skonsolidowaną wersją na poziomie UE, państwa członkowskie zostały postawione w sytuacji, w której muszą liczyć na własne możliwości, aby uzyskać skonsolidowany tekst. W większości państw członkowskich dokument ten jest opracowywany przez rząd (często przez ministerstwo spraw zagranicznych). Francja i Dania są jedynymi państwami członkowskimi, w których skonsolidowana wersja powstała w parlamencie. W przypadku Republiki Czeskiej została ona opracowana we współpracy między parlamentem i rządem. W Irlandii, Niderlandach, Polsce i Szwecji skonsolidowana wersja powstała przy udziale naukowców lub instytutów zajmujących się sprawami europejskimi lub została w całości opracowana przez środowisko naukowe.

Publikacja i dystrybucja dokumentu – w przypadku podjęcia takiej decyzji – odbywa się przed uruchomieniem krajowego procesu ratyfikacyjnego, aby umożliwić parlamentarzystom głosowanie oparte na jasnej wizji skutków, pociągających za sobą przyjęcie Traktatu z Lizbony.

Cztery parlamenty (francuski, węgierski, portugalski i słowacki) spośród ośmiu, które już ratyfikowały Traktat z Lizbony, dysponowały skonsolidowaną wersją traktatów.

1.2 UDZIELANIE OBYWATEŁOM INFORMACJI O NOWYM TRAKTACIE

Kwestia pozaparlamentarna

Niektóre parlamenty stwierdzają, że nie planują żadnej inicjatywy służącej informowaniu obywateli o treści Traktatu z Lizbony. Są różne przyczyny tego rodzaju sytuacji. Na przykład w Finlandii nie byłoby rzeczą właściwą angażowanie się służb Eduskunty w publiczną debatę nad sprawą, o której i tak będzie musiał zdecydować sam parlament. Ponadto takie informacje są przekazywane przez fińskie biura informacji europejskiej (19 biur regionalnych), które administracyjnie podlegają ministerstwu spraw zagranicznych. Podobnie jest w Szwecji, gdzie Riksdag powierzył Centrum Informacji Europejskiej zadanie udzielania obywatelom politycznie bezstronnych informacji o Unii Europejskiej, co dotyczy również treści Traktatu z Lizbony.

W Słowacji rząd określił reformę instytucjonalną UE jako „komunikacyjny priorytet rządu Republiki Słowackiej”. Na tej podstawie będą podejmowane główne działania mające na celu informowanie opinii publicznej o Traktacie z Lizbony pod auspicjami rządu wspólnie z innymi organami, jak Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Republice Słowackiej, Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Republice Słowackiej, organizacje pozarządowe i uczelnie wyższe.

Udzielanie informacji w ramach regularnych praktyk

Wiele parlamentów odpowiada, że udzielają one informacji w ramach swoich regularnych praktyk i procedur parlamentarnych. Na przykład słoweńskie Zgromadzenie Narodowe podkreśla, że jego komisja spraw europejskich odgrywa istotną rolę w informowaniu obywateli poprzez zaangażowanie całej komisji, jak i działania jej przewodniczącego.

W odpowiedziach parlamentów narodowych najczęściej wymieniano debaty plenarne lub prowadzone na forum komisji spraw europejskich, przesłuchania członków rządu lub ekspertów przez komisję spraw europejskich lub komisje stałe (zwykle komisję spraw zagranicznych lub komisję spraw konstytucyjnych). W tych warunkach zawsze zapewniona jest przejrzystość: posiedzenia te często mają charakter publiczny i minimum stanowią protokoły zamieszczane na stronach internetowych parlamentów, gdzie każdy zainteresowany może się z nimi zapoznać; innego rodzaju udostępnianymi dokumentami są komunikaty prasowe lub krótkie notatki podsumowujące główne punkty dyskusji.

Imprezy okolicznościowe

Poza swoją zwykłą działalnością wiele parlamentów postanowiło również zorganizować imprezy okolicznościowe lub wziąć udział w takich imprezach, mających na celu zwiększenie zainteresowania społeczeństwa postanowieniami nowego traktatu. Instrumentami wykorzystywanymi najczęściej w tym zakresie są konferencje lub seminaria.

Poniższa lista zawiera wykaz imprez okolicznościowych zorganizowanych przez kilka parlamentów na temat Traktatu z Lizbony:

Austria

W dniach 22 lutego 2008 r. i 2 kwietnia 2008 r. została przeprowadzona przez Radę Narodową i Bundesrat seria debat publicznych na temat „Traktat z Lizbony – fakty i oceny”.

Bułgaria

19 marca 2008 r. parlament zorganizował konferencję pod tytułem „Traktat z Lizbony: obywatele, parlamenty i Unia”. Głównymi tematami konferencji były: „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej” i „Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

Czechy

Komisja spraw europejskich zorganizuje seminarium na temat Traktatu z Lizbony w maju 2008 roku z udziałem ekspertów do spraw UE z partii politycznych reprezentowanych w parlamencie oraz ekspertów akademickich.

Niemcy

Komisja spraw europejskich Bundestagu przeprowadziła z udziałem ekspertów trzy specjalne publiczne przesłuchania na temat Traktatu z Lizbony, poświęcone zmianom w następujących obszarach:

- wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa /europejska polityka bezpieczeństwa i obrony;
- obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- podstawowa struktura Traktatu z Lizbony i reformy instytucjonalnej.

Grecja

Komisja spraw europejskich greckiego parlamentu zorganizowała obrady okrągłego stołu pod hasłem: „Traktat reformujący a rola parlamentów narodowych”. Obrady miały charakter publiczny i uczestniczyli w nich deputowani do parlamentu narodowego i Parlamentu Europejskiego.

Irlandia

Po serii spotkań z wieloma partnerami społecznymi Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej Oireachtas zorganizowała regionalne publiczne posiedzenia w całym kraju, informując obywateli o treści traktatu oraz zachęcając do debaty na forach publicznych i w mediach.

Polska

W dniu 12 marca 2008 r. w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej odbyła się konferencja na temat Traktatu z Lizbony pod auspicjami obu izb polskiego parlamentu.

Portugalia

Pod auspicjami Zgromadzenia Republiki zorganizowano trzy zdecentralizowane konferencje, których celem było promowanie otwartej i pluralistycznej debaty nad treścią Traktatu z Lizbony. Pierwsza konferencja odbyła się w Porto (północna Portugalia) w dniu 17 marca 2008 r., druga w Faro (południowa Portugalia) 2 kwietnia 2008 r. a ostatnia, trzecia, miała miejsce w Lizbonie 9 kwietnia 2008 r. w siedzibie Zgromadzenia Republiki.

Słowenia

Pod koniec 2007 roku słoweńskie Zgromadzenie Narodowe zorganizowało sympozjum pod tytułem „Traktat z Lizbony – ku większej efektywności UE w kraju i za granicą”, aby przybliżyć obywatelom nowy traktat.

Ponadto belgijska Izba Deputowanych, cypryjska Izba Reprezentantów i niderlandzka Izba Pierwsza informują, że zamierzają zorganizować w najbliższej przyszłości specjalne debaty publiczne lub imprezy poświęcone Traktatowi z Lizbony.

Wszystkie wspomniane konferencje i spotkania są otwarte dla publiczności i relacjonowane w mediach. Uczestniczyli w nich przedstawiciele organizacji pozarządowych, zespołów doradców, uniwersytetów, sieci Europe Direct oraz innych instytucji zajmujących się sprawami europejskimi.

Niektóre parlamenty postanowiły zorganizować kampanię informacyjną na temat Traktatu z Lizbony w oparciu o nieco inną strategię. Na przykład litewski Seimas informuje, że wśród różnego rodzaju działań, jak debaty publiczne organizowane w całym kraju (przypominające zdecentralizowaną strategię portugalską), prowadzi konkretne seminaria i prezentacje skierowane do zidentyfikowanych grup, jak partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, media czy społeczność akademicka.

Na tej samej zasadzie luksemburska Izba deputowanych skoncentrowała swoją strategię komunikacyjną na młodzieży. Wybór tej grupy docelowej był bezpośrednią konsekwencją analizy wyników sondaży po referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego. Wykazała ona niezbicie, że wielu młodych ludzi ma niewystarczające rozeznanie w sprawach Unii Europejskiej. Dlatego też przy okazji ratyfikacji Traktatu z Lizbony luksemburska Izba Deputowanych postanowiła zaprosić w listopadzie 2007 roku oraz w styczniu i lutym 2008 roku uczniów szkół średnich i studentów na spotkania z posłami ze stałej Komisji Spraw Zagranicznych i Europejskich oraz luksemburskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego.

Niektóre parlamenty podjęły inicjatywę odbiegającą nieco od jednostronnej komunikacji z myślą o większym zaangażowaniu obywateli. Portugalskie Zgromadzenie Republiki zorganizowało konsultacje z organizacjami reprezentującymi kilka segmentów społeczeństwa obywatelskiego w celu uzyskania ich opinii na temat innowacyjnych i/lub najistotniejszych części traktatu. Za pomocą swojej witryny internetowej, w której została założona specjalna strona poświęcona Traktatowi z Lizbony, niderlandzka Izba Pierwsza stara się interaktywnie komunikować się z osobami trzecimi – od instytucji po indywidualnych obywateli.

Publikacje

W ramach zwykłych praktyk parlamentarnych lub przy tej specjalnej okazji wiele parlamentów narodowych publikowało i przekazywało zainteresowanym raporty lub podsumowania dotyczące Traktatu z Lizbony, zawierające czasem ich własne opinie.

Komisje spraw europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego i Senatu opracowały raporty przeznaczone przede wszystkim dla deputowanych, mające umożliwić im podjęcie odpowiedzialnej decyzji w procesie ratyfikacji, dostępne również dla opinii publicznej. Parlament rumuński wkrótce przekaże podobny dokument deputowanym. Instytut Parlamentarny czeskiej Izby Deputowanych opublikował na początku stycznia 2008 roku raport zatytułowany „Co nowego w Traktacie z Lizbony?”, przeznaczony dla wszystkich parlamentarzystów. We wszystkich tych przypadkach raporty zawierają i wyjaśniają najważniejsze zmiany, które wnoszą Traktat z Lizbony.

Centrum Informacji o Unii Europejskiej duńskiego Folketingu opracowało broszurę na temat Traktatu z Lizbony, zawierającą podstawowe informacje i fakty dotyczące najważniejszych elementów nowego traktatu. Broszura została udostępniona obywatelom bezpłatnie w styczniu 2008 roku.

Niderlandzka Izba Pierwsza publikuje każdą nową informację o traktacie w specjalnej witrynie internetowej poświęconej traktatowi oraz umożliwia zapoznanie się ze wszystkimi możliwymi dokumentami od fazy negocjacji po ratyfikację.

Współpraca partnerska

Wiele parlamentów narodowych prowadzi wspólne akcje informacyjne kierowane do obywateli wraz z innymi instytucjami krajowymi i europejskimi. Rząd – zwykle ministerstwo spraw zagranicznych i europejskich, Komisja Europejska poprzez swoich przedstawicieli w poszczególnych krajach oraz centra Europe Direct,

deputowani do Parlamentu Europejskiego i samorządy lokalne są stałymi partnerami, z którymi parlamenty narodowe podejmują wspólne działania przy różnych okazjach. Wśród parlamentów narodowych litewski Seimas jest jedynym, którego działania są jednoznacznie objęte zakresem wielkiej wspólnej narodowej społecznej kampanii informacyjnej opracowanej wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Kancelarią Rządu we współpracy z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej na Litwie.

Zaangażowanie komisji spraw europejskich

Dokonanie jasnej oceny działalności komisji spraw europejskich, dotyczącej informowania obywateli o treści Traktatu z Lizbony, nie jest rzeczą łatwą.

Można jednak dokonać kilku prostych stwierdzeń:

- ogromna większość komisji spraw europejskich prowadziła akcje informacyjne dotyczące Traktatu z Lizbony w granicach swoich uprawnień zgodnie z regulaminem swojego parlamentu;
- kilka komisji spraw europejskich zorganizowało w imieniu swoich parlamentów specjalne konferencje, mające na celu zwrócenie uwagi opinii publicznej na nowy traktat lub też uczestniczyły one w organizowaniu tych konferencji;
- przewodniczący komisji spraw europejskich lub ich członkowie z reguły chętnie uczestniczyli w debatach lub rozmowach przy okrągłym stole (wspieranych przez uczelnie wyższe, zespoły doradców lub media);
- w niektórych parlamentach narodowych komisje spraw europejskich nie są odpowiednią strukturą do informowania opinii publicznej o sprawach Unii Europejskiej. Istnieją urzędy powołane specjalnie do wykonywania tego zadania, jak np. biuro informacji europejskiej w litewskim Seimasie i centrum informacji o UE łotewskiej Saeimy. W innych krajach (zob. sytuacja w Finlandii i Szwecji) rozpowszechnianiem tego rodzaju informacji zajmują się organizacje pozaparlamentarne.

1.3 OGÓLNE CZY WYBRANE INFORMACJE O TRAKTACIE?

W swoich akcjach informacyjnych wiele parlamentów narodowych dokonywało przeglądu postanowień Traktatu z Lizbony. Za tego rodzaju podejściem jednoznacznie opowiada się czeska Izba Deputowanych, która uważa, że ograniczanie debaty nad Traktatem z Lizbony do niektórych kwestii wprowadzałoby w błąd opinię publiczną. Wyraża ona przekonanie, że tekst Traktatu z Lizbony zawiera tak wiele zmian, że trzeba go rozważać kompleksowo i w całości.

Węgierskie Zgromadzenie Narodowe i portugalskie Zgromadzenie Republiki, choć nie wyrażają tego samego silnego przekonania, to jednak podzielają opinię, że zagadnienia związane z Traktatem z Lizbony mają duże znaczenie.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat oraz rumuński parlament przyjęły oryginalne podejście, uwzględniające traktat jako całość poprzez porównanie aktualnych traktatów z postanowieniami Traktatu z Lizbony. Francuski Senat dokonał porównania między nowym traktatem a traktatem konstytucyjnym.

Poza uświadamianiem społeczeństwa na temat Traktatu z Lizbony w ogólnym ujęciu niektóre parlamenty postanowiły również skoncentrować swoje akcje informacyjne na

konkretnych tematach. Kilka parlamentów podjęło następujące zagadnienia: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, aspekty reformy instytucjonalnej (głównie zwiększenie efektywności procesu decyzyjnego), rola społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej oraz Karta Praw Podstawowych UE, ponieważ była ona przyjmowana w tym samym czasie co Traktat z Lizbony.

