



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 21 (209) • 18 maja 2004 r. • © PI&M

nr egz. ~~PI&M 3.00~~

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Parlamentarna kontrola rządu w zakresie członkostwa w Unii Europejskiej

Krzysztof Bałon

Autor przedstawia przesłanki utworzenia parlamentarnych komisji do spraw europejskich w państwach członkowskich UE oraz omawia polski model określony przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w kwestiach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE. Zadaniem Komisji do spraw europejskich jest zapewnienie parlamentowi narodowemu wpływu na podejmowanie decyzji w sprawach UE w drodze kontroli działań rządu w organach i instytucjach UE.

Parlamenty narodowe w Unii Europejskiej. Z chwilą uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej (UE) ulega zmianie pożyćcja ustrojowa państwa narodowego. Z jednej strony, znaczna część kompetencji ustawodawczych – szacuje się, że nawet do dwóch trzecich – zostaje przekazana na poziom wspólnotowy. Z drugiej zaś, to organy władzy wykonawczej mają legitymację do reprezentowania w unijnych organach i instytucjach obywateli państw członkowskich. Rola parlamentów narodowych ogranicza się do ratyfikacji regulacji o charakterze konstytucyjnym (zmiany podstaw traktatowych funkcjonowania UE, przyjmowanie nowych członków) oraz do transpozycji prawa Unii do prawa wewnętrznego. Ograniczenie uprawnień ustawodawczych parlamentów narodowych ma wpływ na pogłębienie deficytu demokracji w UE.

W poszczególnych państwach członkowskich Unii podejmowane są od dawna próby zapobieżenia marginalizacji roli parlamentów narodowych. Przede wszystkim dostrzeżono, że do tradycyjnych funkcji parlamentu: ustrojodawczej, ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej, doszła kolejna: kontroli rządu w zakresie członkostwa w UE. W znacznym stopniu polega ona na kontroli działań rządu związanych z tworzeniem prawa unijnego. W celu realizacji tej funkcji w parlamentach narodowych państw członkowskich UE powstają wyspecjalizowane organy wewnętrzne, często przybierające formę wielkich komisji europejskich. Są one jednocześnie emanacją parlamentu narodowego, który w tym zakresie zastępuje.

Powołanie takich komisji stało się rzeczą szczególnie pilną po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (1 lipca 1987 r.), przekazującego kolejne dziedziny spraw

procedurze kwalifikowanej większości głosów w Radzie, a tym samym ograniczającego pośredni wpływ na kształt prawa wspólnotowego. W Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich w UE, dołączonym do Traktatu z Amsterdamu, przyznano parlamentom narodowym prawo bezzwłocznego otrzymywania wszystkich dokumentów konsultacyjnych Komisji, jak białe i zielone księgi czy komunikaty. Na Komisję nałożono obowiązek wnoszenia projektów aktów prawnych, określonych przez Radę na podstawie art. 151 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wystarczająco wcześnie, by rząd państwa członkowskiego mógł zapewnić, że parlament tego państwa otrzymał je w sposób należyty. W terminie sześciu tygodni parlamenty narodowe mogą zgłosić uwagi co do projektów aktów prawnych lub innych dokumentów. W Protokole podkreślono jednak, że do organizacji i praktyki konstytucyjnej państw członkowskich należy kontrola rządu w zakresie członkostwa w UE.

Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z UE. Zazwyczaj na rządach państw członkowskich UE spoczywa obowiązek przekazywania parlamentom lub ich komisjom dokumentów wspólnotowych. Często też istnieje prawny wymóg konsultacji przed przygotowaniem stanowiska rządu wobec danego projektu. Komisje parlamentarne wyspecjalizowane w sprawach wspólnotowych mogą również udzielać rządowi mandatu negocjacyjnego w postaci zalecenia (w Belgii, Finlandii czy Szwecji) albo nawet wiążącej instrukcji (w Danii, czy w pewnym zakresie w Niemczech i Wielkiej Brytanii).

W Polsce podstawy prawne kontroli rządu w zakresie członkostwa w UE stwarzają: ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 52, poz. 515) oraz regulamin Sejmu i regulamin Senatu. W drodze uchwały Sejmu z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 12, poz. 182) powołano Komisję do Spraw UE, zaś w drodze uchwały Senatu z dnia 22 kwietnia 2004 r. – Komisję Spraw UE (M.P. Nr 18, poz. 302). Komisje te są właściwymi organami Sejmu i Senatu, o których mowa w ustawie z 11 marca 2004 r. Skład Komisji do Spraw UE Sejmu uwzględnia polityczny podział mandatów poselskich, przez co stanowi ona emanację Sejmu jako organu władzy ustawodawczej. Jest to zatem sejmowa wielka komisja europejska.

