Przegląd Sejmowy
nr 5(166)/2021, s. 9–33; https://doi.org/10.31268/PS.2021.58

Zbigniew Czachór*
Janusz Ruszkowski**

Proces wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego a nowa pozycja parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej

Process of strengthening the powers of the European Parliament and the new position of national parliaments in the political system of the European Union

The authors attempt to examine two parallel and often treated as incomplete processes of strengthening the competences of the European Parliament and at the same time defining a place of national parliaments of Member States in the political system of the EU. The parallelism of these phenomena may seem paradoxical, since it can be assumed that despite competency competition between the EP and the national parliaments, strengthening the competences of the former does not preclude maximising the competences of the latter. The system of unification and harmonisation present in the European Union does not have to weaken national parliaments. The more so that the parliaments of the Member States try to neutralise the autonomy of EU institutions, which "appropriate" their current field of play.
The analysis was made based on a research sample consisting of methods for strengthening the EP and methods for maximising the parliaments of the Member States.

Keywords: European Union, European Parliament, parliaments of member states, political system of the European Union

---

Autorzy podejmują próbę zbadania dwóch równoległych i często traktowanych niekomplementarnie procesów: wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego i definiowania pozycji parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej. Paralelność tych zjawisk

* **Prof. dr hab. Zbigniew Czachór**
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Polska
Adam Mickiewicz University in Poznań, Faculty of Political Science and Journalism, Poland
zbigniew.czachor@amu.edu.pl, https://orcid.org/0000-0001-9397-6261

** **Prof. dr hab. Janusz Ruszkowski**
Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Polska
University of Szczecin, Institute of Science about Politics and Safety, Poland
janruoie@me.com, https://orcid.org/0000-0002-4786-7416

może wydawać się paradoksalna, gdyż można założyć, że pomimo konkurencji kompetencyjnej między Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi wzmacnianie kompetencji tego pierwszego nie wyklucza maksymalizacji kompetencji tych drugich. System unifikacji i harmonizacji obecny w Unii Europejskiej nie musi osłabiać parlamentów narodowych, tym bardziej że podejmują one próby neutralizowania autonomizacji instytucji unijnych, które „zawłaszczają" ich dotychczasowe pole gry.
Analizę przeprowadzono na podstawie próby badawczej składającej się z metod wzmacniania Parlamentu Europejskiego i metody maksymalizacji parlamentów krajów członkowskich.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Parlament Europejski, parlamenty krajów członkowskich Unii Europejskiej, system polityczny Unii Europejskiej

I. Wstęp

W ujęciu politologicznym wzmacnianie (maksymalizacja) kompetencji podmiotów integracji europejskiej, którymi są Parlament Europejski [dalej: PE] i parlamenty narodowe państw członkowskich, obejmuje wszelkie metody i mechanizmy służące rozszerzeniu kompetencji danej instytucji oraz rozwinięciu jej zdolności decyzyjnych, co przyczynia się do zwiększenia możliwości oddziaływania w systemie politycznym Unii Europejskiej [dalej: UE]. Wyjściowym czynnikiem nadającym kompetencje instytucjom UE jest delegowanie takich uprawnień przez państwa członkowskie za pośrednictwem traktatów założycielskich i ich rewizji. W efekcie PE nabył określone kompetencje. Parlamenty narodowe korzystają natomiast z kompetencji konstytucyjnych, a także traktatowych.

Obecnie zasadne staje się pytanie, jakimi metodami PE może wzmacniać już posiadane kompetencje. Otóż z całego rozpoznanego w literaturze[1] zespołu metod maksymalizujących kompetencje instytucji ponadnarodowych należy wyselekcjonować te, które zwiększają uprawnienia PE. Warto zauważyć, że niektóre z nich ściśle wiążą się z delegowaniem kompetencji przez państwa członkowskie jako mocodawców na PE jako ich agenta, inne zaś luźno łączą się z delegowaniem lub w ogóle nie są z nim powiązane[2]. Metody wzmacniania kompetencji PE są przykładem *spill-over* kompetencyjnego, a ponadto mogą sprzyjać rozlewaniu się integracji europejskiej na obszary dotąd nią nieobjęte (*spill-over* sektorowe)[3]. Poza tym maksymalizacja kompetencji instytucji jest także częściowo powiązana z mechanizmem przesuwania kompetencji i odpowiedzialności

[1] J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 297.

[2] *Ibidem*.

[3] P.C. Schmitter, *Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism*, "Journal of European Public Policy" 2005, vol. 12, Issue 2, s. 255 i n. Także C. Macmillan, *The Application of Neo(neo)functionalist Theory to Justice and Home Affairs*, "Marmara Journal of European Studies" 2008, vol. 16, No. 1–2, s. 41.

(*shift of powers*)[4]. Dodatkowo rozszerzenie kompetencji instytucji UE jest stymulowane przez ich technokratyczny personel, a także przez sędziów Trybunału Sprawiedliwości UE [dalej: TSUE]. Zwiększająca się władza instytucji UE potrafi wymykać się spod kontroli państw, które je powołały.

Jednocześnie nowa pozycja parlamentów narodowych postrzegana w kontekście państwowocentrycznego i realistycznego ujęcia integracji europejskiej bazuje na merytorycznych i konceptualnych różnicach między parlamentaryzmem narodowym a europejskim (na poziomie UE). Parlamenty narodowe są nadal suwerennymi jednostkami integracji europejskiej – w pełni niezależnymi kompetencyjnie i samodzielnymi politycznie. Powołanie PE nie prowadziło i nie prowadzi do ich zaniku. Mimo że PE jest również konstytuowany w wyborach powszechnych, pozostaje instytucją organizacji międzynarodowej i w przeciwieństwie do parlamentów narodowych nie wyrasta z wielowiekowej tradycji ani z długotrwałego procesu politycznej i demokratycznej zmiany[5].

System unifikacji i harmonizacji prawa obecny w UE nie osłabia kompetencyjnie parlamentów narodowych. Parlamenty krajów członkowskich podejmują próby neutralizowania autonomizacji unijnych (wspólnotowych) instytucji, które „zawłaszczają" ich dotychczasowe pole gry[6]. Sprawcą takiej sytuacji stają się głównie rządy państw członkowskich (skupione w Radzie UE i Radzie Europejskiej) oraz niepaństwowi członkowie systemu politycznego UE, którzy nie uczestniczą bezpośrednio w sprawowaniu władzy integracyjnej, ale istotnie wpływają na kształtowanie modeli i rozwiązań integracyjnych.

Autorzy prowadzili swoje badania na podstawie politologicznej metody śledzenia procesu (*process tracing*), którym tutaj z jednej strony jest wzmacnianie kompetencji PE, a z drugiej – ewolucja kompetencyjna nowej pozycji parlamentów narodowych w systemie politycznym UE. Posłużyli się powtarzalnymi działaniami badawczymi, które towarzyszyły procesowi zarówno tworzenia metod i mechanizmów politycznej maksymalizacji kompetencji PE, jak i nowego pozycjonowania parlamentów narodowych, a także budowały zauważalną logikę jego przebiegu. Ta logika wzmacniania i rozwoju prowadzi do zwiększenia zasobu kompetencyjnego w obu przestrzeniach integracyjnych.

---

[4] *Shift of powers* występuje w trzech odmianach. Są nimi: 1) podstawowe przesunięcie kompetencji (*fundamental shift of power*), które przebiega od państw członkowskich w kierunku UE; 2) międzyinstytucjonalne przesunięcie kompetencji (*interinstitutional shift of power*), które odbywa się wtórnie, tj. pomiędzy instytucjami UE z pominięciem państw (*states bypasing*); 3) zewnętrzne przesunięcie kompetencji (*external shift of power*), które polega na przekierowaniu kompetencji poza UE. J. Ruszkowski, *Państwo poza państwem. Wstępna konceptualizacja procesu przesuwania władzy państwa na otoczenie pozapaństwowe*, [w:] *Państwo w czasach zmiany*, red. M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018, s. 83–111.

[5] *Confer* W. Roszkowski, *Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej*, Biały Kruk, Kraków 2019, s. 540–542.

[6] *Confer* J. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 26.

II. Metody wzmacniania kompetencji PE

1. Metoda traktatowa

Metoda traktatowa pozwala przenieść na PE nowe kompetencje, czyli takie, których do tej pory on nie miał, lub rozszerzyć te, którymi już dysponował. Jest tak wtedy, gdy państwa członkowskie wprowadzają nowe lub zwiększone kompetencje PE do traktatów rewidujących traktaty założycielskie – tzw. nowa legislacja pierwotna[7]. W traktatach rewizyjnych państwa wyrażają kolegialną zgodę na wyposażenie PE w nowe kompetencje. Przykładowo jednolity akt europejski nadał PE uprawnienia w stanowieniu prawa wspólnotowego w ramach procedury współpracy oraz procedury zgody, których PE wcześniej nie miał. Natomiast Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht) [dalej: TUE] wyposażył go w całkowicie nowe kompetencje do współdecydowania w stanowieniu prawa. W art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE] nadano PE nowe kompetencje w zakresie inicjatywy obywatelskiej. W wielu artykułach TFUE obok Rady UE, która dotąd decydowała o stanowionej kwestii, dopisano także PE, wyraźnie poszerzając jego kompetencje (*confer* art. 14 TUE (wersja skonsolidowana), który wreszcie wyraźnie nadaje PE wspólnie z Radą UE kompetencje ustawodawcze[8], czy art. 21 akapit 2 TFUE dotyczący swobodnego przepływu osób, czy też art. 51 akapit 2 TFUE odnoszący się do możliwości wyłączenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej spod regulacji prawa przedsiębiorstw). Ponadto „TFUE rozszerza zakres stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na niektóre obszary (łącznie ok. 40 przypadków). [...] W efekcie samego tylko przekształcenia procedury współdecydowania [na procedurę zgody – przyp. J.R., Z.C.] oraz rozszerzenia zakresu jej stosowania ok. 95% aktów ustawodawczych winno być w przyszłości przyjmowane łącznie przez Parlament Europejski i Radę"[9].

