

Anna Pudło*

Rola Senatu RP w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych

Wprowadzenie

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, rola odgrywana przez Parlament RP uległa zasadniczej zmianie.

Dotychczasowa główna rola parlamentu, jaką było zgodnie z art. 95 Konstytucji RP stanowienie prawa została ograniczona w związku ze wstąpieniem Polski do organizacji międzynarodowej, jaką są Wspólnoty Europejskie. We Wspólnotach Europejskich, głównym aktorem, który rozdaje karty, jeśli chodzi o proces stanowienia prawa są rządy państw narodowych a nie parlamenty. Prawo to nie jest tworzone przez demokratycznie wybrany organ, lecz przez Radę Unii Europejskiej, czyli przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Taka sytuacja spowodowała, że parlamenty narodowe we wszystkich państwach członkowskich WE były zobligowane do dostosowania się do nowych warunków stanowienia prawa pod względem ustrojowym, organizacyjnym i strukturalnym.

Zasadniczym celem artykułu jest analiza roli Senatu RP, (a bardziej jego organu wewnętrznego – Komisji Spraw Unii Europejskiej) w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych.

Podstawy prawne udziału parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej

Dokumentem, który jako pierwszy w swojej treści odniósł się do kwestii udziału parlamentów narodowych w europejskim procesie decyzyjnym była deklaracja nr 13 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, która stanowi załącznik do *Traktatu o Unii Europejskiej*¹. Do najważniejszych postanowień tego dokumentu zaliczyć niewątpliwie należy wskazanie potrzeby przysyłania projektów aktów prawnych przez Komisję Europejską do parlamentów narodowych w celach informacyjnych i analitycznych.

* Prawnik, asystent w Instytucie Europeistyki WSZiM; doktorant w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

1. Traktat ten wszedł w życie 1. XI. 1993 r. Por. Dz. U. z 2004 r., Załącznik nr 2 do nr 90, poz. 864, Tom II, s. 605.

Tym samym na rządy państw członkowskich został nałożony dodatkowy obowiązek², polegający na bieżącym przekazywaniu projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej parlamentom narodowym.

Kolejnym dokumentem, który odniósł się bezpośrednio do roli parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej był **Protokół o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej**³. Protokół został przyjęty w Amsterdamie w 1997 r. Z prawnego punktu widzenia od tego czasu status parlamentów regulowany jest przez postanowienia protokołu, który zgodnie z art. 311 TWE posiada rangę prawa pierwotnego. Protokół rozbudował zakres dokumentów, które mają być przesyłane do wiadomości parlamentom narodowym. Od tego momentu zakres ten obejmuje takie dokumenty jak: zielone i białe księgi oraz projekty aktów prawnych.

Białe i zielone księgi, dokumenty o charakterze konsultacyjnym mają być niezwłocznie przesyłane do krajowych legislatur. Natomiast projekty aktów prawnych mają być przekazywane rządowi państw członkowskich na tyle wcześniej, aby następnie w „odpowiednim czasie” przekazać je parlamentom narodowym.

Ponadto Protokół umocnił rolę COSAC⁴ (Konferencji Komisji do Spraw Europejskich), stwierdzając, iż może on przedkładać swoje uwagi instytucjom UE, może dokonywać analizy każdego projektu aktu prawnego związanego z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Potrzebę włączenia narodowych legislatyw w unijne życie potwierdziła również Deklaracja nr 23 dołączona do Traktatu Nicejskiego (2000). Jednak dopiero Deklaracja z Laeken (2001) powołująca do życia Konwent Europejski zawierała wyraźne odniesienie, wręcz nakaz zwiększenia roli parlamentów narodowych w rozszerzonej Unii Europejskiej.

Jednym z zadań Konwentu było określenie roli parlamentów narodowych w europejskiej strukturze. W tym celu w ramach Konwentu została powołana specjalna IV grupa Konwentu ds. roli parlamentów narodowych. Efektem jej prac są dołączone do Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy dwa protokoły: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej⁵ oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶. Postanowienia obydwu Protokołów wprowadzają istotne modyfikacje w stosunku do obecnie obowiązującego Protokołu w czterech sferach:

1. Rozszerzono i zmodyfikowano mechanizm informowania parlamentów narodowych,
2. Ustanowiono system monitorowania zasady subsydiarności przy formułowaniu projektu aktu prawnego

2. Zob. C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Informacja nr 878 (IP-98 M), I/2002, dost na <http://biurose.sejm.gov.pl/info/index.htm>

3. Angielska nazwa: *Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union*, [w:] *The Treaty of Amsterdam – Text and Commentary*, Federal Trust 1997, s. 302 i nast.

