

*Robert Grzeszczak**

Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego

Uwagi wstępne

Unia Europejska charakteryzuje się kompleksowym systemem współzależności o charakterze prawnym, proceduralnym, prawotwórczym, instytucjonalnym i politycznym. System ten w pewnych obszarach tematycznych wnika głęboko w prawa i obowiązki państwa, tworząc jednocześnie nowe relacje pomiędzy samymi organami władzy wewnątrzpaństwowej oraz tymi organami a instytucjami unijnymi.¹ Proces zacieśniania wielopłaszczyznowych więzi pomiędzy państwami członkowskimi w ramach Unii wciąż nie jest zakończony. Nie można mówić o *status quo*, gdyż ciągle zmiany idące w kierunku rozrostu struktur wspólnotowych, a także stopniowa zmiana charakteru organizacji jest procesem nieprzerwanym i pogłębiającym się. Proces, o którym tu mowa, rozpoczął się w już momencie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1951 r. oraz dwu kolejnych: Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej w 1957 r. Pamiętać należy, że trzy Wspólnoty powstały jako europejskie organizacje międzynarodowe o wyspecjalizowanym, gospodarczym charakterze. Obecnie tworzą one główny filar Unii Europejskiej, powołanej do życia przez państwa członkowskie WE na podstawie Traktatu z Maastricht, którego postanowienia zmieniono mocą Traktatu Amsterdamskiego oraz nie ratyfikowanego dotąd Traktatu z Nicei.

* Mgr **Robert Grzeszczak** – doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego.

¹ Porównaj m.in. Tytuł VII „Polityka gospodarcza i walutowa” Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Wobec coraz szerszego zakresu zobowiązań prawnych państw członkowskich wynikających z przynależności do struktur wspólnotowych oraz upatrywania przez wielu polityków i znawców przedmiotu w Traktacie z Maastricht oraz Traktatach Amsterdamskim i Nicejskim zapowiedzi powstania „wielonarodowego państwa”² pojawia się pytanie o przyszłe miejsce i rolę parlamentów narodowych państw członkowskich. Pytanie to zyskuje na wadze szczególnie wobec szeroko dyskutowanego zjawiska deficytu demokratycznego Unii Europejskiej.

Problem istnienia deficytu demokratycznego jest tak stary, jak same Wspólnoty. Zarówno w początkowym etapie ich rozwoju, jak również po przeprowadzonych w latach 90. reformach, proces decyzyjny odbywa się bez rzeczywistego współdziałania Parlamentu Europejskiego (PE), a tym samym z pominięciem przedstawicieli poszczególnych krajów, wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich.³ Jest to jedyny organ Wspólnot wybierany w drodze bezpośrednich i powszechnych wyborów (art. 190 TWE). Wyróżnić przy tym należy deficyt tzw. zewnętrzny oraz wewnętrzny. Ten pierwszy dotyczy relacji Rady Unii Europejskiej oraz Komisji z Parlamentem Europejskim; natomiast deficyt wewnętrzny dotyczy samego PE. Wskazuje się bowiem na nieodpowiednią liczbę miejsc w Parlamencie dla deputowanych danych państw w stosunku do ich potencjału demograficznego.

Akceptacja dla Unii wśród jej mieszkańców maleje z roku na rok, co jest zjawiskiem niepokojącym. W kolejnych referendach w poszczególnych państwach maleje poparcie dla inicjatyw integracyjnych, maleje także zainteresowanie samymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. Traktat Amsterdamski postawił sobie za zadanie zmianę tej niekorzystnej tendencji. Miał on przyczynić się do poprawy obrazu Unii w oczach jej obywateli, dlatego też podniesiono znaczenie Parlamentu. Poza tym Traktat ten wprowadził nową zasadę do prawa wspólnotowego – zasadę jawności i przejrzystości działań instytucji Wspólnot (art. 245 i 255 TWE). Zagwarantowano więc generalny dostęp do dokumentów Rady, Komisji a także Parlamentu Europejskiego. Ponadto Traktat Amsterdamski wniósł obowiązek publikowania wyników głosowania Rady oraz jej oświadczeń. Zainicjował więc procesy zwiększające przejrzystość struktury Unii, usprawniające stosowanie pewnych procesów prawnych, generalnie podnoszących demokratyczny wizerunek UE. Traktat z Nicei zmienia te relacje pod kątem zachowania równowagi między potencjałem demograficznym danego państwa a liczbą posiadanych przez niego miejsc w PE.

² D.O'Keeffe, P.M.Twomey, *Legal Issues of the Maastricht Treaty* 1994, s.121. Poglądy takie prezentował wielokrotnie m.in. minister spraw zagranicznych Niemiec J.Fischer.

³ F.Emmert, M.Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999, s.170.

W Unii Europejskiej, co kłóci się z tradycyjnymi rozwiązaniami, inicjatywa ustawodawcza należy bowiem nie do PE, lecz do organów egzekutywy, a więc do Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej.⁴ Chociaż wszystkie trzy organy Wspólnot mogą brać udział w procedurze ustawodawczej, PE został wyposażony jedynie w funkcje współdecydowania i opiniowania (art. 249 TWE). Kwestia, który z organu jest właściwy do uchwalania konkretnego aktu prawnego oraz jaką procedurę i na jakiej zasadzie wymaganej większości jest ona oparta, wynika każdorazowo z traktatowej podstawy prawnej. Prawa współdecydowania PE rozciągają się od niewiążącego wypowiedzenia opinii, poprzez procedurę współpracy i procedurę współdecydowania, aż do podejmowania decyzji w takich obszarach, w których nie mogą one zostać uchwalone bez zgody Parlamentu Europejskiego (por. art. 272 TWE).

Choć Traktat z Maastricht woła jego stron „wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi” (art. 1 TUE), to jednak nadal przedstawiciele państw członkowskich w Radzie UE, będący jednocześnie członkami rządów krajowych, a nie wybierani przez obywateli Unii deputowani do PE, inicjują drogę ustawodawczą aktów wspólnotowych.

Funkcje ustawodawcze, stanowiące istotę kompetencji parlamentarnej, wykonywane są więc w Unii przez Radę (zewnątrzny deficyt demokratyczny). Jej członkowie posiadają tylko pośrednią legitymację demokratyczną. Stanowiąc w krajowych porządkach prawnych trzon władzy wykonawczej, na poziomie unijnym wykonują władzę legislacyjną. Jest to swoisty fenomen sprawowania w UE jedynie pośredniej, parlamentarnej kontroli nad legislatywą. Należy podkreślić, iż konkretne uprawnienia zostały przydane organom Wspólnot wskutek ograniczenia kompetencji parlamentów, bądź też ich zupełnego delegowania. Ograniczając w pewnych dziedzinach swoje prawa suwerenne na rzecz Wspólnot, państwa członkowskie stworzyły w ten sposób system norm prawnych obowiązujących zarówno ich obywateli, jak i je same.⁵ Organy te zostały powołane, aby jedynie wykonywać suwerenne prawa pochodzące od państw.⁶ Zjawisko to pogłębia się. Wraz z transferem kolejnych kompetencji z poziomu krajowego na unijny zwiększa się też obszar poddany procedurom wspólnotowego ustawodawstwa. Tak więc instytucje wspólnotowe zyskują uprawnienia legislacyjne, zmniejszając tym samym rolę parlamentów

⁴ Por. H.Oberreuter, *Demokratiedefizite in der EU*, „Politische Studien: Zweimonatsschrift für Politik und Zeitgeschehen“, no. 50/1999, s.54 i kolejne.

⁵ K.Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, w: *Wspólnoty Europejskie, wybrane problemy prawne*, cz. 1, red. J.Kolasa, Wrocław 1997, s.9 i nast. Patrz też m.in. sprawa *COSTA v ENEL* (1964), ECR 585.

⁶ Sprawa *Van Gend* (1962), ECR 328.

narodowych jako wewnętrznej i najwyższej władzy ustawodawczej, kontrolnej oraz budżetowej.

Integracja państw członkowskich Unii Europejskiej, choć osiągnęła już pewien unikatowy w skali światowej poziom, nie została jeszcze zakończona. Od roku 1952, kiedy powstała EWWiS, organy tej organizacji przejęły część zadań parlamentów państw założycieli. Od 1958 r., wraz z powołaniem do życia EWG i Euratomu, wydawano już szereg aktów prawnych obowiązujących na obszarach państw należących do Wspólnot, bez bezpośredniego uczestnictwa parlamentów narodowych w procedurze legislacyjnej. Chodzi tu mianowicie o wspólnotowe prawo pochodne. Obok zdecydowanego rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego jako środka mogącego ochronić Unię przed jej „oddemokratyzowaniem” postuluje się zwiększenie roli parlamentów krajowych w procesach decyzyjnych WE.

