

Rola parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej w procesie integracji europejskiej (wybrane przykłady)

I. Uwagi wstępne

Działalność komisji parlamentarnych ds. Unii Europejskiej państw członkowskich Unii koncentruje się głównie na kontroli działań rządów oraz wydawaniu opinii w zakresie spraw związanych z tworzeniem prawa wspólnotowego. Taka forma aktywności komisji została uznana w protokole do Traktatu Amsterdamskiego, w którym uznając kontrolną funkcję parlamentów narodowych w odniesieniu do rządów krajów członkowskich i pragnąc większego zaangażowania parlamentów w działalność Unii postanowiono o:

1. Przesyłaniu do parlamentów narodowych wszelkich dokumentów Komisji przeznaczonych do konsultacji (tzn. zielone i białe księgi oraz komunikaty);
2. Przekazywaniu przez rządy państw członkowskich, swoim parlamentom narodowym, propozycji Komisji dotyczących ustawodawstwa określonych przez Radę.

W państwach członkowskich UE głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za organizowanie i przeprowadzenie implementacji prawa krajowego do *acquis communautaire* są zatem rządy.

We wszystkich parlamentach krajów członkowskich działają komisje parlamentarne zajmujące się sprawami europejskimi. Ich rola i znaczenie jest jednak różna. Należy zauważyć, iż państwa będące członkami Unii Europejskiej wywierają wpływ na tworzenie prawa wspólnotowego. Stąd też - w zależności od rozwiązań narodowych - rola komisji parlamentarnych do spraw europejskich może przejawiać się jako bardziej lub mniej istotna, wpływająca na stanowisko, jakie rząd (ministrowie) zajmują w konkretnej sprawie na forum instytucji wspólnotowej (zwłaszcza Rady).

Parlament narodowy uczestniczy zatem pośrednio w tworzeniu prawa wspólnotowego i może oddziaływać na treść prawa wspólnotowego na etapie projektowania wspólnotowych aktów prawnych.

Na rządach państw członkowskich UE spoczywa odpowiedzialność za przesyłanie parlamentom lub bezpośrednio właściwym komisjom parlamentarnym dokumentów wspólnotowych i to w czasie umożliwiającym zajęcie przez nie stanowiska w sprawie. Niekiedy, obowiązek przesyłania dokumentów wspólnotowych bywa rozszerzony o obowiązek konsultowania z parlamentem (właściwą komisją parlamentarną) zajmowanego - na forum instytucji wspólnotowych - stanowiska przez rząd.

Niekiedy, rząd zostaje zobowiązany do uzyskania od właściwej komisji mandatu negocjacyjnego będącego zaleceniem (Belgia, Finlandia, Szwecja) lub wiążącą instrukcją (Dania oraz w pewnym stopniu: Niemcy, Wielka Brytania oraz Austria, Francja, Holandia co do niektórych spraw).

Należy podkreślić, że sytuacja państw kandydujących do członkostwa w UE jest inna, z uwagi na fakt, że nie mogą one uczestniczyć w procesie tworzenia prawa wspólnotowego. Państwa kandydujące podjęły jednakże zobowiązanie do dostosowania swojego prawa krajowego do *acquis communautaire* (art. 68 i 69 Układu Europejskiego w przypadku Polski).

II. Rola komisji parlamentarnych zajmujących się sprawami związanymi z problematyką UE, na przykładzie Austrii, Danii, Szwecji Niemiec

Wielka Komisja Rady Narodowej Parlamentu Austrii

W przypadku Parlamentu Republiki Austrii należy pamiętać o federalnym kształcie tego państwa, co znajduje odzwierciedlenie w organizacji parlamentu składającego się z Rady Narodowej (Nationalrat) oraz Rady Federacji (Bundesrat).

W przypadku Rady Narodowej sprawy związane z Unią Europejską należą do kompetencji Wielkiej Komisji (Hauptausschuß). Komisja ta pierwotnie została ustanowiona w 1920 r., a od zmiany konstytucji w 1994 r. zajmuje się sprawami wspólnotowymi.

W skład komisji wchodzi 27 członków powoływanych na początku kadencji przez frakcje parlamentarne zgodnie z zasadą proporcjonalności. Przewodniczący parlamentu jest jednocześnie przewodniczącym Wielkiej Komisji. Dwóch wiceprzewodniczących parlamentu pełni funkcje wiceprzewodniczących komisji. Austriacy deputowani do Parlamentu Europejskiego mogą uczestniczyć w pracach komisji - bez prawa głosu. Komisja zbiera się, co do zasady, dwa razy w miesiącu. Posiedzenia są zamknięte dla publiczności.