Roman Herzog określa proces delegowania nowych kompetencji na instytucje ponadnarodowe jako „narastającą centralizację"[10]: „Jesteśmy świadkami narastającej centralizacji kompetencji, które ze sfery kontroli państw przechodzą do sfery unijnej"[11]. Regulacja na poziomie wspólnotowym wydaje się łatwiejsza, jest bowiem mniej upolityczniona i tym samym mniej zależna od układów rządowych oraz nacisków opozycji[12].

---

[7] Nowa legislacja pierwotna, podobnie jak nowa legislacja wtórna, nie tylko jest metodą zwiększenia kompetencji instytucji ponadnarodowych, lecz także może być instrumentem monitorowania Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie.

[8] Dz. Urz. UE C 83 z 30.02.2010, s. 13.

[9] J. Węc, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Przegląd Zachodni" 2010, nr 1, s. 30.

[10] Czyli używa określenia, które jest znane z systemu politycznego państwa i dotyczy kumulowania władzy na szczeblu centralnym, a nie regionalnym czy lokalnym.

[11] R. Herzog, *Czy w Unii Niemcy są jeszcze demokracją parlamentarną?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny" 2007, nr 2, s. 6–7.

[12] Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumenta w Niemczech obliczyło, że częścią prawa obowiązującego w tym kraju stało się 18 167 rozporządzeń i 750 dyrektyw, czyli aktów prawnych pochodzących od „ustawodawcy" unijnego (co stanowiło ok. 84% wszystkich regulacji obowiązujących

2. Metoda emancypacji kompetencji dzielonych

Kompetencje dzielone (*shared powers*) są wykonywane wspólnie przez państwa członkowskie oraz instytucje UE, co sprawia, że kraje członkowskie zarówno zachowują wpływ na realizację tego typu uprawnień przez daną instytucję, jak i mają nad tym procesem kontrolę. Gdy jakaś sfera wspólnego działania PE i państw członkowskich wymyka się spod kontroli państw i przesuwa się w kierunku samodzielnego dysponowania kompetencjami przez PE, wówczas może on samodzielnie rozwijać, a nawet zmieniać swoje kompetencje w obszarze, który wyemancypował się spod kontroli państw członkowskich.

Emancypacja uprawnień spod kontroli państw może więc dotyczyć kompetencji powierzonych i wykonywanych początkowo wspólnie przez państwa oraz PE. Z czasem owe kompetencje dzielone mogą stać się wyłącznymi (*exclusive powers*), pozostającymi tylko w zakresie instytucji. Emancypacja kompetencji dzielonych polega więc na tym, że przesuwają się one stopniowo za zgodą państw ze wspólnego zakresu zarządzania nimi (ich wykonywania) w kierunku PE, który zaczyna nimi dysponować coraz bardziej samodzielnie. W efekcie z czasem kraje członkowskie tracą kontrolę nad kompetencjami dzielonymi, a zarządzanie nimi oraz ewentualnie ich dalsze rozwijanie leżą w gestii tylko instytucji. Oczywiście w wyniku emancypacji kompetencje te *de facto* przestają mieć charakter dzielony, przechodząc na wyłączność PE.

Przykładem tego zjawiska jest polityka pieniężna, która pierwotnie leżała w gestii państw narodowych, po czym wraz ze stopniowym rozwojem Unii Gospodarczej i Walutowej kompetencje z jej obszaru przechodziły na instytucje ponadnarodowe, w tym na Europejski Bank Centralny oraz na PE (art. 127, 129, 133 TFUE). W efekcie wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty euro oraz powstaniem obszaru euro polityka ta stała się unijną kompetencją wyłączną (tylko w odniesieniu do wspomnianego obszaru euro).

3. Metoda kompetencji domniemanych

Jedną z ciekawszych metod wzmacniania kompetencji PE jest wykorzystanie kompetencji domniemanych (*implied powers*)[13], tzn. takich, które nie zostały wyraźnie zapisane w traktatach założycielskich ani w traktatach rewizyjnych, a są realizowane przez instytucje UE przy założeniu, że nie zostały wcześniej delegowane przez państwa członkowskie i nie byłyby niezgodne z tymi traktatami. W kwestii dysponowania

w Niemczech), podczas gdy ustawodawca niemiecki (Bundestag) przyjął w tym czasie 1195 ustaw oraz 3055 rozporządzeń. T. Kusch, *Wir sind das Volk – auch in Europa*, "Newropeans Magazine", 23 IV 2009. *Confer* także R. Herzog, L. Gerken, *We Must Cure Brussels of its Centralising Fever*, "Europe's World" 2007, No. 6, s. 62–64.

[13] J. Ruszkowski, *Wpływ doktryny kompetencji domniemanych na ponadnarodowy wymiar Unii Europejskiej*, [w:] *Stan i perspektywy studiów europejskich*, red. M. Drzonek, J. Jartyś, A. Staszczyk, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2008, s. 117.

tymi kompetencjami niezmiernie ważne jest także orzecznictwo TSUE, który uznaje oraz określa ich istotę i zakres[14]. Zatem choć kompetencje domniemane nie są stanowione, to jednak uznaje się je za domniemane przez istniejące już prawo stanowione[15]. Istotne jest, żeby kompetencje domniemane, skądinąd będące pochodną dyspozycji traktatowych, były zgodne z ich duchem oraz z intencją ustawodawcy unijnego. Tutaj pojawia się pewien paradoks. Mimo że kompetencje domniemane nie są wyraźnie zapisane w traktatach, wynikają z kompetencji wyraźnie w nich zapisanych. Z tego względu głównym źródłem kompetencji domniemanych są kompetencje zawarte w traktatach. Należy podkreślić, że nawet gdy kompetencje domniemane, np. konkretne działania podejmowane przez instytucje UE i będące pochodną regulacji traktatowych, nie są wyraźnie zapisane w traktatach, bezpośrednie dyspozycje zezwalające na podejmowanie takich działań (kompetencji) mogą znaleźć się w regulacjach traktatowych. W praktyce oznacza to, że traktaty mogą upoważniać do podejmowania kompetencji domniemanych.

Za taką dyspozycję do podejmowania kompetencji domniemanych można uznać art. 352 TFUE zawierający klauzulę elastyczności. Artykuł ten stanowi, że „jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia [...] jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy [...]"[16]. Mamy tutaj do czynienia z wyłącznym charakterem kompetencji UE, ale jednocześnie – gdyby uznać art. 352 TFUE za podstawę do podejmowania kompetencji domniemanych – można stwierdzić, że dyspozycja do ich podejmowania została wyraźnie zapisana w traktacie. Nie byłoby to zresztą niezgodne z wcześniej podaną definicją kompetencji domniemanych[17]. Z tego względu PE przez swoją zgodę na dane rozwiązanie staje się beneficjentem tego rozwiązania w przyszłości.

4. Metoda „kładki"

Metoda „kładki" (*passerelle*) „umożliwia szefom rządów – a więc [krajowej – przyp. J.R., Z.C.] władzy wykonawczej, a nie parlamentom narodowym – prawo do wydawania

[14] Za najważniejszy w odniesieniu do kompetencji domniemanych należy uznać Wyrok TSUE z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie nr 22/70 AETR (lub ERTA – *European Road Transport Agreement*) (dotyczące pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe), które *de facto* uznaje, że jeżeli instytucje UE przyjmą regulacje w danej kwestii, to państwa członkowskie nie będą już mogły wydawać własnych regulacji narodowych w tym zakresie.

[15] Kompetencje domniemane wykraczają zarówno poza zakres kompetencji delegowanych przez państwa członkowskie na instytucje unijne, jak i poza kompetencje wyraźnie zaznaczone w traktatach. Należy je zaliczyć do kategorii kompetencji wyłącznych UE.

[16] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326/49 z 26.10.2012.

[17] Warto zauważyć, że w art. 352 TFUE pojawia się zapożyczenie znanej z Konstytucji USA (art. I sek. 8 kl. 18) klauzuli „konieczności i odpowiedniości" (*Necessary and Proper Clause*), <http://konstytucja.e-studio.biz.pl/konstytucja_USA>, dostęp 23 X 2010.

zgody na przesunięcie niektórych kompetencji UE ze sfery, która wymaga jednomyślnego poparcia państw członkowskich, do sfery, w której decyduje głosowanie większością kwalifikowaną (*Qualified Majority Voting* – QMV). Inaczej mówiąc: władza wykonawcza może samowolnie i bez konieczności uzyskiwania zgody parlamentu narodowego decydować o zmianie umowy międzynarodowej, która ma fundamentalne znaczenie dla każdego z państw członkowskich"[18].

W praktyce więc metoda *passerelle* polega na przechodzeniu od głosowania na podstawie konsensusu, który jest atrybutem zarządzania międzyrządowego, do głosowania kwalifikowaną większością głosów, będącego cechą zarządzania ponadnarodowego. W efekcie może dochodzić do przejścia (przerzucenia „kładki") od międzyrządowego sposobu podejmowania decyzji (konsensus z ryzykiem weta) do ponadnarodowego sposobu podejmowania decyzji (np. QMV).

