

## Prawo powstaje w Parlamencie Europejskim

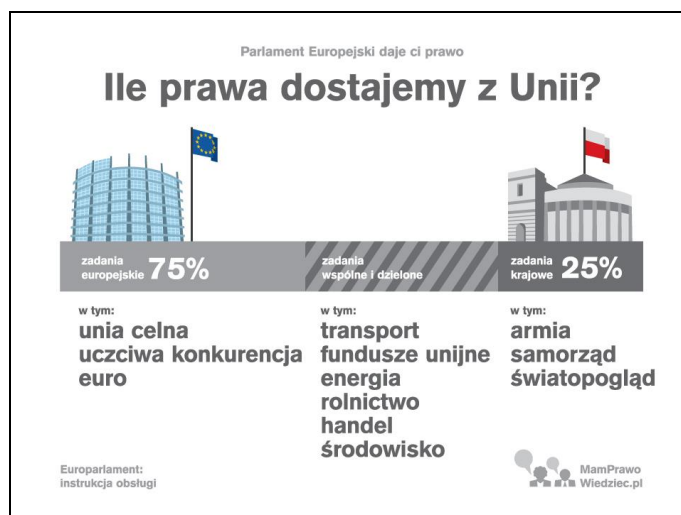
Po wyborach 25 maja 2014 roku w Parlamencie Europejskim zasiądzie 751 osób. Z Polski do Brukseli, podobnie jak w tej kadencji, pojedzie 51 eurodeputowanych. Przez 5 lat będą współtworzyć prawo obowiązujące w całej Unii, przede wszystkim regulacje mające wpływ na gospodarkę, co w dobie kryzysu ekonomicznego jest szczególnie ważne. W mniejszym stopniu Parlament będzie decydował o kwestiach społecznych, w najmniejszym o sprawach światopoglądowych.

### Zdaniem eksperta

„W Parlamencie Europejskim, którego kompetencje prawodawcze, budżetowe, kontrolne i konsultacyjne zdecydowanie zwiększyły się na mocy Traktatu z Lizbony, zapadają kluczowe dla obywateli UE decyzje. Swobodny przepływ osób, usług i kapitału, ochrona środowiska, gwarancja praw konsumentów, bezpieczeństwo transportu, ochrona jakości żywności, a także rybołówstwo, polityka energetyczna, turystyka, współpraca policyjna i sądowa – to najważniejsze obszary, w których posłowie do Parlamentu Europejskiego aktywnie działają, stojąc na straży interesów i równości szans wszystkich obywateli zjednoczonej Europy” – komentuje dr Justyna Miecznikowska z Instytutu Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

### ILE PRAWA DOSTAJEMY Z UNII?

Szacuje się, że nawet 75 procent prawa tworzonego w kraju powstaje w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Dominacja prawa unijnego jest dla eurosceptyków dowodem na utratę swobody przez państwa członkowskie. Ujednoczenie prawa w całej Unii jest jednak konieczne dla wyrównania szans na rynku.



Eksperci, nie tylko w Polsce lecz i w innych krajach, nie wypracowali skutecznej metody obliczenia, jaki procent prawa krajowego jest uchwalany w związku z członkostwem w UE. Ministerstwo Spraw Zagranicznych stwierdza, że nie jest możliwe ustalenie, jaki procent prawa obowiązującego w kraju to efekt wdrożenia prawa Unii Europejskiej. W Wielkiej Brytanii na zlecenie Izby Gmin powstał 59-stronicowy raport zatytułowany *How much legislation comes from Europe (Ile prawa pochodzi z Europy)*. Autorzy już we wstępie piszą, że nie istnieje w pełni dokładny i użyteczny sposób kalkulacji, jaki procent prawa krajowego

Europarlament: instrukcja obsługi

Projekt współfinansowany ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych

jest oparty na prawie europejskim. Jednakże próby oszacowania stopnia europeizacji przepisów krajowych podejmowano także m.in. w Niemczech, Danii i Francji. Jeden z duńskich ekspertów nazwał tego typu badania „złożonym problemem natury analitycznej, do którego podchodzić należy w sposób bardzo wyważony, w równej mierze z techniczną precyzją, co ze zdrowym rozsądkiem”.

