

Rola organów państwa w procesie integracji Polski z Unią Europejską, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu dostosowania prawa i roli Sejmu w tym procesie

Proces zbliżania się Polski do członkostwa w Unii Europejskiej rozpoczął się we wrześniu 1988 r. od nawiązania stosunków dyplomatycznych ze Wspólnotami Europejskimi. Podpisanie Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony („Układ Europejski”) nastąpiło w dniu 16 grudnia 1991 r. Układ ten został ratyfikowany przez Prezydenta RP w dniu 20 października 1992r po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sejm RP w dniu 4 lipca tego roku

W dniach 21- 22 czerwca 1993 r. Rada Europejska obradująca w Kopenhadze po raz pierwszy potwierdziła możliwość przystąpienia do Wspólnoty krajów stowarzyszonych, o ile wyrażą one taką wolę po spełnieniu podstawowych kryteriów politycznych, którymi są:

1. stabilność instytucji demokratycznych;
2. rządy prawa;
3. poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości narodowych;
4. funkcjonująca gospodarka rynkowa, zdolna sprostać konkurencji na Jednolitym Rynku;
5. zdolność do realizacji celów politycznych, gospodarczych i monetarnych Unii.

W dniu 8 kwietnia 1994 r. złożono oficjalny wniosek o członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Negocjacje rozpoczęto w dniu 31 marca 1998 r.

Rolę jaką odgrywa parlament polski w procesie integracji naszego kraju z Unią Europejską można postrzegać na kilku płaszczyznach. Najważniejszą z nich jest funkcja prawotwórcza parlamentu, związana z dostosowaniem prawa polskiego do *acquis communautaire*. W tym zakresie Sejm musi ściśle współpracować z rządem, który powinien być głównym autorem przedkładanych parlamentowi projektów ustaw.

W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na specyficzną w polskim parlamencie sytuację, gdzie większość projektów ustaw jest kierowana do łaski marszałkowskiej przez posłów.

Dostosowywanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego powinno być również postrzegane jako wypełnianie przez parlament funkcji ustalania polityki państwa i funkcji kontrolnej.

Obowiązek dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej został wprowadzony w art. 68 Układu Europejskiego. W Układzie Europejskim stwierdzono wprost, że „istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach”. Polska przyjęła w Układzie obowiązek podjęcia „najlepszych starań w celu zapewnienia zgodności przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot”.

Obowiązek wynikający z postanowień Układu Europejskiego realizowany jest dwutorowo:

- po pierwsze zapewnienie zgodności z prawem Unii Europejskiej tworzonych nowych aktów prawnych;
- po drugie zmiany w obowiązującym prawie tam gdzie jest ono niezgodne z prawem UE.

Odpowiedzialność za dostosowanie prawa spoczywa przede wszystkim na Radzie Ministrów jako organie konstytucyjnie powołanym dla realizacji umów międzynarodowych zawartych przez Polskę.

W zakresie kontroli zgodności z prawem Unii Europejskiej projektów pozarządowych, jak również zapewnienia takiej kontroli w trakcie procesu legislacyjnego istotny postęp dokonany został wraz

z przyjęciem przez Sejm uchwały nowelizującej Regulamin Sejmu. Od tej chwili projekty pozarządowe kierowane do łaski marszałkowskiej podlegają obligatoryjnemu opiniowaniu przez ekspertów sejmowych, zaś w pracach legislacyjnych obowiązkowo uczestniczą przedstawiciele Komitetu Integracji Europejskiej opiniując proponowane zmiany. Komitet Integracji Europejskiej wydaje końcową opinię przed trzecim czytaniem na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Tak więc w czasie całego procesu legislacyjnego zapewniona jest kontrola ekspertów wskazujących na ewentualne niezgodności proponowanych rozwiązań prawnych z prawem Unii Europejskiej.

Na ile zmiana ta jest istotna niech świadczą dane za okres od października 1997 do października 1998. W okresie tym na 284 skierowane projekty ustaw 56% (157) stanowiły projekty poselskie nie podlegające kontroli pod względem zgodności z prawem UE. Z tej liczby Zespół Integracji Europejskiej Biura Studiów i Ekspertyz dokonał oceny 103 projektów ustaw, z czego w przypadku:

- 83 projektów ustaw stwierdzono, że ich zakres przedmiotowy nie jest objęty regulacjami prawa UE;
- 28 projektów stwierdzono, że ich zakres przedmiotowy podlega regulacjom prawa UE.

W stosunku do 11 poselskich projektów ustaw stwierdzono, że są one niezgodne z prawem UE.