Prof. Albert Bleckmann uznał w tej sytuacji, że parlamenty narodowe zostały zdegradowane do roli podwładnego, który utracił swoją funkcję wyłącznego (decydującego) organu ustawodawczego.⁷ Prof. Heinrich Oberreuter stwierdził natomiast, iż parlamenty krajowe nie mają już żadnych szans na współuczestniczenie w procesach decyzyjnych.⁸

Stąd też w pełni uzasadniony pozostaje postulat zwiększenia wpływów parlamentów narodowych państw członkowskich na procesy prawotwórcze we Wspólnotach. Warto się przyjrzeć dokładniej zmianom, jakie zaszły w organizacji wewnętrznej parlamentów narodowych „Piętnastki” oraz procedurom i technikom decyzyjnym, pozwalającym tym instytucjom na efektywne włączanie się w sprawy unijne.

Przełomowe znaczenie miał w tym zakresie Traktat z Maastricht. Dwie przyjęte jeszcze w 1989 r. deklaracje: „Declaration on the role of national parliaments in the European Union” (Declaration No 13) oraz „Declaration on the conference of the Parliaments” (Declaration No 14) ustanowione w formie załączników do Traktatu stanowiły swoistą zapowiedź wytyczenia nowego kierunku w układaniu stosunków na linii parlamenty narodowe-PE-Wspólnoty. Należy tu jednak zdecydowanie podkreślić odmienny zakres materialny i brak mocy wiążącej Deklaracji w porównaniu z samym Traktatem. Mówiąc o tych Deklaracjach i o ich znaczeniu dla WE nie można bowiem zapominać o tym, co najistotniejsze, a mianowicie, że nie są to akty prawnie wiążące Wspólnoty, chociaż posiadają niezaprzeczalne znaczenie polityczne i moralne. W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stanowiskiem, że są to akty „materialnie

⁷ A. Bleckmann, *Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament*, „*Zeitschrift für Parlamentarismus*“, Nr 4/1991, s.574.

⁸ H. Oberreuter, *Das als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan, Die EG-Staaten im Vergleich*, Opladen 1992, s.316.

konstytucyjne”, ponieważ dotyczą sfery konstytucyjnej.⁹ Rzeczywiście, należy się zgodzić z tym, że są to dokumenty będące wyrazem zasad i wartości stanowiących część niepisanego, konstytucyjnego prawa Wspólnot Europejskich. W żaden jednak sposób nie można aktu tego zaliczyć w poczet formalnych źródeł prawa wspólnotowego.

W omawianych oświadczeniach postulowano zwiększenie roli narodowych ustawodawców w pracach UE, rozszerzenie współpracy pomiędzy samymi parlamentami państw członkowskich oraz między tymi parlamentami a Parlamentem Europejskim. Ważnym i konkretnym uprawnieniem przyznanym krajowym ustawodawcom było zobowiązanie rządów państw członkowskich do zagwarantowania parlamentom dostępu do aktów prawnych komisji Wspólnot Europejskich. Jednocześnie w samych parlamentach narodowych dokonały się zasadnicze zmiany w ich wewnętrznej organizacji. Zmiany te umożliwiły im efektywne współuczestnictwo we wspólnotowych pracach legislacyjnych, o czym będzie jeszcze mowa.

Z chwilą wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 r., kwestie wzajemnej współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE i ich roli w strukturze Unii znalazły swoje miejsce pośród regulacji o randze traktatowej. Do Traktatu o zmianie Traktatu o Unii Europejskiej, traktatów o utworzeniu Wspólnot Europejskich oraz niektórych związanych z tym aktów, podpisanych przez ministrów spraw zagranicznych państw „Piętnastki” 2 października 1997 r., dołączono bowiem Protokół o roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskich (dalej Protokół).¹⁰ Po raz pierwszy określił on bliżej zadania parlamentów narodowych na poziomie unijnym.

Analizując ewolucję, jaką przeszły zasady funkcjonowania parlamentów krajowych w jednoczącej się Europie można wyodrębnić trzy okresy.

Pierwszy trwał do roku 1979. W czasie dekady lat 60. Wspólnoty Europejskie były bardzo zaangażowane w ustanowienie wyborów bezpośrednich do Parlamentu. W następnym dziesięcioleciu proces ten połączył się z realizacją kolejnego celu organu reprezentującego narody państw członkowskich, jakim stała się demokratyzacja Wspólnot. W 1979 r., wraz z przeprowadzeniem pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, parlamenty narodowe utraciły prawo delegowania przedstawicieli do tego organu ze swojego wewnętrznego składu. Ustały więc wówczas bezpośrednie kontakty parlamentów państw członkowskich z PE.

Od 1979 r. nastął, trwający do maja 1999 r., dwudziestoletni okres w zasadzie nieformalnych związków parlamentów krajowych ze Wspólnotami

⁹ A.Bleckmann, *Das europäische Demokratieprinzip*, „Juristen Zeitung“, Nr 2/2001, s.55.

¹⁰ *Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union*, w: *The Treaty of Amsterdam - Text and Commentary*, Federal Trust 1997, s.302 i nast.

Europejskimi. Związki te wynikały z tradycyjnych, wewnętrznych uprawnień i funkcji tych instytucji. W zawiłym systemie prawa wspólnotowego nie miały one formalnie zagwarantowanej roli na mocy któregoś z traktatów. Pewną nowość stanowiły dwie wspomniane deklaracje z 1989 r., które zostały następnie dołączone w formie załączników do Traktatu z Maastricht: Deklaracja nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Deklaracja nr 14 w sprawie konferencji parlamentów.

Natomiast od 1 maja 1999 r., tj. od chwili wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego reformującego strukturę WE i UE, pozycja parlamentów „Piętnastki” zagwarantowana została już prawem traktatowym. Protokół dotyczący tej materii włączony został bowiem do Traktatu o Unii Europejskiej.

Procesy integracji europejskiej wiążą się, co już podkreślano, z przeniesieniem na rzecz wspólnotowych instytucji zadań, które wcześniej tradycyjnie należały do gestii państw członkowskich. Niemiecki Bundestag i Bundesrat, duński Folketing, włoska Camera dei Deputati e Senato della Repubblica czy szwedzki Riksdag w coraz większym zakresie dzielą się swoimi uprawnieniami z organami wspólnotowymi. Dla zobrazowania tej tendencji wskazać można, że np. w Republice Federalnej Niemiec już ponad 80% ustawodawstwa gospodarczego „pochodzi z Brukseli”.¹¹

Rola parlamentów narodowych

Obecnie rola parlamentów narodowych w kontekście członkostwa w UE sprowadza się do dwóch zasadniczych obszarów. Są one ściśle powiązane ze sobą funkcjonalnie i dotyczą:

- implementacji prawa wspólnotowego,
- kontroli nad pracą i głównymi kierunkami polityki rządów krajowych.

Implementacja prawa wspólnotowego

Niewątpliwie w zakresie implementacji prawa wspólnotowego do porządków wewnętrznych parlamenty narodowe wykonują funkcje jedynie służebne. Realizują one bowiem już wcześniej przyjęte zobowiązania państwa.¹² Chodzi tu przede wszystkim o przyjęcie dorobku prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*) do porządku prawa krajowego, do czego poszczególne państwa zobowiązały się jeszcze przed przystąpieniem do struktur wspólnotowych.

¹¹ S.Hölscheidt, *Mitwirkung des Deutschen Bundestages in der Europäischen Union. Zum Wandel der Rolle der nationalen Parlamente im Integrationsverlauf*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Reg.-Nr. WF XII 18/96, 1996, s.4.

¹² D.Olejniczak, *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, Raport Sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz, nr 127/1998, s.1.

Wspólnoty nie posiadają jednak pełnej kompetencji prawotwórczej, jest to bowiem wyłączone uprawnienie państw, a dokładnie parlamentów narodowych państw członkowskich. Nie mogą zatem stosować dowolnych środków dla osiągnięcia celów wyznaczonych traktatami. Zgodnie z zasadą zawartą w art. 3 TWE, określone zadania Wspólnot muszą być realizowane na podstawie postanowień Traktatu i zgodnie z określonym w nim zakresem.¹³ Wyłącznymi dysponentami zakresu kompetencji WE pozostają więc parlamenty państw członkowskich, co w konsekwencji oznacza, że Wspólnoty działają opierając się na zasadzie ograniczonej kompetencji własnej, wynikającej z traktatów.