W odniesieniu do PE metoda „kładki" dotyczy także przejścia od specjalnej procedury legislacyjnej (ze stosunkowo małym udziałem PE i ograniczonym udziałem Komisji Europejskiej [dalej: KE]) do zwykłej procedury legislacyjnej (z o wiele większym udziałem PE).

Posłużmy się przykładem. Otóż w art. 153 ust. 2b TFUE Rada UE na podstawie specjalnej procedury ustawodawczej i po konsultacji z PE przyjmuje – w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich – minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym państwie członkowskim. W tym przypadku kompetencje PE są niewielkie (konsultacja). Jednak Rada UE, stanowiąc jednomyślnie na wniosek KE, po konsultacji z PE może zdecydować o stosowaniu do tych zagadnień zwykłej procedury ustawodawczej i wówczas mamy do czynienia z metodą „kładki", czyli przejściem od jednej do drugiej procedury ustawodawczej.

Podobny zabieg jest możliwy na podstawie art. 192 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Rada UE po konsultacji z PE przyjmuje „środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię". Jednak możliwe tutaj przejście przez Radę UE do procedowania opartego na zwykłej procedurze ustawodawczej zwiększa rolę PE, który w tym postępowaniu staje się współlegislatorem.

5. Metoda orzecznictwa TSUE

Trybunał Sprawiedliwości UE aktywnie zaangażował się w program ekspansji kompetencji instytucji ponadnarodowych, w tym PE za pomocą teleologicznej interpretacji prawa wspólnotowego, dzięki której rozwijał przedmiot i cel regulacji ustawodawczych. Przez swoje orzecznictwo TSUE doprowadził do zmian instytucjonalnych, które

[18] R. Herzog, *op. cit.*, s. 10.

wymykają się kontroli państw członkowskich oraz wykraczają poza traktaty założycielskie i ich rewizje. Ponadnarodowa władza TSUE została dodatkowo zwiększona w latach sześćdziesiątych XX w. wraz z wykrystalizowaniem się zasad „supremacji prawa wspólnotowego" oraz „efektu bezpośredniego", które były rezultatem jego orzecznictwa, a nie wynikiem postanowień traktatowych.

Należy ponadto zauważyć, że orzeczenia i interpretacje TSUE stanowią m.in. konstytutywne elementy doktryny kompetencji domniemanych (*implied powers doctrine*) i są bardzo ekspansywne, a pozycja rządów narodowych państw członkowskich jest defensywna.

Zgodnie z praktyką wewnątrzwspólnotową „w sporach o kompetencje Trybunał pokazuje wyraźną tendencję do decydowania na korzyść kompetencji unijnych, jeżeli tylko jest w stanie znaleźć ku temu jakieś wyjaśnienie. Jak stwierdził niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, Europejski Trybunał Sprawiedliwości [przedlizbońska nazwa TSUE – przyp. J.R., Z.C.] stosuje taką wykładnię prawa UE, która daje możliwość «jak największego rozszerzenia kompetencji Wspólnoty»"[19]. Znamienny jest przypadek z 1980 r., kiedy TSUE wydał dwa orzeczenia anulujące rozporządzenie Rady UE dotyczące kwot produkcyjnych izoglukozy (wyroki z dnia 29 października 1980 r. w sprawach nr 138 i 139/79), uzasadniając to tym, że Rada UE nie zaczekała na opinię PE wymaganą przez ówczesny art. 37 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE). Oba wyroki po raz pierwszy zmusiły Radę UE, by akt prawny przez nią przyjmowany był konsultowany z PE; w przypadku niespełnienia tego warunku dany akt nie będzie mógł być uznany za ważny. Od tego czasu PE otrzymał *de facto* nowe kompetencje do opóźniania lub nawet wstrzymywania procedury konsultacji (np. przez spowalnianie wyrażenia stanowiska). I co istotne, nabycie tej kompetencji przez PE odbyło się pomiędzy nim jako instytucją ponadnarodową a inną instytucją ponadnarodową (TSUE), a zatem bez udziału państw członkowskich, choć kompetencja ta uszczuplała (ograniczała) uprawnienia tych państw. Ta specyfika związana z pomijaniem państw (*states bypassing*) jest właściwością metody maksymalizacji kompetencji przez orzecznictwo TSUE.

6. Metoda porozumień międzyinstytucjonalnych i trilogu

Metoda ta została sformalizowana w art. 295 TFUE. Polega na zaangażowaniu PE, KE oraz Rady UE w tzw. porozumienia międzyinstytucjonalne[20] będące swoistym pomostem dla trzech instytucji (a *de facto* ich przewodniczących), które ustalają plan działania oraz porozumiewają się w danej sprawie.

Parlament Europejski, Rada UE i KE konsultują się wzajemnie oraz wspólnie ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą zawierać między sobą porozumienia

[19] *Ibidem*, s. 7.

[20] *Vide* szerzej A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli. Proces podejmowana decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 151 i n.

o charakterze wiążącym[21], które zresztą zawierały także wcześniej. Przykładowo w 1975 r. na mocy Wspólnej deklaracji Parlamentu, Rady i Komisji o procedurze koncyliacji (*Joint Declaration by Parliament, Council and Commission on Conciliation Procedure*) zawarto umowę będącą rodzajem porozumienia międzyinstytucjonalnego o cechach konstytucyjnych. Na jej mocy wprowadzono procedurę koncentracji, czyli wzmocnionej konsultacji (w wersji fakultatywnej na wniosek PE lub Rady UE)[22].

Porozumienia międzyinstytucjonalne mogą zakładać nieformalne spotkania w formule trilogu, czyli przedstawicieli Rady UE, PE i KE, organizowane w celu przyspieszenia porozumienia legislacyjnego w sprawie projektu, który jest następnie formalnie uchwalany bez zmian na posiedzeniach plenarnych PE i Rady UE[23].

W dniu 6 września 1990 r. unijny trilog spotkał się w celu omówienia tzw. porozumienia instytucjonalnego w związku z akcesją NRD do Wspólnot Europejskich [dalej: WE]. Konkluzje trilogu opierały się na stwierdzeniu, że z PE muszą być konsultowane wszystkie sprawy dotyczące proponowanych działań legislacyjnych związanych z procesem tej akcesji. W praktyce konkluzje te stały się właśnie porozumieniem instytucjonalnym (a *de facto* interinstytucjonalnym) w zakresie akcesji NRD do WE. Podobne porozumienie KE, Rada UE i PE zawarły w 1999 r. w sprawie możliwości prowadzenia dochodzeń we wszystkich instytucjach i organach UE przez projektowany wówczas Urząd ds. Zwalczania Korupcji (*Office de Lutte Anti-Fraude* – OLAF)[24].

W UE znane są również tzw. serie trilogów. Taki przypadek zdarzył się w 2006 r. podczas prac nad rozporządzeniem REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*). Wówczas PE, KE i Rada UE musiały zniwelować różnice istniejące między wyrażanymi przez siebie stanowiskami na temat tego dokumentu i proponowanych do niego poprawek. Dopiero po szóstym trilogu udało się osiągnąć porozumienie międzyinstytucjonalne, co nastąpiło zaledwie kilka dni przed upływem traktatowego terminu poddania poprawek pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym PE[25].

Skuteczniejsze planowanie legislacyjne (*legislative workplanning*) przez KE, Radę UE i PE daje deputowanym w PE lub komisjom parlamentarnym, lub nawet Sekretariatowi Generalnemu PE możliwość zapoznania się z kwestiami, które staną się przedmiotem prac legislacyjnych, a tym samym przygotowania się do tych zagadnień, w których przypadku będą potrzebne opinie PE lub innego typu jego ingerencje

---

[21] Art. 296 TFUE. Przykładowo porozumienie międzyinstytucjonalne zawarte w 2006 r. dotyczyło dyscypliny budżetowej i zarządzania finansami.

[22] A. Kirpsza, *op. cit.*, s. 158.

[23] *Ibidem*, s. 181.

[24] Urząd ds. Zwalczania Korupcji został ostatecznie ustanowiony na mocy decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. WE L 136/20 z 31.05.1999.

[25] Briefing – 11–14 December 2006 – Strasburg, Plenary Session, Environment, REACH; wide-ranging deal between MEPs and Council on chemicals legislation to be voted, Press Service, Directorate for the Media, European Parliament, s. 8.

w proces legislacyjny[26]. Do proponowanych przez KE aktów prawnych PE może wnosić poprawki, których procedowanie odbywa się przy współudziale komisji parlamentarnych i prezydencji[27].

III. Metody wzmacniania pozycji parlamentów narodowych w UE[28]

Formuła aktywizacji integracyjnej parlamentów krajów członkowskich UE wpisuje się w rozwój integracji europejskiej ujmowanej z perspektywy neorealistycznej polityzacji funkcjonowania państwa członkowskiego UE oraz instrumentalizacji i poliarchiczności całego wewnętrznego systemu integracji[29]. Multicentryczne i heterogeniczne (rozproszone) ujęcie pozwala analizować to zjawisko w wymiarze transakcyjnym jako dualny, uzupełniający się związek między dwoma głównymi podmiotami integracji: PE a parlamentami narodowymi, wzajemnie od siebie zależnymi i razem tworzącymi właściwości systemowe, których żaden z nich oddzielnie nie ma. Podmioty te wytwarzają wspólny system ról, funkcji i cech, którymi same (jako pojedyncze podmioty integracji) nie dysponują[30].

