

JAROSŁAW SZYMANEK

## KONCEPCJA EUROPEJSKIEGO ZAANGAŻOWANIA SENATU RP JAKO DRUGIEJ IZBY PARLAMENTU

### I. WPROWADZENIE

Zagadnienie udziału Senatu, jak i szerzej każdej parlamentarnej izby drugiej, w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej należy rozpatrywać co najmniej z kilku punktów widzenia, albo – w innym ujęciu – z kilku co prawda różnych (niekiedy nawet bardzo), ale zawsze komplementarnych względem siebie płaszczyzn, aspektów czy też poziomów.

Pierwszym jest oczywiście poziom, który nazwać można „kompetencyjnym”, a który dotyczy, najogólniej rzecz ujmując, delimitacji uprawnień egzekutywy i legislatywy w sprawach z zakresu Unii Europejskiej. Jest bowiem rzeczą bezsporną, że kompetencje zarówno władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej nie są w tym zakresie tożsame, a co więcej zgodnie z prawem unijnym w pełni legitymowanym i kompetentnym reprezentantem interesów państwa członka Unii pozostaje organ władzy wykonawczej. *Ab initio* ogranicza to możliwości legislatywy, czyniąc z niej organ co najwyżej wspomagający, konsultacyjny, w najlepszym zaś razie współdecydujący, ale nigdy nie decydujący czy rozstrzygający<sup>1</sup>. Poziom ten ma z pewnością charakter kluczowy, determinujący, a w niektórych przypadkach wręcz warunkujący w zasadzie wszystkie pozostałe poziomy, które w całokształcie swoich skutków określają formę i zakres udziału parlamentu narodowego w wykonywaniu praw, jakie wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej.

Drugim poziomem, będącym logiczną konsekwencją pierwszego, jest znacznie szersza i mająca walor ogólności kwestia postrzegania roli parlamentów narodowych przez Unię Europejską. Kwestię tę można w związku z tym nazwać umownie kwestią „unijną” albo „europejską”, gdyż jest ona zarówno podejmowana, jak i regulowana (choć bardzo ogólnie, jeśli wręcz nie ogólnikowo) przez samą Unię. Mówiąc w największym uproszczeniu, poziom drugi sprowadza się do wskazania ogólnej roli parlamentów narodowych w ich sferze kontaktów europejskich, obejmujących z jednej strony obszar *ad intra*, czyli obszar wewnętrzny, którego trzonem jest relacja parlamentu krajowego z odpowiadającymi mu krajowymi organami egzekutywy; z drugiej zaś obszar *ad extra*, czyli obszar „ze-

<sup>1</sup> Por. P.P. Craig, *Democracy and Rule-Making within the EC: An Empirical and Normative Assessment*, „European Law Journal” 1997, nr 2, s. 108.

wewnętrzny”, który dotyczy zarówno relacji parlamentu narodowego z Unią jako taką oraz jej poszczególnymi organami, jak i relacji z parlamentami pozostałych państw członkowskich, w tym relacji bi- i multilateralnych<sup>2</sup>.

Trzecim poziomem zagadnienia partycypacji drugich izb parlamentów narodowych w europejskich procesach decyzyjnych i integracyjnych jest poziom, który skrótowo i niezbyt dokładnie można nazwać „doktrynalnym”, bądź też „funkcjonalnym”. Chodzi w nim generalnie o odpowiedź na pytanie, jaką w zasadzie funkcję czy też funkcje pełnią parlamenty narodowe (w tym także izby drugie), a więc czy funkcją tą lub funkcjami tymi są klasyczne funkcje parlamentów, tj. kontrolna i ustawodawcza<sup>3</sup>, przy założeniu koniecznej transpozycji w tym zakresie, jaką wymusza ich „europeizacja”, czy też może funkcja związana z europejską partycypacją parlamentów narodowych nie mieści się w żadnej z dotychczasowych czy też klasycznych bądź standardowych funkcji legislatywy, przybierając postać osobnej i odrębnej funkcji, funkcji *sui generis*<sup>4</sup>.

Kolejnym, czwartym poziomem dyskusji jest poziom wzajemnych relacji, jakie przebiegają w ramach ramifikownego parlamentu, czyli parlamentu o złożonej, dwuizbowej strukturze wewnętrznej, co oznacza, że jest to poziom na swój sposób fakultatywny (w porównaniu z wszystkimi pozostałymi poziomami), gdyż ze zrozumiałych względów dotyczy on tylko tych parlamentów, które mają postać bikameralną (złożoną). Umownie można ten aspekt zagadnienia nazwać aspektem „strukturalnym” czy „dwuizbowym”. Jego znaczenie wynika z oczywistego faktu podziału krajowej władzy ustawodawczej, co pociąga za sobą szereg dalszych skutków, w tym zwłaszcza dotyczących wzajemnych powiązań pomiędzy izbami oraz stopnia ich równorzędności, która jak wiadomo może być różna, niekoniecznie jednakowa. Wariantów dyspersji funkcji i kompetencji w obu izbach parlamentu jest bowiem, hipotetycznie rzecz biorąc, co najmniej kilka, poczynając od pełnej czy też doskonałej symetrii izb, a skończywszy na ich daleko posuniętym zwichnięciu. Owa dyspersja (bądź też jej brak) poza typowymi czy też klasycznymi funkcjami legislatywy może również obejmować i funkcje, jakie organ przedstawicielski realizuje z tytułu przynależności państwa do Unii Europejskiej, i stąd właśnie wynika waga owego poziomu „strukturalnego” czy „dwuizbowego” dla prawidłowej diagnostyki roli drugiej izby w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii<sup>5</sup>. *Notabene*, na marginesie tego zagadnienia rodzi się niemniej ważne pytanie (a w przypadku naszych rozważań

<sup>2</sup> Por. N. Ameline, *Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne*, „Rapports d’information de l’Assemblée Nationale”, Paris 1994, nr 1437.

<sup>3</sup> Por. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 216.

<sup>4</sup> Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 347 i n.

<sup>5</sup> Por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby parlamentu w europejskich procesach integracyjnych*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 2, s. 96 i n.; J. Szymanek, *Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 339, luty 2003.

o Senacie RP wręcz pytanie kluczowe): mianowicie, czy ewentualny podział zadań obu izb dualistycznego parlamentu, który w Europie jest pewnym standardem odpowiadającym wzorcowi dwuizbowości nierównoprawnej, może, powinien czy wręcz musi być kontynuowany w zakresie „europejskiego zaangażowania” izb. Innymi słowy, chodzi tu o to, czy reguła asymetryczności izb (w modelu symetryczności sprawa wydaje się być wszak oczywista) stwarza niejako *per se ipse* domniemanie takiej samej asymetryczności w zakresie wykonywania zadań dotyczących kontaktów europejskich, czy też może takiego domniemania nie zakłada, dopuszczając i inne możliwości ułożenia wzajemnych relacji między izbami, włącznie np. z pewnym rekompensowaniem uprawnień izby drugiej w stosunku do klasycznych funkcji i kompetencji parlamentu.

Wreszcie – *last but not least* – piątym poziomem dyskusji nad europejskim zaangażowaniem drugich izb (tak samo jak i całych parlamentów) jest poziom wewnątrzkrajowych regulacji konstytucyjnych, które – nie rozstrzygając sprawy ostatecznie – powinny być, przynajmniej w jakiejś mierze, zgodne z rozstrzygnięciami generalnymi, dyktowanymi przez ustalenia przeprowadzone na wcześniejszych poziomach, czyli poziomie „kompetencyjnym”, „unijnym”, „funkcjonalnym” i w końcu „strukturalnym”<sup>6</sup>. Przy czym sekwencja wskazanych poziomów czy problemów ma tu jedynie znaczenie porządkowe, co oznacza, że nie jest tutaj przesądzony z góry ani stopień ich ważności, ani nawet logiczna kolejność.

W rezultacie więc konkretny udział każdej izby drugiej, jak i szerzej każdej izby parlamentarnej, w realizacji praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej będzie funkcją tych pięciu kwestii zasadniczych czy wyjściowych, które zadecydują o kształcie, formie i zakresie owego udziału. Kwestie te są bowiem swoistymi punktami wyjścia określającymi, po pierwsze, ogólnoeuropejską perspektywę postrzegania roli parlamentów narodowych w procesach integracyjnych (punkty: pierwszy, drugi, trzeci i czwarty), oraz po drugie, skonkretyzowanie tej roli przez regulacje wewnątrzkrajowe, które co do zasady powinny być zbieżne z duchem czy też może filozofią, jaką *in principio* wyznaczają poszczególne kwestie czy punkty określające założenia europejskiej (unijnej) roli parlamentów narodowych (z konieczności określają wszystkie pięć punktów czy poziomów, ale w postaci najpełniejszej zawarte są one w punkcie piątym, będącym do pewnego stopnia puentą wszystkich pozostałych).

<sup>6</sup> Wiąże się to zresztą ze znacznie szerszym zagadnieniem, jakim jest sprawa dostosowania krajowego prawa konstytucyjnego państw członkowskich Unii do wymogów i pewnych standardów unijnych. Szerzej na ten temat zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004; L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 57 i n. Sprawa wpływów standardów czy wzorców unijnych na prawo konstytucyjne państw członkowskich jest dostrzegana wszędzie. Por. np. J. Skala, *Kilka uwag na temat wpływu rozszerzenia Unii Europejskiej na porządek konstytucyjny Republiki Czeskiej*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 255 i n.; L. Kouroumba, *Cypr: przygotowanie prawa konstytucyjnego do członkostwa w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 341 i n.; I. Halász, *Węgierski porządek konstytucyjny wobec przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 447 i n.

Te pięć punktów *en bloc* wyznacza zatem dwie zasadnicze perspektywy ogłędu europejskiego zaangażowania parlamentów narodowych, tj. perspektywę globalną (odnoszoną do całej Unii) oraz perspektywę lokalną czy też partykularną, którą wyznaczają rozstrzygnięcia krajowe, w odpowiedni sposób instytucjonalizujące europejską rolę parlamentów narodowych. W skrócie można więc powiedzieć, że udział izby parlamentarnej, w tym także izby drugiej, w realizacji praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej może być i powinien być analizowany (oczywiście po wcześniejszym uwzględnieniu i zbadaniu owych pięciu rudymenarnych poziomów) raz – w perspektywie ogólnoeuropejskiej, podług swoistego paradygmatu udziału, jaki wyznaczają regulacje wspólnotowe, i dwa – w perspektywie partykularnej, czyli narodowej, która aplikuje ów paradygmat, dostosowując go do okoliczności miejsca i czasu, warunkowanych określonym, endemicznym tłem kontekstowym, na który składają się uwarunkowania *stricto* konstytucyjne, szersze od nich uwarunkowania ustrojowe oraz uwarunkowania historyczne, społeczne, a nawet i kulturowe. Nie trzeba przy tym specjalnie dodawać, że porównywanie obu tych punktów widzenia, tj. ogólnoeuropejskiego oraz krajowego, lokalnego, nie musi prowadzić do wiernej i dokładnej paralelizacji roli parlamentu narodowego w realizacji praw wiążących się z członkostwem w strukturach europejskich. Wynika to z oczywistego faktu niekompetencji prawa wspólnotowego do regulowania, a tym bardziej detalizowania wewnętrznych procedur konstytucyjnych, w tym także tych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Prawo pierwotne, jak i tym bardziej prawo pochodne stosują w tym względzie regułę *désintéressement*, co zresztą wyraża *eo nomine* ust. 3 art. 6 TUE, zakładający obowiązek poszanowania przez Unię tożsamości narodowej swoich członków, a na nią przecież składają się także regulacje konstytucyjne czy szerzej prawne<sup>7</sup>.

## II. WYZNACZNIKI EUROPEJSKIEGO ZAANGAŻOWANIA DRUGICH IZB

Ogólnoeuropejską oraz krajową, czyli partykularną rolę izb parlamentarnych, a więc także i drugich, w wykonywaniu wszelkiego rodzaju praw, jakie wynikają z faktu akcesji do Unii Europejskiej, wyznacza zatem pięć zasadniczych poziomów, aspektów, kwestii czy też problemów, których każdorazowy sposób rozstrzygnięcia decyduje o finalnej roli legislatury w wykonywaniu zadań europejskich.

Jeśli chodzi o poziom pierwszy, czyli poziom „kompetencyjny”, to raz jeszcze trzeba zaznaczyć, iż przewiduje on pełną legitymację krajowej egzekutywy w reprezentowaniu państwa członkowskiego na forum Unii Europejskiej. Oznacza to, że legislatura nie jest w ogóle „kompetentna” do jakichkolwiek kontaktów o charakterze decyzyjnym, wiążącym czy imperatywnym z Unią jako taką oraz

<sup>7</sup> Na co słusznie zwraca się uwagę w literaturze, por. E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać Konstytucję RP? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 119.

jej poszczególnymi organami czy też instytucjami. W tym zakresie władza wykonawcza każdego państwa członka Unii cieszy się swoistą „presumpcją kompetencyjną”. To m.in. zjawisko generuje zresztą zauważalny efekt „deficytu demokratycznej legitymacji Unii”<sup>8</sup>, jako że krajowe organy przedstawicielskie są we wszelkiego rodzaju unijnych procedurach decyzyjnych wyraźnie marginalizowane. Zjawisko to jest dodatkowo pogłębiane stosunkowo słabą pozycją unijnego organu przedstawicielskiego (widoczne ciągle mimo prób jego dowartościowania i wzmocnienia), czyli Parlamentu Europejskiego, który jak się trafnie, choć może nazbyt przesadnie, zauważa z tradycyjnym, a więc krajowym organem przedstawicielskim łączy jedynie sama nazwa „parlament”<sup>9</sup>.

Niemniej, mimo pewnych redefinicji roli obu parlamentów, tj. tego klasycznego, czyli narodowego<sup>10</sup>, i tego nowego, ponadnarodowego<sup>11</sup>, organami krajowymi biorącymi udział w podejmowaniu decyzji wspólnotowych pozostają wyłącznie organy wykonawcze<sup>12</sup>. W ten sposób spetryfikowano zasadę, w myśl której to organy egzekutywy dysponują odpowiednim mandatem reprezentowania na poziomie Unii swoich państw, a zajmowane przez nie stanowisko w poszczególnych sprawach odpowiada polityce państwa przyjętej na szczeblu krajowym przez odpowiednie (właściwe w myśl prawa krajowego) organy, w tym również parlamentarne. W krajowym procesie decyzyjnym parlamenty bowiem cały czas kooperowały z egzekutywą w większości spraw mieszczących się w ramach szerokiego kontekstu unijnego, jednak ich rola ograniczała się wyłącznie do wewnątrz krajowych procedur uzgodnieniowych i nie była (tak jak i nadal nie jest) przenoszona na zewnątrz kraju członkowskiego<sup>13</sup>. W ramach Unii jedynym, w pełni legitymowanym reprezentantem interesów państwa członka Unii pozostaje jednak ciągle organ władzy wykonawczej, niezależnie od tego czy organy legislatury partycypują, a jeśli tak, to w jakim stopniu, w wypracowywaniu oficjalnego stanowiska państwa członkowskiego.

Słaba pozycja parlamentu narodowego, przejawiająca się pozbawieniem go mandatu negocjacyjnego we wszelkiego rodzaju kontaktach europejskich, powoduje jednak, że Unia, zwłaszcza w sytuacji deficytu demokratycznej legitymacji, coraz chętniej i coraz częściej zaznacza rolę legislatury państwa członkowskiego w – ogólnie rzecz biorąc – architekturze europejskiej<sup>14</sup>. W ten sposób

<sup>8</sup> Por. B. Boyce, *The Defmocratic Deficit of European Community*, „Parliamentary Affairs” 1993, t. 46, s. 463.

<sup>9</sup> Por. J.F. Picard, *Le pouvoir du Parlement européen*, „Pouvoirs” 1977, nr 2, s. 38.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Konwent o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 220 i n.

<sup>11</sup> Por. M. Kruk, *Uwagi o wybranych zagadnieniach Parlamentu Europejskiego*, w: B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004, s. 39 i n.

<sup>12</sup> Por. P. Moreau Defarges, *Le déficit démocratique*, „Defense nationale” 2000, nr 12, s. 135 i n.

<sup>13</sup> Por. P. Norton, *National Parliaments and the European Union*, „Comparative Law Review” 1996, nr 6, s. 46 i n.; J. Genton, *Le fonctionnement parlementaire du traité sur l’Union Européenne*, „Les rapports du Sénat” 1994–1995, nr 339, s. 43 i n.