4. Skrót pochodzi od francuskiej nazwy: *Conference des Organes Specialises en Affaires Communautaires*.

5. W ostatecznej wersji Protokół nr 1 dołączony do Traktatu konstytucyjnego, CIG 87/04.

6. W ostatecznej wersji Protokół nr 2 dołączony do traktatu konstytucyjnego, CIG 87/04.

3. Ustanowiono zasadę *passarelle*, tj. obowiązek informowania parlamentów narodowych o zamiarze Rady Europejskiej zmiany procedury legislacyjnej,
4. Rozszerzono mechanizm współpracy międzyparlamentarnej.

Krajowa regulacja udziału Senatu RP w działaniach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej

W myśl postanowień pkt. 2 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, forma współpracy parlamentu narodowego z rządem w sferze działania Unii Europejskiej jest wewnętrzną sprawą systemu konstytucyjnego kraju członkowskiego (nie jest to materia prawa wspólnotowego)⁷. W związku z powyższym każde państwo członkowskie samo decyduje o organizacji i trybie działania parlamentu narodowego oraz o jego kompetencjach w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. W tym zakresie państwom członkowskim została pozostawiona pełna autonomia organizacyjna i proceduralna⁸.

W związku z tym, również polski ustawodawca w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej zobligowany został do uregulowania tej kwestii.

Konstytucja Polska z 1997 roku, jako ustawa zasadnicza, która określa kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu, nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących kwestię roli tych organów w działaniach związanych z członkostwem Polski w UE. W doktrynie prawa taki stan rzeczy nie jest postrzegany jako luka prawna⁹, która wymagałaby zmiany Konstytucji. W związku z tym konieczna była taka wykładnia norm konstytucyjnych, która w swojej treści ostatecznie doprowadziła do wkomponowania wpływu organów państwa polskiego na stanowienie prawa unijnego¹⁰.

Biorąc pod uwagę zadania Senatu RP w kwestii jego udziału w działaniach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej należy wskazać na trzy podstawowe akty prawne, które stanowią podstawę prawną takich działań:

1. Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹¹,

7. Por. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, red. J. Barcz, St. Puzyna, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2002, s. 62, 132 i nast.,

8. Każde państwo członkowskie tę sprawę reguluje odrębnie i na różnej płaszczyźnie prawnej, w związku z powyższym praktyka w zakresie bywa rzeczywiście bardzo zróżnicowana. I tak w Niemczech np., poza Ustawą Zasadniczą z 1949 r., udział parlamentu w polityce europejskiej określa ustawa z 1993 r.; o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej oraz ustawa z tego samego roku dotycząca Bundesratu, o współpracy federacji i landów w sprawach Unii Europejskiej. W Wielkiej Brytanii kontrolę nad politycznymi aspektami problematyki europejskiej sprawuje Izba Lordów, natomiast Izba Gmin zajmuje się analizą propozycji ustawodawczych, Zob. *Komisje do spraw europejskich. Wpływ parlamentów narodowych na polityki europejskie*, [w:] *Przekłady Aktów Prawnych* 4(26)03, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2003, s. 13 i nast.

9. Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sprawa K 24/04.

10.

11. Dz. U. nr 52, poz. 515 (cytowana dalej jako ustawa).

2. Regulamin Senatu RP (wraz ze zmianami wprowadzonymi 22 kwietnia 2004r.)¹²,

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r.

Wzajemne stosunki między rządem a Parlamentem zostały określone w uchwalonej 11 marca 2004r., ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej (zwanej ustawą kooperacyjną). Ustawa ta zdefiniowała obowiązki rządu wobec parlamentu.