W ramach działalności ustawodawczej Sejmu nie sposób pominąć bardzo istotnego kroku wykonanego w 2000 r. jakim było powołanie Komisji Prawa Europejskiego. Zmiana Regulaminu Sejmu dokonana w związku z koniecznością przyśpieszenia prac związanych z dostosowaniem prawa polskiego do *acquis communautaire* była wynikiem consensusu politycznego. Wprowadzenie specjalnego trybu postępowania z projektami ustaw, co do których Rada Ministrów zadeklarowała, że ma na celu dostosowanie prawa polskiego do prawa UE, spowodowało znaczące przyśpieszenie prac w Sejmie i ich skoncentrowanie w jednej komisji. Komisja rozpatrywała [62]¹ projekty ustaw. Specyfika działania KPE polega głównie na ograniczeniu możliwości wprowadzania przez posłów poprawek (wymóg określonej liczby posłów popierających poprawkę) oraz wprowadzeniu terminarza prac nad poszczególnymi projektami. Podobna szybka ścieżka legislacyjna została wprowadzona w Senacie.

Działalność ustawodawczą prowadzoną przez Parlament polski należy widzieć w szerszym kontekście niż jedynie techniczne dostosowywanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Należy bowiem pamiętać o przepisie art. 91 ust 3. Konstytucji stanowiącym, że: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w kolizji z ustawami”. Dążenie do sytuacji idealnej wymaga by polskie sądy i organy administracji nie musiały, z chwilą wstąpienia Polski do Unii, stosować prawa Unii tylko dlatego, że prawo polskie (ustawy i akty wykonawcze) pozostaje w sprzeczności z prawem Unii. Powinno to być już dziś motywacją do stanowienia dobrego i jednocześnie zgodnego z prawem Unii, prawa polskiego.

Funkcja polityczna parlamentu w odniesieniu do procesu integracji z Unią Europejską znalazła również swój wyraz w uchwale Sejmu z dnia 20 marca 1998 r. w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W uchwale tej Sejm z nadzieją powitał początek negocjacji między Polską a Unią Europejską. Podkreślono, że: „Polska pragnie członkostwa w Unii Europejskiej silnej, spójnej i solidarnej, opartej o zasady subsydiarności Unii państw, narodów i społeczeństw.” Sejm podkreślił konieczność współdziałania w procesie integracji parlamentu, prezydenta i rządu na rzecz uzyskania optymalnych warunków członkostwa Polski w Unii. Podkreślono szczególną rolę jaką pełni rząd w procesie negocjacji, zwracając się jednocześnie o okresową prezentację parlamentowi i prezydentowi stanu negocjacji i zaawansowania procesu dostosowawczego. Zwrócono uwagę na potrzebę informowania społeczeństwa o procesie integracji, konsultowania działań rządu w tym zakresie z różnymi grupami społecznymi.

Do zakresu sprawowania przez parlament funkcji kontrolnej należy m. in. rozpatrywanie przez Sejm corocznych sprawozdań z realizacji Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, ich ocena oraz odbywanie debat na tematy związane z procesem integracji, jak również podejmowanie uchwał, które aczkolwiek nie stanowią źródła prawa, to pełnią funkcje wyra-

¹ UWAGA – dane ostateczne chciałbym wprowadzić tuż przed oddaniem do druku

żenia określonego stanowiska politycznego przez Sejm, które to stanowisko nie może nie być brane pod uwagę przez rząd.

Mając na uwadze ograniczoną funkcję parlamentu w samym procesie negocjacji nie należy zapominać o jego roli kontrolnej, która w najostrzejszej formie może się wyrazić poprzez udzielenie rządowi wotum nieufności, w przypadku gdyby Sejm nie był zadowolony z wyników (także częściowych) negocjacji.

Oprócz podstawowej funkcji parlamentu jaką jest stanowienie prawa i kontrola rządu, w zakresie procesu integracji Polski z Unią Europejską, można wskazać na dodatkowe funkcje takie jak: międzynarodową i edukacyjną.

W zakresie funkcji międzynarodowej należy zwrócić uwagę na przewidziany w Układzie Europejskim dialog polityczny - na szczeblu parlamentarnym, który odbywa się w ramach Parlamentarnego Komitetu Stowarzyszenia. Komitet ten stanowi forum spotkań i wymiany poglądów członków obu izb parlamentu polskiego i Parlamentu Europejskiego. Istotne są również kontakty z parlamentami krajów członkowskich Unii. Ponadto funkcja międzynarodowa Sejmu nabierze szczególnego znaczenia w związku z koniecznością dokonania rozstrzygnięcia w jakim trybie zostanie wyrażona zgoda na ratyfikację traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniem Konstytucji - zgoda taka może zostać wyrażona w ogólnonarodowym referendum lub w ustawie przyjętej przez Sejm kwalifikowaną większością głosów.

W zakresie funkcji edukacyjnej parlamentu należy zwrócić uwagę na możliwości organizowania spotkań, rozmów czy konferencji. Nie bez znaczenia jest również zdobywanie przez samych posłów i senatorów wiedzy na temat integracji europejskiej. Im lepiej będą się oni orientowali w prawie Unii, jej funkcjonowaniu, doświadczeniach innych krajów, które przystępowały do Unii tym większy wpływ mogą uzyskać na przebieg procesu integracji.

