

Jan Barcz

Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych : wnioski "de lege ferenda"

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/3, 7-52

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Jan Barcz**

PARLAMENT POLSKI W PROCESIE DECYZYJNYM W SPRAWACH INTEGRACYJNYCH WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*¹

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

1.1. GENERALNE ZNACZENIE PROBLEMU

Jednym z zasadniczych wyzwań procesu integracji europejskiej pozostaje kwestia deficytu legitymacji demokratycznej². Tocząca się debata nad przyszłością Unii Europejskiej jest w istocie dyskusją nad znalezieniem optymalnego powiązania między „obywatelem” a efektywnym procesem integracji w warunkach pogłębiającej się dyferencjacji wydolności politycznej i gospodarczej (proces rozszerzenia) między państwami członkowskimi. Problem staje się istotny nie tylko w kontekście debaty nad reformą Unii Europejskiej. Deficyt legitymacji demokratycznej jest bowiem jedną z istotniejszych przyczyn narastania tendencji populistycznych i nacjonalistycznych. Dotyczy to tak „ustabilizowanych demokra-

* Prof. Jan Barcz – Uniwersytet Opolski i SGH w Warszawie. W latach 1989–2001 w służbie dyplomatycznej, m.in.: 1995–1999 ambasador RP w Austrii, 2000–2001 dyrektor Departamentu UE i dyrektor Gabinetu Politycznego Ministra SZ

¹ Studium niniejsze zostało wykonane w ramach projekt badawczego KBN nr 2 HO2A 025 22.

² Generalnie na ten temat, H. Kleger, I. P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Mümster, Hamburg, Berlin, London 2001, szczególnie s. 163 i n.

cji” – obecnych państw członkowskich, jak i państw kandydujących, w których narasta pewne „zmęczenie” i „zniecierpliwienie” społeczne, umacniające „odruchy” populistyczne, po części nacjonalistyczne, nakierowane przeciwko włączeniu się w proces integracji.

Z drugiej strony proces integracji przynosi interesujące następstwa w dziedzinie relacji między „obszarem ponadnarodowym” o suwerennością państwową i narodową³. Do przeszłości przechodzi odgraniczająca funkcja suwerenności, zaś relacje te dominowane są kooperatywną współzależnością między suwerennością państwową i narodową a procesem integracji – wzajemnym „dopełnianiem się”: przekazanie określonej władzy przez państwo na rzecz Wspólnot (Unii Europejskiej) nie oznacza nakazu bezczynności państwa w takiej dziedzinie; przeciwnie – państwo musi „dopełniać” proces integracji w swojej sferze krajowej. Wydaje się, że w tej dziedzinie tkwi szczególnie potencjał przeciwdziałania deficytowi legitymacji demokratycznej w UE. Nie przypadkowo więc problem „roli parlamentu narodowego w architekturze europejskiej” znalazł się wśród głównych punktów agendy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej.

Rolę parlamentu narodowego widzieć należy bowiem w pierwszym rzędzie w obszarze „dopełniającej” funkcji państwa w procesie integracji europejskiej – w „procesie współpracy” między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. Parlament narodowy może spełniać zasadniczą rolę w umocnieniu legitymacji demokratycznej Unii na szczeblu krajowym, a więc na szczeblu o podstawowym znaczeniu, znajdującym się najbliżej obywatela⁴.

1.2. PARLAMENT NARODOWY W „PROCESIE WSPÓLPRACY” MIĘDZY UE A PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Debata nad przyszłością Unii obejmuje w pierwszym rzędzie przewartościowanie relacji między Unią a jej państwami członkowskimi. Prawdopodobnie jest to najbardziej istotny obszar, w którym poszukiwać należy instrumentów umocnienia legitymacji demokratycznej procesu integracji. Istota problemu polega bowiem nie tyle na „rozpisaniu” kompetencji między przyszłą Unią a jej państwa członkowskie, co

³ Por. J. Barcz, *Integracja europejska – suwerenność – tożsamość*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 3, s. 9 i n.

⁴ Por. J. Barcz, *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej. W sprawie przyszłego ustroju Unii*, referat przedstawiony na konferencji w Łodzi w 2002 r.; idem, *Katastroficzne konsekwencje manowców*, „Unia&Polska” 2002, nr 9.

– wręcz przeciwnie – na ich kooperatywnym zharmonizowaniu. Kore-sponduje to – jak wspomniano – z nowoczesnym ujmowaniem relacji między suwerennością państwową i narodową a sferą ponadnarodową (wspólnotową, integracyjną), która koncentruje się nie na odgraniczaniu obu tych obszarów, lecz na ich kooperatywnej współzależności, wzajemnym dopełnianiu się⁵.

Zważmy, iż w dotychczasowej praktyce tego rodzaju relacje stale umacniają się: to państwa nie tylko kreują proces integracji, lecz odpowiedzialne są za implementację znakomitej części prawa wspólnotowego. Zważmy, że proces pogłębiającej się integracji niesie ze sobą emancypację i upodmiotowienie regionów i struktur lokalnych – nie tylko w państwach federalnych, lecz również w państwach unitarnych. Niektórzy widzą w tym groźbę „rozmontowania” struktur państwowych – tradycyjne, centralistycznie pojmowane państwo „traci” bowiem w procesie integracji władze nie tylko na rzecz struktur integracyjnych, lecz również na rzecz własnych regionów. Lecz czy proces taki nie oznacza w istocie budowy państwa obywatelskiego?

Co tego rodzaju perspektywa oznacza dla modelu relacji między przyszlą Unią a jej państwami członkowskimi? Konsekwencją takiego rozwoju będzie nie tylko reforma Unii, lecz również „dopełniające” przekształcenia ustrojowe w państwach członkowskich. Mają one miejsce już obecnie, a państwa kandydujące powinny tym wyzwaniom wyjść jak najszybciej naprzeciw.

- W pierwszym rzędzie w grę wchodzi przede wszystkim dwa obszary:
- obejmujący zmianę roli i zakresu kompetencji parlamentu narodowego: w moim pojęciu dyskusje nad relacjami między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim czy Radą UE, koncepcje zacieśnienia współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich (na czym obecnie koncentruje się debata) są interesujące i ważne, mijają się jednak z zasadniczym problemem ustrojowym – koniecznością umocnienia ustrojowej roli parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, a przede wszystkim nowego ułożenia w tej dziedzinie relacji między parlamentem i rządem⁶;
 - obejmujący rozważenie potrzeby upodmiotowienia regionów: w szczególności rozważyć należy zakres ich włączenia w krajowy

⁵ Por. tenże, *Suwerenność w procesach integracyjnych* [w:] *Suwerenność i integracja europejska*, pod red. W. Czaplńskiego, I. Lipowicz, T. Skoczego, M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1999, s. 29 i n.

⁶ Zob. materiały zawarte w książce *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, pod red. J. Barcza i S. Puzyny, Warszawa 2002.

proces decyzyjny w sprawach integracyjnych – przynajmniej w tych obszarach, w których mają określone kompetencje według krajowego i wspólnotowego podziału kompetencji.

Nietrudno więc zauważyć, że debata nad modelem ustrojowym przyszłej Unii obejmuje również problemy, z których wynikają istotne konsekwencje ustrojowe dla państw członkowskich, a szczególne wyzwania dotyczą się państw kandydujących. Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej sprowadza się nie tylko do zakończenia negocjacji akcesyjnych i realizacji wąsko pojętego procesu dostosowawczego, ale również przygotowania ustrojowego Państwa do uczestnictwa w tak wielkim przedsięwzięciu, jakim jest proces integracji europejskiej⁷.

1.3. SZCZEGÓLNE ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PAŃSTW KANDYDUJĄCYCH DO CZŁONKOSTWA W UE

Dla państw kandydujących właściwe określenie roli parlamentu narodowego w tym obszarze ma szczególne znaczenie. Wynika to z kilku istotnych okoliczności:

- 1) państw kandydujących dotyczą naturalnie te same problemy, z jakimi konfrontowane są obecne państwa członkowskie: umocnienie roli parlamentu narodowego będzie odpowiedzią na deficyt legitymacji demokratycznej po stronie UE, umożliwi zbliżenie obywatela do Unii, ułoży prawidłowo relacje między parlamentem a rządem;
- 2) państwa kandydujące stoją jednak przed specyficznymi wyzwaniami w związku ze zbliżającym się członkostwem w Unii, w których parlament narodowy może (i powinien) odegrać zasadniczą rolę:
 - w państwach kandydujących okres uzyskiwania członkostwa w UE pokrywa się z procesem transformacji ustrojowej i gospodarczej; nawarstwiają się więc problemy trudnego procesu

⁷ Z ważniejszych publikacji wydanych w Polsce wskazać można na następujące książki, obejmujące problemy o zasadniczym znaczeniu: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997; *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, pod red. W. Czaplńskiego, I. Lipowicz, T. Skoczego, M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1999; *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000; *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod red. H. Zięby-Załućkiej, M. Kijowskiego, Rzeszów 2002; *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002.

- dostosowawczego z problemami okresu transformacji – rozwiązanie wynikających stąd problemów politycznych wymaga wyjątkowo solidnej legitymacji demokratycznej, a to z kolei zakłada efektywny i szeroki udział organów przedstawicielskich;
- negocjacje akcesyjne wchodzą obecnie w fazę finalną – zakończyły się rozmowy „techniczne”, obecnie nadszedł czas uzgadniania kompromisów politycznych; jest to faza, w której w żadnym wypadku nie wystarczają tradycyjne „ramy dyplomatyczne”; w tej fazie dla uzgadnianych kompromisów musi być uzyskane w państwach kandydujących (i w państwach członkowskich) przyzwolenie i zrozumienie społeczne; rola parlamentów narodowych jest tu również zasadnicza;
 - parlamenty narodowe w państwach kandydujących zostaną włączone w proces ratyfikacji traktatu akcesyjnego; w większości przypadków będą udzielały (w formie ustawy) zgody na ratyfikację traktatu przez głowę państwa; w rachubę wchodzi też rozpisanie referendum ogólnokrajowego (w Polsce decyzje o formie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego przez Prezydenta podejmuje Sejm); procedura ratyfikacji musi być dobrze przygotowana, bowiem przebiegać będzie pod presją czasu; do tego dodać należy różnego rodzaju problemy i wątpliwości konstytucyjnoprawne – w Polsce nowa konstytucja z 1997 r. ustanawia solidne podstawy prawne dla uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, tym niemniej postulaty zmierzające do nowelizacji konstytucji mają swoje uzasadnienie⁸, a różnego rodzaju działania legislacyjne „dopełniające” będą konieczne; nie trzeba bliżej wykazywać, iż wymaga to bardzo intensywnego przygotowania i prac – w tym przede wszystkim w parlamencie,⁹ szczególnie, jeśli zważyć, że zmiany takie powinny być przeprowadzone paralelnie z końcowymi pracami nad traktatem akcesyjnym, a wejść w życie przed datą uzyskania członkostwa;
 - ostatnia faza negocjacji akcesyjnych pokrywa się z okresem obrad Konwentu i przygotowania do Konferencji Międzyrzą-

⁸ Por. J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zakres pożądanых zmian*, Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ, „Opinie” 2002, nr 49.

⁹ Por. J. Barcz, *Traktat Akcesyjny Polski do Unii Europejskiej. Struktura i prawne uwarunkowania jego ratyfikacji w Polsce*. Referat wygłoszony podczas konferencji naukowej zorganizowanej 27.6.2002 r. przez Departament Unii Europejskiej MSZ i Zakład Prawa Europejskiego SGH. Materiały z konferencji zamieszczono w czasopiśmie „Polska w Europie” 2002, s. 3.

- dowej 2004, czyli z konkretyzacją debaty nad przyszłością Unii Europejskiej; nie ulega wątpliwości, że debata ta dotyczyć będzie sedna procesu integracji, a jej wynik na dziesiątki lat przesądzi o kształcie Unii (której obecne państwa kandydujące będą już członkami); należy mieć tę okoliczność na względzie również dlatego, że zbliżające się członkostwo w UE wywołuje w państwach kandydujących zasadniczą dyskusję nad istotą suwerenności państwowej w procesach integracyjnych; debata nad przyszłością Unii dyskusje te wzmacnia; nie ma co ukrywać, że narastają tendencje populistycznego i „narodowego” nastawienia do udziału w procesie integracji; należy również jasno stwierdzić, iż w znacznej części jest to następstwem braku otwartej i rzetelnej dyskusji społecznej nad problemami związanymi z akcesją do UE; końcowy etap negocjacji akcesyjnych wymaga zasadniczej zmiany tego stanu rzeczy, a parlamenty narodowe muszą spełniać przy tym wiodącą rolę; bez ich wzmocnionego udziału trudno będzie zapewnić wiarygodność, racjonalność i efektywność tych dyskusji;
- w państwach kandydujących parlamenty oczywiście włączone są w „sprawy integracyjne” – szczególnie w legislacyjną działalność objętą procesem dostosowawczym¹⁰; ustanowione zostały odpowiednie struktury (komisje ds. integracji, itd.); specyficzne możliwości stworzone zostały w ramach Układów Europejskich ustanawiających stowarzyszenie (Wspólna Komisja Parlamentarna z Parlamentem Europejskim); przedstawiciele parlamentów państw kandydujących mają możliwość współpracy z parlamentami państw członkowskich UE w ramach COSAC¹¹; rzecz jednak w tym, że obecne ramy – mimo generalnie sprawnego funkcjonowania i spełniania przez nie konstruktywnej roli – nie będą wystarczające po uzyskaniu członkostwa w UE; należy bowiem brać pod uwagę szczególne okoliczności (które przy najmniej w Polsce dały o sobie znać, a zapewne dotyczą rów-

¹⁰ Por. J. Jaskiernia, *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, PiP 2000, nr 19, s. 3 i n.; M. Laskowska, *The Parliamentary European Legislation Committee and Approximation of Laws Procedure* [w:] *Poland's Way to the European Union. Legal Aspects*, pod red. W. Czaplińskiego, Warsaw 2002, s. 69 i n.; A. Kurkiewicz, *Ewolucja procedur związanych z dostosowaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w latach 1996–2001 ze szczególnym uwzględnieniem Sejmu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 167 i n.