Parlamenty postanowiły również zwrócić szczególną uwagę na nowe postanowienia dotyczące parlamentów narodowych. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, duński Folketing, obie izby francuskiego parlamentu, parlament grecki, obie izby włoskiego parlamentu, łotewski Saeima i słoweńskie Zgromadzenie Narodowe wyraźnie podkreślają, że położyły nacisk na specjalne rozwiązania umożliwiające parlamentom narodowym większe zaangażowanie w prace Unii.

1.4 WNIOSKI

Po zapoznaniu się z opiniami parlamentów narodowych na temat ratyfikacji Traktatu z Lizbony oczywiste staje się, że brak wymogów prawnych dotyczących istnienia skonsolidowanej wersji traktatów w niemal wszystkich państwach członkowskich nie oznacza braku zapotrzebowania na taki dokument. Zdrowy rozsądek nakazuje wyposażenie parlamentarzystów w skonsolidowaną wersję, aby umożliwić im przyjęcie traktatu z pełną znajomością faktów. Wobec braku skonsolidowanej wersji przygotowanej na poziomie UE wiele państw członkowskich postanowiło opracować własną wersję, często angażując parlament narodowy w wykonanie tego technicznego zadania.

Dostarczania obywatelom informacji o UE nie należy uważać za stałe zajęcie parlamentów narodowych. Jednak zważywszy na znaczenie Traktatu z Lizbony dla przyszłości Europy i rolę parlamentów narodowych w procesie ratyfikacji, wiele z nich zaangażowało się w próbę zwiększenia zainteresowania społeczeństwa i wywołania wśród obywateli poczucia odpowiedzialności za aktualne reformy. Przedstawione powyżej strategie komunikacyjne wskazują na zróżnicowanie działań, od stosowania powszechnych praktyk parlamentarnych po ambitniejsze programy realizowane we współpracy z innymi zainteresowanymi instytucjami lub w własnym zakresie.

Zdecydowana większość parlamentów narodowych zajmowała się kompleksowo Traktatem z Lizbony, mając na celu przekazanie parlamentarzystom i społeczeństwu wyczerpujących informacji. Jednak poza ogólnymi informacjami niektóre parlamenty koncentrowały się na konkretnych zagadnieniach. Wśród nich szczególny nacisk kładziono często na uznanie w traktacie, że parlamenty narodowe są częścią demokratycznej tkanki Unii Europejskiej.

Ratyfikacja Traktatu z Lizbony w UE-27

(Stan na dzień 23 kwietnia 2008 r.)

Państwo członkowskie	Procedura	Harmonogram
Austria	Parlamentarna Większość 2/3 w obu izbach	Ustawa ratyfikacyjna została przyjęta przez Nationalrat 9 kwietnia 2008 r. (151 głosów za, 27 przeciw)
Belgia	Parlamentarna Zwykła większość w obu izbach federalnych oraz w 6 zgromadzeniach regionalnych i wspólnotowych	6 marca Senat głosował za Traktatem z Lizbony (42 głosy za, 8 przeciw); Izba Reprezentantów głosowała 10 kwietnia 2008 r. (116 głosów za, 18 przeciw, 7 wstrzymało się). Traktat musi jeszcze zostać zatwierdzony przez parlamenty regionalne. Cała procedura powinna zakończyć się do końca czerwca 2008 roku.
Bułgaria	Parlamentarna Zwykła większość.	Traktat ratyfikowany 21 marca 2008 r.
Cypr	Parlamentarna Bezwzględna większość. Prezydent i Rada Ministrów mogą zawetować decyzję parlamentu.	Kwiecień 2008 r.
Czechy	Parlamentarna Zwykła większość w przypadku braku przeniesienia uprawnień; w przeciwnym razie większość 3/5 w obu izbach.	Izba Deputowanych powinna przeprowadzić dyskusję nad projektem ustawy ratyfikacyjnej w kwietniu lub maju
Dania	Parlamentarna Zwykła większość przy obecności co najmniej 50% deputowanych.	Czerwiec 2008 r.
Estonia	Parlamentarna Zwykła większość w parlamencie.	Maj 2008 r.
Finlandia	Parlamentarna Większość 2/3 w parlamencie (przeniesienie uprawnień).	Projekt ustawy ratyfikacyjnej przedstawiony w marcu; przyjęcia ustawy oczekuje się przed latem 2008 roku

Francja	Parlamentarna Dwa etapy: 1) Przegłosowanie zmiany konstytucji zwykłą większością w obu izbach i następnie większością 3/5 w Kongresie (Zgromadzenie Narodowe i Senat razem) 2) Następnie przyjęcie zwykłej ustawy ratyfikacyjnej zwykłą większością w każdej z izb.	Traktat ratyfikowany 8 lutego 2008 r. (Zgromadzenie Narodowe – 336 głosów za i 52 przeciw; Senat – 265 za, 42 przeciw, 13 wstrzymało się)
Niemcy	Parlamentarna Większość 2/3 w obu izbach federalnych	Przewiduje się, że ostatnie czytanie projektu ustawy ratyfikacyjnej zostanie zakończone do końca maja 2008 r.
Grecja	Parlamentarna Zwykła większość (bez przeniesienia uprawnień)	Jeszcze nie ogłoszono
Węgry	Parlamentarna Większość 2/3 przy obecności co najmniej 50% deputowanych.	Traktat ratyfikowany 17 grudnia 2007 r. (325 głosów za, 5 przeciw, 14 wstrzymało się)
Irlandia	Parlamentarno-referendalna Zwykła większość w obu izbach i 50% głosów w referendum (zmiana konstytucji)	Projekt ustawy ratyfikacyjnej przedstawiony 6 marca 2008 r. Głosowanie w parlamencie spodziewane w kwietniu; referendum zaplanowane na 12 czerwca 2008 r.
Włochy	Parlamentarna Zwykła większość w obu izbach	Jeszcze nie ogłoszono
Łotwa	Parlamentarna Zwykła większość w parlamencie z dwoma czytaniem.	Maj 2008 r.
Litwa	Parlamentarna. Zwykła większość w parlamencie.	Maj 2008 r.
Luksemburg	Parlamentarna Zwykła większość w parlamencie	Czerwiec 2008 r.
Malta	Parlamentarna Zwykła większość w parlamencie	Traktat ratyfikowany 29 stycznia 2008 r. (jednomyślnie)
Niderlandy	Parlamentarna Zwykła większość w obu izbach	Jesień 2008 r.
Polska	Parlamentarna	Sejm głosował za traktatem 1

	Większość 2/3 przy obecności co najmniej 50% deputowanych do obu izb w przypadku przeniesienia uprawnień; w przeciwnym razie zwykła większość	kwietnia 2008 r. (384 głosy za, 56 przeciw, 12 wstrzymało się); Senat głosował za traktatem 2 kwietnia 2008 (74 głosów za, 17 przeciw, 6 wstrzymało się; ustawa wymaga jeszcze podpisu prezydenta.
Portugalia	Parlamentarna Zwykła większość głosów w parlamencie	Traktat ratyfikowany 23 kwietnia 2008 r. (188 głosów za i 23 przeciw) ⁷ . Formalna procedura ratyfikacyjna zostanie zakończona z uzyskaniem podpisu prezydenta.
Rumunia	Parlamentarna. Większość 2/3 na wspólnym posiedzeniu Izby Deputowanych i Senatu	Traktat ratyfikowany 4 lutego 2008 r. (387 głosów za, 1 przeciw i 1 wstrzymał się).
Słowacja	Parlamentarna Większość 3/5 posłów	Słowacki parlament zatwierdził traktat 10 kwietnia 2008 r. (103 głosy za, 5 przeciw, 1 wstrzymał się); oczekuje się, że prezydent podpisze ustawę
Słowenia	Parlamentarna Większość 2/3	Traktat ratyfikowany 29 stycznia 2008 r. (74 głosy za, 6 przeciw)
Hiszpania	Parlamentarna Zwykła większość w obu izbach	Druga połowa 2008 r.
Szwecja	Parlamentarna Zwykła większość w parlamencie	Jesień 2008 r.
Zjednoczone Królestwo	Zwykła większość w obu izbach. Odrzucenie ustawy przez Izbę Lordów wymagałoby dodatkowego czytania w Izbie Gmin	Izba Gmin głosowała za przyjęcie traktatu 11 marca 2008 (346 głosów za, 208 przeciw); trwają debaty w Izbie Lordów. Oczekuje się ratyfikacji w maju 2008 roku. ⁸

⁷ Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie reprezentacji Komisji Europejskiej w Portugalii zgoda na ratyfikację Traktatu z Lizbony wyrażona została stosunkiem głosów: 208 „za” i 21 „przeciwko”.

http://ec.europa.eu/portugal/pdf/temas/lisbon_treaty/tratado_lisboa_ratificacao_estado_atual_22maio2008_en.pdf [przypis OIDE]

⁸ Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie Izby Gmin zgoda na ratyfikację Traktatu z Lizbony wyrażona została stosunkiem głosów: 346 „za” i 206 „przeciwko”.

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-066.pdf> [przypis OIDE]

2 Traktat z Lizbony – wprowadzenie w życie i konsekwencje dla parlamentów narodowych UE

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie kwestii wzmocnienia wymiaru parlamentarnego Unii Europejskiej przewidziane w Traktacie z Lizbony. Po pierwsze została opisana rola parlamentów narodowych w UE zgodnie z postanowieniami traktatu – wynikająca nie tylko z Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, lecz również ze wszystkich pozostałych postanowień traktatu, dotyczących wpływu parlamentów narodowych na sprawy europejskie. Po drugie przedstawiono zarys nowych uprawnień i funkcji Parlamentu Europejskiego wynikających z Traktatu z Lizbony. Wreszcie szczególną uwagę zwrócono na sposób przygotowywania się parlamentów do nadchodzących wyzwań oraz na to, jak ich zdaniem powinna być realizowana współpraca oraz wymiana między parlamentami informacji i najlepszych praktyk w ramach Traktatu z Lizbony. Na podstawie odpowiedzi udzielonych przez parlamenty na pytania zawarte w kwestionariuszu podjęto próbę przyjrzenia się, ze strategicznego punktu widzenia, możliwym sposobom wywierania wpływu przez parlamenty narodowe na sprawy europejskie na mocy traktatu.

2.1. TRAKTAT Z LIZBONY A PARLAMENTY NARODOWE

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w preambule do Traktatu z Lizbony jego celem jest zwiększenie „legitymacji demokratycznej Unii”, która jest tematem stale obecnym w procesie prowadzącym do podpisania traktatu. Dlatego też traktat zawiera nową część „Postanowienia o zasadach demokratycznych” w tytule II, dotyczącą takich zagadnień, jak obywatelstwo UE oraz powiązania między instytucjami UE i ogółem społeczeństwa. W tym właśnie kontekście Traktat z Lizbony wprowadza zasadniczo nowe postanowienia dotyczące parlamentów narodowych.

Przed wszystkim po raz pierwszy w historii traktat zawiera konkretny artykuł potwierdzający rolę parlamentów narodowych w UE. Art. 12 TUE stwierdza, że „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”. Artykuł ten jest bardzo ważny dla zrozumienia tego, co Traktat z Lizbony rzeczywiście wnosi pod względem innowacji odnośnie do roli parlamentów narodowych w UE. Chociaż oba protokoły (*Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*) w przeważającym stopniu zawierają to, co przewidywał już Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który był efektem konferencji międzyrządowej w 2004 roku (mimo pewnych korekt, jak wydłużenie terminu przedstawienia uzasadnionej opinii z 6 do 8 tygodni, czy wzmocnienie mechanizmu znanego pod nazwą „pomarańczowej kartki”), istnieje szereg nowych przepisów zarówno w TUE, jak i TFUE, które umożliwiają parlamentom narodowym aktywne przyczynianie się do wspomnianego dobrego funkcjonowania UE.

Art. 12 pokrótce przedstawia sposoby realizacji tego celu:

- otrzymywanie informacji i wszystkich projektów aktów prawnych bezpośrednio od instytucji UE;
- czuwanie nad poszanowaniem zasady pomocniczości;

- uczestniczenie w ocenie polityk UE w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (nowy art. 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej TFUE);
- sprawowanie nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem Europolu (art. 88 TFUE), angażowanie się w działalność Eurojustu (art. 85 TFUE);
- uczestniczenie w pracach nad zmianą traktatów (art. 48 TUE);
- otrzymywanie informacji na temat wniosków o przystąpienie do UE (art. 49 TUE);
- uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej zarówno z innymi parlamentami narodowymi, jak i z Parlamentem Europejskim.

Dlatego też rozdział ten zawiera przegląd mechanizmów przewidzianych we wspomnianych protokołach, dotyczących kontroli przestrzegania zasady pomocniczości oraz innych postanowień traktatów, odnoszących się do parlamentów narodowych, które nie dotyczą konkretnie kwestii pomocniczości. Dotyczy to również wspomnianych zagadnień zawartych w art. 12.

2.1.1. Protokoły załączone do Traktatu z Lizbony

Traktat z Lizbony (TUE i TFUE) obejmuje dwa załączone protokoły dotyczące parlamentów narodowych, które w przeważającej mierze zawierają postanowienia przewidziane już w protokołach załączonych do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego w Rzymie 29 października 2004 r. Warto jednak wspomnieć o jednym novum, a mianowicie o tzw. procedurze „pomarańczowej kartki”.

a) Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Protokół ten, przyznając w preambule, że sposób, w jaki parlamenty narodowe kontrolują swoje rządy w sprawach Unii Europejskiej należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa członkowskiego, określa również ogólny obowiązek instytucji UE w zakresie dostarczania parlamentom narodowym wszystkich istotnych informacji potrzebnych do wykonywania ich zadań. W związku z tym następujące dokumenty są przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym:

- wszystkie dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) po ich opublikowaniu, jak również Program Legislacyjny i Prac lub inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego (art. 1). Są one przesyłane do parlamentów narodowych przez Komisję.

- wszystkie projekty aktów prawodawczych, kierowane do Parlamentu Europejskiego i do Rady, obejmujące wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), zalecenia Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) mające na celu przyjęcie aktu prawodawczego (art. 2). Dokumenty te są przekazywane parlamentom narodowym przez Parlament Europejski (kiedy dotyczą inicjatywy PE) lub przez Radę (w przypadku wszystkich innych inicjatyw).

- porządki obrad i protokoły z posiedzeń Rady, również dotyczące rozpatrywania projektów aktów prawodawczych, są również przekazywane bezpośrednio

parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem rządów państw członkowskich.

- bardzo ważny aspekt wspomniany jest w art. 6 protokołu; stwierdza, że w przypadku, gdy Rada Europejska zamierza powołać się na pierwszy lub drugi akapit art. 48 ust. 7 TFUE, parlamenty narodowe są informowane o tym co najmniej sześć miesięcy przed pojęciem jakiegokolwiek decyzji. Odnosi się to do tzw. klauzuli pomostowej (*passerelle*), która jest poddana dokładniejszej analizie w dalszej części rozdziału.

