

I. ARTYKUŁY

CEZARY MIK

POZYCJA PRAWNA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIEŁLE TRAKTATU Z LIZBONY

I. UWAGI WSTĘPNE

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową o specyficznej naturze. Specyfikę tę wyznacza z jednej strony jej integracyjny cel działania, a z drugiej – ponadnarodowy charakter władzy ustanowionej w wyniku powierzenia jej kompetencji przez państwa członkowskie. Integracyjny cel działania świadczy o tym, że Unia Europejska zmierza do scalenia systemów społeczno-gospodarczych (a w pewnym stopniu także politycznych) państw członkowskich na warunkach ustalonych w traktatach stanowiących podstawę jej działania, m.in. przy zachowaniu autonomii ustrojowej państw (art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej; TUE). Z kolei podstawową konsekwencją powstania władzy ponadnarodowej, będącej instrumentem integracji, stało się ograniczenie swobody legislacyjnej państw członkowskich.

Zadanie systemowego powiązania państw członkowskich przy użyciu władzy ponadnarodowej wymaga szerokiego wsparcia społecznego. Tymczasem postęp procesu integracyjnego ujawnił tzw. deficyt demokratyczny. Jednym z jego przejawów było poważne ograniczenie znaczenia legislatyw państw członkowskich. Próby zmiany tego stanu rzeczy przez bezpośrednie włączenie obywateli państw członkowskich w proces integracyjny, znajdujące wyraz m.in. w zmianie charakteru Parlamentu Europejskiego i w stopniowym umacnianiu jego pozycji instytucjonalnej, tylko w pewnym stopniu zmniejszyły ten deficyt¹. Ostatecznie konieczne okazało się bezpośrednie włączenie parlamentów narodowych w działanie Unii Europejskiej, zwłaszcza z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r. Traktat ten poważnie zrewidował Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, zmieniając nazwę tego ostatniego na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)².

¹ Na temat deficytu demokratycznego w procesie integracyjnym i prób jego likwidacji zob. C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu konstytucyjnego*, w: J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 19-22.

² Traktat z Lizbony ogłoszono w: Dz. Urz. UE z 17 grudnia 2007 r., C 306, s. 1. Dotąd opublikowano dwa sprostowania traktatu w j. polskim w: Dz. Urz. UE z 30 listopada 2009 r., C 290, s. 1, oraz Dz. Urz. UE z 29 marca 2010 r., C 81, s. 1. Teksty ujednolicone TUE i TfUE, uwzględniające oba sprostowania, znajdują się w Dz. Urz. UE z 30 marca 2010 r., C 83, s. 1.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza pozycji prawnej parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w zakresie, w jakim została ona zmodyfikowana w następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony³. Będzie ono składało się z trzech części. Pierwsza stanowi krótką retrospekcję historyczną ewolucji pozycji parlamentów narodowych (kluczowych wydarzeń) w procesie integracji europejskiej. Część druga będzie dotyczyła ustalenia pozycji prawnej parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony i składać się będzie z analizy funkcji europejskich parlamentów narodowych, tak jak są one postrzegane w prawie unijnym oraz z ustalenia stosunku parlamentów narodowych do głównych organów Unii Europejskiej, zwłaszcza tzw. trójkąta instytucjonalnego, tj. Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Część trzecia odnosi się do szczególnie doniosłej funkcji, jaką Traktat Lizboński powierzył parlamentom narodowym, a mianowicie funkcji strzeżenia poszanowania zasady pomocniczości. W opracowaniu tym nie będzie rozważany wpływ Traktatu z Lizbony na pozycję prawną parlamentu polskiego w Unii Europejskiej czy jego stosunki z konstytucyjnymi organami RP.

II. EWOLUCJA POZYCJI PRAWNEJ PARLAMENTÓW NARODOWYCH W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. Od Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali do Traktatu z Maastricht (1951-1992)

1.1. Włączenie parlamentów narodowych w proces integracyjny w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali

1. Wejście w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r. (22 lipca 1952 r.), a kilka lat później traktatów ustanawiających EWG i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25 marca

³ Problematyka roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej w ogólności, bądź pozycji parlamentu polskiego w Unii Europejskiej była już szereg razy podejmowana w literaturze polskiej. Zob. m.in. R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004; J. Marszałek-Kawa, *Parlament Europejski V kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej (pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna)*, Toruń 2004; J. Barcz, S. Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002; M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamente a integracja europejska*, Warszawa 2002. Na temat parlamentu polskiego zob. m.in. C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Warszawa 2009; opracowania W. Sokolewicz, M. Laskowskiej i J. Szymanka, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005; R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 215 i n.; J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 61 i n.; J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 7 i n.

1957 r. (1 stycznia 1958 r.), spowodowało, że państwa członkowskie, powierzając poważny zakres swoich kompetencji trzem Wspólnotom, zdecydowały zarazem ograniczyć, a w pewnych zakresach nawet wyłączyć swobodę stanowienia swego prawa krajowego. Z natury rzeczy organami najbardziej dotkniętymi tą czynnością prawną były parlamenty narodowe. Pewną kompensatą za powierzenie władzy prawodawczej Wspólnotom było ustanowienie Zgromadzenia (zwanego Wspólnym, w ramach EWWiS), a następnie – od chwili wejścia w życie traktatów rzymskich – Zgromadzenia trzech Wspólnot Europejskich (zwanego od 20 marca 1958 r. Europejskim Zgromadzeniem Parlamentarnym; 30 marca 1962 r., w drodze obyczaju politycznego, zmieniło swoją nazwę na Parlament Europejski; prawną zmianę nazwy przeprowadzono w Jednolitym Akcie Europejskim, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r.)⁴.

2. Zgromadzenie nie było organem ponadnarodowym, lecz międzyparlamentarnym. W jego skład wchodził deputowani do parlamentów narodowych delegowani przez te parlamenty (art. 21 Traktatu ustanawiającego EWWiS⁵; art. 138 Traktatu ustanawiającego EWG⁶, art. 108 Traktatu ustanawiającego EWEA). Deputowani nie zawsze byli wybierani w trybie demokratycznym (przez wybór dokonany przez izby parlamentarne), niekiedy byli oni wyznaczani przez przewodniczących parlamentów narodowych, co osłabiało ich reprezentatywny charakter. Deputowani zostali uznani za reprezentantów narodów państw członkowskich, a nie samych państw członkowskich (art. 20 Traktatu ustanawiającego EWWiS, art. 137 Traktatu ustanawiającego EWG, art. 107 Traktatu ustanawiającego EWEA), co miało dodatkowo podkreślać specyfikę Wspólnot na tle innych organizacji międzynarodowych. Początkowo (w EWWiS) w Zgromadzeniu zasiadło 78 deputowanych, a gdy powstały kolejne dwie Wspólnoty – ich liczba wzrosła do 142.

3. Pośrednie włączenie parlamentów narodowych w system instytucjonalny Wspólnot istotnie nie było zjawiskiem powszechnym w stosunkach międzynarodowych, chociaż podobny charakter z punktu widzenia składu miało Zgromadzenie Rady Europy czy Zgromadzenie UZE. Jednak to nie skład

⁴ „Official Journal of the European Union” (O.J.) 1962, nr 31, s. 1045. Zob. J. Galster, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987, s. 10. Autor podaje, że nazwa „Parlament Europejski” funkcjonowała w dwóch z sześciu języków oficjalnych: niemieckim i niderlandzkim (przyp. 6).

⁵ Na mocy art. 21 formalnie delegatów mogły wyznaczać ze swojego grona parlamenty narodowe lub też mogli oni być wybierani w głosowaniu powszechnym, w wyborach bezpośrednich, zgodnie z procedurą przyjętą przez każde państwo członkowskie. Postanowienie to zostało zmienione na mocy Konwencji o niektórych wspólnych instytucjach dla Wspólnot Europejskich z 1957 r., w wyniku czego usunięto z niego możliwość wyboru deputowanych wprost w wyborach powszechnych. Zgromadzenie uzyskało kompetencję do opracowania jednolitej procedury wyborów deputowanych we wszystkich państwach członkowskich, jednak decyzja w tej sprawie musiała być zaakceptowana przez państwa członkowskie zgodnie z ich procedurami konstytucyjnymi.

⁶ Ponadto w art. 138 przewidywał delegowanie deputowanych przez parlamenty narodowe i możliwość przyjęcia jednolitej ordynacji wyborczej przez Zgromadzenie, która w formie aktu prawnego (o niejasnym charakterze) mogła być uchwalona jednomyślnie przez Radę, a następnie zalecona państwom członkowskim do akceptacji, zgodnie z krajowymi procedurami konstytucyjnymi. Projekt takiej ordynacji został uchwalony przez Zgromadzenie 17 marca 1959 r. Przewidywał on zwiększenie liczby deputowanych do 426, lecz nie uzyskał aprobaty Rady. Zob. A. Doliwa-Klepcka, Z. M. Doliwa-Klepcki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 186.

decydował o szczególnej naturze tego organu, lecz przede wszystkim jego kompetencje. W Traktacie ustanawiającym EWWiS za kluczową uznano funkcję kontrolną (zwłaszcza wobec Wysokiej Władzy), jakkolwiek wskazywano w nim też na funkcje opiniodawczą i deliberacyjną. W traktatach rzymskich zasadniczymi funkcjami stały się funkcje doradcza i kontrolna (głównie wobec Rady i Komisji). Funkcja kontrolna miała zapewnić delegatom parlamentów narodowych demokratyczną kontrolę nad korzystaniem z władzy powierzonej instytucjom międzyrządowym i ponadnarodowym. Kompetencje opiniodawcze (doradcze) miały zapewnić ograniczony udział Zgromadzenia w stanowieniu prawa wspólnotowego (zasadniczą procedurą prawodawczą była bowiem procedura konsultacji ze Zgromadzeniem, w której wyrażało ono niewiążącą opinię na temat projektów aktów prawnych). Ponadto, chociaż nie było to wyraźnie wyartykułowane w traktatach ustanawiających Wspólnoty, parlamenty narodowe zachowały funkcję aprobaty umów prawa pierwotnego (np. traktatów rewizyjnych) i politycznej kontroli aktywności rządu na arenie wspólnotowej, a dodatkowo uzyskały funkcję wykonywania prawa wspólnotowego powstającego wskutek stanowienia prawa wspólnotowego.

1.2. Ograniczenie znaczenia parlamentów narodowych wskutek wejścia w życie Aktu o wyborach powszechnych

Parlamente narodowe zachowały swoją pozycję ustrojową w procesie integracyjnym do dnia pierwszego zastosowania Aktu o wyborach powszechnych z 20 września 1976 r., a więc do 1979 r., kiedy to odbyły się pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego i kiedy zebrał się on na pierwszą swoją sesję⁷. Na mocy tego aktu Parlament Europejski został przekształcony w zgromadzenie bezpośrednio reprezentujące wszystkich obywateli państw członkowskich. Paradoksalnie jest to także moment, kiedy parlamente narodowe zostały pozbawione reprezentacji na poziomie europejskim i bezpośredniego wpływu na działalność instytucji Wspólnot, a tym samym na bieżący bieg spraw w procesie integracyjnym. Można nawet uznać, że padły one ofiarą tej koncepcji demokratyzacji Unii Europejskiej, która zasadzała się na poszukiwaniu bezpośredniej obywatelskiej legitymacji demokratycznej. W kompetencjach parlamentów państw członkowskich pozostało jedynie kontrolowanie rządu działającego we Wspólnotach, wyrażanie zgody na kolejne zmiany traktatów założycielskich i implementacja ustawodawcza prawa wspólnotowego.

1.3. Ustanowienie COSAC

Taka sytuacja przetrwała przynajmniej do wejścia w życie Traktatu z Maastricht. Niemniej warto odnotować, że w 1989 r., poniekąd na marginesie procesu instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich, powstaje Międzyparlamen-

⁷ Akt o wyborach powszechnych wszedł w życie 1 lipca 1978 r., Dz. Urz. WE z 8 października 1976 r., L 278, s. 1, zm.: Dz. Urz. UE z 21 października 2002 r., L 283, s. 1. Pierwsze wybory odbyły się w dniach 7-10 czerwca 1979 r. W dniach 17-20 lipca 1979 r. odbyła się pierwsza sesja Parlamentu Europejskiego.

tarna Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych, która począwszy od swego IV spotkania w Luksemburgu (6-7 maja 1991 r.) zostaje przemianowana na *Conférence des organes spécialisés dans les affaires Communautaires* – (COSAC), a więc Konferencję Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych⁸. W początkowym okresie COSAC nie miała umocowania prawnego w traktatach założycielskich. Przez pewien czas nie miała nawet swojego własnego regulaminu⁹. Z czasem jednak znaczenie tego forum rosło i znalazło formalny wyraz w prawie Unii Europejskiej.

2. Od Traktatu z Maastricht do Traktatu konstytucyjnego (1992-2004)

2.1. Ponowne włączenie parlamentów narodowych w proces integracyjny w świetle Traktatu z Maastricht

1. Ponowne bezpośrednie włączenie parlamentów narodowych w sprawy integracji europejskiej nastąpiło na mocy Traktatu z Maastricht, który z demokracji uczynił istotny element ideologii i zasadę procesu integracyjnego (zob. m.in. preambułę do TUE, art. F ust. 1 TUE). W nowej, poszerzonej wizji demokracji znalazło się ponownie miejsce dla parlamentów narodowych. Konkretyzacja ich pozycji nastąpiła w szczególności w deklaracji nr 13 na temat roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, włączonej do Aktu końcowego Konferencji z Maastricht. Zgodnie z nią, Konferencja międzyrządowa uznała, że ważne jest zachęcanie parlamentów narodowych do większego uczestnictwa w działalności Unii Europejskiej i zalecono intensyfikację wymiany informacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. W tym kontekście zobowiązano rządy państw członkowskich do tego, aby m.in. czuwały nad tym, by parlamenty narodowe mogły dysponować propozycjami prawodawczymi Komisji w czasie pozwalającym na ich poinformowanie i ewentualne zbadanie propozycji.

Konstrukcji zawartej w deklaracji nie powiązano jednak wyraźnie z zasadą pomocniczości wprowadzoną do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (ówczesny art. 3b akapit drugi). Zasadę tę postrzegano bowiem wówczas głównie w perspektywie kompetencyjnej, jako formę ochrony tożsamości narodowej i zabezpieczenia kompetencji państw członkowskich w sferze niewyłącznych kompetencji Wspólnoty. Zasada pomocniczości miała odpowiedzieć na pytanie, czy Wspólnota powinna działać. Organem kontrolującym jej poszanowanie stał się przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości¹⁰.

Ponadto w deklaracji nr 13 Konferencja uznała, że istotna jest intensyfikacja kontaktów między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi,

⁸ Pierwsze posiedzenie COSAC odbyło się 16-17 listopada 1989 r. w Paryżu. Na temat historii COSAC zob. *COSAC. Historical development*, <http://www.cosac.eu/en/cosac/>, Prepared by the COSAC Secretariat, July 2009, (dalej: *COSAC. Historical development*), s. 4.

⁹ Pierwszy regulamin przyjęto na V spotkaniu COSAC w Hadze, 11-12 listopada 1991 r., *ibidem*, s. 7.

¹⁰ Zob. *Approche globale de l'application par le Conseil du principe de subsidiarité et de l'article 3 B du Traité sur l'Union européenne* [błąd w tytule – chodziło o art. 3 b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – C.M.], w: *Conseil européen d'Édimbourg, 11-12 décembre 1992. Conclusions de la Présidence*, Luxembourg 1992, s. 12-19.

zwłaszcza w odniesieniu do przyznania sobie nawzajem odpowiednich ułatwień oraz odbywania regularnych spotkań parlamentarzystów zainteresowanych tymi samymi sprawami.

Deklaracja była miękkim oświadczeniem woli państw członkowskich. Tworzyła ona poniekąd pozatraktatowe podstawy angażowania się parlamentów narodowych w sprawy Unii. Była jednak pierwszym poważnym krokiem w kierunku ustanawiania dwuskładnikowej demokratycznej legitymacji parlamentarnej: obok Parlamentu Europejskiego wybieranego przez obywateli UE, pojawiły się parlamenty narodowe, stanowiące wyraz woli poszczególnych narodów państw członkowskich.

2. W Akcie końcowym Konferencji międzyrządowej zawarto jeszcze jedną deklarację (nr 14) mającą formalnie znaczenie dla parlamentów narodowych. Była to deklaracja dotycząca Konferencji parlamentów, zwanej Asyzami. Konferencja zachęcała w niej Parlament Europejski i parlamenty narodowe do zbierania się w miarę potrzeby w postaci Konferencji parlamentów. Asyzy miały być konsultowane w sprawach ogólnych kierunków rozwoju Unii Europejskiej, jakkolwiek bez uszczerbku dla kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego i Komisji zostali zobowiązani do przedstawienia Konferencji na każdej jej sesji sprawozdania o stanie Unii. Po Maastricht Asyzy nigdy jednak nie zostały zwołane¹¹.

2.2. Umocnienie pozycji parlamentów narodowych na mocy Traktatu z Amsterdamu

1. Ważny moment w ewolucji pozycji prawnej parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej wyznacza Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Jego integralną częścią stał się Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (nr 13, w wersji ujednoliconej uzyskał on nr 30), który zastąpił deklarację nr 13 oraz skonkretyzował i rozwinął jej treść. Celem protokołu było zachęcenie parlamentów narodowych do wzmocnienia udziału w działalności Unii Europejskiej, a także wzmocnienie możliwości wyrażania ich punktu widzenia na interesujące je tematy.