W myśl postanowień ustawy współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej koncentruje się wokół zasad:

1. Stanowienia prawa Unii Europejskiej
2. Tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej
3. Opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

Komisja spraw Unii Europejskiej

Ustawa w swojej treści nie odnosi się bezpośrednio do kwestii regulacji statusu organizacyjnego odpowiednich organów w parlamencie, których naczelnym zadaniem będą sprawy integracyjne. Sprawa ta została uregulowana przez odpowiednie uchwały obu izb, które tym samym dały podstawę prawną działań ich wewnętrznych organów.

W Senacie organem właściwym w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest Komisja Spraw Unii Europejskiej¹³ (KSUE).

Art. 67-68 Regulaminu Senatu RP regulują podstawę prawną działań Komisji Spraw Unii Europejskiej oraz określają kompetencje Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Komisja Spraw Unii Europejskiej spełnia funkcję koordynacyjną pomiędzy parlamentem a rządem.

Zgodnie z treścią postanowień regulaminu Senatu RP do przedmiotowego zakresu działań KSUE „należą w szczególności następujące sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być: Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów”.

Zgodnie z treścią art.3 ustawy, na Radę Ministrów został nałożony obowiązek przedstawiania informacji o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej.

12. MP 2004, nr 18, poz. 182.

13. Powołana uchwałą Senatu RP z 22 kwietnia 2004 r.

Informacja taka musi być składana nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Ponadto w ustępie 2 omawianego artykułu określone zostało prawo żądania przez każdą z izb Parlamentu przedstawienia przez Radę Ministrów stosownej informacji w sprawie związanej z członkostwem RP w Unii Europejskiej.

- Artykuł 4 ustawy określa, jakiego typu dokumenty Unii Europejskiej zostają niezwłocznie przekazywane bezpośrednio po ich otrzymaniu przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi. Zalicza się do nich: dokumenty Unii Europejskiej, podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi w szczególności: białe i zielone księgi oraz komunikaty Komisji Europejskiej.
- Treść artykułu 5 ustawy przewiduje wymóg Rady Ministrów przekazywania izbom parlamentarnym:
 1. Planów pracy Rady Unii Europejskiej,
 2. Rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej,
 3. Sporządzone przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej oceny rocznych planów legislacyjnych.
- Zgodnie z art.6 ustawy Rada Ministrów przedstawia Sejmowi oraz Senatowi:
 1. Projekty aktów prawnych,
 2. Projekty swoich stanowisk wobec tych dokumentów, oraz informacje o procedurze przyjmowania danego aktu prawnego Unii Europejskiej.

Przez projekty aktów prawnych należy rozumieć projekty aktów normatywnych, zgłaszanych jako inicjatywa ustawodawcza Komisji Europejskiej. Przy czym w grę wchodzić będą projekty aktów przyjmowanych przez Radę (akty przyjmowane przez Komisję nie przechodzą drogi legislacyjnej umożliwiającej udział parlamentów krajowych).

Zgodnie z treścią art.6 ust. 2 stanowisko Rady Ministrów dołączone do projektu aktu prawnego powinno zawierać:

- uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej;
- Treść art.7 ustawy obowiązuje Radę Ministrów do przekazywania parlamentowi:
 - projektów umów międzynarodowych, których zgodnie z treścią art. 8 ustawy - informację o procedurze przyjmowania aktu prawnego Unii Europejskiej oraz o trybie głosowania w organach Unii Europejskiej.
- Art. 9 ustawy zobowiązuje rząd do przedstawiania informacji o stanowisku, jakie rząd zamierza zająć podczas spotkania w Radzie UE odnośnie rozpatrywanego projektu aktu prawnego UE. Rząd jest zobligowany dołączyć do takiej informacji uzasadnienie swojego stanowiska oraz ocenę skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych, jakie dla Polski mogą wywierać postanowienia aktu.

Biorąc pod uwagę miejsce oraz rolę KSUE Senat RP we wdrażaniu unijnej legislacji należy wyróżnić trzy rodzaje opinii, jakie może wydać na podstawie ustawy w toku procesu decyzyjnego na szczeblu krajowym.