W przypadku udziału parlamentów narodowych w systemie UE mamy do czynienia z nową unijną „technologią" sprawowania władzy[31]. Jeżeli przyjąć, że podział władzy integracyjnej opiera się na systemie *checks and balances*, czyli „hamulców i równoważników", nacisk musi zostać położony na akcje, interakcje i transakcje parlamentów narodowych z systemem UE. Przyczynia się to do redukowania napięć i sprzeczności interesów w systemie UE.

Parlamenty narodowe dysponują nowym zbiorem reguł, postanowień i procedur mających charakter formalny i nieformalny. Pozwala im to, wbrew oporowi unijnych instytucji, na zwiększanie skuteczności w szerokich przedziałach: od pewnego niezbędnego

[26] A. Jordan, A. Schout, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 237.

[27] Podczas prezydencji posiedzenia Rady UE oraz Rady Europejskiej odbywają się pod przewodnictwem przedstawicieli (odpowiednio szefa rządu i ministrów) kraju członkowskiego, który w danym półroczu sprawuje prezydencję w UE. Przewodniczący organizuje pracę obu wymienionych rad, ustala dzienny porządek obrad. Najistotniejszym jego zadaniem jest prowadzenie mediacji pomiędzy państwami członkowskimi i poszukiwanie kompromisu między nimi a KE.

[28] Treść zawarta w tej części artykułu powstała na podstawie wyników badań przedstawionych w dwóch monografiach: Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013; *idem*, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Alta, Wrocław 2004.

[29] *Confer* P.C. Schmitter, *Reflections on How and Why the EU Should Be Democratized*, Vorbereitet für die gemeinsame Tagung des Kulturwissenschaflichen Instituts, Essen, und des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn, Stand und Entwicklung theoretischer Konzepte zum europäischen Integrationsprozeβ, am 23–24 September 1999 in Essen, s. 1–10.

[30] *Confer* K.W. Deutsch, *Die Analyse internationaler Beziehungen. Konzeption und Probleme der Friedensforschung*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main 1968, s. 220–230.

[31] A. Toffler, *Trzecia fala*, przeł. E. Woydyłło, PIW, Warszawa 1997, s. 630–635.

minimum wpływu na postępowanie UE do pewnego maksimum, które wynika z ambicji parlamentów i z tego, na co pozwolą im ich systemowo zmaksymalizowane (reprodukowane) kompetencje[32].

1. Metoda traktatowa

Unia Europejska po traktacie lizbońskim staje się jeszcze bardziej dynamicznym i niestabilnym systemem funkcjonalnych i celowych powiązań kompetencyjnych. Zarządzanie kompetencjami nie odbywa się już li tylko przy wykorzystaniu takich kategorii jak korzyść i interes własny. Motywem przekazywania, wykonywania i kreacji kompetencji staje się legitymizacyjny sens zawarty w zasadzie subsydiarności, która okazała się główną regułą charakteryzującą pomocniczy w stosunku do państw charakter UE.

Przyjmując, że najlepszą metodą badania systemu pozycjonowania parlamentów narodowych w UE jest interparadygmatyczna i dualna analiza prawno-politologiczna, warto odnieść się do konkretnych zapisów traktatowych. Artykuł 1 TUE w wersji lizbońskiej zakłada, że państwa członkowskie przyznają UE kompetencje do osiągania ich wspólnych celów. Wymieniona w nim wspólnota celów na pozór wydaje się oczywista. Warto jednak zauważyć, że jest tu mowa o wspólnych celach nie samych państw członkowskich, lecz państw i UE razem wziętych. Co więcej, cele te mają łączyć UE z państwami członkowskimi w procesie rozwoju integracji europejskiej. Tak się jednak składa, że kolejne regulacje traktatu definiują nie wspólne cele, ale cele samej UE. Nie wydaje się to zasadniczym problemem, choć w praktyce integracji europejskiej już nie raz okazywało się, że cele UE nie do końca i nie zawsze były tożsame z celami państw członkowskich[33].

Metoda traktatowa pozwoliła parlamentom narodowym na wejście w system: otrzymywania od instytucji UE informacji oraz projektów aktów ustawodawczych na podstawie treści Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej[34]; czuwania nad poszanowaniem zasady pomocniczości (subsydiarności) zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatowym Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności[35]; uczestnictwa w podsystemie integracyjnym obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; udziału w procedurach zmiany traktatów; otrzymywania informacji na temat wniosków o akcesję do UE.

---

[32] *Vide* W. Morawiecki, *Ponadpaństwowy i międzynarodowy charakter Unii Europejskiej*, [w:] *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, red. J. Fiszer, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań–Warszawa 1996.

[33] *Confer* Z. Czachór, *This is Europe's moment of truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Politikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, red. M. Burzyk, M. Podniesiński, M. Rysiewicz, AT Wydawnictwo, Kraków 2012, s. 73–110.

[34] Dz. Urz. UE C 115/01 z 9.05.2008.

[35] Dz. Urz. UE C 83/206 z 30.03.2010.

Parlamenty krajów członkowskich zostały w istotny sposób włączone w zakres nadzoru zarządzania kompetencjami UE. To kolejny dowód na to, jak istotna jest dziś kwestia braku zgody państw członkowskich (i ich parlamentów) na wymykający się spod ich kontroli system wewnątrzunijnego tworzenia władztwa integracyjnego. Ta zdecydowana postawa parlamentów narodowych w zakresie podziału i kontroli kompetencji najwyraźniej została spowodowana skutkami nieudanych referendów konstytucyjnych we Francji i Holandii. Najczęściej formułowanym zarzutem wobec integracji europejskiej w tych krajach było nadużywanie władzy i przekraczanie kompetencji przez unijne instytucje ze szczególnym uwzględnieniem KE. Powszechny był i jest pogląd, że UE ma zbyt dużą władzę. W efekcie znaleziono sposób na wzmocnienie parlamentów narodowych w procesie kontroli transferu i wykonywania kompetencji. Lizboński protokół w sprawie roli parlamentów narodowych staje się dziś symbolem nieufności państw członkowskich i swoistym „mechanizmem obronnym" (procedura tzw. kartek) zastosowanym przez kraje UE szczególnie wobec KE[36].

W wyniku zastosowania metody traktatowej efektem polizbońskiego systemu zarządzania kompetencjami UE jest praktyczna zasada, która brzmi: parlamenty narodowe państw członkowskich nie tracą, lecz zyskują, działając wspólnie i solidarnie (lojalnie). Państwa i ich parlamenty krajowe w procesie integracji europejskiej nie pozbywają się własności wybranych kompetencji. Oddają je jedynie UE w czasowe posiadanie (zarządzanie). Mamy tu zatem do czynienia ze swoistym połączeniem posiadania samoistnego i posiadania zależnego. Posiadanie samoistne dotyczy władania kompetencjami niczym właściciel bez prawa do ich własności. Posiadanie zależne odnosi się natomiast do władania kompetencjami zarówno we własnym imieniu i interesie, jak i w interesie właściciela lub posiadacza samoistnego.

Jeżeli chodzi o posiadanie zależne, to niech przykładem będą tu dwie procedury: „żółtej kartki" i „pomarańczowej kartki", możliwe do zastosowania przez parlamenty narodowe w stosunku do projektu aktu prawodawczego proponowanego przez KE[37]. W przypadku posiadania samoistnego (autonomicznego) istotne byłoby wprowadzenie dwóch nowych procedur: „zielonej karki" i „czerwonej kartki". Na to zasadnicze wzmocnienie nie zgadzają się jednak ani rządy państw członkowskich, ani PE.

2. Metoda kompetencji domniemanych

Z domniemania kompetencji na rzecz państw członkowskich UE, które teoretycznie może się wywodzić z zasady subsydiarności, wynika bezpośrednio nowa, zwiększona rola parlamentów narodowych. Obecność kompetencyjna państw członkowskich

[36] *Confer* Z. Czachór, *This is Europe's moment of truth...*, s. 73–110.

[37] Do dziś procedurę „żółtej kartki" zastosowano trzykrotnie, a procedury „pomarańczowej kartki" nie przeprowadzono ani razu. *Vide Mechanizm kontroli zasady pomocniczości*, <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_pl>, dostęp 12 X 2020.

w UE oznacza bowiem, że chodzi tu także o kompetencje ich parlamentów, które są równoprawnym partnerem dla organów władzy wykonawczej we wszystkich sprawach dotyczących obecności państwa członkowskiego w UE.