Art. 3 odnosi się do procedury określonej w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, w ramach której parlamenty narodowe mogą przekazywać przewodniczącym Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego uzasadnioną opinię w sprawie zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości.

Ponadto art. 4 stwierdza, że termin między przekazaniem parlamentom narodowym projektu aktu legislacyjnego sporządzonego we wszystkich językach urzędowych Unii a datą jego wpisania do tymczasowego porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub w zajęciu stanowiska w ramach procedury legislacyjnej wynosi osiem tygodni. Zatem we wspomnianym okresie ośmiu tygodni instytucje UE nie mogą przyjąć formalnego stanowiska w sprawie żadnej propozycji.

Wreszcie protokół ten podejmuje również kwestię współpracy międzyparlamentarnej, podkreślając rolę Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) (art. 10) i stwierdzając, że Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają sposób organizacji i promocji skutecznej współpracy międzyparlamentarnej.

Konferencja COSAC może komunikować się z Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją, przy czym przedkładane przez nią uwagi oczywiście nie są wiążące dla parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska. COSAC wspiera również wymianę informacji i najlepszych praktyk oraz organizuje konferencje międzyparlamentarne.

b) Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

Protokół ten określa procedury, zgodnie z którymi parlamenty narodowe mają prawo do podejmowania działań zapewniających przestrzeganie zasady pomocniczości, o czym mowa zarówno w nowym art. 5 TUE jak i w art. 12 TUE, o których mowa powyżej.

Powołując się na te dwa artykuły, chcemy przedstawić kilka wyjaśnień dotyczących rzeczywistego zakresu uprawnień kontrolnych parlamentów narodowych zgodnie z postanowieniami traktatu.

Art. 5 stwierdza: „Instytucje Unii stosują zasadę **pomocniczości** określoną w Protokole (...). Parlamenty narodowe czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w tym Protokole.”

Art. 12 stwierdza, że „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: ... (b) czuwając nad poszanowaniem zasady **pomocniczości** zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

Jednak w istocie czytając tytuł Protokołu można stwierdzić, że należy uwzględnić zarówno zasadę **pomocniczości**, jak i **proporcjonalności**. Ponadto preambuła do Protokołu stanowi: „Zdecydowanie określić warunki stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (...) oraz ustanowić system **kontroli stosowania tych** zasad.” Zatem można zakładać, że opisany system byłby skonstruowany w taki sposób, by zapewnić przestrzeganie obu zasad.

Dokładna analiza opisanych procedur wskazuje, że nadają one parlamentom narodowym kompetencje do zajmowania się tylko zasadą pomocniczości, a nie proporcjonalności. Przewidziana procedura (tzw. „żółte i pomarańczowe kartki”) dotyczy tylko kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Jest to bardzo ważna kwestia, ponieważ uzasadnione opinie, które parlamenty narodowe mogą przekazywać instytucjom UE, mają być wydawane na podstawie niezgodności z zasadą pomocniczości.

- Procedury „żółtej i pomarańczowej kartki”

Art. 4 tego protokołu podkreśla, że wszystkie informacje dotyczące projektów aktów prawodawczych są przekazywane parlamentom narodowym i obejmują one nie tylko inicjatywy Komisji, grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, lecz również wszystkie zmienione projekty, rezolucje Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady.

Ponadto wszystkie projekty aktów prawodawczych wymagają uzasadnienia pod kątem zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, w formie szczegółowego stwierdzenia umożliwiającego ocenę zgodności z tymi zasadami (art. 5).

Art. 6 nakreśla ogólną procedurę mechanizmu kontroli pomocniczości, w odniesieniu zarówno do „żółtych”, jak i „pomarańczowych” kartek: każdy parlament narodowy lub izba parlamentu narodowego może, w terminie 8 tygodni od daty przekazania aktu prawodawczego w językach urzędowych Unii, przekazać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię stwierdzającą, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Każdy parlament narodowy ma dwa głosy, a w przypadku systemów dwuizbowych każda z izb ma jeden głos. Przy 27 państwach członkowskich UE łączna liczba głosów wynosi zatem 54.

Art. 7 tego protokołu opisuje dwie procedury, określane zwykle jako „żółte i pomarańczowe kartki”.

Procedura „żółtej kartki” jest następująca:

1. w przypadku gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt musi zostać podany ponownej analizie (18 głosów z 54);
2. w przypadku projektu aktu prawodawczego dotyczącego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 76 TFUE) próg ten wynosi 1/4 (14 głosów z 54);
3. po ponownej analizie Komisja lub - w stosownym przypadku - grupa Państw Członkowskich, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank

Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Ponadto decyzja ta musi być uzasadniona.

Procedura „pomarańczowej kartki” (art. 7 ust. 3) przewiduje następujące postępowanie:

1. jeżeli w ramach zwykłej procedury prawodawczej (współdecydowania) uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym (28 głosów z 54), projekt musi zostać poddany ponownej analizie;
2. po ponownej analizie Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku;
3. jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości;
4. wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, powinny zostać przekazane prawodawcy Unii (Radzie i Parlamentowi Europejskiemu) w celu wzięcia ich pod uwagę w ramach procedury prawodawczej. Na tym etapie podejmowane są następujące działania:

- przed zakończeniem pierwszego czytania prawodawca rozważa zgodność wniosku prawodawczego z zasadą pomocniczości;

- jeżeli większością głosów wynoszącą 55 % członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek prawodawczy nie będzie dalej analizowany.

Dzięki tej procedurze, która dotyczy tylko zwykłego procesu prawodawczego (tzn. współdecydowania), rola parlamentów narodowych uległa wzmocnieniu, ponieważ mają one określić swoje stanowisko jeszcze zanim prawodawca będzie mógł wypowiedzieć się na temat danego wniosku, zaś potencjalne konsekwencje są surowsze.

- Europejski Trybunał Sprawiedliwości a zasada pomocniczości

Kolejnym istotnym novum w uzupełnieniu procedur opisanych powyżej jest to, że zgodnie z Traktatem z Lizbony ETS jest właściwy do rozpatrywania wnoszonych do niego spraw opartych na zarzucie naruszenia zasady pomocniczości przez akt prawodawczy. Powództwa takie mogą być wnoszone do ETS przez państwa członkowskie lub też zgłaszane przez nie w imieniu ich parlamentów narodowych zgodnie z wewnętrznym porządkiem prawnym danego państwa.

2.1.2. Aktywne przyczynianie się parlamentów narodowych do prawidłowego funkcjonowania UE

W tym punkcie przyjrzymy się wszystkim pozostałym postanowieniom Traktatu z Lizbony (dotyczącym parlamentów narodowych), które nie są zawarte w protokołach. Jak stwierdzono powyżej, art. 12 TUE określa sposoby angażowania się parlamentów narodowych w różne dziedziny. Poniżej przedstawiono bardziej szczegółowy obraz tych postanowień oraz innych, dotyczących parlamentów narodowych.

- **Przyszła zmiana traktatów:** zgodnie z art. 48 TUE parlamenty narodowe uczestniczą w procedurach przewidzianych na wypadek zmiany traktatów UE. W zwykłej procedurze o wszystkich wnioskach w sprawie zmiany traktatów zawiadamia się parlamenty narodowe. Jeśli Komisja Europejska postanowi zbadać te wnioski, może zostać zwołany Konwent składający się z deputowanych do parlamentów narodowych, przedstawicieli szefów państw i rządów, Komisji i Parlamentu Europejskiego⁹. Konwent przyjmuje w drodze konsensusu zalecenie dla konferencji międzyrządowej.

Art. 48 TUE przewiduje również pewne uproszczone procedury wprowadzenia zmian. Zgodnie z ust. 7 tego artykułu we wszystkich przypadkach, gdy TFUE lub tytuł V TUE przewiduje jednomyślne podejmowanie decyzji przez Radę, Rada Europejska może upoważnić Radę do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów w danym obszarze lub przypadku¹⁰. W przypadku, gdy TFUE stwierdza, że akty prawodawcze powinny być przyjmowane według specjalnej procedury legislacyjnej Rada Europejska może podjąć decyzję dopuszczającą do objęcia tych aktów zwykłym procesem prawodawczym. Rozwiązanie to nosi nazwę „klauzuli pomostowej” (*passerelle*). W obu przypadkach o każdej inicjatywie tego rodzaju podejmowanej przez Radę Europejską zawiadamia się parlamenty narodowe. Jeśli parlament narodowy zgłosi uwagi wobec tej inicjatywy w ciągu sześciu miesięcy od daty zawiadomienia, decyzja nie zostanie przyjęta.

- **Wnioski o przystąpienie do Unii Europejskiej:** art. 49 TUE stwierdza, że parlamenty narodowe zawiadamia się o wszystkich wnioskach o przystąpienie do UE;

- **Ocena polityk UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (OWBiS):** tytuł V TFUE dotyczący obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawiera postanowienia mające na celu zapewnienie parlamentom narodowym możliwości dokonywania oceny polityk UE w tym obszarze.

- **Art. 69, 70 i 71** TFUE zawierają ogólne postanowienia w tym zakresie, stwierdzające, że parlamenty narodowe mają zapewnić zgodność z zasadą pomocniczości wniosków przedkładanych w tym obszarze. Jeśli Rada podejmie decyzję o przeprowadzeniu przez państwa członkowskie bezstronnych i obiektywnych ocen realizacji polityk UE w tej dziedzinie, parlamenty narodowe zostaną poinformowane o treści i wynikach tej oceny. Wreszcie parlamenty narodowe mają być informowane o obradach stałej komisji powołanej zgodnie z art. 71, co zapewni wspieranie i wzmocnienie operacyjnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

- **Art. 81 część 3** dotyczy współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych, a mianowicie środków dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne, które zostaną przyjęte przez Radę według specjalnej procedury prawodawczej. Zawiera on jednak klauzulę pomostową, która umożliwia Radzie zdecydowanie – jednomyślnie i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego – które aspekty mogą zostać przyjęte według zwykłej procedury prawodawczej. O wszelkich wnioskach o jej zastosowanie zawiadamiane mają być parlamenty narodowe. Jeśli parlament

⁹ Komisja Europejska może jednak podjąć decyzję zwykłą większością głosów po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego o niezwoływaniu Konwentu w przypadku, gdy nie uzasadnia tego zakres proponowanych zmian.

¹⁰ Nie dotyczy to decyzji w obszarze obrony.

narodowy zgłosi sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty tego zawiadomienia, decyzja nie zostanie podjęta.

- **Art. 85 część 1** dotyczy współpracy sądowniczej w sprawach karnych i stwierdza, że Rada i Parlament Europejski przyjmą rozporządzenia określające strukturę i zadania Eurojustu. Rozporządzenia te określą również rozwiązania zapewniające zaangażowanie parlamentów narodowych w mechanizmy oceny działalności Eurojustu.
- **Art. 88 część 2** dotyczy współpracy policyjnej i opiera się na tych samych założeniach, co art. 85 część 1, przy czym odnosi się do zaangażowania parlamentów narodowych w procedury kontroli działalności Eurojustu.

- **Klauzula elastyczności** – art. 352 TFUE zastępuje obecny art. 308 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, który stwarza traktatową podstawę działania na poziomie UE, koniecznego do osiągnięcia celu Wspólnoty, które jednak nie ma innego oparcia w traktatach. Art. 352 TFUE wprowadza pewne zmiany. Art. 308 dotyczy obecnie tylko Wspólnoty, tzn. pierwszego filaru. W postaci zmienionej Traktatem z Lizbony będzie mieć zastosowanie do Unii, w wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: art. 352 część 1 brzmi następująco:

„(...) do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach (...)”. Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wszelkie wnioski oparte na tym artykule, aby umożliwić stosowanie procedur „żółtej i pomarańczowej kartki” w tym zakresie.

2.2. ZWIĘKSZONA ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W TRAKTACIE Z LIZBONY

Traktat z Lizbony znacznie zwiększa rolę Parlamentu Europejskiego, jedynej europejskiej instytucji wybieranej bezpośrednio przez obywateli UE. Parlament Europejski uzyskuje prawo współdecydowania praktycznie we wszystkich dziedzinach polityki Unii. Zasadniczo jest to kwestia wprowadzenia do praktyki podwójnej legitymacji Unii Europejskiej, jako unii państw i obywateli, która - pomimo braku wyraźnego uznania jej znaczenia w nowych traktatach - jest podstawą procesu integracji europejskiej. Zatem Traktat z Lizbony stanowi istotne wzbogacenie demokratycznego wymiaru Unii.

Wśród głównych zmian dotychczasowych postanowień należy wymienić następujące:

- Została uznana w pełni rola Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy, ze względu na powszechnie obowiązującą procedurę współdecydowania, która została podniesiona do rangi zwykłej procedury prawodawczej, lecz również ze względu na zwiększenie udziału Parlamentu w specjalnych procedurach prawodawczych. W sferze umów międzynarodowych będzie również z reguły wymagana jego zgoda. Jeśli chodzi o jego kompetencje w dziedzinie komitologii, Parlament Europejski będzie miał takie same uprawnienia, co Rada przy ustalaniu sposobów sprawowania kontroli nad aktami wykonawczymi i niższego rzędu.
- Parlament Europejski uzyskuje jednocześnie prawo do inicjatywy w zakresie nowej zwykłej procedury dotyczącej dokonywania zmian traktatów i udziału w tej procedurze poprzez jego zaangażowanie w pracach Konwentu zwoływanego w

celu przygotowania zmiany (decyzja Rady o niezwoływaniu Konwentu wymaga zgody Parlamentu).

- W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego jako organu budżetowego nowa procedura budżetowa zapewnia pełną równość Parlamentu i Rady w procesie zatwierdzania całego budżetu oraz wieloletnich ram finansowych, które stają się prawnie wiążące. Uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego są teraz rozszerzone na wszystkie wydatki Unii Europejskiej.
- Jako organ polityczny, Parlament będzie wybierał przewodniczącego Komisji większością głosów swoich deputowanych na wniosek Rady Europejskiej, uwzględniając wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji. Będzie również głosować nad składem całej Komisji. To dodatkowo zwiększa jego uprawnienia w zakresie kontroli politycznej.
- Różne decyzje, które dotychczas pozostawały w wyłącznej gestii Rady, obecnie również wymagają zgody Parlamentu Europejskiego: decyzja o podjęciu rozszerzonej współpracy, stosowanie klauzuli elastyczności, umożliwiającej Unii podejmowanie działań nieprzewidzianych w traktatach dla osiągnięcia zamierzonych celów, decyzje w sprawie stosowania ogólnych „klauzul pomostowych” (*passerelle*) umożliwiających głosowania większością kwalifikowaną zamiast jednomyślnego głosowania lub zastępowanie specjalnych procedur prawodawczych zwykłą procedurą prawodawczą, niektóre decyzje umożliwiające rozszerzenie zakresu podstaw prawnych przewidzianych w traktatach, jak te dotyczące Prokuratury Europejskiej czy współpracy sądowniczej w sprawach karnych.
- W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w której Parlament Europejski nie ma uprawnień decyzyjnych, uzyskuje on ogólne prawo do otrzymywania informacji i wydawania opinii.