2. Protokół podzielono na dwie części, z których pierwsza dotyczyła udzielania informacji parlamentom narodowym, a druga – COSAC¹². W ramach

¹¹ Idea takiego zgromadzenia została przedstawiona przez prezydenta Francji F. Mitteranda w 1989 r. i poparta dwukrotnie przez Parlament Europejski, a także wstępnie na II spotkaniu COSAC 10-11 maja 1990 r. Asyzy zwołano jeden raz, w przeddzień Konferencji międzyrządowej Maastricht w siedzibie Izby Deputowanych w Rzymie (27-30 listopada 1990 r.). W jej skład weszło 173 przedstawicieli parlamentów narodowych oraz 83 członków Parlamentu Europejskiego. Jednak wkrótce pomysł zwoływania Asyz zarzucono definitywnie. Ponadto, w wyniku konsultacji w ramach XII spotkania COSAC w Paryżu (27-28 września 1995 r.), odrzucono koncepcję utworzenia drugiej izby Parlamentu Europejskiego, która miałaby składać się z przedstawicieli parlamentów narodowych i byłaby kompetentna w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zob. *COSAC. Historical development...*, s. 5 i 11-12.

¹² Podkreśla się, że na parlamenty narodowe i na COSAC nie zostały nałożone żadne obowiązki. Przyznano im tylko prawa, a zatem korzystanie z nich zależało od ich woli i aktywności. XVII COSAC w Luksemburgu (13-14 listopada 1997 r.), *ibidem*, s. 15.

pierwszego zagadnienia sformułowano obowiązek pilnego przekazywania parlamentom bezpośrednio przez Komisję dokumentów konsultacyjnych, których była autorem (zielonych i białych ksiąg oraz komunikatów) oraz obowiązek komunikowania rządów państw członkowskich propozycji prawodawczych (fr. *propositions législatives*; ang. *proposals for legislation*) Komisji (i tylko jej) w terminie pozwalającym rządowi na należyte poinformowanie o tych projektach swoich parlamentów¹³. Ponadto jednoznacznie określono termin na przedstawienie stanowiska parlamentu o projektach aktów I lub III filara (poza pilnymi przypadkami i w pewnym uproszczeniu, było to 6 tygodni między datą przedłożenia projektu przez Komisję we wszystkich językach oficjalnych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie a datą wpisania projektu do porządku obrad Rady). Stanowisko parlamentu miało znaczenie (co milcząco zakładał protokół) na poziomie krajowym. Sposób wykonywania kontroli parlamentarnej nad rządem w sprawach objętych protokołem, w tym charakter stanowiska, zgodnie z preambułą, nadal określało samo państwo członkowskie w swym prawie konstytucyjnym.

Druga część protokołu odnosiła się do COSAC. W ten sposób Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych została po raz pierwszy w procesie integracyjnym uznana i formalnie do niego włączona¹⁴. Przy tej okazji ustalono podstawowe funkcje COSAC. W szczególności Konferencja uzyskała prawo analizowania wszelkich spraw, jakie uzna za właściwe, i przedkładania tzw. wkładów (fr./ang. *contribution*) ich dotyczących pod rozprawę instytucji Unii Europejskiej. Mogła ona badać każdą propozycję lub inicjatywę aktu prawodawczego, zwłaszcza w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jeśli tylko ta mogła mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek. O wkładach dotyczących tych aktów COSAC mogła informować Parlament Europejski, Radę i Komisję. Wreszcie Konferencja mogła kierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie uwagi na temat działań legislacyjnych Unii, zwłaszcza w odniesieniu do zasady pomocniczości, obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz w sprawach związanych z ochroną praw podstawowych. Stanowisko COSAC nie wiązało jednak parlamentów narodowych i nie przesądzało ich stanowiska.

3. W kontekście regulacji amsterdamskiej dotyczącej COSAC warto wspomnieć o jej osiągnięciu w postaci Kopenhaskiego kodeksu postępowania z 27 stycznia 2003 r. dotyczącego stosunków między rządami a parlamentami w odniesieniu do spraw wspólnotowych, zawierającego normy minimalne w tej dziedzinie¹⁵.

4. Traktat z Amsterdamu wprowadził także inny protokół, a mianowicie Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Był to protokół nr 7 (w wersji ujednoliconej nr 9). Podobnie jak w Maastricht, protokoły w sprawie roli parlamentów narodowych oraz stosowania zasad pomocniczości

¹³ Zob. S. Griller, D. P. Droutsas, G. Falkner, K. Forgó, M. Nentwich, *The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects*, Wien-New York 2000, s. 357.

¹⁴ Na temat dyskusji dotyczących roli parlamentów narodowych i COSAC w perspektywie Konferencji międzyrządowej 1996-1997 zob. *COSAC. Historical development...*, s. 11-15.

¹⁵ Kodeks przyjęto na XXVIII Konferencji COSAC w Brukseli. O.J. z 2 lipca 2003 r., C 154, s. 1.

i proporcjonalności nie zostały z sobą powiązane, co ujawniło się także w zróżnicowanym stosunku tych protokołów do traktatów założycielskich. Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej został dołączony do wszystkich traktatów, tj. Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, podczas gdy Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności został powiązany tylko z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Podobnie jak w Traktacie z Maastricht, w protokole tym w ogóle nie wzmiankowano o parlamentach narodowych. Znowu kluczową kwestią było to, czy, kiedy i w jaki sposób Wspólnota Europejska może stanowić prawo w sferze jej kompetencji niewyłącznych¹⁶. W obronie kompetencji, które naruszono wskutek uchybienia zasadzie pomocniczości, mogły wystąpić wyłącznie państwa członkowskie same, a zatem rządy narodowe¹⁷. W odniesieniu do zasady pomocniczości parlamenty narodowe same nie uzyskały na forum europejskim żadnych prerogatyw. Mogły jedynie wykonywać kontrolę polityczną nad rządami w tym zakresie na poziomie krajowym.

3. Od Traktatu konstytucyjnego do Traktatu z Lizbony (2004-2009)

3.1. Dążenie do umocnienia roli parlamentów narodowych w ramach debaty konstytucyjnej

3.1.1. Deklaracja z Laeken

Rozważając kluczowe wydarzenia w ewolucji pozycji prawnej parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej, nie sposób pominąć Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Został on podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. Chociaż nigdy nie wszedł w życie, stał się jednak zbiorem postanowień, które w znacznym zakresie zostały włączone do Traktatu z Lizbony, stając się obowiązującym prawem. Traktat konstytucyjny, zgodnie z Deklaracją z Laeken dołączoną do konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej (14-15 grudnia 2001 r.¹⁸), miał stanowić odpowiedź na wyzwanie demokratyzacji Europy (znalezienie czy umocnienie jej legitymacji demokratycznej), przy założeniu, że Unia Europejska nie ma stać się superpaństwem.

W celu rozwiązania dylematów rozwojowych Unii Rada Europejska postanowiła zwołać Konwent jako demokratyczne ciało, złożone m.in. z przed-

¹⁶ W preambule protokołu wyraźnie odwołano się do konkluzji edynburskich Rady Europejskiej, podtrzymując ich aktualność.

¹⁷ Zob. jednak deklarację jednostronną nr 3 Austrii, Belgii i Niemiec, w której podkreślono, że zdaniem tych państw, zasada pomocniczości dotyczy nie tylko państw członkowskich, ale także ich jednostek terytorialnych w zakresie, w jakim dysponują one uprawnieniami prawodawczymi na mocy krajowego prawa konstytucyjnego.

¹⁸ Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, DOC/01/18; <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadBook.aspx?target=2002&infotarget=before&max=0&bid=76&lang=EN&id=347>.

stawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych¹⁹. Rada Europejska postawiła przed Konwentem trzy pytania dotyczące przyszłej roli parlamentów narodowych: 1) czy powinny one być reprezentowane w nowej instytucji, obok Rady i Parlamentu Europejskiego?; 2) czy parlamenty narodowe powinny odgrywać jakąś rolę w dziedzinach aktywności europejskiej, w których Parlament Europejski nie jest kompetentny?; 3) czy parlamenty narodowe powinny koncentrować uwagę na podziale kompetencji między Unię a państwa członkowskie, np. w ramach uprzedniej kontroli poszanowania zasady pomocniczości?

3.1.2. Położenie prawne parlamentów narodowych w pracach Konwentu konstytucyjnego

1. W odpowiedzi na problemy wyartykułowane w Deklaracji z Laeken Konwent sformułował propozycje będące wynikiem prac grup roboczych. Zagadnienia odnoszące się do pozycji parlamentów narodowych znalazły się w sferze zainteresowania dwóch grup roboczych: grupy roboczej I zajmującej się zasadą pomocniczości oraz grupy roboczej IV koncentrującej się wprost na roli parlamentów narodowych w nowej Unii Europejskiej²⁰. W sprawozdaniu pierwszej z tych grup znalazła się m.in. propozycja ustanowienia mechanizmu wczesnego ostrzegania, miałyby służyć kontrolowaniu poszanowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe w odniesieniu do projektów aktów prawnych Komisji, które były bezpośrednio przekazywane do parlamentów narodowych (parlamenty dysponowałyby terminem 6 tygodni na wydanie uzasadnionej opinii o projekcie, jeżeli przynajmniej 1/3 parlamentów opowiedziałaby się przeciwko projektowi, Komisja zmuszona byłaby ponownie przeanalizować projekt). Ponadto grupa robocza I zasugerowała rozszerzenie prawa do skargi na legalność aktu prawnego Unii w razie jego sprzeczności z zasadą pomocniczości na parlamenty narodowe.

2. Grupa robocza IV rozpatrywała interesującą ją problematykę w trzech płaszczyznach: 1) roli parlamentów narodowych w sferze kontroli rządów narodowych; 2) roli parlamentów narodowych w monitorowaniu zasady pomocniczości; 3) roli i funkcji sieci i mechanizmów skupiających parlamenty narodowe na poziomie europejskim. Grupa ta zaleciła Konferencji międzyrządowej przyjęcie specjalnego postanowienia traktatowego, które określałoby funkcje parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W odniesieniu do kwestii kontroli nad rządami, grupa robocza podkreśliła różnorodność rozwiązań narodowych i niecelowość stworzenia postanowienia w tej sprawie na poziomie europejskim, ustalając jednocześnie podstawowe czynniki, które mają

¹⁹ Na temat Konwentu zob. A. Bień-Kacała, J. Galster, *Konwent Europejski. Zagadnienia instytucjonalne*, w: C. Mik, *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 17-25; krytycznie o jego pracach zob. C. Mik, *Unia Europejska i źródła jej prawa w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego*, w: ibidem, s. 63-65.

²⁰ Teksty sprawozdań tych grup roboczych zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 96-105, 144-158. Omówienie szeroko rozumianych prac przygotowawczych do Konferencji międzyrządowej: J. Barcz, *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, w: idem (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004, s. 122-148.

wpływ na efektywność kontroli. Podkreślono przy tym, że parlamenty narodowe nie zawsze w pełni wykorzystują posiadane instrumenty kontrolne.

W sprawozdaniu grupy roboczej IV dostrzeżono też potrzebę reformy COSAC i przyjęcia minimalnych norm w relacjach między rządami a parlamentami narodowymi. Zwrócono ponadto uwagę na potrzebę bezpośredniego przekazywania przez Komisję dokumentów konsultacyjnych parlamentom narodowym. Zgłoszono również sugestię doprecyzowania pojęcia projektów aktów prawnych, które miałyby być oceniane przez parlamenty narodowe, jak też przypadków pilnych, kiedy to mógłby być niezachowany sześciomiesięczny termin na zajęcie stanowiska przez parlament narodowy wobec projektu aktu legislacyjnego. Wskazano też, że parlamenty narodowe powinny otrzymywać od Komisji roczne strategie polityczne, roczne programy prawodawcze i plany pracy, a od Trybunału Obrachunkowego – coroczne sprawozdania.

W odniesieniu do zasady pomocniczości grupa robocza IV wypowiedziała się za politycznym charakterem uprzedniej kontroli parlamentarnej, a także za przyznaniem parlamentowi narodowemu prawa do skargi na akt prawny przyjęty z naruszeniem zasady pomocniczości. Niektórzy członkowie grupy podkreślali też, że parlamenty narodowe powinny mieć, za pośrednictwem swoich rządów, możliwość ingerencji w prace prawodawcze Unii na każdym ich etapie. Wreszcie, w stosunku do roli i funkcji sieci i mechanizmów współpracy między parlamentami narodowymi, grupa robocza uznała, że tego typu przedsięwzięcia są pożyteczne i powinny być rozwijane między parlamentami narodowymi i między nimi a Parlamentem Europejskim. Uznano także, że metoda Konwentu powinna zostać sformalizowana w traktacie, w kontekście rewizji traktatu konstytucyjnego. Ponadto podniesiono potrzebę umocnienia COSAC jako mechanizmu współpracy międzyparlamentarnej. Konwent miał też rozważyć, czy istnieje możliwość większego zaangażowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w debatę o agendzie politycznej i strategii Unii.

3.1.3. Parlamenty narodowe w Traktacie konstytucyjnym

Ostatecznie w Traktacie konstytucyjnym znalazły się dość liczne odesłania do idei demokratyzacji Unii Europejskiej. W tekście samego traktatu pojawił się nawet tytuł VI poświęcony życiu demokratycznemu Unii (art. I-45-I-52). Wśród nich jednak nie było specjalnego postanowienia dotyczącego funkcji parlamentów narodowych. Jedynie do art. I-46, który dotyczył demokracji przedstawicielskiej, włączono stwierdzenie, że legitymacja demokratyczna Unii nie wywodzi się tylko od obywateli UE reprezentowanych w Parlamencie Europejskim, ale pochodzi także m.in. od rządów, które są demokratycznie odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi lub swymi obywatelami²¹. Natomiast Traktat konstytucyjny zawierał dość liczne, szczegółowe postanowienia odnoszące się do parlamentów narodowych.

²¹ Omówienie i ocena tytułu VI traktatu zob. C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej...*, s. 22-30.

Ponadto do Traktatu konstytucyjnego dołączono istotnie zmienione protokoły dodatkowe w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności²². Obydwa protokoły wysunięto na czoło zestawu protokołów (protokoły nr 1 i 2), co wskazuje symbolicznie na ich kluczową rolę polityczną. Obydwa protokoły zostały po raz pierwszy w procesie integracji europejskiej powiązane z sobą przez parlamenty narodowe, które stały się ich wspólnym ogniwem i głównym punktem odniesienia.

Zarówno postanowienia zawarte w samym Traktacie konstytucyjnym, jak i w protokołach w znacznym stopniu zostały powielone w ramach przejmowania postanowień Traktatu konstytucyjnego do Traktatu z Lizbony, co zasadniczo zwalnia z ich analizy w tym miejscu²³.

3.1.4. Parlamenty narodowe w Traktacie z Lizbony

1. Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego w referendum francuskim i niderlandzkim, po pewnym przesileniu, spowodowało, że Rada Europejska (21-22 czerwca 2007 r.) postanowiła, że zostanie zwołana krótka Konferencja międzyrządowa (druga połowa 2007 r.), podczas której opracowany zostanie traktat rewizyjny. Rada Europejska przyjęła jednocześnie mandat negocjacyjny, w którym zdecydowano, że traktat rewizyjny przejmie postanowienia Traktatu konstytucyjnego, z zastrzeżeniem modyfikacji określonych w mandacie²⁴.

W odniesieniu do zasad demokratycznych Rada Europejska uznała, że co do zasady zostaną one przejęte do zrewidowanego Traktatu o Unii Europejskiej jako tytuł II. Natomiast dodatkowo stwierdzono, że rola parlamentów narodowych zostanie jeszcze zwiększona²⁵. Ich rolę ma odzwierciedlać nowy artykuł ogólny. Ponadto przesądzono o przedłużeniu terminu, który przysługiwałby na przeanalizowanie projektów aktów prawodawczych z 6 do 8 tygodni, a także o wzmocnieniu mechanizmu kontrolnego dotyczącego zasady pomocniczości. Wzmocnienie to miało polegać na tym, że jeżeli zwykła większość głosów przyznanych parlamentom narodowym będzie oddana przeciwko projektowi aktu prawodawczego, Komisja będzie zmuszona do ponownej analizy projektu i uzasadnienia swego ewentualnego stanowiska odmiennego od parlamentów narodowych. W wypadku projektów rozpatrywanych w zwykłej procedurze prawodawczej, ostateczna decyzja w sprawie utrzymania lub odrzucenia projektu będzie podejmowana przez prawodawców unijnych, tj. Parlament Europejski lub Radę. To ostatnie rozwiązanie uznaje się niekiedy za główną innowację traktatową dotyczącą pozycji prawnej parlamentów narodowych²⁶.

²² Zob. R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 249 i n.

²³ Zob. J. Barcz, *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego...*, s. 148-155.

²⁴ Rada Europejska w Brukseli, 21-22 czerwca 2007 r. Konkluzje Prezydencji, 11177/1/07 REV 1, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/94933.pdf.

²⁵ Zob. C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, w: J. Barcza (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 98 i n.

²⁶ Tak M. Le Barbier-Le Bris, *Le nouveau rôle des parlements nationaux: avancée démocratique ou sursaut étatiste?*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne” (RMCUE) 2008, nr 521, s. 496.

