

JAROSŁAW SZYMANEK

PARLAMENTY NARODOWE W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

I. DEFICYT DEMOKRACJI, MARGINALIZACJA PARLAMENTÓW NARODOWYCH, PRYMAT EGZEKUTYWY

Przez pierwsze dziesięciolecia procesu integracji europejskiej stosunkowo powszechne było przekonanie, że proces ten przebiega obok parlamentów narodowych, a nawet odbywa się ich kosztem¹. Problem tzw. deficytu demokracji dotyczył zresztą nie tylko mocno zredukowanej roli poszczególnych parlamentów narodowych w wewnętrznych procesach wspólnotowych, ale przede wszystkim samych Wspólnot i przejawiał się w sposób bodajże najbardziej transparentny w wyraźnym ograniczeniu kompetencji Parlamentu Europejskiego, sprowadzonego faktycznie do roli organu *stricte* opiniodawczego i doradczego². Mimo postępującego procesu systematycznego rozszerzania uprawnień Parlamentu Europejskiego, w dużej mierze następującego zresztą w drodze zwyczajowej³, zakres jego kompetencji cały czas znacznie odbiegał – i nadal odbiega – od zakresu kompetencji legislatur narodowych. Wystarczy wspomnieć, że Parlament Europejski w niedostatecznym stopniu partycypuje w dwóch podstawowych funkcjach realizowanych przez parlamenty narodowe, tj. funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej⁴. Występujące w przypadku Parlamentu Europejskiego drastyczne wręcz okrojenie typowych funkcji parlamentu powoduje, że czasami za punkt styczny obu parlamentów, tj. tego na poziomie ponadnarodowym i tego klasycznego, krajowego, uznawana jest

¹ Por. J. Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego*, w: *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, red. J. Barcz, S. Puzyna, Warszawa 2002, s. 115 i n.

² Szerzej na ten temat zob. np.: M. Kruk, *Parlament Europejski w systemie organów Unii Europejskiej*, w: *Parlamente a integracja europejska*, red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002, s. 9 i n.; M. Kruk, *Parlament Europejski: Traktaty i praktyka*, Kancelaria Sejmu. Biuro Stosunków Międzynarodowych, „Biuletyn Informacyjny” 1997, z. 1(31), s. 32 i n.; s. 9 i n.; E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw narodowych*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 159 i n.

³ Por. np.: M. Kruk, *Kilka refleksji o Parlamencie Europejskim i jego regulaminie*, „Studia Iuridica” XVIII, 1995, s. 64 i 65; K. Bradley, *Legal Developments in the European Parliament*, „Yearbook of European Law” 8, 1988; H. Manzanares, *Les Parlement européen*, Paris 1964.

⁴ Por. F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996, s. 309 i n.

jedynie sama nazwa „parlament”⁵, którą to nazwę można odczytać jako emblematyczną wręcz „manifestację przez ustrojodawców wspólnotowych przywiązania do demokratycznych struktur i procesów decyzyjnych”⁶ mających mieć miejsce również i w łonie powołanej przez nich organizacji⁷.

To właśnie ta odmienna pozycja ustrojowa Parlamentu Europejskiego, w porównaniu z organami przedstawicielskimi w państwach członkowskich, jest określana mianem „deficytu demokratycznej legitymacji”⁸ najpierw we wspólnotowym, a dzisiaj unijnym systemie instytucjonalnym⁹. Jako środek przeciwdziałania „deficytowi demokratycznemu” została wprowadzona zasada subsydiarności, zawierająca się w prawie wyboru właściwego – i w miarę możliwości – najbliższego obywatelowi szczebla decyzyjnego oraz komplementarnego udziału organów krajowych i instytucji europejskich w realizacji celów wspólnotowych¹⁰. Nawet jednak po przyjęciu traktatu z Maastricht, organami krajowymi biorącymi udział w podejmowaniu decyzji wspólnotowych pozostają wyłącznie organy wykonawcze. W ten sposób spetryfikowano zasadę, w myśl której to organy egzekutywy dysponują odpowiednią legitymacją do reprezentowania na forum Wspólnot obywateli swoich państw, a zajmowane przez nie stanowisko w poszczególnych sprawach odpowiada polityce państwa przyjętej na szczeblu krajowym przez odpowiednie organy, w tym również parlamentarne. W krajowym procesie decyzyjnym parlamenty bowiem cały czas kooperowały z egzekutywą w większości spraw mieszczących się w ramach szerokiego kontekstu unijnego, jednak ich rola ograniczała się wyłącznie do wewnątrz krajowych procedur uzgodnieniowych i nie była (i nadal nie jest) przenoszona *ad extra*, czyli na zewnątrz kraju członkowskiego¹¹. W ramach Wspólnot jedynym w pełni legitymowanym reprezentantem interesów państwa-

⁵ Por. J. F. Picard, *Le pouvoir du Parlement Européen*, „Pouvoirs” 1977, nr 2, s. 38.

⁶ E. Popławska, op. cit., s. 164.

⁷ W tym jednak miejscu dotykamy sprawy najważniejszej, wymagającej, aby na kwestię Parlamentu Europejskiego, a także parlamentów poszczególnych państw członkowskich, spojrzeć również z nieco innego punktu widzenia, o którym czasami się zapomina. Otóż Wspólnoty Europejskie były i cały czas pozostają organizacją międzynarodową. Mimo więc przykrwania do ich struktur różnych tradycyjnych instytucji prawa krajowego, takich właśnie jak parlament, trudno dokonywać wiernej paralelizacji instytucji wspólnotowych i krajowych. Dla wszystkich organizacji międzynarodowych stanem *constans* jest wszak marginalizacja ciał przedstawicielskich i wyraźna ekspozycja organów egzekutywy. Dlatego znaczenie Parlamentu Europejskiego i transponowane z niego znaczenie parlamentów narodowych – o ile na Wspólnoty będziemy patrzeć jak na organizację międzynarodową – jest i tak wyraźnie zaznaczone i dowartościowane, choćby dlatego, że nie znajdziemy dla niego odpowiednika w żadnej innej organizacji międzynarodowej. Jeśli jednak przyłożymy do organów parlamentarnych, zarówno tych narodowych, jak i ponadnarodowych miarę krajowego prawa konstytucyjnego, to teza o marginalizacji ciał przedstawicielskich, w tym także Parlamentu Europejskiego jest jak najbardziej uzasadniona.

⁸ Por. J. Mather, *The European Parliament: a Model of Representative Democracy?*, „West European Politics” 2001, nr 1, s. 184 i n.

⁹ Por. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: *Rola parlamentów narodowych...*, s. 133 i n.

¹⁰ Por. np. A. Dylus, *Idea pomocniczości a integracja europejska*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 5; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; *Subsidiarność*, red. D. Mielczarek, Warszawa 1998.

¹¹ Por. N. Ameline, *Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne*, „Rapports d'information de l'Assemblée Nationale”, Paris 1994, nr 1437.

-członka Wspólnot pozostaje wszak ciągle organ władzy wykonawczej, niezależnie od tego, czy organy legislatywy partycypują, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, w wypracowywaniu oficjalnego stanowiska państwa członkowskiego.