¹¹ Por. J. Oleksy, *The Control Function of the Polish Parliament in the European Affaires* [w:] *The European Convention. Working group IV – „Role of National Parliaments”*. Dokument nr WG IV – WD 17.

niez większości pozostałych państw kandydujących): nastąpiła specyficzna koncentracja na bieżących sprawach akcesyjnych (co zresztą zrozumiałe), natomiast na plan dalszy zeszyły zasadnicze problemy ustrojowe, związane z uzyskaniem członkostwa a dotyczące m.in. pozycji ustrojowej parlamentu; a przecież z chwilą ustanowienia członkostwa przestaną funkcjonować struktury związane z układem stowarzyszeniowym (Wspólna Komisja Parlamentarna), a parlament krajowy w państwie kandydującym „pozostanie” z tradycyjnymi parlamentarnymi instrumentami oddziaływania na rząd i uzyskiwania informacji o sprawach integracyjnych, co w żadnym wypadku nie jest wystarczające; do istotnych kwestii ustrojowych zaliczyć należy również włączenie regionów w proces decyzyjny – obecnie w sprawach negocjacji akcesyjnych, a po uzyskaniu członkostwa w Unii w „sprawach integracyjnych”; jest to chyba najbardziej zaniedbany obszar, a jednocześnie najbardziej istotny, ponieważ właśnie na szczeblu lokalnym i regionalnym kształtuje się nastawienie do UE, i nie przypadkiem zasada subsydiarności w UE kierowane jest przede wszystkim do regionów; parlament narodowy, szczególnie w państwach, gdzie istnieją dwie izby (tak jak w Polsce) ma w tym względzie do spełnienia istotne zadania (abstrahując od tego, że prezentowanie interesów regionalnych w wielu przypadkach może umocnić legitymację drugiej izby – w przypadku Polski – Senatu).

Szczególnym wyzwaniem obecnych państw kandydujących jest więc ustrojowe umocnienie pozycji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, biorąc pod uwagę doświadczenia obecnych państw członkowskich¹².

2. OKREŚLENIE ZAKRESU PROBLEMÓW

2.1. OBECNY ZAKRES WŁĄCZENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W SPRAWY UE

Rola parlamentu narodowego w procesie integracji europejskiej nie jest naturalnie problemem nowym. Przez pierwsze dziesiątki lat

¹² Por. przemówienie marszałka Sejmu M. Borowskiego – *National Parliaments and Europe's Future. Conference of the Presidents of the EU Member States' Parliaments, the European Parliament*, Madrid, 8–9.6.2002 r. (strona internetowa UE).

tego procesu stosunkowo powszechne było odczucie, iż pogłębia się on kosztem kompetencji parlamentów narodowych¹³. W istocie, narastający problem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Wspólnot, a następnie Unii, wyrażał się przede wszystkim w tym, iż państwa członkowskie w coraz większym stopniu przekazywały na rzecz Wspólnot/Unii kompetencje władzy państwowej, które według krajowych konstytucji objęte były ustawodawczą kompetencją parlamentu – obecnie szacuje się, że z chwilą przystąpienia do UE państwo „utraci” około 60% kompetencji ustawodawczej, a w materii prawa gospodarczego nawet około 80%. Z drugiej natomiast strony – w ramach Wspólnot/Unii zasadniczą rolę w procesie stanowienia prawa odgrywa Rada UE, w skład której wchodzi przedstawiciele egzekutyw państw członkowskich. Parlament Europejski natomiast, mimo umacniania jego roli, nie jest w stanie kompensować tego „deficytu” kontroli demokratycznej. Nie przekonuje też wysuwany niekiedy argument, iż legitymację demokratyczną gwarantuje okoliczność demokratycznego wyłaniania rządów w państwach członkowskich UE, nad którymi kontrolę sprawują parlamenty narodowe. Struktura Unii Europejskiej, zakres wspólnotowych kompetencji i specyfika mechanizmu decyzyjnego sprawia, iż argument taki należy oceniać z dużą wstrzeźliwością, tym bardziej, że argument taki nie był jak dotychczas w stanie przyczynić się do rozwiązania problemu deficytu legitymacji demokratycznej po stronie UE.

Problem ten stał się szczególnie widoczny wraz z ustanowieniem Unii Europejskiej na podstawie Traktatu z Maastricht¹⁴. Można wskazać na następujące formy „włączania” parlamentów narodowych w sprawę WE/UE:

- 1) Abstrahując od tego, że w początkowej fazie procesu integracji Zgromadzenie Parlamentarne (a następnie Parlament Europejski) składał się z delegowanych deputowanych parlamentów narodowych¹⁵, parlamenty narodowe konsekwentnie umacniały swo-

¹³ Patrz – interesująca analiza A. Maurera – *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIV th COSAC*, 8–9.4. 2001; tenże: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten zur Reduzierung des Demokratiedefizits*, Baden-Baden 2002, s. 10 i n. oraz 196 i n.

¹⁴ Zob. *National Parliaments and the European Union*. COSAC Presidency, 4.5.2001 r. *Diskussion Document for the COSAC Meeting in Stockholm*, 20 – 22.5.2001 r. (punkt 2.4. – *The Protocol on the Role of the National Parliaments in the European Union*).

¹⁵ Por. szerzej: J. Galster, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.

- ją rolę w stosunku do rządu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Rozwój ten pogłębił się w latach 90. i znalazł wyraz m.in. w zagwarantowaniu takiej roli parlamentów w szeregu konstytucjach (odpowiednie nowelizacje konstytucji). Kwestia ta – z punktu widzenia UE – uważana jest „za sprawę wewnętrzną” państw członkowskich, tym niemniej ma rosnące znaczenie dla umocnienia legitymacji demokratycznej UE i będzie poddana szczegółowej analizie w dalszej części pracy.
- 2) W 1989 r. rozpoczął działalność COSAC – Konferencja komisji ds. europejskich parlamentów narodowych. Pierwsze posiedzenie Konferencji odbyło się w Paryżu 16 i 17.11.1989 r. Obecnie w ramach Konferencji – na zaproszenie parlamentu państwa sprawującego prezydencję w UE – dwa razy do roku spotykają się przedstawiciele komisji ds. europejskich parlamentów narodowych (po sześciu z każdego państwa), sześciu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i po trzech obserwatorów (członków parlamentów) z każdego państwa kandydującego do członkostwa w UE. W ramach konferencji dochodzi głównie do nieformalnej wymiany informacji, choć jej rola – jak zobaczymy – uległa pewnemu wzmocnieniu wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu.
 - 3) Inicjatywą jednorazową, ale o sporym znaczeniu dla innych koncepcji, była Konferencja Parlamentów zorganizowana w listopadzie 1990 r. w Rzymie (znana od miejsca obrad pod nazwą „Assises”)¹⁶. Uczestniczyło w niej ponad 300 delegatów (2/3 stanowili parlamentarzyści z parlamentów narodowych państw członkowskich, 1/3 deputowani do Parlamentu Europejskiego). Wówczas chodziło o przeprowadzenie dyskusji nad przyszłością Wspólnot Europejskich, szczególnie w kontekście ustanowienia Unii Gospodarczej i Pieniężnej (przyjęto w tej sprawie rezolucję, skierowaną do Konferencji Międzyrządowej, której efektem był Traktat z Maastricht). Inicjatywy tej dotyczyła następnie deklaracja nr 14, dołączona do Traktatu z Maastricht, w której Konferencja Międzyrządowa zachęcała Parlament Europejski i parlamenty narodowe do „spotykania się w miarę potrzeby jako Konferencja Parlamentów”, aby „udzielać konsultacji w sprawach dotyczących głównych kierunków rozwoju Unii Europejskiej, nie naruszając uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych”. Inicjatywa ta nie znalazła odzwierciedlenia w praktyce¹⁷.

¹⁶ *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments...* , s. 8–9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 9.

- 4) W grę wchodzi również różne formy współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Z jednej strony chodzi o włączenie deputowanych do Parlamentu Europejskiego w prace „ich” parlamentu narodowego. Generalnie deputowani do Parlamentu Europejskiego mają nikły udział w pracach parlamentów narodowych, choć i w tej mierze występuje pewne zróżnicowanie. Sytuacja ta jest przedmiotem krytycznej oceny i obecnie obserwować można tendencję do umocnienia udziału deputowanych do Parlamentu Europejskiego w pracach parlamentu narodowego¹⁸. Z drugiej strony chodzi o pewien udział parlamentarzystów z parlamentów narodowych w pracach Parlamentu Europejskiego. Możliwości takie stwarza art. 55 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, zobowiązujący Parlament do regularnego informowania parlamentów narodowych o swojej działalności oraz pozwalający na ustalenie – na zasadzie wzajemności – innych „środków, ułatwiających kontakty z parlamentami narodowymi”. Obecnie parlamentarzyści parlamentów narodowych względnie regularnie biorą udział w posiedzeniach komisji Parlamentu Europejskiego.
- 5) Rola parlamentów narodowych znalazła też swoje odzwierciedlenie w pracach kolejnych Konferencji Międzyrządowych. W deklaracji nr 13 („W sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”), dołączonej do Traktatu z Maastricht podkreślono – z jednej strony – potrzebę zwiększenia wymiany informacji między parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim, m.in. „poprzez regularne spotkania parlamentarzystów zainteresowanych tymi samymi zagadnieniami”. Z drugiej strony rządy państw członkowskich zobowiązały się do przekazywania parlamentom narodowych projektów aktów prawa wspólnotowego w terminie „umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich analizę”.
- 6) Znacznie istotniejsze znaczenie ma „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”, dołączony na mocy Traktatu z Amsterdamu do Traktatu o Unii Europejskiej i do traktatów ustanawiających Wspólnoty¹⁹. Protokół – poza ogólnym stwierdzeniem państw członkowskich, iż pragną one „zachęcić parlamenty narodowe do wzmożonego udziału w działaniach Unii Europejskiej” oraz rozszerzyć możliwości parlamentów narodo-

¹⁸ Ibidem, s. 7–8.

¹⁹ Warto pamiętać, że protokoły mają walor wspólnotowego prawa pierwotnego – „stanowią integralną część traktatów” (zob. art. 311 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

wych „wyrażania swego punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególnie przedmiot zainteresowania” – odniósł się do dwóch istotnych kwestii²⁰:

- Protokół precyzuje warunki ułatwiające parlamentom narodowym śledzenie procesu legislacyjnego na szczeblu wspólnotowym. Zobowiązuje on do przekazywania parlamentom narodowym wszelkich dokumentów Komisji, takich jak zielone i białe księgi oraz komunikaty. Następnie, wszelkie projekty legislacyjne Komisji muszą być na tyle wcześniej przekazywane państwu członkowskiemu, aby „odpowiedni czas” na zapoznanie się z nimi miały również parlamenty narodowe. W końcu Protokół gwarantuje – w odniesieniu do propozycji środków lub projektów legislacyjnych objętych III filarem UE (współpraca sądowa i policji w sprawach karnych) – upływ okresu sześciu tygodni między zgłoszeniem przez Komisję takiej propozycji lub projektu do Rady i Parlamentu Europejskiego we wszystkich językach a datą ich wpisania do porządku obrad Rady celem podjęcia decyzji, wydania aktu lub przyjęcia wspólnego stanowiska,
 - Protokół umocnił rolę COSAC (punkt II Protokołu), stwierdzając, iż może on przedkładać swoje uwagi instytucjom UE, może analizować projekt każdego aktu prawnego związanego z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mogącego mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, może kierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie uwagi na temat działań legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady subsydiarności, ustanawiania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz związanych z prawami podstawowymi. Warto zwrócić uwagę, że Protokół nie wymienia wyraźnie aktów z zakresu II filara (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), ściślejszej współpracy i przedkładanych do Rady bezpośrednio przez państwa członkowskie²¹.
- 7) Ostatnie lata przyniosły nową formę udziału parlamentów narodowych w sprawach unijnych w postaci Konwentu. Formuła ta znała-

²⁰ Por. A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism. The European Convention. Working Group IV – „Role of National Parliaments*, Brussels, 9.7.2002 r. (dokument nr WG IV – WD 8), s. 4 i n.

²¹ *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments...*, s. 3; por. A. Maurer, *ibidem*, s. 5.

zła zastosowanie przy opracowaniu Karty Praw Podstawowych UE (Konwent pracował paralelnie do Konferencji Międzyrządowej 2000) oraz przy zwołaniu obecnie pracującego Konwentu, którego zadaniem jest określenie kierunków prac Konferencji Międzyrządowej 2004. Dotychczasowe konwenty nie mają umocowania w traktatach ustanawiających UE, lecz zasadzają się na politycznych decyzjach Rady Europejskiej zawartych bądź w tzw. konkluzjach prezydencji, bądź – jak w przypadku obecnego Konwentu – w konkluzjach i w specjalnej deklaracji (w powoływanej już tzw. Deklaracji z Laeken). W obu przypadkach w składzie konwentów zasiadali względnie zasiadają parlamentarzyści parlamentów narodowych.

- 8) W końcu nie można zapomnieć o udziale parlamentów narodowych w procesie stanowienia i wykonania prawa wspólnotowego. Udział w stanowieniu prawa obejmuje stanowienie prawa pierwotnego w zakresie określonym art. 48 TUE (udział parlamentów narodowych w zakresie przewidzianym w konstytucji krajowej w procedurze ratyfikowania traktatów rewizyjnych, takich jak Traktat z Amsterdamu czy Traktat z Nicei) i art. 49 TUE (w podobnym zakresie udział w procedurze ratyfikowania traktatów akcesyjnych, na mocy których status członka UE uzyskuje nowe państwo) oraz różnego rodzaju akty II i III filara i niektóre decyzje Rady w ramach TWE, wymagające zatwierdzenia na szczeblu krajowym zgodnie z procedurą ustaloną w konstytucji²². Bardzo istotna jest rola parlamentów narodowych w implementacji prawa wspólnotowego. Chodzi tu tak o zagwarantowanie efektywności normom prawa wspólnotowego wywierającym skutek bezpośredni, stosownie do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego, jak też uchwalanie ustaw wówczas, gdy jest to konieczne dla wykonania prawa wspólnotowego (przede wszystkim w celu transpozycji dyrektyw)²³.

2.2. GŁÓWNE PROBLEMY DOTYCZĄCE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH W DEBACIE NAD PRZYSZŁOŚCIĄ UE

Debata w sprawie przyszłego kształtu Unii Europejskiej, która rozpoczęła się podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, przyspieszo-

²² Lista takich decyzji jest przytoczona w dokumencie Sekretariatu Konwentu – *The role of national parliaments...*, s. 5.

