

Szymon Ruman

## **Informacja prawna dotycząca procesu opiniowania zgodności z prawem UE prawa stanowionego przez parlament brytyjski oraz rozkładu odpowiedzialności za zapewnienie zgodności z prawem UE prawa wewnętrznego stanowionego w Zjednoczonym Królestwie<sup>1</sup>**

Notice concerning the process of giving opinion on the compliance of legislation adopted by British Parliament with EU law and the distribution of responsibility for ensuring compliance of national legislation with EU law in the United Kingdom: The article deals with the procedure for assessment of conformity of bills with the EU law in the United Kingdom. In the British legal system, due to the principle of duality, international law (including EU law) has an impact on domestic law only through acts of national parliament. Moreover, the principle of sovereignty of parliament is applied. Bills are checked for their compliance with EU law on the government's drafting stage. In the course of legislative work in Parliament compliance of bills with EU law is not assessed.

**Keywords:** European Union law | law of the United Kingdom  
**Słowa kluczowe:** prawo Unii Europejskiej | prawo Wielkiej Brytanii

Ekspert ds. legislacji BAS.

### **Miejsce prawa Unii Europejskiej w brytyjskim porządku prawnym**

#### **Uwagi ogólne**

Odmienność brytyjskiego systemu konstytucyjnego od systemów kontynentalnych pociąga za sobą zupełnie inne patrzanie na relację prawo UE – prawo krajowe niż w pozostałych państwach członkowskich Unii. Odmienność ta wynika z tego, że inaczej niż w systemach kontynentalnych skuteczność prawa międzynarodowego (w tym unijnego) w krajowym porządku prawnym opiera się na zasadzie dualizmu, a więc prawo międzynarodowe wywiera skutek tyl-

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 10 kwietnia 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich; BAS-721/12(3).

ko przez akty parlamentu. Ponadto w systemie brytyjskim obowiązuje zasada suwerenności parlamentu, z której wynika, że to ustawa parlamentu jest aktem prawnym stojącym najwyżej w hierarchii źródeł prawa. Obowiązujące Zjednoczone Królestwo umowy międzynarodowe, w tym prawo stanowione przez organy Unii Europejskiej, muszą zostać wprowadzone do brytyjskiego systemu prawnego na podstawie ustawy parlamentu<sup>2</sup>. Z zasady suwerenności parlamentu oraz dualistycznego podejścia do prawa międzynarodowego wynika również wyraźny podział kompetencji – zawieranie umów międzynarodowych to prerogatywa Korony (rządu), stanowienie prawa to prerogatywa parlamentu, przypadki kolizji norm prawa krajowego i wiążącego Zjednoczone Królestwo prawa międzynarodowego rozstrzygają sądy.

Powyższe uwagi prowadzą do konstatacji, że w brytyjskim procesie legislacyjnym na etapie parlamentu nie dokonuje się oceny projektów ustaw z prawem UE. Funkcją parlamentu jest raczej efektywna kontrola rządu na etapie prac nad aktami prawnymi Unii.

### **Prawo Unii Europejskiej w brytyjskim porządku prawnym**

#### **■ *European Communities Act 1972***

Kiedy Zjednoczone Królestwo zawarło w 1972 r. traktat akcesyjny nie miał on rygoru skuteczności w wewnętrznym prawie brytyjskim. Wprowadzenie zobowiązań traktatowych do prawa wewnętrznego wymagało przyjęcia ustawy przez parlament, co nastąpiło wraz z przyjęciem *European Communities Act 1972*, za którym głosowało jedynie 8 posłów więcej niż się mu sprzeciwiało, i to m.in. w efekcie związania wyniku głosowania z wotum zaufania dla gabinetu. *European Communities Act 1972*, który wszedł w życie 1 stycznia 1973 r., wprowadził głęboką zmianę systemu prawnego Zjednoczonego Królestwa. *Forma przyjęcia europejskich zobowiązań traktatowych była pośrednio potwierdzeniem zasady suwerenności parlamentu, jego istota zaś – jej swoistym zakwestionowaniem. Późniejsze akty wspólnotowe i unijne prawa pierwotnego przyjmowane były w Zjednoczonym Królestwie w trybie nowelizacji do ustawy bazowej, a zatem jako European Communities Amendments Acts – tak też przyjęto traktat lizboński*<sup>3</sup>.