Liczba deputowanych do Parlamentu Europejskiego jest ograniczona do 751¹¹. Zmieniony TUE nie określa zasad podziału miejsc między państwa członkowskie, lecz instruuje Radę Europejską, by określiła ona przed wyborami 2009 roku decyzją (działając z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i z jego zgodą), jaki powinien być jej skład w oparciu o zasadę reprezentacji „degresywnie proporcjonalnej”, przewidującą minimalnie sześć i maksymalnie 96 miejsc na jedno państwo członkowskie (Konwent ds. Przyszłości Europy proponował minimum cztery, bez ograniczenia maksymalnej liczby miejsc). To rozwiązanie umożliwi bardziej elastyczne reagowanie na przyszłe zmiany zachodzące w UE, chroniąc przy tym interesy poszczególnych państw członkowskich.

2.3. OPINIE I OCZEKIWANIA PARLAMENTÓW DOTYCZĄCE WYKONYWANIA POSTANOWIEŃ TRAKTATU Z LIZBONY

Pytaniom skierowanym do parlamentów narodowych przyświecały trzy cele: próba oceny sposobu postrzegania przez parlamenty ich przyszłej roli zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, ustalenia, jak przygotowują się one do wprowadzenia go w życie oraz rozważenie praktycznych mechanizmów

¹¹ Dokładnie 750 „plus przewodniczący”, by posłużyć się brzmieniem art. 14 TUE.

przewidywanych przez parlamenty dla potrzeb dalszej współpracy w zakresie wymiany informacji i najlepszych praktyk.

Na pytanie, czy Traktat z Lizbony spowoduje, że parlament będzie lepiej zajmować się sprawami europejskimi, zdecydowana większość parlamentów odpowiedziała twierdząco. Duński Folketing na przykład podkreśla, że mechanizm pomocniczości ma duży potencjał pod względem angażowania parlamentów narodowych, ponieważ zachęca je do uczestniczenia już we wczesnych etapach procesu decyzyjnego. Kilka parlamentów, jak parlament rumuński czy polski senat, podkreśliło np. fakt, że zakres działalności parlamentów narodowych w ramach traktatu został poszerzony, zwłaszcza w odniesieniu do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Również wydłużenie z 6 do 8 tygodni okresu, w którym parlamenty dysponują czasem na przedstawienie swoich uzasadnionych opinii, spotkało się z ciepłym przyjęciem. Francuskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że dzięki mechanizmom ustanowionym w traktacie możliwe będzie „upolitycznienie” tekstów na bardzo wczesnym etapie, co umożliwi parlamentowi poinformowanie rządu o jego stanowisku w należyтым czasie. Niemiecki Bundestag przypomniał, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości będzie miał prawo do wypowiedzania się na temat prowadzonych przed nim spraw w oparciu o zasadę pomocniczości.

Wśród parlamentów podzielających odczucie, że Traktat z Lizbony może zwiększyć ich wpływ, niektóre zgłosiły jednak pewne uwagi dotyczące wykonywania jego postanowień w praktyce. Portugalskie Zgromadzenie Republiki podkreśliło, że rzeczywiste zwiększenie wpływu zależy od praktyki stosowanej przez poszczególne parlamenty przy wykorzystywaniu nowych możliwości przewidzianych w traktacie, lecz również od możliwości współpracy i wymiany informacji między parlamentami. Francuski senat przyznaje, że postanowienia Traktatu z Lizbony mogą potencjalnie zwiększyć wpływ parlamentów narodowych, lecz uważa, że koordynacja działań między parlamentami jest niezbędna, jeśli chcą one zwiększyć swoją zdolność do zbiorowego wywierania wpływu.

Odpowiedź przekazana przez niemiecki Bundesrat podsumowuje pogląd wyrażany przez zdecydowaną większość parlamentów o Traktacie z Lizbony: *„Nadaje to nową jakość roli parlamentów narodowych w procesie formułowania polityki europejskiej”*.

Bardzo niewiele parlamentów jest zdania, że Traktat z Lizbony nie wniesie niczego nowego, a mianowicie fińska Eduskunta i estoński Riigikogu. Brytyjska Izba Gmin uważa, że postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące parlamentów narodowych mogą łatwo doprowadzić do przesady – w jej opinii *„wymagane progi wstrzymujące dalsze rozpatrywanie wniosku powinny być znacznie niższe, jeśli ta procedura ma być realnie użyteczna”*.

Jeśli chodzi o zmianę lub dostosowanie wewnętrznych procedur w świetle postanowień Traktatu z Lizbony, niektóre parlamenty już to uczyniły lub przygotowują konieczne zmiany. Francuski parlament zmienił konstytucję w celu wprowadzenia do niej mechanizmu pomocniczości, możliwości odwoływania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, uproszczonych procedur zmiany traktatów oraz postanowień dotyczących prawa rodzinnego. W Hiszpanii Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej zgłosiła wnioski w sprawie szeregu środków mających nie tylko przygotować parlament do zajmowania się tym, co wnosi Traktat z Lizbony, lecz również, w szerszym ujęciu, jego relacji z rządem. Fińska Eduskunta wprowadzi konkretny przepis dotyczący pomocniczości do swojego regulaminu. Belgijska Izba Reprezentantów wprowadziła do swojego regulaminu nowy artykuł

dotyczący przeprowadzania kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Ponadto jego personel zostanie powiększony o trzech nowych pracowników.

Luksemburska Izba Deputowanych jest w trakcie formalizacji pisemnego porozumienia z rządem w sprawach europejskich, co miało nastąpić już wcześniej, niezależnie od Traktatu z Lizbony. Parlament grecki utworzył grupę roboczą składającą się z parlamentarzystów, urzędników parlamentu i naukowców, która ma zajmować się tymi kwestiami i zgłaszać konkretne wnioski.

Większość parlamentów nadal jednak zastanawia się, w jakim stopniu potrzebne są zmiany lub działania dostosowawcze tego rodzaju. Proces ratyfikacji nadal trwa i ocena tych działań dostosowawczych ma zostać dokonana w niektórych przypadkach dopiero po zakończeniu ratyfikacji.

Wreszcie niektóre parlamenty nie odczuwały potrzeby zmiany swoich wewnętrznych procedur, ponieważ ich przepisy ramowe w tym zakresie zostały zatwierdzone w ostatnim czasie (Portugalia i Bułgaria) i są one już przygotowane do rozwiązań przewidzianych w Traktacie z Lizbony, zaś inne po prostu stwierdziły, że dostosowanie przepisów nie jest potrzebne (słoweńskie Zgromadzenie Narodowe, maltańska Izba Reprezentantów, estoński Riigikogu, itp.).

W przypadku Parlamentu Europejskiego wprowadzenie w życie postanowień Traktatu z Lizbony wymaga całkowitej rewizji jego regulaminu. Raport zawierający propozycję zmian zostanie opracowany przez Komisję do Spraw Konstytucyjnych (AFCO) celem przedstawienia jej do rozpatrzenia Parlamentowi Europejskiemu, prawdopodobnie na sesji plenarnej w listopadzie 2008 roku.

Współpraca między parlamentami narodowymi jest, zdaniem zdecydowanej większości parlamentów, które odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu, niezbędna do zapewnienia skutecznego wykonywania kompetencji parlamentu w zakresie monitorowania zasady pomocniczości oraz wspierania wymiany informacji i najlepszych praktyk. Jeśli chodzi o mechanizmy uważane za konieczne do dalszego usprawnienia tej współpracy, zgłoszono trzy podstawowe sugestie, dotyczące skoncentrowania się Konferencji COSAC na tej kwestii, intensywniejszego korzystania z bazy IPEX oraz wzmocnienia nieformalnej sieci przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli.

Biorąc pod uwagę COSAC, niektóre parlamenty narodowe uważają, że Konferencja powinna zwiększyć swoją dotychczasową rolę, zwracając się do parlamentów narodowych o wskazanie, które z wniosków zawartych w Programie Legislacyjnym i Prac Komisji powinny zostać wspólnie sprawdzone w ramach COSAC.

Wszystkie parlamenty przekonane o potrzebie pogłębienia współpracy wskazują również, że w tym celu należy dalej rozwijać system IPEX i wykorzystywać go w jak największym stopniu.

Znaczna większość parlamentów wspominała o znaczeniu nieformalnej sieci przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli. Powinni oni pełnić rolę podstawowego kanału komunikacji i informacji, nie tylko odnośnie do inicjatyw Unii Europejskiej, które poszczególne parlamenty zamierzają poddać kontroli, lecz również w odniesieniu do wszelkich innych problemów związanych ze współpracą międzyparlamentarną. W powiązaniu z informacjami dostępnymi w witrynie IPEX umożliwia to każdemu parlamentowi uzyskiwanie informacji w czasie rzeczywistym o działaniach prowadzonych we wszystkich pozostałych parlamentach.

Łotewski Saeima proponuje stworzenie konkretnych, szczegółowych ram z wykorzystaniem wszystkich tych trzech mechanizmów:

a) po przedstawieniu Roczno Programu Legislacyjnego i Prac Komisji parlamenty narodowe mogłyby ustalać nie tylko inicjatywy, które ich zdaniem powinny zostać wspólnie sprawdzone przez COSAC, lecz również te inicjatywy, które sprawdzą one niezależnie od działań innych parlamentów. Umożliwiłoby to parlamentom zapoznawanie się z działaniami planowanymi przez inne parlamenty oraz, w razie potrzeby, rewidowanie własnych priorytetów;

b) podczas regularnych spotkań przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli mogliby oni informować się wzajemnie o aktualnym stanie tych działań i ostatecznych zmian w stosunku po początkowej liście;

c) następnie baza IPEX powinna zawierać wszystkie aktualne informacje, umożliwiając uzyskanie informacji, które parlamenty aktualnie przeprowadzają kontrolę zgodności danego projektu z zasadą pomocniczości oraz o przebiegu procesu kontroli.

Zostały przedstawione również pewne inne pomysły. Włoski parlament i francuski Senat wyraziły potrzebę wspólnej refleksji i dyskusji nad tymi mechanizmami, zwłaszcza w celu określenia roli przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli oraz ustalenia możliwości lepszego wykorzystywania bazy IPEX.

Inne parlamenty i izby, jak słowacka Rada Narodowa oraz Senat i Sejm w Polsce uważają, że przydatnym instrumentem jest również pogłębiona współpraca w ramach grupy państw, czego przykładem jest Grupa Wyszehradzka. Cypryjska Izba Reprezentantów jest zdania, że więzi między parlamentami narodowymi należy również zacieśniać poprzez organizowanie regularnych spotkań właściwych komisji parlamentów narodowych z odpowiednimi komisjami Parlamentu Europejskiego oraz z Komisją.

Jeśli chodzi o Parlament Europejski, właściwa komisja (AFCO) uważa, że Traktat z Lizbony wymaga usprawnień w dziedzinie współpracy międzyparlamentarnej. Przewiduje się, że zostanie opracowany specjalny raport tej Komisji, obejmujący pełny zakres kwestii dotyczących przyszłej współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w ramach Traktatu z Lizbony.

2.4. WNIOSKI

Traktat z Lizbony wprowadza szereg innowacji dotyczących roli i wpływu parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, które zostały uznane przez zdecydowaną większość parlamentów narodowych w UE za dodatkową wartość, ponieważ stwarzają one możliwość zwiększenia ich udziału w procesie formułowania polityki.

W istocie Traktat z Lizbony jest pierwszym traktatem w projekcie integracji europejskiej, który zawiera konkretny artykuł uznający rolę parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (art. 12 TUE). Stwierdza on, że „*Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii*” nie tylko poprzez mechanizm pomocniczości („*żółta i pomarańczowa kartka*”) przewidziany w dwóch załączonych protokołach, lecz również poprzez wszystkie pozostałe cechy zawarte w traktacie, dające parlamentom narodowym prawo głosu w kilku różnych dziedzinach,

a które nie były wcześniej zaangażowane na podstawie prawnej wynikającej z traktatu.

Procedury „*żółtej i pomarańczowej kartki*” są postrzegane pozytywnie przez większość parlamentów, ponieważ traktat umożliwia im wyrażanie swojej opinii jeszcze zanim prawodawca będzie mógł wypowiedzieć się na temat danego wniosku, zaś potencjalne konsekwencje są surowsze.

Niemal wszystkie parlamenty przyznają, że należy jeszcze bardziej pogłębić współpracę w oparciu o trzy główne mechanizmy: COSAC, IPEX i nieformalną sieć przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli.

Traktat z Lizbony znacznie zwiększa rolę Parlamentu Europejskiego, który uzyskuje prawo do współdecydowania praktycznie we wszystkich obszarach polityki Unii, uznając podwójną legitymację Unii Europejskiej - jako unii państw i obywateli. Jeśli chodzi o komitologię, Parlament Europejski będzie miał takie same uprawnienia co Rada przy ustalaniu sposobów sprawowania kontroli nad aktami wykonawczymi i niższego rzędu. Parlament Europejski jako organ budżetowy uzyskuje status w pełni zrównany z Radą; otrzymuje jednocześnie nowe prawo do zgłaszania w zwykłym trybie wniosków w sprawie zmiany traktatów oraz wybiera przewodniczącego Komisji większością głosów na wniosek Rady Europejskiej, z uwzględnieniem wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Analizując wszystkie elementy opisane w niniejszym rozdziale, możemy stwierdzić, że Traktat z Lizbony może stanowić istotne wzbogacenie demokratycznego wymiaru Unii.

3 Strategia lizbońska

Rozdział ten zawiera informacje faktograficzne dotyczące postępów w realizacji strategii lizbońskiej w kontekście rozpoczęcia nowego cyklu (2008-2010), przedstawia odpowiednie wyniki wiosennej Rady Europejskiej oraz opisuje ogólne trendy w kształtowaniu się stanowisk parlamentów dotyczących strategii lizbońskiej, wynikające z dialogu międzyparlamentarnego.¹²

3.1. POSTĘPY W REALIZACJI STRATEGII LIZBOŃSKIEJ W KONTEKŚCIE ROZPOCZĘCIA NOWEGO CYKLU (2008-2010)

Wraz z ponownym uruchomieniem strategii lizbońskiej w 2005 roku Unia Europejska i jej państwa członkowskie zobowiązały się do podjęcia nowej współpracy partnerskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy. Zakończenie pierwszego trzyletniego cyklu zmienionej strategii było szczególną okazją do oceny wyników pierwszego cyklu i obszarów, w których można uzyskać dalszą poprawę w kolejnym cyklu.