II. POSTULATY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH: REWALUACJA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W PRZESTRZENI EUROPEJSKIEJ

Już jednak w momencie przyjmowania traktatu z Maastricht dostrzegano potrzebę szerszego włączenia parlamentów narodowych w procesy decyzyjne dotyczące samych Wspólnot¹², a nie tylko – ustalanych samodzielnie przez państwa członkowskie – zasad współuczestnictwa legislatywy z egzekutywą w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw wspólnotowych¹³. Traktat z Maastricht nie zawiera jednak stosownych postanowień. Rola parlamentów krajowych została jednak dostrzeżona i uwzględniona w dwu deklaracjach przyjętych razem z traktatem¹⁴. Pierwsza z nich, tj. Deklaracja nr 13 dotycząca roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, uznaje pierwszorzędne wręcz znaczenie parlamentów krajowych w działalności Unii¹⁵. Dlatego m.in. postuluje zintensyfikowanie wymiany informacji między parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim, a także zapewnienie warunków do odbywania regularnych spotkań między parlamentarzystami krajowymi a deputowanymi europejskimi, zainteresowanymi podobną tematyką. Ponadto rządy państw członkowskich zostały zobowiązane do przedstawiania parlamentom krajowym propozycji legislacyjnych Komisji z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym im na zapoznanie się z ich treścią i ewentualne zajęcie stanowiska. Drugą deklaracją jest Deklaracja nr 14 dotycząca Konferencji Parlamentów, która zachęca Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw członkowskich do utworzenia wspólnej Konferencji Parlamentów. Do Konferencji tej należałoby konsultowanie głównych kierunków działania Wspólnot, bez względu na charakter odpowiednich kompetencji w tym zakresie poszczególnych parlamentów krajowych, przyznanych im przez regulacje wewnątrz krajowe. W myśl tej deklaracji, Konferencja Parlamentów miałaby się stać przedstawicielskim odpowiednikiem Rady Europejskiej, choć tylko o konsultatywnym charakterze, ale jednak uprawnionym do zajmowania

¹² Por. M. V. Agostini, *The Role of the National Parliaments in the Future EU*, „The International Spectator” 2001, nr 4, s. 38 i n.

¹³ Por. P. Norton, *Introduction: Adopting to European Integration*, w: *National Parliaments and the European Union*, red. P. Norton, London-Portland 1996, s. 7.

¹⁴ Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że wyraźnej ekspozycji roli parlamentów narodowych towarzyszy zauważalny proces wzmocnienia samego Parlamentu Europejskiego. Szerzej na ten temat zob.: D. Earnshaw, D. Judge, *From Co-Operation to Co-Decision: The European Parliament's Path to Legislative Power*, w: *European Union: Power and Policy-Making*, red. J. J. Richardson, London 1996; Ch. Crombez, *Legislative Procedures in the European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, nr 26, s. 199-228; Ch. Crombez, *The Co-Decision Procedure in the European Union*, „Legislative Studies Quarterly” 1997, nr 22, s. 97-119.

¹⁵ Por. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienie prawa...*, s. 182 i n.

stanowiska w sprawach głównych kierunków działania Wspólnot. Obydwie deklaracje nie ustanawiają zatem ani obligatoryjnych, ani też w jakikolwiek sposób władczych – z decyzyjnego punktu widzenia – form partycypacji parlamentów narodowych w sprawach dotyczących Wspólnot Europejskich. Jedyne co postulują, a nie nakazują, ani też bezwzględnie nie wymagają¹⁶, to zainspirowanie zarówno ustawodawcy krajowego, jak i wspólnotowego do ustanowienia reguł włączających i zachęcających parlamenty krajowe do szerszego i bardziej intensywnego zaangażowania w sprawy europejskie. Postanowienia obu deklaracji w niczym więc nie naruszają przyjętej reguły generalnej kompetencji władzy wykonawczej (rządu) do ustalania wiążącego i ostatecznego stanowiska państwa-członka Wspólnot na forum poszczególnych organów Wspólnot i Wspólnot Europejskich.

Postanowienia Deklaracji nr 13 zostały częściowo wcielone w życie. Parlament Europejski a większość parlamentów krajowych utrzymują stałe, zinstytucjonalizowane stosunki polegające m.in. na wymianie informacji¹⁷. Stałym forum kontaktów, wymiany informacji i współpracy między Parlamentem Europejskim i parlamentami państw członkowskich jest zainaugurowana jeszcze w 1989 r. Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC – Conférence des organes spécialisés dans des affaires communautaires), odbywająca regularne posiedzenia dwa razy w roku pod przewodnictwem parlamentu państwa przewodniczącego aktualnie Wspólnotom¹⁸. Najważniejsze jednak postanowienie Deklaracji nr 13, mające w założeniu przeciwdziałać „deficytowi demokratycznej legitymacji”, a dotyczące umożliwienia parlamentom krajowym odpowiednio wczesnego zapoznania się i rozpatrzenia propozycji legislacyjnych Komisji, doczekało się tylko fragmentarycznej realizacji¹⁹. O ile bowiem w większości państw Wspólnot propozycje legislacyjne Komisji są przekazywane organom parlamentarnym, o tyle projekty z II i III filaru Unii przekazywane są już sporadycznie, i to tylko w niektórych państwach. Do wyjątków zaś należą te państwa, w których parlamenty informowane są przez rządy o dalszym przebiegu działań prawotwórczych w oparciu o przedstawione wcześniej projekty czy założenia.

W praktyce korzystanie przez poszczególne parlamenty narodowe z możliwości ustosunkowania się do propozycji prawotwórczych Komisji zależy w dużej mierze od ich własnej inicjatywy i woli politycznej. Niekiedy jednak zadanie wnikliwego zapoznania się z projektowanymi aktami legislacyjnymi utrudnia sama Komisja, gdyż zbyt późno przekazuje rządowi propozycje, wobec czego parlamenty nie dysponują już czasem na uruchomienie, skompli-

¹⁶ Co jest oczywiste, skoro przybrały one postać deklaracji, a nie jakiegokolwiek kategorycznego aktu prawnego.

¹⁷ Por. M. Kruk, *Parlament Europejski. Traktaty i praktyka...*, s. 43-45.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: *Parlamenty a integracja europejska...*, s. 199 i n.

¹⁹ W czasie prac parlamentarnej Grupy Refleksyjnej wypracowano wspólne stanowisko parlamentów wszystkich państw członkowskich Unii, w którym zawarto m.in. postulat ustanowienia minimalnego okresu, w którym parlamenty narodowe mogłyby rozpatrywać projekty europejskich aktów prawnych oraz postulat podniesienia do rangi traktatowej Deklaracji nr 13 – por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, s. 209.

kowanych na ogół, procedur weryfikacyjnych. Sytuacji takiej sprzyja przyjęte we wszystkich traktatach wspólnotowych domniemanie właściwości organów wykonawczych i skorelowane z tym ściśle założenie o jednomyślności organów tego samego państwa w materii wspólnotowej (unijnej). Prakseologicznie założenie to jest oczywiste i bezdyskusyjne, potwierdza wszakże charakter Wspólnot jako w dalszym ciągu organizacji międzynarodowej, a poza tym wyklucza możliwość zajęcia alternatywnego albo wręcz wzajemnie wykluczającego się stanowiska przez państwo członkowskie na forum organów wspólnotowych (w razie ewentualnego sporu między legislatywą a egzekutywą²⁰). Z drugiej strony to samo założenie eliminuje choćby tylko potencjalną chęć traktatowego reglamentowania reguł wewnętrznego trybu dochodzenia do stanowiska poszczególnych państw członkowskich (dlatego właśnie procedura konsultacji organów parlamentarnych nie znalazła ostatecznie swojego miejsca w traktacie z Maastricht, lecz „tylko” w dodatkowej deklaracji²¹). Trzeba jednak pamiętać, że przyjęcie generalnej właściwości organów wykonawczych w „sprawach Wspólnot/Unii” jest *sui generis* „gilotyną” umożliwiającą poszczególnym rządóm nieliczenie się ze stanowiskiem krajowych organów przedstawicielskich, co tylko potęguje zauważalny efekt deficytu demokracji. Dodatkowo, wraz z przekształceniem Wspólnot w Unię, zwiększył się przedmiotowy zakres spraw należących do wyłącznej kompetencji Unii, a to oznacza, że automatycznie zmniejszyła się sfera domniemanej kompetencji państw członkowskich, *ergo* kompetencja parlamentów narodowych²² (jeśli uznamy, że w procedurach wewnętrznych to właśnie parlamenty są jeśli już nie podstawowymi organami decyzyjnymi, to w każdym razie na pewno tymi, które dysponują względnie dużą „mocą decyzyjną”²³). To zaś w jeszcze większym

²⁰ Por. J. Szymanek, *Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 339, Warszawa 2003, s. 2.