<sup>14</sup> Por. Ch.F. Nothomb, *The Role of National Parliaments and the European Parliament in Building the European Union*, „The Brussels Review” 1994, nr 4, s. 12 i n.

dotykamy drugiego poziomu analizy udziału parlamentów narodowych w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii, tj. poziomu „unijnego”, albo inaczej „europejskiego”. Poziom ten, jeśli można tak powiedzieć, stwarza pewien standard w zakresie uczestnictwa parlamentów narodowych w szeroko rozumianych procedurach europejskich, na które składa się przede wszystkim implementacja prawa unijnego do wewnętrznego obrotu prawnego państwa członka Unii oraz kooperacja z rządem krajowym w sprawie określenia stanowiska państwa członkowskiego prezentowanego na forum Unii i jej organów. W efekcie można powiedzieć, że standard ten stwarza ogólną zasadę „przychylności” wobec parlamentów narodowych. Oznacza to, że Unia, choć nie w sposób wiążący, ale jednak opowiada się za „europeizacją” parlamentów narodowych, przewidując dla nich coraz większą i coraz bardziej znaczącą rolę we wszelkiego rodzaju europejskich procesach integracyjnych. Oczywiście owa „przychylność” nie łamie generalnej zasady legitymacji egzekutywy do reprezentowania państwa członkowskiego w Unii jako takiej, próbuje jednak wytworzyć mechanizm, w którym stanowisko egzekutywy, wypowiadającej się w imieniu państwa członkowskiego, będzie rezultatem kooperacji z narodowym organem przedstawicielskim. W tym celu Unia wyraźnie zachęca krajowego ustrojodawcę do stwarzania takich mechanizmów proceduralnych, które spowodują współudział parlamentu i rządu w ustalaniu stanowiska państwa członkowskiego. Zachęt takich, ze strony Wspólnot/Unii było stosunkowo wiele, wystarczy wskazać rezolucje Parlamentu Europejskiego z lat 1988 i 1991<sup>15</sup> czy też Deklarację nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (dalej Deklaracja nr 13), dołączoną do Traktatu z Maastricht, która uznaje pierwszorzędne wręcz znaczenie parlamentów narodowych w działalności Unii. Już bowiem w momencie przyjmowania Traktatu z Maastricht dostrzeżono potrzebę szerszego włączenia parlamentów narodowych w procesy decyzyjne dotyczące Unii jako takiej, a nie tylko – ustalanych samodzielnie przez państwa członkowskie – zasad współuczestnictwa legislatywy z egzekutywą w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw Unii<sup>16</sup>. Sam Traktat z Maastricht nie zawiera co prawda stosownych postanowień, rola parlamentów narodowych została jednak dostrzeżona i uwzględniona w dwu deklaracjach przyjętych razem z Traktatem<sup>17</sup>. Pierwsza z nich, tj. wspomniana już Deklaracja nr 13, uznaje wręcz za pierwszorzędne znaczenie parla-

<sup>15</sup> Por. B. Banaszak, R. Balicki, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 134.

<sup>16</sup> Por. P. Norton, *Introduction: Adopting to European Integration*, w: P. Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*, London – Portland 1996, s. 7.

<sup>17</sup> Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że wyraźnej ekspozycji roli parlamentów narodowych towarzyszy zauważalny proces wzmocnienia samego Parlamentu Europejskiego. Szerzej na ten temat zob. D. Earnshaw, D. Judge, *From Co-operation to Co-decision: The European Parliament's Path to Legislative Power*, w: J.J. Richardson (red.), *European Union: Power and Policy-Making*, London 1996; Ch. Crombez, *Legislative Procedures in the European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, nr 26, s. 199–228; Ch. Crombez, *The Co-Decision Procedure in the European Union*, „Legislative Studies Quarterly” 1997, nr 22, s. 97–119.

mentów krajowych w działalności Unii<sup>18</sup>. Dlatego m.in. postuluje zintensyfikowanie wymiany informacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, a także zapewnienie warunków do odbywania regularnych spotkań między parlamentarzystami krajowymi a deputowanymi europejskimi, zainteresowanymi podobną tematyką. Ponadto rządy państw członkowskich zostały zobowiązane do przedstawiania parlamentom narodowym propozycji legislacyjnych Komisji z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym im na zapoznanie się z ich treścią i ewentualne zajęcie stanowiska. Drugą deklaracją jest Deklaracja nr 14 o konferencji parlamentów, która zachęca Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw członkowskich do utworzenia wspólnej Konferencji Parlamentów<sup>19</sup>. Do Konferencji tej należałoby konsultowanie głównych kierunków działania Unii, bez względu na charakter odpowiednich kompetencji w tym zakresie poszczególnych parlamentów narodowych, przyznanych im przez regulacje wewnątrz krajowe. W myśl tej deklaracji Konferencja Parlamentów miałaby się stać przedstawicielskim odpowiednikiem Rady Europejskiej, choć tylko o konsultatywnym charakterze, ale jednak uprawnionym do zajmowania stanowiska w sprawach głównych kierunków działania Unii. Obydwie deklaracje nie ustanawiają zatem ani obligatoryjnych, ani też w jakikolwiek sposób władczych – z decyzyjnego punktu widzenia – form partycypacji parlamentów narodowych w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Jedyne co postulują, a nie nakazują, ani też bezwzględnie wymagają<sup>20</sup>, to zainspirowanie ustawodawcy krajowego z jednej strony, i unijnego z drugiej do ustanowienia reguł włączających i zachęcających parlamenty narodowe do szerszego i bardziej intensywnego zaangażowania w sprawy europejskie. Postanowienia obu deklaracji w niczym więc nie naruszają przyjętej reguły generalnej kompetencji władzy wykonawczej (rządu) do ustalania wiążącego i ostatecznego stanowiska państwa członka Unii na forum poszczególnych organów Unii i Unii jako takiej.

Postanowienia Deklaracji nr 13 zostały częściowo wcielone w życie. Parlament Europejski i większość parlamentów krajowych utrzymują stałe, zinstytucjonalizowane stosunki polegające m.in. na wymianie informacji<sup>21</sup>. Stałym forum kontaktów, wymiany informacji i współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami państw członkowskich Unii jest zainaugurowana jeszcze w 1989 r. Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC – *Conférence des organes spécialisés dans des affaires communautaires*)<sup>22</sup>, odbywająca regularne posiedzenia dwa razy w roku pod przewodni-

<sup>18</sup> Por. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw narodowych*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 182 i n.

<sup>19</sup> Por. ibidem.

<sup>20</sup> Co jest oczywiste, skoro przybrały one postać deklaracji, a nie jakiegokolwiek kategorycznego aktu prawnego.

<sup>21</sup> Por. M. Kruk, *Parlament Europejski: Traktaty i praktyka*, Kancelaria Sejmu. Biuro Stosunków Międzynarodowych, Biuletyn Informacyjny 1997, z. 1(31), s. 43–45.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Słownik pojęć europejskich: COSAC (Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych)*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 128 i n.

ctwem parlamentu państwa przewodniczącego aktualnie w Unii<sup>23</sup>. Najważniejsze jednak postanowienie Deklaracji nr 13, mające w założeniu przeciwdziałać „deficytowi demokratycznej legitymacji”, a dotyczące umożliwienia parlamentom narodowym odpowiednio wczesnego zapoznania się i rozpatrzenia propozycji legislacyjnych Komisji, doczekało się tylko fragmentarycznej realizacji<sup>24</sup>. O ile bowiem w większości państw Unii propozycje legislacyjne Komisji są przekazywane organom parlamentarnym, o tyle projekty z II i III filaru Unii przekazywane są już sporadycznie i to tylko w niektórych państwach<sup>25</sup>. Do wyjątków zaś należą te państwa, w których parlamenty informowane są przez rządy o dalszym przebiegu działań prawotwórczych opartych na przedstawionych wcześniej projektach czy założeniach<sup>26</sup>.

Na poziomie regulacji unijnych ważną rolę w zakresie określenia właściwej pozycji narodowych parlamentów w europejskich procesach integracyjnych spełnia wreszcie Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku<sup>27</sup>. Znaczenie tego dokumentu śmiało można nazwać „przełomowym”<sup>28</sup>, gdyż po raz pierwszy mocą protokołu, a *via* protokołu Traktatu Amsterdamskiego, kwestie dotyczące bezpośrednio parlamentów narodowych państw członkowskich Unii znalazły miejsce w regulacjach traktatowych<sup>29</sup>. W Protokole podkreślono z jednej strony fakt, iż kontrola rządu przez parlamenty poszczególnych państw w odniesieniu do działalności Unii jest sprawą konstytucyjnych regulacji każdego państwa członkowskiego z osobna (co odpowiada tradycyjnej zasadzie swoistego *désintéressement* Unii w tym zakresie), z drugiej strony wyrażono życzenie popierania większego udziału parlamentów narodowych w działaniach Unii Europejskiej. Dzięki temu parlamenty otrzymały możliwość zabierania głosu w sprawach o szczególnym dla nich znaczeniu, z czego można wywnioskować, że „narodowym parlamentom, zgodnie z TUE, dano także prawo do wypowiedzania się w sprawach Unii”<sup>30</sup>. Protokół ten w części pierwszej pt. „informowanie parlamentów państw członkowskich” obligatoryjnie stanowi, że wszystkie dokumenty konsultacyjne

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 199 i n.

<sup>24</sup> W czasie prac parlamentarnej Grupy Refleksyjnej wypracowano wspólne stanowisko parlamentów wszystkich państw członkowskich Unii, w którym zawarto m.in. postulat ustanowienia minimalnego okresu, w którym parlamenty narodowe mogłyby rozpatrywać projekty europejskich aktów prawnych oraz postulat podniesienia do rangi traktatowej Deklaracji nr 13. Por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, op. cit., s. 209.

<sup>25</sup> Por. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002, s. 131 i n.

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 75 i n.

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

<sup>28</sup> B. Banaszak, R. Balicki, op. cit., s. 134.

<sup>29</sup> Por. S. Delmas-Darroze, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, „Revue du Marche Unique Européen” 1999, nr 4, s. 143.

<sup>30</sup> R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, op. cit., s. 155.



Komisji są niezwłocznie przekazywane parlamentom państw członkowskich, projekty aktów prawnych Komisji zaś są komunikowane na tyle wcześniej, by rząd każdego państwa członkowskiego mógł zapewnić odpowiednio szybkie ich przesłanie do parlamentu narodowego. W ten sposób protokół wyznacza obowiązek obiegu informacji pomiędzy rządem krajowym a odpowiadającym mu parlamentem, a obok tego „określa podmiot odpowiedzialny za rezultat transferu”<sup>31</sup> aktów prawodawczych Unii, którym są rządy państw członkowskich. Znaczenie Protokołu jest o tyle istotne, że odchodzi on od dotychczasowej praktyki „zachęcania” czy tylko „inspirowania” państw członkowskich w zakresie właściwej inkluzji legislatur krajowych do procesów unijnych, nakładając obowiązek zapewnienia parlamentom godziwych warunków prowadzenia kontroli procesu podejmowania decyzji przez rządy w sprawach europejskich. Jednak zakres wpływu parlamentu krajowego, poinformowanego o projektach aktów prawotwórstwa europejskiego, na konkretne decyzje rządów krajowych pozostaje już poza zakresem wiążącej ingerencji Unii, będąc cały czas sprawą każdego z państw z osobna. Jest to oczywiste, gdyż ogólna reguła w tym względzie nie zmieniła się, co oznacza, że szczegółowe rozwiązania ustrojowe, konieczne dla stworzenia warunków do korzystania przez parlamenty narodowe z tego rodzaju uprawnień, nie są przedmiotem regulacji prawa unijnego, gdyż to w tym akurat zakresie odznacza się generalną nieskutecznością.

Deklaracje dołączone do Traktatu z Maastricht, a zwłaszcza Protokół nr 9 do Traktatu Amsterdamskiego, wyznaczają więc pewien unijny standard w zakresie udziału w „sprawach unijnych” parlamentów państw członkowskich Unii<sup>32</sup>, który to standard po pierwsze – jest sposobem „parlamentaryzacji” Unii i „europeizacji” parlamentów narodowych<sup>33</sup>, po drugie – jako forma przeciwdziałania demokratycznemu deficytowi w Unii – sposobem „podejmowania decyzji w sposób otwarty i jak najbliżej obywatela”<sup>34</sup>, wreszcie po trzecie – Protokół ten podkreśla fundamentalne znaczenie zasady suwerenności narodowej, zgodnie z którą parlament reprezentujący suwerena określa główne kierunki polityki już nie tylko w aspekcie *stricte* narodowym czy państwowym, ale także unijnym, czyli europejskim<sup>35</sup>. Swoją drogą wskazuje to również na wyraźnie widoczny trend „internacjonalizacji” parlamentów narodowych, które w płaszczyźnie obrotu między-

<sup>31</sup> E. Popławska, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 117.

<sup>32</sup> Przy czym wzmacniają też pozycję Parlamentu Europejskiego, co powoduje, że w ogóle parlament, i ten narodowy, i ten Europejski, został zwłaszcza po Amsterdamie dowartościowany, co sprawia, że zwłaszcza Parlament Europejski może wreszcie wypełniać swoje rudymenarne funkcje. Por. C. Barbier, *Le Parlement européen après le Traité d'Amsterdam*, „Courrier Hebdomadaire” 1999, nr 1641–1642, s. 3.

<sup>33</sup> Por. M. Kruk, *Koncepcja zaangażowania Senatu w sprawy europejskie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, b.d.w., s. 1.

<sup>34</sup> W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 4.

<sup>35</sup> Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 77.

narodowego zdobywają coraz większe znaczenie, odchodząc od dotychczasowej, tradycyjnej roli organu upoważniającego jedynie do ratyfikacji umów międzynarodowych i kończącego w zasadzie na tym swoją międzynarodową działalność.

Standard europejski wyznaczający parlamentom narodowym aktywną, choć nie decydującą rolę w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych obejmuje jednak nie tylko relacje na linii rząd – parlament, ale również odnosi się do szerszych zewnętrznych kontaktów parlamentu narodowego z Unią, jej różnymi organami i wreszcie – *last but not least* – z innymi parlamentami państw członkowskich. Sygnalizuje to wyraźnie Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, dołączona do Traktatu z Nicei, która poza tradycyjną już kwestią wzmocnienia udziału parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych we wszystkich państwach członkowskich Unii, do kluczowych zagadnień zalicza m.in.: umocnienie współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii w sprawach unijnych, w tym zwłaszcza dowartościowanie COSAC-u; zacieśnienie współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim; włączenie parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu Unii i w końcu zapewnienie parlamentom narodowym udziału w debacie nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej<sup>36</sup>. Konieczność dowartościowania parlamentów krajowych i mocniejszego podkreślenia ich pozycji w „architekturze europejskiej” zaznacza wreszcie Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Protokół ten, zgodnie z rysującą się tendencją, w jeszcze większym stopniu wzmacnia pozycję narodowych legislatur, zakładając obligatoryjne formy ich uczestnictwa w unijnych procesach decyzyjnych, przewidując m.in. konieczność informowania o wszystkich sprawach z „kontekstu europejskiego” przez rządy państw członkowskich oraz dając inne możliwości bardziej aktywnego zaangażowania europejskiego<sup>37</sup>. Dążąc do podkreślenia ogólnego znaczenia parlamentów narodowych państw członków Unii, Protokół silnie akcentuje podwójną rolę parlamentów narodowych<sup>38</sup>, tj. rolę w stosunkach wewnętrznych, których przejawem jest mechanizm koniecznej już, a nie tylko postulowanej współpracy z egzekutywą, wyznaczony przez normy krajowego prawa konstytucyjnego, oraz rolę na forum Unii Europejskiej, gdzie narodowa legislatura staje się coraz bardziej widocznym podmiotem. W konsekwencji na poziomie „unijnym” udział parlamentów narodowych w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej wiąże się dzisiaj z generalną zasadą przychylności, oznaczającą coraz mocniejszą pozycję narodowych ciał przedstawicielskich we wszystkich niemal przejawach działań Unii<sup>39</sup>. Tym samym stosunkowo mocno zaznaczona pozycja parlamen-

<sup>36</sup> Por. J. Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), op. cit., s. 116.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesach legislacyjnych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 89 i n.

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Trzeciński, *Rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, w: B. Banaszak (red.), op. cit., s. 12.

<sup>39</sup> Por. Ch. Crombez, *The Co-Decision Procedure...*, op. cit., s. 97 i n.

tów narodowych wiąże się już nie tylko z kooperowaniem z rządem krajowym w sprawach z „kontekstu europejskiego”, ale obejmuje również kooperowanie z samą Unią i jej organami (w tym zwłaszcza z Parlamentem Europejskim) oraz kooperowanie z pozostałymi parlamentami poszczególnych państw członkowskich<sup>40</sup>. Oznacza to, że paradygmatem jest dzisiaj aktywna (co nie oznacza, że decydująca) rola legislatury państwa członkowskiego, która włącza się w coraz większym stopniu i z coraz dalej idącym zasięgiem w sprawy europejskiej integracji. Rozpatrując to pod kątem roli Senatu RP, szczególnie ważne jest jednak to, że Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (choć dzisiaj już nieaktualnego, to jednak z pewnością z czasem reaktywowanego w zbliżonej, a w każdym razie podobnej postaci<sup>41</sup>) zakłada wprost, iż wszelkie postanowienia Protokołu dotyczące miejsca i roli narodowych parlamentów państw Unii w przypadku parlamentów dwuizbowych będą miały swoje obowiązkowe zastosowanie do każdej z izb. W ten sposób wykluczono możliwość ewentualnego wykluczenia uprawnień europejskich izby drugiej, zakładając udział obu izb (choć nie przesądzając stopnia ich symetryczności) w wykonywaniu praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

Regulacje unijne pozostają jednak na pewnym, koniecznym zresztą poziomie ogólności, gdyż – jak to już zostało powiedziane – Unia pozostawia kierunki odpowiednich regulacji decyzjom samych państw członkowskich<sup>42</sup>. Państwa te, jak pokazuje praktyka, bardzo różnie, nie bez wpływu doświadczeń swojej historii oraz dominującej kultury politycznej, definiują po pierwsze – wpływ parlamentu na rząd w sprawach unijnych, i po drugie – szersze zaangażowanie parlamentu w kontekst spraw unijnych. W rezultacie obok państw wykazujących wstrzemięźliwość przy wyposażaniu parlamentu w nowe środki oddziaływania (Belgia, Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia, Hiszpania) są i takie, które praktykują rozwiązania o wiele bardziej ekstensywne, przewidując różnego rodzaju formy nawet decyzyjnych czy też *quasi*-decyzyjnych kompetencji legislatury (np. Austria, Szwecja, Finlandia, Dania)<sup>43</sup>.

