



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Spraw Unii Europejskiej (5.)  
w dniu 19 grudnia 2011 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Parlamenty narodowe w traktacie z Lizbony.

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 35)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Edmund Wittbrodt)

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Proszę państwa, możemy już otworzyć posiedzenie komisji.

Chciałbym przywitać wszystkich państwa, którzy są obecni. Potraktowaliśmy to posiedzenie jako posiedzenie otwarte i zaprosiliśmy na nie innych senatorów – tych, którzy nie są w komisji – żeby wiedzieli, czym my się zajmujemy i jakie sprawy trochę uchodzą ich uwadze; chociaż w wypadku niektórych spraw dochodzi do tego, że są one dyskutowane na posiedzeniu plenarnym Senatu. I myśleliśmy, że z tego powodu zaproszone osoby powinny być zainteresowane, ale na razie widzę, że są tutaj głównie ci senatorowie, którzy już znają problematykę. Wobec tego traktujemy udział w posiedzeniu jako możliwość przypomnienia sobie i pogłębienia wiedzy o tym, jakie są zasady funkcjonowania państwa członkowskiego w Unii Europejskiej, jak jest procedowane prawo unijne.

Dzisiejsze spotkanie w ramach posiedzenia komisji poprowadzi pani doktor Magdalena Słok-Wódkowska, analityk naszej komisji. Widzę, że pani jest już gotowa, bo prezentacja jest wyświetlona.

Zapraszam do udziału w tym luźnym spotkaniu, do pogadania i wyjaśniania problemów. Dziękuję bardzo.

### **Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:**

Dziękuję bardzo. Witam państwa.

Traktuję dzisiejszą prezentację jako prezentację uzupełniającą do prezentacji poprzedniej, więc powiem wszystko to, na co poprzednio zabrakło mi czasu. Przede wszystkim przedstawię to, czym jeszcze się zajmujemy poza opiniowaniem aktów prawnych, chociaż dwa słowa o tym opiniowaniu też będą.

Na początku króciutkie wyjaśnienie dotyczące podstaw prawnych działania Unii Europejskiej po to, żeby wszystko było jasne od strony terminologicznej. Jak państwo widzą, prezentacja nazywa się „Parlamenty narodowe w traktacie z Lizbony”. Wyjaśnienia wymaga to, jak to jest z tym traktatem z Lizbony, dlatego że później będę mó-

wić wyłącznie o Traktacie o Unii Europejskiej, czyli TUE, albo o Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli TFUE, ponieważ to są tak naprawdę dwa traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej, czyli traktaty, w których są zawarte podstawy działania Unii.

Traktat o Unii Europejskiej to traktat, który jest traktowany jako... jest bardziej ogólny. Są w nim zasady dotyczące tego, jak wstępuje się do Unii, jak się z niej ewentualnie występuje... Jedyne merytoryczne przepisy dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co jest tak naprawdę pozostałością po tym, jak zawartość traktatów była zorganizowana wcześniej.

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Jeżeli pani pozwoli, to ja powiem, że było w Konwencji takie zamierzenie...

(*Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska: ...że będzie jeden traktat.*)

...żeby przygotować jeden dokument, który będzie zawierał... i żeby było jednolicie, żeby był jeden traktat. Ale to się nie udało. To zamierzenie było kwestionowane i stało na tym, że zostały stare traktaty, a traktat lizboński wprowadził zmiany do traktatów, które już obowiązywały. To tyle.

### **Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:**

Tak. Bo odrzucony traktat konstytucyjny zawierał większość przepisów, które są wciąż niejako rozbite, zawarte w dwóch wspomnianych traktatach. Miał on konstrukcję trzyczęściową, z czego druga część to była Karta Praw Podstawowych. A to, że teraz są dwa traktaty, jest pozostałością po wcześniejszej konstrukcji Unii, gdzie był Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, dotyczący wyłącznie Wspólnoty, który został przerobiony na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w traktacie z Lizbony. Stało się tak, ponieważ zniknęła Wspólnota Europejska i mamy już tylko Unię Europejską jako sukcesorkę Wspólnoty.

Traktat z Lizbony to tylko i wyłącznie traktat nowelizujący, więc tak naprawdę trudno powiedzieć, że wynikają z niego jakieś konkretne uprawnienia, bo traktat

ten tylko zmienił dwa istniejące traktaty, w tym nazwę jednego z nich. Dlatego traktat z Lizbony to traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Jeśli chodzi o ten ostatni, to w traktacie z Lizbony jest zawarta zmiana jego nazwy na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Do podstaw prawnych, jako elementu traktatów stanowiących, trzeba dołożyć protokoły, choć odrębnie nigdy się o nich nie wspomina. Dla nas szczególnie istotne są dwa i za chwilę będę jeszcze o nich mówić. Poza tym trzeba dołożyć jeszcze Kartę Praw Podstawowych, która ma rangę równą traktatowej.

Jakie są podstawy prawne uprawnień parlamentów narodowych? Przede wszystkim jest to art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej. Po raz pierwszy od czasu traktatu z Lizbony mamy zawarty bezpośrednio w traktacie artykuł, który mówi o uprawnieniach parlamentów narodowych. Do tej pory parlamenty narodowe w ogóle nie były wspomniane w traktatach. Art. 12 ma charakter bardzo ogólny... Za chwileczkę to wszystko wyświetlę.

Istniejącą wcześniej, ważną podstawą prawną jest protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. I tak jak powiedziałam, jest to protokół dołączony do traktatów. Ma on rangę równą randze traktatów i z tego powodu powinien być traktowany tak samo jak one. Niemniej jednak jest to protokół.