²¹ Stąd też obie deklaracje, jako dokumenty przyjęte przez Konferencję Międzyrządową, mają charakter aktów politycznych, a nie prawnych. Jest przy tym rzeczą znamionną, że ożywienie zainteresowania rolą parlamentów narodowych w Unii i pierwsza wzmianka na ich temat w oficjalnych dokumentach nastąpiły dopiero przy jakościowym skoku w przejmowaniu kompetencji legislatyw krajowych przez instytucje unijne, co zapoczątkował Traktat z Maastricht. Jak przy tym słusznie zauważa Ewa Popławska, nie można „nie wiązać tej koincydencji czasowej z polityczną wolą spełnienia warunków legitymizacji tego transferu”, co bardzo wyraźnie sygnalizuje „jednoczesne wprowadzenie do prawa europejskiego zasady subsydiarności i instytucji obywatelstwa” (E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, s. 198).

²² Taka swoista degradacja siły legislacyjnej parlamentów narodowych szczególnie zauważalna jest w odniesieniu do państw przystępujących do Unii. Tak np. opracowania szacunkowe wskazują, że przy obecnym stanie *acquis communautaire* parlament państwa przystępującego do Unii traci na rzecz Unii około 60% „substancji legislacyjnej”; por. J. Barcz, *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi*, w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 314. Zob. też E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo – konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 117.

²³ Oczywiście przenoszenie kompetencji na szczebel organizacji ponadnarodowej powoduje utratę uprawnień władczych organów wszystkich trzech gałęzi władzy w poszczególnych państwach członkowskich. Największe uszczerpkowanie zakresu kompetencji ma jednak niewątpliwie miejsce po stronie organów ustawodawczych. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że działalność Wspólnot/Unii polega głównie na stanowieniu norm prawnych. Oznacza to, że parlamenty państw członkowskich w pewnym

stopniu spowodowało uprzywilejowanie pozycji organów egzekutywy uczestniczących bezpośrednio w prawotwórstwie europejskim i związaną z tym nierozzerwalnie „marginalizację” parlamentów krajowych (stąd też m.in. umacnianiu i konsolidowaniu Unii ciągle towarzyszy sprzeciw oponentów wskazujących na organicznie suwerenności narodowej kojarzonej nieraz z nieograniczonym władztwem parlamentów). Pomimo to – a może właśnie dlatego – procesy przekształcania Wspólnot w Unię wymogły jednak zmianę dotychczasowego poglądu na mocno ograniczoną rolę parlamentów krajowych we wszelkiego rodzaju procedurach decyzyjnych odnoszących się do Unii jako takiej²⁴. Dlatego też od czasu Maastricht coraz silniej podkreślana jest konieczność umocnienia roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. W 1996 r. na Konferencji Międzyrządowej przyjęto Protokół nr 9 do Traktatu o Unii Europejskiej o „roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”²⁵. Protokół ten wprowadził szereg praktycznych usprawnień w kontaktach między instytucjami Unii a parlamentami krajowymi. Protokół ten formułuje m.in. obowiązek przesyłania przez Komisję Europejską określonych materiałów i projektów unijnych aktów prawnych do parlamentów krajowych (część pierwsza) oraz umacnia rolę Konferencji organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC)²⁶. W wyniku przyjęcia Protokołu poszczególne parlamenty narodowe zaczęły konsekwentnie umacniać swoją pozycję w procesie integracji, co dotyczy nie tylko współpracy wyspecjalizowanych komisji parlamentów narodowych oraz gwarancji otrzymywania dokumentacji bezpośrednio od instytucji unijnych, ale także – jeśli nie przede wszystkim – włączenia parlamentów w krajowe procesy decyzyjne w sprawach wspólnotowych (unijnych).

Widocznym przejawem wzmocnienia roli parlamentów krajowych w instytucjonalnej infrastrukturze Wspólnot jest też protokół w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej dołączony do Traktatu amsterdamskiego²⁷. Protokół ten obejmuje dwie osobne części. Pierwsza z nich jest poświęcona informowaniu państw członkowskich – przewiduje niezwłoczne przekazywanie parlamentom państw członkowskich dokumentów Komisji o charakterze konsultacyjnym, takich jak zielone i białe księgi oraz różnego typu komunikaty. Protokół nakazuje także przekazywanie projektów aktów prawnych Komisji z takim wyprzedzeniem, by rządy państw

zakresie tracą możliwość wydawania ustaw, w innych dziedzinach zaś ich działalność zostaje ograniczona ustaleniami dokonywanymi na poziomie europejskim. Jeśli np. „wziąć pod uwagę, że treść już ponad połowy przepisów w zakresie prawa gospodarczego i finansowego została ustalona bezpośrednio lub pośrednio na poziomie wspólnotowym, to łatwo zrozumieć, jak duży jest wpływ integracji na osłabienie pozycji legislatury w państwach członkowskich”; P. Czarny, *Bundesrat. Między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000, s. 145.

²⁴ Por. F. Duina, M. J. Oliver, *National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration*, „European Law Journal” 2005, nr 2, s. 190 i n.

²⁵ Por. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 69 i n.

²⁶ Por. J. Barcz, *Rola parlamentu...*, s. 116.

²⁷ Zob. *Protocol (No. 9) on the Role of National Parliaments in the European Union*, w: *European Union. Consolidated Treaties*, Luxemburg 1997.

członkowskich mogły zapewnić ich odpowiednio wczesne przesłanie do parlamentów²⁸. Pierwsza część Protokołu jest zatem istotna dla parlamentów krajowych indywidualnie, stwarzając im odpowiednie warunki do prowadzenia kontroli procesu podejmowania decyzji w sprawach europejskich przez poszczególne rządy krajowe. Natomiast druga część Protokołu dotyczy COSAC-u i przewiduje w szczególności, że Konferencja może przedłożyć instytucjom unijnym każdą propozycję, jaką uzna za właściwą, zwłaszcza dotyczącą projektów aktów prawnych przekazanych Konferencji za zgodą przedstawicieli państw członkowskich ze względu na charakter sprawy²⁹.

Ta wyraźna ekspozycja roli COSAC-u i podniesienie jego prestiżu poprzez instytucjonalne zakotwiczenie Konferencji w prawie pierwotnym jest ewidentnym potwierdzeniem woli dowartościowania znaczenia nie tyle samej Konferencji, ile przede wszystkim właśnie parlamentów narodowych. W rzeczywistości jednak protokół nie przewiduje obowiązku zwracania się do Konferencji przez poszczególne instytucje Unii, a jedynie daje możliwość podejmowania przez COSAC odpowiednich działań z własnej inicjatywy, co jednak powoduje, że jego inkluzja w wewnątrzunijne procesy decyzyjne jest stosunkowo luźna, a sama Konferencja jest mało zmobilizowana do pełnienia aktywniejszej, a zwłaszcza efektywniejszej roli w Unii³⁰.