W świetle ustawy z 11 marca 2004 r., można wyróżnić trzy dziedziny współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem. Po pierwsze, współpraca w zakresie stanowienia prawa w UE. Na Radzie Ministrów ciąży szereg obowiązków o charakterze informacyjnym, a mianowicie obowiązek przekazywania dokumentów UE, takich jak dokumenty konsultacyjne (zielone i białe księgi, komunikaty Komisji Europejskiej), plany pracy Rady UE, roczne plany pracy legislacyjnej Komisji Europejskiej czy roczne plany legislacyjne sporządzone przez Parlament Europejski i Radę UE. Przede wszystkim jednak Rada Ministrów jest obowiązana niezwłocznie przekazywać projekty aktów prawnych UE wraz z projektem swego stanowiska, uzasadnieniem obejmującym ocenę skutków unijnego aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski, a także informację o procedurze przyjmowania tego aktu prawnego w UE i trybie głosowania w jej organach. Jako zasadę przewidziano termin 21 dni na wyrażenie opinii przez właściwe organy Sejmu i Senatu. Obowiązki Rady Ministrów dotyczą także informowania Sejmu i Senatu o procedurach stanowienia prawa UE oraz o stanowisku Rady Ministrów zajmowanym w trakcie tych procedur. Rada Ministrów zasięga również opinii właściwego organu Sejmu przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie UE, informując o stanowisku, jakie zamierza zająć. Tryb zasięgania opinii właściwego organu Sejmu jest obligatoryjny, jeżeli Rada UE stanowi jednoomyślnie, oraz w przypadku spraw znacznie obciążających budżet państwa. Opinia właściwego organu Sejmu powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów.

Jeżeli nie została uwzględniona, Rada Ministrów jest obowiązana niezwłocznie wyjaśnić właściwemu organowi Sejmu przyczyny tej rozbieżności.

Po drugie, **współpraca w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE**. Rada Ministrów jest obowiązana wnieść projekt ustawy wykonującej prawo UE nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z tego prawa, a w przypadku gdy przekracza on sześć miesięcy – nie później niż na pięć miesięcy przed upływem tego terminu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, po zasięgnięciu opinii właściwego organu Sejmu, Rada Ministrów może przedstawić projekt ustawy bez zachowania tych terminów.

Po trzecie, **współpraca w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE**. Rada Ministrów jest obowiązana zasięgać opinii właściwego organu Sejmu przed desygnowaniem kandydatów na stanowiska: członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości, członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członków Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz przedstawiciela Polski w Komitecie Stałych Przedstawicieli przy UE. Właściwy organ Sejmu ma 21 dni na wyrażenie swojej opinii.

Polski model parlamentarnej kontroli rządu w zakresie członkostwa w UE. Ustawa z 11 marca 2004 r. kreuje polski model parlamentarnej kontroli rządu w zakresie członkostwa w UE. Podstawowymi cechami charakterystycznymi są: 1) szeroki zakres obowiązków informacyjnych Rady Ministrów wobec Sejmu i Senatu. Rada Ministrów jest obowiązana do dostarczania również projektów swojego stanowiska oraz jego uzasadnień, co może ułatwić wyrażenie opinii przez właściwe organy Sejmu i Senatu; 2) szczególna rola Komisji do Spraw UE Sejmu, której opinie powinny być podstawą stanowiska Rady Ministrów. Komisja Spraw UE Senatu nie ma tych uprawnień. Uwzględnia to konstytucyjną zasadę, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.); 3) względnie wiążący charakter mandatu negocjacyjnego udzielonego przez Komisję do Spraw UE Sejmu. Z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie z 11 marca 2004 r., Rada Ministrów może przedstawić stanowisko bez zasięgnięcia opinii właściwego organu Sejmu albo nie uwzględnić opinii tego organu. *Ex post* ma jednak obowiązek przedstawić właściwemu organowi Sejmu treść zajętogo stanowiska i przyczyny, dla których odstąpiono od zasięgnięcia jego opinii albo niezwłocznego wyjaśnienia przyczyn rozbieżności zajętogo stanowiska i opinii właściwego organu Sejmu. Powstają jednak wątpliwości: 1) czy Rada Ministrów będzie w stanie przygotowywać rzetelne projekty stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektów aktów prawnych UE, w szczególności dokonać oceny skutków aktów prawnych UE dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski; 2) ustawa z 11 marca 2004 r. nie przewiduje poufności w toku zasięgnięcia opinii właściwego organu Sejmu i przedstawiania informacji o stanowisku, które ma być przedstawione w Radzie UE.

OGŁOSZENIA



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

zaprasza na spotkanie autorskie pt.

„Dusza polska i rosyjska”

z udziałem:

Wiktora Jerofiejewa

i

prof. Andrzeja de Lazari

Spotkanie odbędzie się

22 maja 2004 r. (sobota) o godz. 14⁰⁰

EMPiK Junior Megastore

ul. Marszałkowska 116/122

2 piętro