Zadania Komisji określone są w artykule 23e (5) Konstytucji Republiki Austrii, zgodnie z którym wykonywanie kompetencji Rady Narodowej w sprawach dotyczących Unii Europejskiej jest, co do zasady, powierzone Wielkiej Komisji:

Kompetencje Rady Narodowej w zakresie spraw dotyczących Unii Europejskiej określone są w art. 23 e (1) - (4) Konstytucji, zgodnie z którym:

1. Rada Narodowa jest dokładnie informowana przez odpowiedniego członka Rządu Federalnego o wszelkich propozycjach aktów prawnych Unii Europejskiej. Rada Narodowa ma prawo wypowiedzieć się w tych sprawach.

2. W przypadku gdy odpowiedni członek Rządu federalnego posiada opinię wydaną przez Radę Narodową (czyli co do zasady przez Wielką Komisję) wówczas jest nią związany w czasie negocjacji i głosowania w Radzie za wyjątkiem przypadków dotyczących podstawowych zasad polityki zagranicznej i integracyjnej.

3. W przypadku, gdy odpowiedni członek Rady Ministrów zamierza odejść od opinii zgłoszonej przez Radę Narodową, wówczas należy o tym powiadomić Radę Narodową.

4. W przypadku wydania opinii przez Radę Narodową, odpowiedni członek Rady Ministrów informuje Radę o wynikach głosowania w Unii Europejskiej.

Komisja wydaje opinie po rozważeniu przedstawionych dokumentów przez frakcje parlamentarne.

Komisja Spraw Europejskich Parlamentu Danii

Podstawowym organem parlamentu Danii (Folketing) zajmującym się sprawami związanymi z członkostwem w Unii Europejskiej jest Komisja Spraw Europejskich (Europaudvalget).

Artykuł 7, ust. 1, pkt 7 Regulaminu Folketingu określa kompetencje Komisji, do której należy rozpatrywanie spraw dotyczących Unii Europejskiej. W kwestiach tych Komisja koordynuje pracami Folketingu. Akt o przystąpieniu Danii do EWG z 1972 r. w artykule 6, ust. 2 nakłada na rząd obowiązek informowania jednej z komisji ustanowionych przez Folketing o projektach decyzji Rady Ministrów WE bezpośrednio stosowanych w Danii lub dla których wykonania niezbędny jest udział Folketingu. W pierwszym sprawozdaniu z posiedzenia Komisji określono ściślej jej kompetencje, ustanawiając mechanizm współdziałania Komisji i rządu w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych (tzw. "wzór duński"). W myśl powyższego dokumentu "rząd konsultuje z Komisją Wspólnego Rynku¹ sprawy większej wagi w sposób zapewniający poszanowanie tak uprawnień Folketingu jak i swobody działania rządu. Przed każdorazowym rozpoczęciem negocjacji w Radzie pociągającym za

¹ Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht Komisja Wspólnego Rynku przyjęła nową nazwę Komisji Spraw Europejskich.

sobą podjęcie decyzji o wielkim znaczeniu rząd przedstawia ustnie, na forum Komisji, stanowisko, które zamierza podjąć. O ile nie zostanie odrzucone większością głosów członków Komisji, rząd zastosuje się do niego podczas negocjacji". **Podstawowa rola Komisji Spraw Europejskich polega na udzielaniu rządowi - przed rozpoczęciem negocjacji w Radzie - mandatu negocjacyjnego, na podstawie którego podejmuje on decyzje.** Przyjęta zasada przyznaje Komisji wyjątkowo silną pozycję w porównaniu z komisjami zajmującymi się sprawami europejskimi w innych parlamentach państw członkowskich UE. Duński minister nie może udzielić swojego poparcia dla propozycji wspólnotowej zanim proces kontroli parlamentarnej nie dobiegnie do końca.

Komisja, sprawując kontrolę nad faktyczną realizacją przez ministra udzielonego mu mandatu, może żądać od ministra udzielenia ustnych lub pisemnych odpowiedzi na wszystkie pytania, które dotyczą danej kwestii.

W Danii, podstawową rolę w zakresie transpozycji dyrektyw do krajowego porządku prawnego odgrywa rząd. Transpozycji dyrektyw wspólnotowych dokonuje najczęściej poprzez wydanie dekretów lub innych aktów nie będących ustawami, co tłumaczone jest faktem, iż duńskie ustawy udzielają ministrom szerokich delegacji. **Folketing, zasadniczo wykazuje swoją aktywność na poziomie kontroli rządu niż w zakresie funkcji ustawodawczej.**

Wypracowano zatem mechanizm zapewniający informowanie Folketingu o sposobie w jaki dana dyrektywa wspólnotowa została wdrożona do duńskiego porządku prawnego. Na mocy porozumienia zawartego w 1996 r. pomiędzy Komisją a rządem właściwy minister informuje Komisję Spraw Europejskich oraz właściwą komisję branżową o środkach podjętych dla wykonania dyrektyw wspólnotowych. W tym celu, bezzwłocznie po opublikowaniu dekretu (bądź innego aktu) wykonującego daną dyrektywę, rząd przekazuje Folketingowi odpowiednią notatkę wyjaśniającą.