Kolejnym krokiem zmierzającym do znacznego poszerzenia uprawnień oraz znaczenia parlamentów narodowych w wewnątrzunijnych mechanizmach decyzyjnych była Konferencja Międzyrządowa z 2000 r., która zapoczątkowała debatę w sprawie przyszłego kształtu Unii. Debata ta, skorelowana z finalizacją procesu rozszerzania Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, siłą rzeczy objęła kwestię umocnienia roli parlamentów narodowych w projektowanej architekturze Unii. W Deklaracji w sprawie przyszłości Unii³¹, wśród zasadniczych zagadnień, którymi winna się zająć następna Konferencja Międzyrządowa planowana na 2004 r., wskazano właśnie na „rolę parlamentów narodowych w przyszłej zjednoczonej Europie” (por. pkt 5 Deklaracji). Przebieg

²⁸ Protokół ustanawia termin sześciotygodniowy od daty przedłożenia przez komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projektu aktu prawnego lub propozycji podjęcia środka w zastosowaniu tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej do dnia, w którym zostaną one wpisane do porządku dziennego obrad Rady. Dopuszczone są tutaj odstępstwa od tego terminu w sytuacji pilnej, z tym że ich przyczyny powinny być przedstawione w danym akcie lub we wspólnym stanowisku. Protokół nie narzuca zatem rządów sztywnego kalendarza transferu dokumentów do właściwych parlamentów krajowych, pozostawiając ustalanie właściwego rytmu ich przekazywania do uzgodnienia zainteresowanym stronom zgodnie z ich własną praktyką konstytucyjną. Jest to niewątpliwie wyrazem poszanowania dla poszczególnych zwyczajów ustrojowych i lokalnych warunków współdziałania krajowych organów państwowych.

²⁹ Por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, s. 211.

³⁰ COSAC może rozpatrywać każdy projekt aktu prawnego lub każdą inicjatywę prawodawczą związaną z ustanowieniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które mogą mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, przy czym są o tym informowane Parlament Europejski, Rada i Komisja. Konferencja może również przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji każdą propozycję, którą uzna za odnoszącą się do działań prawodawczych Unii, w szczególności za taką, która dotyczy stosowania zasady subsydiarności, obszaru wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, jak również praw podstawowych. Propozycje przedkładane przez COSAC nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają o ich stanowisku.

³¹ Por. deklaracja nr 23 Aktu końcowego, dołączonego do podpisanego 26 lutego 2001 r. Traktatu z Nicei.

dotychczasowej dyskusji wskazuje, iż w gruncie rzeczy chodzi tu o kilka spraw, które w swoim całokształcie przyczyniłyby się do umocnienia pozycji narodowych organów przedstawicielskich. Pierwszą sprawą jest wzmocnienie i zacieśnienie współpracy parlamentów narodowych poszczególnych państw członkowskich, zarówno w kontaktach bi-, jak i multilateralnych oraz zinstytucjonalizowanych kontaktach za pośrednictwem COSAC-u. Drugą sprawą jest skonsolidowanie współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim (łącznie z ustanowieniem przez parlamenty narodowe tzw. biur łącznikowych w Parlamencie Europejskim). Kolejną kwestią jest włączenie parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu unijnym. Sprawą następną jest zapewnienie parlamentom narodowym udziału w debacie nad przyszłym kształtem instytucjonalnym Unii, co wiąże się nierozzerwalnie z wyraźnie dostrzegalnym dążeniem do „uspołecznienia” tej dyskusji i zapewnienia mocniejszej legitymacji Konferencji Międzyrządowej 2004 r., na przykład poprzez wykorzystanie doświadczeń konwentu³². Chodzi wreszcie o umocnienie udziału parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych we wszystkich państwach członkowskich³³. Z pewnością ta ostatnia z wymienionych spraw jest kwestią najważniejszą, przesądzającą w dużym stopniu o przyszłym kształcie Unii i jej formule organizacyjnej, która cały czas, a może zwłaszcza teraz, w dobie gwałtownej akceleracji i intensyfikacji procesów integracyjnych, znajduje się w stanie *in statu nascendi*.

W efekcie podejmowanych działań, w swoim założeniu zmierzających do zlikwidowania, a w każdym razie zminimalizowania zjawiska deficytu demokratycznej legitymacji, kojarzonego z przewagą technokratycznego czy też biurokratycznego sposobu zarządzania sprawami wspólnotowymi, doszło, z jednej strony, do wprowadzenia w życie zasady subsydiarności, z drugiej zaś – do prowadzonego na szeroką skalę procesu „parlamentaryzacji” Unii³⁴, albo – ujmując rzecz od innej strony – „europeizacji” parlamentów narodowych. Wspomniany proces „parlamentaryzacji” sprowadza się – mówiąc najogólniej – do odwrócenia dotychczasowej tendencji uszczuplenia pozycji i roli parlamentów narodowych w wewnątrzunijnym procesie decyzyjnym, przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji Parlamentu Europejskiego.

Podsumowując proces upodmiotowienia parlamentów narodowych w szeroko rozumianych sprawach europejskich jest wyraźnie sygnalizowany w licznych deklaracjach, m.in. w zasygnalizowanej już Deklaracji nr 13 „w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” czy też w „protokole w sprawie parlamentów narodowych w Unii” dołączonym na mocy Traktatu amsterdamskiego do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską. Wszystkie one zachęcają parlamenty narodowe do wzmożonego udziału w działaniach Unii,

³² Por. W. Czaplinski, *Konstytucja europejska w procesie tworzenia*, w: *Prawo publiczne na przełomie*, red. J. Serwański, Poznań 2001, s. 11 i n.

³³ Por. J. Barcz, *Rola parlamentu...*, s. 116.

³⁴ Por. M. Kruk, *Koncepcja zaangażowania Senatu w sprawy europejskie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, b.d.w., s. 1.

w tym także do niezbędnej współpracy z rządami krajowymi w celu ustalenia wspólnego stanowiska³⁵. Poza deklaracjami tworzone są bądź też rozwijane instytucjonalne formy zaangażowania parlamentów narodowych w mechanizmy decyzyjne Unii, np. w postaci COSAC-u, albo powołanego w Paryżu w 2000 r. Stowarzyszenia Senatów Europy.

Znakiem szczególnym wszystkich deklaracji i protokołów jest ich „inspirowany”, czy może raczej „zachęcający” charakter. Nie tyle bowiem kreują one pewne wzorce czy instytucje i nakładają bezwzględne obowiązki, ile tworzą klimat przychylności dla włączenia parlamentów narodowych w europejskie procedury decyzyjne. Owa przychylność odnosi się przy tym do kilku poziomów swoiście pojmowanej „europeizacji” legislatur narodowych. Pierwszym jest stworzenie kanałów przepływu informacji między Wspólnotami/Unią a parlamentami krajowymi z jednej strony, z drugiej zaś między parlamentami a egzekutywami krajowymi. Drugim poziomem jest kooperacja parlamentów narodowych z odpowiadającymi im rządami narodowymi we wszystkich sprawach związanych z ustalaniem stanowiska państwa członkowskiego na forum Wspólnot. Trzecim poziomem jest intensyfikacja prac organów o charakterze ponadnarodowym, w tym zwłaszcza COSAC-u. Wreszcie czwartym poziomem jest zacieśnienie form współpracy bi- i multilateralnej parlamentów poszczególnych państw członkowskich³⁶. W rezultacie celem wszystkich tych zachęt jest stworzenie stabilnych ram dla kooperatywnego mechanizmu współpracy – po pierwsze – parlamentów krajowych z rządami krajowymi, a po drugie – parlamentów krajowych z instytucjami unijnymi³⁷.