Niemniej, co należy podkreślić, mimo ciągłej akomodacji parlamenty państw członkowskich nie zmieniają zasadniczo swojego charakteru, co oznacza, że pełnią one „funkcję wykonawcy prawa wspólnotowego, a nie jego współtwórcy”<sup>44</sup>, czy tym bardziej twórcy. W zakresie tworzenia prawa unijnego rola parlamentów narodowych jest więc w dalszym ciągu ograniczona, mieszcząc się generalnie w nurcie działań kontrolnych, sprawdzających, i co najwyżej opiniodawczych<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Por. G. Scoffoni, *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté*, „Cahiers de Droit Européen” 1992, nr 1/2, s. 22 i n.

<sup>41</sup> Niep powodzenie w ratyfikacji traktatu nie obala przecież chęci ustanowienia jakiegoś jego substitutu.

<sup>42</sup> Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 66.

<sup>43</sup> Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 76.

<sup>44</sup> M. Górka, op. cit., s. 87.

<sup>45</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 7 i n.

Jednak standard europejski, i to jest tutaj rzeczą najważniejszą, wymusza na państwach członkowskich taką regulację europejskiej działalności parlamentów, ukierunkowanej przede wszystkim, ale przecież nie wyłącznie na rząd, aby uczynić zadość ogólnemu postulatowi „europeizacji” parlamentu narodowego.

To, że parlament narodowy państwa członka Unii jest wykonawcą prawa wspólnotowego, a nie jego twórcą czy współtwórcą<sup>46</sup>, w linii prostej oddziałuje na kolejną płaszczyznę oceny formy i zakresu udziału tego parlamentu we wszelkiego typu europejskich (unijnych) procesach decyzyjnych, czyli na poziom „doktrynalny” albo „funkcjonalny”. Jego wagę widać już w tym, że Unia Europejska wraz z wyraźną preponderancją rządu, czy szerzej egzekutywy, nie tylko dewaluuje pozycję narodowego organu przedstawicielskiego, ale – i to jest tutaj kwestią kluczową – redefiniuje zasadę podziału władz. Cały mechanizm oraz logika procesu prawotwórczego na szczeblu unijnym niejako odwraca przecież tradycyjną dystrybucję władz, włącznie z przyporządkowaniem każdej z wydzielonych władz właściwego jej zakresu *imperium*. To wszak egzekutywa, a więc wykonawca, a nie twórca prawa staje się zasadniczym kreatorem prawa unijnego. Dokonywane na poziomie unijnym wzmocnienie władzy wykonawczej nie jest jednak skutkiem tego tylko, że oto rządy krajowe uzyskały legitymację w zakresie reprezentowania państwa i podejmowania w jego imieniu kluczowych decyzji, ale i tego, a może nawet przede wszystkim tego, że w samej infrastrukturze instytucjonalnej Unii odwrócono klasyczne założenia podziału władz. Unijna norma prawna jest wszak dzisiaj produktem nie tylko współudziału poszczególnych rządów państw członkowskich, ale w głównej mierze jest produktem wykonawczego, przynajmniej *ex hypothesi*, organu Unii, jakim jest Komisja, przy zupełnie drugorzędnej roli Parlamentu Europejskiego, czyli organu – w tradycyjnej konwencji – zaliczanego do legislatury. W ten sposób porządek prawny Unii odwraca klasyczne założenia podziału władz, dokonując swoistej permutacji funkcji, a w ślad za nimi i kompetencji poszczególnych organów, najpierw unijnych, a potem, w dalszej kolejności konsekwentnie do tego, krajowych. W ten sposób unijna legislatura staje się egzekutywą, co – choć już nie z taką siłą, ale jednak – ekstrapoluje na szczebel narodowy, w którym parlament zyskuje rangę organu kontrolującego i wykonującego (poprzez implementację prawa unijnego do krajowego obrotu prawnego), rząd zaś, jeśli można tak powiedzieć, współustawodawczego, co *notabene* jest przyczyną „deparlamentaryzacji” procesu decyzyjnego przebiegającego na szczeblu Unii<sup>47</sup>. Powoduje to, że jednym z najważniejszych skutków integracji europejskiej w płaszczyźnie konstytucyjnej, dzisiaj jeszcze w niedostateczny sposób dostrzeganym i ocenianym, jest „nowe rozumienie zasady podziału władz”<sup>48</sup>. Z jednej bowiem strony priorytetowy jest udział rządów krajowych w strukturach i decyzjach unijnych, z drugiej zaś mocno widoczne prawotwórstwo unijnych organów egzekutywy, a wszystko to stanowi swoisty „przewrót kopernikański” w prawie konstytucyjnym, które spotyka

<sup>46</sup> Por. M. Górka, op. cit., s. 87.

<sup>47</sup> Por. Ch.F. Nothomb, op. cit., s. 12.

<sup>48</sup> W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 77.

się obecnie z potrzebą nowego zdefiniowania podziału władz, a w jego ramach nowego określenia funkcji, jakie spełniają poszczególne ogniwa w dalszym ciągu przecież podzielonych, ale spełniających już zupełnie inne zadania władz<sup>49</sup>.

Z pewnością sprawą kluczową w tym względzie jest zdefiniowanie funkcji, jakie parlamenty narodowe spełniają, realizując zadania wynikające z członkostwa danego kraju w Unii Europejskiej. Jest wszak rzeczą bezsporną, że zaangażowanie parlamentu narodowego w sprawy europejskie nie jest zbieżne z żadną z dotychczasowych funkcji parlamentu. Rola narodowej legislatury wpisuje się bowiem – mówiąc najogólniej – „w pewien etap realizacji zobowiązań państwa jako członka Unii Europejskiej”<sup>50</sup>, co *per se* nie przesądza żadnego jeszcze kierunku zadań izby, nadaje im jednak charakter wybitnie wykonawczy<sup>51</sup>. W efekcie funkcje parlamentu ulegają swoistemu pomieszaniu, a podział na funkcję ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną staje się po prostu nieadekwatny do rzeczywistych funkcji, jakie parlament realizuje z tytułu unijnego zaangażowania państwa<sup>52</sup>. Wystarczy przecież wskazać, że w zakresie klasycznej funkcji ustawodawczej parlament, w dziedzinie spraw europejskich, zajmuje się głównie implementacją prawa unijnego, a jego rola jest w dużej części bierna, gdyż *clou* implementacji „obejmuje transpozycję prawa wspólnotowego do porządku krajowego”<sup>53</sup>, co siłą rzeczy nadaje uprawnieniom legislacyjnym parlamentu charakter egzekucyjny. Z kolei funkcja kontrolna, w przypadku spraw unijnych, ogranicza się w zasadzie do różnego rodzaju procedur informacji, oceny i formułowania wniosków, najczęściej niemających mocy wiążącej. Jest więc ona pozbawiona najbardziej władczych, imperatywnych instrumentów, które w zasadzie definiują funkcję kontrolną na gruncie krajowego prawa konstytucyjnego. W efekcie w obszarze unijnym parlamenty nie wykonują ani typowych zadań legislacyjnych, ani też zadań kontrolnych. Tak samo zresztą wygląda realizacja funkcji kreacyjnej, która przeniesiona na poziom europejski znowu przybiera postać „zwichniętą” czy „ułomną”, tzn. pozbawioną swojego najważniejszego, konstytutywnego trzonu, jakim jest decyzyjny i w pełnym tego słowa znaczeniu władczy charakter działań izby. Parlament na szczeblu unijnym traci w związku z tym swoją onnipotencję, ewoluując ewidentnie w kierunku organu doradczego, konsultacyjnego czy opiniodawczego, ale w żadnym razie i w żadnym obszarze nie rozstrzygającego, co kolejny raz dowodzi konieczności reinterpretacji zasady podziału władz, która – zwłaszcza w modelu kultury europejskiej – wiązała się zawsze z pewnym uprzywilejowaniem właśnie władzy ustawodawczej.

<sup>49</sup> Choć oczywiście można się zastanawiać, czy w odniesieniu do struktury Unii jest w ogóle właściwe mówienie o podziale władz. Być może na poziomie unijnym należałoby mówić raczej o podziale kompetencji. Nie przesądzając tej kwestii w tym miejscu, kwestią najważniejszą jest to, że zmieniony podział władz (kompetencji) w Unii rzutuje bezpośrednio na koncepcję właściwego podziału władz w państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie role poszczególnych władz „odwracają się”.

<sup>50</sup> R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 216.

<sup>51</sup> Co raz jeszcze dowodzi konieczności zmodyfikowania tradycyjnych, zastanych sposobów rozumienia zasady podziału władz.

<sup>52</sup> Por. B. Banaszak, R. Balicki, op. cit., s. 136.

<sup>53</sup> R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 216.

Nowo projektowane, a wynikające z faktu integracji europejskiej uprawnienia parlamentów nie są zatem zbieżne, ani tym bardziej tożsame z tradycyjnymi funkcjami, jakie kataloguje doktryna prawa konstytucyjnego. Jednak konwencyjne ujmowanie europejskich zadań parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej sprawia, że pośród funkcji, jakie parlamenty te realizują, wymienia się właśnie funkcję ustawodawczą (związaną z implementacją prawa unijnego) oraz funkcję kontrolną (obejmującą kontrolę nad pracami rządu i głównymi kierunkami jego europejskiej polityki)<sup>54</sup>. Wypada jednak powiedzieć, że funkcja, jaką parlament narodowy realizuje z tytułu przynależności państwa do struktur unijnych, nie jest ani funkcją ustawodawczą, ani kontrolną. Funkcja ta jest osobną funkcją, funkcją *sui generis*, „funkcją europejską”<sup>55</sup>. Funkcja ta jest zupełnie odrębna od dwóch pozostałych, a jednocześnie w jakimś stopniu pokrywa się z nimi<sup>56</sup>. Jej istota zawiera się bowiem w implementowaniu norm unijnych do wewnętrznego obrotu prawnego – co niewątpliwie jest przejawem legislacji – ale także w kooperowaniu z rządem w sprawach unijnych – co z kolei wiąże się zawsze z jakąś postacią kontroli. Niemniej „funkcja europejska” jest jak najbardziej osobną funkcją parlamentu, mając co najwyżej pewne pola wspólne z dotychczasowymi, czy też tradycyjnymi funkcjami legislatywy. W zakresie stanowienia prawa parlament bowiem jedynie pośredniczy w przetransponowaniu norm unijnych na grunt prawa krajowego (i to w dodatku nie wszystkich norm<sup>57</sup>), nie działając w tym obszarze ani w sposób w pełni samodzielny, ani tym bardziej w sposób kreatywny. Natomiast w zakresie kontroli nad egzekutywą i jej europejskim ukierunkowaniem parlament dysponuje najczęściej zaledwie dostępem, i to zwykle mocno ograniczonym, do określonych informacji, bez prawa preradzania tej kontroli w jakiejkolwiek działania władcze, co w odniesieniu do klasycznej funkcji kontrolnej występuje stosunkowo rzadko<sup>58</sup>.

Poziom „doktrynalny” czy „funkcjonalny” pokazuje, jak wielkie zmiany w prawie konstytucyjnym i utartych w nim schematach myślenia wywołuje postępujący proces integracji europejskiej. Z jednej wszak strony uległa zachwianiu, czy może lepiej odwróceniu albo obróceniu, zasada podziału władz, będąca do tej pory aksjomatem konstytucyjnym, z drugiej zaś strony zmianie uległ katalog funkcji parlamentu. W rezultacie – mówiąc w największym skrócie – legislatywa stała się

<sup>54</sup> Por. D. Olejniczak, *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, Raport Biura Studiów i Ekspertyz 1998, nr 127, s. 3.

<sup>55</sup> Por. J. Szymanek, „*Funkcja europejska*” *Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 350, 351.

<sup>56</sup> Na nazwanie tej funkcji można znaleźć również i inne określenia, np. „funkcja współuczestnictwa w tworzeniu prawa europejskiego” (B. Banaszak, R. Balicki, op. cit., s. 136), choć akurat to określenie nie pokazuje „drugiej strony” funkcji europejskiej, tj. działań kontrolnych. Niezależnie jednak od nazwania tej funkcji podkreśla się jej osobny status, różny od funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 73.

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 141 i n.

<sup>58</sup> Typowa kontrola parlamentarna zawsze przekształca się w inspirację organów podległych kontroli, ewoluując w stronę nadzoru, a niekiedy nawet współrządzenia. Por. L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 95*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I.

egzekutywą i *vice versa*, co przejawia się w okrojeniu uprawnień prawodawczych parlamentu i ich przesunięciu w kierunku władzy wykonawczej i związanym z tym ściśle poszukiwaniem nowych funkcji legislatury, które to funkcje mieszczą się gdzieś „pośrodku” klasycznych uprawnień ciała przedstawicielskiego.

„Funkcja europejska”, łącząca w sobie dwie rudymentarne funkcje parlamentu, tj. funkcję ustawodawczą i kontrolną w bezpośredni sposób – jak się wydaje – sprowadza nas do kolejnego, czwartego poziomu w dyskusji nad koncepcją europejskiego zaangażowania parlamentu, w tym zwłaszcza jego izby drugiej. Poziomem tym jest poziom „strukturalny”, czy też „dwuizbowy”, który odnosi się do budowy parlamentu. Z pewnością bowiem „czynnik dwuizbowy” modyfikuje model wykonywania przez parlament zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. O ile bowiem w przypadku parlamentu jednoizbowego model ten jest w pewien sposób *constans*, tzn. może mieć charakter takich lub innych sposobów czy też mechanizmów wykonywania zadań europejskich przez parlament jako taki, o tyle w odniesieniu do parlamentu dwuizbowego hipotez takich mechanizmów jest już więcej. Wynika to oczywiście z heterogeniczności modelu samej dwuizbowości, która może mieć różne kształty, poczynając od dwuizbowości symetrycznej (egalitarnej, pełnej, równorzędnej albo równoprawnej), a kończąc na dwuizbowości asymetrycznej, nierównorzędnej, względnie nieegalitarnej<sup>59</sup>, przy czym pośrodku mogą się znajdować (i znajdują się) rozwiązania kombinowane, mieszane, zakładające w niektórych sferach aktywności parlamentu model symetrii, w niektórych zaś asymetrii. Można przy tym założyć, że model dwuizbowości zrównoważonej, odznaczającej się równym statusem prawnym i kompetencyjnym obu izb zakładać będzie również taki sam, czyli równy sposób wykonywania przez parlament „funkcji europejskiej”, przy czym – o czym najlepiej świadczy przykład włoski – wcale nie musi to oznaczać jakiegś szczególnie wysokiej pozycji parlamentu w zakresie spraw europejskich<sup>60</sup>. Tak naprawdę bowiem sposób i zakres wykonywania przez parlament praw członkowskich Unii Europejskiej uzależniony jest od sposobu, w jakim regulacje wewnętrzne powiążą parlament z rządem i na ile dopuszczają do kooperatywnego podejmowania przez oba te podmioty decyzji europejskich.

Z kolei w modelu dwuizbowości asymetrycznej izby mogą mieć niejednakowy status. Asymetryczność oznaczająca przyznanie uprzywilejowanej pozycji izbie pierwszej<sup>61</sup> też przecież nie musi mieć jednakowego charakteru w każdej dziedzinie aktywności parlamentu. Reguła asymetryczności jest w związku z tym względna, co oznacza, że w zakresie jednej funkcji pozycje obu izb mogą być rzeczywiście zróżnicowane, w innej zaś zbalansowane, a w każdym razie mniej

<sup>59</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3/4, s. 33 i n.

<sup>60</sup> Parlament włoski odznacza się bowiem raczej słabą pozycją w zakresie „funkcji europejskiej”. Szerzej na ten temat zob. P. Furlong, *The Italian Parliament and European Integration – Responsibilities, Failures and Successes*, w: P. Norton (red.), op. cit., s. 40 i n.

<sup>61</sup> Sytuacją, w której to izba druga ma priorytet, jest chyba tylko Kongres USA.

zachwiane<sup>62</sup>. Asymetryczność może przy tym oznaczać nie tylko rozkład w sposobie, zakresie i charakterze wykonywanych funkcji, ale także może się sprowadzać do niewystępowania niektórych z nich<sup>63</sup>. Widać z tego, że możliwych wariantów realizacji poszczególnych funkcji parlamentu jest w modelu dwuizbowości nierównorzędnej co najmniej kilka, co w zakresie instytucjonalizacji „funkcji europejskiej” parlamentów dwuizbowych, odznaczających się w dodatku nierównorzędną pozycją izb, stwarza stosunkowo duże pole manewru dla różnego określania stopnia powiązań pomiędzy izbami. Oznacza to, że skala symetryczności izb może wyglądać zupełnie inaczej praktycznie w każdym obszarze funkcjonowania parlamentu, poczynając od sytuacji, w której w danej dziedzinie izby są względem siebie absolutnie równe, poprzez sytuacje zachwiania ich równorzędności za sprawą różnicowania ich pozycji w zakresie innej funkcji, a kończąc na takich sytuacjach, w których symetria izb ulega całkowitemu naruszeniu za sprawą scedowania jakiejś funkcji tylko na jedną z nich i pozostawienia jej poza obszarem zainteresowania pozostałej<sup>64</sup>.