2. W rezultacie krótkotrwałej, choć dość burzliwej Konferencji międzyrządowej przyjęto Traktat z Lizbony. Na jego mocy w Traktacie o Unii Europejskiej znalazło się szereg odesłań do parlamentów narodowych. Podstawową rolę odgrywa w nim jednak art. 12 TUE, w którym określono najważniejsze funkcje europejskie parlamentów narodowych. Ponadto doniosłe znaczenie mają dwa protokoły dodatkowe (nr 1 i 2), w których uregulowano rolę parlamentów narodowych w ogólności oraz w stosunku do zasad pomocniczości i proporcjonalności.

III. AKTUALNA POZYCJA PRAWNA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIEŁLE TRAKTATU Z LIZBONY

1. Parlamenty narodowe w świetle zasady autonomii organizacyjnej państw członkowskich

1. Unia Europejska jest specyficzną organizacją, której wprowadzie państwa członkowskie powierzyły swoją władzę w pewnych zakresach, ale której członkami są wciąż suwerenne państwa członkowskie²⁷. Zarówno w prawodawstwie unijnym, jak i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości uznano, że proces integracyjny nie narusza autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich. W aspekcie organizacyjnym oznacza to, że Unia Europejska nie zastępuje ustroju państwowego, nie jest też i docelowo nie ma być państwem²⁸. Ponadto państwa członkowskie, co do zasady, same decydują o swoim ustroju państwowym i systemie rządów, o kształcie, strukturze i funkcjach organów państwowych i ich wzajemnych relacjach. Zarazem zasada autonomii organizacyjnej nie ma charakteru bezwzględnego. Z prawa unijnego może zatem wynikać konieczność ustanowienia organu o określonych funkcjach lub powierzenie istniejącemu organowi państwa funkcji wskazanych przez prawo Unii. Ze względu na to, że przez wiele lat integracja europejska miała przede wszystkim charakter ekonomiczny, ewentualne modyfikacje dotyczyły organów działających w sferze społeczno-gospodarczej. Dopiero uznanie Wspólnoty, a potem Unii Europejskiej za wspólnotę demokracji (art. F ust. 1 TUE w wersji z Maastricht, art. 6 TUE w wersji z Amsterdamu i Nicei, art. 2 TUE w wersji z Lizbony)²⁹ i poszukiwanie legitymacji demokratycznej dla Unii Europejskiej spowodowało, że konieczność zmian dotknęła także parlamenty narodowe.

²⁷ Zob. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, w: J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 2006, s. 80 i n.

²⁸ Zob. wyraźne stwierdzenie o odrzuceniu koncepcji Unii jako superpaństwa zawarte w Deklaracji Rady Europejskiej z Laeken z 2001 r.

²⁹ Zob. szerzej C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. 1, Warszawa 2000, s. 417 i n.; R. Grzeszczak, *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego*, w: C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 159 i n.

2. Warto w tym miejscu odnotować, że po Maastricht i przyjęciu przez Radę Europejską tzw. kryteriów kopenhaskich (21-22 czerwca 1993 r.), w szczególności państwa kandydujące do Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej, były oceniane przez Komisję Europejską m.in. z perspektywy spełniania kryteriów politycznych, w tym poszanowania demokracji jako ustroju państwowego. Konkretyzacja tych wymogów następowała w szczególności w opinii Komisji w sprawie wniosków o członkostwo państwa w Unii Europejskiej. W opinii tej Komisja zawierała charakterystykę demokracji w państwie kandydującym, w tym w zakresie władzy ustawodawczej (oceniano system polityczny warunkujący pluralistyczne wybory, strukturę i funkcje izb parlamentarnych, sprawność funkcjonowania parlamentu, w tym poszanowanie uprawnień parlamentu, rolę opozycji)³⁰.

3. Posiadanie autonomii organizacyjnej przez państwa członkowskie nowej Unii Europejskiej potwierdził Traktat z Lizbony. W art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej czytamy, że Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, a także tożsamość narodową (państwową), nierozzerwalnie związaną z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich. Do kluczowych elementów tej struktury politycznej i konstytucyjnej należy z pewnością parlament narodowy wraz z jego istotnymi funkcjami.

Warto zwrócić uwagę także na to, że w świetle postanowień traktatowych, w tym także postanowień protokołów, funkcje parlamentów narodowych (nawet w sprawach europejskich) są jedynie określone co do pewnej zasady. Istotne rozwinięcie tej zasady zostaje pozostawione prawu krajowemu. W konsekwencji w prawie państw członkowskich decyduje się szczegółowo o tym, jak mają działać zasady ogólne, uregulowane zwłaszcza w protokołach w sprawie roli parlamentów narodowych i zasad pomocniczości i proporcjonalności. Z drugiej strony trzeba podnieść, że określenie na poziomie prawa Unii Europejskiej funkcji europejskiej parlamentów narodowych implikuje różne problemy regulacyjne i może wywoływać napięcia polityczne na linii głowa państwa–parlament–rząd.

2. Funkcje i instrumenty działania parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

2.1. Uwagi ogólne

1. Dla ustalenia funkcji, jakie aktualnie prawo unijne przypisuje parlamentom narodowym, podstawowe znaczenie ma art. 12 TUE. Ujęto go w tytule II w ramach postanowień o zasadach demokratycznych. Brzmi on następująco³¹:

³⁰ Opinię Komisji w sprawie wniosku Polski o członkostwo w UE zob. m.in. w: B. Góralczyk (red.), *Dokumentacja akcesyjna*, t. 4, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, Warszawa 1999, s. 156-157.

³¹ Tłumaczenie uwzględniające polską wersję traktatu opublikowaną w Dzienniku Urzędowym UE, jednak z kilkoma korektami w lit. a), c) i e).

Artykuł 12

Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawodawczych Unii³² zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;

b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;

c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonywanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 88 i 85 tego Traktatu;

d) uczestnicząc w procedurach rewizji Traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego Traktatu;

e) otrzymując informacje o wnioskach dotyczących przystąpienia do Unii, zgodnie z artykułem 49 niniejszego Traktatu;

f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

2. Art. 12 TUE ma z pewnością charakter symboliczny, ponieważ w procesie integracyjnym jest on pierwszym postanowieniem traktatowego prawa pierwotnego, które, odnosząc się wyraźnie do parlamentów narodowych, określa ich podstawowe funkcje europejskie. Jednocześnie jest to jednak w znacznym stopniu regulacja blankietowa. Odsyła ona w różnych miejscach do protokołów dodatkowych bądź do innych postanowień traktatowych. Funkcje wymienione w art. 12 TUE nie zostały też uporządkowane według zupełnie przejrzystych kryteriów. Niemniej można przyjąć, że ich kolejność zależała od tego, jaką wagę przywiązywali do nich twórcy traktatu, a ściślej: z którymi funkcjami łączyli oni podstawowe zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawę europejskie.

Przy interpretacji omawianego postanowienia pojawiają się również pytania: czy art. 12 stanowi tylko prostą konsolidację dotychczasowych przepisów i praktyki ustrojowej Unii Europejskiej, czy też dodaje pewne nowe rozwiązania (czy na mocy Traktatu z Lizbony dodano jakąkolwiek nową wartość do stanu prawnego istniejącego dotąd)?; czy jest to regulacja wyczerpująca, czy też można wskazać funkcje parlamentów narodowych nieujęte w art. 12? Wątpliwości te zostaną rozpatrzone w dalszych fragmentach tekstu.

³² Odrzucam w tym miejscu i w całym opracowaniu pojęcie aktu ustawodawczego Unii użyte w polskojęzycznej wersji oficjalnej. Po pierwsze, tłumaczenie przyjęte w wersji urzędowej uważam za całkowicie bezzasadne. Brukselska Rada Europejska z czerwca 2007 r., ustalając mandat negocjacyjny, wyraźnie odrzuciła skojarzenie źródeł prawa pochodnego z ustawami czy ustawami ramowymi (jak przyjął to Konwent i Traktat konstytucyjny – art. I-33, I-34), a przez to z Unią Europejską jako państwem. Po drugie, jeśli definiujemy akt prawodawczy przez procedurę, to należy zauważyć, że pojęcie aktu prawodawczego nie było obce dotychczasowym rozwiązaniom traktatowym i praktyce legislacyjnej. Nie doszło tutaj do żadnej istotnej, jakościowej zmiany prawnej. Obecne wyodrębnienie aktów prawodawczych ma charakter techniczny, precyzujący. W związku z tym tłumaczenie na język polski sformułowań użytych w art. 289 i 290 TfUE, a w ślad za tym w art. 12 TUE, tzn. ang. „legislative acts” czy fr. „actes législatifs”, nie powinno być w żaden sposób skojarzone z ustawodawstwem. Zwrot „akty prawodawcze” z powodzeniem spełnia swoją rolę wyróżniającą.

2.2. Podstawowe klasyfikacje funkcji europejskich parlamentów narodowych

1. Funkcje europejskie parlamentów narodowych możemy charakteryzować najpierw z perspektywy ich artykulacji. Zatem istnieją takie przypadki w traktatach, kiedy w postanowieniu mówi się wyraźnie o parlamentach narodowych, i takie, kiedy formalnie parlamenty narodowe nie są wskazywane, lecz mając na uwadze treść postanowienia i dotychczasową praktykę prawną (europejską lub krajową) jest oczywiste, że parlamenty narodowe są lub mogą być dorozumianym jego adresatem. W pierwszym przypadku funkcje parlamentów zostają nazwane w prawie unijnym bezpośrednio, w drugim – pośrednio. Przykładami postanowień wskazujących bezpośrednio funkcję europejską parlamentów narodowych są postanowienia związane z procedurą rewizyjną i akcesyjną (art. 48 i 49 TUE), postanowienia gwarantujące parlamentom narodowym wnoszenie sprzeciwów do projektowanych aktów unijnych (art. 81 ust. 3 TfUE) czy postanowienia protokołów nr 1 i 2 odnoszące się do kontroli aktów prawodawczych, zwłaszcza z perspektywy poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Z drugiej strony można wymienić również takie postanowienia, w których parlamenty narodowe pojawiają się niejako pośrednio. Można powiedzieć, że są to pewne funkcje ukryte. Są to przypadki, w których przepisy traktatowe odsyłają do krajowych procedur konstytucyjnych, a te z kolei najczęściej przewidują pewną funkcję dla parlamentów narodowych (np. art. 48, 49 TUE, art. 25, 311 TfUE). Są to też postanowienia, wprowadzone zresztą po raz pierwszy do traktatów, dotyczące obowiązku wykonywania prawa Unii Europejskiej w prawie krajowym (zwl. art. 291 ust. 1 TfUE). W znakomitej większości państw i w znakomitej większości wypadków w tych państwach wykonywanie to odbywa się drogą legislacji parlamentarnej. Ponadto mogą to być sytuacje, kiedy na mocy prawa krajowego parlamenty narodowe są włączone w pewne procedury w związku z kontrolą działalności rządów narodowych generalnie³³, czy w szczególnych, przewidzianych traktatami okolicznościach (np. zastrzeżenia członków Rady z art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 TfUE; zmiana systemu głosowania z jednomyślnego na większościowy, np. z art. 48 ust. 7 TUE, z art. 153 ust. 2 TfUE)³⁴.

2. Funkcje parlamentów narodowych w Unii Europejskiej mogą być również przedstawiane z perspektywy ich charakteru i przedmiotu. Można zatem mówić o funkcji ideologiczno-politycznej, funkcji monitorowania procesu integracyjnego, funkcji związanej z tworzeniem i wykonywaniem prawa unijnego i funkcji obejmującej współpracę międzyparlamentarną. Ponadto, analizując ich

³³ Wspomina się o tym w preambule do Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, podkreślając zarazem, że należy to do organizacji i praktyki każdego państwa członkowskiego.

³⁴ Parlament Europejski w rezolucji z 7 lutego 2002 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w integracji europejskiej (tzw. Sprawozdanie Napolitano, rez. A5-0023/2002) stwierdził wręcz, że jest szczególnie ważne, aby parlamenty narodowe korzystały w pełni ze swoich kompetencji kontrolnych we wszystkich przypadkach, gdy nie wchodzi w grę współdecyzja. Jakkolwiek stan prawny się zmienił, można uznać, że ta uwaga pozostaje aktualna.

rolę w tworzeniu i wykonywaniu prawa unijnego, można dostrzec funkcje związane z tworzeniem i wykonywaniem prawa pierwotnego, prawa wtórnego oraz z zawieraniem i wykonywaniem umów międzynarodowych.

2.3. Funkcja ideologiczno-polityczna

1. Parlamenti narodowe niewątpliwie pełnią w procesie integracyjnym pewną funkcję ideologiczno-polityczną. Nie jest ona w art. 12 wprost wyartykułowana, można ją wszakże ujmować – po pierwsze – jako funkcję legitymizacyjną. Konstrukcja legitymizacji pochodzącej od parlamentów narodowych jest jednak określona w sposób złożony i pośredni. Traktat o Unii Europejskiej, inaczej niż konstytucje państw członkowskich, rozgranicza źródło władzy, którym jest wyrażona w traktatach wola państw członkowskich (państwa członkowskie jako panowie traktatów), od jej legitymacji demokratycznej. Ta ostatnia znajduje wyraz w art. 10 TUE, który w ust. 1 stanowi, że zasadą funkcjonowania Unii Europejskiej jest demokracja przedstawicielska. Przedstawicielstwo to ma jednak szczególny charakter (ust. 2). Nie jest ono jednorodne, lecz dwuelementowe. Z jednej strony, jego ucieleśnieniem jest Parlament Europejski, w którym są bezpośrednio reprezentowani obywatele Unii Europejskiej, z drugiej – przedstawicielski charakter mają Rada Europejska, w której zasiadają szefowie państw lub rządów, oraz Rada, przez którą działają rządy. Reprezentanci znajdujący się w obu tych instytucjach reprezentują swoje państwa członkowskie. Przy tym art. 10 stanowi, że szefowie państw lub rządów i rządy także muszą być – co do zasady – legitymowani demokratycznie. Odpowiadają oni bowiem przed parlamentami narodowymi bądź bezpośrednio przed swoimi obywatelami. W konsekwencji parlamenti narodowe nie dostarczają Unii bezpośredniej legitymacji demokratycznej, czynią to tylko częściowo i pośrednio, legitymizując przede wszystkim własne rządy³⁵.

2. Po drugie – funkcja ideologiczno-polityczna może być również (a może nawet przede wszystkim) pojmowana jako funkcja strażnika suwerenności narodowej i państwowej. Parlament narodowy, będąc strukturą nierozdzielnie związaną ze współczesnym państwem demokratycznym, jest bezpośrednim wyrazicielem suwerenności narodu i państwa. W tym kontekście należy zauważyć, że – inaczej niż w przypadku Parlamentu Europejskiego i zgromadzeń lokalnych (art. 22 TfUE) – w ramach gwarantowanych traktatowo praw obywateli Unii Europejskiej nie ma prawa do udziału

³⁵ Interesujący jest pogląd Parlamentu Europejskiego wyrażony w sprawozdaniu Napolitano. Odnosząc się do kwestii deficytu demokratycznego w Unii, podkreślił on, że konieczne jest wzmocnienie komponentu parlamentarnego w europejskim systemie instytucjonalnym, zapewnienie demokratycznej kontroli procesu demokratycznego. Jednocześnie Parlament Europejski uznał, że nie uważa się za wyłącznego przedstawiciela obywateli i gwaranta demokracji i że bardzo ważna rola należy do parlamentów narodowych. W rezolucji stwierdzono też: „the peoples of the Union are represented to the full by the European Parliament and the national parliaments, each in its own realm; consequently the necessary parliamentarisation of the Union must rely on two fundamental approaches involving the broadening of the European Parliament's powers vis-à-vis all the Union's decisions and the strengthening of the powers of the national parliaments vis-à-vis their respective governments”.

w wyborach do parlamentów narodowych. Oznacza to, że parlamenty narodowe, w którym zasiadać mogą wyłącznie obywatele poszczególnych państw członkowskich, są traktowane wciąż jako jeden z istotnych elementów artykułujących suwerenność narodową i państwową. Jedynie samo państwo członkowskie może postanowić o rozszerzeniu zakresu praw wyborczych do parlamentów narodowych na innych obywateli państw członkowskich, zwłaszcza na te osoby, które są z państwem w określony, ustalony przez nie sposób związane.

Ponadto, parlamentom narodowym wciąż powierza się funkcje obrony suwerenności, a nawet niekiedy tożsamości narodowej, gdy upoważnia się je do wnoszenia negatywnych opinii bądź sprzeciwów, czy to w ramach procedury kontroli pomocniczości (zob. niżej, pkt 3), czy w ramach innych specyficznych procedur, zwłaszcza tzw. ogólnych lub specyficznych procedur kładkowych (np. art. 48 ust. 7 TUE, art. 81 ust. 3 TfUE).