W trakcie analizy kompetencji domniemanych (*implied powers*) parlamentów narodowych w UE, należy rozważyć te szczególne ich uprawnienia, które mają istotną rolę do odegrania w stabilizowaniu lub destabilizowaniu systemu integracji. Pierwsza kompetencja ma charakter programotwórczy. Programowanie przez parlamenty narodowe aktywności UE opiera się na kontynuacji i/lub dyskontynuacji w postaci kreowania i wprowadzania nowych kwestii i spraw niepodejmowanych wcześniej na forum UE, a także na przypominaniu o wciąż nierozwiązanych problemach i nierozstrzygniętych sprawach. Odbywa się to głównie w ramach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE [dalej: KPP UE]. Z programowaniem wiąże się jeszcze ważniejsza kompetencja operacjonalizacji, która jest realizowana przez wypracowywanie zarysu programu lub planu działań parlamentów narodowych w postaci agendy *in spe* (spodziewanej lub oczekiwanej), agendy *ex ante* (zaprogramowanej, ale niezrealizowanej) oraz agendy *ex post* (podsumowanej, poddanej ewaluacji i ocenianej z perspektywy przydatności i skuteczności podejmowanych działań)[38]. Agenda *in spe* i agenda *ex ante* są konstruowane przez parlamenty narodowe jako odpowiedź lub reakcja na bieżące problemy (kryzysy) i potrzeby państw, UE oraz otoczenia systemu integracyjnego. Agendy te są wypracowywane głównie w ramach aktywności Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej [dalej: COSAC]. Kompetencję programowania uzupełniają kompetencje negocjacyjne i mediacyjne parlamentów, co dla redukowania zaburzeń i anomalii integracyjnych ma istotne znaczenie. W ramach tych dorozumianych uprawnień parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w rozwiązywaniu konfliktów, neutralnym pośrednictwie (*brokering between different interests*) i próbach mediacji w sprawach dotyczących sprzecznych interesów krajów, instytucji oraz innych uczestników integracji europejskiej. Kompetencje te są istotne w przypadku uzyskiwania akceptacji parlamentów oraz ich organów wewnętrznych (w Polsce: Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu i komisji sejmowych) dla wielu celów i zamierzeń integracyjnych.

Na koniec jeszcze dwie kompetencje: innowacyjna oraz misyjna (aksjologiczna). Polegają one na wprowadzaniu przez parlamenty narodowe do środowiska (otoczenia) systemu integracyjnego nowych reguł i mechanizmów działania[39]. Innowacyjność wiąże się z inicjowaniem „nowego propaństwowego stylu/sposobu myślenia" w UE, a w związku z tym z nowatorstwem oraz próbami reform i ulepszania integracji i UE[40].

Coraz ważniejsze staje się też założenie oparte na nowej koncepcji „odwróconej subsydiarności", za pomocą której państwa członkowskie i ich parlamenty narodowe

[38] J. Tallberg, *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, "Journal of European Public Policy" 2003, vol. 10, No. 1, s. 6–21; *Confer* M.A. Pollack, *Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community*, "International Organization" 1997, vol. 52, No. 1, s. 99–130.

[39] K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, WSiP, Warszawa 1996, s. 1–10.

[40] K. Szczerski, *Ludzka Europa*, [w:] *Wyzwania polskiej prezydencji 2011*, red. M. Brachowicz, Klub Jagielloński, Kraków 2010, s. 19.

intensywniej niż dotąd (czasami nawet wbrew regulacjom traktatowym) włączają się w proces integracji tam, gdzie ich do tej pory nie było (np. polityka gospodarcza i monetarna), a wręcz są w nim częściej (ale nie stale) obecne. „Odwróconą subsydiarność" obserwujemy po traktacie z Lizbony w obszarze wspólnej polityki zewnętrznej UE, a szczególnie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jeszcze wyraźniej widzimy to zjawisko w obszarze rynku wewnętrznego, gdzie efektem „odwróconej subsydiarności" jest stabilizowanie zbyt silnej pozycji KE i PE. Przykładem niech będą tu projekty unijnych regulacji w zakresie bezpieczeństwa dystrybucji gazu w Europie oraz regulacji antykryzysowych w sferze unii gospodarczej i walutowej czy propozycje dotyczące redukcji emisji dwutlenku węgla i gazów cieplarnianych (polityka klimatyczna).

3. Metoda kreowania wzajemnych współzależności

Zwolennicy intermodalnego modelu integracji europejskiej (opartego na różnorodności metod integracyjnych przy udziale tych samych podmiotów) dowodzą, że najważniejsze są dziś skutki sprzężeń między sferą stosunków wewnątrzpaństwowych, międzyrządowych i międzypaństwowych. Dzięki nim państwa oraz narody[41], także przez parlamenty narodowe, łączą się na poziomie funkcjonalnym i pozostają suwerenne na poziomie strukturalnym[42]. Sprzyja to więc systemowej integracji europejskiej o charakterze horyzontalnym, ograniczając jej zasięg i zakres wertykalny. Tak silne podporządkowanie państw członkowskich unijnym instytucjom nie jest już dziś możliwe. Zdolność do podejmowania działań politycznych na poziomie ponadnarodowym równoważy przez nadawanie nowej, grupowej podmiotowości parlamentom państw członkowskich[43].

Proces integracji europejskiej opiera się w tym ujęciu na wielopoziomowym, wielofunkcyjnym i współzależnym systemie (układzie) łączenia (*pooling*) parlamentów narodowych państw członkowskich, co w rezultacie oznacza, że władza integracyjna jest przez nie sprawowana zbiorowo lub kolegialnie[44].

W UE na poziomie parlamentów narodowych mamy do czynienia z korelacyjnym (sprzężonym) wykonywaniem kompetencji[45]. Coraz silniejsze współzależności zachodzące między parlamentami narodowymi skłaniają do poszukiwania rozwiązań

---

[41] A właściwie „ludy" w rozumieniu „zbiory obywateli".

[42] T. Łoś-Nowak, *Suwerenność współczesnego państwa: recepcja czy rewizja idei?*, [w:] *Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe*, red. B. Mrozek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1994, s. 100–105.

[43] *Confer* M. Karwat, *O kryteriach podmiotowości politycznej. Remanent pojęciowy*, [w:] *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018, s. 159.

[44] *Confer* A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, ISP, Warszawa 2000.

[45] *Ibidem*, s. 300–304. Wyróżnia się tu też pojęcie suwerenności zbiorowej lub skumulowanej. *Confer* M.A. Cichocki, *Za wcześnie na pogrzeb*, „Rzeczpospolita", 20–21 VII 2002, nr 123, s. A 7; W. Sadurski, *Pożegnanie z suwerennością*, „Rzeczpospolita", *op. cit.*

integracyjnych, harmonizujących i unifikujących. Rozwiązania te stwarzają najczęściej potrzebę podejmowania działań nowatorskich i domagają się niejednokrotnie dostosowania sfery wewnętrznej w państwach członkowskich do standardów wspólnotowych, do których przyczyniają się także parlamenty narodowe. Współzależności te skłaniają często do przyjmowania interesu wspólnego. W tym przypadku można by mówić o tendencji jednoczącej opartej na instytucjonalizacji życia politycznego zbioru 28 parlamentów i operacjonalizacji stawiania czoła różnym wyzwaniom i zagrożeniom. Ponadto owe współzależności ułatwiają i przyspieszają proces stabilizacji UE, stając się katalizatorem, a wręcz warunkiem *sine qua non* tak definiowanej interparlamentarnej struktury systemu integracyjnego.

Współzależności zachodzące między parlamentami narodowymi UE tworzą nowy typ politycznego zachowania się, nowy typ uczestnictwa w UE i nowy typ politycznych rozwiązań. Z tego powodu parlamenty te zaczęły działać w kierunku kształtowania polityki europejskiej w ramach dynamicznej i wielopoziomowej struktury (*multilevel system*), w której są one tylko jednym z poziomów, a zarazem podmiotów wyłaniającego się nowego systemu politycznego UE[46]. Takie ujęcie systemu politycznego UE wiąże się z politycyzacją (*politicisation*) i parlamentaryzacją (ale nie renacjonalizacją) funkcjonowania UE oraz demokratyzacją jej instytucji[47].

4. Metoda transpozycji w systemie integracyjnym UE

Proponowane tu przestrzenno-geometryczne transpozycyjne podejście do parlamentów narodowych przy użyciu świadomie stosowanych metaforyzacji i redukcjonizmów wiąże się z koniecznością zrozumienia, że dziś polityka europejska państw narodowych musi się opierać na intensywnej translokacji (transpozycji, przemieszczaniu się) ich parlamentów w systemie integracyjnym. Polega to na ciągłej zmianie pozycji i ról (pozycja i rola to nie to samo; pozycja determinuje rolę), a tym samym na ciągłym dostosowywaniu się do wielu zmiennych, także do tzw. zmiennych niewiadomych. W związku z tym behawioralne podejście do konceptualizacji procesu ewolucji kompetencyjnej w zakresie polityki parlamentów narodowych (*politics*) w UE prowadzi do koncepcji transpozycji parlamentów narodowych i ich metapolityki europejskiej (suma wielu polityk cząstkowych jako dowód na odejście od doktryny lub koncepcji *one European integration policy arena*). Dzieje się to zgodnie z koncepcją „wielości pól i przestrzeni", którą można też nazwać koncepcją transpozycji parlamentów narodowych lub ich pozycjonowania w przestrzennym systemie UE. W tym ujęciu obserwujemy je jako obiekty polityczne operujące jednocześnie w różnorodnych przestrzeniach (polach). Pierwsza

[46] *Confer* M. Höreth, *The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, "ZEI Discussion Paper" 1998, nr C 11, s. 5–10; M. Jachtenfuchs, *Democracy and Governance in the European Union*, [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Follesdal, P. Koslowski, Springer, Berlin–Heidelberg 1998, s. 37–60.