Debata polityczna na ten temat rozpoczęła się, kiedy w 1988 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors w wypowiedzi dla Parlamentu Europejskiego powiedział: „za 10 lat 80 procent prawa związanego z gospodarką, a może także z podatkami i polityką społeczną będzie miało źródło wspólnotowe”. Kilka lat później podobne stwierdzenie znalazło się w skardze do niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, kiedy podważono zgodność Traktatu z Maastricht z konstytucją niemiecką. Jesienią 2004 r. przez Holandię przetoczyła się gorąca debata, gdy minister ds. europejskich Atzo Nicolai powiedział, że 60 procent przepisów obowiązujących w Holandii pochodzi z Brukseli. Podobne opinie powtarzano np. w Austrii. Politycy odwoływali się do haseł o ogromnym wpływie Unii na prawo krajowe przede wszystkim, aby utwierdzić społeczeństwo przekonaniu o utracie niezależności państw członkowskich w związku z członkostwem w UE.

W tych dyskusjach zapomina się jednak, że w Unii decyzje podejmuje nikt inny tylko wybrani przedstawiciele państw członkowskich, a więc konkretni ludzie, do których można się zwracać i pracę których można kontrolować. Dziś podkreślanie dużego stopnia europeizacji prawa krajowego powinno mobilizować opinię publiczną do zwrócenia większej uwagi na to, co dzieje się w Parlamencie Europejskim oraz do podejmowania przemyślanych decyzji wyborczych.

## PRAWO UNIJNE W POLSCE

**W sejmowym systemie, który rejestruje prace legislacyjne,** spośród 952 ustaw uchwalonych w VI kadencji Sejmu (lata 2007–2011), 170 ustaw (18 proc.) zostało oznaczonych jako wykonujące prawo Unii Europejskiej. **Ta liczba nie oddaje jednak rzeczywistego wpływu prawa tworzonego w Brukseli na prawo krajowe.**

Trzeba pamiętać, że Parlament Europejski uchwała przede wszystkim dwa typy aktów prawnych: dyrektywy, które choć wskazują państwom cel zmian, to dają pewną dowolność w sposobie jego osiągnięcia, oraz rozporządzenia, które każdy kraj stosuje bezpośrednio. **Przyjęta metoda dostosowania przepisów krajowych do prawa Unii także ma znaczenie.** Na przykład we Włoszech wiele aktów unijnych przyjmowanych jest jedną dużą ustawą. W Polsce wprowadzenie dyrektywy powoduje często zmiany w różnych ustawach, lub wywołuje konieczność przyjęcia nowej ustawy. Prawo unijne jest wprowadzane także przy okazji innych zmian legislacyjnych – na przykład przyjęta ostatnio nowelizacja Kodeksu postępowania karnego była okazją do implementacji dyrektyw unijnych o dostępie do tłumacza i prawie do uzyskania informacji w momencie zatrzymania przez policję.

Wpływ na polskie prawo mają także wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał może uznać, że polskie przepisy są sprzeczne z prawem unijnym i powinny zostać zmienione. Tak było na przykład w wypadku przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, które przed zmianą pozwalały na utrzymanie fikcji doręczenia pism procesowych osobom znajdującym się za granicą.

**Ponadto wpływ członkostwa w Unii na życie polityczne kraju wykracza poza obszar stanowienia prawa.** Przykładem może być przekazanie przez polski rząd pieniędzy LOT-owi. Ta forma pomocy publicznej, która może stać w sprzeczności z europejskimi