2.4. Funkcja monitorowania procesu integracyjnego

1. Podobnie jak funkcja ideologiczno-polityczna, także funkcja monitorowania procesu integracyjnego nie jest bezpośrednio wymieniona w art. 12 TUE. Można ją postrzegać jako drugą stronę obowiązku informowania parlamentów narodowych o różnych działaniach Unii Europejskiej (art. 12 lit. a), w tym zwłaszcza o różnych dokumentach roboczych, zarówno o charakterze dalekosiężnym, jak i bieżącym. Obowiązki informacyjne w tym zakresie precyzuje Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Zgodnie z nim, poza projektami aktów prawodawczych, parlamenty narodowe są informowane o (art. 1, 5-7): 1) dokumentach konsultacyjnych, tj. białych i zielonych księgach oraz komunikatach Komisji (przekazuje je bezpośrednio Komisja po ich opublikowaniu); 2) rocznych planach legislacyjnych Komisji i innych dokumentach planowania legislacyjnego lub strategii politycznej (Komisja przesyła je równocześnie z przekazaniem ich Parlamentowi Europejskiemu i Radzie); 3) porządkach obrad i wynikach posiedzeń Rady, w tym o protokołach z posiedzeń³⁶, na których rozpatrywano projekty aktów prawodawczych (bezpośrednio przez Radę, równocześnie z przesłaniem ich rządów państw członkowskich); 4) inicjatywach Rady Europejskiej przyjęcia decyzji o rewizji traktatów w trybie uproszczonym, o którym mowa w art. 48 ust. 7 TUE (co najmniej 6 miesięcy przed podjęciem decyzji przez Radę Europejską w efekcie podjętej inicjatywy); 5) sprawozdaniach rocznych Trybunału Obrachunkowego (wyłącznie w celach informacyjnych; równocześnie z przekazywaniem ich Parlamentowi Europejskiemu i Radzie).

Z perspektywy efektywności monitoringu procesu integracyjnego ważne są dwie kwestie: możliwość analizy politycznej dokumentu i oddziaływania na

³⁶ Rada zdecydowała w swoim regulaminie z 1 grudnia 2009 r., że porządki obrad będą przekazywane co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem posiedzenia (art. 3 ust. 1). Z kolei protokoły z posiedzeń są przekazywane tylko w części dotyczącej obrad prawodawczych (art. 13 ust. 4); Dz. Urz. UE z 11 grudnia 2009 r., L 325, s. 35.

organy unijne lub krajowe (zwłaszcza rząd) oraz możliwość egzekwowania uprawnień informacyjnych parlamentu narodowego do uzyskania wymienionych dokumentów. W wypadku pierwszej kwestii można przyjąć, że regułą jest (poza pkt 6) kontrola stanowiska, jakie wobec przesyłanych dokumentów zajmą własne rządy. Ponadto, gdy mowa o dokumentach konsultacyjnych, chociaż Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych milczy, to można przyjąć, że parlamenty narodowe mogą odpowiadać na te dokumenty, a także w sposób nieformalny śledzić, co się z nimi dalej dzieje. Kontrola ta będzie ulegała formalizacji, gdy dokument konsultacyjny zamieni się w konkretny projekt aktu prawodawczego (art. 2 Protokołu). Warto też zauważyć, że na podstawie Protokołu w sprawie poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności już na etapie konsultacji odbywa się też wstępna weryfikacja zasady pomocniczości. Jak wynika bowiem z art. 2 Protokołu, jeszcze przed zgłoszeniem propozycji dotyczącej aktu prawodawczego Komisja zobowiązana jest do przeprowadzenia szerokich konsultacji, które w stosownym przypadku powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań. Od tego obowiązku może ona odstąpić tylko „w szczególnie pilnych przypadkach”. Wówczas Komisja zobowiązana jest do uzasadnienia takiej decyzji. Porządki obrad i wyniki posiedzeń Rady będą z kolei mogły być podstawą do analizy tego, co robi własny rząd w Radzie.

Parlamenty narodowe dysponują mocnym instrumentem kontrolnym w wypadku informowania o inicjatywach rewizji traktatowej w trybie procedury kładki. Jest nim sprzeciw, o którym mowa art. 48 ust. 7 TUE, prowadzący do odrzucenia projektowanego aktu. Uzyskiwanie w celach informacyjnych sprawozdań rocznych Trybunału Obrachunkowego niewątpliwie pozwala też parlamentom narodowym na zorientowanie się w rzeczywistej aktywności Unii Europejskiej, a w ślad za tym na ogólnopolityczną kontrolę jej działań i kierunków działania własnych rządów.

W odniesieniu do zagadnienia egzekwowania obowiązków informacyjnych w drodze sądowej, na poziomie Unii Europejskiej z całą pewnością nie należy ono bezpośrednio do parlamentów narodowych. Nie mają one bowiem na mocy prawa pierwotnego władzy wymuszenia uzyskania dokumentu czy zaskarżenia Komisji lub innego organu Unii, że na przykład nie przesłała dokumentu konsultacyjnego czy innego dokumentu legislacyjnego. Teoretycznie na rzecz parlamentów narodowych mogłyby działać państwa członkowskie (ich rządy) w ramach swojej ogólnej legitymacji procesowej. Jednak taka możliwość, biorąc pod uwagę charakter dokumentów, jest bardzo wątpliwa. Traktaty nie przewidują bowiem ogólnej skargi na instytucje Unii z tytułu niewykonywania przez nie obowiązków. Postanowienia zawierające uprawnienia informacyjne parlamentów narodowych można zatem określić jako *leges imperfectae*, a sam monitoring jako przede wszystkim polityczny.

2. Kontrola procesu integracyjnego może się też odbywać w bardziej konkretnych przypadkach na poziomie europejskim, jak np. obserwowanie i analizowanie treści i wyników oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityk unijnych w sferze wolności, bezpieczeństwa

i sprawiedliwości (art. 70)³⁷, śledzenie prac komitetu ds. bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 71 TfUE)³⁸, w odniesieniu do Europolu czy Eurojustu (art. 12 lit. c; zob. dalej pkt 2.5.2.2), jak również w przypadkach, gdy parlamenty narodowe mogą wnosić sprzeciwy wobec aktów unijnych. W tym w ostatnim przypadku nie mają one jednak prawa do skargi na naruszenie swoich prerogatyw. Natomiast w razie naruszenia tych prerogatyw przez wydanie aktu z pominięciem parlamentu narodowego (wydanie aktu mimo sprzeciwu, niezachowanie terminu na wniesienie sprzeciwu i wydanie aktu) państwa członkowskie mogą wnieść skargę na nielegalność aktu w trybie art. 263 TfUE.

3. W rozważanym kontekście można też zauważyć, że kontrola procesu integracyjnego w skali generalnej odbywa się również przez wpływanie na kierunki rewizji traktatów w trybie zwykłym i uproszczonym (art. 12 lit. d) TUE), a także na proces poszerzania składu członkowskiego Unii (art. 12 lit. e). W tych sytuacjach uprawnienia kontrolne parlamentów narodowych są pełniej realizowane na poziomie państwowym, gdzie znajdują się odpowiednie ich zabezpieczenia prawne i polityczne.

2.5. Funkcje związane z uczestnictwem w tworzeniu i wykonywaniu prawa unijnego

2.5.1. Prawo pierwotne

1. W odniesieniu do prawa pierwotnego art. 12, TUE wymienia dwie takie funkcje. Parlamenty narodowe mają zatem aktywnie przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej – po pierwsze – uczestnicząc w procedurach rewizji traktatów, zgodnie z art. 48 TUE, po drugie – otrzymując informacje o wnioskach dotyczących zamiaru przystąpienia do Unii, zgodnie z art. 49 TUE. Należy zauważyć, że te role parlamentów narodowych zostały określone w końcowych sformułowaniach postanowienia (lit. d) i e), a więc nie zostały uznane za pierwszoplanowe w perspektywie działalności Unii Europejskiej. Zarazem nie wydaje się, aby wskazane funkcje wyczerpywały europejskie zaangażowanie parlamentów wobec prawa pierwotnego. Wskazane postanowienia nie konkretyzują dostatecznie wyrażnie udziału parlamentów w procedurach rewizyjnej (są tutaj wymienione tylko podstawowe procedury rewizyjne) i akcesyjnej. Pomija się ponadto ich możliwość działania w stosunku do ewentualnej umowy o wystąpieniu z Unii, którą należy zaliczyć do prawa pierwotnego, gdyż modyfikowałaby ona traktaty założycielskie.

2. Na mocy znowelizowanego w Lizbonie art. 48 TUE, parlamenty narodowe są włączone w trzy rodzaje procedur nowelizacyjnych. Na pierwszy plan wysuwa się zwykła procedura rewizyjna (art. 48 ust. 2-5). Udział parlamentów narodowych w tej procedurze jest widoczny w kilku miejscach. Po pierwsze,

³⁷ Parlamenty narodowe są uprawnione do otrzymywania informacji w tym zakresie.

³⁸ Parlamenty narodowe są upoważnione do uzyskiwania informacji o pracach komitetu zajmującego się koordynacją działań operacyjnych organów państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego.

z mocy art. 48 ust. 2 TUE, komunikuje się im projekty zmierzające do rewizji traktatów zgłoszonych przez rządy państw członkowskich, Parlament Europejski czy Komisję. Mogą one zatem zająć stanowisko na wczesnym etapie procedury. Jednak prezentacja tego stanowiska nie odbywa się bezpośrednio na forum unijnym (np. negatywnego stanowiska w sprawie potrzeby rewizji lub niektórych jej kierunków). Parlamente narodowe mogą to uczynić jedynie wobec własnych rządów i oczekiwać od nich odpowiedniej postawy na forum Rady czy Rady Europejskiej. Drugim momentem w procedurze rewizji zwykłej jest zwołanie Konwentu zgodnie z art. 48 ust. 3. Parlamente narodowe są wówczas upoważnione do delegowania swoich przedstawicieli do prac w konwencie. Jednakże, bez względu na dotychczasowe doświadczenia, postanowienie traktatowe nie precyzuje składu liczebnego takiego konwentu. W konsekwencji Rada Europejska jako organ międzypaństwowy (i w dominującym stopniu międzyrządowy) ostatecznie zdecyduje, ilu parlamentarzystów będzie można delegować do konwentu. Trzeba też zauważyć, że jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia zwołania konwentu, Rada Europejska może podjąć odpowiednią decyzję w tym zakresie. Uczynić to może zwykłą większością głosów, za zgodą Parlamentu Europejskiego, a zatem stosunkowo łatwo. W efekcie ten drugi przypadek udziału parlamentów narodowych w procedurze rewizyjnej może nie mieć miejsca. Parlamente narodowe uczestniczą wreszcie w tej procedurze, kontrolując własne rządy w toku Konferencji międzyrządowej, a także, zgodnie z art. 48 ust. 4 TUE, wyrażając ostatecznie swoją zgodę na związanie się traktatem rewizyjnym w ramach procedury ratyfikacyjnej (ewentualnie podejmując decyzję w sprawie rozpisania referendum ratyfikacyjnego).

Parlamente narodowe uczestniczą także w uproszczonej procedurze rewizyjnej przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE. Procedura ta polega na zmianie traktatów założycielskich na mocy jednomyślnie podjętej decyzji Rady Europejskiej (po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i – ewentualnie – gdy dotyczy to zmian w polityce pieniężnej, z EBC). Udział parlamentów narodowych jest wówczas zredukowany do możliwej kontroli politycznej szefów rządów oraz uczestnictwa w związaniu się decyzją Rady Europejskiej, o ile krajowe procedury konstytucyjne tego by wymagały. Trzeba podkreślić, że taka uproszczona procedura może obejmować wyłącznie nowelizację postanowień części III TfUE dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii i nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Można zatem uważać, że rewizja będzie obejmowała głównie zmiany o charakterze technicznym, bądź – co jest jednak efektywnie trudniejsze – zmiany materialne, co najwyżej równoważne co do kompetencji obowiązującemu stanowi prawnemu. Zarazem powinny to być inne modyfikacje niż te, o których mowa w art. 48 ust. 7 TUE, gdyż w przeciwnym wypadku to postanowienie stanowiłoby *superfluum*.

Doniosły jest też udział parlamentów narodowych w procedurach rewizji uproszczonej, o której mowa w ust. 7 art. 48 TUE. Są to przypadki, kiedy zmiana ma polegać na rezygnacji z głosowania jednomyślnego na rzecz większości kwalifikowanej w Radzie (z wyjątkiem decyzji mających implikacje wojskowe lub obronne) bądź ze specjalnej procedury prawodawczej (akt stanowi sama Rada) na rzecz procedury zwykłej (akt stanowią wspólnie Parlament Europejski i Rada).

Decyzję w tych sprawach podejmuje jednomyślnie Rada Europejska za zgodą Parlamentu Europejskiego wyrażoną przez większość członków, którzy wchodzą w jego skład. Parlamente narodowe zostały wyraźnie upoważnione w tym zakresie do otrzymywania wszelkich inicjatyw tego typu podejmowanych przez Radę Europejską i ich weryfikacji (w postanowieniu nie wyjaśniono, kto im przekazuje inicjatywy). W jej następstwie każdy parlament narodowy może wnieść sprzeciw wobec inicjatywy w terminie sześciu miesięcy od przekazania inicjatywy. Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w art. 6 potwierdza rozwiązanie traktatowe. Można ponadto rozumieć protokół w taki sposób, że postępowanie prawodawcze w Radzie Europejskiej powinno być zasadniczo wstrzymane do czasu upływu wskazanego terminu. Jednocześnie niezajęcie stanowiska w terminie 6 miesięcy lub sformułowanie go po jego upływie pozwala Radzie Europejskiej podjąć decyzję. Wówczas parlamente narodowe mogą jedynie próbować oddziaływać na szefów rządów reprezentowanych w tym organie.

Formułując komentarz do art. 48 ust. 7 TUE, można wyrazić zadowolenie, że parlamente narodowe są tam wymienione w sposób wyraźny i że uzyskały indywidualne prawo weta. Prawo to można *prima facie* uważać nawet za substytut klasycznego postanowienia traktatowego domagającego się zgody na zmiany uzyskanej zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi, co zwykle oznacza konieczność przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej. Trzeba jednak zauważyć, że przewidziane tam pozornie techniczne rewizje traktatów są w istocie modyfikacjami kompetencji powierzonych Unii Europejskiej (zmienia się wpływ poszczególnych państw członkowskich na stanowienie aktu prawnego). Ponadto, eliminując w ich przypadku krajowe procedury konstytucyjne dla ostatecznego związania się decyzją Rady Europejskiej, eliminuje się sytuację, kiedy *ex lege* wszystkie parlamente narodowe są zaangażowane w proces związania się taką zmianą. Zmusza się natomiast, co może ważniejsze, parlamente narodowe do aktywności. Jeżeli parlament narodowy chce wyrazić sprzeciw, musi mieć odwagę, żeby się nań zdobyć i musi go uzasadnić, musi się niejako wychylić. Takie wychylenie się nie zawsze jest politycznie wygodne (a nawet politycznie wykonalne), zwłaszcza dla mniejszych państw członkowskich.

3. Inną funkcją parlamentów narodowych w sferze prawa pierwotnego jest udział w procedurze akcesyjnej z art. 49 TUE. Art. 12 lit. e) ujmuje to skromnie, stanowiąc o prawie parlamentów narodowych do otrzymywania informacji o wnioskach dotyczących przystąpienia do Unii Europejskiej. Parlamente narodowe mogą zatem także je analizować i oceniać. Oceny te nie są wszakże prezentowane na szczeblu europejskim, mogą jednak mieć znaczenie w kontekście kontroli stanowiska rządu narodowego dotyczącego zgody wstępnej na przystąpienie określonych państw kandydujących do Unii. Wyrażna regulacja traktatowa zawarta w art. 12 TUE nie wyczerpuje zarazem roli parlamentów narodowych. Z dotychczasowej praktyki ratyfikacyjnej państw członkowskich (nie ma podstaw, aby sądzić, że ulegnie ona zmianie pod wpływem Traktatu z Lizbony) wynika, iż spora liczba parlamentów narodowych kontroluje na bieżąco proces negocjacyjny, chociaż nie zawsze w sposób systematyczny (*chapter by chapter scrutiny*)³⁹. Większość parlamentów narodowych bierze również udział w fazie wyrażania zgody na podpisanie traktatu akcesyjnego⁴⁰. Ponadto art. 49 TUE

przewiduje, że traktaty o przystąpieniu podlegają w państwach członkowskich procedurom ratyfikacyjnym, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi tych państw. Niewątpliwie w licznych państwach członkowskich w procedurach tych uczestniczą parlamenty narodowe, wyrażając swoją zgodę na ratyfikację⁴¹.

4. W art. 12 TUE nie zostało wyartykułowane, jaką funkcję parlamenty narodowe mogą pełnić w sferze prawa pierwotnego. Chodzi tu o ich udział w procedurze wystąpienia z Unii Europejskiej, o której mowa w art. 50 TUE. W pierwszym rzędzie wydaje się, że chociaż traktat milczy w tej materii, parlamenty narodowe będą mogły analizować rządowy pomysł notyfikacji zamiaru wystąpienia. Ze względu na charakter, jakościowe i ilościowe powiązania prawne, społeczno-gospodarcze i inne między państwami członkowskimi, wystąpienie z Unii nie jest bowiem takim samym aktem, jak wystąpienie z innej organizacji międzynarodowej, niemającej integracyjnego, ponadnarodowego charakteru. Ponadto, co może bardziej oczywiste – jakkolwiek dość zaskakujące – art. 50 TUE również milczy w tej kwestii⁴², parlamenty narodowe będą mogły aprobować umowę dotyczącą wystąpienia państwa z Unii (wyrażać zgodę na jej ratyfikację; inne rozwiązanie wydaje się wręcz niewyobrażalne), ewentualnie również – nie jest to jednak już takie oczywiste z powodu krajowych rozwiązań konstytucyjnych – wyrażać zgodę na przedłużenie okresu wypowiedzenia (co najmniej opiniować projekt rządowy w tej materii).

