



ФУНКЦІОНУВАННЯ КОМІТЕТІВ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПРАВАХ У ПАРЛАМЕНТАХ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Вступ

У цьому документі проаналізовано роль комітетів з європейських справ у національних парламентах держав-членів ЄС та запропоновано низку найкращих практик, які може запровадити Комітет з питань європейської інтеграції Верховної Ради України.

П'ятнадцять з 28 держав-членів ЄС мають однопалатний парламент, а 13 – двопалатний. Відповідно, європейські справи розглядаються як мінімум у 41 палаті у національних парламентах країн ЄС, хоча в деяких парламентах створено об'єднані комітети, до яких входять представники обох палат. Кожний комітет має власні особливості, що залежать від низки факторів – розміру країни та парламенту, обсягу повноважень відповідної палати, загальної ролі комітетів у парламенті, загальних парламентських традицій та історії країни.

Нижче представлено короткий опис комітетів з європейських справ у кожній країні-члені ЄС, зокрема, їхніх функцій, розміру та взаємовідносин з урядом. Загалом, усі комітети широко представляють політичний склад своїх парламентів, але відповідні пропорції можуть відрізнятися.

Історично склалися два різні підходи комітетів з європейських справ до своєї роботи. Перший підхід – «робота на основі документів». У його рамках комітети розглядають законодавчі ініціативи та інші документи, що надходять з інституцій ЄС. Вони не фокусуються на тому, як саме проходять окремі засідання Ради міністрів. Цей підхід не передбачає надання формальних або неформальних повноважень міністрам. Другий підхід – «робота на основі повноважень». Відповідно до нього, комітети здійснюють аналіз позиції уряду своєї країни у Раді міністрів та можуть радити або навіть надавати повноваження міністрам щодо позиції по окремих проектах законодавчих актів ЄС. Все більше парламентів переходять на змішану систему аналізу документів та надання інструкцій та одночасно з цим застосовують інші способи, як-от організація загального обговорення наскрізних питань. У багатьох парламентах також прийнято «застереження щодо аналізу», відповідно до якого уряди зобов'язані (або беруть на себе зобов'язання) у розробці законодавчих актів ЄС, поки комітети у європейських справах не проведуть відповідну перевірку/розгляд. Хоча більшість парламентів використовують той чи інший метод (або їхнє поєднання) для здійснення методичної перевірки/розгляду, деякі парламенти досі застосовують несистемний підхід до участі у розробці європейського законодавства.

Окрім комітетів з європейських справ, в усіх парламентах держав-членів ЄС є система галузевих комітетів. У різних парламентах взаємовідносини між комітетами з європейських справ та галузевими комітетами побудовані по-різному. У деяких парламентах прийнято положення про обов'язковість консультацій або формального механізму того, як один комітет може впливати на роботу іншого. В інших законодавчих органах до комітетів з європейських справ призначаються члени галузевих комітетів. У третіх парламентах зв'язки забезпечуються на рівні співробітників комітетів. У федеральних державах у законодавчих органах суб'єктів федерації також зазвичай створюються комітети з європейських справ, але їхня діяльність у цьому документі не описана.

У багатьох парламентах країн, що стали членами ЄС в останні роки, комітети з європейських справ були створені з комітетів з питань європейської інтеграції, які існували до вступу до ЄС. Водночас, слід зазначити, що хоча комітети з питань європейської інтеграції сфокусовані на адаптації законодавства країни-кандидата до права ЄС (acquis), комітети з європейських справ держав-членів ЄС часто зосереджені на захисті національних інтересів у європейських процесах, і в деяких парламентах держав-членів ЄС у таких комітетах представлені політичні групи, які негативно ставляться до інтеграції та навіть до всього ЄС. Тому було б невірно розглядати комітети з європейських справ у національних парламентах як такі, які беззастережно підтримують ідеї європейської інтеграції.

Австрія

Головний комітет з європейських справ Національних зборів має у своєму складі 26 членів. У його структурі створено постійний підкомітет з європейських справ, що складається з 16 депутатів. Головний комітет несе основну відповідальність за розгляд позиції уряду Австрії перед засіданнями Ради ЄС. Він має повноваження надавати обов'язкові директиви уряду, але використовує це повноваження рідко. Головний комітет або постійний підкомітет також можуть видавати повідомлення до інституцій ЄС та обґрунтовані висновки з допоміжних питань. Галузеві комітети можуть організовувати дискусії з питань європейської політики. У Федеральній раді (верхній палаті Парламенту) створено комітет у складі 14 членів, завдання якого – забезпечувати право цієї палати (що представляє суб'єкти федерації) відігравати свою роль у європейській політиці. Так само, як і комітет Національних зборів, він може видавати повідомлення та обґрунтовані висновки. Уряд зобов'язаний повідомляти обидві палати про свої ініціативи у сфері європейської політики. В обох палатах над європейськими питаннями працює п'ять співробітників.