Sytuacja ekonomiczno-gospodarcza Europy uległa znacznej poprawie od 2005 roku.

Oto nieco danych faktograficznych¹³:

- Średnioroczny realny wzrost PKB od 2005 roku wyniósł 2,6%. Stopa wzrostu gospodarczego podniosła się z 1,8% w 2005 roku do przewidywanego poziomu 2,9% w 2007 i 2,4% w 2008 roku. Choć leżąca u jego podstawy poprawa koniunktury ma charakter cykliczny, to jednak przyczyniły się również do tego reformy strukturalne przeprowadzone w państwach członkowskich.
- Deficyt budżetowy został zmniejszony z 2,5% PKB w 2005 roku do 1,1% w 2007 roku. Dług publiczny zmalał z 62,7% w 2005 do poziomu nieco poniżej 60% w 2007 roku.
- W ciągu ostatnich dwóch lat stworzono w UE27 niemal 6,5 miliona nowych miejsc pracy, zaś do roku 2009 oczekuje się powstania kolejnych 5 milionów. Stopa bezrobocia w UE27 wynosi obecnie poniżej 7% (6,8% w styczniu 2008 roku), co jest najniższym poziomem od połowy lat osiemdziesiątych.
- Stopa zatrudnienia wynosząca obecnie 66% zbliżyła się znacznie do założonego w Lizbonie ogólnego celu 70%. Widać również dłuższy i trwały wzrost stopy zatrudnienia starszych pracowników, chociaż cel 50% jest nadal dość odległy. Stopa zatrudnienia kobiet znacznie wzrosła (wynosi 57,2%, zbliżając się do celu 60%).
- Wzrost wydajności pracy wyniósł 1,5% w 2006 roku, podczas gdy w okresie od roku 2000 do 2005 roczna stopa wzrostu wynosiła 1,2%.

¹² Informacja ta opiera się na opracowanym przez Komisję Europejską pakiecie strategii lizbońskiej z grudnia 2007 roku oraz na streszczeniach przygotowanych na wspólne spotkanie parlamentarne w sprawie strategii lizbońskiej w lutym 2008 roku.

¹³ Źródło: Eurostat, Komisja Europejska.

- Euro jest gwarantem stabilności. Waluta ta ułatwia funkcjonowanie jednolitego rynku z korzyścią dla strefy euro i całej Unii. Potencjalna szacunkowa stopa wzrostu PKB w strefie euro zwiększyła się o 0,2% punkty procentowe od 2005 roku do poziomu 2,25%, co jest po części efektem reform strukturalnych.
- Warunki prowadzenia działalności gospodarczej uległy poprawie dzięki serii reform strukturalnych. Stopniowo wprowadzany jest unijny program poprawy jakości prawa, choć wiele państw członkowskich musi jeszcze wprowadzić potrzebne instrumenty, w tym oceny wpływu oraz metody mierzenia i zmniejszania obciążeń administracyjnych. Obecnie znacznie łatwiej i taniej jest uruchomić działalność gospodarczą niemal we wszystkich państwach członkowskich.

Komisja Europejska w swoim ostatnim pakiecie lizbońskim podkreśliła następujące kwestie i wskazała obszary, w których działania podejmowane w ciągu ostatnich trzech lat były niewystarczające:

- W niektórych państwach członkowskich poprawie warunków wzrostu towarzyszyło stopniowe narastanie nierównowagi, z oznakami przegrzania, dużego deficytu na rachunku obrotów bieżących, utraty konkurencyjności, wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych oraz szybkiego wzrostu cen mieszkań.
- Nie skorzystano w pełni z możliwości wykorzystania stosunkowo dobrych warunków wzrostu do zmniejszenia deficytu strukturalnego, zwłaszcza w strefie euro.
- Europa nadal znajduje się w tyle za innymi wiodącymi gospodarkami, zarówno pod względem inwestowania w technologie teleinformatyczne, jak i pod względem wykorzystywania ich do zwiększenia wydajności pracy. Otwarcie branż i usług sieciowych na konkurencję odbywa się powoli i nadal utrzymują się istotne przeszkody przy wchodzeniu na rynek.
- Pomimo poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej Europa nie wypracowała jeszcze dynamicznej kultury przedsiębiorczości. Działania na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej są często podejmowane w sposób fragmentaryczny, a nie jako część zintegrowanego podejścia mającego na celu zapewnienie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.
- Państwa członkowskie założyły znaczny wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową. Praktyka nie potwierdza jednak ambicji osiągnięcia celu 3% PKB do 2010 roku. W roku 2006 wskaźnik ten wyniósł 3% PKB.¹⁴
- W przybliżeniu połowa państw członkowskich prowadziła lub prowadzi politykę *flexicurity*. Jednak rozwiązania w sferze polityki pozostają niespójne. Wprowadzono, co prawda, bardziej elastyczne umowy o pracę dla określonych kategorii (np. dla nowych uczestników rynku pracy), lecz nie wsparto ich w wystarczającym stopniu możliwościami nabywania nowych umiejętności. Niewiele uwagi poświęcono trudnemu zadaniu reformowania

¹⁴ Najnowsze dane opublikowane przez Eurostat dotyczą 2006 roku.

zasad kształtowania innych umów. W efekcie wiele rynków pracy nadal funkcjonuje nierówno.

- Model nauki przez całe życie zdecydowanie nie spełnia oczekiwań, zwłaszcza wśród osób o niskich kwalifikacjach. Systemy edukacji i szkolenia nadal nie reagują w dostateczny sposób na potrzeby rynku pracy.
- Niektóre państwa członkowskie pozostają w tyle z wdrażaniem dyrektyw o rynku wewnętrznym. Działania na rzecz usprawnienia ram prawnych własności przemysłowej i intelektualnej i przyspieszenia standaryzacji nie przynoszą sukcesu.

Unia Europejska wkracza w nowy cykl strategii lizbońskiej w warunkach spowolnienia światowej gospodarki i zagrożeń wynikających z zamieszania na rynkach finansowych i wzrostu cen towarów. Dlatego też Komisja zaproponowała usprawnienie realizacji strategii lizbońskiej w celu zwiększenia zaufania i wzmocnienia podstawowych czynników ekonomicznych w świetle możliwego załamania się koniunktury gospodarczej, zwłaszcza poprzez:

- realizowanie reform na poziomie krajowym;
- wzmocnienie koordynacji polityki ekonomicznej;
- podejmowanie reform na poziomie Wspólnoty, łącznie ze wspólnotowym programem lizbońskim;
- opracowanie programu działań zewnętrznych;
- opracowanie skutecznej polityki dzięki połączeniu działań krajowych, wspólnotowych i międzynarodowych.

3.2. ISTOTNE WYNIKI WIOSENNEGO SZCZYTU EUROPEJSKIEGO

Z uwagi na pogorszenie się w ostatnim czasie koniunktury gospodarczej na świecie wskutek spowolnienia gospodarki Stanów Zjednoczonych, wzrostu cen towarów i utrzymujących się zawirowań na rynkach finansowych, uczestnicy wiosennego szczytu europejskiego uznali za tym bardziej ważne dla Unii Europejskiej niedopuszczenie do stanu samozadowolenia oraz utrzymanie działań reformatorskich poprzez pełną realizację narodowych programów reform oraz zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

W świetle powyższego Rada Europejska potwierdziła, że obecne zintegrowane wytyczne zachowują ważność i powinny być wykorzystywane w latach 2008-2010. Ponadto Rada poparła zalecenia dotyczące poszczególnych krajów w zakresie polityki gospodarczej i zatrudnienia państw członkowskich i strefy euro.

Rada Europejska położyła w nowym cyklu nacisk na realizację poprzez:

- lepsze wykorzystywanie synergii zachodzącej między czterema obszarami priorytetowymi przyjętymi w 2006 roku (wiedza i innowacja, uwolnienie potencjału gospodarczego, inwestycje w kapitał ludzki i modernizacja rynku pracy, energia/zmiany klimatyczne);
- zwiększenie wymiany najlepszych praktyk, zwłaszcza poprzez pełne wykorzystywanie istniejących sposobów otwartej koordynacji;

- większe zaangażowanie zainteresowanych w proces lizboński;
- uznanie roli szczebla lokalnego i regionalnego w zapewnianiu wzrostu i miejsc pracy.

Uznając znaczenie inwestowania w wiedzę i innowację, Rada Europejska stwierdziła, że należy podejmować dalsze działania, również w sektorze prywatnym, w celu zapewnienia większego i skuteczniejszego inwestowania w badania, kreatywność, innowacje i wyższe wykształcenie oraz w celu osiągnięcia 3% celu nakładów na badania i rozwój. Z myślą o stworzeniu rzeczywiście nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki wezwała państwa członkowskie i Unię Europejską do zniesienia barier w swobodnym przepływie wiedzy poprzez stworzenie tzw. „piątej swobody”. Należy wzmocnić element edukacyjny trójkąta wiedzy „badania – innowacje – edukacja”, ponieważ zapewnienie edukacji o wysokiej jakości jest niezbędnym warunkiem sukcesu Europy w zglobalizowanym świecie.

Za kolejny priorytet uznano uwolnienie potencjału gospodarczego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw.

Potrzebne są dalsze działania w celu osiągnięcia zasadniczej poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw w Unii Europejskiej, zwłaszcza małych i średnich, które są podstawą europejskiej gospodarki, istotnie przyczyniając się do zwiększania wzrostu i zatrudnienia. Wyartykułowano również potrzebę wzmocnienia polityki Unii Europejskiej wobec sektora MŚP oraz umożliwienia tym przedsiębiorstwom działania w bardziej efektywny sposób na jednolitym rynku. Za ważny priorytet uznano poprawę jakości prawa.

Rada Europejska jasno stwierdziła, że jednolity rynek pozostaje podstawowym czynnikiem poprawy poziomu życia obywateli i konkurencyjności Europy w zglobalizowanym świecie. Dlatego też uznano, że należy kontynuować działania na rzecz dalszego usprawniania jednolitego rynku.

Z myślą o uzyskaniu wzajemnych korzyści w obszarze zatrudnienia i wzrostu poprzez rozwijanie otwartych rynków i kształtowanie prawidłowego otoczenia międzynarodowego Rada Europejska wezwała Unię do kontynuowania starań w kierunku nadawania odpowiedniego kształtu globalizacji poprzez wzmocnienie zewnętrznego wymiaru odnowionej strategii lizbońskiej.

Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła propozycję Komisji dotyczącą przedstawienia odnowionego programu społecznego, który powinien odgrywać kluczową rolę we wzmocnieniu społecznego wymiaru strategii lizbońskiej, obejmując takie zagadnienia, jak nowe realia społeczne i dotyczące zatrudnienia, młodzieży, edukacji, migracji i demografii. Kluczowego znaczenia nabiera w tym kontekście zwalczanie ubóstwa i wykluczenia oraz działanie na rzecz aktywizacji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

Zważywszy na to, że migracja ekonomiczna może odgrywać pewną rolę w zaspokajaniu potrzeb rynku pracy oraz przyczynić się do zmniejszenia braku kwalifikacji, Rada Europejska uznała, że należy również zająć się kwestiami zatrudnienia i społecznych skutków migracji obywateli obcych państw.

Wreszcie Komisja Europejska uznała, że nie istnieje jeden model *flexicurity*. Dlatego też wezwała państwa członkowskie do wprowadzenia uzgodnionych wspólnych zasad dotyczących *flexicurity*. Zdaniem Rady Europejskiej w odniesieniu do wszystkich czterech elementów *flexicurity* należy uwzględnić kwestię solidarności

międzypokoleniowej. Rada wezwała do dalszego poświęcania uwagi obszarowi zatrudnienia młodzieży, zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz dostępności, jakości i przystępności opieki nad dzieckiem. Ponadto trzeba podjąć działania umożliwiające pogodzenie pracy z życiem prywatnym oraz znacznie zmniejszyć zróżnicowanie wynagrodzeń w zależności od płci oraz wdrożyć Europejski Pakt na rzecz Równości Płci.

Wreszcie Komisja Europejska podkreśliła, że konieczne będzie kontynuowanie po roku 2010 działań na poziomie Unii w dziedzinie reform strukturalnych, zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej w celu utrwalenia efektów uzyskanych w ramach odnowionej strategii lizbońskiej.

3.3. OGÓLNE TRENDY W KSZTAŁTOWANIU SIĘ STANOWISK PARLAMENTÓW NARODOWYCH I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA TEMAT STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Parlament Europejski i parlamenty narodowe odbyły swoje 4. wspólne spotkanie parlamentarne w sprawie strategii lizbońskiej w Brukseli w dniach 11 i 12 lutego 2008 r. Debata koncentrowała się na trzech tematach uznanych za reprezentatywne dla ogólnych trendów będących w centrum aktualnej debaty politycznej w odniesieniu do strategii lizbońskiej:

- Rynek wewnętrzny i strategię – badania i rozwój; reakcje na globalizację;
- Inwestowanie w ludzi i rynek pracy;
- Mierzenie postępów i monitorowanie realizacji strategii lizbońskiej.

Podczas debaty międzyparlamentarnej wyłoniły się w dyskusji następujące trendy:

3.1.1. Rynek wewnętrzny i strategię – badania i rozwój; reakcje na globalizację

Ogólny trend mieszczący się w tym punkcie obejmował:

- znaczenie obniżenia opodatkowania przedsiębiorstw;
- potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na badania i rozwój (do 3% PKB) i jednoczesnego zmniejszenia narodowych nakładów na inne polityki;
- pilne wprowadzenie prawdziwie konkurencyjnego rynku europejskiego;
- zaniepokojenie obserwowaną tendencją do przenoszenia europejskich przedsiębiorstw do innych części świata;
- wezwanie do przeprowadzania kontroli i podsumowań strategii lizbońskiej co rok lub co pół roku;
- utworzenie europejskiego systemu informacji celem zachęcenia rządów narodowych do realizacji dyrektyw UE.

3.1.2. Inwestowanie w ludzi i rynek pracy

Ogólny trend mieszczący się w tym punkcie obejmował:

- uznanie uczenia się przez całe życie za ważny element wzmocnienia społeczeństwa opartego na wiedzy;

- usprawnienie działań na rzecz badań i rozwoju poprzez zwiększenie przydziału środków finansowych (jako procentu PKB) oraz jakości szkolnictwa wyższego i średniego, jak również lepszej współpracy między uczelniami wyższymi i przedsiębiorstwami;
- zmniejszenie wskaźnika porzucenia nauki szkolnej i dostosowanie kształcenia w sektorach i dla sektorów restrukturyzowanych. Zwracanie większej uwagi na usprawnienie przejścia ze szkoły lub studiów do pracy;
- poprawę integracji niektórych grup społecznych na rynku pracy, zwłaszcza osób starszych, młodzieży i kobiet;
- pogodzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz zwiększenie współczynnika urodzeń poprzez zwiększanie liczby placówek opieki nad dziećmi;
- uznanie, że wskutek zmiany demograficznej starsi pracownicy będą musieli dłużej pozostawać zatrudnieni;
- negatywny wpływ na jakość pracy zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy lub pracy tymczasowej (może wystąpić, jeśli pracownicy zostaną zmuszeni do akceptowania tego rodzaju umów i w konsekwencji będą słabymi pracownikami).
- emigrację powodującą braki kwalifikacji (wskazaną jako istotny problem przez kilka państw członkowskich; w tym przypadku proponowano jako możliwe rozwiązanie współpracę transgraniczną i odpowiednie struktury migracji zarobkowej).