2.5.2. Prawo wtórne

1. Parlamenty narodowe biorą również udział w stanowieniu i wykonywaniu prawa tworzonego przez instytucje unijne. Art. 12 mówi o tej funkcji w trzech miejscach. Po pierwsze, w art. 12 lit. a) stwierdza się, że parlamenty przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii, otrzymując od Unii projekty aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych. Wchodzi tutaj w grę zwłaszcza art. 2 i 4 Protokołu. Na podstawie tych postanowień wraz z formalnym rozpoczęciem procesu legislacyjnego parlamentom narodowym przekazywane są projekty aktów prawodawczych kierowanych do Parlamentu Europejskiego i Rady. Przez projekty aktów prawodawczych Protokół rozumie „zmierające do przyjęcia aktu prawodawczego propozycje Komisji, inicjatywy grupy Państw Członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego i wnioski Europej-

³⁹ Zob. Ninth Bi-annual Report: Development in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, dokument przygotowany przez Sekretariat COSAC i zaaprobowany na XXXIX posiedzeniu Konferencji, 7-8 maja 2008 r. w Bled-Brdo pri Kranju, tekst dostępny na <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, s. 47-48.

⁴⁰ Według IX raportu półrocznego Sekretariatu COSAC, tylko w pięciu państwach członkowskich parlamenty narodowe nie są włączone w tę procedurę. W dalszych trzech nie ma w tym względzie jasnych przepisów, ibidem, s. 48.

⁴¹ Tylko w dwóch państwach członkowskich parlamenty narodowe nie są bezpośrednio zaangażowane w ratyfikację. Są to Zjednoczone Królestwo, gdzie ratyfikacji dokonuje władza wykonawcza, i Irlandia, gdzie obligatoryjne jest referendum; ibidem, s. 49.

⁴² Inaczej niż pozostałe postanowienia traktatowe o podobnym charakterze (np. art. 49 TUE), art. 50 TUE nie określa, na jakich warunkach taka umowa o wystąpieniu wchodzi w życie.

skiego Banku Inwestycyjnego". Nie są to zatem wyłącznie projekty autorstwa Komisji.

Czytając tekst art. 2 akapit 1 Protokołu, w dobrej wierze można przyjąć, że w grę wchodzi projekty aktów prawodawczych kierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady (do obu instytucji jednocześnie), a zatem takie, które powstają w zwykłym trybie prawodawczym. Tylko bowiem w tym trybie projekty są wnoszone do obu instytucji Unii (por. też art. 294 ust. 2 TfUE dotyczący przedkładania projektów aktów prawodawczych w zwykłej procedurze prawodawczej). Analiza pozostałych postanowień Protokołu temu nie zaprzecza, jakkolwiek przyjęta wykładnia powodowałaby znaczące ograniczenie zakresu projektów przekazywanych parlamentom narodowym. Gdyby przyjąć, że w istocie autorzy protokołu mieli na uwadze wszelkie projekty aktów prawodawczych, bez względu na wariant procedury prawodawczej, to należałoby inaczej sformułować analizowane postanowienie. W każdym razie traktatowa regulacja daleka jest w tym względzie od potwierdzenia takiej intencji.

Obowiązek przekazania projektów spoczywa na: 1) Komisji – w odniesieniu do swoich propozycji; 2) Parlamencie Europejskim – w odniesieniu do własnych projektów; 3) Radzie – w odniesieniu do wszystkich pozostałych projektów. Art. 2 Protokołu stanowi przy tym, że propozycje Komisji są przesyłane parlamentom narodowym równocześnie z przekazaniem ich Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W pozostałych przypadkach milczy. Należy wszelako założyć, że ważna jest zasada ogólna: chodzi o przekazywanie projektów kierowanych do Parlamentu Europejskiego i Rady. Dlatego też w drugim przypadku przekazanie powinno nastąpić równocześnie z przesłaniem inicjatywy Radzie, a w trzecim – równocześnie z przekazaniem projektów Parlamentowi Europejskiemu.

Jak wynika z art. 4 Protokołu, z punktu widzenia ochrony prerogatyw parlamentów narodowych kluczowe znaczenie ma data udostępnienia (fr. *mise à la disposition*; ang. *make available*) im projektu w oficjalnych językach Unii. Należy przyjąć, że każdy parlament otrzymuje projekt w językach oficjalnych Unii, które są jednocześnie językami urzędowymi państw członkowskich, w których te parlamenty działają. W dwu- lub wielojęzycznych państwach członkowskich może wchodzić w grę udostępnienie dokumentów w więcej niż jednym języku. Przekazanie projektu tylko w jednym z języków urzędowych państwa mogłoby prowadzić do niepotrzebnych napięć i konfliktów wewnątrz państw członkowskich lub między nimi a Unią. Udostępnienie projektu we wszystkich językach oficjalnych Unii, z wyjątkiem języka urzędowego jednego państwa członkowskiego, powinno być uważane za naruszenie obowiązków wynikających z Protokołu. W rozważanym kontekście powstaje pytanie, czy udostępnienie projektu z art. 4 Protokołu jest tożsame z przekazaniem, o którym mowa w art. 2 tego dokumentu? Jak się wydaje, trzeba przyjąć, że udostępnienie projektu jest tożsame z jego przekazaniem pod warunkiem, iż przekazanie to następuje w języku oficjalnym Unii będącym językiem urzędowym państwa członkowskiego, którego parlament narodowy ma ten projekt otrzymać. Data udostępnienia projektu jest wówczas konkretyzacją momentu jego przekazania.

Od daty udostępnienia projektu aktu prawodawczego rozpoczyna się bieg ośmiotygodniowego terminu przeznaczanego na kontrolę projektu przez parlament narodowy (art. 4 Protokołu). W tym czasie parlament narodowy, wyrażając swoje stanowisko, może dążyć do wywarcia odpowiedniego wpływu na przedstawiciela rządu w Radzie. Momentem końcowym terminu jest data wpisania projektu do wstępnego porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub przyjęcia stanowiska w ramach procedury prawodawczej. Jak wynika z art. 3 ust. 3 regulaminu Rady z 2009 r., gwarancją przestrzegania terminu ośmiotygodniowego jest niewłączanie punktów dotyczących przyjęcia aktu prawodawczego lub stanowiska w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury prawodawczej do wstępnego porządku obrad Rady przed upływem tego terminu. Jak stanowi art. 4 Protokołu, w ciągu tych ośmiu tygodni Parlament Europejski i Rada nie mogą również zawrzeć żadnego porozumienia w sprawie projektu aktu. Od zasady poszanowania ośmiotygodniowego terminu przewidzianego na weryfikację projektu mogą zaistnieć wyjątki, które mogą dotyczyć wyłącznie pilnych przypadków i muszą zostać uzasadnione w akcie lub w stanowisku Rady. Protokół nie wyjaśnia wszakże, na czym te wyjątki miałyby polegać: czy wchodzi w grę tylko skrócenie terminu, czy może w ogóle odstąpienie od przekazania projektu parlamentom narodowym. Mając na względzie konieczność zważającej interpretacji wyjątków i potrzebę kierunkowej ochrony prerogatyw parlamentów narodowych, należałoby się raczej opowiedzieć jedynie za dopuszczalnością skrócenia terminu. Art. 4 Protokołu stwierdza też, że z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione, termin między wpisaniem projektu aktu prawodawczego do wstępnego porządku obrad Rady a przyjęciem stanowiska przez Radę wynosi dziesięć dni.

Na szczeblu Unii Europejskiej parlamenty narodowe nie mogą bezpośrednio występować do sądów luksemburskich o ochronę prawną zasady poszanowania terminu ośmiotygodniowego. Przynajmniej formalnie czynną legitymację skargową mają państwa członkowskie, które mogą podnieść zarzut podważający legalność aktu z powodu naruszenia istotnych wymogów w procedurze stanowienia prawa (art. 263 TfUE).

2. Drugą funkcją w ramach tworzenia prawa pochodnego jest czuwanie nad zasadą pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w protokole w sprawie stosowania tych zasad (art. 12 lit. b) TUE). Zagadnienie to będzie szerzej rozważone w dalszej części tego opracowania. W tym miejscu wystarczy zauważyć, że procedura weryfikacji poszanowania zasady pomocniczości w odniesieniu do projektów aktów prawodawczych jest przede wszystkim swoistym *lex specialis* w stosunku do ogólnej weryfikacji projektów aktów prawodawczych. Specyfika ta wiąże się w szczególności z możliwością artikulacji oceny dokonanej przez parlament narodowy bezpośrednio na szczeblu unijnym (w formie uzasadnionych opinii – zob. też art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej) oraz z możliwością obrony swoich prerogatyw w tej materii przed Trybunałem Sprawiedliwości.

3. Trzecia funkcja parlamentów narodowych związana jest bardziej z działaniem prawa wtórnego, i to tylko w sferze wolności, bezpieczeństwa

i sprawiedliwości. Art. 12 lit. c) TUE stanowi w tym względzie, że parlamenty narodowe uczestniczą w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z art. 70 TfUE, oraz włączają się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z art. 88 i 85 tego Traktatu⁴³. W szczególności ocena wykonywania polityk unijnych może wiązać się z weryfikacją sposobu działania prawa pochodnego. Ponadto parlamenty narodowe wyrażają oczekiwanie, że polityczna kontrola Europolu i ocena działalności Eurojustu będą obejmowały konsultowanie przez te organy projektów regulacji i zasięganie opinii podczas ich uchwalania⁴⁴. Parlamenty narodowe skłonne są też rozwijać różne formy współpracy międzyparlamentarnej dotyczącej obu organów unijnych⁴⁵.

4. Ważną, chociaż przedmiotowo bardzo wąską funkcją jest prawo parlamentów narodowych wnoszenia sprzeciwu wobec propozycji Komisji zmierzającej do przyjęcia decyzji Rady, na mocy której w sferze transgranicznych aspektów prawa rodzinnego będzie możliwe stanowienie aktów według zwykłej, a nie specjalnej procedury prawodawczej. Parlamenty narodowe dysponują terminem 6 miesięcy, liczonym od daty przekazania propozycji aktu na jej rozważenie i ewentualne wniesienie sprzeciwu. Parlamenty narodowe wnoszą ten sprzeciw samodzielnie, bez pośrednictwa rządu. W razie wyrażenia takiego sprzeciwu w podanym terminie decyzja nie może być przyjęta. Do odrzucenia decyzji wystarczy sprzeciw jednego parlamentu narodowego, co oznacza, że sprzeciw ma charakter *liberum veto*. Jednak przyjęcie decyzji, mimo braku upływu terminu lub przy sprzeciwie parlamentu, nie aktualizuje prawa do skargi parlamentu narodowego. Jedynie państwo członkowskie (rząd) będzie mógł wnosić o stwierdzenie nieważności decyzji Rady w trybie art. 263 TfUE.

5. Wreszcie ostatnia funkcja obejmuje udział w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza prawa wtórnego, na szczeblu państw członkowskich. Wobec bardzo szerokiego zakresu rzeczowego integracji europejskiej funkcja ta ma niewątpliwie duże znaczenie. Traktat z Lizbony wprowadza w tej materii, po raz pierwszy w historii procesu integracyjnego, nowe postanowienie – art. 291 ust. 1 TfUE. Zgodnie z nim, państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Tym samym nie wskazuje ono wyraźnie parlamentów narodowych jako

⁴³ Warto zauważyć, że już w okresie przedlizbońskim na podstawie przepisów krajowych niektóre parlamenty narodowe mogły weryfikować decyzje dotyczące kompetencji Europolu i Eurojustu oraz zawieranie przez te podmioty umów międzynarodowych z podmiotami trzecimi. Niektóre dysponowały też prawem do uzyskania wszelkich informacji o Europolu i Eurojuście, utrzymywały stosunki z krajowymi przedstawicielami w tych organach, analizowały ich roczne sprawozdania. Mogły one też oddziaływać na rządy krajowe. Jednak tylko dwa parlamenty (irlandzki i duński) dysponowały bezpośrednim wpływem na decyzje dotyczące Europolu i Eurojustu. Zob. Eleventh Bi-annual Report: Development in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, dokument przygotowany przez Sekretariat COSAC i zaaprobowany na XLI posiedzeniu Konferencji, 11-12 maja 2009 r. w Pradze, tekst dostępny na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, s. 10.

⁴⁴ Ibidem, s. 13.

⁴⁵ Sugeruje się np. ustanowienie Spotkań Wspólnego Komitetu (Wspólnych Spotkań Parlamentarnych). Natomiast w pewnym stopniu rozbieżne są poglądy na temat roli COSAC w tej materii, ibidem, s. 14-15.

adresatów obowiązku wykonawczego. Są nimi ogólnie państwa członkowskie (podobnie jak w przypadku obowiązku lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE [dawn. art. 10 TWE], który był dotychczasową podstawą m.in. obowiązków implementacyjnych), a w konsekwencji przede wszystkim rządy państw członkowskich. Analizując praktykę wykonywania prawa unijnego w różnych państwach członkowskich, można wszakże dojść do jednoznacznego wniosku, że w wielu państwach działanie to odbywa się głównie lub w istotnym zakresie w trybie stanowienia ustaw.

2.5.3. Umowy międzynarodowe

Udział parlamentów narodowych w procedurze zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską z innymi podmiotami (państwami trzecimi, innymi organizacjami międzynarodowymi) nie została wyraźnie określona w traktatach. W szczególności art. 218 TfUE, określający ogólną procedurę negocjowania i zawierania traktatów, nie przewiduje żadnej roli dla parlamentów narodowych. W konsekwencji pozycja prawna tych parlamentów zależy z jednej strony od charakteru kompetencji i związanych z tym możliwości instytucjonalnych samodzielnego działania Unii, a z drugiej – od krajowej regulacji prawnej⁴⁶.

Tak też w przypadku kompetencji wyłącznych (zob. np. w sferze wspólnej polityki handlowej – art. 207 TfUE) umowy są zawierane przez Unię samodzielnie, bez udziału państw członkowskich. Wówczas parlamenty narodowe mogą starać się oddziaływać wyłącznie na przedstawicieli swoich rządów w Radzie, o ile przepisy krajowe to przewidują, co zasadniczo nie odnosi się do etapu negocjowania traktatu. W przypadku kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, parlamenty narodowe mogą – o ile przewidują to przepisy krajowe – również wpływać na swoje rządy. Ponadto jednak, o ile tego będą domagały się konstytucje narodowe, będą one włączane w procedurę ratyfikacyjną (i mogą odmówić swej zgody). Mogą się wreszcie pojawić sytuacje, kiedy Unia Europejska, mimo posiadanych kompetencji zewnętrznych (wyłącznych lub dzielonych), nie będzie mogła związać się traktatem, gdyż nie będzie on otwarty dla organizacji międzynarodowych. Państwa członkowskie mogą być wówczas upoważnione lub zobowiązane do zawarcia traktatu, stając się agentami Unii⁴⁷. W takiej sytuacji oddziaływanie ze strony parlamentów narodowych może odbywać się na etapie negocjowania i zawierania traktatu, o ile tylko przepisy krajowe to przewidują.

⁴⁶ Zob. przegląd regulacji i praktyki wspólnotowej i krajowej sprzed Traktatu z Lizbony: Tenth Bi-annual Report: Development in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, document przygotowany przez Sekretariat COSAC i zaaprobowany na XL posiedzeniu Konferencji, 3-4 listopada 2008 r. w Paryżu, tekst: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, s. 37-45. Według sprawozdania sytuacja po Traktacie z Lizbony nie uległa istotnym zmianom.

⁴⁷ Zob. szerzej C. Mik, *Państwa członkowskie jako agenci Wspólnoty Europejskiej w międzynarodowych stosunkach traktatowych*, w: T. Jasudowicz i M. Balcerzak (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora. Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009, s. 261 i n. Aktualna praktyka pokazuje, że są to zwłaszcza przypadki dotyczące umów zawartych w ramach IMO, ILO, OECD, częściowo Haskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego Prywatnego.

2.6. Funkcja współpracy międzyparlamentarnej

1. Podstawę prawną funkcji współpracy międzyparlamentarnej stanowią art. 12 lit. f) TUE oraz Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W art. 12 lit. f) przewiduje się, że współpraca międzyparlamentarna ma odbywać się w dwóch płaszczyznach: 1) współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich z Parlamentem Europejskim, 2) współpracy parlamentów narodowych między sobą. Funkcję współpracy międzyparlamentarnej rozwija Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych (tytuł II, art. 9 i 10). Na mocy art. 9 Parlament Europejski i parlamenty narodowe mają obowiązek wspólnego określania sposobu organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej (zob. pkt 3.2).