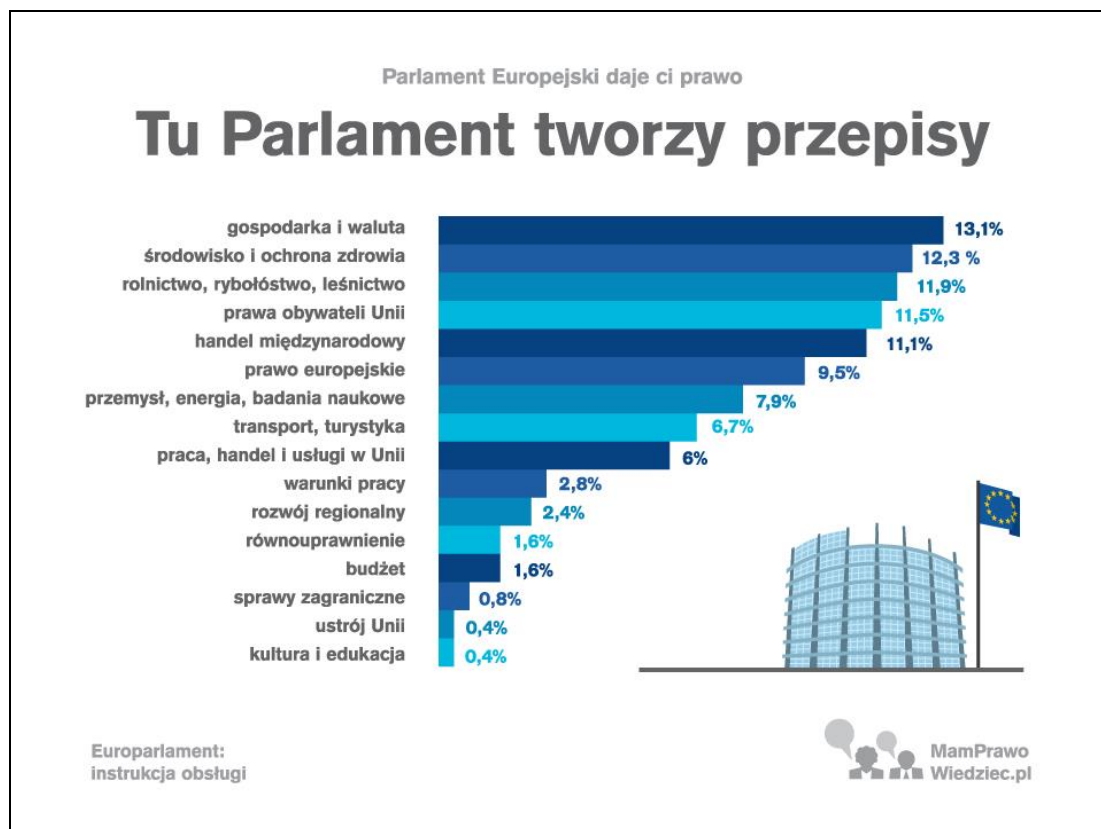
regułami konkurencji, wymagała zgody Komisji Europejskiej. Pośredni wpływ Unia ma również na budżety krajowe, które w pewnym stopniu zależne są od pozyskanych przez rządy funduszy europejskich.

**Liczyby nie odzwierciedlają również znaczenia i wagi poszczególnych aktów prawnych i ich wpływu na życie obywateli.** Dla przykładu dyrektywa o organizacji czasu pracy ma prawdopodobnie większy wpływ na życie codzienne mieszkańców Unii niż rozporządzenie o klasyfikacji ocieplanych kamizelek.

### CZEGO DOTYCZY PRAWO Z BRUKSELI?

Parlament Europejski ma szerokie kompetencje w uchwalaniu przepisów dotyczących handlu zagranicznego, prawa konkurencji, europejskiej waluty, rolnictwa, energetyki i ochrony środowiska. Tu jego wpływ na porządek prawny krajów członkowskich jest znaczny. Większą niezależność kraje zachowują w regulacjach dotyczących edukacji, zdrowia, polityki społecznej. Niezależność utrzymana jest w kwestiach światopoglądowych, na przykład prawo do aborcji lub eutanazji pozostaje kwestią regulowaną przez każde z państw indywidualnie, a Unia co do zasady stara się nie ingerować w decyzje krajów członkowskich.

**Parlament wpływa na kształt przepisów, negocjując z Radą Unii Europejskiej, czyli ministrami państw członkowskich, w tzw. zwykłej procedurze ustawodawczej.** Obecnie około 90 proc. wniosków ustawodawczych zostaje rozpatrzonych w ten sposób. W mijającej kadencji najwięcej aktów prawnych, które PE współtworzył, zostało przyjętych w sprawach gospodarczych i monetarnych (33 akty). Niewiele mniej, bo 32 akty prawne, przyjęto w obszarze środowiska i ochrony zdrowia. Liczba przepisów uchwalonych w danym obszarze odzwierciedla, jakimi tematami na co dzień zajmują się eurodeputowani.