Przełożenie czynnika (poziomu) „dwiuizbowości” na sposób oraz zakres realizacji „funkcji europejskiej” przejawia się jednak jeszcze w jednej, szalenie ważnej kwestii. Jest nią oczywiście pytanie o to, czy właściwy dla dwuizbowości asymetrycznej dualizm funkcji parlamentu powinien być, może być czy też musi być kontynuowany przy okazji „funkcji europejskiej”<sup>65</sup>. Chodzi więc o to, czy reguła asymetryczności izb stwarza, niejako „sama w sobie”, domniemanie takiej samej asymetryczności w zakresie wykonywania zadań z kontekstu europejskiego, czy też może takiego domniemania nie zakłada, dopuszczając i inne możliwości ułożenia wzajemnych relacji między izbami, włącznie np. z pewnym rekompensowaniem uprawnień izby drugiej w stosunku do klasycznych funkcji i kompetencji parlamentu. Jak się wydaje, również i tu nie ma jakiejś reguły, a możliwości jest znowu kilka, determinowanych tradycją, kulturą prawnopolityczną czy wreszcie względami pragmatyki i prakseologii<sup>66</sup>. W ten sposób pośród całej palety parlamentów dwuizbowych są i takie, które stan nierównoprawności izb utrzymują również na poziomie „funkcji europejskiej”, i takie, które ową nierównoprawność pogłębiają, i wreszcie takie, które wydają się ją łamać do tego stopnia, że wprowadzają swoisty rodzaj profesjonalizacji obu izb. Znakomitym przykładem jest tu parlament Wielkiej Brytanii, w którym nastąpił swoisty podział zadań w obrębie izb, w rezultacie czego to Izba Gmin koncentruje się na sprawach krajowych (kumulując potencjał tradycyjnych, czy też klasycznych

<sup>62</sup> Przykładem są chociażby Belgia, Czechy czy Francja. Szerzej na ten temat zob. R. Scully, *Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber*, w: N.D.J. Baldwin, D. Shell (red.), *Second Chambers*, London – Portland 2001, s. 93 i n.

<sup>63</sup> Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur la fonctionnalité des secondes chambres*, w: J. Mastias, J. Grangé (red.), *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, Paris 1987, s. 81 i n.

<sup>64</sup> Por. G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, Cambridge 1997, s. 73 i n.

<sup>65</sup> Nie ma tu bowiem żadnego z góry założonego rozwiązania, choć oczywiście można przyjąć, że jeśli dwuizbowość ma charakter asymetryczny, to ta asymetryczność zachowana będzie i przy funkcji europejskiej.

<sup>66</sup> Por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby...*, op. cit., s. 106 i n.



funkcji parlamentu), natomiast Izba Lordów przejęła rolę głównego wykonawcy zadań europejskich<sup>67</sup>. Jak się przy tym nieraz zaznacza, ten właśnie tryb pracy w obrębie dwuizbowego parlamentu może być swego rodzaju wzorcem<sup>68</sup>, a jednocześnie sposobem znalezienia nowej roli dla drugiej izby parlamentu, która być może właśnie w perspektywie postępującej integracji europejskiej odnajdzie dla siebie zupełnie nową rolę, nowy motyw i nowe uzasadnienie<sup>69</sup>. W tym układzie profesjonalizacji bowiem izba pierwsza, z założenia przecież dominująca przy wykonywaniu funkcji ustawodawczej i kontrolnej, byłaby izbą ukierunkowaną na sprawy krajowe (szeroko rozumiane), natomiast izba druga, swoiście „wywłaszczona” z realizacji funkcji wewnątrz krajowych, stałaby się na swój sposób „izbą europejską”, co dodatkowo sprzyjałoby z pewnością zwiększeniu pożądanej profesjonalizacji, a w dalszej kolejności efektywności prac parlamentarnych, gdyż izby nie musiałyby się wówczas absorbować nazbyt wieloma sprawami, które – jeśli izby realizują wszystkie funkcje – z oczywistych powodów rozpraszają ich działania<sup>70</sup>.

Poziom dwuizbowości zakłada więc pewną swobodę w konstruowaniu wzajemnych uprawnień obu izb parlamentu. Jest to o tyle istotne, gdyż pozwala, oczywiście w systemie dwuizbowości nierównoprawnej, na „reorientację” koncepcji dwuizbowości i związaną z nią modyfikację miejsca i roli drugiej izby<sup>71</sup>, która za sprawą wykonywania „funkcji europejskiej” nie musi być już izbą subordynowaną, tak jak ma to miejsce z reguły przy wykonywaniu funkcji ustawodawczej i kontrolnej<sup>72</sup>. Oczywiście *a priori* nie ma tu żadnej ustalonej zasady. Zasada nie jest też na pewno taka postulowana reorientacja i redefinicja roli izby drugiej<sup>73</sup>, która najczęściej w zakresie „funkcji europejskiej” jest rolą analogiczną jak w przypadku funkcji ustawodawczej i kontrolnej. „Funkcja europejska”, a ściślej rzecz biorąc założony mechanizm jej wykonywania przez poszczególne legislatury, petryfikuje więc wzajemną pozycję izb, choć *de lege ferenda* stwarza możliwości korekt w tym względzie.

Jeśli wobec tego czynnik dwuizbowości stwarza szansę modyfikowania ogólnej koncepcji międzyizbowych interakcji, to niestety nie jest ona wykorzystana. Z pewnością jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest przywiązanie do tradycyjnych konstrukcji prawa konstytucyjnego, które tak jak utrudniają lansowanie

<sup>67</sup> Por. A.J. Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, The Hague–London–Boston 1998, s. 204.

<sup>68</sup> Por. S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, w: *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 54.

<sup>69</sup> Por. Z. Kiełmiński, *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 1, s. 39 i n.

<sup>70</sup> Trzeba jednak zauważyć, że nawet w Wielkiej Brytanii obie izby angażują się w realizację „funkcji europejskiej” (nie ma tu więc wyłączności jednej z izb), choć zadania obu izb są względem siebie komplementarne. Por. S. Gebethner, *Wielka Brytania*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 188.

<sup>71</sup> Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” *Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 353.

<sup>72</sup> Por. J. Money, G. Tsebelis, *Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective*, „International Political Science Review” 1992, vol. 13, nr 1, s. 27 i n.

<sup>73</sup> Por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby...*, op. cit., s. 105 i n.

„funkcji europejskiej” i „na siłę” starają się „włożyć” kompetencje z zakresu wykonywania praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej do ustawodawczej bądź kontrolnej funkcji parlamentu, tak też uniemożliwiają przełamanie pewnego schematu w ocenie dwuizbowości, która jest zawsze albo symetryczna, albo niesymetryczna<sup>74</sup>.

Należy tu dodać, że czynnik dwuizbowości może też i w inny jeszcze sposób modyfikować prace parlamentu o złożonej, dwuizbowej strukturze wewnętrznej, mianowicie może zakładać współudział obu izb w wykonywaniu zadań europejskich, wymagając w tym zakresie ich ścisłej kooperacji, lub też pozostawiać izby autonomiczne, na zasadzie, że każda z nich osobno wykonuje „funkcję europejską”. Przykładem osobnego wykonywania zadań z kontekstu europejskiego jest chociażby polski parlament, gdzie obie izby samodzielnie realizują swoje unijne uprawnienia, albo parlament Francji, natomiast przykładem, gdzie izby wspólnie wykonują zadania europejskie, jest parlament Irlandii albo hiszpańskie Kortezy Generalne, w których istnieje Komisja Wspólna ds. Unii Europejskiej<sup>75</sup>, co ciekawie łamiącą generalną zasadę odrębności obu izb<sup>76</sup>. To, że dwuizbowość odnoszona do „europejskich kontaktów parlamentu” może zachęcać do poszukiwania niestandardowych rozwiązań, a w każdym razie rozwiązań nieszablonowych, nieznanymi z obszaru klasycznych funkcji parlamentu, pokazują najlepiej prace nad polską ustawą instytucjonalizującą „funkcję europejską” parlamentu, kiedy to nie tylko zgłaszane były postulaty utworzenia wspólnej, poselsko-senatorskiej Komisji ds. Unii Europejskiej, ale także spotykały się one z akceptacją doktryny, dostrzegającej w tym być może „nowy wymiar” już nawet nie tylko Senatu, ale i całej konstrukcji dwuizbowości<sup>77</sup>.

Z pewnością więc czynnik czy też poziom „dwuizbowości”, jeśli nawet nie dokonuje jakichś zasadniczych zmian w pozycji obu izb parlamentu, umożliwia jednak wypracowanie innych (w stosunku do „zwykłych” funkcji parlamentu) mechanizmów ich współpracy. Być może nawet taka współpraca, przejawiająca się np. w scedowaniu uprawnień z zakresu „funkcji europejskiej” na wspólną

<sup>74</sup> Przy czym należy sobie zdawać sprawę z tego, że jest to schemat nie odpowiadający rzeczywistości. Oczywiście funkcja ustawodawcza i kontrolna wyznacza w największym zakresie stopień czy też skalę równorzędności izb, ale skala ta nie musi mieć charakteru *constans*. W efekcie znane są bardzo liczne przypadki, w których np. izby asymetryczne pod względem ustawodawczym nie są już asymetryczne w zakresie funkcji kontrolnej, a jeszcze częściej kreacyjnej. Asymetryczność może być więc różnie komponowana i może mieć różny stopień „nasilenia”. Poza tym należy pamiętać, że izby drugie często mają własne, endemiczne funkcje, które czasami dowartościowują ich nieegalitarną pozycję. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 217 i n.

<sup>75</sup> Por. C. Closa, *Spain: The Cortes and the EU – A Growing Together*, w: P. Norton (red.), op. cit., s. 136 i n.

<sup>76</sup> Por. C. Flores Juberías, *A House in Search of Role: The Senado of Spain*, w: S.C. Patterson, A. Mughan (red.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University 1999, s. 274 i n.

<sup>77</sup> Por. M. Granat, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 123 i n.

komisję obu izb (która przecież dla dwuizbowości nie jest zjawiskiem nowym<sup>78</sup>). byłąby rozwiązaniem najbardziej pożądanym, zważywszy na generalnie słabszą pozycję legislatury w kontaktach europejskich państwa członkowskiego, gdzie podmiotem ewidentnie dominującym jest rząd. W tym znaczeniu asymetryczność izb, tak dobrze znana, a nawet więcej – będąca pewnym paradygmatem w bikameralizmie<sup>79</sup>, nie musi być w związku z tym przekładana na „funkcję europejską”, skoro cały parlament, parlament *in toto*, jest asymetryczny względem egzekutywy, mającej pełny mandat negocjacyjny w zakresie spraw unijnych. Dlatego też asymetryczność izb, tak często występująca w przypadku funkcji ustawodawczej czy kontrolnej (Austria, Belgia, Czechy, Hiszpania, Irlandia, Polska), traci *de facto* na znaczeniu w momencie wykonywania przez parlament „funkcji europejskiej”. Skoro bowiem uprawnienia parlamentu w ogóle, bez znaczenia czy jego obu izb, czy tylko którejs z nich, mają charakter niewładczy i nie-decyzyjny, i sprowadzają się do różnych form doradztwa, konsultacji i wyrażania opinii<sup>80</sup>, to swoiście pojmowana „rywalizacja” między izbami traci na znaczeniu. W tym właśnie przejawia się relewantność poziomu dwuizbowości, pozwalająca na zupełnie inne projektowanie relacji pomiędzy izbami, które w płaszczyźnie kontaktów zewnętrznych (unijnych) parlamentu nie muszą być już zawsze i wszędzie asymetryczne. Hipotetycznie można przecież sobie wyobrazić i taką sytuację, w ramach której w obrębie wewnątrz krajowych funkcji parlamentu izby będą asymetryczne, natomiast w kontaktach zewnętrznych (europejskich) ich pozycja będzie zbalansowana. Sytuacja taka nie jest zresztą dla teorii i praktyki bikameralizmu czymś zupełnie nieznanym, chociaż – jak na razie – nie przenoszonym na „funkcję europejską”. Zdarzają się wszak rozwiązania, które przewidują równorzędność izb, np. przy wykonywaniu zobowiązań traktatowych (Belgia<sup>81</sup>, Czechy<sup>82</sup>), co stanowi swoisty *lex specialis* względem wszystkich pozostałych funkcji i kompetencji izb. *Casus*, w którym z założenia nierównoprawne izby są kompetencyjnie zrównane (symetryczne), już zatem istnieje i nic w zasadzie nie stoi na przeszkodzie, aby był on stosowany w zakresie funkcji, jakie parlament wykonuje z tytułu przynależności państwa do Unii Europejskiej, tym bardziej

<sup>78</sup> Por. R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, w: A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 100 i n.

<sup>79</sup> W Europie bowiem izbami symetrycznymi w pełnym tego słowa znaczeniu są jedynie drugie izby parlamentów Włoch, Rumunii i Szwajcarii.

<sup>80</sup> Szerzej na ten temat na przykładzie Austrii zob. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Warszawa 1999, s. 16 i n.; J. Barcz, *Austria*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 122 i n.; na przykładzie Niemiec zob. W. Czapliński, *Republika Federalna Niemiec*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 163 i n.; albo Francji K. Kubuj, *Francja*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 147 i n. Dotyczy to oczywiście również parlamentów jednoizbowych por. M. Grzybowski, *Dania, Finlandia i Szwecja*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 130 i n.; J. Osiński, *Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), op. cit., s. 181 i n.

<sup>81</sup> Por. W. Henrard, *Bicameralism in Belgium. The Role of the Senate*, w: R.C. Tripathi (red.), *Second Chambers. Bicameralism Today*, New Delhi 2002, s. 28.

<sup>82</sup> Por. P. Pithart, J. Kysela, *The Second Chamber in a Unitary State: The Example of the Czech Senate*, w: R.C. Tripathi (red.), op. cit., s. 87.

że *casus* ten dotyczy sfery stosunków międzynarodowych<sup>83</sup>. Jego potwierdzenie w przypadku „funkcji europejskiej” byłoby więc niczym innym jak poszerzeniem albo ukonkretnieniem pewnych kompetencji międzynarodowych parlamentu, a zarazem przetransponowaniem specyficznych uprawnień lokalnych (Belgia, Czechy) na inne parlamenty dwuizbowe. Jednocześnie stanowiłoby to też rodzaj dookreślenia roli i specyfiki izby drugiej w warunkach integrującej się Europy, gdzie sieć kontaktów międzynarodowych z coraz większą siłą oddziałuje na poszczególne państwa i ich krajowe porządki prawne.

Niezależnie jednak od każdorazowego sposobu implementacji izby drugiej w procedury wykonywania „funkcji europejskiej” (które jednak nie są ani śmiałe, ani jakieś oryginalne) poziom „dwiuizbowości” stwarza dogodną sytuację dla nadania specyfiki izbie drugiej i wyeliminowania rywalizacji między izbami, tak charakterystycznej dla obu izb ramifikowanego parlamentu w momencie wykonywania przez niego funkcji ustawodawczej i (choć tutaj rzadziej) kontrolnej<sup>84</sup>. Na płaszczyźnie unijnej (oraz szerszej, międzynarodowej, czego dowodzą niektóre, choć niestety rzadkie przykłady) antagonizm obu izb nie wydaje się już ani potrzebny, ani uzasadniony. Dlatego właśnie jakieś formy współpracy izb w wykonywaniu zadań europejskich, sprowadzające się np. do utworzenia wspólnych komisji<sup>85</sup>, byłyby – być może – rozwiązaniem optymalnym, wzmacniającym sam parlament, który już na starcie odznacza się wyraźnie słabszą, wręcz drugorzędną pozycją. Formy takiej współpracy eliminowałyby też spór o to, czy w ogóle wyposażać asymetryczną izbę drugą w możliwość egzekwowania „funkcji europejskiej”<sup>86</sup>, a jeśli tak, to czy utrzymywać asymetryczność dwuizbowego parlamentu w odniesieniu do tej funkcji, czy też nie. Z drugiej strony byłoby to z pewnością potwierdzeniem pewnej stałej już zasady, że „funkcję europejską” wykonują właściwie nie izby *in pleno*, ale wyspecjalizowane organy izb, w postaci specjalnych komisji europejskich, które – jak chyba w przypadku żadnej innej funkcji parlamentu – monopolizują wykonywanie tej funkcji<sup>87</sup>. W efekcie plena izb są w niektórych przypadkach wręcz wyłączone z realizacji „funkcji europejskiej” (przynajmniej co do zasady), co wynika m.in. z potrzeby wyjątkowo dużej profesjonalizacji sposobu wykonywania „funkcji europejskiej”, dyktowanej

<sup>83</sup> Symetria nie musi dotyczyć przy tym wyłącznie uchwalania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych.

<sup>84</sup> Por. Y. Weber, *La crise du bicaméralisme*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1972, nr 3, s. 587.

<sup>85</sup> Skoro dzisiaj to właśnie komisje parlamentarne przejęły w zasadzie wykonywanie funkcji europejskiej. Por. R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 9, s. 5 i n.; J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członka UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 9 i n.

<sup>86</sup> Przy czym przyszła Konstytucja Europejska pewnie analogicznie, jak robił to Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przetnie ten dylemat, przewidując konieczność włączenia obu izb parlamentu w mechanizmy egzekwowania „funkcji europejskiej”. W ten sposób hipoteza pozbawiania w ogóle izby drugiej kompetencji europejskich zostanie z góry wyeliminowana.

<sup>87</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, op. cit., s. 127 i n.

przede wszystkim ogromem materiałów, jakie parlament musi „przefiltrować”, chcąc rzeczywiście rzetelnie prowadzić sprawy europejskie<sup>88</sup>. Skutkiem tego jest sytuacja, w której w przeważającej mierze, w ramach podejmowanych działań z zakresu prawa europejskiego, komisje europejskie działają „jako *sui generis* izby parlamentarne”<sup>89</sup>. Dlatego też komisje tego typu odzwierciedlają zazwyczaj układ politycznych sił w izbach, stanowiąc ich lustrzane odbicie, a ich celem jest wypracowanie wspólnego z rządem stanowiska, jakie rząd lub pojedynczy minister będą następnie zajmowali w negocjacjach na właściwym szczeblu unijnym. Tym bardziej więc, uwzględniając skład, cel i sposób pracy parlamentarnych komisji europejskich, można przypuszczać, że w parlamentach dwuizbowych są wyjątkowo dobre warunki ku temu, aby istniały wspólne (mieszane) komisje europejskie, a to z kolei oznacza, że byłyby one już nawet nie tylko *sui generis* izbami parlamentarnymi, ale *de facto* nabrałyby cech *sui generis* trzeciej izby.