Przepis artykułu 189 mówi: „*W celu wykonywania swoich zadań zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu, Parlament Europejski, działając razem z Radą, Rada oraz Komisja wydają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i wyrażają opinie*”.

Podstawowymi instrumentami prawnymi służącymi rozwojowi i stosowaniu prawa wspólnotowego są więc akty Rady UE i Komisji Europejskiej. Właściwie tylko te organy mogą samodzielnie podejmować prawnie wiążące rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (akty standardowe, typowe) aby, w myśl omawianego przepisu, wykonywać swoje zadania zgodnie z postanowieniami Traktatu. Instytucje te nie mogą jednak wyprowadzić z omawianego przepisu generalnej autoryzacji do wydawania wspomnianych aktów. Kwestia, kiedy i w jakiej formie mogą one je wydawać, zależy od określenia uprawnień przyznanych im w szczególnych postanowieniach traktatowych. Jeżeli więc szczególne przepisy Traktatu nie wspominają imiennie żadnego z trzech aktów z art. 189 TWE, wykładnia tych przepisów będzie konieczna dla określenia, czy przyjęty na ich podstawie akt może mieć charakter rozporządzenia, dyrektywy czy decyzji.

Zasadnicze znaczenie dla roli parlamentów krajowych w tym obszarze posiada implementacja dyrektyw. W przypadku rozporządzeń wspólnotowych mamy do czynienia ze znacznym ograniczeniem roli ustawodawców wewnętrznych. Rozporządzenie, mając charakter wiążący w całości, nie pozostawia w zasadzie możliwości stosowania niepełnego, a więc tylko wybranych jego elementów.¹⁴ Rozporządzenie wiąże co do wymaganego rezultatu i może też określić środki prowadzące do jego osiągnięcia. W przypadku pozostawienia „luzów” decyzyjnych co do wydawania dodatkowych przepisów celem pełnej realizacji postanowień rozporządzenia, pojawia się możliwość wpływania przez parlamenty na kształt tej legislacji. Możliwość ta jest

¹³Art. 4, pkt 1 TWE. Szerzej na ten temat zob.: M.Lis, *Podstawowe instytucje prawa europejskiego. Zarys problematyki w: Wspólnoty Europejskie...*, op.cit., s.58.

¹⁴ Szczegółowo problem zasad stosowania prawa Wspólnot Europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich patrz: K.Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa Wspólnot Europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich w: Wspólnoty Europejskie...*, op.cit., s.105 i dalsze.

jednak ograniczana postanowieniami przewidzianymi w samym rozporządzeniu. Czasami rozporządzenie nakłada wprost na państwa członkowskie obowiązek wydania określonych przepisów wykonawczych. W takim przypadku parlamenty krajowe są zobligowane do wydania konkretnych aktów pod sankcją, w razie ich niewydania, naruszenia prawa wspólnotowego.

Inaczej jest w przypadku implementacji dyrektyw. Państwa wykonując dyrektywę mogą posłużyć się bądź to aktem rangi ustawy, bądź rozporządzeniem czy też zarządzeniem. Tendencją ostatnich lat jest jednak takie redagowanie tekstu dyrektyw, aby nie pozostawiać adresatowi większej swobody w doborze środków wykonawczych.¹⁵ W ten sposób zostaje ograniczana i na tej płaszczyźnie rola parlamentów narodowych.

W zasadzie poza zainteresowaniem parlamentów narodowych leżą akty prawne organów Wspólnot o charakterze niewiążącym. Przewidziane są one w przepisie artykułu 189 TWE, a należą do nich zalecenia i opinie. Mogą być one wydawane jedynie w ramach Traktatu. Lapidarne określenie użyte w Traktacie, iż akty te „nie wiążą” wywołuje proste konsekwencje. Nie rodzą one mianowicie zobowiązań ani po stronie organu, który je wydaje, ani też po stronie adresata uchwały. Zalecenia i opinie nie podlegają kontroli konstytucyjnej Trybunału Sprawiedliwości, a ich funkcja przejawia się przede wszystkim w ujednoczeniu praktyki.¹⁶ Trybunał w jednym z orzeczeń wyraził swoje przekonanie, że zalecenia stanowią środek pomocniczy do interpretacji prawa, chociaż same w sobie nie stanowią źródła prawa.¹⁷

Funkcja parlamentów krajowych jest więc sprowadzona do wykonywania zobowiązań, z czym wiąże się znaczna ich odpowiedzialność. Jeżeli powyższe zobowiązanie nie zostanie wykonane, państwo naraża się na traktatowo określone sankcje, np. na mocy art. 226 TWE.¹⁸ Zgodnie z tym artykułem, jeżeli Komisja uzna, iż państwo członkowskie nie wypełniło zobowiązań przyjętych na podstawie Traktatu, wydaje w tej sprawie umotywowaną opinię, umożliwiając uprzednio temu państwu przedstawienie swoich uwag. Jeżeli odnośne państwo nie zastosuje się do powyższej opinii w terminie ustalonym przez Komisję, może ona skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Same zasady organizacji pracy parlamentów narodowych i procedury postępowania podczas implementacji aktów prawnych pozostają natomiast poza zainteresowaniami prawa wspólnotowego.

¹⁵ Ibidem, s.127.

¹⁶ Por. D.Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s.163.

¹⁷ Sprawa *Salvatore Grimaldi v. Fons des Maladies professionnelles*, 322/88, (1989) Rec-11, 4407, s. 4408.

¹⁸ Porównaj także połączone sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości: C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pecheur SA v. Bundesrepublik Deutschland* oraz *The Queen v. Secretary of State for Transport*, ECR (1996) I-1029.

Rezultatem ustanowienia nowego i odrębnego porządku prawnego w ramach Wspólnot Europejskich jest, według opinii Trybunału Sprawiedliwości, głębokie oddziaływanie prawa wspólnotowego na prawo wewnętrzne państw członkowskich.¹⁹ Przewaga prawnego porządku wspólnotowego nad porządkami krajowymi, jak była już o tym mowa, wyraża się w bezpośrednim skutku prawa wspólnotowego oraz w pierwszeństwie jego stosowania w prawie wewnętrznym, nawet jeżeli nie ma ono charakteru *legis posteriori*. W konsekwencji, sądy krajowe są zobowiązane stosować normy prawa wspólnotowego również wtedy, gdy są to normy sprzeczne z prawem krajowym, także później wydanym.

Reasumując tę część, system prawa Wspólnot Europejskich jest nowym, samodzielnym porządkiem prawnym, niezależnym tak od prawa wewnętrznego państw członkowskich, jak i od prawa międzynarodowego. Władza we Wspólnotach nie została przekazana wyłącznie w ręce ciała złożonego z przedstawicieli państw członkowskich, które podejmowałoby decyzje jednomyślnie. Rada Unii Europejskiej, jako organ główny WE, może w większości przypadków podejmować decyzje większością swoich członków.²⁰ Organ ten sprawuje funkcje legislacyjne wraz z Komisją Europejską,

a w pewnej tylko części wraz z Parlamentem Europejskim, co łączy się ze zjawiskiem zewnętrznego deficytu demokratycznego UE. Trudno więc uznać w tym obszarze rolę parlamentów krajowych za znaczącą.

Tak więc, w praktyce, udział parlamentów narodowych w procesie implementacji prawa wspólnotowego może być znacznie zróżnicowany, zależnie od wewnętrznych regulacji prawa krajowego. Wkład parlamentów krajowych w takich państwach jak Niemcy, Dania czy Włochy jest znaczący, natomiast odmiennie jest we Francji, mającej tradycyjnie silną władzę wykonawczą. Główny ciężar, także w ramach prowadzenia polityki wspólnotowej, przesunięty jest tu ze Zgromadzenia Narodowego na rzecz władzy wykonawczej, a więc prezydenta i rząd. W konstytucji tego kraju przewidziana została m.in. taka procedura, w której prezydent podpisuje rozporządzenia z mocą ustawy (tzw. *ordonans*) przyjęte na posiedzeniu rządu. Tym aktem zastępowane jest w zasadzie działanie francuskiego parlamentu.

Funkcja kontrolna

Obok implementacji prawa wspólnotowego drugą zasadniczą płaszczyzną wpływów parlamentów narodowych na działalność Wspólnot pozostaje funkcja kontrolna. Wachlarz możliwości działań jest tu znacznie większy. Funkcje

¹⁹ Sprawa *Van Gend*, (1962), ECR 328.