*European Communities Act 1972* zastosował złożoną formułę prawną dostosowania prawa brytyjskiego do prawa wspólnotowego. Po pierwsze, w sekcji 2(1) ustanawia regułę ogólną, zgodnie z którą prawo wspólnotowe miało

<sup>2</sup> Sekcja 2 *European Communities Act 1972* i sekcja 18 *European Union Act 2011*. Por. E. Popławska, *Zmiany ustrojowe w związku z członkostwem we Wspólnocie Europejskiej i Unii Europejskiej. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2011, s. 334.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

zostać inkorporowane *en bloc* do brytyjskiego porządku prawnego. Po drugie, w samej ustawie, w sekcjach od 4 do 12, dokonano modyfikacji niektórych wcześniejszych przepisów i zasad prawnych. Po trzecie wreszcie, ustanowiono regulę, iż w przyszłości przepisy wspólnotowe bezpośrednio stosowane i bezpośrednio skuteczne będą uznawane za zaskarżalne przed sądami brytyjskimi<sup>4</sup>.

Po wejściu w życie *European Communities Act 1972* pojawił się problem związany ze zjawiskiem przyjmowania przez tradycyjnie suwerenny parlament ustaw niezgodnych z prawem UE. Odnotować należy w związku z tym zjawisko modyfikacji zasady suwerenności parlamentu w drodze wykładni sądowej. Zgodnie z nią stosowanie prawa wspólnotowego (unijnego) przez sądy brytyjskie opiera się na następujących zasadach. Sądy stosują to prawo, jeżeli wcześniejsze przepisy krajowe są z nimi sprzeczne. Jeżeli ustawa sprzeczna z prawem wspólnotowym (unijnym) weszła w życie po 1 stycznia 1973 r., to sądy stosują taką wykładnię ustawy, żeby zapewnić jej zgodność z tym prawem. Opierają się na przewidzianym w sekcji 2 (41) ustawy nakazie, by prawo wspólnotowe było skuteczne w brytyjskim porządku prawnym. Jeśli taki zabieg wykładniczy nie jest możliwy, pierwszeństwo powinno być dane ustawowemu zobowiązaniu do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniu *Macarhys Ltd v. Smith* z 1979 r., które zakłada w rewolucyjny dla brytyjskiego systemu ustrojowego sposób, że ustawą z 1972 r. parlament związał na przyszłość swoich następców<sup>5</sup>.

#### ■ *European Union Act 2011*

W mowie tronowej 25 maja 2010 r. królowa zapowiedziała, że jej rząd wprowadzi przepisy gwarantujące, iż w przyszłości przeniesienie kompetencji na Unię Europejską nie odbędzie się bez zgody parlamentu, a w najważniejszych przypadkach bez zgody wyrażonej przez naród w referendum. W wyniku realizacji programu nowego rządu, zawartego w mowie tronowej, parlament przyjął ustawę dotyczącą relacji między Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską oraz brytyjskiego udziału w unijnym procesie legislacyjnym, czyli *European Union Act 2011*. Ustawa otrzymała sankcję królewską 19 lipca 2011 r.

*European Union Act 2011* gwarantuje, że jeśli w przyszłości projektowana będzie zmiana traktatów Unii Europejskiej, która przenosi kompetencje z Wielkiej Brytanii do Unii, to rząd przed podjęciem decyzji będzie musiał uzyskać zgodę w ogólnokrajowym referendum. Ustawa przewiduje również, że zgoda parlamentu będzie wymagana dla wszystkich typów uproszczonych zmian traktatów (tj. procedury kładki). Gdyby zmiany te miały dotyczyć transferu kompetencji, to wymagane będzie referendum. Ustawa zawiera także sekcję, która utrwała istniejącą zasadę prawną, zgodnie z którą to, co suwerenny

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 335.

parlament może zrobić, suwerenny parlament może zawsze cofnąć. Ta sekcja nie zmienia istniejącego porządku prawnego w Wielkiej Brytanii w stosunku do stosowanego bezpośrednio i pośrednio skutecznego prawa UE.

