

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag wstępnych*

1. Przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, samo w sobie oparte na skomplikowanej procedurze, rodzić następstwa o charakterze fundamentalnym. Rzeczpospolita Polska przekaze bowiem na rzecz organów Unii (Wspólnot Europejskich; zgodnie bowiem z Traktatem z Maastricht przystąpienie do Unii oznacza równoczesne przystąpienie do każdej we Wspólnot) „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Ten niesprecyzowany przepis zawarty w artykule 90 ust. 1 Konstytucji RP, musi zostać uszczegółowiony¹. Z powołanego postanowienia konstytucji wynika jedynie, iż „przekazaniu” mogą podlegać nie całościowe kompetencje określonych organów (np. ustawodawczych, wykonawczych lub sadowniczych) lecz jedynie kompetencje tych organów w niektórych sprawach². Brak jednak szczegółowych postanowień, np. dotyczących materii nie podlegających przekazaniu. W literaturze podnoszony jest pogląd, iż materialne granice przekazanych kompetencji określone zostały wartościami aksjologicznymi na których opiera się Konstytucja RP. I tak C. Mik uznaje, iż materialnych granic przekazania należy poszukiwać przede wszystkim w rozdziale I i II Konstytucji RP³, natomiast S. Biernat precyzuje, iż w szczególności nie mogą zostać naruszone postanowienia art. 1, 2, 3, 5 i 20 oraz art. 30-86⁴.

* Tekst ukazał się [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. nauk. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 11-18

¹ W związku z konstrukcją art. 90 podnoszony jest wręcz zarzut, iż artykuł ten został wadliwie sformułowany, por. J. Galster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie nowej konstytucji RP. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Toruń 1998, s. 72.

² Por. K. Działocha, *Uwaga 3 do art. 90 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

³ Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 812.

⁴ Por. S. Biernat, *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*, *Archiv des Volkerrechts* 36/4, December 1998, s. 406

2. Pozycja ustrojowa parlamentu determinowana jest spełnianymi przez niego funkcjami. Pomimo pojawiających się wątpliwości, najczęściej w doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się następujące funkcje parlamentu:

- ustrojodawcza⁵,
- ustawodawcza,
- kontrolna,
- kreacyjna.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej jedynie wykonywanie funkcji kreacyjnej nie ulegnie większej zmianie. W zakresie określanym pozostałymi funkcjami musimy się liczyć z koniecznością ich modyfikacji.

3. W odniesieniu do funkcji ustrojodawczej pozornie sytuacja jest jasna. Akty prawa międzynarodowego (a takimi będą traktaty akcesyjne) mają charakter podkonstytucyjny. Nie mogą więc bezpośrednio wpływać na zmiany konstytucji. Jednak treść traktatów akcesyjnych oraz konieczność respektowania *acquis communautaire* (jak również późniejsze modyfikacje traktatów założycielskich (np.: w związku z wynikami prac Konwentu) mogą powodować konieczność dokonania zmian w Konstytucji RP. Jak podkreśla się w doktrynie „pozycja parlamentu będzie mocno zredukowana politycznie”⁶. W sytuacji pojawienia się rozbieżności pomiędzy prawem wspólnotowym a treścią polskiej konstytucji parlament zmuszony będzie do dokonania jej nowelizacji. W innym bowiem przypadku, konsekwencjami mogłoby być (w zależności od faktycznych okoliczności) rezygnacja z przystąpienia do Unii lub też konieczność wystąpienia z niej, albo też naruszenie tożsamości konstytucyjnej RP poprzez dopuszczenie do funkcjonowania sprzeczności w systemie prawa. Zgodnie z treścią art. 235 ust 1 Konstytucji RP jej zmiana może nastąpić jedynie w drodze ustawy zgodnie uchwalonej przez Sejm oraz Senat. Inicjatywa w tym zakresie należy wyłącznie do 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu i Prezydenta. Jak można zauważyć nowelizacji konstytucji w zakresie niezbędnym do funkcjonowania w strukturach Unii nie będzie mogła inicjować Rada Ministrów. Zadanie to będzie musiało spoczywać na pozostałych podmiotach dysponujących prawem inicjatywy konstytucyjnej.