O ile jednak rząd uzna, iż transpozycja dyrektywy WE do duńskiego porządku prawnego wymaga uchwalenia ustawy, korzysta on z przyznanej mu inicjatywy ustawodawczej i przedstawia projekt ustawy, który jest badany przez właściwą w sprawie komisję parlamentarną. W Danii, rządowe projekty ustaw przeważają ilościowo nad projektami poselskimi. Istniejące w Ministerstwie Sprawiedliwości specjalne biuro prawne (*Lovafdelingen*) dokonuje analizy przedłożonego mu projektu pod kątem jego zgodności z prawem wspólnotowym. Rada Państwowa (*Statsrådet*) aprobuje projekt przed ostatecznym przedłożeniem go Folketingowi.

Wniesiony do parlamentu projekt ustawy zawiera w tytule odniesienie do dyrektywy (jej adres publikacyjny zawarty jest w przypisie do tytułu projektu). Ponadto, dołączone do projektu ustawy uzasadnienie zawiera między innymi: wyjaśnienie potrzeb i celu wydania ustawy, przedstawienie obowiązującego stanu prawnego i istniejących obecnie problemów, powołanie się na konkretną dyrektywę lub inny wspólnotowy akt prawny i jego omówienie, przedstawienie przewidywanych skutków gospodarczych (z rozróżnieniem na administrację, osoby fizyczne i prawne), omówienie przewidywanego wpływu na środowisko, odniesienie do wspólnotowej zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz wspólnotowej zasady subsydiarności. Do każdego projektu dołączony jest tekst dyrektywy WE w języku duńskim, który następnie, wraz z projektem ustawy oraz uzasadnieniem do projektu, zostaje opublikowany w druku (*Lovforslag*).

Od 1994 r. dokumenty wspólnotowe przekazywane do Komisji są równolegle komunikowane właściwej dla danej sprawy komisji (komisjom). Każdej z komisji branżowych zdarza się podjąć stanowisko o tym czy i w jakim stopniu należy badać poszczególne propozycje. Te badania przybierają różne formy: mogą być to zapytania pisemne w celu uzyskania dodatkowych informacji, przesłuchania właściwych ministrów, podjęcie uchwały komisji, przyjęcie deklaracji, itp. Komisje nawzajem informują się o bieżących sprawach z zakresu polityk wspólnotowych. Wprowadzona zasada wzajemnego informowania się pozwala posłom z różnych komisji branżowych oraz tym z Komisji Spraw Europejskich na prowadzenie dyskusji o sprawach dotyczących Unii Europejskiej wewnątrz poszczególnych partii.

Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej Parlamentu Szwecji

Podstawowym organem parlamentu Szwecji (Riksdagen) zajmującym się sprawami związanymi z członkostwem w Unii Europejskiej jest Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej (EU-nämnden), powołana 16 grudnia 1994 r. ustawą nr 1994:1651.

Rząd konsultuje z Doradczą Komisją ds. UE wszystkie kwestie stanowiące przedmiot prac Rady Ministrów UE, co zapewnia Riksdagowi wpływ na kształtowanie procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Ponadto, rząd zasięga opinii Komisji przed każdorazowym podjęciem negocjacji w Radzie w kwestiach uznanych - przez rząd - za istotne oraz we wszelkich innych sprawach stanowiących przedmiot decyzji Komisji.

Na rząd nałożono obowiązek przekazywania wszystkich projektów aktów prawnych lub komunikatów Komisji Europejskiej, co ma **zapewnić parlamentarnej Doradczej Komisji ds. UE możliwość obradowania nad ich tekstem zanim staną się przedmiotem obrad Rady**.

Na tydzień przed posiedzeniem Rady, rząd przesyła do Komisji:

- porządki dnia obrad Rady Ministrów UE,
- listę wszystkich propozycji (i zielonych ksiąg, itp.) przedstawionych przez Komisję Europejską,
- teksty jednolite, jak też noty wyjaśniające, istotnych propozycji i komunikatów Komisji Europejskiej. Noty wyjaśniające zawierają odniesienie do obowiązujących zasad i polityk szwedzkich, oszacowanie wpływu propozycji jak też wskazanie niezbędnych zmian prawa szwedzkiego oraz skutki gospodarcze,
- podstawową dokumentację (w szwedzkiej wersji językowej) do wszystkich spraw, które zostaną poruszone,
- wstępne stanowisko rządu.