2. Z kolei art. 10 Protokołu odnosi się z kolei do Konferencji komisji parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach unijnych (COSAC, jakkolwiek sam skrót nie pojawia się w Protokole), co obejmuje przede wszystkim współpracę między parlamentami narodowymi, ale także między nimi a Parlamentem Europejskim. W porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym do chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, regulacja jest objętościowo i jakościowo skromniejsza. Niemniej postanowienie to formułuje trzy funkcje Konferencji: 1) przedkładanie wszelkich wkładów (fr./ang. *contribution*), które uzna za właściwe, pod rozagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; 2) wspieranie wymiany informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami; 3) organizowanie konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

W poprzednio obowiązującym Protokole przewidywano, że wkłady mogą być przedkładane każdej instytucji, a nie tylko Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji. Zniesiono możliwość przekazania COSAC projektów aktów za wspólną zgodą rządów państw członkowskich w celu ich oceny i sformułowania uwag. Zniesiono również możliwość zbadania propozycji i inicjatyw prawnych zgłaszanych w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które mogłyby mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, i informowania Parlamentu Europejskiego i Komisji o uwagach sformułowanych w tym zakresie. Wreszcie zniesiono prawo kierowania uwag na temat działań legislacyjnych Unii, zwłaszcza w odniesieniu do poszanowania zasady pomocniczości, obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz ochrony praw podstawowych. Modyfikacje te zostały częściowo skompensowane bezpośrednim zaangażowaniem samych parlamentów narodowych. Nowością jest wyraźne otwarcie możliwości wypowiedzania się w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wszelako generalnie rola COSAC została osłabiona. W nowej regulacji pozostawiono postanowienie, zgodnie z którym wkłady Konferencji, będące jedyną traktatową formą artykulacji jej stanowiska, nie wiążą i nie przesądzają stanowiska samych parlamentów narodowych.

3. Parlamenty narodowe a Komisja, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej

3.1. Uwagi ogólne

Stopniowe umacnianie pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej po podpisaniu Traktatu z Maastricht spowodowało, że parlamenty te rozwinęły też własne stosunki z Unią Europejską lub jej poszczególnymi instytucjami, co niewątpliwie oddziałuje na pozycję prawną parlamentów w procesie integracyjnym. Stosunki te przybierają różną postać i stopień sformalizowania. W ramach uwag ogólnych warto wspomnieć o rozwijanej od 1991 r. funkcji przedstawiciela parlamentu narodowego przy Unii Europejskiej lub jej instytucjach. Ukształtowała się ona w sposób niesformalizowany i taką pozostaje. Nic nie wskazuje na to, aby Traktat z Lizbony zmienił status lub doprowadził do likwidacji przedstawicieli.

Pierwszy przedstawiciel został ustanowiony przez duński Folketing przy UE w Brukseli. Później przedstawiciele swoich wysłały fińska Eduskunta (1995), włoska Izba Deputowanych (1998) oraz francuski Senat i brytyjska Izba Gmin (1999). Obecnie 24 z 27 parlamentów narodowych mają swoich przedstawicieli w Unii. Uwzględniając fakt, że niektóre dwuizbowe parlamenty narodowe wysłały dwóch przedstawicieli (nie zawsze istnieje między nimi koordynacja), obecnie mamy reprezentację 33 przedstawicieli izb parlamentarnych⁴⁸. Przedstawicielami są urzędnicy kancelarii parlamentarnych. Niektórzy przedstawiciele (jest ich 13) są „akredytowani” przy Unii, nosząc rangę (stałych) przedstawicieli (urzędników), dwaj są wysłani do instytucji Unii Europejskiej, inni z kolei (7) są przedstawicielami przy Parlamencie Europejskim. Pozostali noszą tytuł przedstawicieli parlamentu narodowego w Brukseli lub urzędników łącznikowych. Funkcja przedstawiciela ma charakter kadencyjny (przeciętnie 3 lata). Przedstawiciele mają dwie zasadnicze funkcje: 1) przekazywanie sprawozdań o wydarzeniach politycznych i zmianach w Unii Europejskiej (regularnie lub w większości doraźnie); 2) pomaganie członkom parlamentów narodowych, kiedy przybywają oni na spotkania międzyparlamentarne organizowane w Brukseli. Niekiedy przedstawiciele mają też obowiązek uczestniczenia w spotkaniach Konferencji Przewodniczących Parlamentów Narodowych UE, spotkaniach Sekretariatu Generalnego i w konferencjach COSAC⁴⁹. Niektórzy przedstawiciele (13 z 33) ponoszą odpowiedzialność administracyjną przed szefami swoich kancelarii. Pozostali odpowiadają przed dyrektorami biur parlamentarnych zajmujących się sprawami międzynarodowymi lub unijnymi. Przedstawiciele są zobowiązani przedkładać regularnie sprawozdanie ze swojej działalności⁵⁰.

⁴⁸ Przedstawiciele nie wysłały parlament maltański, słowacki, hiszpański, niemiecki Bundesrat, Senat rumuński oraz słoweński Dravni svet. Zob. Eleventh Bi-annual Report: Development in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, document przygotowany przez Sekretariat COSAC i zaaprobowany na XLI posiedzeniu Konferencji, 11-12 maja 2009 r. w Pradze, tekst dostępny na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, s. 23, 25.

⁴⁹ Szerzej o kompetencjach – ibidem, s. 26-29, 30-31.

⁵⁰ Ibidem, s. 29-30.

3.2. Parlamenty narodowe a Parlament Europejski

1. Relacje międzyparlamentarne w ramach Unii Europejskiej między szczeblem europejskim a krajowym wydają się najbardziej naturalnymi. Zarówno Parlament Europejski, jak i parlament narodowy są bowiem organami przedstawicielskimi, pochodzącymi z wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborów, mającymi więc bezpośrednią legitymację obywatelską. Wyrazem takiej naturalnej współpracy są COSAC, a także Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej. O COSAC była już mowa.

Z kolei Konferencja Przewodniczących jest nieformalnym forum spotkań, dyskusji i konsultacji przewodniczących parlamentów narodowych i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Podstawy jej działania wyznaczają Zasady podstawowe Konferencji przyjęte na spotkaniu w Rzymie, 22-24 września 2000 r.⁵¹ Podczas jej obrad (odbywających się co roku, nie licząc możliwych spotkań nadzwyczajnych, jak w grudniu 2009 r.), rozpatrywane są zarówno sprawy ogólnointegracyjne, jak i konkretne problemy współpracy międzyparlamentarnej. Jej zasadniczym celem jest ochrona i promowanie roli parlamentów i prowadzenie wspólnych prac wspierających działalność parlamentów.

Chociaż osiągnięcia Konferencji Przewodniczących uważa się za umiarkowane⁵², to jednak warto wspomnieć, że Konferencja zdołała przyjąć Wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej (Haga, 3 lipca 2004 r., zmodyfikowane w Lizbonie, 19-21 czerwca 2008 r., pod wpływem Traktatu z Lizbony)⁵³. Stwierdza się w nich, że głównymi celami współpracy międzyparlamentarnej są: 1) promowanie wymiany informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi Unii Europejskiej i Parlamentem Europejskim w celu wzmacniania kontroli wpływów parlamentarnych na wszystkich szczeblach; 2) zapewnienie efektywnego wykonania kompetencji parlamentarnych w sprawach UE, w szczególności w dziedzinie monitorowania (stosowania) zasad pomocniczości i proporcjonalności; 3) promowanie współpracy z parlamentami państw trzecich. Konferencja ustaliła też, że istnieje sześć podstawowych form współpracy: 1) Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE z funkcją nadzorowania współpracy międzyparlamentarnej; 2) COSAC umożliwiająca regularną wymianę informacji, poglądów i najlepszych praktyk między komisjami ds. europejskich parlamentów narodowych i Parlamentem Europejskim; 3) wspólne spotkania parlamentarne dotyczące zagadnień stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania; 4) spotkania komisji branżowych; 5) spotkania szefów kancelarii parlamentów; 6) współpraca przedstawicieli parlamentów narodowych przy Unii Europejskiej. Ponadto wskazano dwie najważniejsze dziedziny współpracy: 1) wymianę informacji i najlepszych

⁵¹ Pracami Konferencji kieruje Prezydencja Konferencji. Konferencja działa na zasadzie konsensusu. Każdy jej członek ma równy status. Może ona tworzyć grupy robocze, a jej prace mogą wspomagać szefowie kancelarii parlamentów. Rezultaty spotkań przyjmują postać sprawozdań. Tekst Zasad podstawowych: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/konferencje_zasady.pdf.

⁵² Zob. m.in. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, s. 180-181.

⁵³ Tekst: http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/konferencja_wytyczne_po_lizbonie.pdf.

praktyk; 2) monitorowanie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Podstawowymi instrumentami współpracy są system elektroniczny IPEX, a także współdziałanie w ramach COSAC i Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej (ECPRD, które powstało w 1977 r. z inicjatywy przewodniczących parlamentów europejskich).

2. Niewątpliwie Parlament Europejski i parlamenty narodowe mogą nawiązywać kontakty i rozwijać współpracę bez podstawy prawnej, poważniejsze i efektywniejsze współdziałanie wymaga jednak jednoznacznej podstawy prawnej. Tak należy postrzegać art. 9 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, który jest pierwszym postanowieniem tego typu w historii procesu integracyjnego. Stanowi się w nim, że Parlament Europejski i parlamenty narodowe mają obowiązek wspólnego określania sposobu organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej⁵⁴.

Postanowienie to ma charakter zobowiązujący. Interesujące jest, że to rządy państw członkowskich jako główni aktorzy Konferencji międzyrządowej nałożyły obowiązek na organy parlamentarne. Niemniej odpowiadałoby to zasadniczej idei wypowiedzianej zarówno przez Parlament Europejski, COSAC, jak i w sprawozdaniu grupy roboczej IV Konwentu konstytucyjnego, że między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi nie powinno być konkurencji i że u źródła ich współpracy leży wspólny cel w postaci przybliżenia Unii do jej obywateli, a przez to umocnienie legitymacji demokratycznej Unii⁵⁵.

Art. 9 Protokołu można również postrzegać jako swoistą, dość elastyczną normę kompetencyjną, która upoważnia adresatów do wspólnego określenia organizacji i sposobów współpracy. Forma (rodzaj porozumienia, jego status formalny), sposób (porozumienie dwu- czy wielostronne) i tryb uzgodnienia pozostają wszakże niedookreślone, a zatem są pozostawione zainteresowanym. Nie jest jasny również sposób egzekwowania obowiązku wspólnego ustalenia zasad współpracy. Parlament Europejski nie ma instrumentu zmuszenia poszczególnych parlamentów narodowych do współdziałania w tym zakresie. Podobnie pozbawione legitymacji są także parlamenty narodowe. Można zatem przyjąć, że wykonanie art. 9 opiera się na dobrej wierze i zaufaniu wzajemnym. Z punktu widzenia egzekwowania jest to zatem *lex imperfectae*.

3.3. Parlamenty narodowe a Komisja i Rada

1. Podobnie jak w przypadku stosunków parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim, także ich relacje z Komisją występują w postaci sformalizowanej i niesformalizowanej. Te pierwsze wyrażają się zwłaszcza w obowiązkach informacyjnych i przekazywania projektów aktów prawodaw-

⁵⁴ Zob. też możliwość udzielenia upoważnienia dla Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego do negocjowania wszelkich środków mających na celu zapewnienie łatwych kontaktów z parlamentami narodowymi (art. 130 ust. 2 Regulaminu Parlamentu Europejskiego VII kadencji, 2009). Natomiast poza zakresem art. 9 pozostaje art. 130 ust. 1 Regulaminu, w którym jednostronnie zobowiązuje się on do regularnego informowania parlamenty narodowe o swojej działalności.

⁵⁵ Szerzej o dylemacie kooperacja czy rywalizacja zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, s. 178-190.

cych i mają jednoznaczną podstawę prawną. Te drugie wynikają z praktyki współpracy. Opis tej praktyki znajduje wyraz w sporządzanych od 2006 r. rocznych sprawozdaniach Komisji na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi. Jak z nich wynika, Komisja już w 2005 r. określiła cele swojego działania w omawianej dziedzinie. Zaliczono do nich: 1) wzajemną pomoc (ciągły i otwarty dialog), 2) tworzenie sieci kontaktów, 3) zacieśnienie stosunków z obywatelami i z ich przedstawicielami wyłonionymi w wyborach. Dzięki nawiązanym stosunkom parlamenty narodowe jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zaczęły dobrowolnie opiniować przekazywane im projekty aktów prawnych⁵⁶. Zaczęły one również wywierać wpływ na opracowywanie strategii politycznych. Członkowie Komisji odbywali wizyty robocze w parlamentach narodowych, uczestniczyli w spotkaniach międzyparlamentarnych, a przedstawiciele służb Komisji spotykali się ze stałymi przedstawicielami parlamentów narodowych w Brukseli⁵⁷.

2. W porównaniu z innymi instytucjami należącymi do trójkąta instytucjonalnego Unii stosunki parlamentów narodowych z Radą Unii Europejskiej są najbardziej ograniczone i mają przede wszystkim charakter formalny. Wchodzą tutaj w grę zwłaszcza prawa i obowiązki związane z przekazywaniem projektów aktów prawodawczych innych niż propozycje Komisji i projekty Parlamentu Europejskiego, otrzymywaniem i przekazywaniem właściwym podmiotom opinii parlamentów narodowych przewidywanych w procedurze kontrolowania poszanowania zasady pomocniczości, zajmowaniem w tej procedurze stanowiska (zob. pkt 4). Można tutaj dostrzec także obowiązki związane z tworzeniem prawa pierwotnego (np. obowiązki informacyjne z art. 48 TUE).

4. Parlamente narodowe jako strażnicy poszanowania zasady pomocniczości

4.1. Uwagi ogólne

1. Zasada pomocniczości jest zasadą ustrojową Unii Europejskiej. Nic zatem dziwnego, że troska o jej przestrzeganie została powierzona różnym podmiotom zaangażowanym w proces integracyjny. W szczególności, jak wynika z art. 1 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, obowiązek ten spoczywa na wszystkich instytucjach Unii Europejskiej⁵⁸. To ostatnie określenie z pewnością oznacza wszystkie główne organy Unii

⁵⁶ Dobrowolne konsultowanie projektów aktów z parlamentami narodowymi nie odbyło się bez udziału COSAC, która do tego wyraźnie zachęcała. Zob. Wkład Konferencji przyjęty na XXXIX spotkaniu w Brdo pri Kranju, 7-8 maja 2008 r., pkt 2.3., Dz. Urz. UE z 26 lipca 2008 r., C 189, s. 6.

⁵⁷ Zob. np. ostatnie sprawozdanie roczne Komisji za 2008 r. na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi, COM (2009) 343 *final* z 7 lipca 2009 r. Zob. też R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich...*, s. 190-192.

⁵⁸ Interesujące jest, że w Protokole milczy się na temat roli samych państw członkowskich w odniesieniu do zasady pomocniczości. Jednak z pewnością wadliwy byłby pogląd, że państwa członkowskie są pozbawione możliwości powoływania się przed sądami unijnymi na naruszenie zasady pomocniczości.

w rozumieniu art. 13 ust. 1 TUE, a zwłaszcza te, które są zaangażowane bezpośrednio w procedury stanowienia prawa. Niewykluczone jednak, że można je pojmować również szerzej, jako obejmujące wszelkie organy unijne, zwłaszcza te, które w jakikolwiek sposób są włączone w procedury legislacyjne, w tym Komitet Gospodarczy i Społeczny oraz Komitet Regionów (zob. też art. 9 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

2. Jeśli chodzi o instytucje bezpośrednio zaangażowane w legislację unijną, to należy zauważyć, że jeszcze 25 października 1993 r., w kontekście wejścia w życie Traktatu z Maastricht wprowadzającego zasadę pomocniczości jako ogólną zasadę Unii, Parlament Europejski, Rada i Komisja zawarły Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie procedur urzeczywistniania zasady subsydiarności, które uregulowało proceduralne aspekty współpracy. Warto też dostrzec, że od końca 2006 r. wewnątrz Komisji działa Rada ds. Oceny Wpływu (ang. Impact Assessment Board), czyli organ, który na potrzeby Komisji, zajmuje się oceną wewnętrzną, spełniania kryteriów wymaganych przez zasadę pomocniczości. Rada wydała w 2007 r. 29 opinii, w 2008 r. – 48, a więc aktywność tego gremium się zwiększa⁵⁹.

3. W następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony w procedury poszanowania zasady pomocniczości został też włączony Komitet Regionów, uzyskując m.in. uprawnienia skargowe służące ochronie jego prerogatyw w procesie stanowienia prawa (art. 8 akapit 2 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Chociaż przedtem Komitet nie miał wyraźnych kompetencji w sferze poszanowania zasady pomocniczości, to jednak w 2008 r. ustanowił on Sieć Monitoringu Pomocniczości (ang. Subsidiarity Monitoring Network), która pozwalała już wówczas na odbywanie różnych konsultacji i kontroli zasady pomocniczości.

4. Największą innowacją Traktatu z Lizbony w odniesieniu do zasady pomocniczości było jednak bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w procedurę kontrolowania poszanowania tej zasady. Parlamenty narodowe stały się wręcz strażnikami zasady subsydiarności, a poprzez nią także strażnikami poszanowania należytego wykonywania kompetencji niewyłącznych Unii Europejskiej⁶⁰. Ich pozycję prawną w odniesieniu do zasady subsydiarności wyznacza zwłaszcza Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Dążąc do implementacji tego Protokołu, COSAC, zebrana na posiedzeniu w Brdo pri Kranju (Słowenia), 7-8 maja 2008 r., postanowiła powołać grupę roboczą i udzielić jej upoważnienia do opracowania sprawozdania na temat tego,

⁵⁹ Jeszcze w listopadzie 2005 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja przyjęły Wspólne podejście do oceny wpływu, które ma być zrewidowane w 2010 r. Podejście to zakładało, że ocena przeprowadzana przez Komisję będzie obejmowała różne możliwości legislacyjne i pozalegisłacyjne. W tym kontekście zasady pomocniczości i proporcjonalności miały być w pełni poszanowane. Zob. http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

⁶⁰ M. Le Barbier-Le Bris, op. cit., s. 495-496. Podobnie A. Met-Domestici, *Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité*, RMCUE 2009, nr 525, s. 89. M. Dougan stwierdza nawet, że włączenie parlamentów narodowych w procedurę monitoringową jest przejawem wykonywania przez państwa członkowskie większej kontroli nad instytucjami i kompetencjami unijnymi. Zob. M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, „Common Market Law Review” 45, 2008, s. 693.

jak najlepiej można wykorzystać możliwości stworzone dla parlamentów narodowych przez Protokół. Grupa robocza zebrała się kilkakrotnie. Opracowano też kwestionariusz przesłany do parlamentów narodowych, na który odpowiedzi mogłyby posłużyć jako podstawa sprawozdania, które z kolei byłoby podstawą dyskusji na XL spotkaniu COSAC. Synteza z tej dyskusji została opublikowana w X półrocznym sprawozdaniu Sekretariatu COSAC zatwierdzonym na XL spotkaniu COSAC, 3-4 listopada 2008 r. w Paryżu⁶¹.