[47] *Confer* P.C. Schmitter, *Reflections on How and Why...*, s. 2–3.

z nich dotyczy interakcji zachodzących li tylko między parlamentami państw członkowskich UE, głównie skupionymi w KPP UE i COSAC. Relacje te mogą być multilateralne lub bilateralne. Druga przestrzeń obejmuje interakcje między parlamentami narodowymi a PE – ostatnio bardzo dynamiczne. Trzecia odnosi się do relacji między parlamentami narodowymi a pozostałymi instytucjami oraz innymi organami i ciałami UE, głównie KE. Czwarta dotyczy stosunków między parlamentami narodowymi a krajowymi i europejskimi podmiotami transnarodowymi (korporacjami międzynarodowymi; ruchami międzynarodowymi, np. ekologicznymi; kościołami i grupami religijnymi; partiami politycznymi; międzynarodowymi centralami związków zawodowych *etc.*). Piąta obejmuje relacje „wewnętrzne" pomiędzy parlamentami narodowymi a organami i podmiotami władzy państwa członkowskiego (głównie ich rządami) odpowiadającymi za kształtowanie polityki europejskiej. W tym przypadku parlamenty narodowe wchodzą w interakcje ze swym naturalnym otoczeniem: organami państwa (władzą wykonawczą i sądowniczą) oraz narodem (społeczeństwem lub suwerenem – zbiorem obywateli). Szósta przestrzeń dotyczy stosunków zachodzących między parlamentami narodowymi a światem zewnętrznym (organizacjami, strukturami międzynarodowymi lub parlamentami/państwami trzecimi)[48].

W każdej z tych przestrzeni zmienia się pozycja (rola, funkcja) parlamentów narodowych. Przeobraża się też ich polityka i sposób zachowania politycznego. Poza tym we wszystkich tych przestrzeniach cały czas mamy do czynienia ze wzajemnymi oddziaływaniami o różnej sile i częstotliwości. Bez wątpienia intensywność i jakość interakcji, w których pozostają parlamenty narodowe w tych polach, wiążą się ze stopniem (wielkością) powierzonych im kompetencji (formalnych i nieformalnych). Na dodatek efektywność parlamentów w każdej przestrzeni przesądza ostatecznie o skuteczności ich polityki, a tym samym o miejscu (sile) państw w systemie UE. Poza tym w każdej z nich parlamenty narodowe postępują zupełnie pragmatycznie w zaistniałej sytuacji, zgodnie z podobnym schematem: temat – cel – rezultat plus metody pozwalające te cele osiągnąć[49]. To sprawia, że nie zawsze udaje się im wypracować wspólne stanowisko (wspólny interes), co je osłabia w relacji z instytucjami UE.

Wielość nowych sfer aktywności parlamentów narodowych w systemie integracyjnym sprawia, że interakcje zachodzące w polach ich aktywności podlegają określonym mechanizmom sterowania i kontroli. Mechanizmy te nie eliminują do końca efektu „zaburzenia", „naruszenia równowagi" czy „zakłócenia" spowodowanego naturalną zmiennością lub nawet brakiem udziału parlamentów narodowych w kreowaniu interesów systemu integracyjnego. Efekt ten jest przyspieszany m.in. przez poszerzanie UE, uwarunkowania społeczno-ekonomiczne czy zmieniającą się (głównie kryzysową) sytuację w skali zarówno regionalnej, jak i globalnej. Na dodatek na translokację lub transpozycję parlamentów w systemie UE (wyrażoną w zmiennej intensywności ich obecności w wybranym polu aktywności integracyjnej) wpływają ciągła rewizja traktatów (w tym

[48] *Confer* Z. Czachór, *Neopaństwo europejskie*, „Instytut Idei" wiosna 2013, nr 2, s. 96–102.

[49] *Ibidem*.

przypadku mamy raczej do czynienia nie z przemieszczaniem się parlamentów, lecz raczej z ich nie zawsze dobrowolnym „przenoszeniem" w systemie) oraz podlegająca zmianie praktyka integracyjna.

Szczególnym typem transpozycji parlamentów narodowych w systemie integracyjnym jest ich pozycjonowanie, przez które nie tylko aktywnie oddziałują one na przebieg integracji i istniejące struktury integracyjne (instytucje i procedury UE), lecz także same pod wpływem tej integracji podlegają niespotykanej dotąd zmianie zarówno w naturze, jak w i istocie swego funkcjonowania. Transpozycja parlamentów narodowych ujmowanych jako jedna z form organizacji wspólnoty politycznej tworzącej UE prowadzi zatem do akomodacji polegającej na ich przystosowaniu się do transferu kompetencji, a następnie do zmiany państwa narodowego oraz UE, tj. adaptacji do denacjonalizacji polityki wewnętrznej i zewnętrznej z jednej strony oraz do odmiennego od dotychczasowego modelu wyrażania interesu własnego z drugiej[50].

5. Metoda porozumień instytucjonalnych o charakterze międzyparlamentarnym

Stosunki międzyparlamentarne (głównie parlamentów narodowych między sobą i z PE) dominujące w UE po wejściu w życie traktatu z Lizbony można analizować z perspektywy kompetencyjnego i zinstytucjonalizowanego decydowania politycznego. Międzyparlamentarna decyzja polityczna jest nielosowym wyborem działania lub zaniechania politycznego dokonanym przez konkretny ośrodek decyzyjny. Ośrodek ten jest jednocześnie ponadpaństwowy i międzyparlamentarny[51]. Implementacja obejmuje sferę wykonawczą i w tym przypadku ma trzy wymiary: czasami jest „miękka", jak w przypadku decyzji dotyczących relacji międzyrządowych w UE; czasami – mieszana, jak w przypadku implementacji prawa UE; a czasami – „twarda", gdyż ma charakter władczy i polega na sterowaniu podsystemami politycznymi, jak na przykład w przypadku ratyfikacji unijnych traktatów[52].

W tym miejscu należy także odnieść się do konceptu UE jako wielopoziomowej sieci w postaci układów lub sieci *multi* opartych na wielości interakcji w zakresie porozumień międzyparlamentarnych. Oparciem dla takiego sposobu myślenia są następujące założenia: UE opiera się na różnorodności podmiotów i form lojalności między nimi; w UE występują różnorodne formy solidarności pomiędzy parlamentami narodowymi; proces instytucjonalizacji międzyparlamentarnej UE opiera się na wielorakości kreowania zachodzących na siebie i zazębiających się obszarów władzy UE i państw

[50] *Confer* M. Pietraś, *Dylematy ontologii i epistemologii w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Granice teorii polityki...*, s. 188 i n.

[51] *Confer* C. Giering, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Europa Union Verlag, Bonn 1997, s. 51.

[52] *Confer* Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998, s. 54–55; *confer* Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 33–38.

członkowskich; w procesie integracji europejskiej dochodzi do wytworzenia się różnorodnych typów kompetencji parlamentów narodowych opartych na rozbudowanych prawach i obowiązkach[53].

6. Metoda utrzymywania równowagi między anarchicznością a hierarchicznością

Z perspektywy miejsca i roli parlamentów narodowych w systemie politycznym UE musi zostać utrzymana równowaga potencjałów i sił pozwalająca systemowi i parlamentom narodowym przetrwać dzięki zastosowaniu przez nie ich specyficznego *soft power*[54]. W systemie UE anarchiczność i hierarchiczność współegzystują funkcjonalnie. Parlamenty narodowe z jednej strony dążą do stanu anarchii, a z drugiej pozycjonują się w przestrzeni hierarchicznej. Intensywne próby hierarchicznego „neutralizowania" potrzeby anarchii, których dowody znajdujemy w *acquis communautaire*, a przede wszystkim w traktatach założycielskich i rewizyjnych, prowadzą do paradoksalnej reakcji zwrotnej w postaci negatywnego odreagowania parlamentów narodowych. Możemy to obserwować na przykładzie kolejnych kryzysów w UE. W ich rezultacie dochodzi do przyspieszonego anarchizowania systemu, które można nazwać „wkomponowywaniem anarchii w hierarchię". Polega ono na: „wyrywaniu" się parlamentów narodowych spod kurateli unijnych instytucji (wymykaniu się spod ich kontroli); eksponowaniu suwerenności narodowej i konstytucyjnych obowiązków parlamentów narodowych; wzmacnianiu siły politycznej państw i parlamentów narodowych w trakcie prowadzonych negocjacji (np. dotyczących wieloletnich ram finansowych 2014–2020); odwoływaniu się do potencjału oddziaływania parlamentów narodowych w imieniu suwerena (narodów); sprzeciwie parlamentów narodowych wobec narastania tendencji hegemonicznych w systemie integracyjnym[55].

7. Metoda ścisłego związania

Wiemy już, że anarchia jest wciąż immanentną i oczekiwaną cechą UE[56]. Prowadzi to do przekonania, że parlamenty narodowe we wzajemnych interakcjach (z odwołaniem do strukturalnej nieufności wobec swego otoczenia) muszą nadal polegać na sobie,

[53] *Confer* J. Zielonka, *Enlargement and the Finality of European Integration*, "The Jean Monnet Working Paper" 2000, No.7, s. 7.

[54] *Vide et confer* J. Legro, A. Moravcsik, *Is Anybody Still a Realist?*, "Working Paper Series" 1998, No. 14.

[55] *Confer* Z. Czachór, *Parlamenty narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neorealistyczne*, [w:] *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia: materiały konferencji zorganizowanej przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP w dniu 24 czerwca 2015 roku*, red. Z. Czachór, A. Dudzic, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 17–39.

[56] *Confer* H. Bull, *Society and Anarchy in International Relations*, [w:] *Diplomatic Investigations*, red. H. Butterfield, M. Wight, Allen and Unwin, London1966, s. 35–42.

co jest podstawowym czynnikiem ich funkcjonowania w UE. Niepewność i kryzysowa nierównowaga sprawiają, że parlamenty narodowe zaczynają budować swe miejsca w systemie przez maksymalizację własnych interesów i własnej potęgi, a nie potęgi systemu. W złożonej anarchii istnieje ścisła zależność między zachowaniem się parlamentu narodowego kraju członkowskiego UE a jego pozycją w systemie i oddziaływaniem na to zachowanie przez struktury systemu integracyjnego.