²³ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002, s. 229 i n.

na zbliżającą się finalizacją procesu rozszerzenia Unii²⁴, objęła siłą rzeczy również umocnienie roli parlamentów narodowych. W „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” (deklaracja nr 23 Aktu Końcowego, dołączonego do podpisanego 26.2.2001 r. Traktatu z Nicei)²⁵, wśród zasadniczych zagadnień, którymi powinna zająć się następna Konferencja Międzyrządowa (2004), wskazano również na „rolę parlamentów narodowych w europejskiej architekturze” (punkt 5 deklaracji).

Agendę debaty w tej mierze sprecyzowała następnie „Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”, przyjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14–15.12.2001 r.) – stąd często stosowana nazwa „Deklaracja z Laeken” – i dołączana jako załącznik 1 do Konkluzji spotkania²⁶. Deklaracja precyzuje problemy związane z rolą parlamentów narodowych w „architekturze europejskiej”, wiążąc je z szerszą kwestią legitymacji demokratycznej Unii, przejrzystości i efektywności działania. W szczególności Deklaracja z Laeken precyzuje następujące trzy kwestie:

- 1) czy parlamenty narodowe powinny być reprezentowane w jakiejś nowej instytucji, paralelnej do Rady i Parlamentu Europejskiego?
- 2) czy powinny odgrywać jakąś rolę w takich obszarach „działania europejskiego”, w których Parlament Europejski nie ma kompetencji?
- 3) czy powinny one skoncentrować się na podziale kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, na przykład wstępnie sprawdzając zgodność takiego podziału z zasadą subsydiarności²⁷?

Pierwsze miesiące dyskusji w ramach Konwentu, paralelnie wypowiedzi polityków państw członkowskich i kandydujących oraz tocząca się dyskusja naukowa pozwalają na sprecyzowanie głównych problemów²⁸. Obejmują ona cztery podstawowe obszary możliwych reform:

- 1) „włączenia” deputowanych parlamentów narodowych do istniejących obecnie instytucji UE względnie utworzenia nowych instytucji (gremiów);

²⁴ Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*, PiP 2001, nr 5, s. 3 i n.

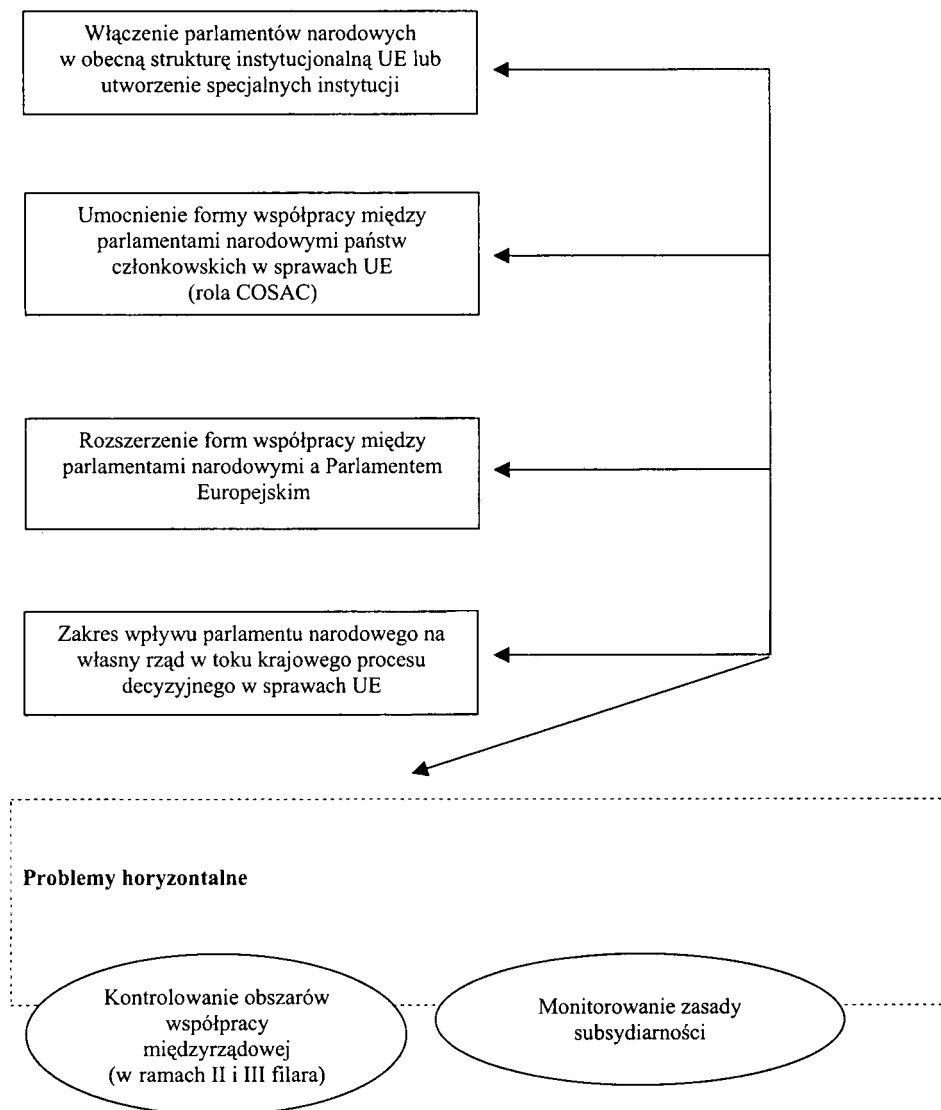
²⁵ O.J. 2001, C 80, s. 85–86.

²⁶ Dokument – SN 300/01 ADD 1.

²⁷ Ibidem, s. 6 dokumentu.

²⁸ Problemy te w sposób zwięzły i jasny precyzuje dokument Prezydium Konwentu z 29.5.2002 r., który był podstawą dyskusji posiedzenia plenarnego Konwentu 6 i 7.6.2002 r. Zob. *The role of the national parliaments in the European architecture* (CONV 67/1/02.REV 1). Por. również sprawozdanie z dyskusji podczas posiedzenia – *The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting* – Brussels, 6–7.6.2002 r. (CONV 97/02).

- 2) rozszerzenia metod współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim;
- 3) umocnienia form współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE;
- 4) rozważenia zakresu wpływu parlamentu narodowego na własny rząd w toku krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE.



- Do tej listy wchodzących w grę zasadniczych obszarów reform dodać należy dwie istotne kwestie horyzontalne, przenikające te obszary:
- chodzi tu o ewentualną kontrolę parlamentarną nad dziedzinami współpracy międzyrządowej, a więc nad II filarem (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) i III filarem (Współpraca sądowa i policji w sprawach karnych); ze względu na międzyrządowy charakter tej współpracy do kontroli takiej predystynowane byłyby parlamenty narodowe (jeżeli dziedziny te zostaną „uwspólnotowione”, wówczas wejdą do reżimu wspólnotowego podejmowania decyzji wraz ze stosowną rolą Parlamentu Europejskiego);
 - drugim obszarem są kwestie związane z włączeniem parlamentów narodowych w monitorowanie działania zasady subsydiarności.

3. STAN DYSKUSJI W POLSCE

Stan dyskusji nt. roli parlamentu narodowego w odniesieniu do spraw UE jest niezły, choć mocno zróżnicowany. Pozostaje też pod wyraźnym wpływem nastawienia do przewodniego problemu – ewentualnej potrzeby zmiany konstytucji z 1997 r. i fascynacji reformami instytucjonalnymi w ramach samej Unii Europejskiej, przy pozostawieniu na uboczu potrzeb zmian ustrojowych państwa (znacznie „trudniejszych” politycznie do przeprowadzenia) w toku dochodzenia do członkostwa w Unii.

3.1. DYSKUSJA W KRĘGACH NAUKOWYCH

Jeśli chodzi o dyskusje w kręgach naukowych, to już w połowie lat 90. C. Mik wskazywał na tendencje w UE zmierzającą do demokratyzacji procesów decyzyjnych, zwłaszcza zmierzającą do umocnienia roli parlamentów narodowych (otrzymywanie przez nie jak najszerszej informacji oraz wywierania wpływu na stanowisko rządów) i w tym kontekście wyrażał obawę, że „nasz parlament w obecnym kształcie nie będzie w stanie dźwigać takich obowiązków” (obawa ta dotyczyła tak wpływania przez parlament na proces negocjacji akcesyjnych, jak i partycypacji w procesie decyzyjnym po uzyskaniu członkostwa)²⁹. W końcu

²⁹ C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*

lat 90. pojawiły się szersze opracowania, które – w nawiązaniu do doświadczeń państw przystępujących do UE w 1995 r. – wskazywały na konieczność modyfikacji kompetencji parlamentu i ustanowienia w Polsce nowych relacji w stosunkach z rządem, jeśli chodzi o wpływ na działalność w ramach UE³⁰. Problem dyskutowany był też podczas XLIII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (31.5.–2.6.2001 r., szczególnie w wystąpieniach J. Jaskierni³¹ i K. Wojtyczka³²), a pierwsze całościowe propozycje takiego modelu „dla parlamentu polskiego” zostały przedłożone w końcu 2001 r.³³ i na początku 2002 r. Pierwsze miesiące 2002 r. przyniosły zwiększone zainteresowanie problematyką³⁴, co znalazło wyraz w konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych 11.4.2002 r. Sama konferencja dotyczyła kwestii potrzeby zmiany konstytucji z 1997 r. w związku z przystąpieniem Polski do UE, lecz siłą rzeczy jednym z zasadniczych dyskutowanych problemów był zakres zmiany kompetencji parlamentu³⁵. Istotne znaczenie miała również konferencja międzynarodowa (z udziałem ekspertów i deputowanych z państw członkowskich UE) zorganizowana 15.5.2002 r. w siedzibie parlamentu przez Centrum Stosunków Międzynarodowych i Filię Fundacji Konrada Adenauera na temat roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE oraz kolejna konferencja (zorganizowana 27.9.2002 r.), ujmująca ten problem w kontekście podziału kompetencji między WE/UE a państwa członkowskie.

nia, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 245 (materiały z konferencji naukowej, która odbyła się w Toruniu, 19–20.11.1996 r.).

³⁰ Por. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie Austrii*, Warszawa 1999; tenże: *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001.

³¹ J. Jaskiernia, *Aksesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa* [w:] *Aksesja do Unii Europejskiej a Konstytucja...*, s. 9 i n.

³² K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich* [w:] *ibidem*, s. 91 i n. (szczególnie s. 109–110).

³³ Zob. J. Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego*, „Unia&Polska” 2001, nr 22. W wersji nieco rozszerzonej – w książce opublikowanej na początku 2002 r. – *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyparlamentowej 2004* (pod. red. J. Barcza i S. Puzyny), Warszawa 2002, s. 115 i n.

³⁴ Por. na przykład – M. Cichoński, M. Dowgielewicz, *Najpierw zmiany w konstytucji, potem Unia*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 80. Również – konferencja zorganizowana 26.2.2002 r. przez Centrum Stosunków międzynarodowych w Warszawie.

³⁵ W dyskusji panelowej na ten temat uczestniczyli – prof. J. Osiński, dr E. Poławska.

3.2. DYSKUSJA NA SZCZEBLU POLITYCZNYM

Nieco później – ponieważ dopiero w końcu 2000 r. – sprawa statusu parlamentu narodowego w odniesieniu do materii integracyjnej pojawiła się w wypowiedziach polityków. Ówczesny minister spraw zagranicznych, W. Bartoszewski, wygłaszając 24.10.2000 r. wykład nt. „Demokracja a polityka zagraniczna”, nawiązał do roli parlamentu w procesie dostosowawczym i podkreślił w związku z tym – „Rzecz jednak nie tylko w udziale parlamentu w procesie przedakcesyjnym. Należy, bowiem już obecnie brać pod uwagę, że w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej znaczna część kompetencji ustawodawczych (zastrzeżonych do tej pory wyłącznie dla parlamentu) przekazana zostanie organom Unii. W wymiernym czasie należy więc rozważyć stworzenie trwałego mechanizmu, włączającego parlament w wewnątrz krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych, w szczególności gwarantujący kooperatywną współpracę między parlamentem a rządem w tej dziedzinie”³⁶. Do kwestii tej minister W. Bartoszewski powrócił podczas konferencji w warszawskiej SGH 28.5.2001 r., wygłaszając programowy wykład na temat stanowiska Polski wobec przyszłego kształtu Unii. W wykładzie tym podkreślił, iż „w tej mierze dyskusja jest szczególnie istotna i interesująca, jej wynik będzie miał bezpośredni wpływ na zakres legitymacji demokratycznej procesu integracji”. Stosunkowo wstrzeźliwie odniósł się Minister Bartoszewski do różnych postulatów utworzenia drugiej izby w Parlamencie Europejskim („...możliwości Parlamentu Europejskiego dalekie są bowiem od wykorzystania: chodzi tu tak o zakres udziału w procesie decyzyjnym, jak i stworzenie warunków dla umocnienia legitymacji Parlamentu Europejskiego. Wymagać to będzie w następnych latach wysiłków (po stronie państw członkowskich, partii politycznych, partnerów społecznych) na rzecz umocnienia świadomości europejskiego *Demos*, rozwoju ‘wspólnych’ struktur partyjnych, stworzenie ‘europejskiej opinii publicznej’. Deficytu tego nie da się nadrobić formalnymi działaniami, czy powołaniem nowych struktur”. Natomiast zdecydowanie Minister Bartoszewski podkreślił – „...istotnym obszarem – szczególnie w odniesieniu do państw kandydujących – jest umocnienie roli parlamentu krajowego w wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym”³⁷.

³⁶ Tekst wykładu zawarty [w:] W. Bartoszewski, *Ponad podziałami. Wybrane przemówienia i wywiady lipiec – grudzień 2000 r.*, Warszawa 2001, s. 136.

³⁷ Przemówienie zamieszczone [w:] W. Bartoszewski, *Wspólna odpowiedzialność europejska. Przemówienia i wywiady styczeń–lipiec 2001*, Warszawa 2001.

Późną wiosną 2001 r. sprawa roli parlamentu narodowego w architekturze europejskiej (początkowo głównie w kontekście rozważań nad reformą COSAC) stała się przedmiotem dyskusji w Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu – podczas posiedzenia 9.5.2001 r.³⁸ i podczas posiedzenia 17.5.2001 r.³⁹ Wynikiem tych dyskusji była istotna uchwała Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP z 5.7.2001 r. „w sprawie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej w perspektywie poszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004”⁴⁰, która wskazywała na szereg problemów wymagających dyskusji, w tym m.in. na potrzebę ustanowienia w konstytucji mechanizmu gwarantującego parlamentowi udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych. Uchwała ta poszła w zapomnienie po zmianie składu Senatu w wyniku wyborów parlamentarnych jesienią 2001 r., tym bardziej, że decydenci polityczni coraz bardziej wstrzemięźliwie zaczęli podchodzić do ewentualnej zmiany konstytucji z 1997 r., obawiając się, że zmiany związane z przystąpieniem do UE wywołają reakcję łańcuchową – postulaty dalszych zmian postanowień konstytucji. Tymczasem istotne umocnienie pozycji parlamentu wobec rządu w sprawach unijnych wymagałoby nowelizacji konstytucji.