Niewątpliwie najistotniejszą rolę w procesie integracji Polski z Unią Europejską odgrywa rząd. Jest on konstytucyjnie zobowiązany i jednocześnie upoważniony do prowadzenia polityki zagranicznej kraju. To rząd prowadzi negocjacje i jest bezpośrednio odpowiedzialny za ich wynik. Prowadzone negocjacje mają charakter poufny i nawet parlament jest o ich przebiegu informowany jedynie ogólnie. Podobnie jak w przypadku innych krajów przystępujących do Unii bezpośredni wpływ parlamentu na proces negocjacji jest bardzo ograniczony. Tym niemniej jak pokazano wyżej nie można mówić o jedynie biernej roli polskiego Sejmu w tym procesie.

Zadania związane z integracją europejską, w ramach Rady Ministrów, realizuje powołany na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Komitet Integracji Europejskiej, który jest naczelnym organem administracji państwowej programującym i koordynującym politykę integracji Polski z Unią Europejską. Komitet składa się z ministrów określonych w ustawie, ponadto w jego skład mogą wchodzić osoby powołane przez premiera. W chwili obecnej działa pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów.

Jak już wyżej wspomniano jednym z bardzo istotnych działań Komitetu jest opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. Obok tego zadania Komitet dokonuje ocen przebiegu procesów dostosowawczych, a także prowadzi działania związane z koordynowaniem przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej.

Sprawami integracji europejskiej na poziomie ministerstw i urzędów centralnych zajmują się odpowiednie departamenty integracji europejskiej utworzone w każdym z resortów.

W zakresie integracji europejskiej nie można pominąć roli Prezydenta. Jego kompetencje w zakresie kształtowania polityki zagranicznej zostały w Konstytucji z 1997 r. ograniczone tym niemniej wpływa on w dalszym ciągu na jej kształtowanie. W odniesieniu do procesu dostosowywania prawa należy zwrócić uwagę na dwie kompetencje prezydenta:

- inicjatywy ustawodawczej - w ramach której może składać do Sejmu projekty ustaw; oraz
- odmowy podpisania ustawy - w ramach której może blokować wejście w życie ustawy, która z określonych powodów, zdaniem Prezydenta nie powinna wejść w życie.

Prezydent, skorzystał z przysługującego mu prawa weta np. w przypadku nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji motywując swoją decyzję, niezgodnością uchwalonej ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Jak z powyższego widać wszystkie główne organy państwowe (Parlament, Prezydent i Rząd) są zaangażowane, aczkolwiek w różnym stopniu, w proces integracji Polski z Unią Europejską. Można mówić o wzajemnym uzupełnianiu się funkcji poszczególnych instytucji, a zatem dla sprawnego, efektywnego i korzystnego dla naszego kraju przebiegu procesu integracji niezbędna jest współpraca tych organów na wszystkich etapach procesu integracji, w odniesieniu do wszystkich jej aspektów.

Nie wolno przy tym zapominać o konieczności informowania społeczeństwa o przebiegu procesu integracji. Jest to tym bardziej istotne w chwili obecnej, kiedy, według najnowszych badań, poziom poparcia dla integracji z Unią Europejską waha się w okolicy 50%.

Niewątpliwie we wszystkich aspektach procesu integracji działania administracji rządowej odgrywają najistotniejszą rolę, a jej dobra współpraca z parlamentem (w którym istnieje konsensus głównych sił politycznych popierających zbliżenie Polski do Unii) i uzyskanie jego poparcia, przyczynić się może do sprawnego przebiegu *całego procesu*.

Tak więc należy zwrócić uwagę na fakt, że w Sejmie III kadencji problemami integracji europejskiej zajmowały się dwie komisje:

1. Komisja Integracji Europejskiej – zajmująca się politycznymi i gospodarczymi aspektami integracji, co zostało ujęte w regulaminie Sejmu przyznającym tej komisji kompetencje w „sprawach dotyczących procesu integracji europejskiej oraz realizacji umów międzynarodowych w tym zakresie”; oraz

2. Komisja Prawa Europejskiego – która jest komisją nadzwyczajną powołaną w Regulaminie Sejmu do rozpatrywania, w szczególnym trybie, projektów ustaw co do których Rada Ministrów zadeklarowała, że mają charakter dostosowawczy tzn. zawierają przepisy dostosowujące prawo polskie do prawa UE.

W celu pomocy w pracach obu wspomnianych Komisji, a także w celu opiniowania, na wniosek Marszałka Sejmu, poselskich projektów ustaw co do ich zgodności z prawem UE w Biurze Studiów i Ekspertyz powołano Zespół Integracji Europejskiej. Zespół przygotowuje również opinie i informacje dla organów Sejmu jak i indywidualnych posłów związane z prawnymi aspektami integracji europejskiej