Odwołanie do neorealistycznego rozkładu sił i potencjałów anarchizującej się rzeczywistości UE podkreśla dynamiczne usytuowanie państw i parlamentów narodowych w stosunku do coraz bardziej statycznej struktury systemu integracji europejskiej[57]. Takie podejście prowadzi do sprzeciwu wobec wszelkich form osłabiania parlamentów narodowych przez UE i jej instytucje. W konsekwencji najważniejszym wyzwaniem stają się autonomizacja parlamentów w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym UE oraz nieuleganie wpływom i oddziaływaniu instytucji UE w postaci intensywnej europeizacji ich struktury, w tym reguł demokratycznego zachowania.

Z uwagi na powyższe do neorealistycznej analizy zaburzonej dynamiki pozycji parlamentów narodowych w systemie integracji europejskiej można zaadaptować nowe ujęcie badawcze nazywane „podwójnym związaniem" UE i parlamentów narodowych (*double tethering*). Związanie to (czy też splątanie) dotyczy zaburzonego łączenia parlamentów z systemem UE i jego instytucjami. Pierwsze związanie dotyczy aktu przystąpienia do wspólnoty (unii) integracyjnej. Tutaj analizuje się siłę przyciągania organizacji integracyjnej sprawiającą, że parlamenty narodowe wyrażają zgodę na przystąpienie swych państw do UE. Na tym etapie wyobrażony interes bycia we wspólnocie przeważa nad interesem pozostania poza nią.

Drugie związanie odbywa się przez włączenie parlamentów narodowych w system polityczny, prawny i gospodarczy UE, który krok po kroku próbuje je podporządkować, uzależnić i opanować. Parlamenty narodowe (i ich decydenci) najczęściej nie zdają sobie sprawy z tego, że przybiera to kształt metaforycznego „spętania", „omotania" i „usidlenia", w czym uczestniczą głównie aktorzy supra- i transnarodowi, ale także inne (głównie duże) państwa członkowskie i – co ciekawe – również ich parlamenty.

Związanie (świadome lub nieświadome), któremu podlegają parlamenty narodowe w systemie UE, prędzej czy później wywołuje narodowocentryczne odreagowanie. Parlamenty (i narody – przez akt wyboru lub referendum) zaczynają się bronić i wcale nie chcą być wiązane (wikłane) „sznurami" UE o charakterze politycznym, instytucjonalnym (proceduralnym, prawnym) i gospodarczym, szczególnie wtedy, gdy państwa członkowskie stają się płatnikami netto lub muszą implementować regulacje niezgodne z ich interesami (np. podatek VAT, normy ochrony środowiska, swoboda przepływu usług, wspólne prawo azylowe, liczba relokowanych imigrantów czy

[57] *Confer* K.N. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 50 i n.; *confer idem*, *Structural Realism after the Cold War*, "International Security" 2000, vol. 25, No. 1, s. 1–10; *vide et confer idem*, *A Reply to my Critics*, [w:] *Neorealism and its Critics*, red. R.O. Keohane, Columbia University Press, New York 1986; *vide et confer idem*, *Realist Thought and Neorealist Theory*, "Journal of International Affairs" 1990, vol. 44, No. 1.

regulacje antydyskryminacyjne)[58]. W rezultacie końcowym próby związania parlamentów narodowych z UE prowadzą do ich autonomizacji i wzmożonej aktywności w systemie integracyjnym.

IV. Zakończenie

Przyjęte ustalenia badawcze prowadzone w obszarze badań politologicznych wykazały, że w systemie politycznym UE mamy do czynienia ze stopniowym, aczkolwiek bardzo efektywnym i zauważalnym procesem zwiększania kompetencji PE jako instytucji ponadnarodowej i jednocześnie jako agenta państw członkowskich (mocodawców). Paradoksalnie podobny proces dotyczy także pozycji parlamentów narodowych, które rywalizują z PE o miejsce w systemie UE. Pamiętajmy, że instytucje ponadnarodowe będące równocześnie agentami swoich mocodawców mają immanentne inklinacje do maksymalizacji swoich kompetencji. Ponadto metody wzmacniające kompetencje PE wzmacniają jednocześnie kompetencje całej UE.

Analiza zespołu metod maksymalizowania kompetencji PE pozwala na stwierdzenie kilku dających się empirycznie zidentyfikować prawidłowości w procesie śledzenia takiej maksymalizacji. Po pierwsze, przejęcie kontroli przez instytucje UE nad kompetencjami rezydualnymi (pozostającymi dotąd tylko w gestii państw członkowskich) powoduje ich konwersję na kompetencje dzielone (między instytucje UE i państwa członkowskie). Jednak gdy metody wzmacniania kompetencji stosowano wobec kompetencji dzielonych, wówczas zauważalna była ich konwersja na kompetencje wyłączne (pozostające tylko w gestii instytucji UE). Jest to proces stopniowego przenoszenia kompetencji z poziomów dotychczasowego ich zarządzania na poziomy wyższe aż do wyłącznego nimi dysponowania na poziomie ponadnarodowym (np. metoda emancypacji kompetencji dzielonych). Po drugie, metody wzmacniania kompetencji PE mają związek z mechanizmem przesunięcia kompetencji, w tym z jego dwiema odmianami: podstawowym przesunięciem kompetencji (*fundamental shift of power*), które przebiega od państw członkowskich w kierunku UE (np. metoda traktatowa lub metoda emancypacji kompetencji dzielonych), oraz międzyinstytucjonalnym przesunięciem kompetencji (*interinstitutional shift of power*), które odbywa się wtórnie, tj. pomiędzy instytucjami UE (np. metoda porozumień instytucjonalnych i trilogu lub metoda orzecznictwa TSUE). I po trzecie, w pewnych sytuacjach przesuwanie kompetencji może nastąpić z pominięciem państw. W szczególności dotyczy to metody orzecznictwa TSUE, metody kompetencji domniemanych oraz metody porozumień instytucjonalnych i trilogu.

Większość analizowanych metod tworzy na poziomie wspólnotowym swoisty mechanizm „zasysający" kompetencje „w górę". W efekcie jego działania dochodzi do wymienionego wcześniej stopniowego przenoszenia tych kompetencji na poziom wyższy w systemie politycznym UE, a co za tym idzie – do ich alokacji, a pole objęte regułami

[58] *Confer* Z. Czachór, *Parlamenty narodowe...*, s. 17–39.

wspólnotowymi się rozszerza (efekt *spill-over*). Skutkiem ubocznym takiego „zasysania" jest efekt *hollowing out*[59], czyli wydrążania państw narodowych z kompetencji.

Zespół metod wzmacniających kompetencje PE w UE zmienia kategorie owych kompetencji i przez alokacje dokonuje ich stopniowego uponadnarodowienia[60]. Ten proces można także określić jako europeizację *bottom-up* – przez „zasysanie" kompetencji z poziomu państw członkowskich „w górę".

W przypadku drugiego pola przedstawianej analizy należy wnioskować, że poszukiwanie uniwersalnej metody wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w niestabilnym systemie politycznym UE opiera się głównie na odnalezieniu się przez nie w roli podmiotu polityki – gracza i aktora – który samodzielnie bierze aktywny udział w wielowymiarowym unijnym systemie negocjacji i przetargów. Parlamenty narodowe muszą mieć przygotowany strategiczny i taktyczny program działania w UE, który uwzględnia państwowocentryczne priorytety horyzontalne i sektorowe. Wszystko to sprowadza się do konieczności wypracowywania specyficznego *modus operandi* dla systemu współpracy międzyparlamentarnej, na który poza znanymi już regułami i procedurami składa się ich interwencyjne zaplecze instytucjonalno-administracyjne oraz logistyczno-techniczne[61].

Analiza procesu wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w UE i zastosowanych w tym kontekście metod prowadzi do konkluzji, że parlamenty narodowe muszą posiąść jeszcze większą zdolność kompetencyjnej adaptacji do skomplikowanego systemu wewnętrznego UE. Wiąże się to bezpośrednio z dostosowywaniem ich do permanentnej zmiany w UE i jej otoczeniu. Adaptacja ta jest również istotna w kontekście potrzeby stabilizowania systemu decydowania politycznego w UE z udziałem parlamentów narodowych i PE. Pozwala poznać i zrozumieć proces neutralizowania wszelkich prób zakłóceń funkcjonalnych struktury UE, jej pozycji i zasobu kompetencji. Adaptację powinny uzupełniać innowacyjność i misyjność widoczne dzięki wprowadzeniu do środowiska (otoczenia) nowych reguł i mechanizmów interwencji parlamentów narodowych i ich bezpośredniego wpływu na aktywność UE. Innowacyjność wiąże się z inicjowaniem nowego stylu myślenia o integracji europejskiej, a w związku z tym z nowatorstwem w zakresie wielopoziomowego (wieloprzestrzennego) ujmowania parlamentaryzmu w UE. Misyjność sprowadza się natomiast do promowania i propagowania wartości przypisanych państwu narodowemu – nieobecnych w unijnych traktatach – takich jak potęga, siła czy racja stanu[62].

Realistyczny czy neorealistyczny sposób definiowania nowej, zwiększonej roli parlamentów narodowych na przykładzie Sejmu RP wydaje się dziś ciągle aktualny

---

[59] Pojęcia tego używa także m.in. K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

[60] Równocześnie z tym pojęciem używa się także innego – „uwspólnotowienie".