Wspomniany art. 12 ma charakter bardzo ogólny, ale są też różne artykuły rozrzucone po traktatach, które to artykuły konkretyzują uprawnienia wynikające z art. 12. Mówię tu o Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i drugim protokole, który bardzo mocno dotyczy roli parlamentów, czyli protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, bo to w nim są częściowo zawarte podstawy prawne do badania pomocniczości, o którym to badaniu opowiadałam poprzednio.

Podstawy prawne uprawnień, które wynikają bezpośrednio z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej... Bardzo często uprawnienia wynikające z traktatów są niesamowytym, co oznacza, że wymagają obudowania przepisami wykonawczymi, wskazującymi, według jakiej procedury coś się odbywa. Bardzo często jest tak, że w traktacie jest odesłanie do procedur krajowych i w związku z tym muszą być ustanowione jakieś procedury krajowe. Mamy więc Regulamin Senatu, który precyzuje, w jakiej procedurze Senat wyraża swoją opinię – wtedy kiedy ma prawo wyrazić jakąś opinię na podstawie traktatów – i tak zwaną ustawę kooperacyjną, czyli ustawę o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem. Ważnym elementem, o którym będę dzisiaj mówić, jest dokonana tą ustawą zmiana w ustawie o umowach międzynarodowych. Warto o tym pamiętać.

Art. 12 mówi bardzo ogólnie o tym, czym parlamenty mogą się zajmować. Parlamenty narodowe otrzymują odpowiednie informacje, czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, uczestniczą w kontroli Europolu i Eurojustu, uczestniczą w zmianie traktatów, otrzymują informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii i uczestniczą we współpracy międzyparlamentarnej. Wszystkie uprawnienia parlamentów narodowych po-

dzieliłam na kilka kategorii i dzisiejsza prezentacja będzie wyglądała mniej więcej tak, że będę po prostu po kolei opowiadać o konkretnych uprawnieniach.

Zdecydowanie najbardziej rozbudowane prawo parlamentu narodowego to prawo do informacji. Jest szereg przepisów, w których wskazano, że parlament narodowy powinien otrzymywać jakieś informacje z Unii Europejskiej.

Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości – o tym już mówiłam w swoim poprzednim wykładzie – to tak naprawdę najsilniejsze ze stosowanych na co dzień uprawnień.

Prawo do zgłoszenia sprzeciwu to jest, moim zdaniem, jedno z najsilniejszych uprawnień parlamentu narodowego, ale jest ono... Myślę, że okazja do użycia go będzie trafiała się niezwykle rzadko, dlatego że zakres stosowania sprzeciwu jest bardzo wąski.

Jest też prawo do zatwierdzania niektórych zmian, przede wszystkim zmian sposobu głosowania, zmian w traktacie. Odbywa się to na zasadzie troszeczkę podobnej do ratyfikacji. Później będę mówić, jak to wygląda w szczegółach.

Są pewne, na razie niedookreślone, uprawnienia w zakresie polityki karnej. Polityka karna to jest dawny trzeci filar, czyli tak zwany filar międzyrządowy. W momencie, kiedy te kwestie zostały uregulowane w taki sam sposób jak kwestie gospodarcze, podnosiły się głosy, że kontrola demokratycznie wybranych parlamentów narodowych powinna być silniejsza, stąd uprawnienia państw członkowskich w niektórych sprawach są troszeczkę silniejsze. Spore uprawnienia ma Parlament Europejski, ale doceniono też parlamenty narodowe, chociaż zrobiono to w sposób bardzo niekonkretny, o czym jeszcze będę mówić.

Współpraca międzyparlamentarna. Podstawy prawne tej współpracy znajdują się w protokole. Współpraca polega głównie na spotkaniach międzyparlamentarnych.

I wreszcie możliwość uczestniczenia w Konwencie. Konwent, w którego pracach brał udział pan przewodniczący, to była instytucja epizodyczna, ale uznano, że jest ona dobrym pomysłem w sytuacji zmiany traktatów. Dlatego w traktacie z Lizbony wprowadzono zmiany i w tej chwili, w przypadku zmiany traktatów, Konwent jest już instytucją stałą, a w jego pracach biorą udział przedstawiciele parlamentów.

Przechodzimy do omawiania konkretnych uprawnień. Przede wszystkim prawo do informacji rozumiane... Kwestie związane z prawem do informacji podzieliłam na dwie grupy, choć w zasadzie jest jeszcze trzecia, mająca inne podstawy prawne. Tutaj chodzi o takie prawo, które po prostu wskazuje, głównie w protokole, że dany rodzaj dokumentów jest przekazywany do parlamentów narodowych, a są to: dokumenty konsultacyjne, na przykład białe i zielone księgi, roczny plan działań Komisji... U nas jest tak, że część dokumentów jest przekazywana i nic się z tym nie dzieje, ale akurat w przypadku podanych dokumentów są podejmowane dalsze kroki.

Jeśli chodzi o białe i zielone księgi, to dokumenty są czasami rozpatrywane na posiedzeniach komisji, także na posiedzeniach komisji branżowych, właściwych, co jest istotne, bo tak naprawdę wtedy jeszcze można coś zrealizować w Unii Europejskiej – a kiedy przychodzi już gotowy

projekt aktu ustawodawczego, to często jest już za późno, dlatego że pewne decyzje o kierunkowych rozwiązaniach są już podjęte, a jeśli nie są jeszcze podjęte, to z konsultacji wynika, że jest jakaś większość aprobująca dane rozwiązanie – i w trakcie prac komisji można dowolnie zgłaszać swoje opinie.