Tym niemniej rola parlamentu narodowego w kontekście przystąpienia do UE pozostawała w centrum uwagi – głównie parlamentarzystów. Wskazuje na to wyraźnie tekst wystąpienia marszałka Sejmu, M. Borowskiego podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, 17.11.2001 r. w Sztokholmie⁴¹. Szerzej wypowiedział się natomiast – podczas tej samej konferencji – marszałek Senatu, L. Pastusiak, podkreślając szczególne znaczenie umocnienia roli parlamentu narodowego dla państw kandydujących do członkostwa w UE. Zwrócił on również uwagę na konieczność wypracowania „odpowiedniego mechanizmu współuczestnictwa parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych” oraz na wagę włączenia regionów w ten proces (i ewentualną rolę Senatu w tej mierze)⁴². Marszałek Sejmu, M. Borowski bardziej obszernie wypowiedział się na temat roli parlamentów narodowych podczas Konferencji Przewodni-

³⁸ Zob. stenogram z 107 posiedzenia Komisji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2001 r.

³⁹ Zob. stenogram z 108 posiedzenia Komisji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2001 r.

⁴⁰ Zamieszczona [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej...*, s. 109 i n. Tam też inne, powoływane wyżej materiały.

⁴¹ Ibidem, s. 15 i n.

⁴² Ibidem, s. 9 i n.

czących Parlamentów Unii Europejskiej w Madrycie (8–9.6.2002 r.)⁴³. Punktem wyjścia rozważań było stwierdzenie, że kwestia zachowania demokratycznej kontroli (parlamentu narodowego) nad działaniami rządu w ramach UE ma zasadnicze znaczenie, również w kontekście obaw co do erozji roli parlamentu (państwa). Następnie marszałek Borowski wskazywał na konieczność umocnienia kontrolnej funkcji parlamentu wobec rządu w dziedzinie spraw europejskich, ustanowienia wyspecjalizowanych organów parlamentarnych dla tych spraw; odniósł się też do innych szczegółowych kwestii. Widoczna jest natomiast w wypowiedzi marszałka Borowskiego wstrzeźliwość co do zakresu i formy zmian, jakie należałoby wprowadzić w Polsce: podkreśla on, że w obecnych państwach członkowskich funkcjonują różne mechanizmy oraz że Polska – jako państwo kandydujące – „uważnie analizuje” istniejącą praktykę. Podobną wstrzeźliwość dostrzec można w dokumencie przedłożonym przez J. Oleksego w ramach IV grupy roboczej Konwentu⁴⁴. Omawia on stosunkowo obszernie rolę parlamentu polskiego podczas negocjacji akcesyjnych i samego procesu ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Natomiast rola parlamentu po uzyskaniu akcesji skwitowana jest zwięzłymi stwierdzeniami, iż konieczne będzie wzmocnienie funkcji kontrolnej parlamentu w stosunku do rządu, umocnienie stosownego organu parlamentarnego, zagwarantowania przepływu stosownych dokumentów z rządu do parlamentu. Wywód kończy się wnioskiem, iż ewentualne przystąpienie Polski do Unii „przyniesie nowe rozwiązania, których nie można oczekiwać obecnie”, a obie izby parlamentu polskiego „będą inne niż obecnie”. Nikłe jest zainteresowanie partii politycznych tym problemem. Jeżeli już pojawiały się jakieś inicjatywy, to miały raczej doraźny charakter polityczny i świadczyły o niezajomości rzeczy – jak na przykład kuriozalna inicjatywa, aby zablokować na kilka lat możliwość ubiegania się przez polskich negocjatorów o stanowiska w strukturach unijnych, pomijająca całkowicie istotną kwestię zagwarantowania roli parlamentu w procesie wyłaniania w Polsce kandydatów na takie (przynajmniej najważniejsze) stanowiska⁴⁵.

W wypowiedziach tych widać wyraźnie, że polityczne założenie odstąpienia od nowelizacji konstytucji z 1997 r. Przed akcesją do UE ogranicza możliwość rozważenia szerszych i głębszych zmian ustrojowych. Z drugiej zaś strony partie polityczne nie „zidentyfikowały”

⁴³ *National Parliaments and Europe's Future...*

⁴⁴ *The Control Function of the Polish Parliament in the European Affairs...*

⁴⁵ Por. J. Barcz, *Polska w instytucjach europejskich*, „Polska&Unia” 2002, nr 12/13.

jeszcze tej kwestii jako ważnego problemu politycznego o ustrojowym charakterze. Problem ten będzie w dalszej części niniejszej pracy przedmiotem szczegółowej analizy, przede wszystkim co do zakresu realistycznych rozwiązań w istniejących warunkach polityczno-prawnych.

4. UMOCNIE NIE WSPÓŁPRACY MIĘDZY PARLAMENTAMI NARODOWYMI I PROBLEM OBECNOŚCI PARLAMENTÓW NARODOWYCH W STRUKTURZE INSTYTUCJONALNEJ UE

4.1. PROBLEM OBECNOŚCI PARLAMENTÓW NARODOWYCH W STRUKTURZE INSTYTUCJONALNEJ UE

W toku debaty politycznej ostatnich dwóch lat, w szczególności zaś podczas dyskusji w Konwencji pojawiło się szereg propozycji dotyczących bezpośredniego włączenia parlamentów narodowych w strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej. Propozycje te można generalnie podzielić na dwie grupy⁴⁶:

- 1) Propozycje zmierzające do ustanowienia nowej „struktury”⁴⁷ w ramach systemu instytucjonalnego UE, złożonej w całości lub w części z przedstawicieli parlamentów narodowych. Do tej grupy zaliczać można następujące propozycje:
 - utrwalenia statusu Konwentu jako stałej „struktury” w ramach Unii Europejskiej, która obradowałaby w toku procedury przygotowywania rewizji traktatów ustanawiających UE (w ramach Konwentu współpracują przedstawiciele parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji); propozycja ta odwołuje się do pozytywnych doświadczeń Konwentu, który przygotowywał Kartę Praw Podstawowych UE; nie bez znaczenia będą też zapewne w tej mierze doświadczenia związane z obecnie obradującym Konwentem, przygotowującym Konferencję Międzyrządową 2004;

⁴⁶ Zestawienie niniejsze zostało sporządzone na podstawie dokumentu – *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments in the European architecture...*, s. 12 i n.

⁴⁷ Na obecnym etapie lepiej posługiwać się nieostrym określeniem „struktury”, bowiem nie jest jasne jaki byłby status takich ciał w przypadku gdyby doszło do ich ustanowienia w relacji do statusu instytucji wspólnotowych.

- ustanowienia Stałej Konferencji Parlamentów (*Permanent Conference of Parliaments*), która skupiałaby przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, obradowałaby w regularnych ośmiodniowych sesjach oraz zajmowałaby się najistotniejszymi problemami politycznymi – ocenę „stanu Unii Europejskiej”, zamiarami rewizji traktatów ustanawiających Unię, oceną funkcjonowania zasady subsydiarności; propozycja ta wyraźnie nawiązuje do Konferencji Parlamentów z listopada 1990 r. (rzymska Assises) i nie przypadkowo ogłoszona została przez premiera Francji L. Jospena⁴⁸; propozycja ta – podobnie jak propozycje umocnienia statusu CASAC – mieści się raczej w obszarze rozważań dotyczących rozbudowy współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE⁴⁹;
- ustanowienia odrębnego w stosunku do Parlamentu Europejskiego „zgromadzenia parlamentarnego” (*assembly*), gromadzącego wyłącznie przedstawicieli parlamentów narodowych (albo o określonej stałej liczbie ze wszystkich państw członkowskich, albo w określonym stosunku do liczby ludności; „zgromadzenie” takie nie byłoby włączone bezpośrednio we wspólnotowy proces legislacyjny, lecz mogłoby się zajmować kontrolą działań podejmowanych w II i w III filarze (tak przedstawiciel Francji w Konwencji, Haenel)⁵⁰ oraz oceną funkcjonowania zasady subsydiarności w formule *ex ante*, czyli przed podjęciem określonego wspólnotowego aktu prawnego⁵¹ (tak przedstawiciel Niemiec w Konwencji, E. Teufel)⁵²;
- pewną mutacją powyższej propozycji jest idea ustanowienia rodzaju „komitetu” czy „komisji” (*committee*), złożonego z dwóch – trzech przedstawicieli z każdego parlamentu narodowego państw członkowskich, która *ex ante* – na wniosek państw członkowskich lub organów UE dokonywałby oceny funkcjonowania zasady subsydiarności⁵³.

⁴⁸ W przemówieniu wygłoszonym 28.5.2001 r.

⁴⁹ Tam też omówię propozycje zmierzające do umocnienia roli COSAC.

⁵⁰ Dokument Konwentu – CONV 12/02.

⁵¹ Chodzi o to, aby nie naruszać kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

⁵² Dokument Konwentu – CONV 24/02.

⁵³ Propozycja I. Pernice, *The Role of National Parliaments in the European Union*, Walter-Hallstein-Institut 2001. Cyt. za – *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments in the European architecture...*, s. 14.

- 2) Propozycje zmierzające do włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych do istniejących instytucji UE. Do tej grupy zaliczyć można propozycje:
- sugestie, sięgające korzeniami idei J. Fischera i T. Blaira, postulujących utworzenie drugiej izby w Parlamencie Europejskim. Przy czym pamiętać należy, że idee te były bardzo mgliste: J. Fischer⁵⁴, zastanawiając się nad umocnieniem legitymacji demokratycznej przyszłej „federacji europejskiej” rozważał, że dobrze byłoby w ogóle przemodelować kształt Parlamentu Europejskiego – utworzyć jedną izbę, w skład której wchodziłoby deputowani wybierani bezpośrednio „przez wszystkich obywateli Europy” i mających jednocześnie statut posłów parlamentów narodowych, i drugą izbę, która skupiałaby przedstawicieli państw członkowskich (nie wypowiedział się przy tym co do konkretnych kompetencji takich izb): Blair natomiast⁵⁵, podchodzący bardzo wstrzeźliwie do idei federacji europejskiej, proponując utworzenie drugiej izby Parlamentu Narodowego miał na myśli jakiś rodzaj włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych w „sprawy unijne”, przy czym wykluczał on udział takiej drugiej izby we wspólnym procesie legislacyjnym (raczej chodziłoby o „przeгляд urzeczywistniania ogólnych zasad przyszłej konstytucji europejskiej”). Zgłaszane później idee niewiele wniosły do skonkretyzowania kompetencji takiej drugiej izby, która miałaby się składać z przedstawicieli parlamentów narodowych⁵⁶;
 - propozycje zmierzające do włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych „w obrady” Rady UE, przynajmniej w częściach dotyczących procedury stanowienia prawa; propozycje te zostały jednak szybko sprowadzone do sugestii włączenia przedstawicieli parlamentu narodowego do delegacji danego państwa na obrady w Radzie UE⁵⁷; tym samym „przesunięto” problem do sfery zastrzeżonej do kompetencji państw członkowskich (one bowiem decydują o składzie delegacji).

⁵⁴ W wykładzie wygłoszonym 12.5.2000 r. w Berlinie na Uniwersytecie Humboldta. Tekst polski (*Quo vadis, Europa?*), „Gazeta Wyborcza” 25.5.2000 r.

⁵⁵ Przemówienie wygłoszone 6.10.2000 r. podczas wizyty w Warszawie, Prime Minister’s Speech to the Polish Stock Exchange, 6.10.2000 r. (maszynopis w posiadaniu Autora).

⁵⁶ Por. *European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments in the European Architecture...*, s. 14–15.

⁵⁷ Zob. M. Barnier, *L’Urgence europeenne. Note personnelle de Michel Barnier*, 17.10.2001. Cyt. za: ibidem, s. 11 (przypis 12).

Ustosunkowanie się do powyższych propozycji wymaga kilku zasadniczych uwag co do możliwego, dalszego rozwoju ustrojowego Unii Europejskiej⁵⁸. Strukturalnie Unia Europejska budowana jest w oparciu o trzy podstawowe zasady – jednolitości porządku prawnego (chodzi o jednolitość prawa wspólnotowego oraz koherencję działań w obszarach międzyrządowych z prawem wspólnotowym), jednolitości instytucjonalnej i zasady solidarności⁵⁹. W kontekście omawianych zagadnień interesująca jest przede wszystkim zasada jednolitości instytucjonalnej Unii, zawarta w art. 3 TUE, który stwierdza m.in., że „Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia swoich celów, z jednoczesnym zachowaniem i rozwojem wspólnotowego dorobku prawnego”. Jeśli uwzględnimy możliwy rozwój Unii Europejskiej w kierunku jednolitej organizacji międzynarodowej, to wniosek wynikający z takiego rozwoju będzie jednoznaczny: zasada jednolitych ram instytucjonalnych stanie się siłą rzeczy centralną zasadą, przenikającą ustrój Unii. Dotyczyć to będzie w szczególności konieczności zagwarantowania efektywności obszarowi objętemu wspólnotowemu *acquis* co najmniej na obecnym poziomie oraz zapewnienia koherencji między reżimami wspólnotowym i międzyrządowym. Rola instytucji (dotychczas wspólnotowych) w obszarze międzyrządowym będzie stale rosła. Być może będzie to zasadnicza zmiana w zakresie kompetencji instytucji (dotychczas wspólnotowych, które obecnie działają w II i III filarze zasadniczo na podstawie „zapożyczenia” (pozostając formalnie instytucjami I filara)⁶⁰.

Rozważając więc możliwe reformy instytucjonalne, w tym umocnienie roli parlamentów narodowych w nowym kształcie ustrojowym Unii, należy również brać pod uwagę następujące okoliczności:

- struktura instytucjonalna poddawana jest krytyce (umiarkowanej) ze względu na swój skomplikowany układ; celem zamierzanych reform musi więc być raczej uproszczenie struktury instytucjonalnej; z pewnością nie wchodzi w rachubę zmiany, które jeszcze bardziej komplikowałyby tę strukturę;

⁵⁸ Szerzej: J. Barcz, *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej. W sprawie przyszłego ustroju Unii Europejskiej...*

⁵⁹ Por. B. Martenczuk, *Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union*, *Europrecht* 2000, nr 3, s. 358 i n.