[61] *Confer* M. Foucault, *Rządzenie sobą i innymi*, przeł. M. Herer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 23 i n.

[62] *Confer* Z. Czachór, *Bezpieczeństwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Polski. Analiza realistyczna i państwowo-centryczna*, „Przegląd Strategiczny" 2014, nr 7, s. 21–30.

mimo upowszechnionego już pluralistycznego modelu uczestnictwa integracyjnego, w którym aktywność państw w zakresie gwarantowania sobie pozycji w systemie jest jednocześnie uzupełniana, a nawet zastępowana przez innych, pozapaństwowych (ponadpaństwowych) aktorów integracji. Dlatego UE nie może być sprowadzana do zbioru działań, interakcji, zachowań i zdarzeń służących realizacji celów aktorów niepaństwowych. Jest ona nadal konstrukcją, a właściwie konfiguracją i systemem formalnie i nieformalnie zdefiniowanych funkcji, mechanizmów, procedur oraz ról państw członkowskich i parlamentów narodowych, tak potrzebnych w zarządzaniu wszystkimi aspektami integracji.

To, co optymalne dla UE i jej instytucji, musi być także właściwe i dobre dla parlamentów narodowych. Ostatni, najbardziej dotkliwy kryzys, który rozpoczął się w strefie euro, udowadnia nierównomierny rozwój i pogłębiające się nierówności, wykluczenia, niespójności, zróżnicowania i peryferyzację, których mimo wysiłków politycznych, prawnych i gospodarczych ponadpaństwowej i ponadnarodowej Unii nie udało się wyeliminować. Więcej, kryzysowa UE przekształca się w system ponowoczesny – bez równowagi w zakresie rozkładu potencjału i sił państw członkowskich[63].

W tej sytuacji parlamenty narodowe nie chcą pozwolić na rezygnację czy odstąpienie od ekspozycji realistycznych i anarchicznych (antyhierarchicznych) uwarunkowań swych aktywności. Ciągle bliskie są im centrystyczne i monopolistyczne założenia oparte na twierdzeniu, że to one wraz z rządami państw członkowskich są podstawowymi (głównymi) uczestnikami integracji europejskiej oraz integralnymi, autonomicznymi i suwerennymi podmiotami (aktorami), na dodatek w pełni od siebie niezależnymi[64].

Osobnym wyzwaniem stojącym przed badaczami jest zweryfikowanie znaczenia procesu wzmacniania kompetencji PE dla podejmowanych przez niego prób uszczuplania wpływu parlamentów narodowych państw członkowskich na system polityczny UE.

Bibliografia

Źródła

Briefing – 11–14 December 2006 – Strasburg, Plenary Session, Environment, REACH; wide-ranging deal between MEPs and Council on chemicals legislation to be voted, Press Service, Directorate for the Media, European Parliament.

Decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. WE L 136/20 z 31.05.1999).

Konstytucja USA, <http://konstytucja.e-studio.biz.pl/konstytucja_USA>.

[63] *Confer* R. Cooper, *Pękanie granic*. *Porządek i chaos w XXI w.*, przeł. P. Kłossowicz, Media Rodzina, Poznań 2005, s. 46–53.

[64] *Vide* Z. Czachór, J. Jańczak, A. Jaskulski, R. Mieńkowska-Norkiene, P. Tosiek, *Polska polityka europejska. Idee, cele, aktorzy, rezultaty*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2019.

Mechanizm kontroli zasady pomocniczości, <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_pl>.
Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115/01 z 9.05.2008.
Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE C 83/206 z 30.03.2010.
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326/49 z 26.10.2012.
Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1971 r. Umowa europejska w sprawie transportu drogowego 22/70, <http://curia.europa.eu>.
Wyroki TSUE z dnia 29 października 1980 r. w sprawach nr 138 i 139/79 dotyczących izoglukozy.

Piśmiennictwo

Bull H., *Society and Anarchy in International Relations*, [w:] *Diplomatic Investigations*, red. H. Butterfield, M. Wight, Allen and Unwin, London 1966.
Cichocki M.A., *Za wcześnie na pogrzeb*, „Rzeczpospolita", 20–21 VII 2002, nr 123.
Cooper R., *Pękanie granic. Porządek i chaos w XXI w.*, Media Rodzina, Poznań 2005.
Czachór Z., *Bezpieczeństwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Polski. Analiza realistyczna i państwowo-centryczna*, „Przegląd Strategiczny" 2014, nr 7, http://doi.org/10.14746/ps.2014.1.3.
Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
Czachór Z., *Neopaństwo europejskie*, „Instytut Idei" wiosna 2013, nr 2.
Czachór Z., *Parlamenty narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neorealistyczne*, [w:] *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*: *materiały konferencji zorganizowanej przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP w dniu 24 czerwca 2015 roku*, red. Z. Czachór, A. Dudzic, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
Czachór Z., *This is Europe's moment of truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Politikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, red. M. Burzyk, M. Podniesiński, M. Rysiewicz, AT Wydawnictwo, Kraków 2012.
Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Alta, Wrocław 2004.
Czachór Z., Jaskulski A., Mieńkowska-Norkiene R., Tosiek P., *Polska polityka europejska. Idee, cele, aktorzy, rezultaty*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2019.
Deutsch K.W., *Die Analyse internationaler Beziehungen. Konzeption und Probleme der Friedensforschung*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main 1968.
Foucault M., *Rządzenie sobą i innymi*, przeł. M. Herer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
Giering C., *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Europa Union Verlag, Bonn 1997.
Herzog R., *Czy w Unii Niemcy są jeszcze demokracją parlamentarną?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny" 2007, nr 2.
Herzog R., Gerken L., *We Must Cure Brussels of its Centralising Fever*, "Europe's World" 2007, No. 6.

Höreth M., *The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, "ZEI Discussion Paper" 1998, nr C 11.

Jachtenfuchs M., *Democracy and Governance in the European Union*, [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Follesdal, P. Koslowski, Springer, Berlin–Heidelberg 1998.

Jordan A., Schout A., *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*, Oxford 2006, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286959.001.0001.

Karwat M., *O kryteriach podmiotowości politycznej. Remanent pojęciowy*, [w:] *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018.

Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli. Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.

Kusch T., *Wir sind das Volk – auch in Europa*, "Newropeans Magazine", 23 IV 2009, nr 108.

Legro J., Moravcsik A., *Is Anybody Still a Realist?*, "Working Paper Series" 1998, No. 14.

Łoś-Nowak T., *Suwerenność współczesnego państwa: recepcja czy rewizja idei?*, [w:] *Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe*, red. B. Mrozek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1994.

Macmillan C., *The Application of Neo(neo)functionalist Theory to Justice and Home Affairs*, „Marmara Journal of European Studies" 2008, vol. 16, No. 1–2.

Missir di Lusignano A., *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, ISP, Warszawa 2000.

Morawiecki W., *Ponadpaństwowy i międzynarodowy charakter Unii Europejskiej*, [w:] *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, red. J. Fiszer, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań–Warszawa 1996.

Pietraś M., *Dylematy ontologii i epistemologii w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, red. W. Bulira, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018.

Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998.

Roszkowski W., *Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej*, Biały Kruk, Kraków 2019.

Ruszkowski J., *Państwo poza państwem*, *Wstępna konceptualizacja procesu przesuwania władzy państwa na otoczenie pozapaństwowe*, [w:] *Państwo w czasach zmiany*, red. M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Wpływ doktryny kompetencji domniemanych na ponadnarodowy wymiar Unii Europejskiej*, [w:] *Stan i perspektywy studiów europejskich*, red. M. Drzonek, J. Jartyś, A. Staszczyk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Kraków 2008.

Sadurski W., *Pożegnanie z suwerennością*, „Rzeczpospolita", 20–21 VII 2002, nr 168, s. 17.

Schmitter P.C., *Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism*, "Journal of European Public Policy" 2005, vol. 12, Issue 2.

Schmitter P.C., *Reflections on How and Why the EU Should Be Democratized*, Vorbereitet für die gemeinsame Tagung des Kulturwissenschaflichen Instituts, Essen, und des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn, Stand und Entwicklung theoretischer Konzepte zum europäischen Integrationsprozeβ, am 23–24 September 1999 in Essen.

Stefanowicz J., *Anatomia polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.

Szczerski K., *Ludzka Europa*, [w:] *Wyzwania polskiej prezydencji 2011*, red. M. Brachowicz, Klub Jagielloński, Kraków 2010.

Tallberg J., *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, "Journal of European Public Policy" 2003, vol. 10, No. 1.
Toffler A., *Trzecia fala*, przeł. E. Woydyłło, PIW, Warszawa 1997.
Waltz K.N., *Realist Thought and Neorealist Theory*, "Journal of International Affairs" 1990, vol. 44, No. 1.
Waltz K.N., *A Reply to my Critics*, [w:] *Neorealism and its Critics*, red. R.O. Keohane, New York 1986.
Waltz K.N., *Structural Realism after the Cold War*, "International Security" 2000, vol. 25, No. 1.
Waltz K.N., *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
Węc J., *Germanys' Position on the System Reform of the European Union in 2002–2016*, Peter Lang Publishing, Berlin 2018.
Węc J., *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Przegląd Zachodni" 2010, nr 1.
Wojtaszczyk K.A., *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1996.
Zielonka J., *Enlargement and the Finality of European Integration*, "The Jean Monnet Working Papers" 2000, No. 7.