## ONI ZMIENIAJĄ PRAWO

Projekty zmian w prawie przedstawia przede wszystkim Komisja Europejska, która pełni funkcję europejskiego rządu. Jednakże projekty do Komisji mogą zgłaszać również obywatele (jeśli pod propozycją podpisze się milion osób z minimum siedmiu krajów Unii Europejskiej), poszczególne instytucje unijne, a w odniesieniu do współpracy sądowniczej i policyjnej grupa złożona z ¼ państw członkowskich. Tak było w przypadku dyrektywy o europejskim nakazie ochrony ofiar, gdzie pomysł pochodził od Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, Francji, Włoch, Węgier, Polski, Portugalii, Rumunii, Finlandii i Szwecji.



Propozycja Komisji Europejskiej trafia do jednej z 20 komisji w parlamencie, gdzie wyznaczony zostaje **poseł sprawozdawca**, odpowiedzialny od tej pory za projekt. Inne komisje parlamentarne mogą być poproszone o przygotowanie opinii.



Rolą sprawozdawcy jest kierowanie pracami nad projektem i przygotowanie propozycji stanowiska PE, które przedstawiane jest wszystkim europosłom na sesji plenarnej. Dla zachowania równowagi politycznej jego prace śledzą tzw. **sprawozdawcy cienie** (ang. *shadow rapporteur*, nazywani również kontrsprawozdawcami), czyli posłowie z tej samej komisji, ale reprezentujący pozostałe grupy polityczne zasiadające w PE. Opiniują oni projekt sprawozdania i dbają o przedstawienie poglądów własnej frakcji w omawianej kwestii.



Posłom zależy na prowadzeniu prestiżowych projektów. W zależności od wielkości grupy politycznej każda z nich otrzymuje pewną pulę punktów, które wykorzystuje, ubiegając się o możliwość opracowania sprawozdań. W czasie spotkań przygotowawczych grup politycznych posłowie zgłaszają zainteresowanie danym projektem. Koordynator grupy politycznej w danej komisji podejmuje ostateczną decyzję, który z posłów będzie kandydatem do roli sprawozdawcy. Na tym poziomie rozgrywa się więc pewna gra negocjacyjna, której elementami są: znaczenie i prestiż projektu, znajomość tematyki, wpływ frakcji politycznej oraz wpływ państwa, jeśli projekt w dużym stopniu wpływa na jakąś sferę działania konkretnego kraju lub krajów.

Każda z 20 komisji PE określa własne zasady wyznaczania sprawozdawców. Często sekretariat we współpracy z przewodniczącym komisji decyduje o wadze danego projektu. Sprawozdania dotyczące projektów nowych dyrektyw i rozporządzeń, czyli wiążącego prawa, mają większą wagę niż sprawozdania nielegislacyjne (tzw. own initiative reports).