⁶⁰ Patrz artykuły zawarte w pracy – *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam* (hersg. von W. Hummer), Wien 1998, w szczególności – P. Gilsdorf, *Institutionelle und materielle Reform im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (s. 239 i n.) oraz P. Ch. Müller-Graff, *Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres* (s. 259 i n.).

- podobna uwaga dotyczy mechanizmu decyzyjnego w Unii Europejskiej – nie należy spodziewać się, aby państwa członkowskie przyzwoliły na reformę, która dodatkowo komplikowałaby istniejący proces decyzyjny, w szczególności, która osłabiałaby tzw. metodę wspólnotową;
- na uwadze należy też mieć, iż celem reformy musi być podniesienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej – takie jest zadanie dyskusji czterech zasadniczych punktów agendy Konferencji Międzyrządowej 2004 (żaden z tych punktów nie dotyczy bezpośrednio konieczności reform instytucji wspólnotowych);
- w końcu pamiętać należy o tym, że pod postulatem umocnienia legitymacji demokratycznej Unii, kryje się przede wszystkim potrzeba przewartościowania relacji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi; na to nakierowane są co najmniej trzy z czterech punktów agendy Konferencji Międzyrządowej 2004 – postulat objaśnienia podziału kompetencji, wprowadzenia aksjologii do przyszłego „traktatu konstytucyjnego” (chodzi w sumie o włączenie do traktatu ustanawiającego Unii katalogu „wspólnych wartości” państw członkowskich) i umocnienia roli parlamentu narodowego w „architekturze europejskiej”.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania należy raczej ostrożnie oceniać różnego rodzaju, liczne propozycje reform instytucjonalnych. Jak wspomniałem, istota tej reformy łączyć się będzie ze zmianą ustrojową instytucji, w przypadku jeżeli Unia Europejska przekształci się w jednolitą organizację międzynarodową. Konieczne są, po części już przeprowadzone lub przeprowadzane, reformy wewnątrzinstytucjonalne. Natomiast nie należy raczej spodziewać się „rewolucji instytucjonalnej”:

- Rada i Komisja zachowają z pewnością swoją pozycję ustrojową w dotychczasowym kształcie, w szczególności państwa członkowskie z pewnością nie zrezygnują ze swojej wiodącej roli – za pośrednictwem Rady – w procesie ustawodawczym Unii; Unia Europejska pozostanie organizacją międzynarodową – również w zmienionym kształcie ustrojowym;
- Rola Parlamentu Europejskiego będzie się naturalnie umacniała, nie będzie do jednak radykalna zmiana ustrojowa – w pewnym sensie możliwości dopełniania kompetencji Parlamentu Europejskiego wyczerpały się; dla dalszej istotnej zmiany konieczny byłby rozwój tzw. europejskiego *demos*, a do tego Europa jeszcze politycznie nie dojrzała; umacnianie roli Parlamentu Europejskiego przebiega w ważnej dziedzinie procedury współdecydowania na podstawie art. 251 TWE – wraz z obejmowaniem nowych obsza-

rów reżimem podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie, umacniać się będzie paralelnie pozycja Parlamentu Europejskiego, bowiem obszary takie obejmowane są procedurą art 251 TWE;

- Natomiast Parlament Europejski może istotnie wzmocnić swoją pozycję rozszerzając kompetencje przedmiotowe, wraz w głębszym „wkraczaniem” instytucji w obszar reżimu międzyrządowego – obecnego II i III filara; w tej dziedzinie, gdzie bez wątpienia konieczne jest wzmocnienie kontroli demokratycznej, w grę wchodzi dwie drogi rozwoju: z jednej strony państwa członkowskie mogą zdecydować o (przynajmniej częściowym) „uwspółnotowieniu” tych obszarów – wówczas kompetencje Parlamentu Europejskiego ulegną istotnemu poszerzeniu w ramach reżimu wspólnotowego; z drugiej strony – przy braku takiej decyzji państw członkowskich – należałoby rozważyć stworzenie jakiegoś ciała, złożonego z deputowanych parlamentów narodowych (a więc zachowującego charakter międzypaństwowy), które zapewniłoby legitymację demokratyczną dla działań w tych obszarach⁶¹.

Realność wszelkich postulatów nakierowanych na umocnienie roli parlamentów narodowych w „architekturze europejskiej” należałoby oceniać w takich ramach. Bardzo ostrożnie należy podchodzić do inicjatyw, które modyfikowałyby istniejące „ramy instytucjonalne” Unii Europejskiej, komplikując jeszcze bardziej istniejący system lub umacniając element międzyrządowy w obszarze wspólnotowym. Państwa członkowskie z pewnością nie zgodzą się na jakiegokolwiek osłabienie reżimu wspólnotowego, przede wszystkim na i tak już spore zagrożenia dla efektywności działania Unii, związane z zbliżającym się procesem rozszerzenia. Stąd też mało realistyczne są postulaty⁶² nakierowane na włączenie przedstawicieli parlamentów narodowych w instytucje wspólnotowe, na czele z postulatem utworzenia drugiej izby w Parlamencie Europejskim czy włączeniem przedstawicieli parlamentów (w jakiejś formalnie wyodrębnionej formie) w prace Rady UE⁶³.

⁶¹ Słusznie – na przykład – zwraca się uwagę na to, że wchłonięcie UZE przez UE sprawia, że parlamenty narodowe tracą możliwość dyskusowania spraw polityki bezpieczeństwa, jakie wynikały z istnienia Zgromadzenia Parlamentarnego UZE.

⁶² Stąd też słuszne, wstrzemięźliwe nastawienie marszałka M. Borowskiego do tego postulatu – *National Parliaments and Europe's Future...*, s. 5.

⁶³ Stosunkowo jednoznaczne negatywne nastawienie do takich propozycji podczas dyskusji w Konwencji 6–7.6.2002 r. – *The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting*, Brussels, 6–7.6.2002 r., s. 9 (zwracano również uwagę na to, że nie do przyjęcia są postulaty, które osłabiałyby rolę Parlamentu Europejskiego).

Więcej swobody pozostaje dla utworzenia struktur z udziałem przedstawicieli parlamentów narodowych, które nie ingerowałyby w wspólnotowy proces legislacyjny i nie ingerowały w system instytucjonalny UE.

Realne wydaje się więc ustabilizowanie Konwentu, szczególnie jeśli prace nad przyszłym traktatem konstytucyjnym przyniosłyby postulowany podział postanowień takiego traktatu na postanowienia konstytucyjne i postanowienia operatywne, przy czym te pierwsze objęte byłyby reżimem rewizji określonym w obecnym art. 48 TUE (a więc z klauzulą ratyfikacyjną). Można sobie wyobrazić, iż Konwent stanowiłby pierwszy etap prac nad rewizją postanowień konstytucyjnych traktatu konstytucyjnego, uprzedzając prace Konferencji Międzyrządowej (i w takim zakresie zostałaby wprowadzony do obecnego art. 48 TUE).

Równie realistyczna jest propozycja ustanowienia Stałej Konferencji Parlamentów, która nie ingerowałaby w proces decyzyjny w UE, stanowiąc raczej forum politycznej dyskusji nad kierunkami ewolucji Unii. Może to być interesująca forma współpracy parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, która w bieżącej pracy Unii stanowiłaby substytut Konwentu

W sposób zróżnicowany należy natomiast podchodzić do postulatów utworzenia niezależnych, dodatkowych „struktur” („zgrupowań”, „komitetów” czy „komisji”). Realistyczna ocena takich propozycji jest możliwa jedynie wówczas, gdy określony jest proponowany zakres kompetencji takiej „struktury”. Jak wspomniano wyżej, o ile państwa członkowskie nie podejmą decyzji o radykalnym „uwspółnotowieniu” materii objętych II i III filarem, bez wątpienia konieczne będzie rozważenie ustanowienia ciała międzypaństwowego do kontroli działań w tych obszarach – wówczas do takiej kontroli w sposób naturalny predystynowana byłaby struktura złożona z przedstawicieli parlamentów narodowych, tym bardziej że dotychczasowa praktyka pokazuje, że rządy państw członkowskich stosunkowo wstrzeźliwie przekazują informacje do parlamentów z tych ważnych obszarów współpracy międzyrządowej. Natomiast raczej mało realistyczne są postulaty nakierowane na ustanowienia takiego samodzielnego ciała, które monitorowałoby funkcjonowanie zasady subsydiarności, tym bardziej jeżeli miałyby to być forma kontroli *ex post*. W „ramach instytucjonalnych” UE Trybunał Sprawiedliwości jest instytucją, która nadzoruje efektywność i jednolitość wykonania prawa wspólnotowego. Trudno się spodziewać, aby państwa członkowskie zaakceptowały jakąkolwiek inicjatywę osłabiającą tę ważną i sprawdzoną rolę Trybunału Sprawiedliwości⁶⁴. Nie wy-

⁶⁴ Stąd też z pewną rezerwą odnoszę się również do wspólnej (niemiecko, francusko, brytyjsko, irlandzko, polskiej) inicjatywy w ramach Konwentu w sprawie po-

klucza to naturalnie, że parlamenty narodowe mogą „monitorować” funkcjonowanie tej zasady w ramach struktur współpracy międzyparlamentarnej (o czym dalej).

4.2. UMOCNIE NIE WSPÓŁPRACY MIĘDZY PARLAMENTAMI NARODOWYMI W SPRAWACH UE ORAZ MIĘDZY PARLAMENTAMI NARODOWYMI A PARLAMENTEM EUROPEJSKIM

Jak wspomniano wyżej, w ramach dyskusji w Konwencji pojawiły się postulaty nakierowane na umocnienie współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich – takie postulaty jak ustabilizowanie Konwentu czy ustanowienie Stałej Konferencji Parlamentów mogą bez wątpienia stanowić nowe forum dla współpracy parlamentów narodowych i mają realne szanse na realizację. Przedkładane postulaty koncentrują się jednak wokół roli COSAC, który do tej pory nie ma żadnej formalnej kompetencji i stanowi forum wymiany poglądów i uzyskiwania informacji. Efekty działalności w ramach COSAC są oceniane bardzo różnie, po części negatywnie.

Przedkładane propozycje⁶⁵ zmierzają do umocnienia COSAC poprzez ustanowienie stałego sekretariatu, przeprowadzanie częstszych spotkań (dotychczas jedno spotkanie podczas prezydencji – czyli raz na sześć miesięcy) i przejęcie przez stały sekretariat roli koordynującej spotkań wyspecjalizowanych komisji parlamentów narodowych z odpowiednimi komisjami Parlamentu Europejskiego. Szczególnie ta ostatnia propozycja odpowiada postulatowi od dawna zgłaszanym – przede wszystkim przez państwa kandydujące⁶⁶.

wołania „ciała politycznego” (*a political body*), złożonego z deputowanych parlamentów narodowych, które miałyby nadzorować funkcjonowanie podziału kompetencji między Unię a państwami członkowskimi – *Joint contribution on the issue of the division of competence*, przedłożony w połowie czerwca br. (por. „Rzeczpospolita” 1z 15–16.6.2002 r.). Zapomina się o tym, że w ramach instytucji Trybunał Europejski nadzoruje podział kompetencji i stosowne aspekty działania instytucji, gwarantując i jednolitość prawa wspólnotowego i funkcjonowanie zasady jednolitych ram instytucjonalnych.

⁶⁵ *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments in the European architecture...*, s. 13.

⁶⁶ Ostatnio Marszałek Borowski skonkretyzował te postulaty, proponując aby w ramach COSAC odbywać co miesiąc sesje z udziałem komisji wyspecjalizowanych i odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego. *National Parliaments and Europe's Future...*, s. 5.

Natomiast zgłoszone wyżej zastrzeżenia co do „monitorowania” zasady subsydiarności dotyczą również monitorowania tej zasady przez parlamenty narodowe w ramach COSAC⁶⁷. Zgłaszane propozycje obejmują postulaty przeprowadzania takiego monitoring *ex ante* i *ex post* – w związku z czym należy mieć na względzie, iż w grę może wchodzić jedynie „monitoring” nie ingerujący w unijny proces decyzyjny, w szczególności zaś w kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Rozważane formy zacieśnienia współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim zostały po części omówione w innym miejscu (propozycje instytucjonalnych rozwiązań i zakresu współpracy między deputowanymi do Parlamentu Europejskiego a parlamentem narodowym). Dla nowych państw członkowskich szczególnie istotne będą wszystkie praktyczne formy współpracy – jak udział w komisjach Parlamentu Europejskiego, czy ustanowienie rodzaju „biura łącznikowego” parlamentu narodowego przy Parlamencie Europejskim. Nie można zapominać, iż wraz z ustanowieniem członkostwa w UE wygaśnie układ o stowarzyszeniu, a tym samym ważna płaszczyzna współpracy między parlamentem narodowym a Parlamentem Europejskim – Wspólna Komisja Parlamentarna – przestanie działać.

5. KRAJOWY PROCES DECYZYJNY W SPRAWACH INTEGRACYJNYCH – ROLA PARLAMENTU

5.1. RÓŻNORODNOŚĆ MECHANIZMÓW UDZIAŁU PARLAMENTU NARODOWEGO W KRAJOWYM PROCESIE DECYZYJNYM

Już w 1951 r., podczas negocjacji Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali pojawił się problem wzmocnienia udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w stosownym obszarze, a to za sprawą landów w RFN, które obawiały się ograniczenia swoich kompetencji i domagały się wzmocnienia wpływu na rząd federalny za pośrednictwem Bundesratu⁶⁸. Jest rzeczą charakterystyczną, że problem włączenia parlamentu w sprawy integracyjne szczególnie mocno występował w państwach federalnych, przede wszyst-

⁶⁷ *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments in the European architecture...*, s. 13.

⁶⁸ Zob. szerzej: J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992, s. 43 i n.

kim za sprawą obaw ich części składowych – tak było również w Austrii w toku negocjacji układu ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy a następnie w toku negocjacji akcesyjnych do UE⁶⁹. Nie może to dziwić, bowiem w państwach federacyjnych istnieją po prostu podmioty, które są w stanie zdecydowanie artykułować swoje interesy polityczne wobec rządu centralnego. W państwach unitarnych pozycja jednostek samorządu terytorialnego jest nieporównywalnie słabsza. Tym niemniej w toku rozwoju procesu integracji – w związku z rozrostem kompetencji Wspólnot Europejskich i narastaniem deficytu ich legitymacji demokratycznej – kwestia włączenia parlamentu narodowego w krajowy proces decyzyjny stała się problemem wszystkich państw członkowskich, a ustanowienie Unii Europejskiej dało asumpt do umacniania stosownych mechanizmów krajowych. W tzw. okresie post-Maastricht znakomita większość państw członkowskich wprowadziła, bądź znacznie umocniła takie mechanizmy⁷⁰.