Wszelkie zmiany mające miejsce podczas negocjacji nad dokumentem (w tym porozumienia CO-REPER) stanowią przedmiot ustnego raportu przedstawiciela rządu podczas posiedzenia parlamentarnej Komisji.

W celu zapewnienia współpracy pomiędzy komisjami Rigsdagu, wszystkie dokumenty wspólnotowe przekazywane do Doradczej Komisji ds. UE są równolegle przekazywane do innych, właściwych komisji merytorycznych. Te ostatnie są odpowiedzialne za badanie wszystkich projektów legislacyjnych dotyczących spraw znajdujących się w ich kompetencji. W celu zwiększenia demokratycznej kontroli nad wprowadzeniem w życie wspólnotowych aktów prawnych, przyjęto zasadę wzajemnej wymiany informacji oraz wspólnych konsultacji pomiędzy Doradczą Komisją ds. UE oraz właściwymi komisjami branżowymi Rigsdagu.

Przed każdym posiedzeniem Rady, właściwy minister prezentuje krótką deklarację. Minister sygnalizuje istotne i trudne sprawy, przedstawia sprawozdania z wszystkich istotnych kwestii mających miejsce w ubiegłym tygodniu oraz informuje Komisję o podjętym przez rząd stanowisku. Choć opinie wyrażone przez Doradczą Komisję ds. UE nie wiążą formalnie rządu, w praktyce rząd stosuje się do nich.

Komisja do spraw Unii Europejskiej Bundestagu (Niemcy)

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku Republiki Austrii należy pamiętać o federacyjnym kształcie Republiki Federalnej Niemiec.

W przypadku komisji zajmującej się sprawami związanymi z Unią Europejską, mamy do czynienia z ewolucją zarówno nazw jak i kompetencji kilku komisji, z których w dniu 15 grudnia 1994 powstała Komisja do spraw Unii Europejskiej.

Komisja składa się z 39 członków Bundestagu, posiadających prawo głosu na posiedzeniach Komisji oraz 11 niemieckich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, którzy nie mają prawa głosu na posiedzeniach Komisji.

Komisja jest podstawowym organem Bundestagu w zakresie polityki europejskiej. Wszelkie podstawowe opinie Bundestagu w sprawach polityki europejskiej są przygotowywane w ramach tej komisji. Przykładem kompetencji tej komisji jest fakt, że prace związane z ratyfikacją Traktatu Amsterdamskiego były dokonywane w ramach tej komisji.

Rolę komisji postrzega się w odniesieniu horyzontalnym, tzn. komisja pracuje w zakresie obejmującym sprawy integracji europejskiej niezależnie od przedmiotu danej sprawy.

Kolejna funkcja komisji to działanie jako specjalna komisja do spraw europejskich. Komisja jest często proszona przez komisje branżowe Bundestagu o wydanie opinii na tematy będące przedmiotem prac tych komisji, w sytuacji gdy dotyczą one także zagadnień europejskich.

Należy zauważyć, że **komisja kontroluje zgodności przedstawianych projektów aktów prawnych z prawem wspólnotowym**. Odpowiedzialność za zgodność przedkładanych projektów spoczywa na rządzie i jest ewentualnie weryfikowana w trakcie prac w komisjach branżowych.

Przedmiotem prac komisji są projekty prawa unijnego, o których rząd informuje parlament i wydawanie w tym zakresie opinii. Zgodnie z art. 23 ust. 2 konstytucji RFN rząd jest zobowiązany do informowania parlamentu o pracach nad projektami unijnych aktów prawnych. Komisja może wydawać opinie dla rządu w zakresie przedstawionych jej projektów.

Komisja Europejska podejmuje się co jakiś czas statystycznej oceny faktycznego stanu przetransponowania dyrektyw do krajowych porządków prawnych państw członkowskich. Według danych z marca 1998 r., nie zostało jeszcze przetransponowanych do duńskiego prawa 2,5% ogółu dyrektyw z zakresu wspólnego rynku. W tym zakresie Danię wyprzedzają tylko Holandia i Finlandia, z wynikiem 2,3% dyrektyw nie przetransponowanych do ich prawa krajowego oraz Szwecja, z wynikiem 1,9% dyrektyw nie przetransponowanych, co stanowi najniższy wskaźnik w skali UE².

² Materiały wewnętrzne duńskiego Ministerstwa Handlu i Przemysłu, *Percentage rate of non-transposition of Single Market*, 26 marca 1998.