Бельгія

Спільний федеральний комітет з європейських справ складається з 10 членів Палати представників, 10 сенаторів та 10 депутатів Європарламенту від Бельгії. Його основні завдання – здійснювати координацію та проводити парламентський контроль за прийняттям рішень з європейських питань; готувати звіти та надавати висновки з європейських питань на запит Президента або постійних комітетів Палати представників чи Сенату; ставити уряду запитання перед та після усіх засідань Європейської ради; отримувати інформацію та виносити висновки щодо усіх змін до договорів про Європейське співтовариство; та готувати щорічні звіти до уряду про реалізацію договорів ЄС і про прогрес в адаптації законодавства Бельгії до права ЄС. Галузеві комітети можуть організовувати слухання з європейських питань або вимагати від уряду надавати інформацію з питань європейської політики. В обох палатах над європейськими питаннями працює одинадцять співробітників.

Болгарія

Комітет з європейських справ та контролю за використанням європейських коштів Національної асамблеї, що складається з 18 депутатів, було створено у 2001 р. як комітет з європейської інтеграції, мета якого полягала в розробці та реалізації євроінтеграційної політики Болгарії. У комітеті працює 10 співробітників. В його повноваження входить обговорення пропозицій уряду Болгарії з європейських питань та підготовка звітів на основі аналізу позицій відповідних галузевих комітетів, які надаються уряду та, якщо це доцільно, інституціям ЄС. Рішення про проведення перевірки пропозицій уряду приймається на основі Щорічної програми дій Національної асамблеї з європейських питань.

Греція

Комітет з європейських справ парламенту Греції аналізує питання, що стосуються функціонування ЄС, європейської політики, діяльності інституцій ЄС та співпраці між парламентом Греції, Європарламентом та національними парламентами держав-членів ЄС з європейських питань. Комітет складається з Голови, який є одним із заступників спікера, та 30 інших депутатів, також у ньому працює 10 співробітників. Комітет може видавати дорадчі висновки з будь-якого питання у межах своєї компетенції та виносити їх на пленарне засідання, а також надавати їх уряду. Хоча висновки комітету не є обов'язковими (у нього немає законодавчих повноважень), уряд зобов'язаний відповідати на них. Галузеві комітети також мають право обговорювати європейські питання у межах своїх повноважень та виносити дорадчі висновки щодо них.

Данія

Комітет з європейських справ Фолькетингу має 29 членів і вважається одним з найвпливовіших парламентських комітетів з європейських справ серед держав-членів ЄС, хоча у ньому працює лише сім співробітників. З того часу, коли Данія приєдналася до Спільного ринку у 1973 р., особлива увага у країні була направлена на те, що Парламент мав можливість здійснювати контроль за участю уряду Данії у процесі розробки європейського законодавства в рамках Ради міністрів. Окрім загального нагляду за усіма питаннями, пов'язаними з європейською політикою, повноваження комітету включають надання директив уряду перед кожним голосуванням у Раді з усіх законодавчих актів ЄС, а також з найважливіших постанов. Зазвичай відповідні засідання комітету проходять у п'ятницю перед засіданням Ради міністрів. Міністр робить усну презентацію та відповідає на запитання членів комітету. Галузеві комітети заохочують систематично брати участь на ранніх етапах процесу прийняття рішень – вони мають право викликати міністрів, ставити їм запитання та виносити висновки щодо пропозицій ЄС.

Естонія

Комітет з європейських справ парламенту Естонії має у своєму складі як мінімум 15 членів та шість співробітників. Він створений на основі комітету, що існував у парламенті до вступу країни до ЄС, і повноваження якого полягали у здійсненні моніторингу за діяльністю уряду Естонії на етапі підготовки до приєднання до ЄС, а також переговорів про вступ. Нині комітет відповідає за надання директив уряду на основі позицій галузевих комітетів парламенту. Керівництво парламенту надає проекти законодавчих актів ЄС на розгляд комітету у європейських справах або одному чи декільком галузевим комітетам, які готують свої позиції/висновки і передають їх комітету з європейських справ. Після отримання позиції галузевого комітету комітет з європейських справ обговорює законопроект, готує свій висновок і надає його уряду. Уряд має або врахувати цей висновок у своїй діяльності, або, якщо він цього не робить, якомога раніше надати комітету відповідне обґрунтування. Комітет з європейських справ також може ініціювати (як мінімум щорічно) пленарне обговорення європейської політики ЄС. З питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки функції комітету у європейських справах виконує комітет у закордонних справах.

Ірландія

Об'єднаний комітет з питань ЄС, що складається з дев'яти депутатів нижньої Палати та п'яти членів верхньої Палати, здійснює нагляд та моніторинг за різними програмами і політикою ЄС, у тому числі за цілями розробки політики ЄС, на етапі перед розробкою відповідних законодавчих актів. На основі аналізу цих питань комітет представляє звіти і видає обом палатам і Європейській комісії свої позиції/висновки та спостереження, що включають рекомендації. Комітет також має можливість оприлюднювати свою позицію перед участю ірландських міністрів у засіданнях Ради ЄС. Водночас, докладний аналіз проектів законодавчих актів ЄС, що представляються Єврокомісією, здійснюється відповідним галузевим комітетом на подальших етапах політичного процесу. Відповідні урядові структури мають надавати парламенту аналітичні записки щодо кожного законопроекту, в яких викладається конкретна інформація, у тому числі про політичний вплив законопроекту, його наслідки для законодавства Ірландії та вірогідні наслідки його реалізації для Ірландії. Обидві палати парламенту та їх комітети можуть надавати міністрам рекомендації щодо проектів законодавчих актів ЄС, які міністри зобов'язані розглядати, однак вони не є обов'язковими до виконання.