Roczny plan działań Komisji. Jest on istotny, bo pokazuje, czym w przyszłości Unia będzie się zajmować. Roczne plany Komisji są zawsze rozpatrywane na posiedzeniu Komisji Spraw Unii Europejskiej, ale też na posiedzeniu plenarnym. W poprzednich latach było tak, że do parlamentu przyjeżdżał komisarz i prezentował... odpowiadał na pytania senatorów.

Dalej są projekty aktów ustawodawczych. Projekty są przekazywane po to, żeby mogły być zaopiniowane pod względem zgodności z zasadą pomocniczości. W prezentacji wskazałam, że są różne źródła pochodzenia tych projektów, choć najczęściej kojarzymy, że projekty pochodzą z Komisji, dlatego że Komisja ma wyłączną inicjatywę legislacyjną w zwykłej procedurze ustawodawczej i najczęściej ma inicjatywę legislacyjną w specjalnej procedurze ustawodawczej. Czyli tak naprawdę większość propozycji pochodzi oczywiście z Komisji. Ale istnieje też możliwość inicjatywy co do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a tu inicjatywę legislacyjną ma grupa państw członkowskich i wówczas – od strony technicznej – propozycja do Parlamentu wpływa z Rady. W pewnym bardzo ograniczonym zakresie inicjatywę ma Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, EBC i EBI. Te instytucje mają inicjatywę głównie jeśli chodzi o ich prerogatywy czy o kwestie dotyczące wewnętrznej organizacji tych instytucji.

Dalej: dokumenty, które są przesyłane do parlamentu narodowego, to także sprawozdania Komisji z wykonywania zasady pomocniczości. Wiadomo, że wynika to z tego, że odpowiedzialne za przestrzeganie tej zasady i kontrolowanie jej przestrzegania są parlamenty narodowe.

Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego. Ten dokument też jest przekazywany i co roku rozpatrywany na posiedzeniu KSUE.

*(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: W styczniu ostatnio...)*

Tak. Zwykle przyjeżdża przedstawiciel Polski w Trybunale Obrachunkowym i prezentuje to sprawozdanie.

Porządki obrad, wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły obrad. Muszę powiedzieć, że to jest gigantyczna liczba dokumentów, przez które bardzo trudno się przedrzeć. Rada ma jeden adres e-mailowy, na który kieruje się wszystkie dokumenty, a jest ich bardzo dużo.

Dalej: jest prawo do informacji, które określiłam jako notyfikacje, dlatego że w traktacie jest używane określenie, według którego dany akt jest notyfikowany parlamentom narodowym – tak najczęściej brzmi zapis. Dotyczy to bardzo istotnych dla Unii Europejskiej kwestii i dlatego postanowiono, że warto, aby wiedziały o nich również parlamenty narodowe. W praktyce wygląda to w ten sposób, że dokument jest przesyłany... Do tej pory było tak, że dokumenty nawet nie zawsze były rozpatrywane na posiedzeniach komisji, była jedynie przedstawiana informacja, że taki dokument wpłynął, czyli że, jak pan przewodniczący wspominał, Senat taki dokument otrzymał.

Sprawa dotyczy tu na przykład propozycji zmiany traktatu. Formalnie nie ma możliwości, żeby parlament wypowiedział się w tej kwestii, ale zarówno w przypadku propozycji zmiany traktatu, jak i notyfikacji wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej, otrzymanie informacji jest istotne z punktu widzenia parlamentu narodowego – i myślę, że takie jest ratio legis tych przepisów – dlatego że później parlament narodowy będzie ratyfikował umowę dotyczącą zmiany traktatu albo umowę akcesyjną.

Następnie jest informacja o wynikach oceny środków wykonawczych w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wspomniałam przed chwilą, że wtedy, kiedy do rozpatrywania kwestii dotyczących harmonizacji prawa cywilnego, prawa karnego przyjmowano dawną, tak zwaną wspólnotową metodę, zdecydowano się wzmocnić uprawnienia parlamentów narodowych w tym zakresie, chociaż to wzmocnienie jest chyba trochę iluzoryczne.

Informacja o pracach komitetu do spraw wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. To jest cały czas ten sam zakres informacji. I tu jest tylko informacja.

I wreszcie art. 352, to jest tak zwana klauzula elastyczności. Jest to bardzo specyficzny przepis i bardzo specyficzna notyfikacja. Przepis ten służy jako podstawa prawna wówczas, kiedy brakuje innej podstawy prawnej, a jest potrzeba uregulowania danej kwestii na poziomie Unii Europejskiej. Dzieje się tak, ponieważ w Unii Europejskiej jest zasada, że każdy akt prawny wydawany przez instytucje Unii musi mieć konkretną podstawę prawną, potrzebny jest konkretny artykuł. My bardzo często powołujemy się w opiniach na podstawy prawne, dlatego że one mówią nam o tym, jaka ma być na przykład większość głosów potrzebna do udzielenia kartki albo czy dana kompetencja jest kompetencją dzieloną Unii, czy też wyłączną. Tak że bardzo często odwołujemy się do podstaw prawnych. Czasami jednak zdarza się, że jakaś kwestia powinna być – najczęściej zdaniem Komisji – uregulowana w Unii Europejskiej. Wcześniej klauzula elastyczności służyła tylko regulowaniu kwestii dotyczących rynku wewnętrznego, ale została rozszerzona na wszystkie polityki. Gdy podstawą prawną jest art. 352, procedura uchwalania aktu jest troszeczkę inna – w takim przypadku powinno być tak, że Komisja, wysyłając akt do parlamentów narodowych, powinna zrobić zastrzeżenie, iż jest to akt przyjmowany właśnie na tej podstawie prawnej. I w wypadku aktów przyjmowanych na tej podstawie prawnej parlamenty narodowe mają uprawnienie do badania zgodności z zasadą pomocniczości, co oznacza, że można wysłać uzasadnione opinie. Trzeba się też szczególnie uważnie przyglądać temu, czy jest zrealizowana zasada pomocniczości, bo przecież nie ma tu szczegółowej podstawy prawnej.