Po pierwsze jest to **opinia o projekcie aktu prawnego** – taki rodzaj opinii KUSE może wydać w trybie art. 6 ustawy. Projekt aktu prawnego UE jest przekazywany

zgodnie z krajowym systemem koordynacji¹⁴ procesu legislacyjnego na szczeblu UE przez Radę Ministrów. Projekt ten zaopatrzony jest w stanowisko rządu w tej sprawie. Termin na zapoznanie się z projektem aktu prawnego, a następnie wyrażenie w stosunku do niego ewentualnej opinii to 21 dni od przekazania projektu stanowiska rządu w tej sprawie.

Drugim rodzajem opinii jest *opinia o stanowiskach Rady Ministrów*. Taki rodzaj opinii może wydać KSUE w stosunku do przekazanych przez Radę Ministrów informacji o „przebiegu procedur stanowienia prawa UE oraz o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur”. Podstawę prawną takich działań stanowi art. 8. ustawy.

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ustawy trzeci i ostatni rodzaj opinii może zostać wydany przez KUSE w ostatniej fazie procesu legislacyjnego w UE, czyli przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie UE.

Na tym etapie, przed sformulowaniem ostatecznego stanowiska, rząd zobowiązany jest zasięgnąć opinii komisji Sejmowej i Senackiej¹⁵ przedstawiając na piśmie informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas posiedzenia Rady UE. Opinia wyrażona przez KUSE jest to *opinia o stanowisku Rady Ministrów*.

Należy podkreślić, że opinie te nie są wiążące dla Rady Ministrów¹⁶.

Zgodnie z art. 67 a Regulaminu Senatu RP Marszałek Senatu RP kieruje do KSUE w terminie niezwłocznym po ich otrzymaniu dokumenty, które dotyczą członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Następnie dokumenty te poddawane są wstępnej selekcji na posiedzeniu tzw. prezydium komisji.

W związku z powyższym nie każdy projekt aktu prawnego będzie następnie przedmiotem obrad komisji. Jeżeli chodzi o kryteria selekcji, to należy wymienić dwa główne kryteria, a mianowicie: gospodarcze i społeczne. Rządziej o wyborze dokumentu decyduje kryterium prawne.

Prezydium komisji tworzy przewodniczący wraz z trzema wiceprzewodniczącymi.

Do każdego projektu aktu prawnego UE, który jest rozpatrywany na forum całej komisji podczas posiedzenia, dołączana jest opinia i wstępna informacja o projekcie przygotowana przez specjalistów pracujących w KSUE. Do zreferowania każdego

14. Zob. C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu*, Przegląd Dyplomatyczny t. 4 nr 3 (19) maj – czerwiec 2004 r., s. 11 i nast.

15. Na samym początku obowiązywania ustawy do czasu jej nowelizacji /Dz.U.05.160.1342/, obowiązek taki został sformułowany tylko wobec komisji Sejmu RP łącząc opiniowanie stanowiska rządu z funkcją kontroli rządu przez Sejm. Takie ukształtowanie roli komisji europejskich zostało zakwestionowane przez grupę senatorów, którzy zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art. 9 ustawy kooperacyjnej z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005r. uznał, że art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w zakresie, w jakim pomija obowiązek zasięgnięcia opinii właściwego na podstawie regulaminu Senatu jest niezgodny z art. 10 ust.2 i art. 95 ust.1 Konstytucji RP.

16. Jednakże zgodnie z art. 10 ustawy opinia wyrażona przez sejmową komisję w sprawie, o której mowa w art. 6 ust. 3, art. 8 ust. 2 lub art. 9 ust.1 powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów, a jeżeli to stanowisko nie uwzględni tej opinii to członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić przyczyny tej rozbieżności.

aktu prawnego, rozpatrywanego podczas posiedzenia KSUE wyznaczany jest podczas posiedzenia Prezydium senator – sprawozdawca. Zadaniem senatora sprawozdawcy jest przygotowanie opinii na posiedzenie KSUE. W tym celu senator ma do dyspozycji komplet dokumentów, pomoc pracowników Komisji oraz biur Kancelarii Senatu RP, jak również może skorzystać z pomocy ekspertów z zewnątrz.

Podczas posiedzenia komisji, po rozpatrzeniu projektu aktu prawnego, wysłuchaniu przedstawiciela rządu, jak również opinii senatora sprawozdawcy, podjęta zostaje decyzja o dalszym losie projektu.