Zauważyć należy, iż według obecnego stanu prawa UE tego rodzaju mechanizmy pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich – od ich konstytucji i woli politycznej zależy, jaki kształt przybiera taki mechanizm w danym państwie członkowskim. Wskazuje na to Protokół nr 13 „w sprawie parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”, podkreślając, że „kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty krajowe nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej właściwej dla każdego państwa członkowskiego”. Również w obecnej dyskusji jest to zdecydowanie podkreślane, choć (o czym dalej) pojawiły się propozycje, aby pewien mechanizm obowiązkowych konsultacji wprowadzić do traktatów ustanawiających UE (do prawa pierwotnego)⁷¹.

Konsekwencją obecnego stanu prawnego jest więc, iż w państwach członkowskich istnieją bardzo zróżnicowane mechanizmy współdziałania parlamentu narodowego i rządu w sprawach integracyjnych. Rozpiętość istniejących mechanizmów sięga od regulacji, które gwarantują parlamentowi prawo określania wiążącego mandatu dla rządu działającego w Radzie UE (tak – w różnym zakresie – w Danii, Austrii, Niemczech, Holandii, Finlandii) do regulacji, które w różnym stopniu umożliwiają parlamentowi wyrażenie swojej opinii w sprawie aktu prawa wspólnotowego rozważanego w Radzie, lecz rządowi pozosta-

⁶⁹ Zob. szerzej: tenże, *Parlament a Unia Europejska...*

⁷⁰ Por. A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture...*, s. 6 i n.

⁷¹ Por. *The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments...*, s. 6.

wiają swobodę podjęcia decyzji (na przykład w Belgii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Francji, Luksemburgu). W niektórych przypadkach parlamenty wymagają od rządów powoływania się w procesie decyzyjnym w Radzie na tzw. zastrzeżenie parlamentarne, tzn. stanowisko przedstawiciela rządu w Radzie UE objęte jest zastrzeżeniem *ad referendum* i nabiera ostatecznego charakteru po wyrażeniu zgody przez parlament narodowy⁷².

Konsekwencją obecnego stanu prawnego jest również to, że parlament narodowy zasadniczo uczestniczy jedynie na jednym szczeblu w procesie decyzyjnym prowadzącym do przyjęcia wspólnotowego aktu prawnego, a mianowicie na szczeblu krajowym, współdziałając w zakresie podyktowanym praktyką i konstytucją danego państwa z rządem („one-level-scrutiny”)⁷³.

5.2. W POSZUKIWANIU MODELU MECHANIZMU UDZIAŁU PARLAMENTU NARODOWEGO W KRAJOWYM PROCESIE DECYZYJNYM

Kryteria oceny zakresu udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych oraz próbę ustalenia modelu takiego udziału podjął ostatnio A. Mauer, nawiązując do wcześniejszych opracowań naukowych w tej mierze⁷⁴. Wskazuje on na trzy zasadnicze kryteria, które służyć mogą ocenie udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych:

- **zakres dokumentów jakie parlament narodowy otrzymuje od swojego rządu:** udział parlamentu uzależniony jest od zakresu otrzymywanych dokumentów, lecz również od sposobu ich selekcjonowania, opracowywania i analizy w samym parlamencie;
- **efektywność procedury parlamentarnej zajmowania się takimi dokumentami i dostosowania do „ram czasowych”**

⁷² Szczegółowo, zob. ibidem, s. 6 i n.; J. Osiński, *Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji* [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej...*, s. 181 i n.; A. Maurer, *Parlamente narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja* [w:] ibidem, s. 131 i n.; J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska...*

⁷³ Zob. *National Parliament and the European Union*, pod red. P. Nortona, „The Journal of Legislative Studies” 1995, nr 1 (wyd. specjalne).

⁷⁴ Najnowsza praca A. Maurera, *National Parliaments in the European Architecture...* (oraz liczne powoływane w tej pracy analizy).

procesu decyzyjnego w UE: w szczególności chodzi tutaj o ustanowienie specjalnych struktur w parlamencie (komisji) i efektywność pracy parlamentu w tej mierze, przy czym istotne jest, aby parlament otrzymywał projekty wspólnotowych aktów prawnych w terminie umożliwiającym solidną analizę i zajęcie stanowiska;

— **zakres wpływu stanowiska parlamentu na działania przedstawiciela rządu w Radzie UE:** jak wspomniano zakres ten jest obecnie bardzo różnorodny, w zależności od tradycji, struktury dane państwa i jego regulacji konstytucyjnych.

W zależności od oceny rzeczywistego udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, dany parlament klasyfikowany jest według trzech typów wyodrębnionych w literaturze naukowej⁷⁵:

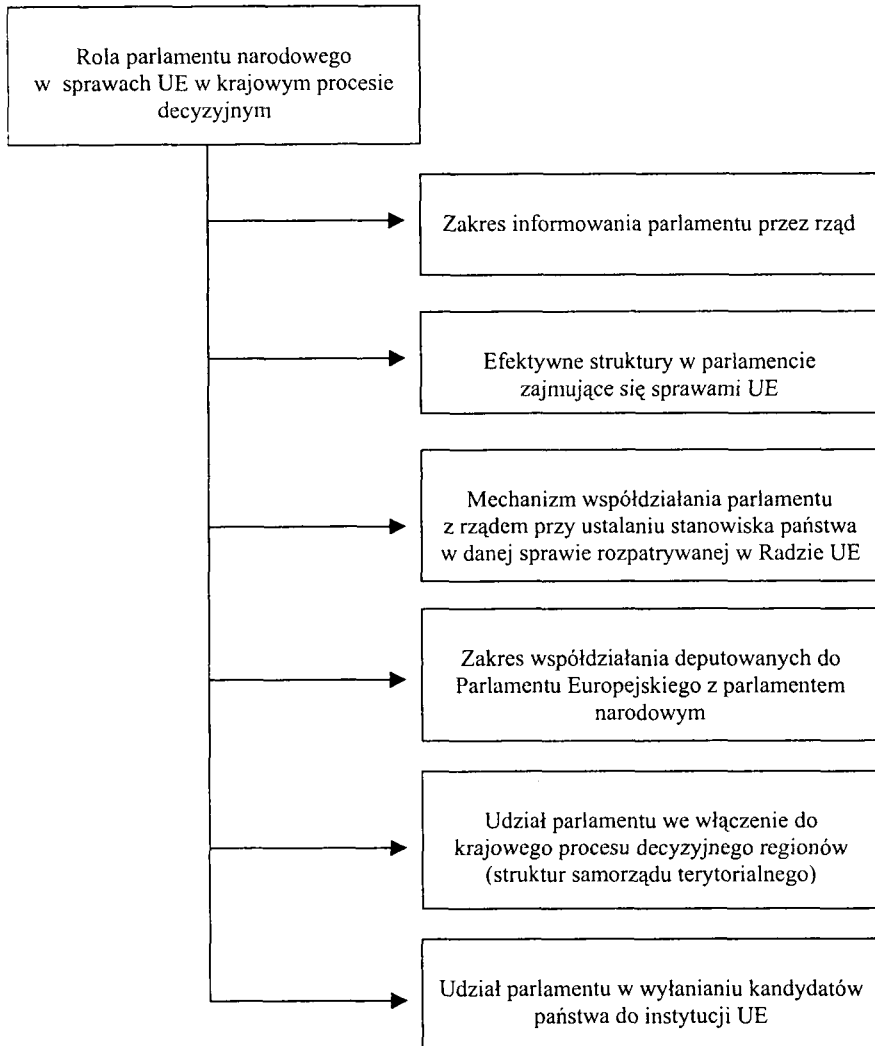
- 1) parlamenty mające **mocny udział** w tworzeniu polityki, które w tym przypadku miałyby bezpośredni wpływ na stanowisko reprezentowane przez rząd w Radzie UE, łącznie z możliwością udzielania wiążącego mandatu przedstawicielowi rządu;
- 2) parlamenty o **średnim udziale** w tworzeniu polityki, które miałyby możliwość modyfikowania stanowiska rządu poprzez realne oddziaływanie, lecz bez możliwości udzielania wiążącego mandatu (w interesującym nas przypadku w grę wchodzi różny mechanizm kooperatywnej współpracy między rządem i parlamentem i mechanizmy wzmocnionej informacji przez rząd oraz szerszej dyskusji z parlamentem);
- 3) parlamenty o **słabym udziale** w tworzeniu polityki, nie mające możliwości zastopowania i modyfikowania stanowiska egzekutywy (w interesującym nas przypadku w grę wchodzi mechanizm zwykłej funkcji kontrolnej parlamentu i informowania parlamentu przez rząd a biegu spraw integracyjnych).

Biorąc pod uwagę powyższe założenia oraz specyfikę kraju kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej, który dopiero stoi wobec konieczności rozważenia zakresu modelu współdziałania między parlamentem a rządem w sprawach integracyjnych, można wyodrębnić szereg zasadniczych elementów modelu takiego współdziałania⁷⁶ (patrz niżej zamieszczony wykres), przy czym należy mieć na względzie, iż:

⁷⁵ A. Maurer, *ibidem*, s. 11 (o powołany tam literatura przedmiotu).

⁷⁶ Elementy tego mechanizmu odpowiadają moim propozycjom sformułowanym w końcu 2001 r. – por. prace opublikowane w „Polska&Unia” i w książce *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej...* Interesujący model, choć bardziej skoncentrowany na samym procesie legislacyjnym sformułował J. Ja-

Zasadnicze elementy mechanizmu współdziałania parlamentu i rządu w sprawach integracyjnych



skiernia, zob. *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 21 i n. Najwcześniejsze postulaty pod adresem parlamentu polskiego sformułował C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej...*, s. 247–248.

Po pierwsze zasadniczym zadaniem mechanizmu współdziałania ma być umocnienie legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej, stąd też parlament narodowy powinien mieć zapewniony **rzeczywisty i efektywny** udział w krajowym procesie decyzyjnym, dotyczącym spraw integracyjnych; analogiczna uwaga obejmuje postulat włączenia regionów (organów samorządu terytorialnego), przy czym chodzi o uwzględnienie regionów w mechanizmie obejmującym relacje między parlamentem a rządem, kwestią odrębną jest ustanowienie specjalnego modelu udziału regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych;

Po drugie celem ustanowienia takiego mechanizmu nie może być tworzenie dodatkowych barier i hamowanie tempa procesu decyzyjnego. Jego celem powinno być stworzenie ram prawnych dla kooperatywnego współdziałania parlamentu, rządu i regionów w sprawach integracyjnych, które w efekcie powinno przynieść maksymalnie korzystny wynik merytoryczny przy podniesieniu tempa (efektywności) osiągnięcia decyzji w danej sprawie. Naturalnie należy mieć na względzie, iż warunkiem powodzenia w funkcjonowaniu takiego mechanizmu jest podniesienie efektywności pracy administracji państwowej i mechanizmu decyzyjnego w sprawach integracyjnych na szczeblu administracji rządowej.

5.2.1. ZAKRES INFORMOWANIA PARLAMENTU PRZEZ RZĄD

Słusznie podkreśla się⁷⁷, że zakres przekazywanych parlamentowi narodowemu dokumentów unijnych decyduje o jego udziale w tworzeniu polityki w sprawach integracyjnych. Z jednej strony od zakresu przekazywanych dokumentów zależy możliwość wzmocnienia przez parlament funkcji kontrolnej wobec rządu, z drugiej strony pamiętać należy, iż sam ustanowiony mechanizm ma bezpośredni wpływ na zakres przekazywanych dokumentów – inaczej będzie to wyglądało w przypadku gdy parlament ma prawo określania mandatu dla działania rządu w Radzie UE (wówczas sam rząd jest zainteresowany, aby stosowana dokumentacja wpłynęła na czas i miały pełny charakter), inaczej gdy parlament informowany jest *ex post* przez rząd o działaniach w Radzie UE.

Należy również pamiętać, że Unia „produkuje” rocznie dziesiątki tysięcy dokumentów. Stąd też zapewnienie samego tylko dopływu dokumentacji Unii do parlamentu krajowego w państwie członkowskim

⁷⁷ A. Maurer, *Role of National Parliaments...*, s. 15.

nie gwarantuje jeszcze, że posłowie będą odpowiednio poinformowani w sprawach integracyjnych, a organa parlamentu będą w stanie brać efektywny udział w krajowym procesie decyzyjnym. Kilka podstawowych okoliczności będzie miało wpływ na zagwarantowanie efektywności informowania parlamentu:

- odpowiednia organizacja w kancelarii parlamentu (w bibliotece parlamentu) banku danych, w ramach którego powinna być dokonywana segregacja informacji, opis dokumentów i ich powiązanie z toczącymi się w organach UE procedurami;
- określenie – stosunkowo ściśle – zakresu dokumentów jakie mają być przekazywane przez rząd parlamentowi. Obecnie dosyć rozpowszechnioną praktyką jest ograniczone informowanie parlamentu narodowego przez rząd o działaniach w obszarach objętych reżimem międzyrządowym, czyli o bardzo istotnych sprawach II i III filara;
- informowanie parlamentu w żadnym wypadku nie może być ograniczony jedynie do przesyłania dokumentacji unijnej. Konieczne jest odpowiednie współdziałanie posłów i struktur parlamentarnych z agendami rządowymi, w szczególności zobowiązanie przedstawicieli rządu – przesyłających określoną dokumentację (względnie na żądanie parlamentu) – do naświetlenia w kompetentnych gremiach parlamentu danego problemu i stanu negocjacji w danej sprawie wraz ze stanowiskiem właściwego ministerstwa. Doświadczenia z praktyki obecnych państw członkowskich wskazują, iż brak takich regulacji wpływał jednoznacznie negatywnie na możliwość efektywnego udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych, rząd bowiem relatywnie chętnie „zasypywał” parlament różnymi dokumentami, lecz równie wstrzemięźliwie informował o meritum danej sprawy i stanowisku, jakie zamierza w danej sprawie zająć;
- konieczny jest – jak wspomniano – rozwój współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE, w szczególności między specjalistycznymi komisjami. Współpraca taka pozwala nie tylko na ogólną wymianę informacji. Dla nowych państw członkowskich może być bezcenną pomocą w identyfikowaniu problemów i sposobów ich rozwiązywania. Podobny postulat dotyczy naturalnie zacieśnienia współpracy parlamentu narodowego z Parlamentem Europejskim: chodzi z jednej strony o pełne wykorzystanie „narodowych” deputowanych do Parlamentu Europejskiego, z drugiej zaś o bezpośrednią współpracę z Parlamentem Europejskim;

- należy zwrócić również uwagę na szereg propozycji, sugerujących aby parlament narodowy w sposób bardziej systematyczny otrzymywał informacje bezpośrednio od instytucji; do ciekawszych takich propozycji należy rozważana w ramach Konwentu koncepcja zobowiązania Komisji Europejskiej do przedkładania parlamentom narodowym wszelkich projektów legislacyjnych równoległe do ich przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oraz dopuszczenia przedstawicieli parlamentów narodowych do corocznej dyskusji nad planem legislacyjnym Komisji Europejskiej⁷⁸.