3.1.3. Mierzenie postępów i monitorowanie realizacji strategii lizbońskiej

Ogólny trend mieszczący się w tym punkcie obejmował:

- Konieczność angażowania do realizacji strategii lizbońskiej instytucji na poziomie europejskim i krajowym, jak również na poziomie regionalnym i lokalnym oraz społeczeństwa obywatelskiego;
- Traktat z Lizbony jest potrzebny, jeśli Europa chce wpływać na kształt globalizacji. Ramy instytucjonalne strategii lizbońskiej wymagają oparcia w Traktacie z Lizbony, łącznie ze zwiększeniem roli parlamentów narodowych;
- Strategia lizbońska stanowi odpowiedź na globalizację. Europa musi mieć wpływ na kształt globalizacji. Możliwe jest przewyciężenie ryzyka protekcjonizmu poprzez przyjęcie aktywnego podejścia do globalizacji;
- Lepsza spójność polityki między poziomem europejskim a krajowym: budżety unijny i narodowe będą musiały zostać zrestrukturyzowane celem dostosowania ich do wymogów strategii lizbońskiej;
- Istnieje potrzeba ustalenia wskaźników jakościowych i ilościowych służących do oceny procesu;
- Musi istnieć wyraźne widoczne powiązanie między zwiększeniem zatrudnienia a strategią lizbońską, jeśli strategia ta ma przynieść sukces;

- Polityka regionalna, polityka spójności i fundusze strukturalne odgrywają ważną rolę w strategii lizbońskiej. Istnieje potrzeba pewnej elastyczności w dostosowywaniu strategii lizbońskiej do różnych poziomów rozwoju.

3.4. WNIOSKI

Strategia lizbońska ewoluowała od czasu jej wprowadzenia, stając się ważnym narzędziem polityki, służącym do sterowania, uruchamiania i monitorowania reform gospodarczych w Unii Europejskiej. Po przeprowadzeniu śródkresowego przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 roku, który doprowadził do przestawienia się na osiągnięcie silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzenia większej liczby i lepszych miejsc pracy, strategia stała się spójniejsza. Wkraczając w nowy cykl strategii lizbońskiej, w obliczu pogarszającej się koniunktury gospodarczej na świecie, potwierdzono założenia poprzedniego cyklu. Jednocześnie zarówno Komisja Europejska, jak i Rada Europejska zwróciły uwagę na znaczenie lepszej realizacji, zwłaszcza jeśli chodzi o narodowe programy reform oraz zintegrowane wytyczne dotyczące wzrostu i zatrudnienia.

Parlamenty narodowe i Parlament Europejski monitorują strategię lizbońską i jej realizację m.in.¹⁵ w formie wspólnych spotkań parlamentarnych od 2005 roku. Te roczne spotkania stały się tradycyjnym forum wymiany parlamentarnej przed wiosenną Radą Europejską, gdzie podejmowane są najważniejsze kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Skłoniło to Parlament Europejski do jednoznacznego powoływania się na te spotkania jako źródło informacji i inspiracji przy podejmowaniu dorocznej rezolucji w sprawie materiałów na wiosenną Radę Europejską (dotyczących strategii lizbońskiej).

¹⁵ Należy zwrócić uwagę na różne systemy kontroli spraw europejskich w parlamentach narodowych 27 państw członkowskich przedstawione w ósmym półrocznym raporcie COSAC, opublikowanym na stronie internetowej COSAC pod adresem: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

4 Rozszerzenie strefy Schengen

Celem tego rozdziału jest zbadanie stopnia, w jakim parlamenty Unii Europejskiej są zaangażowane w proces Schengen. Wskaże on, w jaki sposób parlamenty narodowe starają się sprawować kontrolę. Sprawne funkcjonowanie jednolitej strefy ze swobodnym przepływem osób wymaga określenia reguł bezpieczeństwa w nowych granicach zewnętrznych. Dlatego też w tym rozdziale zwrócono uwagę nie tylko na kryteria rozszerzenia w rozumieniu parlamentów narodowych, lecz również na rolę, którą zamierzają odgrywać w określaniu reguł bezpieczeństwa, mających na celu utrzymanie porządku publicznego w strefie Schengen (wymiana danych, środki związane z problemami migracyjnymi czy zwalczaniem terroryzmu). Jednak takie reguły bezpieczeństwa mogą również naruszać swobody jednostki (na przykład poszanowanie dla życia prywatnego). Rozdział ten analizuje opinie parlamentów narodowych na ten temat, przedstawiając przegląd narodowych debat w tym zakresie.

4.1. PROCES DECYZYJNY: PROCEDURA KONTROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Ten ustęp dotyczy nie tylko ogólnej procedury kontroli, którą parlamenty narodowe stosują do kontroli rządów swoich państw. Ten aspekt został już zbadany w ósmym raporcie półrocznym, zawierającym przegląd systemów kontroli spraw europejskich parlamentów narodowych UE-27 oraz identyfikującym dwa rodzaje systemów kontroli (systemy kontroli oparte na dokumentach i systemy proceduralne, czasem systemy mieszane).

Choć do kwestii strefy Schengen można stosować oba podejścia, niniejszy ustęp koncentruje się w większym stopniu na sposobach wpływania przez parlamenty narodowe na swoje rządy w sprawach dotyczących strefy Schengen. Podjęto tu próbę oceny, czy z powodu delikatnej natury problematyki układu z Schengen (sprawy azylowe i imigracyjne, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, swobody jednostki) parlamenty narodowe musiały stworzyć specjalne procedury wzmocnionej kontroli.

W odpowiedzi na pytanie o praktyki parlamentów narodowych w tym zakresie znaczna większość podkreśla bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanie w proces decyzyjny dotyczący spraw objętych układem z Schengen. Tylko niewielka ich część stwierdza, że wcale się nie angażuje – belgijski senat oraz parlamenty Malty, Rumunii i Hiszpanii. Jednak jeśli niektóre parlamenty znajdują się w szczególnym położeniu, czy to dlatego, że dane państwo nie należy do strefy Schengen, czy dlatego, że postanowiły one stworzyć specjalne struktury lub procedury, większość z nich stosuje zwykłą procedurę kontroli. Poza tym należy zwrócić szczególną uwagę na nowe państwa członkowskie układu z Schengen, aby dowiedzieć się, w jaki sposób ich parlamenty kontrolowały przebieg procedury akcesyjnej.

- **Powszechna reguła: normalna procedura kontroli**

Powszechną regułą wśród parlamentów narodowych jest stosowanie normalnej procedury kontroli w sprawach związanych z układem z Schengen.

Stwierdzają one, że angażują się bezpośrednio poprzez sprawowanie kontroli nad swoimi rządami, przedstawiając narodowe stanowiska przed posiedzeniami Rady ds.

Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Na przykład polski sejm wywiera wpływ poprzez organizowanie dyskusji z właściwymi członkami rządu przed tymi posiedzeniami. Podobnie parlamenty Finlandii i Szwecji uważnie monitorują swoje rządy, żądają od nich informacji przed posiedzeniem Rady oraz udzielają rządowi mandatu do prowadzenia negocjacji w Radzie.

Wszystkie parlamenty narodowe są zaangażowane w większym lub mniejszym stopniu. Niektóre uważają, że sprawowana przez nie kontrola ma charakter pośredni, kiedy ich rola ogranicza się do wyrażenia opinii na podstawie tekstu unijnego przedłożonego przez rząd (francuski senat i Zgromadzenie Narodowe) lub kiedy ogranicza się ona do wymiany informacji z rządem (parlament luksemburski, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe). Może to być bardzo nieformalna wymiana informacji, jak w Grecji (parlamentarzyści indywidualnie wyrażają swoje opinie) czy w Portugalii (brak formalnej interwencji parlamentu w tym zakresie, brak formalnej współpracy z rządem bez wymiany informacji).

Tradycyjne środki kontroli są stosowane przez wiele parlamentów (belgijska Izba Deputowanych, niemiecki Bundesrat, cypryjska Izba Reprezentantów), przy czym w większości przypadków nie zapadają decyzje wiążące dla rządu. W Danii stosowane jest mieszane podejście, ponieważ do rządu należy decyzja, czy potrzebne jest zaangażowanie Folketingu.

- **Szczególne położenie parlamentu w sprawach dotyczących strefy Schengen**

Niektóre parlamenty narodowe znajdują się w szczególnym położeniu, jeśli chodzi o sposób sprawowania przez nie kontroli nad procesem decyzyjnym w ramach układu z Schengen. Wynika to z utworzenia przez nie specjalnego systemu kontroli lub z faktu, że dane państwo nie należy do strefy Schengen.

Najbardziej charakterystycznym przykładem jest komisja doraźna utworzona przez parlament włoski (Komisja ds. Schengen i Europolu), reprezentująca obie izby komisja zajmująca się monitorowaniem całego procesu rozszerzenia, zwłaszcza poprzez gromadzenie informacji o tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w rozszerzonej Europie. Zatem ten specjalny system zastępuje normalną procedurę kontroli, uwzględniając specyfikę spraw związanych z Schengen.

Innym charakterystycznym przypadkiem jest częściowo wzmocniony nadzór w niektórych parlamentach, na przykład w Niemczech (Bundestag) lub Austrii (Nationalrat) nad rządami w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W niemieckim Bundestagu kontrola dokumentów unijnych dotyczących strefy Schengen jest przeprowadzana najpierw przez Komisję Spraw Wewnętrznych, następnie przez Komisję do Spraw Europejskich i na koniec na posiedzeniu plenarnym. Rząd federalny musi informować Komisję Spraw Wewnętrznych przed posiedzeniami i po posiedzeniach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych o poszczególnych aspektach *acquis* z Schengen oraz o kwestiach związanych z rozszerzeniem strefy Schengen.

Ponadto delegacja parlamentarzystów z Komisji Spraw Wewnętrznych wizytuje zewnętrzne granice strefy Schengen w celu zebrania informacji potrzebnych do właściwego sprawowania kontroli nad rządem.

Należy również wspomnieć o specjalnej komisji utworzonej przez niderlandzki senat. Choć jedynie otrzymuje ona informacje i nie podejmuje decyzji o debacie nad rozszerzeniem strefy Schengen, należy podkreślić, że koncentruje swoją uwagę

zwłaszcza na wszystkich sprawach przedstawianych Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Warto również wspomnieć o brytyjskim parlamencie (Izbie Gmin i Izbie Lordów), nie z powodu unikalnej procedury mającej zastosowanie w sprawach związanych ze strefą Schengen, lecz ze względu na fakt, że Zjednoczone Królestwo nie jest częścią strefy Schengen i tym samym jest zainteresowane tymi zagadnieniami w ograniczonym stopniu. Jednak każda z izb analizuje opinie wyrażane przez rząd na tematy związane ze strefą Schengen w memorandum wyjaśniającym przekazywanym odpowiednio Komisji Kontroli Spraw Europejskich (Izba Gmin) lub Podkomisji Spraw Wewnętrznych (Izba Lordów). W istniejącym systemie kontroli sprawy te są traktowane jak inne sprawy europejskie. Również Irlandia nie należy do strefy Schengen. Gdyby zdecydowała się przystąpić do strefy Schengen, rząd musiałby uzyskać zgodę obu izb parlamentu.

- **Szczególny przypadek nowych państw członkowskich strefy Schengen**

Przynależność do strefy Schengen jest traktowana przez te państwa priorytetowo. Dlatego też wszystkie instytucje współpracowały ze sobą w celu wypełnienia warunków akcesji i przyczyniły się do decyzji o przystąpieniu do strefy Schengen. Parlamenty narodowe regularnie organizowały przesłuchania z udziałem przedstawicieli rządu, policji i straży granicznej. Jak w przypadku Łotwy - ministrowie musieli składać raporty o stanie prac nad rozszerzeniem strefy Schengen. Deputowani do estońskiego parlamentu składali wizyty w komendzie głównej policji w celu omówienia praktycznych skutków akcesji. W Czechach współpraca z rządem przybrała formę regularnej wymiany informacji o stanie przygotowań.

Ponadto wszystkie izby koncentrowały się na zgodności swoich przepisów z postanowieniami układu z Schengen. W litewskim Seimasie utworzono podkomisję, której powierzono sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem Republiki Litewskiej do wdrożenia *acquis* z Schengen. Natomiast w Słowacji zastosowano standardową procedurę prawodawczą. Z kolei na Węgrzech akcesja uzyskała tak silny konsensus grup parlamentarnych, że postawiono na współpracę z rządem zamiast dążenia do wysokiego stopnia kontroli.

Po akcesji zaledwie kilku nowych członków miało już możliwość uruchomienia i zastosowania procedury kontroli w sprawach dotyczących strefy Schengen (Węgry, Słowenia, Łotwa).

Zatem podejście do procedury kontroli jest różne, zależnie od parlamentu i ustroju konstytucyjnego, przy czym nowe państwa członkowskie są obecnie, również w powodu ich niedawnej akcesji, najbardziej aktywnie zaangażowane w sprawy związane ze strefą Schengen. Dla nich jest to kwestia polityczna, podczas gdy dla starych państw członkowskich stała się raczej sprawą techniczną i koncentrują się one na przykład na usprawnieniu systemu SIS.

4.2. USTALENIE REGUŁ BEZPIECZEŃSTWA: ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Acquis z Schengen zostało wprowadzone do unijnego prawodawstwa protokołem załączonym do Traktatu z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. To „uwspólnotwienie” postanowień układu z Schengen było wielkim krokiem w

kierunku ustanowienia wspólnych polityk dotyczących wiz, imigracji i reguł bezpieczeństwa.

Jednak w każdym przypadku, kiedy jakieś państwo zamierza przystąpić do strefy Schengen, fakt przesunięcia kontroli granicznej na nowe granice zewnętrzne wymaga spełnienia przez nowe państwa członkowskie kryteriów określonych w art. 3 aktu przystąpienia i sprawdzenia tego przez Grupę Roboczą ds. Oceny Schengen. Prawidłowe funkcjonowanie kontroli granicznej decyduje o bezpieczeństwie wszystkich państw strefy Schengen, jak stwierdzono w raporcie Carlosa Coelho przyjętym przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego w dniu 12 listopada 2007 r.:

„W istocie bezpieczeństwo strefy Schengen zależy od rygoru i sprawności kontroli sprawowanej przez każde z państw członkowskich na swoich granicach zewnętrznych, jak również od jakości i szybkości wymiany informacji za pomocą systemu SIS”.