Zadania senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej wynikają z odmiennych ról Sejmu i Senatu w polskim systemie konstytucyjnym. Sejm i Senat są organami władzy ustawodawczej. Jednak Sejm dodatkowo wykonuje jeszcze funkcje władzy kontrolnej. Tylko Sejm posiada konstytucyjne instrumenty egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu.

W związku z tym, zanim doszło do uchwalenia ustawy, która obecnie stanowi podstawę prawną działań polskiego Parlamentu w sprawach integracyjnych, w takim kształcie, jaki obowiązuje na dzień dzisiejszy toczyła się bardzo gorąca dyskusja o charakterze politycznym i naukowym nad powołaniem tylko i wyłącznie wspólnej komisji sejmowo-senackiej¹⁷.

Oceniając dotychczasową prawie dwuletnią współpracę obu komisji na podstawie regulacji objętych postanowieniami ustawy można sformułować następujące spostrzeżenia:

1. Zróżnicowany stopień związania rządu opiniami komisji: opinie wydane przez senacką komisję mają wyłącznie charakter polityczny, natomiast w przypadku komisji sejmowej opinie takie „powinny stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”;
2. Kwestia udziału w wyłanianiu kandydatów państwa do instytucji UE: na gruncie ustawy (art. 12 i art.13), taka możliwość wyrażania opinii odnośnie kandydatur na najważniejsze stanowiska w UE istnieje tylko i wyłącznie po stronie sejmowej komisji.

W związku z powyższym stopień oddziaływania KSUE, a przez to Senatu RP na rząd w tworzeniu polityki integracyjnej można określić jako słaby.

Zgodnie z postanowieniami art. 67c Regulaminu Senatu RP „Komisja Spraw Unii Europejskiej może zwrócić się do innej komisji o wyrażenie opinii o każdej sprawie będącej przedmiotem posiedzeń Komisji”.

Biorąc pod uwagę fakt, że Komisja Spraw Unii Europejskiej została wyposażona w bardzo szerokie kompetencje do działania w sprawach dotyczących Unii Europejskiej¹⁸. W tych sprawach działa w imieniu Senatu, gdyż z uwagi na tempo prac legislacyjnych wewnątrz UE, izba in pleno nie byłaby w stanie działać efektywnie,

17. Zob. materiały z posiedzeń senackich komisji ustawodawstwa i praworządności oraz spraw zagranicznych i integracji europejskiej (druki nr 606A i 606B) oraz z przebiegu 57 posiedzenia Senatu, podczas którego zajmowano się ustawą (druk nr 606Z).

18. Sytuacja ta jest krytykowana w literaturze zob. C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 54 i nast.

w związku z powyższym współpraca z branżowymi komisjami powinna być bardziej rozbudowana, biorąc pod uwagę fakt, że projekty aktów prawnych obejmują swoją treścią bardzo szeroką tematykę.

Ustawa kooperacyjna nie legalizuje takiej współpracy. Stosowne postanowienie dla takiego rodzaju wymiany informacji przynosi w swojej treści art. 60 ust. 2 regulaminu Senatu RP.

Artykuł ten oprócz gwarancji uczestnictwa „Eurodeputowanych” w posiedzeniach Komisji Spraw Unii Europejskiej, nie daje jednak wyraźnej możliwości zabierania głosu w dyskusji.

Tymczasem, Komisja od początku swojej działalności zawiadamia o każdym swoim przedsięwzięciu „Europarlamentarzystów”, przesyłając zawiadomienia drogą elektroniczną. Do tej pory zaangażowanie ze strony „Eurodeputowanych” w prace komisji należy ocenić jako nijaką. Taka sytuacja wynika zapewne z dwóch czynników: po pierwsze braku stałego kalendarza spotkań komisji, który nie jest scharmonizowany z odbywającymi się w tym samym czasie posiedzeniami i różnego rodzaju spotkaniami w Parlamencie Europejskim. Po drugie to czynnik typowo o charakterze politycznym.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę konstytucyjne kompetencje, jakie ustawodawca nałożył na Senat RP w Konstytucji RP z kwietnia 1997 r., które sprowadzają status tej izby w krajowym procesie ustawodawczym do roli „izby refleksji”, to mając na uwadze postanowienia ustawy kooperacyjnej z 11 marca 2004 r., można w jej treści domniemywać większych uprawnień dla tej izby, jeśli chodzi o jej rolę w sprawach integracji europejskiej¹⁹.