III. ARANŻACJA PARLAMENTÓW NARODOWYCH DO EUROPEJSKICH ZADAŃ LEGISLATYWY: MOŻLIWOŚCI, OCZEKIWANIA, OGRANICZENIA

Tak zaprojektowany cel może być jednak bardzo różnie realizowany w zależności od lokalnego kontekstu sytuacyjnego, w którym przychodzi do przetransponowania postulatów wspólnotowych w język norm prawnych prawa krajowego³⁸. Jednym z takich czynników jest struktura parlamentu. Dyrektywa intensyfikacji zaangażowania parlamentu krajowego w procedury unijne może być bowiem zupełnie różnie aplikowana, w zależności od tego, czy parlament jest jedno- czy dwuizbowy. W tym drugim przypadku włączenie

³⁵ Por. G. Tsebelis, G. Garret, *Agenda Setting, Vetoes and European Union's Co-Decision Procedure*, „Journal of Legislative Studies” 1997, nr 3, s. 78 i n.

³⁶ Por. J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, w: *Parlament: model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 175 i n.

³⁷ Widać z tego, że zagadnienie udziału parlamentów narodowych w europejskich procesach integracyjnych jest zagadnieniem o wiele szerszym i o wiele bardziej złożonym aniżeli kwestia samego tylko kooperatywnego podejmowania decyzji przez rząd i parlament państwa członkowskiego. Szerzej na ten temat zob. R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.

³⁸ Por. np. J. Osiński, *Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji*, w: *Rola parlamentów narodowych...*, s. 181 i n.

narodowej legislatury w europejskie procesy integracyjne jeszcze bardziej się komplikuje. Pierwszą sprawą, jaką należy wówczas rozstrzygnąć, jest bowiem to, czy stanowisko parlamentu w sprawach europejskich określać będzie pierwsza czy też druga izba, obie izby razem, czy wreszcie – co wydaje się najmniej prawdopodobne – wyłącznie izba druga³⁹. W sytuacji zaś przesądzenia równoczesnego zaangażowania obu izb w dziedzinę europejską problemem staje się wybór między zaangażowaniem odbywającym się przy poszanowaniu równej pozycji obu izb, czy też z pominięciem takiego poszanowania. Już choćby z tego powodu możliwych, hipotetycznych koncepcji zaangażowania parlamentu krajowego w szeroki kontekst spraw europejskich jest stosunkowo wiele.

To, czy w wewnątrz krajowym procesie decyzyjnym ukierunkowanym na Unię Europejską aktywną rolę odgrywają obie izby, czy też tylko jedna z nich, w dużym stopniu warunkowane jest ogólną koncepcją dwuizbowości. Model izb równorzędnych, symetrycznych czy egalitarnych wymagać będzie jednakowego zaangażowania obu izb⁴⁰, jak ma to miejsce chociażby we Włoszech. Z kolei alternatywny model dwuizbowości nierównoprawnej albo asymetrycznej uprawdopodobniać będzie sytuację, w której rola wiodąca powierzona zostanie tylko jednej izbie, najczęściej pierwszej, który to przypadek ilustrują doświadczenia Irlandii. Oczywiście te dwie sytuacje klasyczne, czy nawet wzorcowe, nie muszą eliminować rozwiązań kombinowanych, polegających najczęściej na istotnym wzmocnieniu albo wręcz zbalansowaniu izb z założenia asymetrycznych. Tym sposobem asymetryczność izb nie musi wcale wykluczać równego „europejskiego” zaangażowania obu izb, czego dowodzi przykład V Republiki Francuskiej. Można nawet powiedzieć, że w niektórych przypadkach to właśnie kontekst spraw unijnych pozwala zrekompensować ogólnie słabszą pozycję izby drugiej. W efekcie w wewnętrznych procedurach prawotwórczych albo kontrolnych izby mogą być względem siebie nierównorzędne, ale w dziedzinie polityki europejskiej następuje ich zrównoważenie. W tym właśnie przejawia się być może zupełnie nowa rola dla drugiej izby parlamentu. Dowodzi tego przykład brytyjskiej Izby Lordów, która w dziedzinie polityki europejskiej zdystansowała prace Izby Gmin. W rezultacie w parlamencie brytyjskim nastąpiła swoista specjalizacja i podział pracy: dla pierwszej izby zarezerwowano sprawy wewnątrz krajowe, natomiast izbie drugiej powierzono zadania „europejskie”. Wśród tych zadań dwa są najważniejsze; pierwszym jest proces właściwej implementacji norm unijnych do krajowego obrotu prawnego, drugim – kooperowanie z rządem i wypracowywanie wspólnego stanowiska państwa członkowskiego, prezentowanego następnie w organach Unii. Może taki właśnie rozkład zadań parlamentu

³⁹ Por. J. Szymanek, *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 37 i n.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob.: J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3-4, s. 33 i n.; S. C. Patterson, A. Mughan, *Senates and the Theory of Bicameralism*, w: *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, red. S. C. Patterson, A. Mughan, Ohio State University 1999, s. 1 i n.; S. C. Patterson, A. Mughan, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, w: *Second Chambers*, red. N. D. J. Baldwin, D. Shell, London-Portland 2001, s. 39 i n.

krajowego stanie się w przyszłości rozwiązaniem standardowo stosowanym. Pamiętać jednak należy, że poszukiwanie nowego uzasadnienia dla izby drugiej w Unii Europejskiej nie kończy się wcale na rozdzieleniu funkcji, z przyporządkowaniem funkcji wewnętrznym izbom pierwszej, zaś zewnętrznym (europejskim) izbom drugiej. Druga izba w ramach Unii może bowiem odegrać szczególną rolę w zakresie reprezentacji, reprezentując wszelkiej maści regionalizmy, terytorializmy czy w końcu partykularyzmy. Pamiętajmy wszak o przeciwstawnych tendencjach i procesach, jakie już dziś możemy obserwować na naszym kontynencie. Z jednej strony postępująca integracja i globalizacja, z drugiej zaś coraz wyraźniej rysująca się regionalizacja. Proces regionalizacji, a w każdym razie akcentowania różnic i odmienności, już dziś jest bardzo widoczny we Włoszech, Belgii czy w Hiszpanii. Dlatego też – jak się wydaje – izba druga może się okazać bardzo przydatnym narzędziem agregacji owych regionalizmów, a jednocześnie sposobem na ich europejską instytucjonalizację⁴¹. Przykłady Belgii, Hiszpanii, a zwłaszcza Niemiec są tego bardzo dobrym potwierdzeniem. Dość wspomnieć, że niemiecki Bundesrat w największym chyba stopniu zakłada współudział landów w europejskich procesach integracyjnych, przekształcając się powoli w izbę reprezentującą nie tyle kraje związkowe na szczeblu niemieckiej federacji, co raczej kraje związkowe na szczeblu Unii.

Oczywiście udział izb parlamentarnych w mechanizmach decyzyjnych podejmowanych na szczeblu Wspólnot/Unii wymaga nie tylko samych deklaracji czy protokołów, ale przede wszystkim ich odpowiedniego przełożenia w normach prawa krajowego. W pierwszym rzędzie chodzi tutaj oczywiście o przepisy konstytucyjne, które muszą stwarzać odpowiednie reguły postępowania, które pozwoliłyby na włączenie izb w procesy kooperacyjne. Jak się wydaje, konstytucjonalizacja europejskiej roli parlamentów krajowych nie jest wcale koniecznością, ale z wielu względów zdaje się zabiegiem bardzo pożądanym, po pierwsze i najważniejsze – ze względów symbolicznych. Konstytucyjne umocowanie działań izb parlamentarnych w obrębie spraw europejskich podkreśla znaczenie tych zadań, a jednocześnie stanowi wyraz pewnej rekompensaty z tytułu strat spowodowanych utratą części prerogatyw legislatur krajowych na rzecz organów Unii⁴². Po drugie, konstytucyjne ujęcie europejskich zadań parlamentu, ze względu na swoją wagę, pozwala dzisiaj wyodrębnić nową funkcję krajowej legislatury, a mianowicie „funkcję europejską”. Dzięki temu obok funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej, parlamente narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej realizują kolejną, trzecią funkcję, właśnie „europejską”. Funkcja ta jest zupełnie odrębną od dwóch pozostałych, a jednocześnie w jakimś stopniu pokrywa się z nimi. Jej istota zawiera się bowiem w implementowaniu norm unijnych do wewnętrznego obrotu prawnego, co niewątpliwie jest przejawem legislacji, ale także

⁴¹ Por. Z. Kiełmiński, *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 1, s. 39.