Jaka jest rola parlamentów narodowych w zakresie kontroli granic zewnętrznych oraz wewnątrz samej strefy Schengen? Jaka jest ich opinia o trafności oceny Schengen w odniesieniu do przyszłości?

4.2.1. Określenie reguł bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach strefy Schengen

Niemal wszystkie parlamenty są świadome konieczności wzmocnienia kontroli granicznej na nowych granicach zewnętrznych. Jednak znaczna większość nie zajmowała się realnie tą kwestią.

Wyrażając opinie na ten temat, parlamenty narodowe są zdania, że kryteria oceny Schengen sprawdzane na granicach zewnętrznych pokazują zdolność nowych państw członkowskich do podjęcia tych nowych obowiązków (dobre wyposażenie jest gwarancją efektywnej kontroli granicznej zdaniem niderlandzkiego senatu, podobnie jak dobrze zorganizowane zespoły straży granicznej). Nowe państwa członkowskie – Bułgaria, Litwa, Polska, Słowenia – potwierdzają swoje zadowolenie z tego instrumentu, określanego jako „przejrzysty i uczciwy” oraz zobowiązujący je do udowodnienia swojej zdolności do zapewnienia zgodności posiadanych przez nie systemów z wymogiem prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen. Dlatego też komisje węgierskiego parlamentu angażowały się we współpracę w celu zapewnienia jak najlepszej kontroli granic zewnętrznych, za które Węgry musiały przyjąć odpowiedzialność. Nawet w przypadku spełnienia warunków wszyscy uznają podkreślane przez Parlament Europejski znaczenie kontynuowania działań wynikających z oceny Schengen w miesiącach następujących po akcesji. Bardzo pomocne jest wsparcie ze strony agencji Frontex, tworzącej stopniowo podstawę wspólnej polityki granicznej – do czego wezwało w swojej uchwale francuskie Zgromadzenie Narodowe.

Ponadto większość parlamentów uważnie śledzi tę problematykę, prowadząc debaty nad funkcjonowaniem i rozwojem strefy Schengen, posługując się tradycyjnymi środkami kontroli (niemiecki Bundestag, austriacki Nationalrat, polskie Sejm i Senat), nie tylko w momencie rozszerzenia. Jak zauważył czeski parlament, należy mieć na względzie różnicę między sprawami technicznymi, których parlamenty w istocie nie są w stanie sprawdzić, a kwestiami prawnymi lub politycznymi, które parlamenty muszą poddawać kontroli.

Jeśli chodzi o określenie wspólnej polityki na granicach zewnętrznych, parlamenty narodowe rzadko wyrażają swoje poglądy. Kiedy jednak to czynią, dochodzą do wniosku, że jednolite uregulowania byłyby odpowiedzią na potrzebę zapewnienia większej przejrzystości (zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa granic), która zostałaby lepiej określona na poziomie Unii niż na poziomie państwa członkowskiego. Kolejne rozszerzenia ukazują trudności finansowe, które często można przewyciężyć z pomocą „środków Schengen”: zgodnie z zasadą solidarności stare państwa członkowskie pomagają nowym w osiągnięciu wymaganego poziomu bezpieczeństwa, potrzebnego do zapewnienia sprawnego funkcjonowania strefy Schengen.

4.2.2. Ustalanie reguł bezpieczeństwa w nowych zewnętrznych granicach strefy Schengen: skuteczność systemu SIS i inne sposoby utrzymania porządku publicznego

Każde rozszerzenie zależy od zdolności kandydatów do dokonania pełnej integracji systemu SIS (Systemu Informacji Schengen). Chociaż ten system baz danych dopuszcza wymianę danych między krajowymi organami policji, jest on obecnie modernizowany i rozbudowywany do wersji SIS II. Nowi członkowie będą mogli przyłączyć się do tymczasowej bazy danych, SISone4all. Muszą dostarczać informacje dotyczące tożsamości osób, np. paszportów, dane biometryczne, zdjęcia, które mogą być przydatne w całej strefie Schengen, pomagając w poszukiwaniu terrorystów lub przestępców. Lepsza polityka wizowa powinna prowadzić do lepszego zarządzania migracją w strefie Schengen. Wszystkie te elementy powinny przyczynić się do stworzenia reguł bezpieczeństwa w nowych granicach zewnętrznych strefy Schengen poprzez zapewnienie lepszej kontroli nad informacjami i utrzymaniem porządku publicznego.

Zdaniem greckiego parlamentu potrzebna jest transgraniczna współpraca policyjna. Choć w większości państw członkowskich poziom krajowy jest zawsze traktowany priorytetowo – jak w Austrii, gdzie Nationalrat zwraca szczególną uwagę na wpływ rozszerzenia strefy Schengen na stan bezpieczeństwa w Austrii – wszystkie parlamenty uznają, że współpraca jest najlepszym sposobem zwalczania nowych zagrożeń. Decyzja ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu i pakiet przepisów granicznych, zaproponowane w lutym 2008 roku przez Komisję Europejską, potwierdzają potrzebę istnienia wspólnych reguł bezpieczeństwa w strefie Schengen. Dlatego też w najbliższych latach może wejść w życie wspólna polityka migracyjna, proponowana w raporcie opracowanym w kontekście wniosku francuskiej prezydencji dotyczącego „wspólnego europejskiego paktu o migracji”.

Obecnie, jak podkreśla łotewski parlament, główną kwestią – przy rozważaniu której pomocne mogą być również zgromadzone dane – jest zbadanie wpływu migracji na gospodarkę europejską: z jednej strony występuje kwestia wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, uważana za priorytetową przy opracowywaniu polityki legalnej migracji, zaś z drugiej strony istnieje problem nielegalnego zatrudnienia, prowadzący do nielegalnej migracji.

Według łotewskiego parlamentu tylko kwestia nielegalnej imigracji wymaga wspólnej polityki, podczas gdy legalną migracją należy zajmować się na odpowiednim poziomie – Wspólnoty i państwa – z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych krajowych rynków pracy.

4.3. OBRONA SWOBÓD JEDNOSTKI: STANOWISKO PARLAMENTÓW NARODOWYCH

4.3.1. Rola parlamentów narodowych w osiągnięciu „porozumienia w sprawie wykorzystywania danych dotyczących rezerwacji pasażera (danych PNR)”¹⁶

Wniosek Komisji dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących rezerwacji pasażera (danych PNR) w celu egzekwowania prawa (COM(2007)654) wchodzi w zakres procedury kontroli większości parlamentów narodowych. Bardzo niewiele parlamentów narodowych zajmowało się już tą kwestią na forum właściwych komisji: Komisja do Spraw Unii Europejskiej estońskiego parlamentu (która poparła stanowisko rządu przed dyskusją w Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych), Komisja Sprawiedliwości szwedzkiego parlamentu, Bundesrat (opinia z 15 lutego 2008 r.) i polski Senat (marzec 2008 r.). Projekt jest rozpatrywany w komisjach niemieckiego Bundestagu, niderlandzkiego Senatu oraz w parlamentach Łotwy, Węgier i Grecji. Będzie również badany w pozostałych parlamentach stosujących swoją standardową procedurę kontroli. Dlatego też wszystkie parlamenty będą miały możliwość uczestniczenia, bezpośrednio lub pośrednio, w negocjowaniu porozumienia, które ze względu na interesy związane ze swobodami jednostki, wymagają demokratycznej kontroli parlamentu nad rządem.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego powinno zostać sformułowane na początku 2009 roku po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Parlament Europejski weryfikuje obecnie podstawę prawną proponowanego porozumienia, analizując różnego rodzaju dane PNR w Unii Europejskiej i za granicą.

4.3.2. Punkt widzenia parlamentów narodowych w sprawie obrony swobód jednostki w strefie Schengen

Wszystkie państwa członkowskie mają wewnętrzne przepisy przewidujące procedury ochrony danych realizowane przez właściwe organy. Jednak zachowanie równowagi w strefie Schengen między swobodami jednostki a utrzymaniem porządku publicznego jest szczególnie delikatną sprawą. Znaczna większość parlamentów narodowych (jak niderlandzki Senat) podkreśla brak ochrony obywateli wynikający z istnienia dużych i podatnych na niewłaściwe wykorzystanie baz danych osobowych oraz ryzyka ich zniknięcia lub kradzieży.

Dlatego też za konieczne uważa się wprowadzenie do prawodawstwa Unii Europejskiej przepisów zapewniających zabezpieczenie elementów wniosków regulujących strefę Schengen. Jedną z tych gwarancji obrony swobód jednostki mogłoby być przyjęcie decyzji ramowej w sprawie ochrony danych osobowych (COM(2005)475) (węgierskie Zgromadzenie Narodowe, niderlandzki Senat). Austriacka Rada Narodowa popiera, zgodnie z oświadczeniem komisji, starania podejmowane w celu przyjęcia decyzji Rady o ochronie danych osobowych, zaś jej stała podkomisja zwróciła się do austriackiego rządu z prośbą o dążenie do jak najszybszego podjęcia decyzji w sprawie wspomnianej decyzji ramowej w oparciu o istniejące już dokumenty i porozumienia w tym zakresie.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0654:FIN:EN:PDF>

Jak zauważył niemiecki Bundestag, jego grupy polityczne nie mają jednolitego stanowiska w sprawie poziomu ochrony danych. Komisja do Spraw Wewnętrznych Bundestagu zwraca szczególną uwagę na główne cele: przejrzystość i ochronę obywateli (raport w sprawie wniosku „Stworzenie przejrzystego i przyjaznego dla obywateli Systemu Informacji Schengen w europejskim obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”).

Parlament grecki podkreśla fakt, że wprowadzenie przepisów w życie jest najistotniejszym krokiem w obronie swobód jednostki i ochronie ich przed władzą organów administracyjnych działających na rzecz utrzymania porządku publicznego. Dlatego trzeba będzie uwzględnić rolę niezależnych organów w sprawowaniu nadzoru nad ochroną praw człowieka.

4.3.3. Zamiary parlamentów narodowych dotyczące ich przyszłej roli w ocenie i kontroli działalności Europolu i Eurojustu

Art. 12 ust. c TUE oraz art. 85 ust. c TFUE i art. 88 część b TFUE powierza parlamentom narodowym specjalne funkcje w zakresie oceny i kontroli działalności Europolu i Eurojustu. Większość parlamentów ma podobne poglądy w tej sprawie. Mając świadomość potrzeby przejrzystości działalności obu tych instytucji, każdy parlament popiera pomysł usprawnienia oceny i kontroli Europolu i Eurojustu, nie posiadając żadnych konkretnych danych o przyszłej procedurze, którą mogłyby ustanowić. Łotwa podkreśla trudności z ustaleniem nowej procedury, wynikające ze sposobu sprawowania nadzoru, który zależałby od misji, zadań oraz struktury Europolu i Eurojustu. Słowacki parlament proponuje, by parlamenty narodowe przygotowały wspólną inicjatywę za pośrednictwem COSAC. Do udziału COSAC wzywał również grecki parlament.

Fińska Eduskunta jest jedynym parlamentem, który już objął kontrolą działalność Europolu i Eurojustu. Traktat z Lizbony nie zwiększa ich uprawnień w tej dziedzinie.

4.4. WNIOSKI

Konkludując, należy wyszczególnić trzy kwestie.

Po pierwsze, jeśli chodzi o ogólną problematykę strefy Schengen, parlamenty narodowe stosują, poza bardzo niewielu wyjątkami, swoje normalne procedury kontroli, wykorzystując tradycyjne środki kontroli w procesie decyzyjnym. Tylko te parlamenty narodowe państw kandydujących do strefy Schengen wzmocniły swoją współpracę z rządem, chcąc przyczynić się do pomyślnego przebiegu procesu integracji w strefie Schengen.

Po drugie, odnośnie do oceny kryteriów akcesji (ustalenie wspólnych reguł bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych oraz poprawa reguł bezpieczeństwa wewnątrz strefy Schengen) znaczna większość parlamentów narodowych nie ma konkretnego pomysłu, czy i jak można by je zmienić; wyrażają jedynie zadowolenie z istniejących instrumentów oceny i podkreślają konieczność przyjęcia decyzji ramowych przyczyniających się do prowadzenia wspólnej polityki na granicach zewnętrznych oraz wewnątrz strefy Schengen.

Po trzecie, parlamenty narodowe podkreślają brak ochrony danych osobowych obywateli wynikający z przewidywanego wprowadzenia automatycznego przetwarzania danych i w związku z tym wzywają do zapewnienia silniejszej kontroli.

Zachowanie równowagi między ochroną swobód jednostki a zapewnieniem bezpieczeństwa jest delikatną kwestią, w związku z czym za kluczowy element uważa się sposób wprowadzania przepisów w życie. Ponadto parlamenty narodowe biorą bardzo poważnie pod uwagę postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące oceny i kontroli działalności Europolu i Eurojustu. Niektóre z nich sugerują, że COSAC powinna pomóc w znalezieniu odpowiedniej formy kontroli i oceny, którą można byłoby stosować.

Zatem rola, którą parlamenty narodowe zamierzają odgrywać w sprawach związanych ze strefą Schengen, zdaje się zależeć od poziomu integracji danego państwa ze strefą Schengen. Podczas gdy parlamenty narodowe starych państw członkowskich koncentrują się na kontroli aspektów technicznych, parlamenty narodowe nowych państw członkowskich są bardziej zaangażowane w sprawy związane ze strefą Schengen z powodu ich dużego znaczenia politycznego dla tych państw.

5 Zaangażowanie parlamentów Unii Europejskiej w negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii

Celem tego rozdziału jest ustalenie czy i jak parlamenty narodowe i Parlament Europejski¹⁷ są zaangażowane w negocjacje akcesyjne z krajami kandydującymi. Podjęto w nim również próbę ustalenia szczególnych cech konstytucji narodowych, które byłyby wymagane do ratyfikacji traktatu akcesyjnego.

Proces akcesji można postrzegać jako złożoną konstrukcję, obejmującą fazę otwarcia, fazę monitorowania postępów negocjacji w poszczególnych rozdziałach oraz fazę zakończenia procesu akcesyjnego ratyfikacją traktatu akcesyjnego.

5.1. FAZY PROCESU AKCESYJNEGO

5.1.1. Faza otwarcia

Kraj zamierzający przystąpić do Unii Europejskiej kieruje wniosek o członkostwo w Unii do Rady, która prosi Komisję o ocenę zdolności wnioskodawcy do spełnienia warunków członkostwa¹⁸. Jeśli Komisja wyrazi pozytywną opinię i Rada jednomyślnie uzgodni mandat negocjacyjny, następuje formalne otwarcie negocjacji między krajem kandydującym a wszystkimi państwami członkowskimi.