5.2.2. EFEKTYWNE STRUKTURY W PARLAMENCIE ZAJMUJĄCE SIĘ SPRAWAMI UE

Okres „post-Maastricht” przyniósł głęboką ewolucję w działalności parlamentów narodowych w odniesieniu do spraw integracyjnych, w tym również w ich „strukturze wewnętrznej”. Wzrosła liczba parlamentarzystów zajmujących się tymi sprawami przy jednoczesnej bardzo znaczącej specjalizacji parlamentarzystów w określonych sprawach integracyjnych. We wszystkich parlamentach ustanowiono specjalne organy (komisje), bądź znacząco poszerzono kompetencje istniejących komisji, które koncentrują się w pracy na sprawach integracyjnych⁷⁹.

Określając parlamentarne struktury organizacyjne w związku z potencjalną kompetencją parlamentu w sprawach unijnych, należy mieć na względzie trzy zasadnicze okoliczności:

- iż Unia „produkuje” tysiące dokumentów i rozeznanie się w tej „powodzi” nie jest łatwe, wymaga bowiem specjalizacji i doświadczenia;
- iż tempo podejmowania decyzji w ramach UE jest duże, w większości przypadków wymagane jest dotrzymywanie ściśle określonych terminów, a Unia „nie czeka” na wypełnienie choćby najlepiej skonstruowanych przesłanek mechanizmu decyzyjnego w poszczególnych państwach członkowskich – to państwa muszą dostosować się do wymogów prawa UE (pamiętać należy, że pod pojęcie państwa podpada tak konstytucja, jak i parlament);
- iż państwo reprezentowane jest w najistotniejszej – z punktu widzenia stanowienia prawa wspólnotowego – instytucji (Radzie UE)

⁷⁸ Zob. *The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting*, Brussels, 6–7.6.2002 r., s. 8.

⁷⁹ Por. A. Maurer, *Role of National Parliaments...*, s. 14 i n. (tam też podane dane statystyczne dotyczące poszczególnych parlamentów państw członkowskich).

przez przedstawicieli rządu, którzy muszą otrzymywać mandat do podjęcia decyzji w terminach nakreślonych przez Unię. W innym przypadku nie będą w stanie działać efektywnie i odpowiednio reprezentować interesów państwa.

Stąd też należy brać pod uwagę, że odpowiednio wyspecjalizowane i efektywne muszą być struktury parlamentu, zajmujące się sprawami unijnymi. Tylko w niewielkim stopniu i w kwestiach wyjątkowo ważnych, sprawami takimi może zajmować się parlament podczas posiedzeń plenarnych. Konieczne będzie raczej wyposażenie wyspecjalizowanej komisji w kompetencje do zajmowania stanowiska w kwestiach integracyjnych, zastrzeżonych dla właściwości parlamentu.

5.2.3. MECHANIZM WSPÓLDZIAŁANIA PARLAMENTU Z RZĄDEM

Mechanizm taki – jak podkreślono – powinien gwarantować **konstruktywne współdziałanie** rządu, parlamentu (i regionów) w podejmowaniu decyzji w sprawach unijnych. Zakłada to naturalnie odpowiedni stopień poinformowania parlamentu oraz zagwarantowanie parlamentowi prawa do zajmowania stanowiska w istotnych sprawach integracyjnych oraz kontroli uwzględniania takich stanowisk przez rząd. Rząd – z drugiej strony – musi mieć zagwarantowaną określoną swobodę działania, uwzględniającą dynamikę procesu integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych. Mechanizmy istniejące obecnie w państwach członkowskich są bardzo różnorodne, w zależności od tradycji ustrojowych danego państwa. Generalnie, ustanawiając mechanizm współdziałania parlamentu i rządu w sprawach unijnych, należy jednak mieć na względzie następujące okoliczności:

- punktem wyjścia jest informowanie parlamentu przez rząd o wszystkich, istotnych sprawach unijnych *ex ante* – czyli przed podjęciem decyzji w Radzie UE (ze wskazaniem na kontekst międzynarodowy, unijny, uwarunkowania określone tempem procesu decyzyjnego w ramach Unii, itp.);
- parlament powinien mieć prawo wyrażania stanowiska we wszystkich sprawach, które uważa za istotne w związku z członkostwem państwa w UE; powinien też mieć zagwarantowane mechanizmy kontroli co do uwzględniania przez rząd tych stanowisk w toku negocjacji i głosowania w organach UE;
- z drugiej strony rząd – jako organ państwowy reprezentujący bezpośrednio państwo w najistotniejszych organach decyzyjnych UE – powinien mieć zagwarantowaną możliwość podejmowania decyzji w przypadkach, gdy jest to konieczne ze względu na okoliczności międzynarodowe lub unijne, nawet wbrew stanowisku

parlamentu (w niektórych obecnych państwach członkowskich odwołuje się w takich przypadkach do „koniecznych względów polityki integracyjnej i zagranicznej”); w przeciwnym razie, biorąc pod uwagę tempo procesu decyzyjnego w Unii i różnorodne uwarunkowania polityczne, może nastąpić po prostu znaczny uszczerbek dla interesów państwa; w takich przypadkach konieczne jest jednak ustanowienie specjalnego mechanizmu konsultacyjnego i obowiązku uzasadnienia przez przedstawiciela rządu wobec parlamentu faktu odstąpienia od stanowiska parlamentu *post factum*;

- w końcu celowe jest określenie dziedzin, w których stanowisko parlamentu byłoby dla rządu wiążące bezwzględnie, tzn. ewentualne odstąpienie przez rząd od takiego stanowiska wymagałoby wyraźnej zgody parlamentu; w szczególności w grę wchodziłyby kwestie rozszerzenia kompetencji UE kosztem kompetencji organów władzy państwowej, przyjęcia w ramach UE aktów prawnych, które pociągałyby za sobą konieczność zmiany konstytucji oraz – ewentualnie – przyjęcia w ramach UE aktów prawnych, które wywoływałyby wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją (warto przypomnieć, że – na przykład – stosownie do art. 91 ust. 3 konstytucji RP z 1997 r. prawo pochodne zagwarantowane ma – w przypadku kolizji – pierwszeństwo stosowania wobec ustaw, a nie konstytucji).

5.2.4. ZASADY WSPÓŁPRACY MIĘDZY DEPUTOWANYMI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO A PARLAMENTEM NARODOWYM I RZĄDEM

Na problem ten zwraca się stosunkowo mało uwagi, tymczasem szczególnie dla nowych państw członkowskich wykorzystanie tej możliwości przepływu informacji oraz wpływania na proces decyzyjny na szczeblu unijnym (a trzeba mieć na względzie, że znaczenie Parlamentu Europejskiego będzie stale rosło).

Z reguły posłowie do Parlamentu Europejskiego nie odgrywają większej roli „wewnętrznej”: wybierani są z list partyjnych, a po uzyskaniu statusu posła do Parlamentu Europejskiego działają raczej w powiązaniu ze „swoją” partią krajową i odpowiednią frakcją polityczną w samym Parlamencie Europejskim. W „sferze krajowej” mogą odgrywać pewną rolę wówczas, gdy należą do partii aktualnie sprawującej władzę w danym państwie członkowskim. Generalnie jednak możliwość ich udziału w krajowym procesie decyzyjnym jest niewielka. Do tego dochodzi stosunkowo znaczne obciążenie pracą w Parlamencie Europejskim.

Po 1979 r., wraz z przeprowadzaniem bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, komisje parlamentów narodowych zaczęły „otwierać się” wobec deputowanych do Parlamentu Europejskiego, a ewolucja taka uległa przyspieszeniu w „okresie post-Maastricht”⁸⁰. Obecnie mechanizmy współpracy polegają na:

- włączeniu deputowanych do Parlamentu Europejskiego do właściwej komisji parlamentu narodowego, przy czym deputowani do Parlamentu Europejskiego bądź mają równorzędny status jak członkowie komisji, bądź mogą zabierać głos, ale nie biorą udziału w głosowaniu;
- zapewnieniu możliwości udziału w posiedzeniach właściwej komisji parlamentu narodowego z prawem zabierania głosu i głosowania doradczego lub jedynie z prawem zabierania głosu;
- możliwości posiadania podwójnego mandatu – deputowanego do Parlamentu Europejskiego i posła do parlamentu narodowego;
- w końcu w niektórych państwach członkowskich nie ma żadnych regulacji w tym względzie⁸¹.

Wydaje się, że w obecnej sytuacji nowe państwa członkowskie powinny w maksymalnym stopniu wykorzystać możliwości, związane z „własnymi” deputowanymi do Parlamentu Europejskiego:

- deputowani do Parlamentu Europejskiego powinni być włączeni w prace komisji zajmującej się sprawami unijnymi (w miarę możliwości w jak najszerszym zakresie) oraz – w zależności od potrzeb – zapraszani do udziału w posiedzeniach komisji wyspecjalizowanych;
- warto również rozważyć „włączenie” deputowanych do Parlamentu Europejskiego do rządowych gremiów (przynajmniej konsultacyjnych) koordynujących proces decyzyjny w sprawach unijnych, bądź ustanowienie specjalnego gremium konsultacyjnego, zapewniającego współpracę między rządem a deputowanymi do Parlamentu Europejskiego.

5.2.5. WŁĄCZENIE W KRAJOWY PROCES DECYZYJNY PRZEDSTAWICIELI (REGIONÓW) ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Do rozważenia pozostaje postulat ustanowienia mechanizmu udziału przedstawicieli regionów (organów samorządu terytorialnego) w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych⁸². Nieza-

⁸⁰ Zob. A. Maurer, *Role of National Parliaments...*, s. 23.

⁸¹ Szczegółowo – A. Maurer, *ibidem*, s. 23–24.

⁸² Zob. J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*

leżnie od tego celowe byłoby włączenie przedstawicieli organów samorządu terytorialnego w mechanizm udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym (na przykład zapraszanie na posiedzenia wyspecjalizowanych komisji wówczas, gdy rozpatrywane są sprawy istotne dla regionów). W warunkach polskich mogłoby to stanowić – na przykład – ważny czynnik określający specyfikę pracy takiej komisji w Senacie RP.

6. UDZIAŁ PARLAMENTU W WYŁANIANIU KANDYDATÓW PAŃSTWA DO INSTYTUCJI UE

Deputowani do Parlamentu Europejskiego wyłaniani są w wyborach bezpośrednich stosownie do przepisów prawa wspólnotowego (dyrektywy) i prawa krajowego. Sposób powoływania innych przedstawicieli państw członkowskich w instytucjach – komisarza w Komisji, sędziego Trybunału Sprawiedliwości, sędziego Sądu Pierwszej Instancji, członka Trybunału Obrachunkowego określają procedury ustalone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, sam natomiast sposób wyłaniania kandydata (czy kandydatów) na te stanowiska pozostawione jest państwu członkowskiemu. Praktyka w obecnych państwach członkowskich jest zróżnicowana – w zasadzie pozostawia decyzję w tej sprawie w rękach rządu. Zdarza się jednak, że na podstawie wyraźnego przepisu konstytucji kandydat musi uzyskać zgodę parlamentu, czasami rząd musi przeprowadzić konsultacje z innymi organami władzy państwowej lub organami sądowymi.

Problem ten powinien być szczególnie uważnie rozważony w państwach kandydujących do członkostwa, które nie mają żadnej praktyki w tej mierze. Zasadniczo będzie w nich kompetentny do wysuwania takich kandydatów – według obecnych regulacji krajowych – jedynie rząd. Również w Polsce – stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 9) – Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Natomiast na mocy art. 133 ust. 1 pkt 3) Prezydent mianuje „pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych”. Członkowie w instytucjach UE pod tę kategorię z pewnością nie podpadają. Tym niemniej w przypadku kandydatów na komisarza, sędziów, członka Trybunału Obrachunkowego chodzi o wyłonienie kandydatów na najwyższe stanowiska w Unii. Wymóg przejrzystości i państwa prawnego nakazywałby ustanowienie jasnej procedury nominowania przez rząd takich kandydatów, a w pro-

cedurze tej nie powinno zabraknąć miejsca dla parlamentu. Co prawda dotychczasowa pragmatyka w Polsce nie jest – w po części porównywalnej dziedzinie (w procesie nominowania ambasadorów) – zbyt daleko idąca: kandydat jest „przesłuchiwany” przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu, a następnie członkowie Komisji w drodze głosowania ustosunkowują się do kandydata; stanowisko Komisji nie jest jednak dla Prezydenta wiążące i zdarzało się, że Prezydent dokonywał powołań, mimo negatywnego stanowiska Komisji.

W państwach kandydujących, objętych dodatkowo procesem transformacji, oczekiwania legitymacji demokratycznej przy tego rodzaju nominacjach powinny być bardziej jednoznaczne: wydaje się, że wprowadzenie do procesu wyłaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach wspólnotowych udziału parlamentu, nawet wyrażania zgody na takich kandydatów, nie jest postulatem przesadnym. Można zastanawiać się również nad udziałem głowy państwa w tym procesie.