⁵ W pracy niniejszej wyróżniam funkcję ustrojodawczą jako odrębną funkcję parlamentu, niezależnie od wątpliwości zgłaszanych w doktrynie por. B. Bąszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001 s., oraz Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 183.

⁶ Por. C. Mik, *Europejskie prawo ...*, s. 816

4. Najistotniejsze zmiany nastąpią w ramach wypełniania funkcji ustawodawczej. Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej traci znaczną część swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych⁷. Wynika to z unormowań funkcjonujących w Unii, w której w miejsce dotychczasowego ustawodawstwa krajowego wchodzi akty prawne stanowione przez organa Unii. Do pochodnego (wtórnego) prawa wspólnotowego zalicza się:

- rozporządzenia,
- dyrektywy,
- decyzje,
- zalecenia
- opinie⁸.

W zakresie objętym niniejszym artykułem interesujące jest rozważenie pozycji rozporządzeń i dyrektyw.

I tak rozporządzenie (podstawowy akt prawa wtórnego) zgodnie z art. 249 TWE jest aktem ogólnym, obowiązującym w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Nie są tu potrzebne żadne akty mające za zadanie transpozycję, wręcz przeciwnie - „przekształcanie” rozporządzeń na formę aktów prawa wewnętrznego jest niedopuszczalne. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż taka forma wprowadzania prawa wspólnotowego do porządku krajowego:

- wprowadzałaby w błąd adresatów norm co do ich charakteru prawnego (wspólnotowy czy też krajowy),
- pozbawiałaby pierwszeństwa przysługującego normom prawa wspólnotowego, oraz
- pozbawiałaby ETS wyłączności w zakresie interpretacji norm⁹.

Jak można zauważyć, w przypadku spraw regulowanych rozporządzeniami brak będzie możliwości stanowienia ustaw przez parlament. Celowe jest więc rozważenie wprowadzenia zmian w Regulaminie Sejmu, pozwalających Marszałkowi Sejmu skutecznie eliminować inicjatywy ustawodawcze przedkładane w materiałach regulowanych rozporządzeniami wspólnotowymi. *Sprawdzić jak jest obecnie*

⁷ Por. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11; por. też C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 161 i nast.

⁸ Por. art. 249 TWE

⁹ We Włoszech stosowana była praktyka dosłownego powtarzania norm rozporządzeń w formie ustaw krajowych – praktyka ta została zakazana przez ETS w wyroku z 10 października 1973 r., Sp. 34/73, Variola (zb. 1973, str. 981); por. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999, s.102 i n.

Rola dyrektyw, kolejnej kategorii aktów prawa wtórnego, polega na ujednocinaniu ustawodawstwa państw czónkowskich Unii. Tak więc zgodnie z art. 249 (3) TWE dyrektywy skierowane są do państw czónkowskich i wiz w zakresie zaóózonego celu, pozostawiają jednak organom państwa swobod w doborze form i metod ich realizacji. Tak więc w sprawach unormowanych przez dyrektywy rolę parlamentu jest transponowanie prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Zadaniem parlamentu krajowego będzie uchwali regulacje umoóliwiajce obowiązywanie dyrektywy w polskim porządku prawnym. Inicjatywa w tym zakresie naleóóe moóe wciwie do wszystkich podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej, ale najbardziej kompetentna będzie Rada Ministrów, która – zgodnie z procedur funkcjonująca w Unii Europejskiej – zobowiązana jest do poinformowania Komisji Europejskiej o sposobie wprowadzenia dyrektywy w óycie¹⁰.

W doktrynie przyjmuje się, ió brak jest precyzyjnego pocia mogącego odda w sposób wciwy charakter dziaañ prawodawcy krajowego. Akty prawne stanowione na podstawie dyrektywy będą prawem wewnętrznym jedynie jeóeli chodzi o formę, natomiast ich podstaw i treści stanowi będą przepisy prawa wspólnotowego. „Przyjmuje się więc, ió przepisy dyrektywy zawierają upowaónienie i zobowiązanie państwa czónkowskiego do wykonania dyrektywy poprzez ustanowienie stosownych przepisów powszechnie obowiązujących, nie zaś zobowiązanie do przeniesienia czy przetransponowania jej postanowień do prawa wewnętrznego, a juó na pewno nie nadanie dyrektywie mocy bezpośrednio obowiązującej w drodze aktu *quasi-ratyfikacji*”¹¹.