5.1.2. Faza negocjowania poszczególnych rozdziałów

Kraj kandydujący przedstawia stanowisko negocjacyjne. Komisja przedstawia Radzie projekt wspólnego stanowiska. Rada przyjmuje wspólne stanowisko, umożliwiające otwarcie poszczególnych rozdziałów negocjacji. Sesje negocjacyjne odbywają się na szczeblu ambasadorów lub głównych negocjatorów ze strony krajów kandydujących oraz ministrów lub wiceministrów i stałych przedstawicieli ze strony państw członkowskich.

5.1.3. Faza zakończenia procesu akcesyjnego

Po zakończeniu negocjacji we wszystkich rozdziałach (w sposób satysfakcjonujący obie strony) szczegółowe zasady i warunki są wprowadzane do projektu traktatu akcesyjnego, który zawiera wykaz wszystkich rozwiązań przejściowych i terminów, jak również szczegóły uzgodnień finansowych i ewentualne klauzule zabezpieczające. Jeśli traktat akcesyjny uzyska poparcie Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego, zostaje podpisany przez przedstawicieli kraju kandydującego oraz wszystkich państw członkowskich.

¹⁷ Zwane dalej parlamentami Unii Europejskiej.

¹⁸ Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza, że każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w art. 6 ust. 1 może ubiegać się o członkostwo w Unii. W tym celu składa ono swój wniosek Radzie, która podejmuje decyzje, stanowiąc jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględną większością głosów jego członków.

5.1.4. Faza ratyfikacji

Ponieważ każdy traktat akcesyjny jest częścią prawa pierwotnego Unii Europejskiej, musi on zostać ratyfikowany, podobnie jak każdy traktat założycielski lub jego zmiany¹⁹, zgodnie z narodowymi wymaganiami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich.

5.2. ZAANGAŻOWANIE PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ W PROCES AKCESYJNY

Parlamente Unii Europejskiej mogą z zasady kontrolować wszystkie fazy procesu akcesyjnego. Jednak zgodnie z przepisami konstytucyjnymi poszczególnych państw większość parlamentów UE odgrywa kluczową rolę w fazie ratyfikacji.

Niniejszy rozdział zawiera opis praktyki kontroli parlamentarnej nad fazą negocjowania poszczególnych rozdziałów, fazą zakończenia procesu akcesyjnego podpisaniem traktatu akcesyjnego oraz roli parlamentów UE w fazie ratyfikacji.

5.2.1. Kontrola sprawowana przez parlamente Unii Europejskiej w fazie negocjowania poszczególnych rozdziałów

Kontrola parlamentarna tej fazy procesu akcesyjnego może być motywowana faktem, że instytucje Unii Europejskiej monitorują wywiązywanie się ze zobowiązań w całym procesie, oraz że negocjacje nad każdym rozdziałem zostają wstępnie zamknięte dopiero po stwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie, że kandydat osiągnął zadowalające postępy. Dodatkowa motywacja do kontroli parlamentarnej w trakcie negocjacji poszczególnych rozdziałów może wynikać z faktu, że ostateczne zamknięcie negocjacji następuje dopiero na końcu całego procesu. Jest tak dlatego, że różne rozdziały *acquis* są ze sobą w znacznym stopniu powiązane i negocjacje prowadzi się w oparciu o zasadę „nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie będzie uzgodnione”.

Sporo parlamentów Unii Europejskiej przeprowadza kontrolę na tym etapie. Większość z nich to parlamente państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 roku. Komisją właściwą do sprawowania kontroli na tym etapie jest komisja spraw europejskich, czasem odbywająca wspólne posiedzenia z komisją spraw zagranicznych.

Cypryjska Izba Reprezentantów i słoweńskie Zgromadzenie Narodowe angażują również komisje branżowe, odpowiednio do danego rozdziału. Efekty tej kontroli są różne w poszczególnych parlamentach i mogą sprowadzać się jedynie do poinformowania komisji o stanie negocjacji w formie wiążących politycznie uchwał (czeski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki) lub też przybierać formę stanowisk wiążących prawnie (łotewski Saeima, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe).

Tylko niewielka grupa parlamentów Unii Europejskiej debatuje nad procesem akcesyjnym na tym etapie na szczeblu plenarnym (czeska Izba Deputowanych, cypryjska Izba Reprezentantów, portugalskie Zgromadzenie Republiki, luksemburska Izba Deputowanych i Parlament Europejski).

¹⁹ Zwany dalej traktatem założycielskim.

Pozostałe parlamenty UE albo nie wcale angażują się na tym etapie, albo są tylko informowane przez rząd o stanie negocjacji okresowo²⁰ lub w mniej systematyczny sposób²¹.

Warto wspomnieć, że w praktyce wszystkich państw kontrola przebiegu negocjacji nad poszczególnymi rozdziałami nie jest przeprowadzana systematycznie w każdym rozdziale z osobna. Ma ona charakter selektywny i odbywa się w oparciu o kryterium znaczenia politycznego konkretnego rozdziału negocjacji dla danego państwa członkowskiego. W niektórych przypadkach może to wiązać się z zaproszeniem komisarza (niemiecki Bundestag) lub ambasadora kraju kandydującego na przesłuchania (niemiecki Bundestag i słowacka Rada Narodowa).

Parlament Europejski odbywa co najmniej jedną debatę plenarną w roku na temat postępów w negocjacjach akcesyjnych i strategii rozszerzenia w oparciu o raporty Komisji.

5.2.2. Kontrola sprawowana przez parlamenty Unii Europejskiej w fazie zakończenia procesu akcesyjnego

Parlamenty Unii Europejskiej mogą również kontrolować ten etap procesu akcesyjnego, dyskutując nad projektem traktatu akcesyjnego z przedstawicielami władzy wykonawczej państw członkowskich przed podpisaniem go przez nie. Choć większość parlamentów narodowych wykorzystuje do tego komisję spraw europejskich, to jednak pięć parlamentów narodowych wcale nie angażuje się na tym etapie. Trzecia grupa parlamentów nie ma specjalnych przepisów, które zobowiązywałyby je do kontroli nad tą fazą, lecz są one informowane o jej przebiegu przez rządy na szczelbu plenarnym, ponieważ podpisanie traktatu akcesyjnego jest pozycją porządku obrad Rady Europejskiej. Do grupy tej należą francuskie Zgromadzenie Narodowe, parlament grecki i portugalskie Zgromadzenie Republiki. To ostatnie może z zasady zdecydować o podpisaniu traktatu akcesyjnego na szczelbu plenarnym²² lub na szczelbu komisji spraw europejskich²³.

Jak już wspomniano, większość parlamentów Unii Europejskiej kontroluje tę fazę procesu akcesyjnego na szczelbu komisji. Jest to komisja spraw europejskich, która najczęściej kontroluje tę fazę wspólnie z komisjami spraw zagranicznych. Debata rzadko dociera do szczelbu plenarnego.

Po decyzji Rady Europejskiej o zakończeniu negocjacji z krajem kandydującym Parlament Europejski musi formalnie zaakceptować wnioski danego kraju o przestąpienie do Unii.

5.2.3. Parlamenty Unii Europejskiej w fazie ratyfikacji

Ustrój konstytucyjny znacznej większości państw członkowskich Unii Europejskiej przewiduje ratyfikację parlamentarną, będącą politycznie decydującym etapem przed złożeniem aktu ratyfikacji umów międzynarodowych. W innych państwach członkowskich ratyfikacja jest aktem stabilnej części władzy wykonawczej (Korona w Zjednoczonym Królestwie) lub też przewiduje się obowiązkowe referendum

²⁰ Obie izby polskiego parlamentu otrzymują półroczne raporty o udziale Polski w działalności UE, opracowywane przez rząd.

²¹ Parlament włoski praktykuje przeprowadzanie postępowania rozpoznawczego.

²² Ma to miejsce w przypadku, gdy podpisanie jest zaplanowane na ostatnie spotkanie Rady Europejskiej w okresie danej prezydencji.

²³ W pozostałych przypadkach.

(Irlandia). Ponieważ traktat akcesyjny jest, ze względu na swój charakter prawny, umową międzynarodową, powyższe uwagi również go dotyczą.

W fazie ratyfikacyjnej decyzja zapada na szczepku plenarnym. Podczas gdy we wcześniejszych fazach wiodącą rolę odgrywała zwykle komisja spraw europejskich, dokonując „horyzontalnego” przeglądu procesu lub nawet zajmując stanowisko narodowe, w tej fazie jej rola ma w większym stopniu charakter doradczy niż rola komisji spraw zagranicznych.

5.3. RATYFIKACJA TRAKTATU AKCESYJNEGO JAKO CZĘŚCI PRAWA PIERWOTNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat akcesyjny, podobnie jak traktaty założycielskie, jest częścią prawa pierwotnego Unii Europejskiej i w konsekwencji umową międzynarodową. Oba rodzaje umów z zasady implikują pewne oddziaływanie na narodowy ustrój konstytucyjny poprzez przekazanie kompetencji ze szczepku narodowego na unijny. W przypadku traktatów założycielskich niektóre obszary polityki są całkowicie lub częściowo przeniesione ze szczepku narodowego na unijny lub wiąże się z nimi redystrybucja głosów w instytucjach UE. Ta ostatnia może również być uwzględniona w traktacie akcesyjnym, który dodatkowo zwykle zawiera różnego rodzaju koncesje lub wynegocjowane postanowienia o implikacjach transnarodowych. Zatem oba rodzaje aktów prawa pierwotnego mogą być nacechowane pewnym stopniem politycznej „wrażliwości”.

Większość ustrojów konstytucyjnych państw członkowskich UE nie przewiduje różnych procedur dla wspomnianych dwóch rodzajów aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, z wyjątkiem Danii, Francji, Węgier i Irlandii.

Duńska konstytucja nie przewiduje specjalnej procedury ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Ustawa jest przyjmowana zwykłą większością względną²⁴. Jednak kiedy Folketing wyraża zgodę na ratyfikowanie zmian traktatów założycielskich, wymagana jest większość pięciu szóstych w parlamencie, jeśli przystąpienie Danii do traktatu wiąże się z przeniesieniem kompetencji z organów duńskich do Unii Europejskiej.

Francuska ustawa konstytucyjna 204-2005 z 1 marca 2005 r. stanowi, że projekt aktu ratyfikacyjnego powinien zostać poddany pod referendum w przypadku każdej przyszłej akcesji z wyjątkiem Chorwacji. Przed 2005 rokiem ratyfikacja traktatu akcesyjnego odbywała się według zwykłej procedury legislacyjnej. Wymagany próg odpowiadał zwykłej większości względnej, przy czym Zgromadzenie Narodowe miało ostateczny głos w części legislacyjnej. Na koniec procesu ratyfikacji prezydent Republiki miał możliwość ogłoszenia referendum. Obecnie komisja ds. modernizacji instytucji Piątej Republiki proponuje zmodyfikowanie procedury ratyfikacyjnej w taki sposób, aby ustawa ratyfikacyjna musiała zostać przyjęta przez obie izby parlamentu, a następnie poddana pod referendum lub też, jeśli prezydent tak postanowi, pod głosowanie w Kongresie (składającego się ze Zgromadzenia Narodowego i Senatu), z wymaganym progiem trzech piątych oddanych głosów.

Węgierska konstytucja wymaga kwalifikowanej bezwzględnej większości głosów²⁵ do ratyfikowania i ogłoszenia traktatu założycielskiego, podczas gdy traktat akcesyjny

²⁴ Ponad połowa deputowanych uczestniczących w danym głosowaniu.

²⁵ Dwie trzecie wszystkich deputowanych.

podlega zwykłej bezwzględnej większości głosów²⁶, podobnie jak inne traktaty międzynarodowe.

W Irlandii traktat założycielski jest ratyfikowany w drodze referendum, natomiast ratyfikacja traktatu akcesyjnego jest dokonywana przez izby parlamentu i przebiega w trzech etapach – przyjęcie wniosku, uchwalenie ustawy zmieniającej ustawę o Wspólnotach Europejskich z 1972 roku i wreszcie podpisanie i złożenie formalnego aktu ratyfikacyjnego.

Trzecia grupa parlamentów narodowych stosuje inne procedury w zależności od treści traktatu akcesyjnego. Jeśli przewiduje on przeniesienie niektórych uprawnień na szczebel unijny, większość wymagana do skutecznego przeprowadzenia ratyfikacji jest wyższa niż w przypadku zwykłej umowy międzynarodowej.

Państwa członkowskie, które zgodnie z odpowiedziami na pytania zawarte w kwestionariuszu zaliczają się do tej grupy, to Czechy, Finlandia, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Słowacja i Szwecja.

5.4. WNIOSKI

Parlamenty Unii Europejskiej aktywnie uczestniczą w całym procesie akcesyjnym. Na wcześniejszych etapach kontrola odbywa się na szczeblu komisji, przy czym komisja spraw europejskich odgrywa rolę koordynatora i przedstawia deputowanym „horyzontalny” przegląd procesu akcesyjnego.

Można zauważyć, że faza negocjowania poszczególnych rozdziałów jest badana bardziej szczegółowo przez parlamenty państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 roku. Spostrzeżenie to można wyjaśnić poprzez własne doświadczenie tych państw, wyniesione z procesu akcesyjnego oraz poprzez dużą liczbę rozdziałów negocjacyjnych, w których musiały się poruszać.

Faza zakończenia negocjacji i podpisania traktatu akcesyjnego rzadko dociera do szczebla plenarnego, w związku z czym główną rolę odgrywa komisja spraw europejskich, najczęściej we współpracy z komisją spraw zagranicznych.

W fazie ratyfikacji traktatu akcesyjnego polityczna decyzja parlamentu zapada na szczeblu plenarnym, natomiast główną komisją obsługującą posiedzenie plenarne jest komisja spraw zagranicznych. Komisja spraw europejskich ma jedynie rolę doradczą.

W przypadku ratyfikacji traktatu akcesyjnego warto wspomnieć, że większość ustrojów konstytucyjnych państw członkowskich nie przewiduje różnych procedur ratyfikacyjnych dla traktatu akcesyjnego lub traktatu założycielskiego, które stanowią część prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Jednak niektóre parlamenty narodowe przewidują odmienną procedurę ratyfikacyjną, o ile chodzi o przeniesienie niektórych uprawnień ze szczebla narodowego na unijny. W tym przypadku większość wymagana do skutecznego przeprowadzenia ratyfikacji jest wyższa niż w przypadku zwykłej umowy międzynarodowej. Trzy parlamenty narodowe odróżniają procedurę ratyfikacji traktatu akcesyjnego od ratyfikacji traktatu założycielskiego.

²⁶ Ponad połowa wszystkich deputowanych.