²⁰ Art. 148 TWE.

kontrolne sprawuje bezpośrednio sam parlament krajowy lub też w jego imieniu komisja ds. europejskich (wspólnotowych).²¹ We wszystkich parlamentach narodowych UE działają już takie komisje. Rozwój i podniesienie rangi tych relatywnie nowych instytucji wewnątrzparlamentarnych łączy się z faktem powołania do życia Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht stał się impulsem dla reorganizacji modelu współpracy parlamentów z organami wspólnotowymi. Podstawą powołania takich komisji w ramach poszczególnych parlamentów są bądź to ustawy zasadnicze tych krajów, bądź też ustawy, rozporządzenia, zarządzenia a czasami regulaminy samych parlamentów. Ranga aktu powołującego niejako w naturalny sposób odzwierciedla pozycję zajmowaną przez komisję w danym parlamencie.²²

Wpływy parlamentów narodowych na politykę wspólnotową w drodze wykonywania uprawnień kontrolnych przejawiają się na wiele sposobów, przede wszystkim w drodze wywierania nacisków na rząd krajowy lub jego poszczególnych członków. Ich celem jest wypracowanie wspólnego z parlamentem (komisją) stanowiska, jakie rząd (minister) będą następnie zajmowali w negocjacjach na szczeblu unijnym: bądź to w określonym obszarze polityki wspólnotowej, bądź to w konkretnej sprawie. Jest to najpoważniejsza forma wpływu parlamentów na formy i treść powstającego prawa wspólnotowego. Poprzez wyznaczanie pewnych ram działań rządów, parlamenty wpływają przecież na prace Rady UE. Organ ten składa się bowiem z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich na szczeblu ministerialnym, upoważnionych do działania w imieniu rządu w danym państwie (art. 203 TWE).

Rada, co należy tu podkreślić, pozostaje wciąż organem wspólnotowym o wyjątkowo szerokich kompetencjach. Ze względu na to, że w jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, ma ona pewne szczególne prerogatywy, które umożliwiają jej w znacznym stopniu wpływanie na działalność pozostałych instytucji, spośród których wyjątkiem jest tylko Parlament Europejski. Rada bowiem m.in. powołuje członków Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego, desygnuje komisarzy Komisji Europejskiej, kontroluje także niektóre jej działania czy też uprawniona jest do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości o zaniechanie oraz wniosku o unieważnienie danego aktu. Znaczenie Rady jako podstawowego organu WE, na który mogą oddziaływać parlamenty krajowe, podnosi więc znacznie możliwość wpływania przez nie na kreowanie polityki wspólnotowej.

Z drugiej jednak strony wypada w tym miejscu przypomnieć, że już Jednolity Akt Europejski w 1987 r., a następnie Traktat z Maastricht zwiększyły zakres tematów, w których Rada podejmuje decyzję większością głosów.

²¹ D.Olejniczak, op.cit., s.3 i dalsze.

²² Ibidem, s.2 i dalsze.

W związku z tym malał też wpływ narodowych zgromadzeń parlamentarnych na politykę unijną rządów. Parlamenti nie mogą bowiem w pełni efektywnie kontrolować działań Rady, gdyż przedstawiciele rządów w niej zasiadających nie zawsze mogą zapewnić przeforsowanie decyzji zgodnie ze stanowiskiem, które na skutek nacisków parlamentu (lub jego komisji) zajmują.

Kwestie proceduralne wykonywania kontroli w sprawach prowadzenia przez rządy polityki wspólnotowej, podobnie jak w przypadku procedur implementacyjnych prawa wspólnotowego, pozostawione są w gestii samych parlamentów. Ogólnie, co do zasady, na rządach państw członkowskich spoczywa obowiązek przedkładania bądź to parlamentom, bądź tylko ich komisjom ds. europejskich, projektów aktów wspólnotowych. Celem powyższego obowiązku jest umożliwienie zajęcia przez parlament stanowiska względem przyjętych w danym akcie rozwiązań legislacyjnych.

W pewnych przypadkach pojawia się ponadto wymóg konsultowania przez rząd zajmowanych stanowisk. W takich krajach jak Dania, Francja, Austria, Holandia czy Wielka Brytania pojawiły się w stosunku do niektórych spraw tzw. instrukcje. Parlament lub jego komisja zobowiązuje rząd lub jego członka, wskutek wydania takiej instrukcji, do zajęcia określonego z góry stanowiska w określonej sprawie. Rządy nie mogą w związku z powyższym prowadzić samodzielnych negocjacji, a przedstawiają jedynie wypracowane wcześniej stanowiska. W Szwecji i Finlandii obowiązek konsultacji z parlamentami narodowymi lub komisjami ds. europejskich rozszerzony jest dodatkowo o warunek uzyskania w tych sprawach tzw. mandatu negocjacyjnego mającego charakter wiążącego zalecenia.

Ogólnie rzecz biorąc, komisje ds. europejskich mają więc z reguły w zakresie swych zadań kontrolowanie wspólnotowego procesu ustawodawczego. Często są także rozwiązania, w ramach których przyznano tym instytucjom jeszcze dalej idące kompetencje. Jest tak m.in. w przypadku Niemiec, gdzie ze względu na federacyjny charakter państwa dodatkowo do głosu dochodzą przedstawiciele zgromadzeń poszczególnych krajów związkowych (landów). W obszarze ich kontroli znajdują się kwestie zgodności norm wspólnotowych z konstytucją.²³

Drugim modelem stosunków na linii parlament narodowy-rząd jest współpraca na zasadzie współdecydowania. Jest to rozwiązanie częściej wykorzystywane. Parlament wydaje tu tzw. mandat związany dla całego rządu lub w stosunku do jego poszczególnych członków. W modelu tym (pomijając może najdalej idące rozwiązania duńskie) rządy zasięgają opinii co do opracowywanych aktów prawnych Wspólnot. Opinie te na ogół nie są wiążące, jednak ze względu na

²³ R.Schick, W.Zeh, *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise, die Gesetzgebung des Bundestages*, Darmstadt 1999, s.43.

tradycyjnie silne pozycje parlamentów krajowych w przeważającej mierze są one respektowane podczas prowadzonych negocjacji na szczeblu wspólnotowym.

Przeprowadzając deskryptywną analizę zasad funkcjonowania komisji ds. europejskich, ich struktur i kompetencji, można stwierdzić w jaki sposób i w jakim zakresie instytucje te wspomagają działalność parlamentów krajowych oraz czy są w stanie przezwyciężyć deficyt demokratyczny w ramach działań samej Rady UE. Wybrane tu do analizy komisje (przede wszystkim niemiecka, ale także belgijska, francuska, grecka, austriacka oraz duńska) sześciu krajów reprezentują w sposób najpełniejszy przyjęte w państwach unijnych modele rozwiązań. (Inną kwestią jest problem dostosowania rozwiązań polskich. Należy się zastanowić czy zmiany są potrzebne, jakie i w jakim zakresie oraz do którego z przedstawionych modeli powinien zbliżyć swoje rozwiązania Sejm i Senat RP.)

Komisja parlamentarna jest organem powołanym do rozpatrywania i przygotowywania konkretnych spraw stanowiących przedmiot prac parlamentu (tu odnośnie do spraw związanych z Unią Europejską), a także sprawuje kontrolę nad wprowadzaniem w życie i wykonywaniem uchwał parlamentu. Czasami jest to organ zastępujący parlament (lub jedną z jego izb, jak np. w przypadku Danii) w niektórych czynnościach, wyposażony w znaczny stopień niezależności i samodzielności (jak np. w parlamencie włoskim).²⁴

Pozycje i zadania tych komisji są różne w poszczególnych krajach Unii. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad przeszły one zasadniczą zmianę pozycji i roli, co stało się możliwe dzięki odpowiednim reformom konstytucyjnym. W poszczególnych parlamentach są to ciała o takich samych lub bardzo podobnych kompetencjach w stosunku do pozostałych komisji parlamentarnych. W przeważającej jednak mierze w ramach podejmowanych działań z zakresu prawa europejskiego działają one jako *sui generis* izby parlamentarne. Komisja posiada wówczas skład odzwierciedlający układ sił w samym parlamencie. Konstrukcja ta umożliwia przede wszystkim wypracowanie zaawansowanej specjalizacji wyodrębnionego ciała parlamentarnego w odniesieniu do spraw unijnych. Podnosi to też merytoryczną stronę działań całego parlamentu; umożliwia ponadto szybkie podejmowanie decyzji. Fakt ten jest o tyle istotny, że czas przeznaczony na zapoznanie się parlamentu narodowego z projektem aktu unijnego oraz natłok spraw nie pozwalają na podjęcie debat nad przedstawionymi projektami podczas obrad pełnego składu parlamentu, a co za tym idzie na efektywne reagowanie kraju członkowskiego na potrzeby (kierunki) legislacji wspólnotowej.

²⁴ Por. tekst M.Maternak-Kubiak w: B.Banaszak, K.Domaracki, W.Gromski, M.Maternak-Kubiak, A.Preisner, *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s.39.

Podstawą powołania takich komisji w ramach poszczególnych parlamentów europejskich są bądź to ustawy zasadnicze tych krajów, bądź też ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, czasami regulaminy samych parlamentów.

Systematyzując tę część rozważań należy podkreślić, że w odniesieniu do procedur współpracy i kontroli parlamentów krajowych w stosunku do spraw wspólnotowych istnieją generalnie dwa modelowe rozwiązania:

1. członek rządu, biorący udział w pracach Rady Unii jest poddawany kontroli następczej, tj. już po podjęciu (przy jego udziale) decyzji przez Radę;
2. parlament wywiera wpływ na przebieg debaty i zajmowane podczas niej stanowisko rządu poprzez określone instrumenty współpracy (np. uchwalanie mandatów wiążących).

W poszczególnych parlamentach rozwiązania te występują w różnym stopniu. Na podstawie kryterium wpływu na proces decyzyjny Rady UE oraz metody wypracowywania stanowiska na temat propozycji ustawodawczych Komisji Europejskiej rozróżnia się komisje parlamentarne o charakterze scentralizowanym i zdecentralizowanym. I tak np. w parlamencie greckim przyjęto formę centralnie sprawowanej kontroli ze wskazaniem na komisję ds. europejskich. Członek rządu greckiego, biorący udział w pracach Rady jest poddawany kontroli następczej. Natomiast francuskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło model zbliżony do zdecentralizowanego. To parlament, a nie wyłącznie wyspecjalizowana komisja, wywiera wpływ na przebieg debaty w Radzie i zajmowane podczas niej stanowisko.

Niemiecki Bundestag przyjął model pośredni. W zależności od konkretnej sprawy procedura może zbliżać się do jednego bądź drugiego z wyżej przedstawionych modeli. We właściwym Bundestagu, a więc w I izbie niemieckiego parlamentu, już w okresie uzgadniania tekstu Traktatu o Unii Europejskiej funkcjonowała stała komisja parlamentarna ds. Unii Europejskiej (Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union). Jej rozwój powiązany został z samą ratyfikacją TUE, kiedy powołano ją w obecnej formie na mocy przepisu art. 45 niemieckiej konstytucji.²⁵ W ten sposób komisja ta stała się czwartym gremium, którego podstawa prawna funkcjonowania znalazła uregulowanie w konstytucji (obok komisji do spraw zagranicznych, petycji oraz obrony).

O znaczącej roli niemieckiej komisji zdecydował m.in. słynny wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r. (znany jako tzw. *Maastricht-Urteil*).²⁶ W orzeczeniu tym sąd z Karlsruhe orzekł o zgodności Traktatu z Maastricht z konstytucją RFN, otwierając tym samym drogę do jego ratyfikacji. Ponadto Trybunał podkreślił potrzebę zagwarantowania

²⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 w: Textausgabe*, Bonn 1996.

²⁶ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1993*, T. 89, s.155 i nast.

możliwości wywierania wpływu Bundestagu na kierunki rozwoju Unii Europejskiej. Mówiąc o *substantiellem Gewicht* podkreślił potrzebę przyjęcia przez parlament efektywnych instrumentów polityki europejskiej.²⁷

Rozwój struktury niemieckiej komisji przechodził przed uzyskaniem obecnego kształtu szereg etapów. Od 1969 r. istniała podkomisja właściwa dla spraw związanych z EWG, działając w ramach komisji budżetowej. Od 1986 r. istniała podobna podkomisja w komisji prawnej. Obydwie nie odgrywały jednak większej roli. W 1979 r. konwent seniorów wspólnie z PE powołał specjalną komisję (od 1983 r. nazywaną komisją europejską). Gremium to zajmowało się koordynacją kontaktów organów krajowych i europejskich. Nie posiadało ono jednak prawa prowadzenia rekomendacji przed samym plenum parlamentu, będąc w znacznym stopniu uzależnionym od stałych komisji parlamentarnych. W 1986 r. na to miejsce powołano nową podkomisję odpowiedzialną za kwestie związane z WE, a działającą przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W jej skład weszli przedstawiciele MSZ oraz dwunastu komisji parlamentarnych mających związek z polityką wspólnotową. Dopiero w 1990 r. powołano, na podstawie przepisu art. 54 p. 1 regulaminu Bundestagu, komisję europejską (EG-Komision). Składała się ona z 33 deputowanych do Bundestagu oraz 11 posłów do Parlamentu Europejskiego (bez prawa do udziału w głosowaniu). O niedoskonałości tego rozwiązania przekonali się Niemcy podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Maastricht, dlatego też Bundestag powołał wówczas nadzwyczajną komisję właściwą dla spraw związanych z wprowadzaniem postanowień Traktatu z Maastricht. Od 1992 r. komisja ds. europejskich należy już do najważniejszych gremiów parlamentarnych.

Tak więc lata 70. i 80. były swojego rodzaju okresem prób. Brakowało wówczas jasno ustalonych kompetencji komisji powołanych ds. wspólnotowych; poszczególne komisje konkurowały ze sobą, dodatkowo marginalizując znaczenie powoływanych podkomisji ds. europejskich.²⁸ Dopiero po nadaniu procesom integracyjnym wymiaru politycznego (powołanie Unii Europejskiej) pojawiła się potrzeba powołania we wszystkich parlamentach państw członkowskich podobnych gremiów, będących odpowiedzialnymi za koordynację polityk europejskich.

Sama ranga aktu powołującego niejako w naturalny sposób odzwierciedla pozycję zajmowaną przez komisję w danym parlamencie. Tak np. w Niemczech zawsze podkreślano ważność tej instytucji. W pewnych przypadkach parlament może bowiem przekazać, a komisja w jego imieniu wykonywać: „*uprawnienia Bundestagu* (całego plenum – przyp. aut.) *w odniesieniu do rządu federalnego na podstawie przepisu art. 23 Konstytucji*”. Chodzi tu o sytuacje, w których

²⁷ J.Bila, U.Gehlen, H.Groos, B.Hasenjäger, *Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages*, (2. Aufl.), Bonn 1988, s.2.

²⁸ H.G.Kamann, op.cit., s.72.

komisja zajmuje stanowiska wobec proponowanych inicjatyw legislacyjnych Unii Europejskiej, co do których ma się ustosunkować rząd niemiecki działając w Radzie UE, a którego ostateczna decyzja kształtowana jest właśnie przez uchwały komisji.²⁹ Działa ona w tych przypadkach jako swoiste „małe plenum” parlamentu, zastępując Bundestag. Komisja wykonuje więc swoje statutowe zadania w zakresie odpowiadającym kompetencjom całego parlamentu niemieckiego. W powyższym przypadku konstrukcja działania komisji usadawia ją jako typ scentralizowanej formy współpracy parlamentu z UE. W pewnych przypadkach komisja ta dokonuje jedynie wstępnej selekcji przedstawionych dokumentów, a następnie przekazuje je innym, branżowym komisjom parlamentarnym. W tym przypadku jest to zdecentralizowana forma współpracy parlamentu z Unią.

Ten znaczny zakres kompetencji jest w tym przypadku naturalną konsekwencją rangi normy, na podstawie której komisja ta została powołana. Art. 45 Konstytucji RFN powołujący komisję ds. Unii Europejskiej, szeroko traktuje o aspektach przynależności Niemiec do UE.

Na podstawie art. 52. 3a, także Bundesrat (II izba parlamentu) upoważniona została do powołania komisji europejskiej, której uchwały traktowane są jak uchwały całego Bundesratu. (Przyjęto tu więc taką samą konstrukcję jak w przypadku Bundestagu.) Te wyjątkowo szerokie kompetencje o charakterze szczególnym nie wyłączają oczywiście kompetencji przynależnych wszystkim innym komisjom Bundestagu czy Bundesratu. Chodzi tu o prawo do żądania obecności ministrów na jej posiedzeniach, kierowania do nich zapytań, przedstawiania swych uwag, w pewnych przypadkach nawet zaleceń i monitorowania działań rządu federalnego. Z drugiej strony komisje ds. europejskich nie „zawłaszczają” na swoją wyłączność uprawnień do debaty nad sprawami polityki wspólnotowej. Regulamin Bundestagu gwarantuje innym stałym komisjom prawo do zajmowania się kwestiami unijnymi dotyczącymi przedmiotu ich działalności. Komisje te, podobnie jak komisja ds. europejskich, mogą przeprowadzać debaty nad dokumentami, które tematycznie związane są z obszarem ich działania, mogą przygotowywać projekty aktów prawnych, a wreszcie mają nie tyle prawo, ile obowiązek przeprowadzenia debaty nad projektami aktów prawnych kierowanych do komisji w toku przyjętej procedury legislacyjnej.

W świetle powyższych uwag, pozycję niemieckiej komisji ds. europejskich można uznać za silną. Gwarantuje ona efektywny współdział Bundestagu w powstawaniu ustawodawstwa wspólnotowego, będąc jego instrumentem w sprawowaniu demokratycznej kontroli nad tymi procesami.

²⁹ R.Schick, W.Zeh, *op.cit.*, s.44 i 45.

Relacje parlamenty-rządy

W praktyce państw „Piętnastki” wypracowano dwa podstawowe modele ułożenia wzajemnych stosunków na linii parlament-rząd. W pierwszym stanowisko zajęte przez parlament narodowy lub komisję ds. europejskich posiada charakter opiniodawczy, natomiast w drugim – ma charakter wiążącej instrukcji.

W pierwszym przypadku wypracowane stanowiska są swego rodzaju niewiążącym zaleceniem. Rząd nie jest nim związany, a parlamentowi nie przysługuje wobec rządu prawo do przedsięwzięcia środków egzekwujących prawidłowe wykonanie tych zaleceń. Takie rozwiązania przyjęto m.in. w krajach o silnej władzy wykonawczej, jak we Francji i Belgii.

W tym ostatnim kraju kompetencje parlamentu federalnego (w sprawach o charakterze osobowym) oraz rad regionalnych (w sprawach o charakterze terytorialnym) są względem siebie równoległe. Podstawa prawna kontroli sprawowanej przez te ciała jest trzystopniowa, tzn.: konstytucja-ustawa Prawo o stosunkach międzynarodowych Wspólnot i Regionów-uchwała parlamentu. Z art. 168 konstytucji belgijskiej wynika obowiązek informowania tych ciał o podejmowanych przez rząd działaniach na forum wspólnotowym.³⁰ Zarówno obie izby parlamentu (Chambre des Representants oraz Senat), jak i rady krajowe mogą formułować opinie w zakresie spraw związanych z ich właściwością, nie mające jednak charakteru wiążącego.

Parlament duński (Folketing) przyjął natomiast konstrukcję „mandatu zwiazanego” i to w stosunku do całego rządu lub też do jego poszczególnych członków. W tym jednoizbowym parlamencie komisja ds. europejskich (Europaudvalget) posiada kompetencje wiązania rządu wydanymi przez siebie mandatami. (W tak silnych uprawnieniach duńskiej komisji można dopatrywać się przyczyn, dla których Dania przed Konferencją Międzyrządową w 1997 r. stała na stanowisku, że ważniejsze od reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej jest zwiększenie wpływów zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych na procesy decyzyjne w UE.) Członkowie rządu są zobowiązani do przedstawiania komisji swoich stanowisk, które zamierzają prezentować podczas prac w Radzie UE. Komisja parlamentarna, wypracowując stanowisko z danym członkiem rządu, wydaje mandat związany, w związku z czym podczas negocjacji unijnych rząd nie może wykraczać poza ustalone wcześniej granice. Duński model nie jest jednak efektywny, co wynika głównie

³⁰ G.Wils, *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Belgien* w: U.Battis, D.Th.Tsatsos, D.Stefanon, *Europäische Integration und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 1995, s.14 i nast.

z braku czasu na wypracowywanie stanowisk negocjacyjnych, szczególnie w okresach zintensyfikowanych prac Rady.³¹

Daleko większą samodzielność w kreowaniu polityki wspólnotowej posiada, jak wspomniano, rząd francuski. Spoczywa jednak na nim konstytucyjny obowiązek (art. 88. ust. 4 konstytucji) przedkładania Zgromadzeniu Narodowemu (Assemblée Nationale) projektów aktów o znaczeniu ustawowym. Jego obie izby są uprawnione do podejmowania w tych kwestiach rezolucji. Jest to system, w którym przyjęto konstrukcję zdecentralizowanej współpracy w sprawach europejskich. Komisja ds. europejskich wykonuje tu funkcje „rozdzielnika” pomiędzy rządem a parlamentem, dokonując selekcji wstępnej dokumentów dotyczących spraw wspólnotowych i przekazując je właściwym komisjom branżowym, które przeprowadzają ich fachową analizę. Komisja ds. europejskich przedkłada jedynie propozycję natury technicznej (np.: terminy, formy, zakres prac). Ostatecznie decyduje jednak plenum parlamentu. Jako zaletę takiego rozwiązania należy uznać wykorzystanie profesjonalizmu parlamentarzystów z komisji branżowych, przygotowujących stanowiska parlamentu w określonych obszarach.

Poprzez konsekwentne, regularne i bardzo dokładne informowanie parlamentu o polityce europejskiej udaje się zachować we Francji znaczną i efektywną zdolność działań parlamentu w stosunku do rządu w obszarze polityki wspólnotowej. Po zakończeniu prac Rady UE, przedstawiciel rządu biorący w nich udział zobowiązany jest poinformować komisję o rezultatach posiedzenia. Komisja może wysłuchać ministra (także przedstawiciela jednego z organów wspólnotowych), a także zadawać mu pytania. Od 1994 r. rząd francuski, podobnie jak i niemiecki, zobowiązany jest do składania „zastrzeżenia konsultacji parlamentu” w odniesieniu do uchwał Rady UE. Przedstawiciele rządu w Radzie nie są jednak związani ustaleniami parlamentu.

Pozycję komisji francuskiej należy uznać za silną, opartą w swej konstrukcji na zdecentralizowanej formie współpracy z parlamentem. Ciągła wymiana informacji z rządem, który jest zobowiązany do uwzględniania jej stanowisk, nadaje jej znacznej wagi politycznej. Funkcje komisji nie ograniczają się jedynie do przyjmowania *ex post* ustaleń Rady UE, ale także do czynnego współdziałania w ich formułowaniu. W ten sposób przejawia się silny zakres kontroli wykonywanej przez parlament posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną.

W Austrii istnieje dwuizbowy federalny organ ustawodawczy w formie Izby Narodowej (Nationalrat) oraz Rady Federalnej (Bundesrat). Pierwsza jest wybierana w wyborach bezpośrednich, natomiast Rada Federalna – jako druga

³¹ H.Zahle, *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Dänemark* w: U.Battis, D.Th.Tsatsos, D.Stefanon, op.cit., s.48 i nast.

izba, podobnie jak niemiecki Bundesrat – gwarantuje wpływ landów na ustawodawstwo na szczeblu federalnym. Z postanowień konstytucji austriackiej wynika, że kompetencje określone w artykule poświęconym sprawom Unii Europejskiej (art. 23e, ust. 1-4) realizuje zasadniczo Komisja Główna Izby Narodowej, w której zasiadają proporcjonalnie do liczby mandatów przedstawiciele wszystkich partii obecnych w parlamencie (art. 23, ust. 5). Komisja ta sprawuje w zasadzie większość kompetencji całej Izby Narodowej, m.in. w takich sprawach jak zajmowanie stanowisk (w dużej mierze wiążących) w imieniu Izby oraz dokonywanie wyboru członków do różnych organów i instytucji wspólnotowych.

W tej sytuacji właściwie tylko dzięki utartej praktyce kwestie dotyczące zasadniczych problemów związanych z integracją europejską przypadły Komisji Spraw Zagranicznych. Wspomniany art. 23, ust. 5 konstytucji austriackiej zapowiedział też możliwość utworzenia stałej podkomisji ds. europejskich. O zakresie jej kompetencji decydowałaby Komisja Główna; ona też decyduje o sprawach z zakresu integracji, które będą rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym Izby Narodowej.

Natomiast kompetencje Rady Federalnej w dziedzinie spraw europejskich określone są na podstawie art. 23e, ust. 6 konstytucji. Przepis tego artykułu odsyła do odpowiedniego paragrafu regulaminu Rady Federalnej, który przewiduje powołanie Komisji ds. UE. Komisja ta, wykonując kompetencje samej Rady Federalnej, może zajmować stanowiska w odniesieniu do przedsięwzięć w ramach UE oraz zajmować tzw. kwalifikowany rodzaj stanowiska (art. 23, ust. 6). Dotyczy to przypadków, kiedy implementacja danego przedsięwzięcia w ramach Unii bezwzględnie wymaga federalnej ustawy konstytucyjnej, która z kolei wymaga (stosownie do art. 44, ust. 2) zgody Rady Federalnej. Stanowisko takie jest wiążące dla właściwego ministra federalnego i może on od niego odstąpić jedynie z koniecznych względów wynikających z potrzeb polityki integracyjnej i zagranicznej.³²

Centralnie zorganizowana forma współpracy parlamentu krajowego z organami Wspólnot występuje w przypadku Grecji. W greckim parlamencie funkcjonuje komisja ds. europejskich (Epitropi Evropachon Ypothesseon), będąca pierwotnym adresatem propozycji rządowych dotyczących spraw europejskich. Gremium to posiada uprawnienie do oceny propozycji legislacyjnych Rady UE, a także kształtowania stanowisk własnego rządu. Funkcjonuje więc jako „pomniejszone plenum” całego parlamentu. Tu jednak, w przeciwieństwie do niemieckiego Bundestagu, komisja ta reprezentuje kompetencje plenum

³² J.Barcz, *Parlament a Unia Europejska, analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s.23.

parlamentarnego. Zaletą takiego rozwiązania jest fakt ścisłego połączenia działań rządu i parlamentu. Ten ostatni jest bowiem reprezentowany przez małe, a więc zdecydowanie bardziej elastyczne gremium, co umożliwia sprawną i efektywną współpracę, komisja jest w stanie szybko zajmować stanowisko wobec przedkładanych jej przez Komisję i Radę propozycji ustawodawczych, co przy krótkich terminach i natłoku inicjatyw legislacyjnych jest znacznym walorem tego rozwiązania.

Sprawozdanie z działalności komisja przedkłada na posiedzeniu parlamentu raz na pół roku i jest ono przyjmowane przez parlament bez prawa głosowania nad nim. Oznacza to, że w przeciwieństwie do rozwiązań niemieckich, w Grecji nie wprowadzono proceduralnych zależności, z korzyścią dla komisji, w realizacji polityki wspólnotowej pomiędzy rządem, komisją a całym parlamentem. Od roku 1994 r. egzekutywa jest jednak zobowiązana do informowania komisji o swoich działaniach związanych z UE, nie musi jednak konsultować z parlamentem uchwał końcowych posiedzeń Rady UE.

W świetle powyższego pozycję greckiej komisji ds. europejskich można uznać za słabą.³³ Choć skoncentrowano w niej całość parlamentarnej współpracy z rządem w sprawach europejskich, to ogranicza się ona w zasadzie tylko do ratyfikacji umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnoty (a wraz z nimi i Grecję); brakuje także możliwości sprawowania kontroli bieżącej działań rządu, gdyż ma ona charakter wyłącznie *ex post*.

Relacje parlamenty-organy wspólnotowe

Ważnym i ciekawym problemem są relacje pomiędzy omawianymi komisjami ds. europejskich parlamentów krajowych a organami WE biorącymi udział we wspólnotowym procesie legislacyjnym. Dotyczy to przede wszystkim Rady UE, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Rada Unii Europejskiej (dawniej Rada Ministrów) działa w składzie resortowych ministrów delegowanych przez państwa członkowskie, upoważnionych do działania w imieniu swych rządów (art. 203 TWE). Członkowie Rady pozostają więc jednocześnie członkami organu Wspólnot, jak i rządów krajowych. Z tego względu możliwe jest podejmowanie decyzji w ramach uprawnień Rady, jak również w ramach uprawnień państw członkowskich. Ministrowie reprezentujący swój kraj mogą więc każdorazowo wyrażać zgodę w ramach Rady UE, jak i odpowiednio przedstawiać stanowisko tejże Radzie w imieniu swoich rządów. Z tego punktu widzenia, prawna natura tychże decyzji jest zupełnie różna od ustaleń art. 189 TWE. Decyzje te pozostają poza

³³ H.G.Kamann, *op.cit.*, s.189 i 190.

zasięgiem norm kompetencyjnych, proceduralnych oraz dotyczących formy i kontroli jurysdykcyjnej właściwych dla wszystkich aktów instytucjonalnych. Są one natomiast identyczne w charakterze z umową międzynarodową, pomimo odmiennej nazwy i formy.

Zawierane według odpowiedniej, uproszczonej procedury dotyczącej negocjacji, umowy te z powodu ich charakteru pozostają poddane regułom przyjmowania lub ratyfikacji umów międzynarodowych, właściwym dla każdego z państw członkowskich. Od owych reguł zależy ważność i skutek tych umów. Jeżeli zawierane są na poziomie niższym od szefa państwa, stosowana jest skrócona procedura, gdzie dla zawarcia umowy wystarczy jej podpisanie. Decyzje przedstawicieli mają charakter umów międzynarodowych, są więc wiążące na mocy prawa międzynarodowego. Z prawem wspólnotowym łączy je jednakże więź niejako organiczna, albowiem zostają podejmowane na forum Rady i służą realizacji celów wspólnotowych. Podejmowane są one w sprawach, w których organy wspólnotowe nie posiadają dostatecznych uprawnień dla realizacji celu wynikającego z traktatów. Kompetencja do zawierania porozumień tego rodzaju nie wynika jednak dla członków Rady wprost z uprawnień traktatowych, a faktycznie wyprowadzona jest bezpośrednio z kompetencji reprezentantów państw członkowskich.³⁴

Na tym poziomie parlamentarne komisje ds. europejskich, zależnie od zakresu przyznanych im kompetencji, mogą kontrolować na poziomie unijnym przedstawicieli swoich rządów uczestniczących w obradach Rady. Formy współpracy są różnorodne. Jej zakres zależy, jak już wspomniano, od kompetencji samej komisji (także i parlamentu). W większości przypadków (np.: Austria, Niemcy, Dania) minister sprawozdaje, podczas posiedzenia komisji, efekty spotkania Rady. Komisja powinna też być na bieżąco informowana o postępach prac Rady przez przedstawicieli uczestniczących w jej posiedzeniach.

Bardzo ważne są także relacje między parlamentarnymi komisjami ds. europejskich a Parlamentem Europejskim. Ich kontakty wzajemne odbywają się w dwóch zasadniczych płaszczyznach, a mianowicie:

- w sferze oficjalnych spotkań w ramach omówionej dalej Konferencji Komisji Europejskich parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (Conference des Organes specialises en Affaires communautaires - COSAC), a także podczas bilateralnych spotkań przedstawicieli komisji parlamentarnych i PE;
- w sferze informacyjnej, o charakterze personalnym.

Sam Parlament Europejski zaproponował określone formy ściślejszej współpracy z parlamentami narodowymi. Miałyby to być wielopłaszczyznowa

³⁴ J.Kolasa, *Prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich. Zarys problemu w: Wspólnoty Europejskie...*, op.cit., s.87.

współpraca począwszy od wspólnych posiedzeń we właściwych komisjach parlamentarnych, poprzez bilateralne posiedzenia komisji ds. europejskich czy wreszcie spotkania przewodniczących frakcji parlamentarnych.³⁵ Inicjatywa PE jest zrozumiała m.in. ze względu na marginalne kompetencje Parlamentu w procesie legislacyjnym UE (patrz art. 192 i nast. TWE).

Kolejną płaszczyzną współpracy Parlamentu Europejskiego z poszczególnymi komisjami (a więc z parlamentami) jest udział deputowanych do PE w posiedzeniach tych gremiów, jednak bez prawa głosu. Z możliwości tej korzystają europejscy parlamentarzyści chcąc przeforsować stanowisko PE odmienne w stosunku do pozostałych organów Wspólnot. Nie zawsze jednak interesy Parlamentu są zbieżne z poglądami parlamentów krajowych. O ile PE dąży do zwiększenia swojej roli kosztem pozostałych organów, szczególnie Rady UE, o tyle parlamenty krajowe są zainteresowane raczej znacznym rozszerzeniem stopnia kontroli, jaką sprawować mogłyby nad tym organem, co nie jest równoznaczne z dążeniem do zwiększenia jego kompetencji. Innym przykładem rozbieżności stanowisk jest kwestia budżetu wspólnotowego (art. 172 TWE). Członkowie PE dążą do zwiększenia wkładów państw członkowskich, parlamenty krajowe przeciwnie, zainteresowane są w zachowaniu środków we własnej dyspozycji.

Także stosunki z Komisją Europejską układają się na dwóch płaszczyznach. Podobnie jak w przypadku Parlamentu Europejskiego, tak i z Komisją są to kontakty o charakterze zarówno zinstytucjonalizowanym, jak i personalnym. Te pierwsze polegają na przedstawianiu 3-4 razy w roku sprawozdań przez poszczególnych komisarzy w komisjach ds. europejskich. Prowadzi to do wzajemnej wymiany stanowisk i realizuje traktatową zasadę jawności działań organów Wspólnot (tu Komisji- patrz art. 254 i 255 TWE).