Podkreli rwnieó naleóy, ió w strukturze organów Unii na plan pierwszy wysuwają się dwa organy w skład których wchodzi przedstawiciele wady wykonawczej krajów czónkowskich – Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. O ile Rada Europejska będąc organem plenarnym w skład którego wchodzi szefowie państw i rdów krajów czónkowskich, jest ciałem politycznym to Rada Unii Europejskiej jest faktycznym prawodawc Unii i Wspólnot. W skład Rady Unii Europejskiej wchodzi przedstawiciele rdów państwa czónkowskich¹². Tak więc to rd państwa czónkowskiego bierze aktywny udział w tworzeniu prawa wspólnotowego, a więc w sprawowaniu wady ustawodawczej w sprawach naleócych do zakresu działania Unii. Mamy więc do czynienia z radykalną zmian ról odgrywaną przez konstytucyjne organy wady państw czónkowskich. Zauwaóalne jest

¹⁰ Por. J.H. Jans, *National Legislative Autonomy? The Procedural Constraints of European Law*, LIEI 1998, vol. 25, nr 1, s. 25-58; [cyt. za:] C. Mik, *Europejskie prawo ...*, s. 817

¹¹ *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red., A. Wróbel, Kraków 2002, s. 109.

¹² Pamita jednak naleóy, ió Rada jest organem Unii, a nie swoistą emanacj rdów krajowych.

swoiste uprzywilejowanie pozycji rządu w stosunku do parlamentu. To władza wykonawcza uczestniczy w nakreślaniu kierunków polityki europejskiej (poprzez uczestnictwo w Radzie Unii Europejskiej) i to rząd dysponuje kompetencjami prawodawczymi (poprzez uczestnictwo w Radzie Unii Europejskiej).

Następuje więc właściwie całkowita zmiana ról – parlament z organu decydującego o ustawodawstwie przekształca się w organ którego zadaniem jest swoiste „dopasowanie” aktu prawa europejskiego do warunków krajowych.

Istotny jest również fakt, iż transpozycja dyrektywy musi być dokonana w określonym przez nią czasie (zazwyczaj dwa lata). Zapewne celowe byłoby rozważenie modyfikacji trybu przyjmowania ustaw mających na celu transpozycję dyrektywy, tak aby poprawki zgłaszane przez posłów nie mogły naruszać merytorycznej treści dyrektywy¹³.

5. Radykalna zmiana roli odgrywanej dotychczas przez parlamenty krajowe doprowadził w konsekwencji do zjawiska nazwanego „deficytem demokracji”¹⁴. Dlatego też od dawna można zauważyć dążenie do jasnego sprecyzowania miejsca legislatyw krajowych. Integralną częścią *Traktatu amsterdamskiego* stał się *Protokół o roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej*. Dokumentowi temu przypisano ważną rolę. Po raz pierwszy od roku 1979 (wówczas zrezygnowano z zasady delegowania członków parlamentów narodowych do Parlamentu Europejskiego i wprowadzono wybory powszechne) materią negocjacji na najwyższym szczeblu Unii Europejskiej stały się parlamenty krajowe¹⁵. W preambule *Protokołu o roli parlamentów narodowych...* podkreślono konieczność zwiększenia udziału parlamentów krajowych w działaniach Unii oraz sprecyzowano, iż forma kontroli parlamentu krajowego nad rządem w sferze działania Unii jest wewnętrzną sprawą systemu konstytucyjnego kraju. Szczególnego więc znaczenia nabiera prawo parlamentu do informacji oraz sprawowanie kontroli nad rządem (w zakresie działania Unii)¹⁶. Ta nowa

¹³ Warto zastanowić się czy dostosowanie prawa wewnętrznego do wymogów dyrektywy musi się odbywać poprzez przyjmowanie ustaw? Czy nie byłoby racjonalne, również z uwagi na konieczność ograniczenia możliwości decyzyjnych posłów, aby odbywała się to za pomocą rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów. Taka zmian zasad tworzenia prawa wymagała by jednak zmiany Konstytucji RP.

¹⁴ Por. P. Moreau Defarges, *Le déficit démocratique*, „Defense nationale” 2000, Nr 12, s. 135.

¹⁵ Por. E. Schoof, *Konferencja Komisji ds. Europejskich – COSAC*, BSE, Materiały i Dokumenty nr 227.

¹⁶ W literaturze można spotkać pojęcie „kompetencja Sejmu do kontroli wykonywania przez egzekutywę krajowa kompetencji wspólnotowych”; por. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a państwo europejskie: Czy Konstytucja Rzeczypospolitej wymaga zmiany?*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 184.

kompetencja, będąc elementem szeroko rozumianej funkcji kontrolnej stanowić będzie swoisty „ekwiwalent” utraconych kompetencji ustawodawczych¹⁷.

6. Słabsza pozycja parlamentu krajowego nie może jednak oznaczać całkowitego braku wpływu na ustawodawstwo Unii. W praktyce istnieją dwa – niewykluczające się – sposoby zwiększenia udziału parlamentów krajowych na stanowienie prawa przez kompetentne organy Unii. Jeden polegać może na stworzeniu dodatkowego organu (usytuowanego na szczeblu organów Unii) będącego reprezentacją parlamentów krajowych. Sposób ten, jakkolwiek wydaje się z pozoru prosty i oczywisty, przy obecnym sposobie podejmowania decyzji w Unii mógłby jedynie skomplikować oraz wydłużyć proces podejmowania decyzji, czyniąc go jednocześnie niezrozumiałym dla Europejczyków¹⁸. Idea utworzenia dodatkowego organu (nazwanego Kongresem Narodów) była przedmiotem dyskusji Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej m.in. na X sesji Konwentu w dniach 28-29 października 2002 r. Przewodniczący grupy roboczej Konwentu ds. roli parlamentów narodowych przedstawił wówczas raport¹⁹, który nie wykluczył możliwości realizacji propozycji utworzenia Kongresu Narodów. Jednak w toku dyskusji propozycja taka została odrzucona przez większość uczestników dyskusji. W dyskusji podniesiono postulat wzmocnienia obecnie funkcjonujących mechanizmów współpracy, w szczególności podniesienia rangi COSAC - czyli *Konferencja organów wyspecjalizowanych ds. Wspólnot Europejskich*²⁰.

7. Drugi sposób zwiększenia roli parlamentów krajowych – odgrywający w państwach Unii szczególnie istotną rolę - to prawo parlamentu do kontroli działalności rządu (wraz z prawem do żądania informacji) w zakresie działania Unii. Przedmiotem pracy parlamentu staje się projekt prawa wspólnotowego, projekt, który będzie dopiero omawiany przez kompetentne organy Unii (Radę Unii Europejskiej). Akceptując możliwość działania i w polskim parlamencie komisji europejskiej o tak zarysowanych kompetencjach musimy rozstrzygnąć dwa zagadnienia. Należy postawić przed sobą następujące pytania: 1) czy zadania kontrolne wykonywane będą przez obie, czy też jedną izbę parlamentu; i 2) jakie

¹⁷ Por. też: C. Mik, *Europejskie prawo ...*, s. 816

¹⁸ Por. też K.-H. Neurreither, *Zasada subsydiarności a Parlament Europejski*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 97.

¹⁹ Dokument sygnowany CONV 353/02.

²⁰ Rola ta wzrosła również po przyjęcia *Traktatu amsterdamskiego*.

charakter prawny będzie miało stanowisko zajęte przez parlament (w praktyce - komisję przezeń wyłonioną).

W zakresie zagadnienia pierwszego stoję na stanowisku, iż kontrola parlamentu nad pracą rządu w zakresie działalności prawodawczej Unii jest kompetencją tak istotną i mającą ścisły związek z działalnością ustawodawczą (również w zakresie późniejszego transponowania prawa wspólnotowego w porządek krajowy), iż brak jest podstaw do wyeliminowania z realizacji tej funkcji jednej z izb. Powstanie jednak wątpliwość czy funkcja ta winna być wykonywana oddzielnie, czy też łącznie? Wydaje się, iż względy praktyczne powinny skłaniać do przyjęcie wariantu belgijskiego czy też hiszpańskiego i stworzenia komisji wspólnej, w której reprezentowane będą obie izby parlamentu.

Odpowiedź na drugie zagadnienie jest bardziej skomplikowana, wynika bowiem z racji politycznych nie zaś prawnych. Analiza rozwiązań funkcjonujących w państwach będących obecnie członkami Unii Europejskiej pozwala na konstatację, iż typową sytuacją jest wyrażanie przez parlament opinii, która ze swej zasady nie jest wiążąca dla rządu. Wyjątkiem na tym tle są rozwiązania funkcjonujące w Danii, gdzie komisja parlamentarna dysponuje kompetencjami do określenia mandatu negocjacyjnego członka rządu w postaci wiążących instrukcji²¹. Stoję na stanowisku, iż taka formuła opinii wyrażanej przez parlament jest właściwa i zgodna z logiką zracjonalizowanego systemu parlamentarnego - pozwala bowiem na pełną orientację parlamentu o stanie bieżących prac legislacyjnych Unii, a jednocześnie umożliwia rządowi realizację jego konstytucyjnych uprawnień²².

Kolejną kwestią niezbędną do rozważenia jest skład komisji – wydaje się, iż pomiędzy możliwymi rozwiązaniami należy preferować te, które zapewnią: z jednej strony skuteczność działania, z drugiej zaś reprezentatywność i wiarygodność. Z pozoru najprościej byłoby powołać komisję z zachowaniem proporcjonalnego udziału frakcji politycznych. Można jednak rozważyć również inny sposób kreacji komisji – w skład komisji wchodziłoby osoby delegowane przez regulaminowe zrzeszenia posłów i senatorów uprawnione do delegowania swoich przedstawicieli do Konwentu Seniorów Izby (oczywiście w wypadku ustabilizowania się polskiego systemu politycznego i zmniejszenie ilości klubów możliwe by było zwiększenie ilości „delegatów” klubów). Członkami komisji, z głosem doradczym, mogliby być również polscy deputowani wybrani do Parlamentu Europejskiego, a na jej czele powinien stać Marszałek Sejmu (lub osoba przez niego wskazana; wicemarszałek?). W

²¹ Interesujące rozwiązanie zastosowane zostało w RFN gdzie ustawa rozstrzygająca przedmiotową kwestię określa iż „opinia Bundestagu winna **leżeć u podstaw** stanowiska negocjacyjnego rządu”.

²² Jednocześnie zawsze pozostaje możliwość wszczęcia procedury odwołania rządu, jeżeli decyzje podejmowane przez Radę Ministrów będą pozostawać w sprzeczności z wolą większości.

wykonywaniu swej funkcji komisja musiałaby być wspomagana przez wykwalifikowany personel urzędniczy, stały zespół ekspertów oraz specjalistów w określonych dziedzinach będących aktualnie przedmiotem zainteresowania komisji. W ten sposób komisja europejska, zachowując swój ograniczony skład mogłaby zapewnić również pełną informację dla klubów parlamentarnych (w tym i opozycyjnych).

8. Czy proponowane rozwiązania wymagać będą zmiany Konstytucji RP? Na tak postawione pytanie trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Prace reprezentantów władzy ustawodawczej nad przedłożeńiami rządowymi dotyczącymi wspólnotowego procesu legislacyjnego nie będą się mieścić w klasycznie rozumianych funkcjach parlamentu. Pozostawać one będą na styku funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Należy więc przyjąć, iż z najbardziej pożądaną sytuacją mielibyśmy do czynienia w wypadku regulacji dokonanej na trzech poziomach. Wówczas norma konstytucyjna tworzyć będzie obowiązek rządu do wysłuchania opinii parlamentu, określać forum na którym to się będzie odbywać (np.: *bikameralna* komisja europejska) oraz odsyłać do ustawy w której określone mogłyby zostać szczegółowe rozwiązania określające zasady współpracy władzy wykonawczej i parlamentu. Normy zawarte w regulaminach izb (których wprowadzenie jest niezbędne) określać wówczas będą sposoby zgłaszania i wyboru parlamentarzystów – członków komisji, proceduralne zasady funkcjonowania komisji oraz sposoby komunikowania się komisji z kompetentnymi organami izb²³.

I ten wariant, z tak zarysowana trójszczeblową regulacją wydaje się najbardziej odpowiedni.

²³ W Regulaminie Sejmu winny zostać umieszczone nowe regulacje precyzujące uprawnienia Marszałka Sejmu o których mowa był uprzednio w tekście.