Rola odgrywana przez Senat RP w sprawach europejskich jest głównie wykonywana przez jego organ wewnętrzny, jakim jest Komisja Spraw Unii Europejskiej. W związku z tym mając na uwadze fakt, że podobne organy tego typu działające w państwach członkowskich UE²⁰ stale się rozwijają, należy rozważyć postulat, który pojawia się również w literaturze przedmiotu²¹, uregulowania jej zakresu działań na poziomie ustawy zasadniczej²², wówczas jej funkcjonowanie nie budziłoby kontrowersji, jak to ma miejsce teraz wśród niektórych badaczy²³.

19. E. Popławska, *Lepsze prawo – Wyzwanie dla Senatu*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2005, s. 121-130.

20. Zob. K. Szalay, *Scrutiny of EU affairs in the national parliaments of the new member states – comparative analysis*, page 105-153, Hungarian National Assembly, Budapest 2005.

21. Zob. J. Barcz, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim*, Warszawa 2005, s. 187 i nast.

22. Takie rozwiązanie zostało przyjęte m.in. w Austrii, zob. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Warszawa 1999.

23. Zob. C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu...*, op.cit., s. 54 i nast.

W obecnym kształcie uprawnienia obu komisji zajmujących się koordynacją spraw UE w obu izbach w znacznej mierze się pokrywają, a wręcz kompetencje KSUE są znaczne skromniejsze, wobec powyższego działanie obu komisji obecnie wydaje się z punktu praktycznego zbędne.

Aby senacka komisja ds. europejskich mogła sprawnie i efektywnie działać, a przez to w pełni włączyć się proces decyzyjny na szczeblu unijnym powinna zostać wyposażona w inne kompetencje, aniżeli jej rówieśniczka w II izbie. Pewnym rozwiązaniem byłoby włączenie w jej zakres kompetencji, dotyczących koordynacji procesu włączenia w proces decyzyjny UE polskich regionów (struktur samorządu terytorialnego).

Tym samym Senat stałby się izbą, która spełnia jeden z najważniejszych warunków zasady subsydiarności UE, jaką jest tworzenie prawa jak najbliżej obywatela i tym samym zapobiega rozszerzaniu się problemu deficytu demokracji na poziomie - instytucje europejskie a parlamenty narodowe. Aby mogło dojść do takiej zmiany zakresu uprawnień niezbędne są rozwiązania na szczeblu ustawy zasadniczej.

Sprawdzonym już w niektórych krajach członkowskich UE, a dyskutowanym obecnie w kręgach naukowych w Polsce posunięciem, byłoby utworzenie osobnego rozdziału w konstytucji, który poświęcony byłby tylko i wyłącznie kwestii dot. Unii Europejskiej.

The Second Chamber in European Matters Decision Making Process

Since 1st May 2004, Poland, as a member of the European Union, has participated in the Union's legislative activities. The existing EU law does not define the organs within a Member State which shall determine the country's position with respect to EU legislative proposals, nor the applicable procedure for adopting such a position. Regulation of such issues remains within the domain of domestic law. Polish legal norms concerning these matters are contained in the legal provision called „Cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and Senate on Matters Connected to Membership of the Republic of Poland in the European Union Act 2004”.

The Cooperation Act specifies the nature of mutual government – Parliament relations. In practice, this legal provision establishes means of cooperation between the Council of Ministers and the Sejm (lower chamber of the Polish Parliament) and Senate (the upper chamber of the Polish Parliament) in matters associated with Poland's memberships in the European Union. The Cooperation Act defines the Government's responsibilities towards the Parliament and specifies the roles of the European Affairs Committees of both the Sejm and the Senate in the scrutiny of European Union Affairs. Both committees play a crucial role in the process of coordination of EU affairs in Poland and are very important elements in the decision process concerning the EU affairs in Poland. They ensure the cooperation between the Government (the Council of Ministers) and the Parliament.