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Jeżeli można... Pani Magda mówi, że w wypadku notyfikacji działania parlamentu są właściwie iluzoryczne. Ale pewnie nie do końca tak jest. My nie możemy działać bezpośrednio, ale możemy pośrednio. Możemy działać poprzez rządy – tak? – albo poprzez eurodeputowanych.



To jest działanie nieformalne. A działanie poprzez rząd często jest formalne.

(*Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska: To jest istotne, bo dostajemy informacje...*)

My wtedy wiemy, że coś takiego jest, i możemy się zastanowić, czy nie oddziaływać poprzez rządy. A więc coś możemy. I takie działanie niezupełnie jest iluzoryczne. Niebezpośrednio...

### **Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:**

Uprawnienia wynikające z traktatu są niewielkie, ale faktycznie prawo do informacji jak najbardziej może być wykorzystane do wywierania wpływu w sposób pośredni.

Oczywiście wymienione dokumenty to nie są wszystkie dokumenty, o których parlament – w tym przypadku polski parlament – chciałby wiedzieć, w związku z tym prawo do informacji zostało uzupełnione o prawo do informacji wynikające z ustawy kooperacyjnej. I tutaj mamy przepis-wytrych mówiący, że na żądanie zarówno Senatu, jak i przewodniczącego komisji właściwej do spraw Unii Europejskiej, czyli w przypadku Senatu jest to KSUE, rząd ma obowiązek przedstawić każdą informację o sprawach związanych z członkostwem. Czyli jeżeli jakaś kwestia, nawet ogólna, jest... Jeżeli jesteście państwo zainteresowani daną kwestią, zawsze można poprosić rząd o przedstawienie na posiedzeniu komisji informacji, stanowiska rządu w tej sprawie itd.

Raz na pół roku przedstawiana jest informacja o udziale RP w pracach Unii Europejskiej. KSUE w tej kadencji miała okazję to przećwiczyć chyba dwa tygodnie temu – tak? – bo minister Dowgielewicz przedstawiał to, co się działo podczas prezydencji węgierskiej.

Jest jeszcze informacja o stanowisku innego państwa zajęтым przez to państwo w czasie prac legislacyjnych. Tu jest bardzo ograniczony katalog wypadków, dlatego że przekazywanie takiej informacji nie dotyczy normalnego procesu stanowienia prawa, tylko przepisów... Są pewne wyjątkowe okoliczności, na przykład istnieje możliwość – w wypadku gdyby państwa się nie dogadały – zawieszenia prac i wysłania danego projektu pod obrady Rady Europejskiej. Wówczas rząd ma obowiązek poinformować Senat o tym, że któreś państwo zgłosiło taką potrzebę. Jest przepis, który mówi, że w przypadku zabezpieczenia społecznego, jeśli dobrze pamiętam, można się powołać na krajowe regulacje w celu zablokowania wprowadzenia konkretnych przepisów. I kiedy zaistnieją takie bardzo wyjątkowe sytuacje, wymienione wprost w art. 6 ustawy kooperacyjnej, wówczas rząd ma obowiązek poinformowania o tym Sejmowi i Senatowi.

Jest jeszcze prawo do informacji o stanie prac legislacyjnych związanych z wykonywaniem aktów prawa Unii Europejskiej. Taki przepis został dodany podczas prac nad nową ustawą kooperacyjną przyjętą w ubiegłym roku, która

weszła w życie w roku bieżącym, tak że to jest stosunkowo nowe uprawnienie Senatu. Założenie było takie, że ten przepis ma być swego rodzaju batem na rząd. Chodzi o to, żeby rząd informował, jak duże są opóźnienia, przede wszystkim we wdrażaniu dyrektyw.

I jeszcze lista dokumentów przekazywanych Senatowi przez rząd. Bo bardzo często przekazywana jest informacja, czasami tylko informacja ustna, ale są też wymienione dokumenty, które powinny być przekazywane. Są wśród nich dokumenty podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi – jak widać, podane kategorie są czasami bardzo ogólne – są też oceny dokumentów konsultacyjnych sporządzane przez instytucje UE, dlatego że... To jest katalog, który w założeniu uzupełnia katalog wynikający z protokołów i traktatów. Przekazywane są też oceny planów pracy Komisji Europejskiej – nie ma obowiązku przekazywania przez rząd samych planów pracy, dlatego że, jak wiadomo, dostajemy je bezpośrednio od Komisji. Są tu też projekty umów międzynarodowych Unii Europejskiej. Czasami są podejmowane w Radzie różne decyzje niemające formalnej podstawy, nie są to akty prawne, tylko jakies decyzje raczej o charakterze politycznym, ale informacja o nich również powinna być przedstawiona. I teraz przyznam się szczerze, że zawsze największy problem mam z aktami Unii mającymi znaczenie dla wykładni, dlatego że to pojęcie jest tak szerokie, iż wynikałoby z niego, że w zasadzie rząd powinien nam przekazywać wszystko, łącznie z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, to jednak byłoby już chyba lekką przesadą, zwłaszcza że one wszystkie są publikowane i bez żadnego problemu dostępne.