4.2. Zakres i intensywność wykonywania funkcji kontroli poszanowania zasady pomocniczości

1. Zgodnie z art. 12 lit. b) TUE, parlamenty narodowe zostały zobowiązane i upoważnione do czuwania nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Postanowienie to ma zatem charakter blankietowy i odsyła do konkretnych regulacji określonych w Protokole. Regulacje te mają charakter proceduralny, a nie materialny. Materialny aspekt regulacji, w tym zwłaszcza sama zasada pomocniczości, został unormowany w art. 5. W ust. 1 tego artykułu ustala się podstawową funkcję zasady subsydiarności, a mianowicie determinowanie sposobu wykonywania kompetencji przyznanych Unii Europejskiej. Ust. 3 precyzuje z kolei, że zasada ta działa w sferze kompetencji niemających charakteru wyłącznego (co do ich zróżnicowanej natury i zakresu zob. art. 2 i 4-6 TfUE), a więc w znakomitej większości materii objętych procesem integracyjnym. Określa się tutaj również warunki działania zasady pomocniczości. A zatem „Unia podejmuje działanie (fr. *intervient*; ang. *act*) tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”⁶². Jest to zasada powściągliwości, która ma szczególne znaczenie dla rozważnego stanowienia prawa unijnego. Jest więc też regułą rozsądku.

Porównując sposób ujęcia tej zasady ze stanem prawnym istniejącym do chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, można uznać, że w płaszczyźnie materialnej regulacji nie doszło do istotnych zmian⁶³. Poważne modyfikacje ujawniają się wszakże, gdy powiążemy art. 12 lit. b) z protokołami dotyczącymi roli parlamentów narodowych oraz poszanowania zasad pomocniczości

⁶¹ Dalej: Synteza. Tekst sprawozdania zawierającego syntezę oraz różne koncepcje specyficzne zgłoszone przez parlamenty narodowe dostępny na <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, s. 16-23.

⁶² Art. 5 ust. 3 akapit 2 TUE z niewiadomych powodów powielił ponadto co do meritum treść art. 12 lit. b) TUE.

⁶³ Na temat zasady pomocniczości – jej znaczenia politycznego i ustrojowego, ewolucji regulacyjnej i stanu sprzed Traktatu z Lizbony zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995; D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1998; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.

i proporcjonalności. Już z ich pobieżnej lektury (zwłaszcza drugiego z nich) wynika, że z jednej strony, co jest poważną nowością w procesie integracyjnym, w zasadniczy sposób określa się bezpośrednią funkcję parlamentów narodowych w zakresie zapewnienia przestrzegania zasady pomocniczości, z drugiej istotnie rozmywa się kryteria weryfikacji pomocniczości, które formułował Protokół w wersji amsterdamskiej i powiązane z nim konkluzje Rady Europejskiej z Edynburga z 1992 r. Nieuchronnie będzie to prowadziło do poważnych utrudnień w skutecznym wypełnianiu funkcji strażnika przez parlamenty narodowe i w unijno-sądowej ochronie prerogatyw parlamentarnych.

2. Warte odnotowania jest także to, że – jak wynika już z art. 2 ust. 1 i art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – funkcja parlamentów nie obejmuje całości zakresu działania zasady pomocniczości, lecz jest ograniczona do weryfikacji aktów prawodawczych. Pojęcie aktu prawodawczego nie jest przy tym jednoznaczne. W praktyce oznacza to ponadto, że spod kontroli są wyjęte wszelkie inne akty niż prawodawcze wydawane w zasadniczym zakresie integracji (część III TfUE). Potwierdza to Protokół w sprawie poszanowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, precyzując zarazem, że w ramy procedury kontrolnej zostały włączone zarówno projekty aktów prawodawczych, jak i akty już uchwalone (wniosek z art. 4 i 8). Zarazem, jak wynika z art. 69 TfUE, szczególną kontrolą zdają się objęte propozycje i inicjatywy legislacyjne (niekoniecznie prawodawcze, jakiz bowiem byłby inny sens tego postanowienia; fr. *propositions et initiatives législatives*; ang. *proposals and legislative initiatives*) formułowane na podstawie postanowień dotyczących współpracy władz sądowniczych w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 82-89 TfUE).

3. Innym problemem związanym z ustaleniem zakresu kompetencji weryfikacyjnych parlamentów narodowych jest ustalenie, czy mogą się one wypowiadać wyłącznie o zasadzie pomocniczości, czy także o zasadzie proporcjonalności, o której mowa w art. 5 TUE i w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W szczególności bowiem w Protokole tytułowe zasady trudno jest od siebie oddzielić. Tymczasem w art. 12 lit. b) TUE stwierdza się, że parlamenty narodowe mogą czuwać jedynie nad poszanowaniem zasady pomocniczości.

Rozstrzygając ten dylemat, należy mieć na uwadze, że chociaż obie zasady są z sobą formalnie powiązane, to jednak zakresy ich działania są różne. W szczególności, o ile zasada pomocniczości działa w sferze kompetencji niemających charakteru wyłącznego, o tyle zasada proporcjonalności działa w odniesieniu do wszystkich kompetencji, także kompetencji wyłącznych. Ograniczając rolę parlamentów narodowych do zasady subsydiarności, z pewnością zamierzano pozbawić parlamenty narodowe możliwości wypowiadania się na szczeblu europejskim co do projektów aktów, które są uchwalane w ramach kompetencji wyłącznych. Należy również zwrócić uwagę na to, że zasada proporcjonalności jest dużo bardziej zasadą jurydyczną, która daje się zweryfikować w procesie sądowym, aniżeli zasada pomocniczości, którą traktowano jako zasadę ramową, wyznaczającą bardzo generalne granice działania, a niekiedy wręcz dyskredytowano jako zasadę polityczną czy

dyrektywę polityki legislacyjnej, czemu sprzyjały nie zawsze jednoznaczne kryteria weryfikacyjne⁶⁴. Wątpliwości te potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, nie wnikając zbyt głęboko w swoich orzeczeniach w to, czego dotyczy wydany akt w kontekście zasady pomocniczości. Akcent położono jedynie na kontrolę formalną i ogólnomerytoryczną tego, czy należy podjąć działanie na poziomie Unii Europejskiej (naruszeniem jest tylko oczywisty błąd)⁶⁵. W konsekwencji trzeba uznać, że chociaż w zakresie, w jakim pola działania obu rozpatrywanych zasad pokrywają się, parlamenty narodowe mogą je oceniać łącznie, to jednak swoje opinie mogą formułować jedynie w odniesieniu do zasady pomocniczości. Podobnie ewentualną skargę do Trybunału Sprawiedliwości będą mogły one wnosić efektywnie jedynie wówczas, gdy podniosą zarzut naruszenia zasady pomocniczości.

4. Możliwości skutecznego wykonywania kontroli poszanowania zasady pomocniczości w dużym stopniu zależą od wyrazistości i przejrzystości kryteriów tej weryfikacji. Podejście ogólne do stosowania zasady pomocniczości dołączone do konkluzji Rady Europejskiej z Edynburga z 1992 r., a następnie Protokół amsterdamski w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, wskazywały na pewne kryteria. Obecnie obowiązująca regulacja traktatowa pozostawia w tym względzie wiele do życzenia. Ogólnikowe wytyczne wynikają z samego art. 5 ust. 3 TUE. W niewielkim stopniu konkretyzuje je art. 5 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wspomina się tam tylko, że: 1) w każdym projekcie aktu prawodawczego powinno znajdować się szczegółowe stwierdzenie pozwalające na weryfikację zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności; 2) takie stwierdzenie powinno zawierać dane pozwalające ocenić projekt co do jego skutków finansowych (co ma znaczenie bardziej z punktu widzenia poszanowania zasady proporcjonalności), a w przypadku dyrektywy – skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, ewentualnie dla prawodawstwa regionalnego (milczy się już co do wpływu na regulacje lokalne mimo brzmienia art. 5 ust. 3 TUE); 3) ustalenie, że cel regulacji może być lepiej osiągnięty na poziomie Unii Europejskiej, odbywa się przez rozważenie aspektów jakościowych, a gdy to możliwe – także ilościowych (co przez to rozumieć jednak nie bardzo wiadomo); 4) konieczne jest minimalizowanie obciążeń finansowych i administracyjnych m.in. dla rządów państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, podmiotów gospodarczych i jednostek (co też należy kojarzyć zwłaszcza z zasadą proporcjonalności). Takie ujęcie kryteriów pozwalających na analizę projektu z perspektywy zasady subsydiarności jest wysoce niezadowolające i będzie powodowało jej większe upolitycznienie oraz trudności w orzekaniu o jej

⁶⁴ Zasada subsydiarności jest też dużo młodsza niż zasada proporcjonalności. Ta pierwsza jako zasada ogólna działa od Maastricht, podczas gdy ostatnia od samego początku procesu integracyjnego. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007; A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 2009.

⁶⁵ Zob. uwagi na ten temat P. Saganka w komentarzu do art. 5, w: A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 1 (art. 1-60), pod red. D. Miąsika, N. Półtorak, Warszawa 2008, s. 188-191, a także A. Met-Domestici, op. cit., s. 95.

naruszeniu, a w rezultacie może doprowadzić do pozbawienia rzeczywistego znaczenia uprawnień skargowych parlamentów narodowych i Komitetu Regionów.

4.3. Tryb weryfikacji poszanowania zasady pomocniczości

4.3.1. Uwagi ogólne

1. Według Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, kontrola poszanowania zasady subsydiarności rozpoczyna się od analizy dokumentów konsultacyjnych (art. 2). Wprawdzie nie jest to wyraźnie tam wyartykułowane, ale taki jest m.in. sens odbywania szerokich konsultacji, a ponadto uwzględniania w nich wymiaru regionalnego i lokalnego. Pojęcie dokumentu konsultacyjnego nie zostało zdefiniowane. Można jednak przyjąć, że w pewnym stopniu znaczenie ukierunkowujące ma art. 1 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, który zawiera taką definicję (przy założeniu powiązania obu protokołów).

2. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności wskazuje, że weryfikacja przestrzegania zasady subsydiarności odbywa się w dwóch procedurach. Pierwsza z nich to kontrola *ex ante*. Wiąże się ona z możliwością formułowania uzasadnionej opinii, w której izby parlamentów narodowych mogą wyrazić negatywną ocenę projektów aktów prawodawczych. Definicję tych projektów zawiera art. 3 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Nie odbiega ona od znanej już definicji projektu aktu prawodawczego z Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (art. 2 akapit 2)⁶⁶. Niemniej warto zauważyć, że z łącznej interpretacji obu rozważanych w tym opracowaniu protokołów *prima facie* wynika, że skoro parlamentom narodowym przekazywane są wyłącznie projekty kierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady (art. 2 akapit 1 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych⁶⁷), a zatem przyjmowane w zwykłym trybie prawodawczym, to kontroli w zakresie poszanowania zasady pomocniczości podlegają także tylko takie projekty⁶⁸. Jest tak *lege artis*, mimo że być może zamiar twórców Protokołu był inny. Drugą procedurą jest procedura sądowa, kontrola *a posteriori*. Polega ona na możliwości kwestionowania przed Trybunałem Sprawiedliwości legalności uchwalonych aktów prawodawczych z uwagi na ich sprzeczność z zasadą pomocniczości. Nie ma tutaj znaczenia procedura (zwykła lub szczególna), która doprowadziła do przyjęcia aktu, byle tylko była to procedura prawodawcza.

⁶⁶ Protokoły nr 1 i 2 są dalekie od konsekwencji, jeśli chodzi o powtórne definiowanie pojęć. Mamy zatem dwie identyczne definicje projektów aktów prawodawczych, ale tylko jedno przybliżenie, czym są dokumenty konsultacyjne, mimo że o nich mowa w obu protokołach.

⁶⁷ Tylko to postanowienie przewiduje jednoznacznie, jakie akty prawodawcze są przekazywane parlamentom narodowym. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności nie zawiera stosownego postanowienia, lecz z uwagi na to, że stanowi rozwiązanie szczególne wobec Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych, powinien być odczytywany w jego kontekście.

⁶⁸ Inaczej J. A. Met-Domestici, op. cit., s. 91-92.

Kontrola uprzednia ma znaczenie podstawowe, gdyż teoretycznie obejmuje ocenę wszystkich projektów aktów prawodawczych. Kontrola następcza ma charakter wybiórczy i zależy od aktywności skarżącego. Zarazem kontrola *ex ante* ma zasadniczo charakter kolektywny i polityczny. Jej skutek legislacyjny jest względny i pojawia się dopiero wówczas, gdy zebrana będzie odpowiednia liczba negatywnych opinii parlamentarnych. Tylko w określonych okolicznościach może ona też doprowadzić do zablokowania uchwalenia aktu. Z kolei kontrola *ex post* może doprowadzić do delegalizacji aktu w już w razie indywidualnej skargi.

4.3.2. Przebieg kontroli *ex ante*

1. Kontrola uprzednia rozpoczyna się od przekazania parlamentom narodowym projektu aktu prawodawczego kierowanego do Parlamentu Europejskiego i Rady jako do prawodawców aktu (art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej). Obowiązek przekazania aktu spoczywa odpowiednio na: 1) Komisji – w odniesieniu do swoich projektów aktów prawodawczych i zmienionych projektów (równocześnie z przekazaniem ich legislatorowi unijnemu); 2) Parlamencie Europejskim – w odniesieniu do własnych projektów aktów prawodawczych i zmienionych projektów; 3) Radzie – w odniesieniu do wszystkich pozostałych projektów aktów prawodawczych i projektów zmienionych. Ponadto parlamenty narodowe otrzymują jeszcze, po ich przyjęciu, rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego i stanowiska Rady (art. 4 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

W kontekście tej procedury warto dostrzec pewien przypadek szczególny, określony w art. 352 ust. 2 TfUE. Zgodnie z nim, Komisja została zobowiązana do zwracania parlamentom narodowym uwagi na propozycje, których podstawą jest art. 352 TfUE (tj. zasada elastyczności czy też podstawa dla kompetencji uzupełniających). Mogą one bowiem rodzić szczególną pokusę dla wykraczania poza kompetencje unijne.

2. Po przekazaniu projektu rozpoczyna się etap jego badania⁶⁹. Są to w gruncie rzeczy dwie procedury, które w literaturze przedmiotu są nazywane procedurami żółtej kartki i pomarańczowej kartki, a niekiedy nawet – ze względu na możliwość utracenia aktu prawodawczego – czerwonej kartki⁷⁰. Wspólne dla nich jest to, że stosowane są, gdy parlamenty narodowe negatywnie oceniają projekt. Formułują wówczas uzasadnioną opinię, którą przesyłają bezpośrednio do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W uzasadnieniu powinny one przedstawić racje związane z nieposzanowaniem zasady pomocniczości, które skłoniły je do sformułowania negatywnej opinii. W wypadku gdy w państwie członkowskim istnieją parlamenty regionalne

⁶⁹ Synteza zawarta w X sprawozdaniu Sekretariatu COSAC zawiera zalecenie tzw. wczesnej wymiany informacji między parlamentami narodowymi na jak najwcześniejszym etapie co do tekstów, które zamierzają oceniać, w miarę możliwości przed przyjęciem oficjalnego stanowiska. To wczesne ostrzeżenie mogłoby być również rozciągnięte na dokumenty konsultacyjne.

⁷⁰ A. Met-Domestici, op. cit., s. 91 i 92; J. Schwarze, *Le Traité de Lisbonne. Quelques remarques d'un observateur allemand*, RMCUE 2008, nr 518, s. 285.

disponujące kompetencjami ustawodawczymi, parlamenty narodowe powinny skonsultować się z nimi przed wydaniem odpowiedniej opinii. Jeżeli projekt nie pochodzi od Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, opinia parlamentów narodowych przekazywana jest tym podmiotom przez przewodniczącego Rady (art. 6 Protokołu)⁷¹.

3. Wspólne dla obu procedur jest również to, że parlamenty narodowe, podobnie jak w przypadku weryfikacji ogólnej projektów aktów prawodawczych, dysponują terminem 8 tygodni na sformułowanie swoich opinii (art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Termin ten liczony jest od daty przekazania projektu w językach oficjalnych Unii⁷². Takie rozwiązanie pozwala (nie ma tu obowiązku) parlamentom narodowym na łączną analizę projektów (co do racji ogólnych i poszanowania zasady pomocniczości). Przed upływem terminu Rada nie włącza do swego wstępnego porządku obrad punktów dotyczących przyjęcia aktu prawodawczego lub stanowiska w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury prawodawczej (art. 3 ust. 3 Regulaminu Rady z 2009 r.). Podobnie komisja Parlamentu Europejskiego nie przystępuje do ostatecznego głosowania przed upływem terminu ośmiu tygodni (art. 38a ust. 4 Regulaminu Parlamentu Europejskiego z 2009 r.).