W rezultacie zatem drugiej izby, abstrahując zupełnie od tego, czy mają status symetryczny czy też asymetryczny, powinny być włączane w realizację przez parlament „funkcji europejskiej”, przy czym jedną z możliwych alternatyw jest sytuacja wspólnego wykonywania tej funkcji, polegająca nie tyle na jej osobnym wykonywaniu przez obie izby „autonomicznie względem siebie”, co jej koncentracji w jednym, wspólnym dla obu izb organie<sup>90</sup>. Jak jednak wskazuje praktyka, tworzenie takich komisji wspólnych należy do wyjątków, a regułą jest dublowanie się komisji w obu izbach parlamentu<sup>91</sup>. Tak czy inaczej, niezależnie od każdorazowych form instytucjonalizacji komisji europejskiej, zasadą jest udział (co jednak nie znaczy, że jednakowy) każdej izby parlamentu dwuizbowego w wykonywaniu „funkcji europejskiej”. W rezultacie poziom „dwiuizbowości” odnoszony do kwestii uczestnictwa drugiej izby w wykonywaniu praw i innych zadań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej wskazuje na konieczność europejskiego zaangażowania izby drugiej, choć w żadnym razie nie przesądza ani postaci, ani szczegółowych form tego zaangażowania.

W związku z tym wskazać można jedynie, że pożądane byłoby wspólne egzekwowanie „funkcji europejskiej” przez obie izby, przy czym wspólność oznaczałaby tutaj nie tylko to, że izby są wyposażone (każda z osobna) w możliwości wykonywania zadań europejskich, ale i to, że realizują je wspólnie, a zatem razem i jednocześnie, co najlepiej mogłoby się przejawiać za sprawą prac wspólnej, mieszanej komisji obu izb do spraw Unii Europejskiej. *Toutes proportions gardeés* takie rozwiązanie wychodziłoby też naprzeciw unijnemu standardowi

<sup>88</sup> Por. J. Osipiński, *Udział parlamentu RP ze szczególnym uwzględnieniem Senatu RP w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, dnia 29 listopada 2003 r., s. 10, 11.

<sup>89</sup> R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 217.

<sup>90</sup> Rozwiązanie takie wzmacniałoby niewątpliwie pozycję takiej „wielkiej” komisji europejskiej, jeszcze bardziej podkreślając *sui generis* komisyjny charakter całego unijnego zaangażowania parlamentów narodowych.

<sup>91</sup> Może to dziwić zwłaszcza w tych systemach dwuizbowych, które znają instytucję komisji wspólnej (pojedynczej), której celem jest poszukiwanie rozwiązań wspólnych w momencie, kiedy pomiędzy izbami w czasie procedury ustawodawczej zaistnieją różnice zdań. Wydaje się bowiem, że właśnie w zakresie „funkcji europejskiej” wspólna komisja byłaby organem szczególnie wskazanym.

włączenia parlamentów narodowych w mechanizm szeroko rozumianego uzgadniania stanowiska państwa członkowskiego, którego przecież *telos* wyznacza chęć kooperatywnego wypracowywania takiego stanowiska przez rząd i parlament państwa członkowskiego<sup>92</sup>. Wydaje się więc, że wymóg kooperacji powinien dotyczyć nie tylko jakichś mechanizmów uzgodnieniowych między rządem a parlamentem, ale także między izbami parlamentarnymi w sytuacji, kiedy parlament ma strukturę podzieloną<sup>93</sup>. Uzgodnienie, które nakazuje Unia, nie ma więc sztywno oznaczonego kierunku z rządu do parlamentu i *vice versa*, ale obejmuje w zasadzie każdą formę uzgodnień i wszystkie podmioty tych uzgodnień, co oznacza, że na poziomie parlamentu dwuizbowego dotyczy ono również obu izb<sup>94</sup>. Taka wewnątrzparlamentarna kooperacja jest tym bardziej wskazana, że za sprawą izby drugiej poszerza się *spectrum* poglądów, ocen i opinii, których inkluzja w mechanizmy współpracy parlamentu z rządem pozwoli wypracować lepsze, bo wyrażające ideę pluralizmu stanowisko. W tym sensie włączenie drugich izb parlamentu w mechanizm kooperacji z izbą pierwszą i z rządem krajowym jest przejawem demokratyzmu, który w swoich bezpośrednich skutkach odnosić się będzie przede wszystkim do samej Unii, przeciwdziałając zjawisku „deficytu demokratycznej legitymacji”<sup>95</sup>. Za sprawą odmiennych (w porównaniu z izbami pierwszymi) wzorców reprezentacji izby drugiej mogą więc poszerzyć zasięg demokratycznego konsensusu, który dzisiaj jest przecież niekwestionowanym standardem wszelkich procesów decyzyjnych, zarówno na tym tradycyjnym, czyli narodowym szczeblu, jak i na szczeblu ponadnarodowym, unijnym<sup>96</sup>, a jednocześnie, który wciąż nie jest przecież satysfakcjonujący i który przynajmniej *prima facie* sprawia wrażenie „wyłączenia krajowej władzy ustawodawczej”<sup>97</sup> z procedur decyzyjnych przebiegających wewnątrz Unii. W efekcie włączenie drugich izb i ich współdział z izbami pierwszymi we wszelkiego rodzaju procedurach uzgodnieniowych dotyczących Unii zapewnia postulowane *equilibrium*

<sup>92</sup> Wszelkie przecież zachęty czy inspiracje ze strony Unii (Wspólnot) sprowadzają się do umożliwienia kooperacji legislatywy z rządem. Por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, op. cit., s. 193 i n. Wymóg takiej kooperacji zakładają również wszystkie mniej lub bardziej konkretne propozycje przyszłościowe w tym względzie. Por. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, op. cit., s. 200 i n.

<sup>93</sup> Poza tym można jeszcze wymienić szereg innych poziomów kooperatywnego podejmowania decyzji, np. pomiędzy organami Unii, czy pomiędzy poszczególnymi parlamentami państw członkowskich. Por. J. Barcz, *Rola parlamentów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, „Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych”, Warszawa 2002, s. 11 i n.

<sup>94</sup> Wydaje się, że wskazuje na to również prakseologia mechanizmu uzgodnień. Poza tym skoro szeroko, ekstensywnie należy interpretować mechanizm uzgodnień, to powinno się również zakładać jakiś, przynajmniej minimalny mechanizm kooperacji między izbami.

<sup>95</sup> Por. J. Szymanek, *Wkład Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w demokrację (doktryna, prawo i polityka)*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 430, Warszawa, październik 2005, s. 21.

<sup>96</sup> Por. M.A. Pollack, *Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4, s. 581.

<sup>97</sup> J. Jaskiernia, *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 236.

między instytucjami narodowymi a instytucjami europejskimi<sup>98</sup>. Ich partycypacja w mechanizmach kooperacji (nawet bez bliższego określania roli tych izb) demokratyzuje więc zarówno wewnątrz krajowe procedury ustalania stanowiska państwa członkowskiego, jak i unijną procedurę negocjacyjnego podejmowania decyzji, która to procedura, po pierwsze, multiplikuje liczbę uczestników (podmiotów) procesu decyzyjnego, po drugie zaś, poszerza grono różnego rodzaju sił społecznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych etc., co w całości kształcie swoich skutków pozwala zoptymalizować decyzję finalną tak pod względem proceduralnym (prakseologicznym), jak i – a nawet przede wszystkim – społeczno-politycznym<sup>99</sup>.

Wzorcem wyznaczanym przez czynnik „dwuizbowości” powinna być więc jak najpełniejsza inkluzja drugiej izby parlamentu w procedury związane z wykonywaniem praw, jakie wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej. Z jednej strony pozwoli to na pełniejszą realizację unijnego postulatu „parlamentaryzacji” Unii Europejskiej, z drugiej zaś na jej demokratyzację poprzez włączenie w mechanizmy decyzyjne narodowych organów przedstawicielskich opartych już nie tylko na modelu reprezentacji politycznej (jak to ma miejsce w izbie pierwszej), ale również na modelu reprezentacji sekcjonalnej czy partykularnej, która jest właściwa dla izby drugiej<sup>100</sup>.

Zasadą, przy braku jakichś bardziej konkretnych zasad, jest zatem implementacja drugiej izby w realizację „funkcji europejskiej”, co jednak stanowi zaledwie jeden aspekt „poziomu dwuizbowości”. Drugim jest stworzenie całego wachlarza alternatyw takiego włączenia, które może przewidywać zarówno asymetryczną, jak i symetryczną rolę izb, zarówno podział zadań i swoistą profesjonalizację obu izb, jak i ich paralelną egzekucję przez każdą z nich, i wreszcie wykonywanie europejskich zadań izb zarówno wspólnie (razem i równocześnie), jak i całkowicie oddzielnie i samodzielnie.

Ostatni poziom zaaplikowanego mechanizmu włączenia izby drugiej w wykonywanie praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej wiąże się

<sup>98</sup> Por. P. Kirchhof, *The Balance of Power between National and European Institutions*, „European Law Journal” 1999, nr 3, s. 228.

<sup>99</sup> Przy czym trzeba zaznaczyć, że tak szeroko zakreślony udział parlamentów narodowych (w tym także drugich izb), choć optymalizuje decyzje pod względem społeczno-politycznym, wychodząc w ten sposób naprzeciw postulatowi przeciwdziałania deficytowi demokratycznej legitymacji, niekoniecznie sprzyja ekonomice i efektywności decyzyjnej. Inkluzja parlamentów narodowych, a *via* parlamenty także najprzeróżniejszych sił społeczno-politycznych w złożony mechanizm kooperatywnego podejmowania decyzji kłóci się w związku z tym z pragmatyką, ekonomiką, a zwłaszcza skutecznością procesu decyzyjnego. W efekcie występuje tutaj sprzeczność dwóch wartości: z jednej strony „parlamentaryzacja”, a dzięki niej i demokratyzacja Unii, a więc poszerzenie palety poglądów, sądów i ocen zaangażowanych w proces podejmowania decyzji, z drugiej zaś strony wydajność struktur i procedur unijnych, które przecież nie mogą zostać zablokowane. Stąd też, jak się wydaje, mimo przychylności wobec parlamentów narodowych zasadą wciąż obowiązującą jest legitymacja egzekutywy, która zapobiega nadmiernej prolongacie procesów decyzyjnych, sprzyjając ich ogólnej efektywności. Por. S. Weil, *La réforme des institutions doit résorber le déficit démocratique*, „Revue des Affaires Européennes” 1991, nr 3, s. 57 i n.

<sup>100</sup> Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur le problème de l'adéquation des secondes chambres*, w: J. Mastias, J. Grangé (red.), op. cit., s. 65 i n.

z kwestią wewnątrz krajowego sposobu europejskiej aranżacji izby drugiej. Z oczywistych względów poziom ten nie odznacza się jakimś jednym, ogólnym i powszechnym paradygmatem, ale jest naznaczony piętnem swoistości, często oryginalności i partykularyzmu. Izby drugie, zgodnie z zasadami wynikającymi z poszczególnych „poziomów” europejskiej roli parlamentów narodowych, są więc, po pierwsze, izbami co najwyżej współdecydującymi i kooperującymi z rządami krajowymi w sprawach z „kontekstu europejskiego”, po drugie, izbami, które włączane są w coraz większym stopniu i zakresie w mechanizm procedur uzgodnieniowych, a co wynika z unijnej zasady „przychylności wobec parlamentów narodowych”, po trzecie, wykonującymi „funkcję europejską”, co oznacza, że zadania, jakie realizują w obszarze europejskim, nie pokrywają się z tradycyjnymi, konwencjonalnie ujmowanymi funkcjami parlamentu i że są one (tak jak i całe parlamenty) organami raczej egzekwującymi niż ustawodawczymi, co niewątpliwie narusza do tej pory niewzruszony dogmat podziału władz i, po czwarte wreszcie, są organami adaptowanymi i akomodowanymi do wymagań, jakie stawia przed parlamentem „funkcja europejska”, co z jednej strony oznacza konieczność ich włączenia w realizację „funkcji europejskiej”, z drugiej jednak zostawia stosunkowo spory margines swobody w dookreśleniu specyfiki izby drugiej w tym akurat zakresie jej funkcjonowania. W rezultacie mamy do czynienia z całą paletą możliwych rozwiązań instytucjonalnych, które z góry nie przesadzają żadnego kierunku „europeizacji” izby drugiej parlamentu.

### III. UNIJNE UPRAWNIENIA SENATU RP

W Polsce wachlarz możliwości, jak można sądzić, nie został jednak wykorzystany. Ustawodawca raczej oględnie reglamentuje „funkcję europejską” parlamentu, ustanawiając regulacje schematyczne, mocno ograniczone, nastawione raczej na petryfikację *status quo*, a co za tym idzie, nie wykorzystujące całego potencjału, jaki zawiera w sobie zwłaszcza, choć oczywiście nie tylko, poziom „dwuizbowości”<sup>101</sup>. Z pewnością jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak, jak do tej pory, „euronowelizacji” konstytucji<sup>102</sup>. Oznacza to, że kwestia unijnego określenia zasad dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej i zwią-

<sup>101</sup> Pozostałe wskazane poziomy nie wydają się aż tak „kreacyjne”, w tym sensie, że stwarzające różnego rodzaju możliwości aranżacji parlamentu.

<sup>102</sup> O potrzebie takiej nowelizacji, ale jednocześnie wszystkich problemach z tego wynikających (w tym zwłaszcza politycznych, a dopiero później prawnych) zob. np. M. Saffjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 1, s. 3 i n.; J. Barcz, *Członkostwo w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, w: J. Barcz (red.), op. cit., s. 13 i n.; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?*, w: J. Barcz (red.), op. cit., s. 41 i n.; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 155 i n.; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany?*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 175 i n.; P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów prawa europejskiego*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 187 i n.; S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 35 i n.; J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 25 i n.



zanych z tym różnorodnych mechanizmów kooperacji rządu z parlamentem jest przedmiotem regulacji podkonstytucyjnej, w tym zwłaszcza ustawowej oraz regulaminowej (w uchwałach regulaminowych poszczególnych izb, tj. Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu).

Taki stan rzeczy, choć dopuszczalny, powoduje niestety szereg negatywnych skutków, na czele z brakiem, oczywiście poza art. 90 Konstytucji, tego, co nazywamy opcją integracyjną, czy szerzej: zasadą konstytucyjnej przychylności wobec Unii Europejskiej<sup>103</sup>. Zasada ta oznacza przecież nie tylko samą procedurę akcesji do Unii Europejskiej, bo tę określa szczegółowo „klauzula europejska”<sup>104</sup>, ale szersze mechanizmy działania państwa w obrębie struktur unijnych i zmian, jakie uczestnictwo w Unii wywiera na funkcjonowanie całego aparatu państwowego, w tym zwłaszcza jego strukturę i proces decyzyjny<sup>105</sup>. Stąd konstytucje niektórych przynajmniej państw członkowskich zawierają stosowne postanowienia, często wyodrębnione w osobne części czy rozdziały, które tworzą zręby zasad i procedur określających podstawy uczestnictwa państwa w tworach o charakterze ponadnarodowym. Postanowienia takie, zwłaszcza w momencie zacieśniającej się współpracy międzynarodowej, wydają się zresztą niezbędne i na dłuższą metę nieuniknione<sup>106</sup>. Dlatego, jak się wydaje, konstytucjonalizacja zagadnień unijnych, w tym także, jeśli nie przede wszystkim, roli izb parlamentarnych w procedurach kooperacji i koordynacji z rządem w szeroko pojmowanym obszarze unijnym, jest prędzej czy później konieczna<sup>107</sup>. Po pierwsze, i chyba najważniejsze, ze względów symbolicznych. Konstytucyjne umocowanie działań izb parlamentarnych w obrębie spraw europejskich podkreśla bowiem znaczenie tych zadań, a jednocześnie stanowi wyraz pewnej rekompensaty z tytułu strat spowodowanych utratą części prerogatyw legislatur krajowych na rzecz organów Unii. Po drugie, konstytucyjne ujęcie europejskich zadań parlamentu, ze względu na swoją wagę, pozwoliłoby *explicite* wyodrębnić „funkcję europejską” parlamentu, co likwidowałoby wszelkie spory na temat tego, czy europejskie zaangażowanie

<sup>103</sup> Por. J. Galster, *Tzw. opcja integracyjna konstytucji państw członkowskich a przychylność polskiego ustawodawcy konstytucyjnego wobec przystąpienia do Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 135 i n.

<sup>104</sup> W tym akurat fragmencie „spraw unijnych” konstytucja zawiera niezbędne regulacje (tj. art. 90). Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 43 i n. Na temat tego, że art. 90 od samego początku miał się odnosić do procesu integracji europejskiej szerzej zob. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 44 i n.

<sup>105</sup> Por. R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, w: *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 165 i n.

<sup>106</sup> Co wynika m.in. z ograniczenia suwerenności państwowej, która jest nieuchronna w momencie przystąpienia do Unii, a następnie postępującej integracji europejskiej. Szerzej na ten temat zob. A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4/5, s. 20, 21.