Tak mniej więcej wyglądają kwestie związane z uprawnieniami dotyczącymi prawa do informacji.

Teraz kontrola przestrzegania zasady pomocniczości. Przedstawię tę kwestię szybko, dlatego że dość obszernie mówiłam o niej poprzednio. Kontrola ta dotyczy wyłącznie aktów ustawodawczych, czyli aktów przyjmowanych wspólnie przez Radę i Parlament, Radę we współpracy z Parlamentem bądź, w bardzo wyjątkowych przypadkach, Parlament wspólnie z Radą, aktów przyjmowanych w zwykłej bądź specjalnej procedurze ustawodawczej. Mamy dwa rodzaje kontroli. Pierwsza to jest kontrola ex ante, czyli to, co tak naprawdę robimy najczęściej – jest to możliwość spowodowania ponownej analizy projektu, udzielenia żółtej i pomarańczowej kartki, wysłania uzasadnionej opinii. Jest też kontrola ex post, a więc gdybyście państwo doszli do wniosku, że dany akt – mimo że na przykład była wysłana w jego sprawie uzasadniona opinia albo został on przyjęty wcześniej – jest niezgodny z zasadą pomocniczości, wówczas moglibyście zaskarżyć taki akt do Trybunału Sprawiedliwości. Tu przyznam szczerze, że to dotyczy raczej aktów wydawanych ostatnio, bo natura skargi – o czym jeszcze powiem za chwilę – jest taka, że możliwość jej wysłania jest ograniczona w czasie. Kontrola ex ante – mówię to wyłącznie dla przypomnienia, dlatego że wyświetlany tu slajd, uczciwie się przyznam, był użyty w poprzedniej prezentacji – to prawo do wysłania uzasadnionej opinii w ciągu ośmiu tygodni. Każda izba wysyła taką opinię niezależnie i w zależności od liczby głosów rozpoczyna się procedurę żółtej albo pomarańczowej kartki.

Jedna i druga powodują konieczność ponownej analizy projektu, przedstawienia głębszego uzasadnienia przez Komisję Europejską. Troszeczkę silniejszego uzasadnienia wymaga się w przypadku kartki pomarańczowej, dlatego że tutaj jest obowiązek ponownego głosowania w Radzie i w Parlamencie Europejskim.

Jeszcze raz dla przypomnienia... W jaki sposób taka uzasadniona opinia byłaby wysyłana przez Senat? Oczywiście w terminie ośmiu tygodni od dnia otrzymania projektu z instytucji Unii Europejskiej. Senat otrzymuje list, w którym jest wskazane, że od daty otrzymania tego listu liczy się osiem tygodni, dlatego że ta data jest... Czasami jest tak, że sam projekt jest dostępny wcześniej, ale musi być opublikowany we wszystkich wersjach językowych, żeby termin ośmiotygodniowy mógł zacząć biec, bo dla wszystkich parlamentów narodowych rozpoczyna się on i kończy jednocześnie. W ramach pomocy w podejmowaniu decyzji ustanowiono punkt dotyczący stanowiska rządu: opinia rządu w sprawie pomocniczości. Prawo do zgłoszenia wątpliwości co do zasady pomocniczości ma każda komisja senacka. Jeśli takie wątpliwości się pojawią, wówczas komisja powinna przedstawić marszałkowi projekt uchwały, który byłby jednocześnie uzasadnioną opinią, to znaczy taka uchwała ma wtedy postać uzasadnionej opinii. Tak było do tej pory. Pierwsze czytanie uchwały odbywa się zawsze na posiedzeniu KSUE oraz właściwej komisji branżowej; a drugie i trzecie czytanie, tak jak w przypadku każdej uchwały Senatu, odbywa się już na posiedzeniu plenarnym.

Jeszcze dwa słowa o kontroli ex post. Kontroli ex post dokonuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Możliwość dokonania takiej kontroli wynika w zasadzie z możliwości złożenia skargi w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa Unii Europejskiej, dlatego że każdy taki akt musi być zgodny z traktatem. Niezgodność danego aktu z traktatem, czyli prawem pierwotnym, powoduje nieważność prawa pochodnego, czyli dyrektywy, rozporządzenia bądź decyzji. Problem ze skargą polega na tym, że jest dwumiesięczny termin na jej złożenie. Jeśli skarga nie zostanie złożona w terminie dwóch miesięcy od dnia opublikowania aktu, to uprawnienie wygasa. Istnieje wprawdzie możliwość podnoszenia wątpliwości co do zgodności aktu z zasadą pomocniczości czy w ogóle z prawem pierwotnym w innych postępowaniach, ale niestety już nie przez parlamenty narodowe, dlatego że skargę może wnieść parlament narodowy za pośrednictwem rządu. Tak właśnie stanowi zapis art. 8 protokołu nr 2, czyli tego protokołu, który mówi o stosowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności. Mówi o pośrednictwie rządu, bo z traktatu bezpośrednio wynika, że uprawnienie do złożenia skargi ma państwo, a wiadomo, że w Unii Europejskiej reprezentowane jest ono przez rząd. Wymagane było doprecyzowanie tego uprawnienia w prawie krajowym, więc mamy art. 75e Regulaminu Senatu oraz art. 17 ustawy kooperacyjnej. Jest więc uchwała... Gdyby Senat chciał wnieść taką skargę, to konieczne byłoby złożenie przez komisję wniosku o zaskarżenie danego aktu prawnego, postawienie zarzutu jego niezgodności z zasadą pomocniczości, wtedy marszałek skieruje taki projekt uchwały do pierwszego czytania, zawsze do Komisji Spraw Unii

Europejskiej i do właściwej komisji branżowej, a ponieważ chodzi tu o normalną uchwałę Senatu, to drugie i trzecie czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym. I wtedy rząd, co wynika z art. 17 ustawy kooperacyjnej, składa skargę do Trybunału Sprawiedliwości w imieniu danej izby parlamentu, czyli Sejmu bądź Senatu. Marszałek dołącza do uchwały pełnomocnictwo dla rządu i w postępowaniu przed Trybunałem Senat jest reprezentowany przez rząd, zgodnie z udzielonym przez marszałka pełnomocnictwem.