⁴² Por. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, Kraków 2003, s. 216.

w kooperowaniu z rządem w sprawach unijnych, co z kolei wiąże się z jakąś postacią kontroli⁴³. Po trzecie wreszcie, konstytucyjne ujęcie europejskiej funkcji parlamentu nadaje tej funkcji tak bardzo potrzebne poczucie pewności i stabilności, co dla każdego porządku prawnego jest wartością samą w sobie. Niemniej nawet przy baraku „europejskiego dopasowania” konstytucji zdaje się obowiązywać nakaz prounijnej wykładni ustawy zasadniczej, wymagający m.in. maksymalnego włączenia parlamentu w europejskie procesy integracyjne⁴⁴. Taka wykładnia dokonywana jest na niższych szczeblach procedury prawotwórczej, czyli ustawach, a przede wszystkim w regulaminach parlamentarnych. Te ostatnie w możliwie dużym stopniu winny ułatwiać parlamentowi możliwość pozyskiwania niezbędnych informacji oraz współdziałania z rządem w wypracowywaniu wspólnego stanowiska adresowanego do Unii. Wydaje się przy tym, że niezależnie od zakresu przyznanych ostatecznie izbie drugiej środków współdziałania z pozostałą izbą parlamentu oraz z rządem w dziedzinie stosunków z Unią Europejską, sprawą najważniejszą jest informacja. Otóż tym, co autentycznie przesądza o europejskiej roli parlamentów krajowych, jest zakres informacji i dokumentów, którymi będzie on dysponował. Dlatego też to zakres informacji, zakres dokumentów otrzymywanych przez izbę oraz wszechstronna możliwość ich wykorzystania jakościowo określi realne uczestnictwo drugiej izby, tak jak i każdej innej izby w procesach decyzyjnych w ramach Unii. Jeśli bowiem parlament dysponuje szeroką informacją, właściwie ustrukturyzowaną i uzyskaną we właściwym czasie, może odegrać naprawdę poważną, kreatywną rolę, wręcz współpodejmując decyzje z gabinetem. W innym przypadku nie może tego czynić bez obawy popełnienia błędu lub narażenia się na śmieszność i utratę autorytetu⁴⁵.

Z tych też powodów informowanie i przekazywanie dokumentów przez rząd uznać należy za najistotniejszy element mechanizmu współpracy pomiędzy tymi organami. Współpraca ta jest bowiem koniecznością, i to od niej zależeć będzie w ostateczności rzeczywisty wpływ parlamentu, w tym także izby drugiej, na bieg spraw unijnych. Takimi procedurami są głównie nakazy przedkładania izbom przez rząd określonego rodzaju dokumentów, dalej konsultowania czy opiniowania niektórych z nich i wreszcie tworzenie wyspecjalizowanych organów wewnętrznych o charakterze komisyjnym czy parakomisyjnym. Tzw. komisje europejskie wydają się już dziś standardem, ale

⁴³ Por. J. Szymanek, »Funkcja europejska« Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, w: *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 347 i n.; pogląd o istnieniu „funkcji europejskiej” jest coraz częściej akceptowany; por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, w: *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 155.

⁴⁴ Por. K. Działocha, *Uwagi dotyczące pytań przygotowanych przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w związku z projektem ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, 18 lutego 2004 r., s. 2.

⁴⁵ Por. J. Osiański, *Udział parlamentu RP ze szczególnym uwzględnieniem Senatu RP w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, 29 listopada 2003 r., s. 10, 11.

wciąż otwarte pozostaje pytanie, czy komisje takie mają funkcjonować oddzielnie w każdej z izb z osobna, czy też może mają mieć postać komisji wspólnych⁴⁶. Wybór modelu komisji europejskiej winien być – jak się wydaje – skorelowany z ogólnym modelem europejskiego zaangażowania izb. Tak więc jeśli optujemy za równoczesnym wypełnianiem funkcji europejskiej przez obie izby, bez wyraźnej specjalizacji, to właściwsza wydaje się komisja wspólna, co potwierdza przykład Hiszpanii. Jeśli jednak przyjmujemy podział pracy, albo chociaż nierównomierne realizowanie zadań europejskich przez obie izby, to wówczas właściwszym rozwiązaniem wydają się być osobne komisje.

Dotykamy w tym miejscu kwestii bodajże najważniejszej. Chodzi oczywiście o podział kompetencji w sprawach unijnych między obiema izbami parlamentu. Innymi słowy, chodzi o to, czy obie izby, a jeśli tak, to w jakim stopniu, mają wykonywać zadania europejskie, czy też może zadania te powinny być scedowane na jedną z nich, a jeśli tak, to na którą konkretnie. Nie ulega wątpliwości, że wybór koncepcji europejskiego zaangażowania izb wiąże się ściśle z ogólnym modelem dwuizbowości. Z pewnością dominujący model dwuizbowości asymetrycznej sprawia, że najczęściej to obie izby uczestniczą w realizacji funkcji europejskiej, z tym że kluczową jest izba pierwsza. Nigdzie jednak – i to wydaje się znaczące – izba druga nie została jednoznacznie pozbawiona możliwości wpływania na politykę europejską, co dowodzi niezbitcie, że nawet w systemach daleko posuniętej nierównorzędności izb, izba druga partycypuje w realizacji funkcji europejskiej, choć oczywiście zakres tej partycypacji jest zróżnicowany. Niemniej cechą szczególną jest pewne zbalansowanie pozycji obu izb w zakresie wypełniania przez nie zadań europejskich, co przecież nie dotyczy dwóch pozostałych klasycznych funkcji parlamentu, tj. funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej. Zbalansowanie to pozwala, z jednej strony, rekompensować na ogół słabszą pozycję drugich izb, z drugiej zaś – poszukiwać dla nich nowych uzasadnień, potwierdzających tylko potrzebę ich istnienia w ramach współczesnego parlamentu.

Warto też wspomnieć, że słabsza na ogół rola izby drugiej w możliwości wykonywania przez nią zadań „europejskich” nie oznacza wcale jej drugorzędnej pozycji w dziedzinie kooperowania z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej i – co się z tym wiąże – nie może być też uznawana za jeden z indyktorów stopnia symetryczności izb „w ogóle”. Pamiętać však należy, że w całym mechanizmie ustalania wspólnego stanowiska państwa członkowskiego rola wiodąca przysługuje ciągle rządowi, parlamentowi zaś przydzielona jest jedynie rola korekcyjna, doradczo-konsultacyjna. Z tego też powodu w odniesieniu do „funkcji europejskiej” trudno mówić o jakiegokolwiek asymetryczności, względnie symetryczności izb względem siebie, gdyż niezależnie od ich kompetencji są one zawsze asymetryczne względem rządu. Tak zaprojektowany układ relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą wynika przy tym z prawa pierwotnego samej Unii. Prawo to czyni bowiem właśnie rząd podmiotem wypowiadającym się w imieniu państwa członkowskiego na forum Unii.

⁴⁶ Por. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członka UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 9 i n.

Poszczególne narodowe porządki prawne państw członkowskich Unii, czyniąc zadość postulatowi wzmocnienia stanowiska parlamentów narodowych, zakładają zatem udział izb parlamentarnych w mechanizmach kooperatywnego (wraz z rządem) podejmowania decyzji odnoszących się do szerokiego kontekstu europejskiego, a w każdym razie – jeśli już nie do podejmowania decyzji – to na pewno konsultowania stanowiska rządowego z organem przedstawicielskim. Przewidując partycypację izb parlamentarnych w tych mechanizmach, w wielu przypadkach ustawy zasadnicze (np. niemiecka albo francuska)⁴⁷, a już zawsze akty podkonstytucyjne, w tym zwłaszcza ustawy oraz regulaminy parlamentarne, stwarzają odpowiednie formy i procedury dla kooperowania izb parlamentarnych z rządem w materii integracji europejskiej. W ten sposób realizowane są jednocześnie dwa, uzupełniające się do pewnego stopnia, procesy. Po pierwsze, następuje wspomniana już „parlamentaryzacja”, a zatem także i demokratyzacja Unii Europejskiej, po drugie zaś parlamenty narodowe, przynajmniej częściowo, wetują „straty”, jakie same poniosły przekazując istotną część ze swoich prerogatyw na rzecz instytucji unijnych⁴⁸.

Na krajowym szczeblu decyzyjnym zauważalna i niekwestionowana utrata uprawnień o legislacyjnym charakterze jest i może być kompensowana zwiększeniem funkcji kontrolnych parlamentów narodowych (w tym także drugich izb⁴⁹) w stosunku do swoich rządów. Dlatego też, od czasu decyzji niemieckiego Bundesratu z 1957 r. o utworzeniu specjalnej Komisji do Spraw Wspólnoty Europejskiej, parlamenty narodowe powoływały sukcesywnie instytucje (głównie o charakterze komisyjnym, a więc *stricte* roboczym) oraz stwarzały ogólne normy i procedury w celu analizowania działalności swoich rządów w procesie decyzyjnym Wspólnot/Unii⁵⁰. Oczywiście zakres efektywnej i skutecznej kontroli parlamentarnej różni się w znacznym stopniu, sięgając od

⁴⁷ Konstytucjonalizacja roli parlamentów narodowych w procedurach kooperacji z rządem we wszelkich kwestiach związanych ze stosunkami państwa członkowskiego z organami Unii jest elementem szerszego zjawiska polegającego na ujęciu w konstytucji zagadnienia integracji europejskiej. W prawie konstytucyjnym to włączenie do konstytucji określonych „przepisów europejskich” jest określane mianem bądź tzw. opcji integracyjnej, bądź klauzuli europejskiej, bądź też – co ma najszerszy zasięg – „zasadą przychylności” prawa krajowego względem prawa międzynarodowego (unijnego); por. J. Galster, *Tzw. opcja integracyjna konstytucji państw członkowskich a przychylność polskiego ustawodawcy konstytucyjnego wobec przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 135 i n.

⁴⁸ Wraz z członkostwem w Unii Europejskiej parlament doznaje bowiem pewnego, oczywistego z punktu widzenia przebiegających procesów integracyjnych, uszczuplenia swoich funkcji i kompetencji. Najbardziej emblematycznym tego przejawem jest bez wątpienia pewna redukcja dotychczasowej, niczym nie ograniczonej omnipotencji legislacyjnej. Wejście do Unii pociąga wszak za sobą, ewidentną i z góry przecież przewidzianą, cesję uprawnień prawotwórczych na rzecz organów Unii. Cesja ta powoduje, że dziś śmiało już można powiedzieć, że obok krajowej legislatury, drugim zasadniczym twórcą prawa staje się sama Unia, która coraz śміiej i w coraz większym zakresie interweniuje w treść krajowego porządku prawnego. To zmarginalizowanie roli parlamentów narodowych, zwłaszcza wcześniej, a zatem zanim doszło do włączenia tych parlamentów w procedury europejskie, ale także i obecnie, kiedy w krajowych rozwiązaniach prawnych odpowiednie reguły postępowania tworzone są dopiero od niedawna, zauważalne charakteryzuje zjawisko „deparlamentaryzacji” procesu tworzenia prawa stanowionego na szczeblu europejskim. Por. Ch. F. Nothomb, *The Role of National Parliaments and the European Parliament in Building the European Union*, „The Brussels Review” 1994, nr 4, s. 12.

⁴⁹ Por. J. Szymanek, *Druga izba w parlamentach narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 1, s. 236.

⁵⁰ Por. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja...*, s. 9 i n.

prostych zasad informowania *ex post*, aż do procedur obligatoryjnych konsultacji i uzgadniania stanowiska. Oczywiście ustanowienie samych tylko organów wewnętrznych i rozmaitego rodzaju procedur mających na celu włączenie izby drugiej, podobnie jak i całego parlamentu, w szeroko pojmowane procesy integracyjne nie spowoduje jeszcze *per se ipse* wzrostu znaczenia izby, a tym bardziej nie zagwarantuje jej rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Niemniej to techniczne „oprzyrządowanie” pomoże izbie odpowiednio przygotować się do nowych wyzwań, jakie stawia przed nią postępujący proces jednoczenia Europy. Jest to tym bardziej ważne, że dotychczasowe zdystansowanie instytucji parlamentarnych od spraw unijnych zastępowane jest powoli „wzrastającą rolą” również „drugiej izby w procesie współdecydowania parlamentów krajowych przy stanowieniu aktów prawodawstwa w Unii Europejskiej”⁵¹.

Zakres działalności kontrolnej parlamentów krajowych jest w pierwszym rzędzie determinowany zakresem kategorii dokumentów przekazywanych parlamentom przez poszczególne rządy krajowe, tzn. białych i zielonych ksiąg, zaleceń, deklaracji, dokumentów sporządzonych przez Komitet Stałych Przedstawicieli, grupy robocze Rady, Parlament Europejski, jego komisje itd., a otrzymywanych przez parlamenty narodowe⁵². Po drugie, zakres kontroli dotyczy nie tylko rodzaju i liczby dokumentów przekazywanych parlamentom narodowym przez swoje rządy, ale także wpływu na poszerzenie zakresu tej kontroli dzięki różnym metodom przesiewu dokumentów pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Dlatego też ogólna orientacja w zakresie funkcji kontrolnej parlamentów, jak również w zakresie finansowych, personalnych i menedżerskich zasobów samych parlamentów może prowadzić do wyłączenia różnego rodzaju dokumentów sporządzanych przez organy unijne z kolejnych faz procesu kontroli parlamentarnej. Zasób i zakres informacji przekazywanych parlamentom narodowym ciągle pozostaje bardzo niski w przypadku parlamentu włoskiego, irlandzkiego, belgijskiego i hiszpańskiego⁵³. O ile np. parlament belgijski jest informowany w niewystarczającym zakresie, o tyle np. parlament włoski nie jest nawet konsultowany w sprawie ogólnych zamierzeń rządu i Rady Ministrów odnoszących się do spraw Unii Europejskiej⁵⁴.

Z kolei przykład Francji pokazuje, że zakres informacji przekazywanych parlamentowi może zostać ograniczony zgodnie z krajową hierarchią aktów prawnych. Pojęcie projektów „zawierających przepisy o charakterze legislacyjnym” sugeruje bowiem, że parlament otrzymuje tylko projekty takich aktów, które gdyby miały zostać przyjęte we Francji, stanowiłyby część porządku prawnego w rozumieniu art. 34 konstytucji⁵⁵. W ten sposób rządowi pozostawia

⁵¹ S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, w: *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 54.

⁵² Por. A. Maurer, op. cit., s. 153.

⁵³ Ibidem, s. 156.

⁵⁴ Zgodnie z ustawami: *Fabbri* nr 183 z 1987 r. oraz *La Pergola* nr 86 z 1989 r. rząd włoski przekazuje obu izbom parlamentu wszystkie „projekty legislacyjne przedłożone przez Komisję Europejską”.