<sup>107</sup> Choć oczywiście można założyć, iż nie będzie przeprowadzona, a wówczas europejska rola izb i w ogóle – organów państwa, jak i państwa jako takiego, będzie wynikiem odpowiedniego odczytania konstytucji. Szerzej na ten temat zob. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 28 i n.

parlamentu mieści się w funkcji kontrolnej czy ustawodawczej, a może nawet i – choć w mniejszym zakresie – kreacyjnej<sup>108</sup>. Po trzecie wreszcie, konstytucyjne ujęcie europejskiej funkcji parlamentu nadałoby tej funkcji (i procedurom w niej zawartym) tak bardzo potrzebne poczucie pewności i stabilności, co dla każdego porządku prawnego jest wartością samą w sobie<sup>109</sup>. Niemniej nawet przy braku „europejskiego dopasowania” konstytucji zdaje się obowiązywać nakaz prounijnej wykładni ustawy zasadniczej<sup>110</sup>, wymagający m.in. maksymalnego włączenia parlamentu w europejskie procesy integracyjne, co wynika z unijnego standardu nakazującego przychylność względem europejskiego zaangażowania parlamentów narodowych. Dyrektywa „prounijnej wykładni konstytucji” jest więc dzisiaj, przy braku szerszego europejskiego dopasowania ustawy zasadniczej, swoistym paradygmatem tworzenia oraz interpretacji wszelkich regulacji unijnych w krajowym porządku prawnym, również tym o charakterze konstytucyjnym, a dotyczącym włączenia Sejmu i Senatu w procedury uzgodnieniowe związane ze sprawami z zakresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Brak konstytucjonalizacji europejskiej roli Sejmu i Senatu ma jeszcze jeden ujemny skutek, tym razem jednak odnoszący się już bezpośrednio do Senatu. Jak się bowiem wydaje, konstytucjonalizacja „funkcji europejskiej” mogłaby spowodować o wiele śmielsze projektowanie roli Senatu<sup>111</sup>. To z kolei mogłoby przynieść rozciągnięcie uprawnień kontrolnych, zawierających się przecież w pojemnej „funkcji europejskiej”, tej izby na rząd, a nawet pewnego rodzaju równouprawnienie obu izb, po pierwsze, w procesach implementacji prawa europejskiego, po drugie zaś, w kooperowaniu z rządem w ustalaniu oficjalnego stanowiska RP, prezentowanego następnie na forum Unii. Oba te zadania muszą przecież niejako *per se* przewidywać jakieś rudymentalne choćby formy czy postaci kontroli, która jak na razie *de lege lata* nie znajduje się w gestii Senatu. Z tego m.in. powodu konstytucyjne wyznaczenie pozycji obu izb w ich relacjach z rządem w zakresie spraw unijnych, jak też ich bezpośrednich relacji z instytucjami samej Unii wydaje się, wcześniej czy później, konieczne, choćby dlatego, że zawsze relacje te, zarówno o charakterze *ad intra*, czyli z rządem, jak i *ad extra*, czyli z Unią, zmieniają prawnoustrojowy status parlamentu (jego izb), a to jest zastrzeżoną domeną konstytucji<sup>112</sup>. Tym bardziej w przypadku Polski, gdzie

<sup>108</sup> Szerzej na temat kontrowersji w tym względzie zob. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 72 i n.

<sup>109</sup> Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu..., op. cit., s. 351.

<sup>110</sup> Por. K. Działocha, *Uwagi dotyczące pytań przygotowanych przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w związku z projektem ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, dnia 18 lutego 2004 r., s. 2.

<sup>111</sup> Por. J. Szymanek, *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, s. 32, 33.

<sup>112</sup> Z tego choćby powodu nie istnieje dzisiaj pytanie, czy zmieniać konstytucję, ale kiedy ją zmieniać, a zwłaszcza w jakim zakresie zmiany konstytucyjne są niezbędne z racji członkostwa w Unii Europejskiej. Do tego należałoby dodać jednak pytanie nie tylko o niezbędność zmian, ale i o ich racjonalność oraz prakseologiczną i ustrojową (konstytucyjną) użyteczność. Por. J. Osiński, *Konstytucja*

konstytucja wydaje się (co nie jest wcale sprawą przesądzoną<sup>113</sup>) dzielić funkcje parlamentu na ustawodawczą, wykonywaną wspólnie przez Sejm i Senat, i na kontrolną, zarezerwowaną wyłącznie dla Sejmu, konstytucyjna redefinicja funkcji obu izb jest konieczna. „Funkcja europejska”, aby była skutecznie egzekwowana, musi przecież zakładać jakieś minimalne choćby procedury kontrolne, a te, póki nie zostaną przewidziane wprost w konstytucji, mają w przypadku Senatu co najwyżej charakter *praeter legem*<sup>114</sup>. W efekcie brak „euronowelizacji” konstytucji ogranicza zasięg możliwych zmian, w tym zwłaszcza w zakresie europejskiej charakterystyki obu izb i związanej z tym reorientacji ogólnej koncepcji polskiej dwuizbowości. Można by było przecież zakładać, że ewentualna zmiana konstytucji pociągnęłaby za sobą specjalizację izb, a co za tym idzie, przyznanie pierwszeństwa Senatowi w realizacji „funkcji europejskiej”<sup>115</sup>. Pewnym wzorcem mogłyby się tu stać doświadczenia brytyjskie, gdzie właśnie Izba Lordów zdominowała europejskie zaangażowanie parlamentu, zostawiając Izbie Gmin sprawy wewnętrzne krajowe<sup>116</sup>. W ten sposób konstytucja mogłaby (choć oczywiście wcale by nie musiała, bo żadnego determinizmu tutaj nie ma) ustanowić mechanizm balansowania pozycji obu izb. Sejm byłby wówczas, tak jak jest, izbą dominującą w zakresie funkcji ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej, natomiast Senat uzyskałby eksponowany status w zakresie wykonywania „funkcji europejskiej”. Taka zmiana roli obu izb jest jednak jak na razie niedopuszczalna, a podkonstytucyjna regulacja europejskiego zaangażowania Sejmu i Senatu wymaga przyjęcie skromniejszej, niżby to mogło być, roli Senatu, którego zadania europejskie muszą się mieścić w dość wąskich, dotychczasowych ramach funkcji obu izb przewidzianych *explicite* w ustawie zasadniczej.

Choć więc konstytucyjne zdefiniowanie „funkcji europejskiej” oraz sposobu i zakresu partycypacji izb w tej funkcji jest wcześniej czy później konieczne, to przynajmniej na razie ramy udziału polskiego parlamentu w szeroko pojmowanych sprawach europejskich wyznaczane są przez unormowania ustawowe i regulaminowe. Dla Senatu ma to ten skutek, że zakres jego udziału w sprawach europejskich musi być ograniczony do takich ram, jakie wyznacza tej izbie konstytucja. To zaś oznacza, że Senat w dalszym ciągu nie będzie mógł prowadzić działań typowo kontrolnych, a mówiąc ściślej: takich działań kontrolnych, które niosłyby jakąkolwiek postać imperatywną. Przejawy kontrolnej aktywności Senatu, bez zmienienia konstytucji, muszą się więc w dalszym ciągu mieścić w ramach środków niewładczych, a zatem pozostawać w zakresie innym ani-

a mechanizm udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach Unii Europejskiej, w: J. Barcz (red.), op. cit., s. 116; szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu...*, op. cit., s. 117 i n.

<sup>113</sup> Kwestia kompetencji kontrolnych Senatu jest ciągle sporna. Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i n.; L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 i n.

<sup>114</sup> Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu...*, op. cit., s. 10.

<sup>115</sup> Por. S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby...*, op. cit., s. 52 i n.; J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu*, „Dziś. Przegląd Społeczny” 2005, nr 2, s. 93.

<sup>116</sup> Por. S. Gebethner, *Wielka Brytania...*, op. cit., s. 184 i n.

żeli kwalifikowane procedury kontrolne, w jakie konstytucja wyposażyla Sejm. Oczywiście nie oznacza to, że kontrola jako taka, a więc kontrola w ogóle, pozostaje poza zasięgiem Senatu<sup>117</sup>. Dość wspomnieć możliwość prowadzenia debaty plenarnej, która prawie zawsze ma przecież elementy kontroli, a zawsze zwrócenia uwagi na istotną kwestię, angażującą opinię publiczną. Kontrola parlamentarna, co do zasady, sprowadza się wszak do tych wszystkich działań, które służą pozyskiwaniu i przetwarzaniu informacji o działaniach i zaniechaniach podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, ocen, opinii i sugestii parlamentu<sup>118</sup>. Odpowiednie mechanizmy dostępu do informacji mają zatem, z punktu widzenia jakiegokolwiek kontroli, znaczenie rudymenarne, gdyż uruchamiają kontrolę „w ogóle”, co dopiero w następnej kolejności pozwala (ale już nie wymaga) zastosować bardziej dolegliwe środki kontrolne, a właściwie pokontrolne<sup>119</sup>. W kontekście zaś unijnym odpowiednie instrumentarium pozyskiwania i przetwarzania informacji jest właściwie (przy założeniu legitymacji decyzyjnej organów egzekutywy) jedyną postacią kontroli, a w konsekwencji także i kooperatywnego udziału parlamentu w konstruowaniu stanowiska państwa członkowskiego<sup>120</sup>.

Chcąc w związku z tym stworzyć efektywne narzędzia realizacji przez Senat „funkcji europejskiej”, należałoby wprost przyznać Senatowi pewną (niekoniecznie imperatywną) sferę działań kontrolnych, bez których jakakolwiek kooperacja z rządem jest po prostu niemożliwa. Wiadomo przecież, że tzw. prawo żądania informacji jest nie tylko nieodłącznym elementem kontroli parlamentarnej, czy nawet kontroli w ogóle, ale ponadto jest w zasadzie warunkiem *sine qua non* jakiegokolwiek kontroli, której bardziej konkretne kształty, w tym „prawo żądania obecności” i „prawo żądania wyjaśnień”, są już elementami wyraźnie następczymi, chronologicznie późniejszymi względem pierwotnego i rudymenarnego prawa do informacji. Dlatego też włączenie Senatu – nawet jakiegokolwiek, bez bliższego sprecyzowania charakteru tego włączenia – w realizację „funkcji eu-

<sup>117</sup> Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w bardzo wielu opracowaniach poświęconych prawu konstytucyjnemu lub parlamentowi raczej powszechnie przyjmuje się, że Senat został całkowicie wyłączony z realizacji zadań kontrolnych. Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 216; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 91.

<sup>118</sup> Stąd też rozmaite postaci kontroli występują niemalże we wszystkich izbach drugich niezależnie od ich pozycji prawoustrojowej, choć oczywiście najczęściej środki takie są pozbawione wszelkich znamion imperatywności, co z kolei odpowiada z reguły słabszej pozycji, jaką zajmuje izba druga. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Kontrola rządu przez izby wyższe (drugie)*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 340, luty 2003.

<sup>119</sup> Wszelkie imperatywne formy kontroli, takie np. jak: wotum zaufania, wotum nieufności czy głosowanie w przedmiocie absolutionum, są wszak nie tyle środkami kontroli, co raczej sankcjami uruchamianymi w postępowaniu pokontrolnym. Uchwalenie np. wotum nieufności nie jest przecież *per se* kontrolą, jest sankcją za to, że właściwa kontrola wykazała rozbieżność pomiędzy stanem zakładanym czy oczekiwanym przez większość parlamentarną a stanem istniejącym.

<sup>120</sup> Por. J. Osiński, *Udział parlamentu RP ze szczególnym uwzględnieniem Senatu...*, op. cit., s. 10.

ropejskiej”, musi się wiązać z jakąś postacią kontroli, kontroli<sup>121</sup>, która dzisiaj – i to jest kwestią kluczową – nie jest wprost odniesiona do tej izby parlamentu, a można nawet zadać pytanie, czy nie jest tej izbie w ogóle odebrana<sup>122</sup>. Fakt ten, bez „euronowelizacji” konstytucji i przy założeniu uregulowania zagadnień unijnych na poziomie wyłącznie ustawowym oraz regulaminowym został w pewien sposób zignorowany przez polskiego ustawodawcę, który przeszedł nad tym kluczowym przecież zagadnieniem do porządku dziennego, wyposażając obie izby w odpowiednie uprawnienia w zakresie wykonywania „funkcji europejskiej”. *Notabene* – wyprzedzając nieco tok rozważań – zemściło się to na ustawodawcy, którego stosowna ustawa spotkała się z dezaprobatą Trybunału Konstytucyjnego, gdyż uznał ją za niezgodną z ustawą zasadniczą.

Najważniejszym aktem normującym zasady wykonywania przez drugą izbę praw wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>123</sup>. Już *prima facie* widać, że ustawa ta nie reguluje całej problematyki wpływu parlamentu narodowego na „sprawy europejskie”, które – jak wiadomo – obejmują co najmniej trzy płaszczyzny aktywności parlamentu, tj. udział w przyjmowaniu ustawodawstwa wspólnotowego, wykonywanie kontroli nad rządem w kontekście jego „działalności europejskiej” oraz współpracę międzyparlamentarną<sup>124</sup>, przy czym ta ostatnia obejmuje współpracę zarówno z Parlamentem Europejskim, jak i z parlamentami państw członkowskich. Oczywiście uchwalenie i wejście w życie ustawy wymusiło również odpowiednią nowelizację Regulaminu Senatu,

<sup>121</sup> Należy przypomnieć, że pojęcie kontroli jest w prawie konstytucyjnym rozumiane dwojako: tj. jako przeprowadzanie analizy stanu faktycznego i formułowanie na jej podstawie ocen działalności podmiotu kontrolowanego oraz jako formułowanie na podstawie działań sprawdzających różnego rodzaju postulatów, wniosków, opinii itp., które stanowią różne formy mniej lub bardziej skutecznego (wiążącego) oddziaływania na podmiot kontrolowany (zwłaszcza rząd). Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168, 169. Z powyższego widać najlepiej, że kontrola (przynajmniej w tym pierwszym, mniej imperatywnym znaczeniu) musi być nieodłącznym w zasadzie elementem działań parlamentu, w tym także Senatu. Trudno sobie wszak wyobrazić funkcjonowanie jakiegokolwiek izby parlamentarnej (a zatem i izby drugiej) bez przeprowadzania jakichkolwiek, choćby najmniejszych działań sprawdzających. Dlatego stan *de lege lata fundamentalis*, nie mówiący nic o senackim prawie do kontroli (a mówiący o kontroli w odniesieniu do Sejmu), jest nie tylko stanem stwarzającym trudności interpretacyjne, a zwłaszcza proceduralne, ale w zasadzie stanem, który *de facto* uniemożliwia Senatowi prawidłowe wykonywanie jego funkcji (wszystkich). Każde przecież działanie Senatu, wiążące się np. z uchwaleniem ustawy, musi však zawierać w sobie choćby minimum działań o charakterze sprawdzającym, stąd odmawianie Senatowi kontroli (jakiegokolwiek, sprowadzonej choćby do pozyskiwania informacji) jest zupełnie nielogiczne, pozbawione choćby najmniejszego, prakseologicznego sensu. Izba druga musi więc mieć prawo oceny działania danego podmiotu i formułowania opinii na jego temat, bo to stanowi *clou* jej działań.

<sup>122</sup> Część przedstawicieli doktryny stwierdza wprost, że sensem całego art. 95 było przyporządkowanie funkcji ustawodawczej obu izbom parlamentu, Sejmowi i Senatowi, funkcji kontrolnej zaś wyłącznie Sejmowi. Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji z 1997 r. (pozwstawanie przepisów)*, Warszawa 2002, s. 46, 47.

<sup>123</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 515.

<sup>124</sup> Por. M. Borowski, *Rola parlamentów narodowych w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 10.

co nastąpiło uchwałą przyjętą dnia 22 kwietnia 2004 r.<sup>125</sup> Według Regulaminu Senat powołuje Komisję Spraw Unii Europejskiej, która z jednej strony odpowiada ogólnej tendencji tworzenia wyspecjalizowanych organów o charakterze komisyjnym, przejmujących w zasadzie „europejską rolę” izb<sup>126</sup>, z drugiej zaś wyczerpuje znamiona „organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu (Senatu)”, którym to zwrotem kilkakrotnie posługuje się ustawa z 11 marca 2004 r. na oznaczenie organów kompetentnych wobec Rady Ministrów, w sprawach z zakresu materii uregulowanej przez ustawę. W ten sposób polski ustawodawca nawiązał do swoistego unijnego wzorca kooperacji legislatywy z egzekutywą w dziedzinie europejskiej, przekazując zasadnicze kompetencje w tej sprawie nie izbom parlamentarnym, ale właśnie „organom właściwym na podstawie regulaminu” obu izb, co jednak nie zdejmuje w żadnym razie ogólnej zasady współdziałania Rady Ministrów z Senatem (i odpowiednio z Sejmem). Podkreślone to zostało zresztą nie tylko w przepisach ogólnych ustawy (rozdział I, art. 1–3), które *expressis verbis* mówią o współpracy z Sejmem i Senatem, ale także w wielu postanowieniach szczegółowych, w których destynatariuszem ustanowionych praw nie są „organy właściwe na podstawie Regulaminu Sejmu (Senatu)”, lecz właśnie Sejm i/lub Senat (por. np. art. 6, 7, 11). Jednak nawet i w tych przypadkach, kiedy ustawa wskazuje wprost na Sejm i Senat, w znakomitej większości sytuacji realnym wykonawcą rzeczonych uprawnień będą „organy właściwe” izb, czyli – w odniesieniu do Senatu – Komisja Spraw Unii Europejskiej, co odpowiada ogólnej tendencji przejmowania przez komisje parlamentarne uprawnień „europejskich” i swoistego wyłączenia w tym względzie izb *in pleno*<sup>127</sup>. Oznacza to, że również w polskim parlamencie odpowiednie komisje europejskie, tak jak i w innych państwach członkowskich, stały się *sui generis* izbami parlamentarnymi, wyspecjalizowanymi w zakresie kooperacji z rządem w prowadzeniu „spraw unijnych”<sup>128</sup>.