Teraz omówię te uprawnienia, które dotyczą bardzo wyjątkowych okoliczności. Myślę, że to są wprawdzie silne uprawnienia, ale będą one stosowane bardzo rzadko. Chodzi o możliwość zgłoszenia sprzeciwu, czyli przede wszystkim o art. 48 ust. 7. Chodzi tu o uproszczoną procedurę zmiany traktatu, którą czasami nazywa się ogólną procedurą kładki. Mamy dwie ogólne procedury kładki. O drugiej będzie mowa za chwileczkę, a teraz powiem o tej, która dotyczy wyłącznie zmiany trybu głosowania. Art. 48 ust. 7 – przepraszam, na slajdzie nie jest to napisane, ale chodzi o Traktat o Unii Europejskiej – przewiduje, że decyzją Rady Europejskiej można zmienić procedurę przyjmowania aktu, czyli przejść albo z jednomyślności na większość kwalifikowaną, albo ze specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą. Decyzję w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Europejska, a następnie projekt decyzji Rady Europejskiej jest przesyłany do parlamentów narodowych, które mogą zgłosić sprzeciw. I tutaj sprzeciw Senatu jest niezależny od sprzeciwu Sejmu, wystarczy jeden głos sprzeciwu, żeby zablokować wejście w życie decyzji Rady Europejskiej. To jest bardzo silne narzędzie, aczkolwiek, tak jak mówię, tylko w bardzo wyjątkowych sytuacjach...

*(Głos z sali: Ile było...?)*

Do tej pory nie było propozycji takiej zmiany traktatu. Wynika to z tego, że zmiana trybu głosowania jest tak naprawdę zmianą traktatu. I uprawnienie do złożenia sprzeciwu ma zastąpić to, że normalnie zmiany traktatu są ratyfikowane przez parlamenty narodowe.

Jest jeszcze druga wyjątkowa sytuacja, w której istnieje możliwość zgłoszenia sprzeciwu, czyli zmiana procedury ustawodawczej ze specjalnej na zwykłą w przypadku transgranicznych aspektów prawa rodzinnego. Dodatkowo wskazuję, że tu taka możliwość też jest. Procedura wygląda tak samo... Przepraszam, w tym wypadku dla odmiany chodzi o Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; jakoś przez nieuwagę nie dopisałam, o który traktat chodzi.

Teraz powiem o przepisach wykonawczych, czyli o tym, jak taki sprzeciw byłby zgłaszany. Procedurę regulują art. 75f i 75g Regulaminu Senatu. Tak jak powiedziałam, procedurę rozpoczęłoby wpłynięcie do Senatu... notyfikowanie przez sekretariat Rady przyjętej decyzji Rady Europejskiej. Później taka propozycja byłaby skierowana do KSUE i właściwej komisji branżowej. Komisje przygotowałyby wspólne sprawozdanie z opinią, czy rekomendują zgłoszenie sprzeciwu, czy nie. Wyrażenie sprzeciwu nastąpiłoby w drodze uchwały Senatu, czyli znowu... Zakładamy, że gdyby był potrzebny sprzeciw, to musiałby powstać projekt uchwały Senatu i byłby on przyjmowany w normalnej procedurze, tak jak uchwały Senatu, przy czym decyzja byłaby podejmowana bezwzględną większo-

ścią głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Senat poprzedniej kadencji uznał, że jest to sprawa na tyle ważna, że potrzebna jest taka troszeczkę silniejsza większość, dlatego że sprzeciw Senatu mógłby zablokować podjęcie decyzji w całej Unii. Na ten temat wypowiada się też ustawa kooperacyjna, ale tylko w kontekście tak zwanego specjalnego mechanizmu współpracy, o którym będę mówić na końcu swojej prezentacji. W przypadku propozycji zastosowania art. 48 ust. 7 TUE i wspomnianego artykułu dotyczącego zmian w prawie rodzinnym rząd mógłby przedstawić swoje stanowisko wyłącznie po otrzymaniu... Stanowisko, które rząd przedstawiałby na forum Rady Europejskiej w przypadku art. 48 i na forum Rady w przypadku artykułu dotyczącego transgranicznych aspektów prawa rodzinnego, byłoby zatwierdzane przez prezydenta za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Jest też drugi rodzaj uproszczonej procedury ratyfikacyjnej, aczkolwiek w kontekście prawa krajowego nie jest to już procedura uproszczona. W traktatach jest szereg przepisów, które mówią o tym, że dana decyzja wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. I tutaj mamy drugą ogólną procedurę kładki, czyli art. 48 ust. 6 TUE, w którym jest mowa o tym, że wszelkie przepisy części trzeciej TFUE, czyli części dotyczącej przepisów materialnych i polityk Unii Europejskiej, mogą być zmieniane decyzją Rady Europejskiej, ale taka decyzja Rady Europejskiej musiałaby być zatwierdzona przez wszystkie państwa członkowskie. Taka zgoda jest wyrażana ex post, czyli już po przyjęciu propozycji przez Radę Europejską bądź, w niektórych przypadkach, przez Radę. W wypadku braku „ratyfikacji” – tutaj jest cudzysłów ze względu na to, że to nie jest klasyczna ratyfikacja, bo nie chodzi o umowę międzynarodową, tylko o uchwałę organów organizacji międzynarodowej – taki akt nie wchodzi w życie, czyli dzieje się tak jak w przypadku zwykłej zmiany traktatów.