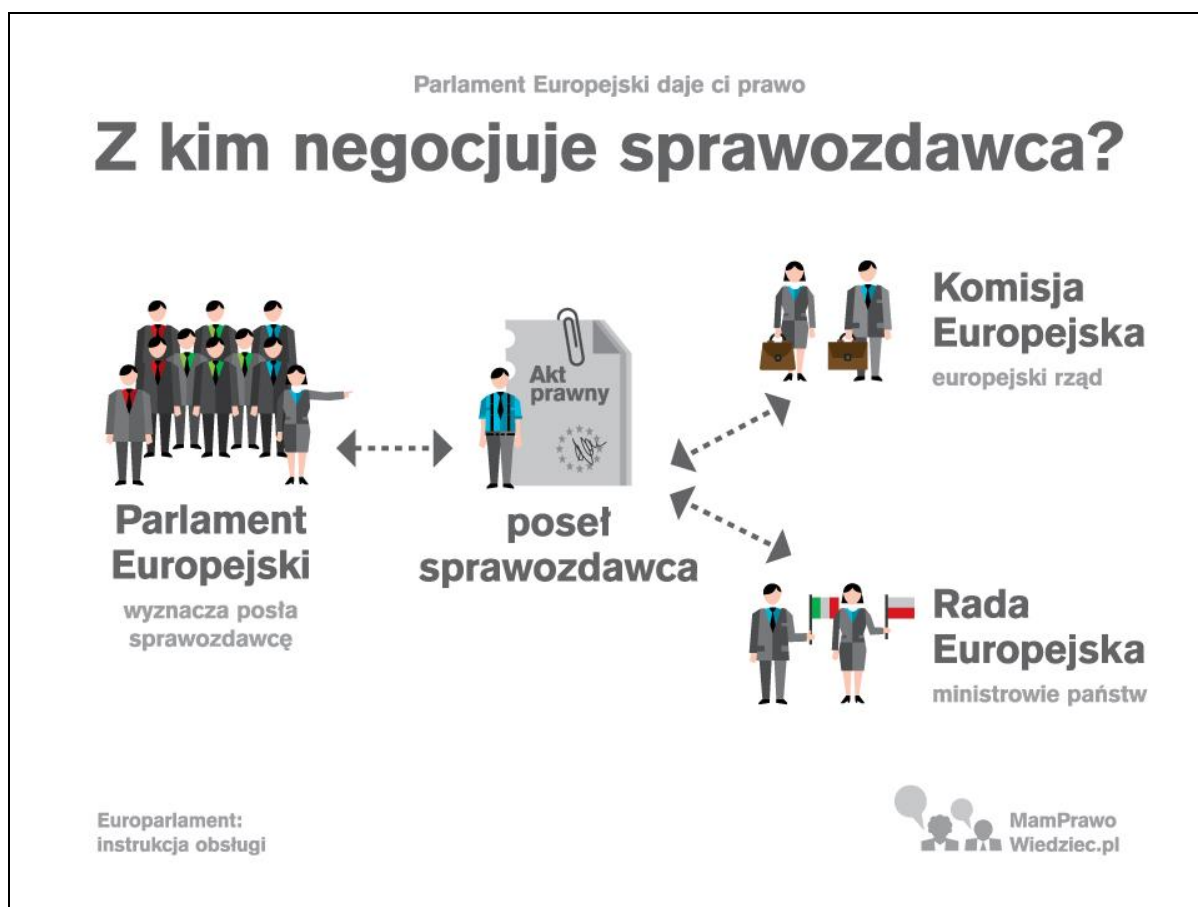
Kompetentni i zaangażowani sprawozdawcy mogą mieć duży wpływ na debatę wokół projektu. Dobrym przykładem spoza Polski jest poseł Jan Philip Albrecht z Niemiec, sprawozdawca projektu rozporządzenia o ochronie danych osobowych, który dla wielu osób zainteresowanych polityką europejską stał się twarzą reformy ochrony prywatności w internecie. Natomiast przy okazji negocjowania dyrektywy o dostępie do adwokata zaangażowanie i determinację wykazała Elena Oana Antonescu, europosłanka z Rumunii, która – wspierana przez organizacje pozarządowe – skutecznie przeciwdziałała próbom osłabieniu projektu.

### NEGOCJACJE: TRIALOG

Kształt przepisów ustalany jest w trakcie tzw. trialogów, czyli negocjacji trzech instytucji UE.

Oprócz Parlamentu Europejskiego nad projektem zaproponowanym przez Komisję Europejską równolegle pracuje też Rada Unii Europejskiej. W zależności od tematu

w pracach Rady UE bierze udział odpowiedni minister lub jego przedstawiciele. To z nimi negocjuje sprawozdawca.



Zanim projekt aktu ustawodawczego trafi na posiedzenie plenarne komisja parlamentarna, a nieraz i cała izba, może zdecydować o rozpoczęciu negocjacji z Radą. W takich wypadkach Komisja Europejska odgrywa często rolę medycyjną i redakcyjną. Tym ważniejsza jest praca posła sprawozdawcy. Celem negocjacji jest wypracowanie kompromisowego stanowiska Parlamentu i Rady. Współpraca między instytucjami ma zagwarantować, że poprawki Parlamentu przyjęte na posiedzeniu plenarnym będą zaakceptowane później przez Radę. To znacznie skraca okres zatwierdzania nowego prawa.