Tytuł ustawy wskazuje wprost, że jej *telos* stanowi ustanowienie współpracy Rady Ministrów z izbami parlamentarnymi przy wykonywaniu praw członkowskich Unii, przy czym należy wskazać, że współpraca ta obejmuje nie tylko „sprawy polskie” w ramach Unii Europejskiej, jako że przedmiot regulacji ustawowej został rozciągnięty na cały kompleks spraw związanych z Unią, bez ich odniesienia czy zawężenia jedynie do „spraw polskich” czy też „polskiej racji stanu”. Oznacza to, że „przedmiotem współpracy powinna być całość aktywności UE w zakresie, jaki winien interesować izby parlamentarne, bez względu na stopień jej związania z partykularnym interesem Polski”<sup>129</sup>. Z pewnością taki stan rzeczy wychodzi naprzeciw ogólnej tendencji „parlamentaryzacji” Unii<sup>130</sup>, oznaczającej nie tylko, i nie przede wszystkim, włączenie parlamentów narodowych w pro-

<sup>125</sup> M.P. Nr 18, poz. 302.

<sup>126</sup> Por. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie...*, op. cit., s. 9 i n.

<sup>127</sup> A. Maurer, op. cit., s. 150 i n.

<sup>128</sup> Por. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 217.

<sup>129</sup> P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 12.

<sup>130</sup> Por. M. Kruk, *Koncepcja zaangażowania Senatu...*, op. cit., s. 1.

cedury krajowe odnoszące się w jakimś sensie do Unii Europejskiej, ale także zainteresowanie parlamentów narodowych działalnością Unii jako takiej, bez korelowania tej działalności jedynie ze sprawami lokalnymi, krajowymi. W ten sposób parlamenty narodowe „wychodzą” poza dotychczasową, zastrzeżoną dla nich strefę wpływów, obejmującą jedynie sprawy krajowe i co najwyżej ich związek ze sprawami Unii, i stają się organami zaangażowanymi w działalność samej Unii i jej polityki<sup>131</sup>.

Tytułowa współpraca Rady Ministrów z Senatem (oraz Sejmem) w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej obejmuje, zgodnie z systematyką ustawy, trzy główne bloki zagadnień, tj. stanowienie prawa Unii Europejskiej (rozdział II), tworzenie prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej (rozdział III) oraz opiniowanie kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (rozdział IV). Do tych trzech podstawowych kompleksów spraw można dodać jeszcze jeden, mianowicie informowanie przez Radę Ministrów o działalności i biegu wszelkich spraw w strukturach Unii, co ze zrozumiałych względów ma znaczenie rudymenitarne dla całej treści ustawy i co w związku z tym zostało ujęte w grupie przepisów ogólnych z rozdziału pierwszego ustawy<sup>132</sup>. Można przy tym „wyciągnąć wniosek, że to informowanie odbywać się winno nie tylko w ramach szczególnych procedur, specjalnie stworzonych do tego celu, lecz również przy okazji wszelkich kontaktów gremiów rządowych i parlamentarnych, jeśli powstanie wówczas celowość odnoszenia się do spraw UE”<sup>133</sup>.

Sprawa informowania obu izb jest, z punktu widzenia prakseologicznego, najważniejszą sprawą, warunkującą w zasadzie wszelkie, konkretniejsze już formy współpracy Rady Ministrów z izbami w wykonywaniu praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Rozwijając postanowienie ustawy, nakazujące przekazywanie stosownych informacji Senatowi, Regulamin Senatu zleca Marszałkowi Senatu niezwłoczne przesyłanie do Komisji Spraw Unii Europejskiej „dokumentów” (wszystkich), przedkładanych Senatowi, a związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (art. 87a), i ich rozpatrywanie przez tę Komisję. Jest to – jak łatwo zauważyć – klauzula najbardziej ogólna, mieszcząca w sobie, po pierwsze, wszystkie dokumenty, o których mówi ustawa, po drugie zaś, nie przesądzająca charakteru owego rozpatrywania, a zwłaszcza jego skutków. Regulamin Senatu nie mówi np. nic o możliwości uchwalenia uchwały o przyjęciu, względnie odrzuceniu (albo nieprzyjęciu) informacji, ani o innych formach ustosunkowania się izby do tej informacji, np. jej oceny, zaopiniowania etc. Brak konkretyzacji w tym względzie nie wyklucza – jak się wydaje – stosowania analogicznych jak w Sejmie czy chociażby zbliżonych instrumentów zajmowania stanowiska przez izbę, włącznie np. z możliwością przyjęcia

<sup>131</sup> Por. A. Maurer, op. cit., s. 141 i n.

<sup>132</sup> Najważniejszy jest tu z pewnością art. 3 ustawy z 11 marca 2004 r., według którego „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej”.

<sup>133</sup> P. Samecki, *Współpraca Rady Ministrów...*, op. cit., s. 13.

uchwały w sprawie akceptacji (bądź nie) przedłożonych przez Radę Ministrów informacji. Paralelne kompetencje obu izb w tym zakresie zdają się wynikać wprost z treści art. 3 ustawy, który w tym akurat zakresie traktuje i Sejm, i Senat jednakowo. Stąd też trudno założyć, że stosowne informacje do Senatu byłyby kierowane jedynie w celu „rozpatrzenia”, bez możliwości zajęcia wobec nich jakiegokolwiek stanowiska, natomiast w Sejmie wiązałyby się z ich przyjęciem bądź odrzuceniem. Ustawowe potraktowanie izb w sposób jednolity nie powinno więc różnicować na poziomie regulaminowym zakresu przysługujących izmom uprawnień, co z jednej strony nakazuje unijna zasada przychylności względem parlamentów narodowych (nakazująca ich maksymalne włączenie w te procedury), z drugiej zaś czynnik dwuizbowości, który *per se* nie różnicuje obu izb, co oznacza, że dopuszcza (a nieraz uznaje się nawet, że wręcz każe<sup>134</sup>) traktowanie ich w ten sam, równy sposób. Prawo uchwalenia przez Senat stosownej uchwały, oceniającej przedkładane przez Radę Ministrów informacje, wynika zresztą z charakteru Senatu jako organu parlamentarnego i przedstawicielskiego<sup>135</sup>. Inna sprawa, że uchwała aprobowająca bądź negująca takie informacje (bez konstytucyjnej zmiany charakteru Senatu) miałaby jedynie znaczenie polityczne i nie mogłaby wywierać żadnych prawnych konsekwencji<sup>136</sup>.

Drugi kompleks spraw objętych regulacją ustawową dotyczy „współpracy w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej” (rozdz. II). Z pewnością jest to też najważniejszy blok regulacji ustawowej, w największym stopniu „otwierający” polski parlament na Unię Europejską i w największym stopniu zakładający, postulowany przez samą Unię, mechanizm kooperatywnego współdziałania parlamentu narodowego z odpowiadającym mu rządem. Art. 4 ustawy zobowiązuje Radę Ministrów do przekazywania Senatowi (i Sejmowi) dokumentów podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi, w tym zwłaszcza białych i zielonych ksiąg oraz komunikatów, a obok nich także oceny tych aktów sformułowanej przez właściwe instytucje lub inne organy Unii. Obok tego Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ustawy, ma obowiązek przekazywania Senatowi (tak jak i Sejmowi) projektów aktów prawnych Unii oraz projektów stanowisk Rady Ministrów wobec nich. Na podstawie art. 7 z kolei Rada Ministrów zobligowana jest do przekazywania Senatowi (Sejmowi) projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być: Unia Europejska, Wspólnoty lub ich państwa członkowskie; dalej projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej; następnie projektów aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej i wreszcie aktów Unii mających znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej. Art. 8 do wskazanych

<sup>134</sup> Por. P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 43.

<sup>135</sup> Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 77.

<sup>136</sup> W przeciwieństwie do Sejmu, gdzie odrzucenie informacji Rady Ministrów w uchwale izby mogłoby się już wiązać z uruchomieniem procedur odpowiedzialności parlamentarnej (a w niektórych przypadkach nawet i konstytucyjnej). Por. P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów...*, op. cit., s. 15. Niemniej *per se* odrzucenie informacji nie pociąga za sobą takiej odpowiedzialności i jeśli byłaby ona nawet egzekwowana, to na pewno nie na zasadzie automatyzmu, ale *casu ad casum*.



wyżej obowiązków Rady Ministrów dodaje jeszcze obowiązek przekazywania Senatowi (Sejmowi) informacji o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur. Opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, przewidziane m.in. w art. 67 Regulaminu Senatu, odnośnie do przedkładanych dokumentów mają i mogą mieć tylko charakter niewiążący. Pozostając bowiem „w obrębie konstytucyjnej konstrukcji kontroli parlamentarnej nad rządem, ani ustawa, ani tym bardziej regulamin nie mogą przyznawać Senatowi intensywnych środków wpływania na działalność rządu na forum Unii Europejskiej”<sup>137</sup>. W tym zakresie po raz kolejny widać, że brak „euronowelizacji” konstytucji blokuje przyznanie szerszych, a zwłaszcza bardziej kreatywnych uprawnień izbie drugiej, które muszą się mieścić w takich ramach funkcji i ogólnych zadań Senatu, jakie co do zasady wyznacza (albo nie wyznacza, *vide* funkcja kontrolna) konstytucja. To m.in. spowodowało, że art. 9 i 10 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej pozbawił Senat możliwości tytułowej współpracy, cedując wszystkie uprawnienia w tym względzie na izbę pierwszą, czyli Sejm. Art. 9 zobowiązuje Radę Ministrów do zasięgnięcia opinii sejmowej Komisji Unii Europejskiej dotyczącej stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Mechanizm ten, z punktu widzenia kooperacji parlamentu z rządem, wydaje się kluczowy, gdyż wyposaża komisję sejmową w prawo (obowiązek) formułowania opinii, która co prawda nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego, ale która dotyczy mandatu negocjacyjnego rządu na forum Unii<sup>138</sup> i która „powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”<sup>139</sup>. Pod tym względem opinia z art. 9 ustawy jest formą włączenia parlamentu polskiego (a dokładnie Sejmu) w procedurę wstępnego (uprzedzającego) oddziaływania legislatury na kształt prawa unijnego, które później, jak gdyby w procedurze zwrotnej, będzie przedmiotem implementacji do prawa krajowego<sup>140</sup>.

Art. 9 i art. 10 (uznający *quasi*-wiążący charakter opinii sejmowej Komisji Unii Europejskiej, jeśli chodzi o projekty aktów prawnych w Radzie Unii Europejskiej) odnosi się więc tylko do Sejmu. Oznacza to, że ustawa z 11 marca 2004 r. wyposaża Senat jedynie w „miękkie”<sup>141</sup> narzędzia kontrolne w postaci prawa do otrzymywania dokumentów unijnych podlegających konsultacjom

<sup>137</sup> W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu...*, op. cit., s. 11.

<sup>138</sup> W literaturze podkreśla się, że jest to kluczowy element zaangażowania legislatury w procedurę uzgodnieniową, chociaż różnie się kształtują skutki prawne takich opinii, raz mają więc one charakter w pełni wiążący, innym zaś razem jedynie konsultacyjny, wybitnie doradczy.

<sup>139</sup> P. Samecki, *Współpraca Rady Ministrów...*, op. cit., s. 21.

<sup>140</sup> Co swoją drogą pokazuje najlepiej „podwójny” charakter włączenia parlamentów narodowych w procedury prawodawcze Unii. Z jednej strony dotyczą one bowiem kwestii tworzenia prawa unijnego (i tutaj parlamenty oddziałują w sposób uprzedni), z drugiej zaś mechanizmu transponowania prawa unijnego do krajowego porządku prawnego (gdzie działania parlamentu mają charakter następczy, wtórny względem prawotwórstwa unijnego). Szerzej na ten temat zob. Ch. Crombez, *Legislative Procedures...*, op. cit., s. 199 i n.

<sup>141</sup> W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 79.

z państwami członkowskimi, projektów aktów prawnych Unii i stanowisk Rady Ministrów wobec nich, a także uzyskiwania ogólnych informacji o sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Narzędzia imperatywne, na czele z opiniami, które „powinny stanowić podstawę stanowiska” negocjacyjnego rządu, są już *explicite* zarezerwowane dla Sejmu, co jest świadomą decyzją ustawodawcy, uwzględniającą przede wszystkim brak konstytucyjnego dopasowania w zakresie szeroko rozumianych „spraw unijnych” oraz ogólne usytuowanie obu izb, włącznie z przyporządkowaniem im poszczególnych klasycznych funkcji legislatywy, tj. ustawodawczej dla Sejmu i Senatu i kontrolnej dla Sejmu. Zwłaszcza przepis art. 95 ust. 2 konstytucji, stwierdzający otwarcie, że kontrolę nad Radą Ministrów sprawuje Sejm (i tylko Sejm), stał się bezpośrednią przyczyną pozbawienia Senatu (a dokładnie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej) uprawnienia do ustalania opinii, które następnie miałyby być „podstawą stanowiska” Rady Ministrów. Ustawodawca zwykły wyszedł tu – jak się wydaje – ze słusznego założenia, że opinie takie (zwłaszcza jeśli mają one w jakiś sposób wiązać rząd) stanowią substytut tradycyjnych środków kontroli parlamentarnej, a co za tym idzie, mogą być *in spe* przesłanką pociągnięcia rządu (lub ministra) do odpowiedzialności parlamentarnej, którą w całości w polskich warunkach egzekwuje izba pierwsza, czyli Sejm. Tym bardziej że opinie te dotyczą nie projektów aktów prawnych (co mogłoby sugerować ich legislacyjny, albo choćby para-legislacyjny charakter), ale stanowiska Rady Ministrów względem tych aktów, co – przy założeniu nieistnienia „funkcji europejskiej” i dopasowywaniu nowych kompetencji do starych, klasycznych, *ergo* konstytucyjnych funkcji – musi prowadzić do uznania właśnie kontrolnego charakteru uprawnień przewidzianych przez przepis art. 9 ustawy. Ten argument – wydaje się, że w pełni zasadny – zadecydował o zróżnicowaniu uprawnień obu izb i pozbawieniu Senatu (jego komisji) możliwości działań na podstawie art. 9. Skoro bowiem kontroli (ocenie) komisji podlega stanowisko Rady Ministrów, to ze stanowiska tego Rada może zostać również i „rozliczona” przez Sejm w trybie właściwym dla egzekwowania kontroli parlamentarnej, a tę – jak wiadomo – na zasadzie wyłączności sprawuje Sejm, zwłaszcza jeśli z kontrolą taką miałyby się wiązać jakieś polityczne sankcje (np. dymisja rządu czy ministra).

Tymczasem przepis art. 9 (i w związku z nim również 10) ustawy został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r.<sup>142</sup> Trybunał, działający na wniosek grupy senatorów, uznał niezgodność art. 9 ustawy z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału procedura z art. 9 ustawy (tak samo zresztą jak i z całego rozdziału II ustawy) dotyczy funkcji ustawodawczej, co oznacza, że partycypować w niej winny zarówno Sejm, jak i Senat, gdyż obie izby mocą wyraźnego postanowienia konstytucji są organami władzy ustawodawczej (por. art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1). Trybunał uznaje wszak wprost, że „opinie, o których mowa w art. 9 ustawy kooperacyjnej, nie stanowią środka kontroli, a skoro ich wydawanie nie jest wykonywaniem funkcji kontrol-

<sup>142</sup> Por. wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1, poz. 3, s. 19 i n.

nej, to nie jest również zastrzeżone wyłącznie dla Sejmu<sup>143</sup>. W efekcie charakter opinii jest – jak to mówi Trybunał – „nie-kontrolny”<sup>144</sup>. To, zdaniem Trybunału, stanowi wystarczającą przesłankę niekonstytucyjności art. 9 ustawy z 11 marca 2004 r. W opinii Trybunału bowiem „pominięcie Senatu (organu właściwego na podstawie jego regulaminu) godzi w wyrażoną w obu wzorcach kontroli [tj. art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 konstytucji – J.Sz.] zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat. Dopóki wolą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego”<sup>145</sup>. Celem wzmocnienia swojego stanowiska Trybunał odwołał się jeszcze do trzech innych argumentów. Pierwszym jest ogólna zasada „tracenia” przez parlamenty narodowe części swoich uprawnień, zwłaszcza prawotwórczych, na rzecz Unii jako takiej. To zaś zmusza do przyjęcia środków (instrumentów) częściowo przynajmniej rekompensujących utracone kompetencje Sejmu i Senatu<sup>146</sup> w tej dziedzinie. W opinii Trybunału powinno to zachęcać do ustanawiania mechanizmów wzmacniających rolę izb we wszelkiego rodzaju procedurach kooperacji czy konsultacji<sup>147</sup>. Zasada rekompensaty miałaby więc tutaj być swoistą dyrektywą tworzenia wszelkich regulacji określających współudział parlamentu i rządu w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii. Drugim argumentem jest unijny postulat „aktywnego udziału” parlamentów narodowych w przedsięwzięciach Unii Europejskiej i „zwiększenia możliwości wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególnie przedmiot zainteresowania”<sup>148</sup>. Standard unijny nakazujący „przychyłość” wobec implementacji legislatur krajowych w procedury decyzyjne dotyczące Unii ma być tu więc elementem nakazującym taką samą „przychyłość” względem implementacji izby drugiej, która powinna być traktowana na równi z izbą pierwszą. Ponadto w opinii Trybunału zasada przychyłości przeciwdziała deficytowi demokratycznej legitymacji Unii, gdyż „partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny charakter organów Unii Europejskiej”<sup>149</sup>, co tym bardziej nakazuje równe traktowanie obu izb, skoro są one elementarnymi częściami parlamentu i wyrażają w takim samym stopniu jak i izby pierwsze suwerenność narodową. Skoro więc włączenie izby pierwszej (Sejmu) zmniejsza deficyt demokracji w Unii, to tym bardziej zmniejsza go włączenie obu izb parlamentarnych, gdyż obie w takim samym stopniu stanowią przedstawicielstwo narodu. Trzecim

<sup>143</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> Ibidem, s. 31, 32.