6.1. FORMUŁA PRAWNA USTANOWIENIA MECHANIZMU WSPÓŁPRACY W SPRAWACH INTEGRACYJNYCH PARLAMENTU Z RZĄDEM W POLSCE

Zakres partycypacji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych jest w znacznym stopniu związany z rangą krajowego aktu prawnego, regulującego mechanizm relacji między parlamentem i rządem. Naturalnie słuszne jest zastrzeżenie, że ustanowienie takiego mechanizmu jest „sprawą wewnętrzną” każdego państwa członkowskiego oraz że rozwiązania stosowane przez państwa członkowskie są różnorodne. Z praktyki państw członkowskich wynika jednak, że im wyższej rangi akt prawa krajowego odnosi się do tej kwestii, tym mocniejsza jest pozycja parlamentu, co jest o tyle zrozumiałe, iż mocna pozycja parlamentu w tworzeniu polityki (w tym przypadku w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych) zakłada nowe ułożenie współpracy między parlamentem a rządem. Nie jest przypadkiem, że wszystkie państwa „fali” rozszerzenia 1995 r. przed przystąpieniem do UE dokonały nowelizacji konstytucji, umacniając przede wszystkim rolę parlamentu narodowego (po akcesji również dokonywały zmian, doskonaląc ten mechanizm). Również inne państwa członkowskie (na przykład Niemcy i Francja) dokonały w latach 90. – głównie w tym celu – nowelizacji konstytucji.

Również w Polsce uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej będzie poważnym wyzwaniem dla statusu parlamentu. J. Jaskiernia

słusznie zauważa, że w obszarze spraw integracyjnych zmienia się zasadnicze funkcje parlamentu⁸³:

- modyfikacji ulegnie w tym zakresie **funkcja kontrolna** parlamentu, bowiem samo domniemanie, iż organy władzy wykonawczej mają dostateczną legitymację do reprezentowania państwa w Radzie UE, wynikającą z demokratycznych struktur państwa nie jest wystarczające – parlament narodowy – aby umocnić legitymację demokratyczną unijnego procesu decyzyjnego – powinien mieć zagwarantowany rzeczywisty wpływ na kształt mandatu egzekutywy;
- z drugiej strony tradycyjna funkcja kontrolna parlamentu nie jest wystarczająca, aby mógł on wpływać na egzekutywę działającą w ramach unijnego procesu legislacyjnego; tradycyjna funkcja kontrolna parlamentu skierowana jest bowiem na kontrolę działalności egzekutywy w innych dziedzinach niż prawotwórstwo;
- J. Jaskiernia podkreśla również, że parlament nie może też oddziaływać na egzekutywę w ramach funkcji ustawodawczej, bowiem stosowne kompetencje ustawodawcze zostały przez Państwo Polskie przekazane Unii Europejskiej; w tym kontekście wskazuje on na pojawienie się nowego typu zadań parlamentu – **funkcji kontroli tworzenia prawa wspólnotowego**⁸⁴;
- w końcu zauważyć należy, że ustanowienie mechanizmu realnego wpływu parlamentu na egzekutywę, tzn. nadanie parlamentowi uprawnienia do określania wiążącego – w jakimś zakresie – egzekutywę mandatu w dziedzinie spraw integracyjnych, wymagałoby ustanowienie odrębnych podstaw prawnych – zapewne rangi konstytucyjnej (przypomnijmy, że art. 146 ust. 4 pkt 9) zastrzega dla rządu sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi)⁸⁵.

Rozważane są trzy zasadnicze szczeble regulacji prawnej statusu parlamentu w tej dziedzinie: poprzez nowelizację konstytucji, uchwalenie stosownej ustawy i modyfikację regulaminu Sejmu i Senatu, choć naturalnie nowelizacja konstytucji zakłada również wprowadzenie odpowiednich zmian w regulaminie i nie wyklucza uchwalenia stosownej ustawy⁸⁶.

⁸³ J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 21–22.

⁸⁴ Ibidem, s. 21.

⁸⁵ Por. w związku z tym wypowiedź J. Oleksego – *The Control Function of the Polish Parliament in the European Affaires...*, s. 3.

⁸⁶ Por. R. Balicki, *Konstytucja RP a wewnętrzne procedury podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy RP [w:] Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004...*, s. 129–130.

Propozycje nowelizacji konstytucji koncentrują się wokół wprowadzenia do konstytucji nowego rozdziału – „Unia Europejska”, który całościowo regulowałby ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii⁸⁷. Jedyne na tym szczeblu możliwe byłoby ustanowienie mechanizmu, który pozwalałby usytuować polski parlament wśród parlamentów narodowych państw członkowskich UE o tzw. mocnej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej (tzn. możliwość bezpośredniego, realnego wpływu na mandat działania rządu w Radzie UE).

Ograniczenie się jedynie do zmian w regulaminie Sejmu i Senatu pozwoli na przeprowadzenie koniecznych zmian strukturalnych w ramach obu izb (ustanowienie specjalnych komisji ds. Unii Europejskiej, stworzenie centrum dokumentacyjnego, itd.), lecz będzie tożsame z koniecznością „wpisania się” w istniejące ramy konstytucyjno-prawne i wykorzystania jedynie takich instrumentów, jakimi obecnie dysponuje parlament wobec rządu. Takie rozwiązanie sytuowałoby polski parlament wśród parlamentów narodowych o tzw. słabej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej (brak bezpośredniego, realnego wpływu na działania rządu w Radzie UE, wybiórcza informacja *ex post*, możliwość reakcji politycznej *post factum*).

Pozostaje możliwość uchwalenie ustawy – na tym szczeblu możliwe byłoby ustalenie mechanizmu solidnej procedury konsultacyjnej parlamentu z rządem, w tym określenie zakresu informacji udzielanej przez rząd parlamentowi. Rozwiązanie takie umożliwiłoby więc ustanowienie mechanizmu, pozwalającego usytuować parlament polską wśród parlamentów (w zależności od zakresu mechanizmu) o tzw. średniej lub średnio-słabej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej. Rozpatrując wszystkie te warianty warto ponownie przywołać opinię J. Jaskierni, który podkreślił, że „Rozstrzygnięcia w tym zakresie muszą być precyzyjne i nie powinny wywoływać kontrowersji czy też sporów kompetencyjnych pomiędzy organami władzy państwowej. Dlatego też dobór właściwego miejsca pomieszczenia stosownych rozwiązań ustrojowych (konstytucja, ustawa konstytucyjna, ustawa, regulaminy parlamentarne) musi brać pod uwagę to, by nieprawidłowo usytuowany (zbyt niskiej rangi) akt prawny nie stawał się zarzewiem wątpliwości ustrojowych, które utrudnią prawidłową realizację tych kompetencji”⁸⁸.

⁸⁷ Por. J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zakres pożądaných zmian*. Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ. „Opinie” 2002, nr 49.

⁸⁸ J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 23.

Na obecnym etapie dosyć niejasno rysuje się przyszłe rozwiązanie tego problemu w Polsce. Jak wspomniano widoczna jest zdecydowana niechęć decydentów politycznych do zmiany konstytucji w związku z przystąpieniem do UE. Oznacza to, że rola parlamentu polskiego w sprawach integracyjnych będzie zapewne budowana stopniowo. Przed akcesją do Unii Europejskiej zostanie ustalony mechanizm w ramach specjalnej ustawy⁸⁹ i modyfikacji regulaminu obu izb, choć i w tej mierze dotychczasowe wypowiedzi polityków są mgliste. Dopiero w jakiś czas po akcesji można spodziewać się prób realnego umocnienia roli parlamentu, tym bardziej że nowelizacja konstytucji – choćby w związku z uzyskaniem pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Pieniężnej – będzie konieczna. W każdym razie bezpośrednio po przystąpieniu do Unii Europejskiej parlament polski – jeśli obecne podejście decydentów politycznych utrzyma się – będzie należał raczej do parlamentów o słabej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej, w szczególności w tworzeniu prawa wspólnotowego.

7. WNIOSKI

1. Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej pociąga za sobą poważne konsekwencje ustrojowe. Obecnie kształtuje się nowa, specyficzna relacja między sferą ponadnarodową (procesem integracji europejskiej) a suwerennością państwową, narodową i polityczną, polegającą na „współgraniu” i konstruktywnym uzupełnianiu się obu tych obszarów. Od wydolności struktur państwowych zależeć więc będzie stopień efektywności udziału państwa w tych relacjach. Również tocząca się debata nad modelem ustrojowym przyszłej Unii obejmuje problemy, z których wynikają istotne konsekwencje ustrojowe dla państw członkowskich – w ramach umacniania legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Rzecz w tym, iż reformy objąć powinny nie tylko samą Unię i relacje między Unią a państwami członkowskimi, lecz również (a może przede wszystkim) odpowiednie dostosowanie ustroju państw

⁸⁹ W związku z widocznym brakiem woli politycznej do zmiany konstytucji pojawiły się głosy sugerujące uchwalenie, wśród tzw. ustaw okołakcesyjnych, również ustawy, która precyzowałaby rolę parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym. Formuła uchwalenia ustawy w tym kontekście pojawia się często w literaturze naukowej – por. C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej...*, s. 247; K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich...*, s. 109–110.

członkowskich. Szczególne miejsce zajmuje w związku z tym umocnienie roli parlamentu narodowego.

2. Szczególne istotne wyzwania dotyczą się państw kandydujących. Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej sprowadza się nie tylko do zakończenia negocjacji akcesyjnych i realizacji wąsko pojętego procesu dostosowawczego, ale również przygotowania ustrojowego Państwa do uczestnictwa w tak wielkim przedsięwzięciu, jakim jest proces integracji europejskiej. W tym obszarze ustrojowe umocnienie pozycji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, jest jednym z najistotniejszych zadań. W procesie umacniania legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej rozbudowa udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych wysuwa się bowiem na pierwszy plan, niezależnie od tego że sam mechanizm takiego udziału pozostaje formalnie zastrzeżony do decyzji danego państwa⁹⁰. W przypadku państw przystępujących do Unii Europejskiej waga efektywności mechanizmu określającego rolę parlamentu narodowego dodatkowo wzrasta, bowiem państwa te potrzebują szczególnej legitymacji demokratycznej w procesie akcesji.

3. W Polsce stan procesu decyzyjnego w tej sprawie jest jeszcze w powijakach, a ograniczenia wynikają przede wszystkim z bardzo znacznej wstrzeźliwości co do potrzeby zmiany konstytucji. Mimo dość ożywionej dyskusji w kręgach naukowych i pewnej dyskusji politycznej, rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym (a więc przede wszystkim umocnienie jego pozycji wobec egzekutywy) nie została jeszcze sprecyzowana i „zidentyfikowana” jako ważny problem ustrojowy, związany z przystąpieniem państwa do Unii Europejskiej. Zakładać można, że rola parlamentu polskiego w sprawach integracyjnych w sferze krajowej będzie więc budowana stopniowo – od zapewne niewielkich zmian organizacyjnych przed akcesją, które zaszeregują parlament polski do grupy parlamentów o słabym wpływie na politykę unijną, do umacniania jego roli w jakiś czas po akcesji. Scenariusz taki „wpisuje się” w generalną wstrzeźliwość co do dokonania – w związku z akcesją do Unii Europejskiej – głębszych i pożądanych dostosowań ustrojowych w Polsce. Podejście takie dyktowane jest uwarunkowaniami politycznymi – pewnym rozchwianiem politycznym państwa w procesie transformacji, co znajduje wyraz m.in. w słabej „wydolności” parlamentu. Zważywszy omówione uwarunkowania, taki kierunek dosto-

⁹⁰ Zob. przebieg dyskusji w Konwencji UE – *The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting*, Brussels, 6–7.6.2002 r., s. 8

sowań ustrojowych „na poziomie absolutnego minimum” może sprawić, że Polska przez szereg lat nie będzie w stanie efektywnie włączyć się w unijny proces decyzyjny w szerokim znaczeniu (a więc obejmujący nie tylko egzekutywę, lecz również parlament i regiony, co z kolei zapewnia „pas transmisyjny” do obywatela.

4. Celem zasadniczym obecnie dyskutowanej reformy Unii Europejskiej jest umocnienie jej legitymacji demokratycznej oraz utrzymanie efektywności procesu integracji (obszaru wspólnotowego), mimo zwiększonej dyferencjacji wśród państw członkowskich, która wystąpi po finalizacji procesu rozszerzenia. Oba te wyzwania sprawiają, iż efektem reformy powinno być uproszczenie ustroju Unii, jej struktury instytucjonalnej i procesu decyzyjnego. Stąd też należy raczej ostrożnie oceniać różnego rodzaju, liczne propozycje reform instytucjonalnych. Wynikiem bowiem obecnej debaty będzie raczej podniesienie efektywności istniejącej struktury instytucjonalnej a nie „rewolucja instytucjonalna”. Państwa członkowskie z pewnością nie zgodzą się na jakiegokolwiek osłabienie reżimu wspólnotowego, przede wszystkim na i tak już spore zagrożenia dla efektywności działania Unii, związane z zbliżającym się procesem rozszerzenia. Stąd też mało realistyczne są postulaty nakierowane na włączenie przedstawicieli parlamentów narodowych w instytucje wspólnotowe, na czele z postulatem utworzenia drugiej izby w Parlamencie Europejskim. Bardziej realistyczne są propozycje utworzenia struktur z udziałem przedstawicieli parlamentów narodowych, które nie ingerowałyby w wspólnotowy proces legislacyjny i nie ingerowały w system instytucjonalny UE. W szczególności niezbędne może okazać się ustanowienie gremium (złożonego z przedstawicieli parlamentów narodowych) monitorującego działania w obszarze międzyrządowym – obecnie w II i III filarze.

5. Istotne znaczenie dla państw kandydujących mogą mieć wszelkie inicjatywy nakierowane na zacieśnienie współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE oraz między tymi parlamentami a Parlamentem Europejskim (ustabilizowanie Konwentu, powołanie Stałej Konferencji Parlamentów, umocnienie COSAC, rozwinięcie współpracy komisji wyspecjalizowanych, ustanowienie pragmatycznej współpracy z Parlamentem Europejskim). W szczególności dotyczy to takich postulatów, które zapewniają praktyczny dostęp do informacji i doświadczeń dotychczasowych państw członkowskich, stanowią więc ważne działania „dopełniające” proces integracji, a jednocześnie nie ingerują bezpośrednio w legislacyjny proces decyzyjny UE.

6. Problemy związane z reformą instytucjonalną Unii Europejskiej, zapewnienie pewnego wglądu parlamentom narodowym

w działalności instytucji, umocnienia współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich oraz między nimi a Parlamentem Europejskim są ważne i interesujące. Niemniej jednak podstawowym wyzwaniem ustrojowym dla państwa kandydującego pozostaje umocnienie pozycji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych po uzyskaniu członkostwa. Koncentracja na pierwszych z wymienionych problemów nie powinna przysłaniać czy też kompensować deficytu w tym najistotniejszym obszarze.