Jak zauważono w doktrynie: *z konstytucyjnego punktu widzenia, jak i z punktu widzenia zasad prowadzenia polityki europejskiej, fundamentalne znaczenie mają także przepisy omawianej ustawy, które mają wzmocnić na gruncie prawa statutowego prymat prawa brytyjskiego nad prawem Unii Europejskiej poprzez ponowne podkreślenie, iż prawo UE w Zjednoczonym Królestwie czerpie swoją moc obowiązującą z przepisów odpowiednich ustaw brytyjskich, w szczególności European Communities Act 1972<sup>6</sup>.*

Statusu prawa Unii Europejskiej w brytyjskim systemie prawnym dotyczy sekcja 18 *European Union Act 2011*, która stanowi, że bezpośrednio stosowanie lub pośrednia skuteczność prawa UE (czyli praw, uprawnień, zobowiązań, obowiązków, ograniczeń, środków odwoławczych oraz procedur, o których mowa w sekcji 2 (1) *European Communities Act 1972*) powinny być uznawane i stosowane w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa tylko na podstawie tej ustawy lub, gdy jest to wymagane przez prawo, na mocy innej ustawy.

## **Parlamentarna kontrola działań rządu na forum Unii Europejskiej**

Parlament sprawuje szeroko pojętą funkcję kontrolną w sprawie prawodawstwa unijnego i jego relacji do prawa brytyjskiego. W Izbie Gmin działa Komisja Kontroli Prawa Europejskiego (European Scrutiny Committee), która kontroluje projekty aktów prawnych UE w imieniu Izby Gmin i ocenia, które projekty mają szczególne znaczenie polityczne lub prawne. Ocenę projektów aktów prawnych UE przekazuje do wiadomości Izby przez cotygodniowe raporty komisji, nad niektórymi z nich zalecając dyskusję. Debaty mogą odbywać się w komisjach branżowych lub, rzadziej, na forum Izby.

W Izbie Lordów działa Komisja Specjalna do spraw Unii Europejskiej (European Union Select Committee), która rozpatruje dokumenty unijne i zagadnienia związane z UE przed podjęciem decyzji dotyczących tych dokumentów bądź zagadnień na forum Unii. Komisja ma na celu skłonienie rządu do odpowiedzialności za swoje działania na poziomie Unii Europejskiej. Jej prace wspiera siedem podkomisji zajmujących się różnymi obszarami polityki unijnej. Podkomisje badają propozycje legislacyjne Unii, korespondują z mi-

<sup>6</sup> P. Biskup, *Perspektywy polityki europejskiej Zjednoczonego Królestwa po wyborach parlamentarnych 2010* [w:] *Polityka brytyjska po wyborach parlamentarnych 2010. Analiza wybranych problemów*, F. Gołębski, P. Biskup, M. Kaczorowska, W. Lewandowski (red.), Warszawa 2011, s. 162.

nistrami, zgłaszając wątpliwości lub pytania do propozycji unijnych. Badanie propozycji unijnych przez komisję może się kończyć przygotowaniem raportu. Raporty to pogłębione analizy o szerszym charakterze ustrojowym.

Średnio rozpatrzeniu podlega 1300 dokumentów unijnych rocznie, z których 600 zostaje uznanych za istotne politycznie lub prawnie, 30 jest rekomendowanych do debaty w komisjach branżowych, a 3 trafiają pod obrady Izby<sup>7</sup>.

## **Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej na etapie prac w rządzie**

Jak napisano wyżej, parlament brytyjski jest zainteresowany projektami aktów prawa unijnego przede wszystkim na etapie prac toczących się na forum Unii Europejskiej, na etapie, na którym rząd Zjednoczonego Królestwa nie zajął jeszcze stanowiska wobec tych projektów. Obowiązek transpozycji aktów prawa UE spoczywa na rządzie. Również na etapie prac w rządzie dokonywana jest ocena, czy projektowana regulacja stanowi wykonanie prawa UE lub jest z nim w jakiś sposób powiązana, czy też nie jest objęta prawem UE. Jeżeli projekt jest objęty prawem UE lub ma charakter wykonawczy, główną kwestią podlegającą badaniu jest to, czy nowa regulacja nie wykracza poza obowiązki nałożone na Wielką Brytanię przez prawo Unii, a więc, czy krajowy prawodawca nie idzie dalej w tworzeniu prawa i nakładaniu obowiązków na podmioty publiczne lub prywatne, niż tego wymagają regulacje unijne (tzw. *gold-plating*).