W prawie polskim nie mamy tej kwestii ujętej wprost w konstytucji, ale znowelizowana ustawa o umowach międzynarodowych przewiduje, że w takim przypadku stosowane są przepisy dotyczące ratyfikacji, czyli taka decyzja Rady Europejskiej byłaby normalnie ratyfikowana. Należy się spodziewać, że byłaby to ratyfikacja za zgodą wyrażoną w ustawie, a ponieważ ewentualne zmiany nie mogą dotyczyć rozszerzania kompetencji Unii Europejskiej, raczej nie wchodziłby w grę wzmocniony tryb ratyfikacji.

Dalej: niedookreślone uprawnienia w zakresie polityki karnej. Dlaczego powiedziałam, że one są niedookreślone? Dlatego że w art. 85 i 88 jest stwierdzenie, że rozporządzenia, które będą stanowiły podstawę prawną działań Europolu i Eurojustu, w pierwszym przypadku określają warunki uczestnictwa w ocenie, a w drugim – procedury kontroli, w której uczestniczą parlamenty narodowe. Eurojust to jest sieć sądowa, sieć współpracy sądowej w Unii Europejskiej, a Europol zajmuje się współpracą policyjną. Jaki jest problem z tymi rozporządzeniami? Taki, że one dopiero mają być wydane. Jak wiemy, traktat z Lizbony, który zmienił wymienione artykuły, wszedł w życie w 2009 r. i do tej pory nic się nie wydarzyło. Komisja w swoim planie pracy na 2012 r., który to plan został już opublikowany, przewiduje, że przygotowuje projekty dotyczą-

ce Europolu i Eurojustu. I założenie jest takie, że tam te uprawnienia zostaną dookreślone, czyli dowiemy się, jak w rzeczywistości będą wyglądały uprawnienia parlamentu narodowego w stosunku do Europolu i Eurojustu. Na razie trudno jednak cokolwiek więcej powiedzieć.

Dalej będę mówić o współpracy międzyparlamentarnej. Tutaj jest podstawa prawna z protokołu, brzmiąca bardzo ogólnie. Chciałabym zwrócić państwa uwagę na art. 10 protokołu nr 1, w którym jest mowa o tym, że „konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii może przedkładać wszelkie uwagi”... Ta konferencja to jest tak zwany COSAC, czyli konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach Unii. Ona się odbywa raz w czasie każdej prezydencji, a w zasadzie to najpierw odbywa się spotkanie przewodniczących, tak zwany mały COSAC, a później spotkanie pełne, pełna konferencja. Czyli taka konferencja odbywa się dwa razy do roku i są podczas niej dyskutowane kwestie bieżące, dotyczące działania Unii Europejskiej i roli parlamentów narodowych Unii Europejskiej. W spotkaniach uczestniczy oczywiście przewodniczący komisji, a w głównych spotkaniach uczestniczy jeszcze jeden zastępca komisji senackiej... Tak?

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

No tak, ale tam są dyskutowane nie tylko sprawy bieżące, bo COSAC się domaga albo sam sobie narzuca... chce się wypowiadać na temat strategicznych, ważnych dla Unii Europejskiej kwestii i skończyć z bieżącymi... Czyli to już jest jakby...

*(Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska: Mówiąc „bieżące”, miałam na myśli raczej aktualne problemy.)*

No tak, ale to wszystko przesuwają się w kierunku spraw bardziej strategicznych i z dłuższą perspektywą.

### **Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:**

COSAC ma wskazane prawo do zwoływania konferencji również w jakichś konkretnych sprawach, w szczególności w sprawie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W praktyce jest tak, że każda prezydencja organizuje kilka spotkań międzyparlamentarnych, na których spotykają się parlamentarzyści i dyskutują o kwestiach szczegółowych. Często są to spotkania komisji branżowych wyspecjalizowanych w jakichś dziedzinach. Ale te spotkania nie mają formalnej podstawy prawnej. Podstawę prawną ma tylko COSAC.

Dalej omówię kwestię uczestnictwa w Konwencji. Tak jak już powiedziałam, jest to instytucja, która będzie przygotowywała zmiany w traktacie, jeśli będzie decyzja o przygotowaniu takich zmian. Konwent zwoływany przez przewodniczącego Rady Europejskiej rozpatruje propozycje, przygotowuje projekt zmian w traktacie na konferencję międzyrządową. Konwentu można nie zwoływać



i jeśli sprawa jest mniejszej wagi... Była już na przykład przyjmowana zmiana protokołu dotyczącego przepisów przejściowych, popularnie zwana... Ten protokół jest kojarzony jako protokół zmieniający rozkład mandatów w Parlamencie Europejskim. Na podstawie tego protokołu Polska dostała jeden dodatkowy mandat europośła. I w przypadku tej zmiany nie był zwoływany Konwent. W pracach Konwentu, tak jak powiedziałam, biorą udział przedstawiciele parlamentów narodowych. Decyzja Rady o niezwoływaniu Konwentu jest podejmowana – choć, jak sama nazwa wskazuje, jest to decyzja Rady – przez przedstawicieli rządu, ale na podstawie ustawy kooperacyjnej rząd ma obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczącej... To znaczy założenie było takie, że parlament narodowy wypowie się na temat tego, czy chce, żeby Konwent nie był zwoływany, bo w takiej sytuacji parlament byłby pozbawiony wpływu na zmianę traktatu. Ale w takim przypadku opinia Senatu nie musi stanowić podstawy stanowiska rządu. Dlaczego tak wyraźnie to wskazałam? Dlatego że podstawę stanowiska rządu ma stanowić opinia Sejmu, a Sejm się nie zgodził, żeby był w tym i Senat.