⁵⁵ Art. 34 konstytucji V Republiki Francuskiej wyznacza zakres regulacji ustawowej. Zgodnie z jego treścią ustawa ustala zasady (*fixe les règles*) dotyczące: 1) praw obywatelskich i podstawowych gwarancji przyznanych obywatelom w celu realizacji wolności publicznych; świadczeń na rzecz obrony narodowej, nakładanych na obywateli i na ich majątek; 2) obywatelstwa, stanu cywilnego i zdolności prawnej

się decyzję co do tego, czy konkretne projekty stanowią akty prawne – co oznacza obowiązek ich przedłożenia parlamentowi – czy też nie.

Na drugim krańcu *continuum* parlamentów znajduje się parlament Holandii, który włączony jest w wewnątrz krajowy proces opiniowania stosunkowo wielu dokumentów unijnych (tak intensywne włączenie parlamentów narodowych w procedury uzgodnieniowe jest jednak charakterystyczne przede wszystkim dla państw federalnych, zwłaszcza zaś Austrii i Niemiec⁵⁶).

Procesy opiniowania aktów prawnych Unii/Wspólnot nie są jedynymi, ani tym bardziej wyłącznymi procesami implementacji parlamentów narodowych w procesy integracyjne podejmowane na szczeblu Unii. Niemniej zdawać sobie trzeba sprawę z tego, że są one elementem podstawowego zaangażowania parlamentów w obrębie „spraw unijnych” mieszcząc się, najogólniej rzecz biorąc, w ramach funkcji kontrolnej i ustawodawczej. Pamiętać jednak należy, że uczestnictwo w kontroli oraz tworzeniu prawa wspólnotowego, co w istocie stanowi „nowe oblicze” w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu krajowego⁵⁷, wcale nie wyczerpuje roli parlamentów narodowych w europejskich procesach integracyjnych. Wzrost znaczenia narodowych legislatur przejawia się oczywiście w największym stopniu i w najszerszym zakresie w zapewnieniu parlamentowi niezbędnych warunków do pozyskiwania i przetwarzania informacji, a co się z tym wiąże – podejmowania minimalnych choćby działań kontrolnych ukierunkowanych na rząd. Działania te sprowadzają się więc w istocie rzeczy z jednej strony do swoistego „monitoringu”⁵⁸ przez narodowy organ przedstawicielski legislacji unijnej, z drugiej zaś do działań własnego rządu na szczeblu Unii Europejskiej.

Trzeba jednak pamiętać, że obok tych, powiedzielibyśmy, że już typowych czy nawet standardowych uprawnień, istnieją jeszcze inne kwestie mające duże znaczenie dla uczestnictwa parlamentu, w tym jego izby drugiej w kształtowaniu relacji pomiędzy parlamentem a rządem oraz pomiędzy parlamentem a instytucjami Unii. Do kwestii tych, bez ich pełnego wyliczenia, należą m.in.: współpraca z deputowanymi do Parlamentu Europejskiego; uczestnictwo w wyłanianiu i opiniowaniu kandydatów na stanowiska unijne; aktywne uczestnictwo w międzynarodowych strukturach zrzeszających deputowanych parlamentów narodowych, takich np. jak COSAC czy – co w odniesieniu do izby drugiej ma szczególne znaczenie – Stowarzyszenie Senatów Europy; rozwijanie

jednostki, prawa małżeńskiego, dziedziczenia i darowizn; 3) określenia zbrodni i występków, jak również orzekanych za nie kar; procedury karnej; amnestii; tworzenia nowych pionów sądownictwa i statusu sędziów; 4) wymiaru, stawek i sposobów pobierania wszelkiego rodzaju podatków; systemu emisji pieniędzy; 5) systemu wyborczego do zgromadzeń parlamentarnych i zgromadzeń lokalnych; 6) tworzenia określonych kategorii zakładów publicznych; 7) podstawowych gwarancji przyznanych państwowym funkcjonariuszom cywilnym i wojskowym; 8) nacjonalizacji przedsiębiorstw i przenoszenia własności przedsiębiorstw sektora publicznego do sektora prywatnego. Poza tym, zgodnie z artykułem 34 konstytucji ustawa określa podstawowe założenia (*les principes fondamentaux*) ogólnej organizacji obrony narodowej; samorządu wspólnot lokalnych, ich kompetencji i źródeł dochodów; szkolnictwa; prawa własności i praw rzeczowych oraz zobowiązań cywilnych i handlowych; prawa pracy, praw związków zawodowych i zabezpieczeń społecznych.

⁵⁶ Szerzej na ten temat zob.: J. Barcz, *Austria, w: Parlamenti a integracja europejska...*, s. 122 i n.; W. Czaplinski, *Republika Federalna Niemiec, w: Parlamenti a integracja europejska...*, s. 163 i n.

⁵⁷ Por. J. Osiński, *Udział parlamentu...*, s. 15.

⁵⁸ Por. M. Kruk, *Koncepcja zaangażowania...*, s. 1.

zarówno bi-, jak i multilateralnych kontaktów z parlamentami pozostałych państw członkowskich⁵⁹.

Dopiero te mechanizmy ujęte łącznie mogą zapewnić właściwą, a przede wszystkim skuteczną pozycję izbom parlamentarnym w europejskich procesach integracyjnych⁶⁰. Procedury współpracy, których celem jest kooperatywne podejmowanie decyzji przez parlament i rząd krajowy w szeroko pojmowanych dziedzinach europejskich, mogą w sposób skuteczny przezwyciężyć zjawisko deficytu demokracji, które to zjawisko przez wiele lat charakteryzowało Wspólnoty, a potem Unię. Trzeba jednak pamiętać, że włączenie narodowych ciał przedstawicielskich w rozmaitego rodzaju działania europejskie nie tylko i nie przede wszystkim łączy się z „parlamentaryzacją” instytucji i procedur unijnych, ale również ze zmianą – i to bardzo daleko idącą – samych parlamentów. Już dziś można śmiało powiedzieć, że przychodzi im spełniać kolejną, nieznaną wcześniej funkcję, tj. „funkcję europejską”.

*Dr Jarosław Szymanek jest adiunktem
Uniwersytetu Warszawskiego.*

NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Summary

The paper aims at describing the roles that member state parliaments play in the process of European integration. The main focus is put on co-operation of those parliaments with their respective governments in matters pertaining to the broadly understood European context.

The relatively minor significance attached to national parliaments in the EU is also reflected in the role of the European Parliament whose competences are very different from those vested in a typical national parliament. Because it is extra-parliamentary groups that have the decisive voice in the European Union, when it comes to relations of individual member states with the EU organs, those groups will predominantly come in contact with organs of the executive power, and of the government in particular, of those states. Consequently, in the area of European policy, we may only talk of the supervisory role, or collaboration between a parliament and its respective government. The prototype of a specialised parliamentary commission exercising such supervisory, or controlling functions, was the Commission for European Community matters created by the German Bundesrat in 1957. Today, similar organs include such specialist quasi-commissions as delegations (France) or giuntas (Italy) which most commonly function as independent organs of those chambers. However, regardless of the type of their institutional character, they shall remain the basic control, supervision and co-operation instrument in relations to decisions agreed with other member states governments, but concerning European policies carried out by individual members States. Those commissions may either actively participate in the process of working out of the common position (e.g. as in Germany), or they may remain silent and be only politely informed about the decisions already taken at the executive level (e.g. Italy).

⁵⁹ Por. J. Barcz, *Rola parlamentów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, „Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych”, Warszawa 2002, s. 11 i n.

⁶⁰ Na ile mechanizmy te zostaną założone w regulacjach prawnych, a na ile autentycznie wykorzystane, co jest jeszcze dodatkową kwestią, to już zupełnie inna sprawa. Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej: aspiracje a rzeczywistość*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 97 i n.