Іспанія

Спільний комітет з європейських справ складається з 43 депутатів Конгресу депутатів та Сенату. Комітет має повноваження надавати позицію з усіх питань, пов'язаних з діяльністю ЄС, які він може вважати важливими, у тому числі щодо проектів законодавчих актів Єврокомісії. Він зосереджує особливу увагу на питаннях субсидіарності. Комітет може також організовувати дебати щодо конкретних проектів законодавчих актів та вимагати від спікерів однієї чи обох палат виносити ці проекти на обговорення на пленарному засіданні відповідної палати, причому в обох випадках уряд також має брати участь у такому обговоренні. Комітет дуже уважно обирає питання політики ЄС для свого розгляду. Він має шість співробітників.

Італія

Відповідно до законодавства Італії парламент повинен брати участь у процесі прийняття рішень ЄС, і уряд активно і послідовно надає відповідну інформацію обом палатам парламенту. Комітет з питань європейської політики Палати депутатів має у своєму складі 43 члени та 16 співробітників. Він може надавати висновки щодо проектів законодавчих актів ЄС (які зазвичай також надаються відповідним галузевим комітетам) та вимагати, щоб їхні позиції передавалися до відповідної інституції ЄС (спільно з фінальним документом, ухваленим галузевим комітетом) у рамках політичного діалогу. Комітет також перевіряє, чи законопроекти ЄС відповідають принципу субсидіарності. 20% членів комітету мають право вимагати проведення пленарних дебатів щодо позиції комітету. Комітет з питань європейської політики Сенату має 29 членів та 18 співробітників. Він проводить аналіз проектів законодавчих актів ЄС, інформаційних довідок щодо відповідних європейських процесів, які готуються урядом, а також перевіряє відповідність положень національного законодавства запропонованим проектам законодавчих актів ЄС. Він також може просити галузеві комітети готувати свої висновки з певних питань. В Італії діє принцип застереження щодо аналізу, але якщо парламент протягом 20 днів не видає свого висновку, це застереження не діє.

Кіпр

Комітет із закордонних та європейських справ Палати представників Кіпру має 10 членів та сім співробітників. Спочатку його завдання полягало в гармонізації законодавства Кіпру із правом ЄС. Після вступу країни до ЄС його функції стали включати здійснення моніторингу та впливу на процес прийняття рішень в ЄС. Галузеві комітети парламенту можуть самостійно приймати рішення про розгляд питань, пов'язаних з діяльністю ЄС.

Латвія

Комітет з європейських справ у парламенті Латвії складається з 19 депутатів і має шість співробітників. До нього має входити щонайменше по одному представнику від кожної фракції/групи в парламенті. Парламент Латвії здійснює контроль за європейськими справами шляхом аналізу позиції уряду перед тим, як вона передається відповідним інституціям ЄС. Комітет має право надавати інструкції уряду щодо європейських справ. Це єдиний парламентський орган, що має таке повноваження – галузеві комітети не залучені до роботи з європейським законодавством.

Литва

Комітет у європейських справах Сейму має від 15 до 25 членів та може діяти від імені Сейму з питань, пов'язаних з ЄС, у тому числі висловлювати уряд Литви позицію Сейму щодо пропозицій ЄС. Комітет складається із старших представників політичних фракцій/груп та галузевих комітетів. Він може аналізувати і виносити висновки щодо всіх пропозицій ЄС (крім тих, що стосуються Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, оскільки це прерогатива комітету у закордонних справах). Комітет з європейських справ також проводить оцінку того, як уряд представляє його позицію перед інституціями ЄС. Перевірки, які здійснюються комітетом, значною мірою базуються на рекомендаціях галузевих комітетів Сейму. Ці комітети надають комітету з європейських справ свої висновки щодо важливості різних пропозицій. У Литві діє принцип застереження щодо аналізу, який є обов'язковим, і комітет у європейських справах (або комітет у закордонних справах) має право зобов'язати міністрів висловлювати парламентські застереження у Раді ЄС з питань, які комітет визначив «дуже актуальними» та «актуальними». У комітеті працює 23 співробітники.

Люксембург

Проекти та пропозиції ЄС розглядаються відповідним галузевим комітетом парламенту Люксембургу. Одним з них є комітет з питань закордонних і європейських справ, оборони, співпраці та міграції, що складається з 12 депутатів. З європейськими питаннями працює шість співробітників.

Мальта

Постійний комітет у європейських та закордонних справах складається з дев'яти членів, зокрема, до нього входить Міністр закордонних справ. У ньому працює чотири співробітники. Депутати Європарламенту від Мальти мають право брати участь у роботі комітету, але без права голосу. Комітет за допомогою своїх чотирьох робочих груп проводить аналіз проектів законодавчих актів ЄС, усіх інших документів, що оприлюднюються інституціями ЄС та усіх документів з європейських питань, які міністр представляє парламенту. Робоча група № 1 проводить попередній аналіз документів та визначає, які з них потрібно передавати на подальшу перевірку. Вона проводить таку перевірку або самостійно, або направляє документи одній з інших робочих груп в залежності від тематики. Робочі групи можуть викликати до себе міністрів, які готували пояснювальні записки до відповідних документів. Голова комітету звітує перед парламентом після кожного засідання з розгляду документів та надає усю відповідну документацію. Галузеві комітети не мають повноважень щодо розгляду пропозицій і проектів законодавчих актів ЄС.