No i wreszcie kwestia dodatkowa w stosunku do tematu, czyli kwestia podstaw prawnych działania wynikających z traktatu z Lizbony. Chodzi tu o specjalny mechanizm współpracy wynikający z art. 14 i 15 ustawy kooperacyjnej. Jest to mechanizm stosowany w założeniu w przypadku bardzo ważnych kwestii, czyli przede wszystkim w przypadku zmiany sposobu głosowania z jednomyślności na większość kwalifikowaną lub procedury ustawodawczej ze specjalnej na zwykłą. Dotyczy to też zmiany decyzji o tak zwanym kompromisie z Joaniny, czyli zmiany sposobu podejmowania decyzji w Radzie. We wskazanych przypadkach rząd ma obowiązek uzyskania zatwierdzenia swojego stanowiska w ustawie i to stanowisko... ustawa jest dodatkowo podpisywana przez prezydenta. Rząd przekazuje do Sejmu projekt ustawy wyrażającej zgodę na zagłosowanie przez przedstawiciela rządu za przyjęciem aktu albo na wstrzymanie się od głosu. W przypadku kiedy rząd będzie głosił przeciwnie, nie ma obowiązku przyjmowania stanowiska w ustawie. Taka ustawa jest procedowana tak, jak to jest w przypadku ratyfikacji umowy międzynarodowej: jest przyjmowana przez Sejm, następnie, tak jak każda ustawa, przez Senat, później podpisuje ją prezydent i na końcu prezydent na podstawie tej ustawy ustala stanowisko, które przekazuje rządowi, a rząd prezentuje na forum Rady bądź Rady Europejskiej. Art. 14 dotyczy sytuacji, kiedy dana decyzja jest podejmowana przez Radę Europejską, a art. 15 – kiedy jest podejmowana przez Radę. Do tej pory jeszcze się nie zdarzyło, żeby przedstawiony mechanizm został zastosowany, ale zakładam, że wszystko przed nami.

To wszystko z mojej strony. Dziękuję bardzo za uwagę. Jeśli są jakieś pytania, coś jest niejasne, wymaga doprecyzowania... Chętnie odpowiem na wszystkie pytania.

## Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo, Pani Magdo.

Proszę bardzo. Możemy zadawać pytania.

Jest chyba jeszcze jedna kwestia, o której... albo nie zwróciłem na to uwagi. Chodzi o okres prezydencji i szczególne wymagania w stosunku do rządu, o czym pani nie mówiła – przynajmniej tak mi się wydaje.

*(Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska: Tak. Jest taka część ustawy, ale pomyślałam sobie, że prezydencja już za nami, więc...)*

Ale jest tak, że wtedy, w czasie prezydencji, rząd ma obowiązek częściej niż zwykle przedstawiać, jak dane sprawy, że tak powiem, stoją.

Proszę bardzo o pytania, uwagi. Ja rozumiem, że to jest lekcja, że my wszyscy się uczymy. Niektóre sprawy, o których pani Magda mówiła, my już praktykujemy, a niektóre są jeszcze przed nami i właściwie pewnie trudno nawet zapamiętać wszystkie procedury, bo trzeba zobaczyć, jak to wszystko się odbywa w praktyce, a na pamięć...

*(Głos z sali: Szczególnie jak zgłaszać sprzeciw...)*

Tak, szczególnie jak zgłaszać sprzeciw. Bo myśmy w poprzedniej kadencji na posiedzeniach plenarnych wnosili... tak jak przed Trybunał Obrachunkowy... Mamy już dokumenty i w przyszłym miesiącu będziemy dyskutowali.

Program pracy też właściwie już jest. Będziemy o nim dyskutowali i na posiedzeniu komisji, i na posiedzeniu plenarnym, nawet z udziałem pana komisarza Janusza Lewandowskiego. Bo staramy się, żeby któryś z komisarzy był obecny... To niekoniecznie musi być Lewandowski, ale chcemy, żeby na posiedzeniu był ktoś, kto jest niejako gospodarzem w kwestii dokumentu. Dokument jest produktem Komisji Europejskiej, wobec tego niech będzie obecny ktokolwiek z Komisji. Bywało, że gościliśmy różnych komisarzy, że trzeba było nawet słuchawki zakładać i na posiedzeniu plenarnym słuchać tłumaczenia na język polski. Ale można też było z komisarzem dyskutować.

Skoro nie ma pytań, to znaczy, że pani wszystko klarownie przedstawiła, a reszta jest przed nami. Rozumiem, że nawet jak pytania będą się rodziły w trakcie prac, to pani będzie każdemu na nie odpowiadać.

*(Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska: Tak jest.)*

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, zamykam posiedzenie komisji. Przed następnym posiedzeniem zrobimy pięciominutową przerwę.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii