

EWA POPLAWSKA

ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ – ASPIRACJE A RZECZYWISTOŚĆ

I. WPROWADZENIE

Stan integracji europejskiej pozwala na stwierdzenie, że rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej nie ogranicza się do rozwiniętych, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych i później, form udziału parlamentów w konsultowaniu tworzonego prawa europejskiego. Na kwestię tę należy bowiem spojrzeć nieco szerzej, gdyż Unia Europejska stanowi twór prawny *sui generis*, którego pomyślne i skuteczne funkcjonowanie zależy od lojalnego wykonywania zobowiązań państw członkowskich, wynikających z traktatów założycielskich i akcesyjnych, w czym mieści się kooperatywna postawa krajowych organów konstytucyjnych wobec realizacji celów Unii¹. Jest to konsekwencją zasady *pacta sunt servanda*.

Wprawdzie w kontekście roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej zazwyczaj podkreśla się uszczuplenie ich kompetencji, a ściślej zakresu rzeczowego właściwości prawodawczej (rozmiar owego uszczuplenia szacuje się na około 60% materii ustawowej, w tym około 80% zakresu regulacji w dziedzinie gospodarki), to nie można zapominać o nowych, rozbudowanych zadaniach parlamentów krajowych, związanych z integracją europejską, takich jak wykonywanie prawa unijnego poprzez implementację dyrektyw i decyzji ramowych, wspomniane już wyżej opiniowanie projektów aktów prawa europejskiego, a w izbach sprawujących kontrolę nad rządem – objęcie ową kontrolą nowych obszarów aktywności egzekutywy².

Zaistnienie nowej funkcji „europejskiej” parlamentów wiąże się teoretycznie z utratą bezwzględnej wolności decyzyjnej poprzez ograniczenie zakresu swobodnie dotąd (w granicach naznaczonych formalnie jedynie ustawą zasadniczą) stanowionego prawa przez organ reprezentujący suwerena – naród, jednakże *de*

¹ Por. m.in. rozdziały Jana Barcza, Stanisława Biemata, Marii Kruk i Krzysztofa Wójtowicza w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; A. Nowak-Far (współpraca A. Michoński), *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 13–30.

² C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Kancelaria Senatu, Informacja nr 878 (IP-98 M), maszynopis powielany; R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 215–230; 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? ...*, op. cit., s. 117–125.

facto owo klasyczne pojmowanie suwerenności państwowej jako „nieograniczonej” od dawna straciło aktualność wraz z rozwojem sieci powiązań prawnomiedzynarodowych, a zwłaszcza w związku z globalizacją i zjawiskiem integracji ponadnarodowej oraz uznaniem podstawowych wolności i praw jednostki za bezwzględnie obowiązujące normy międzynarodowe³.

To ostatnie w innym świetle przedstawia pojęcie suwerenności narodowej. Tradycyjnie suwerenność miała wyraźną konotację „odgraniczającą”, czy wręcz konfrontacyjną. Teraz definiujemy konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej raczej jako „wspólne wykonywanie kompetencji” niż „wyzbycie się suwerennych uprawnień władz państwowych na rzecz podmiotu obcego”. Stąd wynika postrzeganie roli organów krajowych w – nie bójmy się tego stwierdzenia – funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Nie można zapomnieć o roli parlamentów narodowych w procesie przystąpienia państwa do Unii Europejskiej. Kształtuje się ona różnie, zależnie od reżimu konstytucyjnego państwa, jest jednak regułą, iż parlamenty są obecne w procesie podejmowania tej niezwykle istotnej ustrojowo decyzji, a także sprawują kontrolę nad rządem negocjującym warunki akcesji⁴. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej decyzja o przyjęciu trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego należy do Sejmu (art. 90 ust. 4), który w 2004 r. wybrał drogę referendum ogólnonarodowego (art. 90 ust. 3), a więc formę demokracji bezpośredniej, zapewniającą wzmocnioną legitymizację aktu przystąpienia do Unii Europejskiej⁵. Jednocześnie Sejm zrezygnował z wykorzystania alternatywnie przewidzianego w art. 90 ust. 2 Konstytucji prawa uchwalenia ustawy upoważniającej do ratyfikacji o podwyższonym progu większości – 2/3 w obu izbach, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby – odpowiednio – posłów i senatorów.

W założeniu, a także coraz bardziej w praktyce, Unia Europejska jest organizacją wielopoziomową, dla realizacji zadań której niezbędna jest aktywność władz krajowych, w tym legislatywy. Wymaga jej nie tylko skuteczność Unii Europejskiej, ale też nakaz stosowania zasady demokracji z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Ustęp ten wymienia obok demokracji także wolność, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa – zasady wspólne dla państw członkowskich – jako te, na których jest zbudowana Unia.

Podkreślono już wyżej, że nie można bezpośrednio, bez pewnego zniuansowania, stosować wobec Unii Europejskiej zasad ustrojowych i kryteriów właściwych dla państw. Ewoluuje ona wprawdzie być może w kierunku federalizmu, nadal

³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 267; rozdziały Torstena Steina, Joe Verhoevena, Rainera Arnolda, Daniela Vignes w: W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska*, Warszawa 1999; W. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.

⁴ J. Barcz, *Udział parlamentów w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 105–121.

⁵ E. Popławska, *Constitutional Change in Poland. Adjustment in anticipation: legal and democratic dilemmas*, w: A. Dimitrova (red.), *Driven to Change: The European Union Enlargement Viewed from the East*, Manchester 2004, s. 59–76.

jednak daleko jej do państwa⁶. Jak zatem należy rozumieć zasadę demokracji w Unii Europejskiej, skoro potencjalny piastun władzy, „lud (czy inaczej – naród polityczny) europejski”, jest tworem sztucznym, konstrukcją prawną, w niewielkim stopniu popartą identyfikacją z nią zainteresowanych, czy też – w istocie – słabo zainteresowanych, jednostek. Paradoksalnie poczucie tożsamości europejskiej wzrasta w państwach aspirujących do członkostwa wraz z koniecznością wypełnienia wyśrubowanych kryteriów akcesyjnych⁷. Wśród nich jest także, jeśli nie przede wszystkim, wymóg demokratyzmu reżimu krajowego i w tym przejawia się pierwsza płaszczyzna demokratyzmu Unii – poprzez respektowanie tej zasady przez państwa członkowskie.

Drugi aspekt demokratyzmu Unii Europejskiej wiąże się z jej strukturą instytucjonalną i trybem stanowienia prawa. Wyraża się głównie w instytucji Parlamentu Europejskiego, która nie tylko nie jest faktyczną legislatywą, lecz jedynie jednym z ogniw decyzyjnych, zdominowanym *de facto* przez organy – tak unijne, jak krajowe – egzekutywy, ale także z punktu widzenia reprezentatywności pozostawia wiele do życzenia. Na tę sceptyczną ocenę składają się: stosunkowo niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego, dość dowolna i niekiedy wręcz egzotyczna przynależność przedstawicieli partii krajowych do frakcji w PE, specyficzne kryteria doboru kandydatów na członków PE przez krajowe gremia partyjne. Na budowanie pozycji PE jako organu przedstawicielskiego w świadomości zwłaszcza nowych obywateli UE nie wpływa także dodatnio słaba, z reguły wybiórcza, informacja w mediach o działalności tego organu⁸.

Mimo rozrostu kompetencji Parlamentu Europejskiego uznano, że nie na nim spocząć musi ciężar przeciwdziałania deficytowi demokratycznemu w Unii Europejskiej, który – jak twierdzi profesor Jan Barcz – owocuje rozwojem nacjonalizmu i populizmu w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁹. Poczucie alienacji wobec zapadających „w Brukseli” decyzji, kształtujących warunki życia Europejczyków, skuteczniej – przynajmniej teoretycznie – można pokonać, włączając w europejski proces prawotwórczy działające bliżej obywatela parlamenty krajowe, tradycyjnie obecne w jego świadomości politycznej i prawnej¹⁰.

Począwszy od Deklaracji nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Deklaracji nr 14 o konferencji parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, przyjętych przez sygnatariuszy Traktatu z Maastricht,

⁶ J. Galster, *Konstytucyjnoprawne zapożyczenia w systemie instytucjonalnym WE*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1.

⁷ A. Szerbiak, *Spadek i stabilizacja. Zmieniające się wzorce poparcia dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 408–427.

⁸ E. Popławska, *Future of the European Union – Polish Point of View*, „Revista Electrónica de Estudios Internacionales” 2006, nr 11.

⁹ J. Barcz, *Aspekty prawne procedury wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego i ewentualne konsekwencje prawno-polityczne jego odrzucenia*, opinia dla Instytutu Spraw Publicznych, www.isp.org.pl.

¹⁰ A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: 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; R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.

prawo europejskie – tak obowiązujące, jak zwłaszcza to, które nie weszło w życie, kładzie nacisk na stworzenie ram dla obecności parlamentów krajowych w europejskim procesie legislacyjnym. Rola ta, przypisana przez traktaty, nie ma charakteru władczego *sensu stricto*, lecz konsultacyjny, pozostawiając ewentualną sankcję nieufności wobec rządu krajowym regulacjom konstytucyjnym.

II. PRZEPISY PROTOKOŁU W SPRAWIE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Przedstawione zostaną tu w największym skrócie obowiązujące przepisy Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączonego przez Traktat Amsterdamski do Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i Traktatu o Unii Europejskiej, co stanowić będzie punkt wyjścia do analizy wybranych problemów związanych z ich realizacją oraz przedstawienia kierunków reform przewidzianych w Traktacie o ustanowieniu Konstytucji dla Europy.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej obejmuje dwie odrębne części. Pierwsza z nich poświęcona jest informowaniu parlamentów państw członkowskich. Przewiduje ona niezwłoczne przekazywanie parlamentom państw członkowskich wszystkich dokumentów Komisji o charakterze konsultacyjnym, takich jak zielone księgi, białe księgi i komunikaty. Protokół nakazuje także przekazywanie projektów aktów prawnych Komisji z takim wyprzedzeniem, by rządy państw członkowskich mogły zapewnić ich odpowiednio szybkie przesłanie do parlamentów. Ta część Protokołu pozostawia niejasność co do podmiotu bezpośrednio zobowiązanego do przesyłania projektów aktów prawnych parlamentom narodowym, ustanawiając jednakże podmiot odpowiedzialny za „rezultat” tego transferu, są nim rządy państw członkowskich. Protokół ustanawia termin sześciotygodniowy, od daty przedłożenia przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projektu aktu prawnego lub propozycji podjęcia środka w zastosowaniu tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej do dnia, w którym zostaną one wpisane do porządku dziennego obrad Rady. Dopuszczone są przy tym odstępstwa od terminu w sytuacji pilnej, a ich przyczyny powinny być przedstawione w danym akcie lub we wspólnym stanowisku. Protokół nie narzuca zatem rządowi sztywnego kalendarza transferu dokumentów do parlamentów, pozostawiając ustalenie właściwego rytmu ich przekazania do uzgodnienia zainteresowanym stronom zgodnie z praktyką konstytucyjną. Jest to wyrazem poszanowania dla poszczególnych zwyczajów ustrojowych i lokalnych warunków współdziałania instytucji w państwach członkowskich.

Pierwsza część Protokołu jest istotna dla parlamentów narodowych indywidualnie, stwarzając im gwarancje godziwych warunków do kontroli procesu podejmowania decyzji w sprawach europejskich przez rządy. Druga część Protokołu natomiast dotyczy utworzonej w Paryżu w listopadzie 1989 r. Konferencji organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (czyli komisji europejskich parlamentów państw członkowskich UE), tzw. COSAC od skrótu francuskiej

nazwy. Protokół przewiduje w szczególności, że Konferencja może przedłożyć instytucjom Unii Europejskiej każdą propozycję, jaką uzna za właściwą, w szczególności dotyczącą projektów aktów prawnych przekazanych Konferencji za zgodą przedstawicieli państw członkowskich ze względu na charakter sprawy.

COSAC może w szczególności rozpatrywać każdy projekt aktu prawnego lub inicjatywę prawodawczą związaną z ustanowieniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które mogą mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, przy czym są o tym informowane Parlament Europejski, Rada i Komisja. Konferencja może także przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji każdą propozycję odnoszącą się do działań prawodawczych Unii, w szczególności dotyczącą stosowania zasady pomocniczości, dotyczącą obszaru wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, jak również praw podstawowych. Propozycje przedłożone przez COSAC nie wiążą parlamentów narodowych i nie przesądzają o ich stanowisku¹¹.

Znaczenie tej drugiej, z pozoru bardziej nowatorskiej części Protokołu było początkowo trudniejsze do określenia. Dyspozycje Protokołu ujęte w kolejnych paragrafach wydają się powtarzać i wzajemnie przenikać w taki sposób, że można odnieść wrażenie, że praktycznie COSAC może przedstawiać swoje stanowisko we wszystkich sprawach¹². W rzeczywistości Protokół nie przewiduje obowiązku zwracania się do Konferencji przez instytucje unijne, ale jedynie wspomina o możliwości podejmowania odpowiednich działań przez COSAC z własnej inicjatywy, co w pewnym stopniu nie sprzyja mobilizacji teje do działania.

Uprawnienia parlamentów narodowych, przewidziane w Protokole, nie uczyniły radykalnego przełomu w zakresie wzmocnienia ich roli w procesie integracyjnym. Część pierwsza Protokołu jest realizowana ze zróżnicowanym skutkiem – w poszczególnych państwach członkowskich konsekwencje informowania parlamentów o legislacyjnych projektach europejskich zależą od istniejących (ewentualnie wtórnie wobec Protokołu przyjętych) zasad współdziałania krajowych legislatyw i egzektyw. Niektóre z państw członkowskich uregulowały je w ustawach zasadniczych (m.in. RFN, Francja i Finlandia)¹³, inne – w ustawach

¹¹ Za: Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90 z 30 kwietnia 2004 r., poz. 864, T.U., s. 595–596.

¹² Trudno zgodzić się ze stanowiskiem Jean-Dominique Nuttensa i François Sicarda, że zwykła modyfikacja regulaminu COSAC, przewidująca przyjmowanie wniosków przy zachowaniu określonej procedury, miałaby takie samo znaczenie, choć bez zmiany regulaminu COSAC postanowienia Protokołu pozostałyby martwym zapisem (nie przewidywał on zresztą *expressis verbis* takiej zmiany). Podniesienie regulacji działalności COSAC do rangi prawa pierwotnego ma znaczenie nie tylko prestiżowe, ale także implikuje jej odpowiednie umiejscowienie w systemie prawa wspólnotowego. Tymczasem odpowiednie dyspozycje regulaminu wewnętrznego COSAC pozostawałyby jedynie normami *soft law*. Wątpliwość autorów pozostaje tym bardziej akademicka, że Konferencja jednak odpowiednio zmienia regulaminu przyjęła. Por. J.D. Nuttens, F. Sicard, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, „Notes et études documentaires” 2000, nr 5106, s. 103.

¹³ Por. m.in. art. 23.2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej RFN, przewidujący obowiązek rządu federalnego do szerokiego i możliwie najwcześniejszego informowania Bundestagu i Bundesratu o sprawach związanych z integracją europejską oraz uwzględniania ich stanowiska przez rząd przy podejmowaniu decyzji odnośnie do stanowiska w ramach UE. Szerzej W. Czapliński, *Republika Federalna Niemiec*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, op. cit., s. 163–173. Podobnie

zwykłych (m.in. Rzeczpospolita Polska, Węgry), jeszcze inne – w regulaminach parlamentarnych (m.in. Republika Czeska)¹⁴. Zróżnicowaniu form regulacji towarzyszy podobne zróżnicowanie aktywizmu parlamentów krajowych i stopień ich wpływu na stanowisko zajmowane przez rząd w Radzie UE. Z inicjatywy grupy roboczej Konwentu UE ds. parlamentów narodowych COSAC opracowała rekomendację w sprawie zasad współdziałania rządów i parlamentów narodowych w sprawach wspólnotowych. Tzw. kopenhaski kodeks postępowania dla parlamentów został przyjęty na posiedzeniu COSAC w październiku 2002 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE w części C, zawierającej dokumenty niewiążące prawnie, takie jak komunikaty i informacje¹⁵.

Kopenhaski kodeks postępowania to zbiór zasad podstawowych, czy też norm minimalnych, które mają na celu zapewnić parlamentom narodowym aktywny udział w polityce wspólnotowej. COSAC uznała, że ów wpływ kształtują trzy elementy: ilość i jakość informacji przekazywanych parlamentom krajowym, czas wymiany informacji oraz możliwości wykorzystania owych informacji dla wywarcia wpływu na politykę wspólnotową. W związku z tym przyjęto trzy zasady podstawowe: 1) bezzwłoczne przekazywanie parlamentom, tak przez rządy, jak przez instytucje wspólnotowe, wszelkich informacji, w taki sposób, by umożliwić parlamentom zapoznanie się z nimi, zanim zapadną odpowiednie decyzje; 2) realny wpływ parlamentu narodowego na politykę europejską jego państwa, w tym na wspólne decyzje przyjmowane na szczeblu europejskim; 3) możliwość kontrolowania przez parlamenty konsekwencji decyzji przyjętych przez rząd krajowy w systemie wspólnotowym.

Dla osiągnięcia powyższych celów przyjęto zbiór zaleceń szczegółowych, skierowanych głównie do rządów państw członkowskich UE. Powinny one m.in. zapewnić niezwłoczne dostarczanie parlamentom wszystkich dokumentów legislacyjnych Wspólnoty i dotyczących innych inicjatyw, przygotowywać dokumentację w dostępnej formie na temat prawodawstwa wspólnotowego również w celu przedstawienia jej parlamentom (opatrzyć dokumenty europejskie wyjaśniającymi komentarzami), umożliwiać spotkania właściwych ministrów z parlamentarzystami z możliwie dużym wyprzedzeniem wobec decydujących posiedzeń gremiów europejskich w celu przedyskutowania stanowiska rządowego m.in. w Radzie UE, wcześniej informować parlament o tematyce posiedzeń organów

art. 88–84 zd. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej, nakazujący rządowi przedkładanie Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi propozycji aktów wspólnotowych zawierających przepisy o znaczeniu ustawowym, z chwilą ich przekazania Radzie Wspólnot. Szerzej K. Kubuj, *Francja*, ibidem, s. 147–163. Z kolei paragraf 54b fińskiego Aktu o Parlamencie stanowi, iż rząd zobowiązany jest do przekazania przewodniczącemu Eduskunty (parlamentu) propozycji projektów aktów prawnych oraz umów i innych przedsięwzięć podejmowanych na forum Rady UE, jeżeli wkraczają one w sferę konstytucyjnie przypisaną Eduskuncie, której organ kierowniczy, Rada Przewodniczących, może uczynić ów projekt przedmiotem obrad plenarnych parlamentu. Szerzej M. Grzybowski, *Dania, Finlandia i Szwecja*, ibidem, s. 139–147.

¹⁴ I. Halasz, *Euronowelizacja konstytucji węgierskiej na tle zmian przepisów konstytucyjnych w krajach tzw. Grupy Wyszehradzkiej a problem suwerenności narodowej*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 199–211.

¹⁵ Dz. Urz. UE C 154/01 z 2 lipca 2003 r.

UE oraz o decyzjach i inicjatywach rządowych, a także o powziętych decyzjach. Kopenhaski kodeks postępowania zaleca jednocześnie parlamentom zadbanie o odpowiednią infrastrukturę administracyjną i techniczną, by zapewnić sprawną realizację zaleceń¹⁶.

Niewątpliwie trafne i pożyteczne przedsięwzięcie, jakim było przyjęcie kodeksu kopenhaskiego, nie może zmienić generalnie sceptycznej oceny znaczenia COSAC jako mechanizmu wpływu parlamentów krajowych na kształtowanie polityki unijnej. Sama natura tego ciała, grupującego przedstawicieli europejskich komisji parlamentarnych, których stanowisko nie wiąże ani parlamentów jako całości, ani innych władz państw macierzystych, ani wreszcie adresatów stanowisk – instytucji UE, stanowi o jego pozycji. Osłabiały ją ponadto przyjęte pierwotnie i obowiązujące do niedawna zasady głosowania na posiedzeniach Konferencji. W łonie samej COSAC liczne delegacje początkowo były zdecydowanie przeciwne ustanowieniu systemu głosowania większościowego nad stanowiskiem Konferencji, argumentując to niemożnością przyjęcia za nie odpowiedzialności przez reprezentowane przez nie parlamenty¹⁷. Ślady dyskusji nad sposobem głosowania nad stanowiskiem COSAC w toku prac nad Traktatem Amsterdamskim dostrzec można było w postanowieniach regulaminu Konferencji, który stosował pierwotnie zasadę konsensu w sposób mniej rygorystyczny. Przyjmował on mianowicie głosowanie większościowe nad decyzją o opracowaniu stanowiska COSAC. Według regulaminu jednomyślność w głosowaniu nad stanowiskiem dotyczyła delegacji reprezentowanych na Konferencji, a nie jej uczestników. Przyjęto także zasadę „konstruktywnego wstrzymania się od głosu”, tzn. powstrzymanie się od głosu nie jest przeszkodą w przyjęciu stanowiska COSAC.

Ocena funkcjonowania pierwszej części Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w odniesieniu do poszczególnych parlamentów narodowych przekracza rozmiary tego rozdziału; źródłem wiedzy na ten temat jest dokument sporządzony w związku z posiedzeniem COSAC w Sztokholmie w 2001 r.¹⁸ Zarówno to spotkanie, jak i poprzedzająca je COSAC w Wersalu w październiku 2000 r. poświęcone były pogłębionej refleksji nad rolą parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w kontekście jej nieodległego rozszerzenia i reformy. Zakończyły się przyjęciem, po raz pierwszy w historii Konferencji, dokumentów o zasadniczym ustrojowym przesłaniu, skierowanych do instytucji unijnych.

¹⁶ *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju*, „Zeszyty OIDE” 2005, nr 5, s. 74–77.

¹⁷ Propozycja przedstawiciela Senatu francuskiego, by przyjąć system głosowania większościowego nad stanowiskiem COSAC, co usprawniłoby pracę Konferencji i sprzyjałoby umocnieniu jej pozycji jako organu opiniotwórczego Unii, spotkała się z wyraźnym oporem ze strony delegacji państw nordyckich, Wielkiej Brytanii i RFN, które obstawały przy działaniu COSAC na zasadzie konsensu. Jacques Genton skwitował ten opór następująco: „Oczekiwanie jednomyślności od organu złożonego z 96 parlamentarzystów najrozmaitszych orientacji politycznych, pochodzących z 15 różnych krajów, to skazywanie tego organu na bezczynność”. Por. „Actualités de la délégation française pour l’Union européenne” 1997, nr 2, s. 22–23.

¹⁸ A. Maurer, op. cit.

Z pewnością na większą produktywność posiedzeń wpłynęła wyższa ranga oświadczeń COSAC, wynikająca z ich uwzględnienia w Traktacie Amsterdamskim, a także korekty wprowadzone do regulaminu Konferencji w 1999 r. i zastosowane po raz pierwszy podczas XXII COSAC w Lizbonie w maju 2000 r., które ułatwiły uzyskanie wymaganej do przyjmowania stanowisk jednomyślności¹⁹. Podczas COSAC w Wersalu przyjęto z inicjatywy gospodarza reguły i kalendarz prac przygotowawczych do Konferencji, które zdyscyplinowały delegacje, pomogły w uporządkowaniu działań i w uzyskaniu rezultatów – stanowisk Konferencji²⁰.

Przełom nastąpił dopiero jednak wraz z przyjęciem w Atenach w maju 2003 r. nowego Regulaminu COSAC. Regulamin wszedł w życie wraz z jego ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym UE 4 listopada 2004 r. i przewiduje nowe zasady głosowania w COSAC²¹. Jego art. 10.5. głosi, iż w zasadzie COSAC dąży do przyjmowania opinii przy szerokim konsensie, a gdy nie jest to możliwe, opinię przyjmuje się większością kwalifikowaną co najmniej 3/4 oddanych głosów. Większość ta musi zarazem stanowić co najmniej połowę oddanych głosów, przy czym każda delegacja ma dwa głosy. Od wejścia w życie nowych zasad głosowania posiedzenia Konferencji częściej kończy przyjmowanie stanowisk, a nie – jak poprzednio – wniosków prezydencji, które miały niewspółmiernie niższy status.

Inną okolicznością osłabiającą COSAC jest dyskusyjne założenie, na jakim ciału to się opiera. Jego twórcy przyjęli, iż łatwiej będzie uzyskać jednomyślne stanowisko parlamentów (izb) państw członkowskich w sprawach europejskich, które wniesie nową jakość w procesie decyzyjnym UE. W rzeczywistości stanowiska parlamentów są z reguły zbieżne z polityką europejską prowadzoną przez ich rządy, zasadą bowiem pośród państw członkowskich jest system rządów parlamentarny, przewidujący odpowiedzialność polityczną egzekutywy przed organem przedstawicielskim²². Trudno sobie w tej sytuacji wyobrazić zasadnicze różnice między poglądem parlamentu w danej sprawie a stanowiskiem

¹⁹ Owe reguły przewidywały branie pod uwagę w głosowaniu delegacji, a nie ich członków, mechanizm „konstruktywnego wstrzymania się od głosu”; nie przeszkadzało ono w uznaniu stanowiska Konferencji za przyjęte oraz umożliwieniu delegacjom dołączania do stanowiska Konferencji swoich spostrzeżeń i komentarzy.

²⁰ Schemat postępowania, opracowany przez deputowanych Zgromadzenia Narodowego Huberta Haenela i Alain Barrau, został przedłożony „trojce” i Parlamentowi Europejskiemu, które go zaaprobowwały. Przewidywał on zasady składania i rozpatrywania projektów stanowisk Konferencji. Określił termin (ponad miesiąc przed posiedzeniem) składania projektów stanowisk, ich objętość (jedna strona) oraz sugerowany temat (jeden z tematów przewidzianych w porządku obrad).

Po umieszczeniu projektów stanowisk w Internecie delegacjom wyznaczono termin na składanie do prezydencji ewentualnych komentarzy. Przestrzeganie wyznaczonych terminów umożliwiło prezydencji opracowanie projektu stanowiska Konferencji, który udostępniono delegacjom przed rozpoczęciem posiedzenia. Poddany dyskusji w gronie przewodniczących delegacji, a potem – na plenum Konferencji, dokument został przyjęty z uwzględnieniem poprawek. *Rapport d'information nr 2668 du 19 octobre 2000 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur la XXIIIe Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) tenue à Versailles les 16 et 17 octobre 2000, et présenté par M. Alain Barrau, Député*, s. 16–20.

²¹ Dz. Urz. UE C 270/01 z 4 listopada 2004 r.

²² E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, op. cit., s. 229–231.

ządu, reprezentowanym w Radzie UE. O ile jest to prawidłowość w państwach monokameralnych (jest ich 13 w UE), o tyle do pewnych rozbieżności między izbami może dojść w państwach o parlamencie bikameralnym (12), przy czym opozycyjne wobec rządowego stanowisko zajmowałyby tu izby o słabszym politycznym statusie.

Nic dziwnego, iż dorobek merytoryczny pierwszego okresu działania COSAC nie był imponujący (większość stanowisk zajmowano w sprawach oczywistych), a prawdziwe ożywienie Konferencja zanotowała w okresie przygotowania do reformy Unii Europejskiej i dyskusji nad statusem parlamentów narodowych w jej przyszłej architekturze. Jak się wydaje, dopiero teraz COSAC zaczyna odgrywać bardziej znaczącą rolę jako forum koordynacji działań parlamentów narodowych, a nie tylko ich komisji europejskich. Konkludując, należy jednak stwierdzić, w zgodzie ze stanowiskiem Grup Roboczych I i IV Konwentu UE, iż rola kolegiального reprezentanta organów parlamentów narodowych jest drugorzędna i wtórna wobec kontroli sprawowanej przez te parlamenty nad rządami. W tym kierunku poszły zmiany przewidziane w traktacie konstytucyjnym.

III. UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PRZEWIDZIANE W TRAKTACIE USTANAWIAJĄCYM KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Podpisany w Rzymie w listopadzie 2004 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy przewiduje jeszcze dalej niż dotychczas idące uprawnienia dla parlamentów narodowych, a w państwach o systemie bikameralnym – dla odrębnie działających w tym zakresie izb, na zasadzie równouprawnienia bez względu na wewnątrzstrukturalne zróżnicowanie ich statusu. Stosownie do propozycji sformułowanych w raportach Grup Roboczych oraz w nawiązaniu do Deklaracji nr 23 o przyszłości Unii Europejskiej, przyjętej przez Konferencję Międzyrządową w Nicei, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy²³ przewiduje rozwiązania prawne mające zapewnić pełniejsze włączenie parlamentów narodowych w pracę Unii Europejskiej, co miałyby skutkować wzrostem ich wpływu na tworzone prawo i przeciwdziałać, czy choćby osłabiać, zjawisko deficytu demokratycznego²⁴.

Najważniejszą nowością jest zaanonsowana w art. I-11 ust. 3 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy procedura włączenia parlamentów narodowych w czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, co jest zgodne z sugestiami sformułowanymi przez Grupę Roboczą I Konwentu ds. zasady pomocniczości oraz Grupę Roboczą IV Konwentu ds. parlamentów narodowych. Dołączony do Traktatu Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej przewiduje, iż jeżeli jednoizbowy parlament narodowy (lub izba parlamentarna) w państwie członkowskim uznałby przekazany mu projekt aktu prawnego Komisji za niezgodny

²³ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004 r., tom 47.

²⁴ J. Barcz, *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, w: J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004, s. 122–154; H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej UE*, ibidem, s. 204–210.

z zasadą pomocniczości, miałyby prawo skierować do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów (nowa nazwa instytucji) i Komisji opinię w tej kwestii wraz z uzasadnieniem w terminie sześciu tygodni od daty przekazania projektu. Jeśli zachodzi taka potrzeba, parlament narodowy bądź izba parlamentarna przeprowadzić mają odpowiednie konsultacje z parlamentami regionalnymi, posiadającymi uprawnienia ustawodawcze.

Parlament Europejski, Rada Ministrów i Komisja powinny brać pod uwagę umotywowane stanowiska parlamentów narodowych. Gdyby opinie w kwestii niezgodności propozycji legislacyjnej Komisji z zasadą pomocniczości stanowiły co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (parlamenty jednoizbowe dysponują dwoma głosami, każda z izb parlamentów dwuizbowych – jednym), Komisja jest zobowiązana do powtórnego rozpatrzenia projektu. W przypadku gdy projekt dotyczy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a projekt aktu zgłosiła Komisja lub grupa państw członkowskich (por. art. III-264), próg jest niższy, wynosi co najmniej jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom. Wynikiem powtórnego rozpatrzenia projektu przez Komisję może być jego podtrzymanie, wprowadzenie zmian lub jego wycofanie. Komisja jest zobowiązana do uzasadnienia swojego stanowiska w tej sprawie.

Z inicjatywy COSAC przeprowadzono pilotażowy test dotyczący korzystania przez parlamenty państw członkowskich z owych przyszłych i *de facto* niepewnych instrumentów wywierania wpływu na kształt prawa europejskiego. Na XXXII spotkaniu w Hadze w październiku 2004 r. COSAC zdecydowała o przeprowadzeniu „projektu pilotażowego” na przykładzie „trzeciego pakietu kolejowego” w celu sprawdzenia, jak w praktyce może działać zapisany w traktacie konstytucyjnym mechanizm wczesnego ostrzegania w sprawie stosowania zasady pomocniczości.

„Trzeci pakiet kolejowy” został przyjęty przez Komisję Europejską 3 marca 2004 r.²⁵ COSAC ustaliła, iż pakiet kolejowy należy przeanalizować w taki sposób, jak gdyby Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do traktatu konstytucyjnego wszedł w życie. Zgodnie z Protokołem parlamenty narodowe miały na zbadać wniosków sześć tygodni od daty przekazania im przez Komisję projektów aktów ustawodawczych. COSAC zdecydowała, że projekt pilotażowy należy rozpocząć 1 marca, co oznacza, iż parlamenty narodowe powinny zakończyć pracę nad pakietem do 12 kwietnia. Ponieważ

²⁵ „Trzeci pakiet kolejowy” składał się z 1 komunikatu oraz 4 projektów aktów prawnych:

- 1) Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej Dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (COM (2004)139);
- 2) Komunikat Komisji „Dalsza integracja Europejskiego systemu kolejowego: 3. pakiet kolejowy” (COM (2004)140);
- 3) Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej udzielania świadczeń załogom obsługującym lokomotywy i pociągi w obrębie sieci kolejowej Wspólnoty (COM (2004)142);
- 4) Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw i obowiązków pasażerów w kolejowym ruchu międzynarodowym (COM (2004)143);
- 5) Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odszkodowań w przypadkach niezgodności z wymaganiami jakości wynikającymi z umów o kolejowy przewóz towarów (COM (2004)144).

traktat konstytucyjny nie wszedł (jeszcze?) w życie, Komisja Europejska zdecydowała się nie przekazywać dokumentów pakietu kolejowego bezpośrednio do parlamentów narodowych. Zgodziła się jednak przekazać wszystkie istotne dokumenty do sekretariatu COSAC, skąd pocztą elektroniczną zostały przesłane na ręce urzędników kontaktowych w parlamentach narodowych. Wszystkie dokumenty były również dostępne na stronie internetowej COSAC.

Zgodnie z art. 6 Protokołu każdy parlament narodowy (lub każda izba parlamentu narodowego) mógłby w ciągu sześciu tygodni przesłać przewodniczącym Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznałby, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli w ramach projektu pilotażowego parlament narodowy decydował się sformułować taką uzasadnioną opinię na temat pakietu, przesyłał ją do sekretariatu COSAC.

Zgodnie z Protokołem dołączonym do traktatu konstytucyjnego, każdy parlament narodowy dysponować ma 2 głosami. W systemie dwuizbowym każda izba dysponuje jednym głosem. Jeśli parlamenty narodowe reprezentujące co najmniej jedną trzecią wszystkich głosów wydałyby uzasadnione opinie o niezgodności danego projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, wówczas Komisja musiałaby poddać projekt ponownemu przeglądowi. Ponieważ jednak traktat konstytucyjny nie wszedł jeszcze w życie, Komisja nie miała takiego obowiązku w przypadku projektu pilotażowego. Przewodniczący COSAC uzgodnili, iż po zakończeniu prac nad pakietem kolejowym parlamenty narodowe przygotowują krótkie raporty, w których podsumują swoje doświadczenia – jak się przygotowywały do projektu pilotażowego i jakie wnioski wyciągnęły z jego przebiegu. Przewodniczący uzgodnili, że raporty należy przesyłać do sekretariatu COSAC do dnia 1 maja 2005 r. Na podstawie nadesłanych odpowiedzi sekretariat opracował na XXXIII spotkanie COSAC w Luksemburgu jeden wspólny materiał, ułatwiający wymianę poglądów i najlepszych praktyk między delegacjami narodowymi. Raporty uwzględniać miały następujące kwestie: udział komisji w procesie badania pakietu kolejowego i rolę każdej z nich, przedmiot zainteresowania zgromadzenia plenarnego izby, udział innych służb parlamentarnych, przebieg całej procedury z uwzględnieniem roli poszczególnych komisji i innych uczestników oraz chronologii wydarzeń. Ponadto parlamenty miały poinformować, czy rząd przygotował jakąś informację w ramach procesu kontroli, czy parlament narodowy konsultował parlamenty regionalne, które mają uprawnienia ustawodawcze, czy w procesie badania brali udział uczestnicy z zewnątrz? W przypadku systemu dwuizbowego – czy izby koordynowały między sobą przebieg prac? Czy procedura zastosowana w projekcie pilotażowym jest zgodna z procedurą, którą wasz parlament zamierza stosować po wejściu traktatu konstytucyjnego w życie? Raporty miały posłużyć do sformułowania wniosków, czy doszło do złamania zasady pomocniczości? Czy przygotowano uzasadnioną opinię o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości? Czy uzasadnienie przedstawione przez Komisję Europejską w odniesieniu do zasady pomocniczości jest wystarczające?

Notabene test funkcjonowania „zasady wczesnego ostrzegania” przeprowadzono zarówno w Sejmie, jak i w Senacie RP, przy czym właściwe komisje obu izb (w Senacie wspólnie obradujące: Komisja Spraw Unii Europejskiej oraz Komisja Skarbu Państwa i Infrastruktury) nie współpracowały ze sobą w uzgodnieniu stanowiska, nie stało się ono także przedmiotem obrad plenarnych obu izb. Na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2005 r. właściwa komisja senacka dokonała analizy zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów prawnych wchodzących w skład pakietu kolejowego, konstatując ich częściową niezgodność z tą zasadą²⁶. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne wydaje się wskazanie, iż – przynajmniej w tym testowym przypadku – stworzenie możliwości takiej oceny nie spotkało się ze szczególnym zainteresowaniem ani zrozumieniem ze strony parlamentarzystów polskich. W rzeczywistości przyjęte stanowisko było efektem nieco pasywnej akceptacji stanowiska zajętego przez Radę Ministrów. Jak się wydaje, ta pierwsza próba zastosowania systemu wczesnego ostrzegania, ważnego przyszłego mechanizmu wpływu izb na kształt regulacji unijnych z punktu widzenia doboru właściwego szczebla decyzyjnego, wykazała wprawdzie, iż aktualnie parlamenty nie są w pełni przygotowane do kontrolowania prawa europejskiego, ale właśnie dlatego była przydatna, bo uświadomiła senatorom nowe – w razie późniejszego ewentualnego wejścia w życie postanowień traktatu konstytucyjnego – uprawnienia. Jednocześnie powinna była uzmysłowić wagę systematycznego informowania obu izb o planach legislacyjnych Wspólnoty (Unii), co umożliwia obu izmom odpowiednie przygotowanie zawczasu do dyskusji nad założeniami przygotowywanych projektów legislacyjnych. W kontekście opisanego doświadczenia sformułować można wniosek, iż wpływ parlamentów narodowych na kształt legislacji europejskiej – w skromnych granicach obecnych i przyszłych, ewentualnych uprawnień – jak na razie nie jest wykorzystywany, co prawdopodobnie jest rezultatem krótkiego doświadczenia działania w warunkach członkostwa w UE, a także odzwierciedla uświadomioną sobie przez deputowanych ich drugorzędną pozycję w europejskim procesie ustawodawczym.

IV. KONSEKWENCJE ODRZUCENIA TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego w zasadzie oznacza zamknięcie drogi do rychłego wprowadzenia w życie systemu wczesnego ostrzegania przez parlamenty narodowe przed naruszeniami zasady pomocniczości. Z inicjatywy konferencji przewodniczących parlamentów państw środkowoeuropejskich wysunięto inicjatywę, która była przedmiotem konsultacji międzyrządowych pod Prezydencją austriacką, by wprowadzić postanowienia Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do traktatu konstytucyjnego, na

²⁶ *Senat RP. Komisja Spraw Unii Europejskiej. Raport w sprawie projektu pilotażowego sprawdzającego, na przykładzie Trzeciego Pakietu Kolejowego, funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania, opisanego w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączonym do Traktatu konstytucyjnego*, Warszawa, 28 kwietnia 2005 r.

drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego. Jakkolwiek w zasadzie nie jest kwestionowana przydatność tego nowego mechanizmu kontrolnego, umacniającego znaczenie zasady pomocniczości, to zastosowanie planowanego instrumentu prawnego wydaje się niewłaściwe. Pragmatyzm nie powinien przeważać nad poprawnością systemową regulacji, które mają zastąpić odrzucony traktat.

W zasadzie formalne niespełnienie wymogów przewidzianych do wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oznacza brak wymaganej zgody uprawnionych podmiotów na związanie się jego postanowieniami. Ta okoliczność jest aktualna bez względu na to, czy narody państw członkowskich odrzuciły – w sposób wiążący bądź konsultacyjny – ratyfikację traktatu, czy też z powyższego względu zaniechały działań mających prowadzić do ostatecznego związania się traktatem. O ile postanowienia obecnie obowiązujących regulacji prawa pierwotnego, powtórzone w traktacie, pozostają oczywiście w mocy, o tyle elementy nowe, wprowadzone dopiero w traktacie konstytucyjnym, a wśród nich m.in. rozszerzenie zakresu dokumentów, których komunikowanie parlamentom krajowym miałyby stać się obowiązkowe, oraz „system wczesnego ostrzegania”, mogą zostać wprowadzone w życie jedynie wówczas, kiedy znajdzie się po temu podstawa prawna w obowiązujących przepisach traktatowych, nawet jeśli będzie miała ona charakter bardzo ogólny. Można bowiem przypuszczać, że brak akceptacji dla traktatu wynika z odrzucenia owych nowych elementów. Wprowadzenie ich kuchennymi drzwiami, np. na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego, bez takowej podstawy bądź wręcz wbrew postanowieniom traktatów, byłoby ich wyraźnym pogwałceniem, a także stworzeniem niebezpiecznego precedensu ignorowania suwerennej woli państw członkowskich w sprawie zmiany zasad funkcjonowania UE. Rozważania powyższe – jak wspomniałam – mają charakter teoretyczny, gdyż niewątpliwie postanowienia dotyczące wzmocnienia wpływu parlamentów krajowych na tworzone prawo europejskie należą do najmniej kontrowersyjnych i kontestowanych.

Idea przeniesienia wybranych nowych postanowień Protokołów w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej do porozumienia międzyinstytucjonalnego pociąga za sobą wyłączenie – do momentu ich prawdopodobnego przyszłego włączenia do regulacji traktatowej – państw członkowskich z ich przyjęcia, jeśli nie liczyć stanowiska Rady UE jako organu reprezentującego państwa członkowskie. W zasadzie porozumienie międzyinstytucjonalne ze swej natury rodzi zobowiązania wzajemne między jego sygnatariuszami – instytucjami UE, które wobec siebie zobowiązują się przestrzegać ustalonych zasad i stosować uzgodnione praktyki. Porozumienie międzyinstytucjonalne nie może zawierać postanowień nakładających obowiązki na państwa członkowskie, może natomiast formułować apele do ich władz. Wobec powyższego należy przeanalizować charakter wybranych postanowień Protokołów z punktu widzenia ich skutków – zobowiązań i uprawnień poszczególnych zaangażowanych podmiotów i instytucji.

Rozszerzenie zakresu dokumentów, które miałyby być komunikowane parlamentom państw członkowskich przez Komisję, nie wymaga regulacji rangi trak-

tatowej. Podjęcie odpowiedniego zobowiązania przez Komisję w formie prawnej porozumienia międzyinstytucjonalnego nie budzi zastrzeżeń. Ryzykownym precedensem wydaje się jednak wybór podmiotu, wobec którego zobowiązanie to Komisja podejmuje – Rady UE, która uosabia w tym przypadku państwa członkowskie. Wola jak najszybszego wprowadzenia w życie przeciwdziałających deficytowi demokratycznemu procedur wglądu w europejski proces legislacyjny przez parlamenty krajowe jest chwalebna, jednak utożsamienie stanowiska Rady UE w tej sprawie ze stanowiskiem ogółu państw członkowskich może stanowić niebezpieczny precedens na przyszłość. Zwłaszcza że w przedmiotowej sprawie w grę wchodzi uprawnienie na rzecz organów ustawodawczych państw członkowskich, zgodnie z parlamentarnym systemem rządów obowiązującym we wszystkich zainteresowanych państwach, sprawujących polityczną kontrolę nad organami egzekutywy, reprezentowanymi w Radzie UE. Regułą faktyczną jest jednolitość polityczna stanowisk w poszczególnych sprawach obu członów władz krajowych – legislatywy i egzekutywy, jednak sama idea konsultacji parlamentów narodowych w europejskim trybie legislacyjnym opiera się na wątpliwości co do pełnej i doskonałej reprezentacji interesów narodowych przez władzę wykonawczą, reprezentowaną w Radzie UE. Tym bardziej więc przyjęcie Rady UE jako adresata zobowiązania Komisji wobec parlamentów narodowych wydaje się wątpliwe logicznie.

Nie ma wątpliwości, że brak wyraźnych traktatowych podstaw do kierowania przez parlament narodowy – za pośrednictwem właściwych organów krajowych – skargi do ETS na pogwałcenie zasady pomocniczości przez przyjęty akt legislacyjny wyklucza jej stosowanie w obecnym stanie regulacji przez prawo pierwotne.

Wprowadzenie w życie „systemu wczesnego ostrzegania” w takim kształcie, jaki przewiduje Protokół traktatu konstytucyjnego, jest uzależnione od aktualnie obowiązujących przepisów prawa pierwotnego, w szczególności Protokołu w jego obecnym brzmieniu. Pomijając problem terminów, przewidziany w nowym Protokole nakaz ponownego rozpatrzenia przez Komisję propozycji legislacyjnej kwestionowanej ze względu na niezgodność z zasadą pomocniczości może być realizowany na gruncie obowiązujących przepisów. Zgodnie z art. 250 ust. 2 TWE, dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu wspólnotowego. Komisja pozostaje dotąd „gospodarzem” projektu, zatem konsultacje z parlamentami krajowymi pozostają w jej gestii. Poszanowanie art. 3 obowiązującego Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz zawarcie ewentualnego odpowiedniego porozumienia międzyinstytucjonalnego z Radą UE zagwarantowałyby wstrzymanie się Rady od podjęcia działań w sprawie projektu.

Pojawia się problem, które z działań Komisji na rzecz parlamentów narodowych może być podjęte bez wyraźnej podstawy traktatowej, skoro instytucje Wspólnoty wykonują swoje kompetencje zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w postanowieniach traktatów założycielskich i późniejszych (art. 5 TUE), a Wspólnota działa w granicach powierzonych kompetencji (art. 5 zd. 1

TWE). Czy akt prawa *de facto* wewnętrznego UE może rodzić zobowiązania instytucji UE na rzecz podmiotów pozaunijnych, w szczególności zobowiązanie do powtórnego rozpatrzenia projektu legislacyjnego wobec znacznego ilościowo oporu wobec niego, wyrażonego przez parlamenty narodowe?

W świetle obowiązującego Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności rodzi się pytanie o charakter konsultacji projektu legislacyjnego z parlamentami narodowymi. Protokół w art. 4, a także art. 9 pkt 1 (konsultacje) i 2 (uzasadnienie) przewiduje wymóg prowadzenia szerokich konsultacji projektów oraz szczegółowego uzasadnienia przez Komisję zgodności propozycji legislacyjnej z zasadą pomocniczości z uwzględnieniem wskaźników jakościowych i ilościowych. Być może na tym etapie – opracowania projektu legislacyjnego – stanowiska parlamentów krajowych winny być przede wszystkim uwzględniane. Etap po sformułowaniu i przekazaniu innym instytucjom i parlamentom projektu aktu prawnego wymagałby oficjalnego jego wycofania dla uwzględnienia obiekcji parlamentów narodowych. Ponadto jest on siłą rzeczy mniej pomyślny dla uwzględniania w nim zmian, czego wyrazem jest nawet wysoko postawiony w niedoszłym traktacie konstytucyjnym próg proporcji kontestujących projekt parlamentów krajowych, aby Komisja miała rozważyć jego rewizję.

Za sceptycznym podejściem do wprowadzenia pożądanych reform w oddziaływaniu parlamentów krajowych na legislację europejską na drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego przemawia niższa rangą, a przez to potencjalnie „demobilizująca”, czy też – ściślej mówiąc – „niemobilizująca”, jak się wydaje, podstawa prawna. O ile odpowiednie przepisy traktatowe mogłyby bardziej zaktywizować niektóre, jak dotąd dość pasywne, parlamenty krajowe, o tyle porozumienie tej roli może nie spełnić.

Konkludując, należy jeszcze raz podkreślić doskonalszą, przynajmniej potencjalnie, formę kontroli indywidualnej parlamentów narodowych nad rządem w zakresie polityki europejskiej w porównaniu z oddziaływaniem COSAC. Na dość słabą pozycję tej ostatniej składa się bowiem nie tylko jej status organu czysto konsultacyjnego, nie reprezentującego plenów legislatyw, lecz jej komisje, ale także błędne założenie o jej odrębnym od rządowego widzeniu spraw europejskich. W rzeczywistości wobec relatywnie niewielkiego zainteresowania parlamentów narodowych ćwiczebnym „programem pilotażowym” trudno liczyć na ich aktywizację w ogóle, a zwłaszcza w łonie COSAC. Jeśli zatem uznamy za bardziej wartościowy mechanizm rozwiniętej kontroli parlamentarnej, czy – szerzej rzecz ujmując – rozbudowanie „funkcji europejskiej” parlamentów krajowych, pamiętać należy o tym, iż o użyteczności informacji przekazywanych im przez rządy i instytucje europejskie decydują narodowe rozwiązania ustrojowe: zależności kompetencyjne między legislatywą a egzekutywą, np. obowiązujący – bądź nie – mandat negocjacyjny dla rządu. Wiąże się to ze sposobem pojmowania zasady podziału władz w każdym z państw członkowskich.

Nie znając przyszłości traktatu konstytucyjnego, a zwłaszcza jego postanowień o „mechanizmie wczesnego reagowania”, nie sposób przesądzić o jego

faktycznym wpływie na umocnienie pozycji parlamentów krajowych w UE. Po doświadczeniu z sondażowym „programem pilotażowym” można jednak pokusić się o nieco pesymistyczną refleksję, iż rozwiązanie to ma charakter pozornie legitymizujący UE, bez realnych szans na faktyczną likwidację, czy choćby ograniczenie deficytu demokracji.

THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION. ASPIRATION AND REALITY

The role of national parliaments in the European Union is not limited to developed especially in nineties and later forms of their participation in the consultation process by creation of European law. Successful functioning of the European Union depends also on the loyal fulfillment of obligations laid on member states that are coming from the Treaties. Although the area of activity of national parliaments has shrunken they received new functions related to the European integration.

The turning point for the recognition of the role of national parliaments in European Union took place in the Protocol to Amsterdam Treaty. It brought guaranties for fair conditions for parliaments to influence governmental decisions concerning the European Union. It also institutionalized the COSAC – Conference of European Commissions of National Parliaments, as advisory body within the European Union structure. As the practice showed the first part of the Protocol had bigger influence on so far modest re-parliamentization of the European Union. Its deepening could take place together with coming into force of the Treaty establishing the Constitution for Europe. The Treaty could introduce a system of early warning by national parliaments against a violation of principle of subsidiarity. The introduction of the system without a ratification of the Constitutional Treaty seems to be possible but problematic.