Нідерланди

Кожний постійний галузевий комітет відповідає за європейські питання в рамках свого напряму. Це означає, що європейська політика є невід'ємною складовою роботи кожного постійного комітету і, відповідно, усіх членів комітетів. Передбачається, що міністри мають обговорювати позицію Нідерландів з відповідними галузевими комітетами перед тим, як брати участь у засіданні Ради ЄС. Комітет у європейських справах нижньої палати парламенту (має 24 члени та 11 співробітників) відповідає в першу чергу за наскрізні питання і координацію, оскільки детальний аналіз окремих проектів законодавчих актів ЄС є прерогативою відповідних галузевих комітетів. Однією з функцій комітету у європейських справах є повідомляти іншим комітетам про процеси, які проходять в ЄС. Водночас, комітет також може притягати до відповідальності уряд у зв'язку з більш широкими і загальними процесами в ЄС. Комітет у європейських справах Сенату, що складається з 24 членів, у 2009 р. втратив свою контрольну функцію і тепер здійснює координацію процесів перевірки пропозицій і проектів законодавчих актів в комітетах. Кожний з галузевих комітетів Сенату може приймати рішення щодо того, які пропозиції ЄС мають проходити перевірку, але галузеві комітети також можуть вимагати від комітету з європейських справ провести перевірку конкретної пропозиції. Координуюча функція включає підготовку парламентських дебатів з європейських питань, підтримання міжпарламентських контактів, оцінку інституційних процесів та стимулювання обговорення європейських справ у Сенаті. Комітет має 14 співробітників.

Німеччина

Відповідно до Конституції Німеччини Бундестаг та землі Німеччини (через Бундесрат) мають конституційне право брати участь у вирішенні європейських справ, і Федеральний уряд зобов'язаний оперативно та докладно інформувати обидві палати про ці справи. Комітет у справах ЄС складається з 33 депутатів Бундестагу, а 16 депутатів Європарламенту від Німеччини, які призначаються Головою Бундестагу, можуть брати участь у засіданнях комітету без права голосу. Комітет є центральним майданчиком для прийняття рішень з питань європейської політики, він працює із загальними питаннями, пов'язаними з ЄС, а також з наскрізними питаннями. Комітет може ухвалювати рішення, що мають статус рішень Бундестагу, і, хоча в Німеччині не діє принцип застереження щодо перевірок, Федеральний уряд відповідно до Конституції має надавати Бундестагу можливість висловлювати свою позицію. Уряд має враховувати цю позицію перед тим, як брати участь у законодавчому процесі ЄС. Але основну роль в аналізі європейських питань у Бундестазі відіграє не комітет у справах ЄС, а галузеві комітети. Відповідний комітет визначає, які документи ЄС мають проходити аналіз та обговорення та інформує керівництво комітету у справах ЄС про свої рішення. Після цього рішення про розподіл документів приймає Голова Бундестагу у консультаціях з головами комітетів. Один комітет може бути визначений як провідний, а інші мають надавати свої висновки. Депутатів Європарламенту від Німеччини можуть запрошувати брати участь у засіданнях галузевих комітетів. Галузеві комітети мають оперативно працювати з європейськими питаннями у межах своїх

повноважень і відповідно до свого напрямку роботи, незалежно від того, чи їм доручили роботу з цими питаннями. Важливе значення у Бундестазі мають зв'язки між комітетами – комітет у справах ЄС та галузеві комітети обмінюються досвідом на рівні доповідачів, також проводяться формальні і неформальні засідання на рівні усіх парламентських фракцій/груп. У комітетах Бундестагу питаннями ЄС займається 60 співробітників – це безумовно найбільша кількість співробітників серед парламентів усіх держав-членів ЄС. Комітет з питань ЄС Бундесрату складається з одного представника з кожної з 17 німецьких земель. Його функція – розгляд проектів законодавчих актів і пропозицій ЄС зі своєї перспективи. У ньому працює шість співробітників.

Польща

Комітет у європейських справах Сейму складається з 46 депутатів та має 10 співробітників. Він має повноваження оприлюднювати позицію щодо проектів законодавчих актів ЄС, які мають бути прийняті Радою ЄС, та щодо відповідних переговорних позицій уряду Польщі, від імені Сейму. Висновки комітету мають становити основу для позиції уряду. Якщо уряд приймає рішення, що суперечить позиції комітету, він має його обґрунтувати. Комітет є правонаступником комітету з питань європейської інтеграції. Галузеві комітети не залучені до аналізу європейських справ. У Сенаті також створено комітет з європейських справ, що складається з 17 членів та має повноваження висловлювати уряду свою думку щодо його переговорних позицій у Раді ЄС. Уряд зобов'язаний звертатися за висновком до комітету і представляти йому свою переговорну позицію перед тим, як починати відповідні переговори в Раді ЄС, але він не зобов'язаний діяти відповідно до думки комітету. Комітет виконує свою роботу у співпраці з галузевими комітетами.