Pierwsze czytanie	Wczesne drugie czytanie	Drugie czytanie	Trzecie czytanie (procedura pojedyncza)	Wszystkie akty prawne w zwykłej procedurze ustawodawczej
244	25	25	7	301
81%	8,3%	8,3%	2,4%	100%
16	28	33	29	Średnia długość procedury (w miesiącach)

Statystyki dotyczące zakończonych procedur (wg daty podpisania). VII kadencja – od 14 lipca 2009 do 26 czerwca 2013 r., źródło: [http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm)

Co do zasady proces tworzenia prawa europejskiego przebiega w trzech czytaniach. Jednak statystyki pokazują, że w większości wypadków dzięki wykorzystaniu procedury dialogu ostateczna decyzja zapada już w pierwszym czytaniu. Parlament i Rada preferują bardziej elastyczne zasady, np. brak ograniczeń czasowych, którymi rządzi się ten etap negocjacji.

W dialogu oprócz sprawozdawcy uczestniczy przewodniczący komisji parlamentarnej oraz sprawozdawcy cienie jako przedstawiciele Parlamentu Europejskiego. Grupa negocjacyjna dostaje wskazówki lub listę priorytetów od swojej komisji lub całej izby. Po każdym dialogu zespół negocjacyjny informuje komisję o wyniku negocjacji i przekazuje jej uzgodnione dokumenty. Komisja następnie rozpatruje osiągnięte porozumienie i ewentualnie uaktualnia mandat zespołu negocjacyjnego w sytuacji, gdy wymagane są dalsze negocjacje. Wyniki negocjacji muszą być zatwierdzone przez komisję w pełnym składzie przed głosowaniem na posiedzeniu plenarnym.

Na posiedzeniu plenarnym wszyscy europosłowie debatuje nad sprawozdaniem. Grupa polityczna lub co najmniej 40 posłów może zaproponować poprawki do sprawozdania. Następnie odbywa się głosowanie. W ten sposób powstaje stanowisko Parlamentu, które zostaje przekazane Radzie.

**Skuteczne negocjacje w ramach dialogów skracają proces decyzyjny o połowę.** W wypadku aktów przyjętych w pierwszym czytaniu procedura trwa średnio 16 miesięcy. Jeśli odbywa się drugie lub trzecie czytanie, co oznacza, że Rada nie przyjęła zaproponowanego stanowiska Parlamentu, proces może być nawet dwukrotnie dłuższy.

## PARLAMENT EUROPEJSKI – GRACZ W POLITYCE EUROPEJSKIEJ

**Parlament Europejski to jedyna bezpośrednio wybieralna instytucja UE. Wbrew obiegowej opinii nie jest jedynie ciałem doradczym.** Eurodeputowani mają duży wpływ na politykę Unii i kształt przepisów obowiązujących w całej UE. W 2012 roku to PE, w odpowiedzi na sprzeciw obywateli UE, nie dopuścił do podpisania umowy ACTA. Na co dzień sprawy, o których decyduje Parlament, także dotyczą życia codziennego obywateli. Poza kwestiami gospodarczymi PE zabiera głos m.in. w sprawach ochrony danych osobowych, dostępu do dokumentów lub swobodnego przemieszczania się po terytorium Unii Europejskiej.

Autorki: Zuzanna Warszo, Róża Rzeplińska, infografika: Rene Wawrzekiewicz

Źródła: MamPrawoWiedziec.pl, Sejm.gov.pl, Europarl.europa.eu, Ec.europa.eu, Euractiv.pl, oficjalne strony internetowe europosłów, Parliament.uk; przegląd źródeł: Piotr Cybulski, Ewa Modrzejewska, Aleksandra Wronowska

Raporty i grafika są dostępne do pobrania na [MamPrawoWiedziec.pl](http://MamPrawoWiedziec.pl). Przy wykorzystaniu całości lub fragmentów naszych tekstów prosimy o podanie źródła.

Stowarzyszenie 61 jest niezależną, apartyjną organizacją pozarządową, która stawia sobie za cel budowanie ogólnodostępnego systemu informacji o osobach pełniących wybieralne funkcje publiczne. Stowarzyszenie 61 od 2006 roku tworzy serwis [www.MamPrawoWiedziec.pl](http://www.MamPrawoWiedziec.pl), budując bazę informacji o osobach pełniących wybieralne funkcje publiczne oraz wykorzystuje najnowocześniejsze formy rozwijania procesów demokratycznych za pomocą e-narzędzi.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów. Treść licencji jest dostępna na <http://creativecommons.org>.

Wyrażone w niniejszej publikacji opinie są poglądami jej Autora. Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie są tożsame z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

Europarlament: instrukcja obsługi

Projekt współfinansowany ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych