



DORADCZY KOMITET PRAWNY
przy Ministrze Spraw Zagranicznych

Warszawa, dnia 4 maja 2008 r.

**Opinia dotycząca problemów odnoszących się do roli Sejmu i Senatu
w sprawach Unii Europejskiej
po wejściu w życie Traktatu z Lizbony**

Doradczy Komitet Prawny przy Ministrze Spraw Zagranicznych w składzie:

- Prof. Jan Barcz (przewodniczący Komitetu),
- Prof. Władysław Czapliński,
- Prof. Zdzisław Galicki,
- Prof. Stanisław Gebethner,
- Prof. Maria Frankowska,
- Prof. Jan Kolasa,
- Prof. Kazimierz Lankosz,
- Dr. Hanna Machińska,
- Prof. Jan Sandorski,
- Prof. Janusz Symonides,
- Prof. Andrzej Wasilkowski
- Prof. Roman Wieruszewski
- Prof. Anna Wyrozumska,
- Prof. Eleonora Zielińska.

Przyjął opinię o następującej treści:

1. Na mocy Traktatu z Lizbony rola parlamentów państw członkowskich w monitorowaniu i kontrolowaniu procesu decyzyjnego oraz podejmowanych działań w Unii Europejskiej (UE) zostanie radykalnie umocniona. Wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) artykuł art. 8c (nowy art. 12) wylicza odnośne kompetencje parlamentów narodowych.¹
2. Na szczególną uwagę zasługują następujące, nowe uprawnienia parlamentów narodowych:
 - w ramach **monitorowania zasady pomocniczości** (por. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności) parlamenty oceniają projekty „aktów prawodawczych” UE przedłożonych przez Komisję Europejską; mają one co prawda zasadniczo do dyspozycji tzw. żółtą kartkę (tj. nie są w stanie wstrzymać procedury legislacyjnej), niemniej jednak - o ile co najmniej zwykła większość głosów przyznana parlamentom narodowym wskazuje na nieprzestrzeganie zasady pomocniczości - łatwiej jest odrzucić projekt aktu w pierwszym czytaniu (w Radzie lub w Parlamencie Europejskim) – tzw. pomarańczowa kartka;
 - na mocy Traktatu z Lizbony umocniono tzw. **procedurę kładki**, zwiększając tym samym elastyczność procesu decyzyjnego (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 7 TUE); istota tego umocnienie polega na możliwości zmiany na mocy jednogłosnej decyzji Rady Europejskiej procedury podejmowania decyzji przez Radę z jednomyślności na większość kwalifikowaną oraz przejścia ze specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą; o zamiśle podjęcia przez Radę Europejską tego rodzaju decyzji muszą być jednak informowane parlamenty narodowe; jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od

¹ „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 61c (nowy art. 79) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz angażując się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 69g (nowym art. 88) i 69d (nowym art. 85) tego Traktatu,
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 (nowym art. 48) niniejszego Traktatu,
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 (nowym art. 49) niniejszego Traktatu,
- f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.”

daty przekazania informacji **nawet jeden parlament narodowy** wyrazi sprzeciw wobec takiego zamiaru, decyzja nie może być podjęta;

- na mocy Traktatu z Lizbony umocniono (w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym) kontrolę przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie **prawa rodzinnego** (art. 65 /nowy art.81/ ust. 3 akapit ostatni Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej TFUE): w przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne na rzecz zwykłej procedury prawodawczej, o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe; **sprzeciw nawet jednego z nich** (w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawia, że decyzja Rady nie może być podjęta;
 - Traktat z Lizbony umacnia również kontrolę stosowania tzw. **klauzuli elastyczności** (art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską - TWE) w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym; ten ostatni proponował jedynie, że (art. I-18 ust. 2) Komisja Europejska „zwraca uwagę” parlamentów narodowych na propozycje podjęcia decyzji w ramach klauzuli elastyczności; Traktat z Lizbony wskazuje, że owe „zwracanie uwagi” odbywa się **w ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości** (art. 308 /nowy art. 352/ ust. 2 TFUE); jeśli więc projekt decyzji byłby objęty zasadą pomocniczości, może zostać uruchomiona omówiona wyżej procedura jej przestrzegania.
3. Niniejsza opinia nie odnosi się do prac nad nowelizacją ustawy z 11 marca 2004 r. (o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE) w związku z politycznym kompromisem, który znalazł wyraz w uchwale Sejmu RP z 1 kwietnia 2008 r. i dotyczył formułowania stanowiska w RP w sprawie zmiany decyzji Rady ustanawiającej tzw. formułę z Janiny i stanowiska RP w sprawie ewentualnego odstąpienia od protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego zakresu stosowania Karty Praw Podstawowych UE. Celem niniejszej opinii jest zwrócenie uwagi na okoliczność, iż z postanowień Traktatu z Lizbony wynika **konieczność całościowej weryfikacji ustawy z 11 marca 2004 r., regulaminów Sejmu i Senatu** oraz uwzględnienie szeregu dalszych, ważnych elementów.
4. Należy zwłaszcza wskazać na następujące kwestie, który powinny być wzięte pod uwagę w toku prac legislacyjnych:
- 4.1. W ramach mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości Sejm i Senat będą miały osiem tygodni na zajęcie stanowiska. Jest to okres krótki, wymagający efektywnego działania. W przypadku zamiaru przyjęcia przez Sejm lub Senat umotywowanej opinii, wskazującej na nieprzestrzeganie przez projekt aktu prawnego przedłożony przez Komisję Europejską zasady pomocniczości konieczna byłaby ściślejsza współpraca z Radą Ministrów,

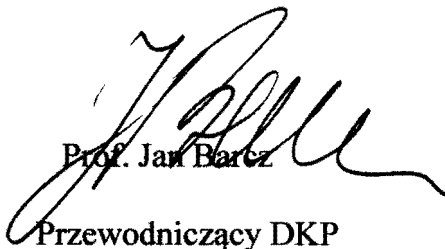
zwłaszcza zaś przedstawienie stanowiska rządu w sprawie ocenianego projektu aktu prawnego. Z tego względu pożądane byłoby uwzględnienie mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości w art. 6 ustawy z 11 marca 2004 r.

4.2. Niezmiernie istotnym problemem jest określenie procedury podejmowania przez Sejm i Senat decyzji w sprawie ewentualnego zablokowania zamierzonej decyzji Rady Europejskiej w sprawie uruchomienie tzw. procedury kładki. Podjęcie takiej decyzji, blokującej dalszą reformę ustrojową Unii Europejskiej (przypomnijmy, że jeden parlament narodowy jest w stanie zamiar podjęcia takiej decyzji zablokować) wymaga wielkiej rozwagi politycznej. W związku z tym pożądane byłoby ustanowienie odpowiedniej procedury podejmowania takiej decyzji przez Sejm i Senat. Procedura taka powinna uwzględniać przede wszystkim następujące dwa elementy:

- powinna zawierać ustanowienie obowiązku ściślejszej współpracy między rządem a Sejmem i Senatem w tej sprawie, tak aby stanowisko prezentowane w Radzie Europejskiej przez Premiera rządu miało wsparcie parlamentu. W przeciwnym wypadku można sobie wyobrazić sytuację, w której stanowisko rządu będzie następnie blokowane przez Sejm i Senat. Nie byłaby to sytuacja najlepsza dla efektywności działania RP na forum UE;
- powinna określać wysokie progi w obu izbach, wymagane dla podjęcia tego rodzaju decyzji blokującej; wydaje się, że osiągnięta w kompromisie politycznym z 1 kwietnia br. zgoda, aby przy formułowaniu stanowiska Sejmu i Senatu w kwestiach dotyczących zakresu stosowania traktatów stanowiących UE decyzja była podejmowana stosownie do reżimu określonego w art. 90 ust. 2 Konstytucji RP, **powinna być rozciągnięta również na tego rodzaju decyzje Sejmu i Senatu** (w istocie odnoszą się one bowiem do zmiany zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na UE); **tak więc decyzje te powinny być podejmowane przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów posłów i senatorów w obecności co najmniej połowy ich ustawowej liczby odpowiednio w obu izbach;**
- można zastanawiać się nad sztywnym związaniem tego rodzaju decyzją Sejmu i Senatu rządu przy przedkładaniu stanowiska w Radzie Europejskiej; jak się wydaje, wymagałoby to jednak zmiany Konstytucji RP z 1997 r.

Odrębną, choć istotną kwestią jest **ustalenie procedury wspólnej decyzji Sejmu i Senatu** w tych sprawach. Chodzi tu bowiem o stanowisko parlamentu narodowego państwa członkowskiego. Artykuł 48 TUE nie precyzuje – w przeciwieństwie do mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości (w tym przypadku każdy parlament ma dwa głosy, a w przypadku dwóch izb każda z nich będzie miała po jednym głose) procedury wyrażania takiego stanowiska. Kwestia ta została pozostawiona państwom członkowskim.

- 4.3. Rozważając powyższe problemy należy zwrócić uwagę na istotną kwestię, objętą obecnie tzw. działaniami dopełniającymi (implementującymi) Traktat z Lizbony. Stosownie do postanowień TFUE Parlament Europejski i parlamenty państw członkowskich będą mogły monitorować działania UE w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (art. 61c TFUE), w tym oceniać działalność Eurojustu (art. 69d TFUE) i Europolu (art. 69g TFUE). Szczegółowe kompetencje Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych **określać ma rozporządzenie unijne** (odpowiednio art. 69d ust. 1 ostatnie zdanie i art. 69g ust. 1 ostatnie zdanie TFUE). W sprawie rozwiązań, jakie przedmiotowe rozporządzenie miałyby zawierać, pożądane byłyby pilne konsultacje rządu z Sejmem i Senatem.



Prof. Jan Barcz
Przewodniczący DKP