Zasady dla legislatorów rządowych tworzących prawo w obszarach objętych prawem UE zostały określone w dwóch dokumentach: *Transposition Guidance*<sup>8</sup> i *Impact Assessment Guidance*<sup>9</sup>. Wymienione dokumenty obowiązują wszystkie departamenty rządowe. Zgodnie z tymi dokumentami rząd powinien uwzględnić wpływ propozycji prawodawczych Komisji Europejskiej na jak najwcześniejszym etapie unijnego procesu legislacyjnego. Istnieją trzy główne etapy.

- 1) Zanim Komisja formalnie przyjmie propozycję, rząd powinien starać się przewidywać, co jest w planach Komisji i jakie mogą być skutki podjętych przez nią działań dla Wielkiej Brytanii. Wyniki takich analiz powinny być przekazywane Komisji jeszcze przed przyjęciem przez nią projektu aktu prawnego.
- 2) Podczas wypracowywania stanowiska negocjacyjnego Wielkiej Brytanii rząd powinien dostarczyć analizę prawdopodobnych skutków projek-

<sup>7</sup> R. Blackburn, A. Kennon, *Parliament. Functions, practice and procedures*, Londyn 2003, s. 352.

<sup>8</sup> <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/t/11-775-ransposition-guidance.pdf> [dostęp: 2 kwietnia 2012 r.].

<sup>9</sup> <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf> [dostęp: 2 kwietnia 2012 r.].

towanego aktu Unii rządowym komitetom (*European Affairs Committee and the Reducing Regulation sub-Committee*). Analiza taka powinna także trafić do parlamentu wraz ze stanowiskiem ministra.

- 3) Kiedy akt prawny UE zostaje przyjęty, ocena wpływu powinna dotyczyć ustalenia najlepszego podejścia do wdrożenia go w Wielkiej Brytanii. Dla aktów prawa UE obowiązujących bezpośrednio rząd decyduje w każdym wypadku, czy konieczne jest sporządzenie oceny ich wpływu na brytyjski system prawny.

Wymienione wyżej dokumenty przewidują następujące zasady dotyczące transpozycji prawodawstwa UE:

- rząd przygotowuje całościową ocenę wpływu nowych środków unijnych,
- jeżeli to możliwe, rząd działa na forum Unii na rzecz alternatywnych wobec nowych aktów prawnych UE działań Komisji,
- rząd współpracuje z Komisją Europejską, przedstawiając swoje argumenty przed przyjęciem przez nią projektu aktu prawnego,
- rząd buduje sojusze z innymi państwami członkowskimi i posłami do Parlamentu Europejskiego oraz innymi podmiotami na poziomie UE w celu zwiększenia efektywności Wielkiej Brytanii w negocjacjach.

W procesie transpozycji prawa UE rząd:

- w miarę możliwości dąży do wdrożenia polityki Unii i zobowiązań prawnych przez wykorzystanie rozwiązań alternatywnych wobec przyjmowania ustaw,
- dąży do zapewnienia, że firmy brytyjskie nie znajdą się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z ich europejskimi odpowiednikami,
- pilnuje, by projekty ustaw będących wykonaniem aktów prawa UE nie wykaczały poza obowiązki nałożone przez te akty,
- zapewnia, że niezbędne środki wykonawcze wchodzi w życie nie wcześniej niż w terminie transpozycji określonym w dyrektywie, chyba że istnieją ważne powody dla wcześniejszej transpozycji.

Do rządowych projektów ustaw objętych prawem UE lub mających charakter wykonawczy mogą być zgłaszane poprawki w toku prac parlamentarnych. Regulaminy (*Standing Orders*) obydwu izb nie określają kwestii badania poprawek pod kątem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej.

## Wnioski

Kontroli zgodności prawa tworzonego przez parlamenty krajowe „kontynentalnych” państw członkowskich Unii Europejskiej nie można porównać

z funkcją kontrolną, jaką wykonuje parlament brytyjski, kontrolując swój rząd na etapie prac nad projektami aktów prawnych UE. Wynika to z systemu konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa i miejsca prawa UE w tym systemie.

Swoista kontrola zgodności projektów ustaw z prawem UE jest dokonywana na rządowym etapie prac nad tymi projektami. W toku prac parlamentarnych nie dokonuje się oceny zgodności projektu ustawy z prawem UE. Ocena taka nie obejmuje również poprawek wnoszonych do rządowych projektów ustaw.