Португалія

Комітет у європейських справах, що складається з 21 депутата, відповідає за здійснення моніторингу всіх європейських справ, що становлять інтерес для Португалії, а також тих, що очікують на рішення інституцій ЄС. Він особливо відповідає за контроль діяльності уряду щодо європейських справ. Він має повноваження подавати проекти резолюцій на пленарний розгляд у рамках своїх повноважень. Європейські справи також можуть розглядатися галузевими комітетами, і комітет у європейських справах може звертатися за їхніми висновками. Цей комітет має п'ять співробітників.

Румунія

Перед вступом до ЄС у Румунії функціонував спеціальний спільний комітет обох палат з нагляду за процесом приєднання до Євросоюзу. Починаючи з 2011 р., Палата депутатів і Сенат мають власні комітети у європейських справах, до яких входить 25 і 11 членів відповідно. Європейські справи також є предметом відання всіх галузевих комітетів

відповідно до сфери їхніх повноважень і напрямків роботи. В Законі про співпрацю між парламентом та урядом щодо європейських справ майже не згадуються функції комітетів, але підкреслюється відповідальність уряду перед обома палатами в цілому. В обох палатах з європейськими справами працює 46 співробітників.

Словаччина

Комітет у європейських справах Національної Ради Словаччини, що складається з 15 депутатів, має повноваження затверджувати позиції Словаччини щодо проектів законодавчих актів ЄС. Його рішення є обов'язковими. Міністри мають подавати позицію держави на затвердження комітету перед тим, як вони представляють їх у Раді ЄС. Усі нові пропозиції ЄС, у тому числі щодо проектів законодавчих актів, передаються комітету, який має право приймати рішення щодо врахування відповідної пропозиції ЄС, її ухвалення, зміни або відмови від неї. Комітет у європейських справах також може звертатися до галузевих комітетів, щоб вони представили свою думку щодо цих пропозицій. У комітеті працює дев'ять співробітників.

Словенія

Комітет у європейських справах Державних зборів Словенії складається з 14 депутатів, має сім співробітників та відповідає за обговорення і формулювання позиції парламенту щодо проектів законодавчих актів ЄС та інших питань, пов'язаних з ЄС. Комітет також перевіряє переговорні позиції уряду перед засіданнями Ради ЄС та надає інструкції уряду. Системи застереження щодо перевірок у Словенії немає.

Сполучене Королівство

Комітет у європейських справах Палати громад складається з 16 депутатів, також у ньому працює 16 співробітників. Його функції – надавати Палаті висновки щодо правового та політичного значення кожного документу ЄС, приймати рішення, які документи мають виноситися на обговорення (у комітеті чи на пленарному засіданні) та розглядати усі пов'язані з цим питанням (наприклад, нові договори). Галузеві комітети (які, що нехарактерно, мають лише функції перевірки і не мають законотворчої ролі) часто розглядають окремі аспекти європейської політики в рамках своїх повноважень. У Палаті лордів є комітет у європейських справах, що складається з 19 членів, а до його шести підкомітетів входять ще 55 членів. Ці підкомітети за своїми завданнями є галузевими комітетами Палати. В них працює 24 співробітники. Їхні функції – розглядати документи ЄС та інші питання, що стосуються європейської політики. В основному це включає аналіз проектів законодавчих актів ЄС і реакцію уряду Сполученого Королівства на них. Кожного року готується велика кількість висновків з широкого кола питань, що стосуються європейської політики. У країні є застереження щодо перевірок, не закріплене у законодавстві.

Угорщина

Комітет у європейських справах парламенту Угорщини складається з 21 депутата та має сім співробітників. Спочатку цей комітет опікувався питаннями вступу країни до Євросоюзу, а зараз виконує функції перевірки проектів законодавчих актів ЄС. Він має повноваження перевіряти більшість проектів законодавчих актів, що мають бути схвалені Радою ЄС, але обирає для перевірки найважливіші (за своїми критеріями). Комітет має повноваження приймати рішення за результатами перевірки, і відтак саме комітет, а не повний склад парламенту, приймає рішення з цих питань. Отже, комітет здійснює значний вплив на позицію уряду щодо рішень, які мають ухвалюватися в ЄС. Галузеві комітети можуть розглядати відповідні питання, що стосуються діяльності ЄС, виносити свої висновки і передавати їх комітету у європейських справах. У парламенті також створено консультаційний орган з європейських питань, який очолює спікер та до якого входять керівники парламентських фракцій/груп, голови комітетів з конституційних питань та закордонних справ, а також члени комітету з європейських справ. Він проводить зустрічі з Прем'єр-міністром перед засіданнями Європейської ради.

Фінляндія

Відповідно до Конституції, парламент Фінляндії відіграє важливу роль у європейських справах, і Великий комітет парламенту, що складається з 25 дійсних членів та 13 заступників, часто вважається найбільш впливовим комітетом у європейських справах з-поміж парламентів держав-членів ЄС. До комітету входять декілька голів парламентських фракцій/груп та галузевих комітетів. Уряд зобов'язаний якнайшвидше передавати Великому комітету всі пропозиції ЄС, що входять до компетенції парламенту, щоб він міг проводити аналіз та надавати висновки, а міністри зобов'язані приходити на засідання Великого комітету (зазвичай у п'ятницю) перед засіданнями Ради ЄС. Великий комітет видає позиції щодо європейських питань на основі висновків галузевих комітетів. Уряд має надсилати галузевим комітетам і Великому комітету усі законопроекти ЄС, а Великий комітет має повноваження вимагати від галузевих комітетів надавати свою позицію з питань, що стосуються їхніх повноважень. Позиція Великого комітету є політично (якщо не юридично) обов'язковою для уряду. Відповідно, Уряд має відкладати переговори в Раді ЄС (якщо це потрібно), поки Великий комітет не провів відповідну перевірку. Міністри також зобов'язані звітуватися перед Великим комітетом за результатами засідань Ради ЄС. Комітет може вимагати надати йому інформацію щодо європейських питань, які не входять до повноважень парламенту, у формі документації або слухань з відповідними міністрами.

Франція

Відповідно до Конституції, у кожній палаті парламенту Франції має бути створено комітет у європейських справах. Такий комітет у Національній Асамблеї складається з 48 депутатів та має 28 співробітників. Депутати Європарламенту від Франції можуть брати участь у його засіданнях. Комітет здійснює моніторинг діяльності установ ЄС та розглядає проекти законодавчих актів ЄС перед тим, як їх ухвалює Рада ЄС. У Регламенті Національної Асамблеї є положення, які визначають, яким чином комітет у європейських справах має співпрацювати з іншими комітетами. Усі постійні комітети мають рівний статус щодо європейських питань, і комітет у європейських справах може направляти проекти законодавчих актів ЄС до одного з таких галузевих комітетів. Доповідач комітету з європейських справ може брати участь у засіданнях галузевих комітетів під час розгляду таких проектів постанов. Галузеві комітети мають один місяць на розгляд цих проектів і прийняття рішень щодо них, і зазвичай призначають доповідача з відповідного питання. У доповіді/висновку рекомендується ухвалити, внести зміни або відхилити проект постанови. Протягом восьми днів після оголошення висновку галузевого комітету така постанова може бути винесена на пленарний розгляд для голосування. Якщо така вимога висунута не була, постанова вважається ухваленою тоді, коли вона прийнята галузевим комітетом. Основне завдання комітету у справах ЄС Сенату – здійснювати систематичний аналіз документів ЄС перед тим, як інституції ЄС ухвалюють їх. 36 членів цього комітету також входять до інших галузевих комітетів Сенату. Комітети Сенату можуть розглядати питання, які направляє їм комітет у справах ЄС. У Сенаті з питаннями, пов'язаними з ЄС, працюють 15 співробітників. У Франції діє принцип застереження щодо перевірок.

Хорватія

Комітет у європейських справах складається з 17 депутатів, але членами комітету також вважаються представники громадянського суспільства та соціальних партнерів (хоча й без права голосу). У ньому працює п'ять співробітників. Комітет готує та приймає щорічний план дій, в якому перераховуються європейські законопроекти, які мають проходити перевірку. Галузеві комітети можуть пропонувати законопроекти відповідно до своїх напрямів для включення до плану дій. Коли європейський законопроект та позиція уряду Хорватії щодо нього передається до парламенту, вони обговорюються у відповідному галузевому комітеті, який потім передає свій висновок до комітету у європейських справах. На основі цього останній представляє позицію Хорватії. Ця позиція стає основою для роботи уряду з інституціями ЄС. Комітет у європейських справах також проводить перевірки дотримання принципу субсидіарності, але цей процес може ініціювати будь-який депутат. Окрім цього, комітет здійснює моніторинг відповідності законодавства Хорватії праву ЄС.

Чехія

Комітет у європейських справах Палати депутатів є правонаступником комітету з питань європейської інтеграції. До нього входять 15 депутатів. Всі вони одночасно є членами інших комітетів і, відтак, можуть використовувати свій досвід у роботі комітету у європейських справах. Комітет розглядає проекти законодавчих актів ЄС і може передавати їх (та свою позицію щодо них) до інших комітетів або (якщо мова йде про найважливіші документи) на пленарний розгляд. Відповідні міністри відвідують засідання комітету перед засіданням Ради ЄС і мають надавати інформацію про те, яку позицію планує зайняти Чехія у Раді ЄС. Висновки/позиція комітету не є обов'язковою для уряду, але уряд має враховувати їх. Зокрема, уряд не має права визначати свою позицію з приводу проектів законодавчих актів ЄС до проходження відповідного парламентського процесу в Палаті депутатів. Сенат має два комітети, що опікуються європейськими питаннями: комітет закордонних справ, безпеки та оборони розглядає питання спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС, а всі інші європейські справи входять до сфери повноважень комітету у справах ЄС. Обидва комітети мають по дев'ять членів. Ці комітети щотижня обирають документи ЄС для розгляду і під час такого розгляду можуть звертатися за думкою інших комітетів. З європейськими питаннями у Сенаті працює сім співробітників. У Чехії прийнято Директиву, яка регулює порядок співпраці між парламентом та урядом з європейських питань.

Швеція

Риксдаг пишається тим, як він здійснює контроль за справами ЄС. Галузеві комітети мають обов'язки щодо розгляду європейських питань у межах своїх повноважень. Вони аналізують та видають висновки щодо зелених і білих книг ЄС та інших європейських документів. Уряд проводить консультації з комітетами на початкових етапах парламентського процесу. Комітет у європейських справах нині складається з 17 депутатів, але у ньому також є 42 заступники членів, які охоплюють усі сфери політики ЄС. До комітету входять представники усіх галузевих комітетів парламенту. Діалог між комітетом у європейських справах та галузевими комітетами добре налагоджено. Основна роль комітету полягає в розробці інструкцій на основі запропонованої позиції уряду для переговорів у Раді ЄС. Уряд зобов'язаний враховувати ці інструкції. Хоча вони є лише політично обов'язковими, уряд зазвичай виконує їх.

Досвід для України

Єдиний комітет або багато комітетів?

У різних країнах домінують різні погляди щодо відносних переваг кожного з двох варіантів: 1) наявності єдиного експертного комітету, що розглядає європейські справи, або 2) включення європейських питань до роботи усіх галузевих комітетів і визначення комітету у європейських справах відповідальним за наскрізні питання і координацію. Наприклад, перший підхід (наявність сильного єдиного комітету) запроваджено у парламентах Мальти, Угорщини та нижній палаті парламенту Польщі. У Латвії комітет у європейських справах є єдиним комітетом, що має повноваження щодо європейських питань.

Як здається, більш розповсюдженим є визнання, що залучення усіх галузевих комітетів дозволяє залучити більше знань і досвіду та включити до роботи з європейськими питаннями більше депутатів. Такий підхід реалізовано, зокрема, в Ірландії, Італії, Румунії та Чехії. Його також прийнято у таких країнах, як Фінляндія, де впливовий профільний комітет у європейських справах тісно співпрацює з галузевими комітетами, навіть при тому, що він може змусити їх розглядати окремі питання. Часто у парламентах прийнято формальну процедуру обміну думками між комітетом у європейських справах та профільними комітетами, а також існують інші корисні практики: наприклад, у Національній Асамблеї Франції є процедура, що дозволяє доповідачам з комітету у європейських справах відвідувати засідання галузевих комітетів; у Бундестазі передбачено зустрічі доповідачів, а у парламентах Литви та Швеції є практика, відповідно до якої кожний галузевий комітет має бути представлений у комітеті у європейських справах. У парламентах Ірландії, Литви, Нідерландів, Німеччини та Швеції європейські питання включено до роботи усіх комітетів, а профільний комітет з європейських справ має допоміжну роль. Інтенсивність, з якою ці парламенти працюють з європейськими питаннями, дійсно вражає.

Чим більше у парламенті розуміють важливість роботи з європейськими питаннями (тобто, визнають, що європейські питання є ключовими), тим краще. Залучення великої кількості депутатів та комітетів до розгляду європейської політики сприяє розповсюдженню знань та розуміння політики, інституцій ЄС та процесів розробки європейської політики в парламентах. **Верховна Рада України має розглянути можливі варіанти запровадження найкращих практик парламентів держав-членів ЄС щодо співпраці між галузевими комітетами та комітетом з питань європейської інтеграції: це може включати обов'язковість консультацій між комітетами та одночасне членство депутатів у двох комітетах або обмін досвідом доповідачів. Якщо буде обрано інші варіанти, необхідно забезпечити тісну співпрацю між секретаріатами комітетів.**

Визначення пріоритетів

Ефективний розгляд європейських питань вимагає чимало ресурсів, зокрема, робочого часу депутатів та співробітників. Інституції ЄС готують достатньо матеріалів для розгляду. Це означає, що комітети парламентів держав-членів ЄС завжди мають визначати, які з пропозицій ЄС є найбільш пріоритетними для розгляду. Водночас, фахівці європейських інституцій мають визнавати, що окрім європейських справ, парламентарі також працюють і з іншими питаннями. Система щорічних планів дій, яка використовується, наприклад, у Болгарії та Хорватії, є корисним способом встановлення пріоритетів, але також важливо мати механізм відбору (як, наприклад, в Угорщині або Сполученому Королівстві), щоб комітети розглядати найважливіші пропозиції і проекти законодавчих актів ЄС. Завжди є ризик, що співробітники комітетів будуть більш впливати на визначення пріоритетів роботи цих комітетів, ніж депутати, що входять до них. Але у більшості парламентів визнається, що якщо парламентарям доведеться розглядати всі пропозиції ЄС, вони будуть перевантажені. Ця проблема є особливою актуальною для України, де потрібно одночасно брати до уваги і процеси гармонізації національного законодавства з нормами *acquis*, і розглядати нові пропозиції, що постійно надходять з ЄС. **Верховна Рада України має забезпечити наявність механізму, за яким висококваліфіковані співробітники можуть здійснювати відбір проектів законодавчих актів, пов'язаних з ЄС, щоб Комітет з питань європейської інтеграції та галузеві комітети могли зосереджуватися на тих, що мають найбільше правове і політичне значення.**

Ресурси для розгляду пропозицій ЄС

Комітети у своїй діяльності залежать від кількості та фаховості своїх співробітників. Комітети у європейських справах у парламентах держав-членів ЄС мають від одного до 59 співробітників. Персонал, що відповідає за роботу з європейськими питаннями, працює не лише в структурі комітетів у європейських справах – зокрема, він може спеціалізуватися на європейській проблематиці, але працювати в галузевих комітетах (як, наприклад, у Литві) або працювати у центральній дослідницькій службі чи юридичному управлінні (як, наприклад, у Сполученому Королівстві чи Франції).

Навантаження на Комітет з питань європейської інтеграції Верховної Ради України є значним – кожного місяця протягом трьох годин засідання він розглядає близько 40 проектів законодавчих актів. Велика частка роботи лежить безпосередньо на членах Комітету. Очевидно, що Комітет перевантажений. Необхідно посилити експертну допомогу та допомогу секретаріату Комітету, щоб депутати могли зосередитися лише на законопроектах (або їх частинах), які мають особливе політичне або правове значення. **Верховна Рада України має забезпечити належне ресурсне забезпечення Комітету з питань європейської інтеграції та іншу підтримку для депутатів, що працюють з європейськими питаннями.**

Члени комітетів як ресурс

Ресурси комітетів також залежать від рівня фаховості та мотивації їхніх членів. Слід звернути увагу на те, наскільки високий рівень членства мають комітети у європейських

справах у більшості парламентів держав-членів ЄС: наприклад, у Греції членом такого комітету є заступник спікера парламенту, у Мальті – Міністр закордонних справ, а в Литві взагалі – два колишніх Прем'єр-міністри, шість колишніх міністрів, один чинний міністр, чотири голови та один заступник голови галузевих комітетів. **Необхідно послити склад членів Комітетів з питань європейської інтеграції ВРУ, щоб до нього також входили високопосадові та мотивовані депутати, які представляють різні фракції в парламенті, а також, можливо, різні галузеві комітети.**

Доступ до інформації

У деяких парламентах (наприклад, у Бундестазі в Німеччині, Палаті громад у Сполученому Королівстві та Сенаті у Чехії) є регулярні системи інформування про нові пропозиції ЄС та швидкий доступ до урядової інформації. У парламентах Данії та Фінляндії є правила, які вимагають від міністрів регулярно з'являтися на засіданнях парламенту. Деякі парламенти не отримують інформацію вчасно – зокрема, така проблема була виявлена в Сенаті Польщі. Часто у конституції встановлено положення, що регулюють порядок взаємодії між урядом та парламентом з європейських питань (наприклад, у Греції, Німеччині, Угорщині, Фінляндії, Франції). У Німеччині та Чехії (а також в інших країнах) на додачу до цих положень ухвалено формальні правила, що регулюються відносини між урядом і парламентом щодо європейських питань.

Хоча системи розгляду пропозицій ЄС у різних країнах відрізняються відповідно до національного контексту, дуже важливо, щоб національні парламенти могли ретельно перевіряти діяльність своїх урядів в інституціях ЄС та проводити оцінку позицій своїх міністрів щодо різноманітних європейських питань. Якщо в Україні мова йде про перспективу членства в ЄС, вона також має створити такі механізми. **В Україні встановлено вимогу щодо регулярного та оперативного надання інформації від уряду до Комітету з питань європейської інтеграції і щодо готовності міністрів до співпраці з Комітетом.**

Винесення питань на пленарний розгляд

Багато комітетів мають можливість виносити найбільш дискусійні пропозиції ЄС на пленарне обговорення (в Італії таке право має меншість у комітеті). **Необхідно переглянути усі перешкоди, через які Комітет з питань європейської інтеграції ВРУ не має можливості виносити питання на пленарний розгляд.**

Комунікації із зовнішніми партнерами

Деякі комітети в парламентах держав-членів ЄС вживають заходів для забезпечення повного інформування зовнішніх партнерів про діяльність інституцій ЄС. Наприклад, у Хорватії для цього передбачено безпосередню участь партнерів у роботі комітету. У парламенті Кіпру було створено підкомітет, відповідальний за комунікації з громадянами щодо європейських справ – під час підготовки країн до вступу до ЄС цей підкомітет розповсюджував інформацію про те, як членство в Євросоюзі вплине на кіпріотів.

Ефективні комітети в парламентах різних країн світу визнають важливість роботи з громадянами та громадянським суспільством. Це дозволяє підвищити громадську підтримку парламенту та (у випадку комітетів у європейських справах) підтримку ЄС.

Комітет з питань європейської інтеграції має розглянути доцільність підготовки стратегії своєї роботи з громадськістю.

COSAC, IPEX та представництво у Брюсселі

Хоча кожна палата національних парламентів є унікальною, парламентам слід обмінюватися досвідом та вчитися один в одного. COSAC (Конференція комітетів парламентів держав-членів ЄС у європейських справах) є дуже хорошим майданчиком для такого навчання і обміну досвідом з європейських питань. Хоча участь у COSAC можуть брати лише комітети парламентів держав-членів ЄС, комітет з європейської інтеграції парламенту Грузії отримав запрошення долучитися до роботи Конференції.

IPEX (система обміну інформацією між парламентами держав-членів ЄС) є платформою для обміну інформацією між Європарламентом та національними парламентами щодо питань, які стосуються ЄС. Це також корисне джерело порівняльної інформації.

Парламенти окремих країн (зокрема, Ірландії, Німеччини, Сполученого Королівства, Фінляндії та Франції) заснували невеликі представництва в Брюсселі. Ці представництва є цінним джерелом збору інформації та налагодження зв'язків від імені комітетів у європейських справах у їхніх парламентах. **Комітет з питань європейської інтеграції має налагодити найтісніші можливі зв'язки з COSAC та використовувати можливості IPEX.**

Верховна Рада також може розглянути питання створення невеликого представництва в Брюсселі.

Пол Сілк