<sup>146</sup> Zauważa się, że na skutek przystąpienia do Unii Europejskiej parlament traci uprawnienia ustawodawcze, gdyż akcesja powoduje, że 60%, a w niektórych szacunkach nawet 80% ustawodawstwa, tworzone jest poza parlamentem narodowym. Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP...*, op. cit., s. 61.

<sup>147</sup> Do czego być może Trybunał będzie się jeszcze odwoływał w późniejszych swoich orzeczeniach.

<sup>148</sup> Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r..., op. cit., s. 25.

<sup>149</sup> Ibidem, s. 29.

wreszcie argumentem mającym poprzeć tok wyводу Trybunału jest sama zasada dwuizbowości, zakładająca *a priori* wymóg równego (jednakowego) traktowania izb, oznaczająca, że „dopóki wołą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego”<sup>150</sup>, co w rezultacie prowadzi do konstatacji, że „Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę”<sup>151</sup>, a co oznacza, że zasadę „pełnoprawności” Trybunał wywodzi jedynie z zasady dwuizbowości.

Konkluzje, jakie wyprowadził Trybunał i jakie spowodowały w ostateczności uznanie niekonstytucyjności art. 9 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, nie są jednak przekonywujące<sup>152</sup>. Po pierwsze dlatego, iż nie istnieje konstytucyjny wzorzec oceny poprawności art. 9 ustawy, co wynika z oczywistego faktu pozostawiania całej problematyki unijnej, a zwłaszcza minimalnych choćby mechanizmów kooperacji, poza obszarem regulacji konstytucyjnej<sup>153</sup>. Skoro więc brak wzorca w tej materii w konstytucji, to nie można orzekać o niekonstytucyjności ustawy, zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny powinien respektować zawsze domniemanie konstytucyjności ustawy. Po drugie dlatego, że – jak się wydaje – ustawa w kwestionowanym art. 9 odnosi się nie tyle do uprawnień Sejmu (i nie odnosi się do uprawnień Senatu), co do organów „właściwych na podstawie przepisów regulaminowych”, czyli sejmowej Komisji Unii Europejskiej. Nie da się w związku z tym utożsamiać zadań organu pomocniczego, jakim jest komisja, z uprawnieniami konstytucyjnego organu państwa, na rzecz którego organ ten działa (czyli Sejmu i Senatu). Dlatego „wzorce zawarte w art. 10 ust. 2 i w art. 95 ust. 1 nie mogą stanowić odniesienia dla oceny zgodności z konstytucją art. 9 ustawy”<sup>154</sup>, gdyż *de iure* oba przepisy dotyczą zupełnie innych podmiotów, raz Sejmu i Senatu, innym zaś razem organów pomocniczych Sejmu (Senatu). Po trzecie dlatego, że uprawnienia z art. 9 nie należą gatunkowo do dziedziny funkcji ustawodawczej, lecz mieszczą się w sferze kontrolnej. Funkcja ustawodawcza polega wszak na stanowieniu aktów prawnych o randze ustawy, w dodatku „działania, poprzez które realizowana jest władza ustawodawcza, podobnie jak i inne rodzaje władzy, muszą zawierać element władczego charakteru podejmowanych czynności”<sup>155</sup>, stąd też „opiniowanie aktu, które nie rodzi żadnych skutków prawnych, a nawet nie ma w swym tle wyraźnie określonych skutków politycznych, nie może być uznane za realizację władztwa

<sup>150</sup> Ibidem, s. 31, 32.

<sup>151</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>152</sup> Na uwagę zasługuje zresztą fakt, że do wyroku zgłoszono trzy zdania odrębne (sędziów Ewy Łętowskiej, Jerzego Ciemnińskiego i Janusza Niemcewicza).

<sup>153</sup> Zdanie odrębne sędzi TK E. Łętowskiej do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1, s. 33–35.

<sup>154</sup> Zdanie odrębne sędziego TK J. Ciemnińskiego do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 32, 33.

<sup>155</sup> Ibidem, s. 33.

państwowego w znaczeniu konstytucyjno-prawnym<sup>156</sup>. Działania przewidziane w art. 9 ustawy mieszczą się więc całkowicie w pojęciu funkcji kontrolnej, której istotą jest „uzyskiwanie informacji o działalności rządu i podległej mu administracji oraz przekazywanie mu opinii i sugestii”<sup>157</sup>. Tym bardziej więc dziwić musi teza Trybunału, zgodnie z którą uprawnienia z art. 9 nie mają charakteru kontrolnego, dlatego że nie nakładają na Radę Ministrów „obowiązków” ani też w inny sposób nie są dla niej wiążące<sup>158</sup>. Oznaczałoby to, że dla Trybunału kontrola parlamentarna pozostaje kontrolą tak długo, jak długo ma ona (albo jej skutki) imperatywny charakter. W innym razie dane uprawnienia mieszczą się w obrębie innej funkcji, np. prawodawczej, nawet jeśli sprowadzają się do oddziaływania „w możliwie najszerszym zakresie na obowiązujące (...) prawo”<sup>159</sup>. Ta konstrukcja wywodów Trybunału jest chyba najbardziej karkołomna. Podług niej działalnością prawodawczą są nawet nie wiążące i nie decyzyjne kompetencje, o ile tylko dotyczą „praw w ogóle”, kompetencje kontrolne zaś, niezależnie od swojego przedmiotu, muszą mieć zawsze postać imperatywną i wiążącą, gdyż w innym razie z kontrolą nie mają nic wspólnego (*sic!*). Po czwarte wreszcie, stanowisko Trybunału jest nieprzekonywające dlatego, że Trybunał, wychodząc z założenia pełnoprawności Sejmu i Senatu w zakresie funkcji ustawodawczej, ignoruje w zasadzie fakt asymetryczności polskiego modelu dwuizbowości. Izby są co prawda w takim samym stopniu „organami władzy ustawodawczej” (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 konstytucji), co stanowi główną oś wywodów Trybunału, ale nie oznacza to jeszcze, że przy wykonywaniu tej funkcji mają równe prawa. Sekwencje trybu ustawodawczego wskazują przecież wprost, że Senat jest izbą wyraźnie zwieczną, ograniczoną w swoim władztwie legislacyjnym. Oznacza to, że nawet zakwalifikowanie uprawnień z art. 9 ustawy do funkcji ustawodawczej (co do zasady przecież sporne) *per se* nie może jeszcze prowadzić do uznania jednakowości sposobu wykonywania tych uprawnień, gdyż te, zgodnie z wzorcem ogólnego trybu ustawodawczego, mogą podlegać zróżnicowaniu.

Wydaje się, że błędność stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem z kilku co najmniej powodów. Ocenę pozycji parlamentu narodowego (i jego izb) w kontekście europejskiego zaangażowania legislatywy należy bowiem oceniać przy uwzględnieniu owych płaszczyzn czy poziomów, tj. płaszczyzny „kompetencyjnej”, „unijnej”, „funkcjonalnej” i w końcu „dwiuizbowej”, na co zresztą zwrócił uwagę sam Trybunał, odwołując się do unijnego standardu „zachęcającego” do włączania parlamentów narodowych we wszelkiego rodzaju mechanizmy związane z procesem decyzyjnym dotyczącym Unii Europejskiej. Niestety innych poziomów Trybunał w swoim orzeczeniu już nie uwzględnił. Zwłaszcza najważniejszego w tym zakresie, tj. funkcjonalnego. Trybunał stoi bowiem cały czas na stanowisku, że zadania obu izb zawarte w ustawie (zwłaszcza jej rozdzia-

<sup>156</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>157</sup> Zdanie odrębne sędziego TK J. Niemcewicza do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 35.

<sup>158</sup> Por. wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 30.

<sup>159</sup> Ibidem, s. 29.

le II) dotyczą funkcji ustawodawczej, przyjmując *a priori*, że „w rozpatrywanej sprawie chodzi o nową szczególną postać realizacji kompetencji mieszczących się w prerogatywach władzy ustawodawczej”<sup>160</sup>. Co więcej, cały wywód Trybunału sprowadza się w istocie do balansowania funkcjami i wskazania, że w art. 9 chodzi o funkcję ustawodawczą, a nie kontrolną, co w konsekwencji doprowadza Trybunał do uznania wadliwości rzeczonego przepisu. Tymczasem funkcje, jakie wprowadza dla obu izb ustawa z 11 marca 2004 r., nie mieszczą się ani w klasycznej funkcji kontrolnej, ani w klasycznej funkcji ustawodawczej, gdyż konstytuują nową funkcję, funkcję *sui generis*, mianowicie „funkcję europejską”, co *notabene* raz jeszcze pokazuje brak konstytucyjnego wzorca kontroli zarówno w art. 9, jak i w całej ustawie. Drugim poziomem istotnym dla interpretacji ustawy z 11 marca 2004 r. jest poziom dwuizbowości. Polski Trybunał Konstytucyjny wychodzi zresztą z założenia dwuizbowości, wiążąc jednak z tym faktem (chyba na wyrost) nakaz w zasadzie jednakowego traktowania izb, zwłaszcza w sferze ustawodawczej<sup>161</sup>. Tymczasem czynnik dwuizbowości nic takiego nie nakazuje. Mało tego, w warunkach kiedy izby są asymetryczne w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, kontrolnej oraz kreacyjnej, zachęca on raczej do takiej samej, czyli asymetrycznej interpretacji roli Senatu w innych, nie wskazanych *eo nomine* polach jego aktywności (funkcji czy zadań). Skoro bowiem Senat jest izbą wyraźnie nierównoprawną, to trudno domniemywać, przy braku jednoznacznych postanowień konstytucyjnych lub/i ustawowych, by był on izbą zrównaną w prawach z izbą pierwszą (Sejmem)<sup>162</sup>, gdyż taka równoprawność stanowiłaby ewidentny „wyjątek” od „reguły”. Przy czym z oczywistych powodów „wyjątek” taki powinien być ustanowiony wyraźnie, a nie domniemany, a co więcej, powinien być ustanowiony w samej konstytucji, a nie np. w ustawie. Dlatego też należy uznać, iż czynnik „dwuizbowości” nie wprowadza jakichś apriorycznych relacji pomiędzy izbami, dopuszczając swobodę w ułożeniu wzajemnych kontaktów izb, jednak przy petryfikowaniu ogólnych relacji (a przy braku konstytucyjnej redefinicji koncepcji dwuizbowości z takim petryfikowaniem mamy przecież do czynienia) zakłada kontynuowanie takich powiązań, jakie występują w przypadku klasycznych czy też „normalnych” funkcji i kompetencji izb<sup>163</sup>. Skoro więc zasadą jest asymetryczność izb, to należy zakładać, że jest ona utrzymana również i w zakresie spraw europejskich, skoro nie było w tym względzie wyraźnej woli ustawodawcy konstytucyjnego, inaczej określającego wzajemne położenie izb.

<sup>160</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>161</sup> Co przecież może tym bardziej dziwić, gdyż nierównoprawność Senatu RP jest w zakresie funkcji ustawodawczej bardzo widoczna na tle swoistej „omnipotencji” ustawodawczej Sejmu. Na ową szczególną (dominującą) pozycję Sejmu w procesie ustawodawczym zwrócił uwagę w jednym ze swoich wcześniejszych orzeczeń sam Trybunał Konstytucyjny, nazywając go „gospodarzem” każdej ustawy. Orzeczenie z 22 IX 1997 r., sygn. akt K. 25/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 35, s. 300.

<sup>162</sup> Szerzej na temat interpretacji konstytucyjnej zasady „dwuizbowości parlamentu” zob. M. Dobrowolski, *Dwuizbowość parlamentu jako zasada Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 47 i n.; J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne)*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 2, s. 29 i n.

<sup>163</sup> Por. W. Sokolewicz, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 140.

Oczywiście krytyka stanowiska Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że nie należałoby dążyć do zmiany relacji pomiędzy izbami w ogólnym „kontekście europejskim”. Kwestionowanie niekonstytucyjności ustawy nie jest wszak równoznaczne z aprobatą istniejącego stanu rzeczy. Przy utrzymywaniu się stanu nijakości polskiego Senatu<sup>164</sup> stworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych w tym względzie wydaje się szczególnie potrzebne. Nie można jednak na siłę tworzyć czy też rekonstruować w drodze zabiegów wykładniczych pewnych mechanizmów rekompensujących asymetryczną pozycję Senatu wówczas, kiedy podstaw do takiej rekompensaty najzwyczajniej brak. Raz jeszcze wskazuje to na konieczność „otwarcia” konstytucji na kompleks spraw europejskich, które to otwarcie może w sposób śmiały zaprojektować nową rolę Senatu, modyfikując tym samym asymetryczną, nierównorzędną pozycję obu izb. Dotychczasowa rola Senatu jest bowiem rolą więcej niż skromną, o czym świadczą choćby dalsze parcie ustawy z 11 marca 2004 r., w części dotyczącej współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej (art. 11), które nie stanowią bynajmniej jakiegos *lex specialis* względem zwykłego trybu ustawodawczego (co swoją drogą neguje pogląd Trybunału, wedle którego „kompetencje ustawodawcze muszą być obecnie pojmowane z uwzględnieniem zasadniczo nowych warunków tworzenia prawa”<sup>165</sup>), i w części dotyczącej współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (co pokrywa się częściowo z funkcją kreacyjną, jednak przy założeniu, że parlament działa tu tylko jako organ opiniujący), która to część wyklucza całkowicie Senat, a organem opiniującym czyni wyłącznie Sejm.

Udział Senatu w wykonywaniu praw związanych z członkostwem Polski w UE jest więc stosunkowo skromny, co odpowiada polskiemu modelowi dwuizbowości, zawierającemu się w modelu bikameralizmu asymetrycznego, nierównoprawnego czy nieegalitarnego. Dopóki kwestia „unijnego zaangażowania” Polski nie stanie się przedmiotem konstytucjonalizacji, dopóty nie należy też oczekiwać zmian w tym względzie. Ewentualne zmiany muszą być jednak koherentne, a przede wszystkim konsekwentne, tzn. muszą uwzględniać wszystkie poziomy unijnego zaangażowania parlamentów narodowych, tj. poziom „kompetencyjny”, poziom „europejski”, poziom „funkcjonalny” i wreszcie poziom „dwiuizbowy”. Syntezą wymienionych poziomów powinien być poziom „wewnątrz krajowej” regulacji konstytucyjnej, która stworzy optymalny wzorzec partycypacji Senatu w zakresie wykonywania praw wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

<sup>164</sup> Por. J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu...*, op. cit., s. 88. Wzmaga to postulaty dotyczące reformy Senatu, szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 3 i n.; M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 77 i n.

<sup>165</sup> Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 29.

## THE CONCEPTION OF EUROPEAN ACTIVITY OF THE POLISH SENATE AS A PARLIAMENTARY SECOND CHAMBER

The subject of the article is the matter of the „european commitment” of the Polish Senate as the so-called second chamber of the parliament. Starting point is the statement that the matter of participation of the Senate, and wider of every parliamentary second chamber, in the execution of the rights referring to the European Union membership, should be looked into from at least several points of view.

The first is tier which can be referred to as „competency” because it concerns delimitation of the rights of the Executive and the Legislative branch with regard to the matters referring the European Union. It is contained in the recognition that the competencies of the parliament in the widely understood „european relations” are limited *ab initio* while the second chamber or even wider – the parliament, is brought down to the role of a counselling, advisory body, where the Executive is the leading body.

The second tier is a much wider matter, having a global value – namely the perception of national parliaments by the European Union. This matter may therefore conventionally be referred to as the „union matter” or the „european matter”, because it is both undertaken and regulated, even though rather generally, by the European Union. It boils down to the indication of a general role of the national parliaments in the sphere of their european contacts, which on the one hand includes the area *ad intra* – the internal area, whose core is the relationship of the national parliament with respective national executive bodies. On the other hand, it is the area *ad extra* – the external area which refers to both the relationship of the national parliament with the Union as such and its individual bodies, and the relationship with the parliaments of the other member states.

The third tier can briefly and not very precisely be referred to as „doctrinal” or alternatively „functional”. It mainly is about an answer to the question what function or functions national parliaments actually have (including the second chamber). Therefore, is this function, or functions, a classic function of the parliaments, i.e. supervisory and legislative, with the assumption of a necessary transposition in this respect which is imposed by their „europeisation”. Or perhaps the function associated with the european participation of the national parliaments does not fit in any of the insofar existing or classic or even standard functions of the legislative branch, adopting the form of a separate and independent function – function *sui generis*.

Another tier, the fourth one, is the tier of mutual relations which take place with a divided parliament, the parliament with a complex, two-chamber internal structure. Conventionally, this aspect of the matter may be referred to as „structural” or „bicameral”. Its importance results from the obvious fact of division of the national legislative authority which results in a series of subsequent affects, including in particular those associated with mutual relations between the cham-



bers as well as the extent of their equivalence which may obviously vary and not necessarily be the same. Thus, the variants of dispersion of functions and competencies in both chambers of the parliament are at least a few, starting from the full or perfect symmetry of the chambers through to their seriously advanced sprain.

Finally, the fifth tier is the tier of intranational constitutional regulations which – without ultimately arbitrating the matter – should at least into a certain extent be consistent with the general adjudications dictated by the decisions executed at the previous tiers, namely the „competency”, the „union”, „functional” and eventually the „structural” tier.

Consequently, particular participation of every second chamber, and wider – every chamber of the parliament, in the execution of the rights referring to the European Union membership, will be the function of the above five fundamental or initial matters which will decide on the shape, form and extend of the said participation. Therefore, the concept of the european commitment of the second chamber of the parliament has a somewhat resultant nature, being the form of compilation and mutation of many overlapping problems, circumstances and effects, which results in the actual lack of a single, universal model of fulfilling the „european function” by the second chamber.