Z Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności nie wynika, czy termin ośmiu tygodni na sformułowanie opinii może być skrócony (możliwości takiej nie przewiduje art. 6 Protokołu). Zarazem z regulaminów Rady i Parlamentu Europejskiego wynika niedwuznacznie, że w procedurze kontroli zasady subsydiarności, podobnie jak w procedurze kontroli ogólnej, istnieje możliwość odstąpienia od zachowania terminu (art. 3 ust. 3 Regulaminu Rady, art. 38a ust. 4 Regulaminu Parlamentu Europejskiego). Oznacza to, że art. 6 Protokołu trzeba interpretować w powiązaniu z art. 4 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych, który taką ewentualność zna.

Warto też dostrzec, że termin 6 miesięcy na wniesienie sprzeciwu przez parlament narodowy, przewidziany w przypadku projektów decyzji z art. 81 ust. 3 TfUE (zmiana sposobu uchwalania aktów z procedury specjalnej na procedurę zwykłą w sferze regulacji transgranicznych aspektów prawa rodzinnego), nie konsumuje terminu 8 tygodni na sformułowanie negatywnej opinii o projekcie z uwagi na naruszenie zasady pomocniczości.

4. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Protokołu, każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami. Jeżeli parlament jest jednoizbowy nie ma problemu. Jeżeli jednak jest dwuizbowy – także ma dwa głosy, lecz każda z izb ma jeden głos. Przy tym parlament jednoizbowy jest w stanie sformułować jedną opinię, podczas gdy izby parlamentów dwuizbowych mogą przedstawić osobne opinie, także różniące się od siebie co do zarzutów.

⁷¹ Według Syntezy zawartej w X sprawozdaniu Sekretariatu COSAC, do każdej uzasadnionej opinii powinno być dołączone przynajmniej streszczenie w językach angielskim lub francuskim. Ponadto w ramach IPEX należy ustanowić system mailowy zawierający ostrzeżenie dla zainteresowanych podmiotów.

⁷² W Syntezie zawartej w X sprawozdaniu Sekretariatu COSAC wzywa się Komisję Europejską, aby poinformowała parlamenty narodowe, gdy tylko ostateczne tłumaczenie projektu prawodawczego zostanie opublikowane.

Z analizowanego postanowienia wynika również ogólna zasada, że autorzy projektów mają obowiązek wzięcia pod uwagę (fr. *tenir compte*; ang. *take account*) uzasadnionych opinii. Nie mają one zatem obowiązku ich uwzględnienia, a jedynie rozważenia. Zarazem postanowienie to można rozumieć tak, że obowiązek rozważenia opinii istnieje nawet w odniesieniu do pojedynczych opinii parlamentarnych.

4.3.2.1. Procedura żółtej kartki

Procedura określona w art. 7 ust. 2 Protokołu może być nazwana procedurą weta zawieszającego⁷³. Negatywna ocena projektu aktu prawodawczego prowadzi bowiem do wstrzymania procedury i konieczności jego ponownej analizy. Weto nie jest jednak w stanie zatrzymać procedury i uniemożliwić uchwalenie aktu. Weto ma charakter kwalifikowany, tzn. że z zastrzeżeniem art. 7 ust. 1) negatywna opinia jednego z parlamentów narodowych lub niewielkiej ich grupy nie jest w stanie wstrzymać procedury prawodawczej. Aby weto było skuteczne, konieczne jest, by negatywne opinie stanowiły przynajmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym (18), a w przypadku przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości 1/4 (14). W takim przypadku inicjator aktu prawodawczego musi poddać projekt ponownej analizie i zdecydować, czy podtrzymuje go, zmienia, czy też wycofuje. Decyzja w tej sprawie powinna być uzasadniona. Jak wynika z art. 38a ust. 5 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, dopóki autor projektu nie oświadczy, jakie podejście do opinii zamierza przyjąć, Parlament wstrzymuje się z decyzją.

4.3.2.2. Procedura pomarańczowej/czerwonej kartki

1. Procedura pomarańczowej/czerwonej kartki została uregulowana w art. 7 ust. 3 Protokołu. Jest to procedura, która może doprowadzić do weta bezwzględnego. Można ją zastosować wyłącznie wobec projektów aktów prawodawczych, które miałyby być uchwalone z inicjatywy Komisji w zwykłej procedurze prawodawczej (twórcami aktu są Parlament Europejski i Rada). Zadaniem parlamentów narodowych jest ocena poszanowania zasady subsydiarności w tych projektach. Podobnie jak w procedurze żółtej kartki, parlamenty formułując negatywne opinie na temat projektu mogą skłonić projektodawcę do refleksji. Jednak nieprzychylnie stanowisko Komisji może skłonić prawodawców do odrzucenia projektu.

2. W postanowieniu Protokołu stwierdza się, że procedura pomarańczowej/czerwonej kartki jest uruchamiana, gdy przynajmniej zwykła większość głosów przyznanych parlamentom narodowym sprzeciwia się przyjęciu aktu. Kiedy jednak pochylimy się nad tą zwykłą większością, to okazuje się, że jest to większość bezwzględna. Przeciwno uchwaleniu aktu musi bowiem zostać oddanych 28 z 54 głosów przyznanych parlamentom narodowym. Tylko wówczas będzie to większość głosów spośród głosów przyznanych tym parlamentom (punktem odniesienia są wszystkie głosy, które mają parlamenty

⁷³ Zob. podobnie A. Met-Domestici, op.cit., s. 91.

narodowe). Z przyjętego rozwiązania wynika, że w zakresie działania art. 7 ust. 3 (projekt uchwalany na podstawie propozycji Komisji), procedura żółtej kartki działa generalnie w przedziale 18-28 głosów, a w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w przedziale 14-28 głosów.

W ramach tak rozpoczętej procedury parlamenty narodowe są w stanie zmusić Komisję do ponownej weryfikacji projektu. Może ona podtrzymać propozycję, zmodyfikować ją lub wycofać. Jeżeli Komisja zamierza podtrzymać projekt, musi sformułować własną uzasadnioną opinię, w której wskaże powody, dla których uważa, że jej propozycja prawodawcza jest zgodna z zasadą pomocniczości. Opinię tę wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych powinna ona przekazać prawodawcy Unii w celu rozważenia w dalszej procedurze. Polega ona na tym, że przed zakończeniem pierwszego czytania prawodawca (Parlament Europejski i Rada) rozważa zgodność propozycji prawodawczej z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji. Następnie, jeżeli Rada większością 55% swoich członków Rady lub Parlament Europejski większością oddanych głosów uznają, że projekt narusza zasadę subsydiarności, podejmują decyzję o zakończeniu procedury, a tym samym o odrzuceniu projektu⁷⁴. Interesujące jest to, że w tej procedurze nie jest konieczne współdziałanie Parlamentu Europejskiego i Rady. Do odrzucenia aktu wystarcza działanie każdego z nich z osobna, i to w uproszczonym trybie.

4.3.3. Procedura kontroli *a posteriori*

1. Sądowa kontrola zasady pomocniczości została ujęta w art. 8 Protokołu. Artykuł ten stanowi, że kontroli podlegają akty prawodawcze. Chodzi tutaj w pierwszym rzędzie o te akty, które były kontrolowane przez parlamenty narodowe na etapie oceny projektów aktów prawodawczych, ale które zostały uchwalone dopiero po wprowadzeniu zmian, których parlamenty narodowe nie mogły już oceniać na szczeblu europejskim⁷⁵. Można też przyjąć, działając na korzyść parlamentów narodowych, że wchodzi tutaj w grę wszelkie akty prawodawcze, jeśli tylko daje się wobec nich sformułować zarzut uchybienia zasadzie pomocniczości. Pozwalałoby to na objęcie kontrolą także tych aktów, które zostały przyjęte w ramach kompetencji wyłącznych z naruszeniem norm kompetencyjnych i zasady pomocniczości. Nie można jednak zaskarżać innych aktów niż prawodawcze.

2. Właściwym trybem rozpatrywania skarg jest art. 263 TfUE, tj. skarga na nieważność aktu. Zgodnie z art. 8, skargę mogą wnosić państwa członkowskie, bądź też mogą to być skargi przekazywane zgodnie z prawem krajowym

⁷⁴ Jak wynika z art. 38a ust. 6 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, właściwa przedmiotowa komisja Parlamentu Europejskiego może zalecić mu również, aby nie odrzucał aktu, lecz sugerował projektodawcy wprowadzenie zmian koniecznych do zapewnienia zgodności z zasadą subsydiarności. Jeżeli Parlament tak zadecyduje, procedura prawodawcza może być kontynuowana, uwzględniając jednak zatwierdzone przez Parlament zalecenia.

⁷⁵ A. Met-Domestici, op.cit., s. 94.

państwa członkowskiego w imieniu parlamentu narodowego. W ostatnim przypadku postanowienie Protokołu nie jest dostatecznie precyzyjne w kwestii, kto ma przekazywać skargę. Ma to regulować prawo krajowe, lecz wydaje się, że podmiotem takim powinien być rząd państwa członkowskiego⁷⁶. Uprawnienie skargowe parlamentu narodowego ma zatem charakter pośredni. W konsekwencji skargę w każdym przypadku wnosi rząd (w imieniu własnym lub parlamentu narodowego).

Gdy uznamy, że formalną legitymację skargową ma rząd państwa członkowskiego, wówczas pojawiają się dalsze pytania. Po pierwsze, czy rząd ma prawo czy też obowiązek przekazania skargi? Z koncepcji przekazania wynika raczej automatyzm działania rządu. Lecz wówczas rodzą się dalsze dylematy, a mianowicie, czy rząd może dodawać zarzuty, czy może cofnąć skargę, na czym generalnie ma polegać jego reprezentowanie parlamentu przed Trybunałem Sprawiedliwości. Nie jest też jasne, jak miałyby wyglądać procedura w przypadku dwuizbowego parlamentu, gdy zdania obu izb się różnią, np. co do treści zarzutów. W efekcie w razie rozbieżności mogą pojawiać się napięcia wewnątrz samego parlamentu.

W kontekście ewentualnego stosowania art. 8 Protokołu należy zauważyć, że odwołanie się do art. 263 TfUE oznacza, że skarga będzie musiała zostać sformułowana i wniesiona w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu. Jest to bardzo krótki termin dla parlamentów narodowych, a zatem niezwykle trudne dla nich wyzwanie.

3. Ustanowienie legitymacji skargowej czynnej w art. 8 Protokołu nie wyłącza możliwości weryfikacji aktu prawodawczego na szczeblu krajowym, np. przed krajowym sądem konstytucyjnym. Stwierdzenie naruszenia zasady pomocniczości przez konkretny akt unijny będzie wówczas mogło prowadzić do odmowy jego stosowania w stosunkach krajowych⁷⁷.

IV. PODSUMOWANIE

Traktat z Lizbony doprowadził do umocnienia pozycji prawnej parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Umocnienie to, używając języka prawa międzynarodowego, odbyło się częściowo przez kodyfikację dotychczasowej praktyki, częściowo przez stopniowy rozwój prawa unijnego. Kodyfikacja objęła obowiązki informacyjne wobec parlamentów narodowych, opiniowanie przez nie projektów aktów prawodawczych oraz współpracę międzyparlamentarną. Stopniowy rozwój dotyczy zwłaszcza udziału parlamentów narodowych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zwłaszcza ich roli w zakresie poszanowania zasady pomocniczości.

⁷⁶ Tak też J. Schwarze, op. cit., s. 285. W ten sposób za sprzeczne z Protokołem należy uznać takie rozwiązanie krajowe, które miałyby spowodować, że parlamenty narodowe same będą wносиły skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

⁷⁷ Tak trafnie A. Met-Domestici, op. cit., s. 94-95.

Zaznaczyć też trzeba, że o ile w początkowym okresie parlamenty narodowe nie uczestniczyły w procesie integracyjnym na szczeblu wspólnotowym (działały, często nieformalnie, przez swoich deputowanych lub komisje ds. europejskich), o tyle po przyjęciu Traktatu z Maastricht zostały one bezpośrednio zaangażowane w sprawy Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony w tym zakresie wyznacza kolejny etap rozwoju.

Aktualnie parlamenty narodowe dysponują ważnymi instrumentami działania, umożliwiającymi im artikulację woli na szczeblu unijnym. Po pierwsze, mają prawo do bezpośredniego uzyskiwania informacji od Unii Europejskiej i w tym kontekście mają prawo do zajęcia stanowiska politycznego wobec instytucji Unii. Po drugie, mogą dokonywać ocen politycznych funkcjonowania przynajmniej niektórych organów Unii (Europol, Eurojust) i wpływać wprost na ich działanie. Po trzecie, parlamenty narodowe opiniują projekty aktów prawodawczych w zakresie ochrony zasady subsydiarności, które może przybrać formę słabą (opinia indywidualna) i mocną (opinia kolektywna). Po czwarte, ich instrumentem działania jest wyrażanie sprzeciwu, który ma stosunkowo ograniczone znaczenie, ale nawet w postaci sprzeciwu indywidualnego prowadzi do zablokowania aktu prawnego. Oceniając efektywność tych instrumentów należy jednak dostrzec, że w niewielkim jedynie zakresie parlamenty narodowe mogą dążyć do ochrony swych europejskich prerogatyw na drodze sądowej (pośrednie prawo do skargi do Trybunału Sprawiedliwości w związku z zasadą pomocniczości). W pozostałych przypadkach normy określające jego uprawnienia wymagają podjęcia działania przez rządy państw członkowskich bądź nie nadają się do wyegzekwowania (są *leges imperfectae*). Pozostaje więc liczyć, że mechanizmy, w które włączone zostały parlamenty narodowe, będą działały na zasadzie dobrej wiary.

Parlamenty narodowe umocniły także swoją pozycję w stosunku do własnych rządów. Instrumenty tego oddziaływania najczęściej nie są wprost wyartykułowane w traktatach, ale – mając na uwadze Konieczność utrzymania demokratycznego systemu ustrojowego – są koniecznym założeniem wielu rozwiązań prawnych. Zatem parlamenty narodowe wyrażają zgodę na poziomie krajowym na modyfikację prawa pierwotnego (traktatowe i pozatraktatowe) zwiększyły też kontrolę rządów nad ich działaniem w Radzie Unii Europejskiej i w niektórych sferach (obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Ochrona tych uprawnień należy wszakże do sfery prawa krajowego, a efektywność jest uzależniona od relacji między rządem a parlamentem i od zdolności parlamentu do samodzielnego artykułowania swojej woli.

prof. dr hab. Cezary Mik

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

LEGAL POSITION OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF THE LISBON TREATY

Summary

The process of European integration as is being currently realised, is inevitably connected with the conferral of legislative powers into the EU institutions and has considerably weakened the role of national parliaments. The attempts to compensate the resulting deficit in democracy by delegating national representatives to the common Assembly, or the election of Members of the European Parliament by universal suffrage, have not produced satisfactory results. As the subject matter of the integration extends it is becoming essential to scrutinise more closely the exercise of those conferred powers. Consequently, national parliaments have been involved in the EU matters at the European level. The Lisbon Treaty constitutes an important step in that development.

The legal position of national parliaments is currently protected by the principle of structural autonomy. At the same time, by virtue of the dispositions of the treaties, national parliaments either directly or indirectly perform various important European functions at the national as well as European level. Those functions include: (i) the ideological and political one (democratic legitimisation of the EU, protection of the national and state identity); (ii) the monitoring of the integration process (especially in association with the rights to information); (iii) inter-parliamentary co-operation, and in particular, participation in the making of primary law and secondary law (delivering opinions on drafts of legal acts, and protection of the subsidiary principle in particular) and (iv) conclusion by the EU of international treaties.

Currently, national parliaments have a number of important instruments at their disposal through which they may articulate their will at the EU level. Firstly, they have direct access to the information from the EU, and in that context they have a right to take a political position. Secondly, they may evaluate the functioning of certain EU organs such as Eurojust or Europol, form political assessments and directly influence their operations. Thirdly, national parliaments express their opinions on legislative acts concerning the subsidiarity principle, by way of an individual (weak form) or a collective opinion (strong form). Fourthly, they may express an opposition which, although only of restricted scope of application, may nevertheless block the legal act from being adopted.

When assessing the efficiency of those instruments it is noteworthy that national parliaments have a limited possibility to protect their European prerogatives in judicial action (an indirect right to file a complaint with the ECJ based on the principle of subsidiarity). In the remaining cases, the norms determining its powers require an action by the governments of the member states, or are incapable of being executed, being *leges imperfectae*. Thus we may only hope and believe that the mechanisms into which national parliaments have been involved will function according to a *bona fide* principle.

National parliaments have also strengthened their position vis-à-vis their respective governments. The instruments through which they operate are not always straightforwardly articulated in the treaties. However, because the democratic system must be maintained, they are a necessary assumption of many legal solutions. Thus national parliaments express their consent at the national level regarding modifications of primary law (in the form of treaties or otherwise), and have increased the parliamentary scrutiny over the activities of their governments within the Council as well as in certain spheres (freedom, security and justice area). The protection of those powers belongs to the national (domestic) law, and its efficiency depends on the relationship between the government and the parliament as well as the capability of the parliament to articulate its will independently.