Rozwiązania polskie

Akcesja naszego kraju do struktur wspólnotowych pociągnie ze sobą potrzebę przeprowadzenia zasadniczych zmian w konstrukcji układu kompetencji organów władzy państwowej. W znacznym stopniu zmiany te dotyczyć będą także Sejmu i Senatu RP. W wyniku członkostwa w Unii Europejskiej znaczna część kompetencji ustawodawczej polskiego parlamentu przekazana zostanie na rzecz organów Unii, tj. Rady UE i Komisji Europejskiej, a w pewnym ograniczonym zakresie także na rzecz Parlamentu Europejskiego.

Przedstawione w pracy mechanizmy przyjęte przez poszczególne parlamenty krajów członkowskich mogą i powinny być brane pod uwagę przy nadawaniu

³⁵ *Bericht über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und einzelstaatlichen Parlament, Institutioneller Ausschuß des Europäischen Parlaments (Hrgs.), Brüssel 1997, s.9.*

nowego kształtu kompetencjom polskiego parlamentu, tym bardziej że w Sejmie i Senacie również działają komisje ds. europejskich. W lipcu 1992 r. powstała Komisja ds. Układu Europejskiego, która w czerwcu 1997 r. (w związku z rozszerzeniem kompetencji) zmieniła nazwę na Komisję Integracji Europejskiej.³⁶ Jest to komisja stała, a więc powoływana na cały okres kadencji Sejmu. Przedmiotowy zakres jej działania wyznacza załącznik do regulaminu sejmowego. Komisja ta, tak jak pozostałe, może uchwalać dezyderaty, opinie, sprawozdania, projekty uchwał, rezolucji, apeli, oświadczeń czy też deklaracji Sejmu. Polska komisja pełni przede wszystkim funkcję kontrolną w stosunku do Rady Ministrów, tj. monitoruje, w jaki sposób rząd wywiązuje się ze zobowiązań dotyczących procesu integracji europejskiej. Komisja ma wpływ na przebieg tego procesu poprzez wydawanie opinii oraz dezyderatów w stosunku do Rady Ministrów, na które wymagana jest pisemna odpowiedź.

Na mocy uchwały Sejmu z 13 lipca 2000 r. powołana została sejmowa nadzwyczajna Komisja Prawa Europejskiego.³⁷ Jest ona właściwa dla rozpatrywania projektów ustaw dostosowujących polskie prawo do prawa wspólnotowego, tzw. ustaw dostosowawczych. Ustawy przekazywane do tej Komisji zawierają wyłącznie przepisy mające na celu zapewnienie transpozycji przepisów prawa wspólnotowego do prawa polskiego do dnia przystąpienia Polski do UE.

Działa także senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej. Powstała ona podczas III kadencji parlamentu, działając jako organ Senatu RP. Przedmiotowym zakresem działania komisji jest przede wszystkim polityka zagraniczna państwa, kontakty międzyparlamentarne, integracja europejska oraz międzynarodowe stosunki gospodarcze.

W niniejszych rozważaniach przedstawione zostały zasady kooperatywnego współdziałania parlamentów państw członkowskich UE oraz ich rządów w sprawach dotyczących integracji europejskiej, prowadzonego przede wszystkim poprzez wyspecjalizowane gremia parlamentarne, tj. komisje ds. europejskich. Z przedstawionych tu uwag wynika potrzeba przeprowadzenia dalszych zmian w kompetencjach polskiego parlamentu oraz już istniejących komisjach ds. europejskich. Potrzebne będzie więc przede wszystkim wypracowanie właściwych mechanizmów gwarantujących konstruktywną i efektywną współpracę parlamentu i rządu. I tak m.in. z jednej strony rząd powinien mieć zagwarantowany określony zakres swobody działań przed organami

Wspólnot,
z drugiej natomiast Sejm i Senat powinny otrzymać gwarancje regularnego i dokładnego informowania ich przez rząd o prowadzonej polityce europejskiej

³⁶ Komisja ta, składająca się z 32 posłów, reprezentuje wszystkie kluby parlamentarne.

³⁷ Komisja ta składa się z 44 posłów.

(a więc o przygotowywanych projektach legislacyjnych, stanowiskach zajmowanych przez poszczególnych ministrów w Radzie UE itd.).

Ponadto Sejm i Senat powinny zostać wyposażone w prawo, na wzór rozwiązań państw „Piętnastki”, uchwalania stanowisk wobec najważniejszych spraw integracyjnych. Sam zakres wiązania rządu takimi stanowiskami pozostaje niewątpliwie kwestią otwartą. Konieczne są także odpowiednie mechanizmy kontrolne sprawdzające zakres uwzględniania przez rząd owych stanowisk. Na koniec należy pamiętać, że każdego roku Unia wydaje znacznie więcej aktów prawnych niż Sejm. Dlatego dla polepszenia efektywności prac naszego parlamentu potrzebne jest przygotowanie odpowiednich struktur wewnętrznych mogących sprostać tej „lawinie legislacyjnej”. Doświadczenia państw UE mogą się tu więc okazać bardzo pomocne.

Instrumenty oddziaływania parlamentarnego

Ustawodawcy krajowi państw członkowskich UE mają jeszcze jedną możliwość wpływania na politykę unijną, jaką jest uchwalanie budżetów krajowych. Decydując o rozłożeniu określonych kwot w poszczególnych jego częściach decydują też w pewnej mierze o wysokości wkładu państwa do budżetu Unii Europejskiej. (Kwestie szczegółowe dotyczące przyjmowania lub odrzucania planu budżetu regulują oczywiście przepisy prawa wewnętrznego.)

Trudne do sklasyfikowania, lecz ważne w praktyce, jest uczestnictwo parlamentów narodowych w ratyfikowaniu traktatów wspólnotowych. Chodzi tu więc zarówno o te, które reformują dotychczasowy dorobek traktatowy, jak i o każdy z traktatów akcesyjnych i stowarzyszeniowych (art. 49 TUE).³⁸

Z formalnego punktu widzenia, traktaty powołujące do życia Wspólnoty i te, które je zmieniają, są umowami międzynarodowymi, negocjowanymi, zawieranymi i ratyfikowanymi zgodnie z wymogami prawa międzynarodowego. Są to więc umowy w rozumieniu tego prawa ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. W tym miejscu jednak należałoby krótko wprowadzić w problematykę podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy. To, czy umowę zawierają Wspólnoty, czy też państwa członkowskie zależy od charakteru przekazanych uprawnień (*transfer of powers*) na rzecz Wspólnot przez traktat czy też w akcie jego stosowania.

³⁸ Do grupy tej zaliczane są: Konwencja o Niektórych Wspólnych Organach (25.03.1957), Traktat o Fuzji (08.04.1965), Jednolity Akt Europejski (28.02.1986). W poczet prawa konstytucyjnego zalicza się także Traktaty Finansowe (21 i 22.04.1970), Luksemburski Traktat Budżetowy i Drugi Traktat Budżetowy (22.07.1975), Akt o Wyborach Bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego Wspólnot (20.09.1976) oraz akty akcesyjne, czyli wszystkie umowy o członkostwie w WE.

W przypadkach, w których kompetencje zewnętrzne mają umocowanie w traktacie, charakter ich jest wyłączny. Oznacza to, że uprawnienie takie wypływa z kompetencji wykonawczych samych instytucji Wspólnot. Do grupy tej zaliczać się będą w głównej mierze umowy o charakterze handlowym.³⁹ Jednak decydującym wskaźnikiem wyłączności jest raczej praktyka Wspólnot.⁴⁰ Jeżeli wykonywały już one określone uprawnienia wewnętrzne lub zewnętrzne, w sposób który dotyczy „*common rules*”, oznacza to, że nastąpiło przeniesienie uprawnień przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot, a wyłączna natura tych uprawnień została ustalona.⁴¹ Należy zaznaczyć, iż nawet w sferze kompetencji wyłącznych jest także pewien margines dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy Wspólnoty nie wykonują swoich uprawnień wyłącznych i upoważniają do tego państwa wskazując jednocześnie granice czasowe takiego działania.

Natomiast z kompetencjami wspólnymi mamy do czynienia wówczas, gdy do związania się umową wymagane jest współdziałanie państw członkowskich i poszczególnych instytucji wspólnotowych. Chodzi tu o umowy dotyczące przyjęcia nowych członków (umowy akcesyjne) oraz ustanawiające stowarzyszenie danego państwa ze Wspólnotami. W tym właśnie obszarze znaczenie parlamentów krajowych jest znaczące.

Jeżeli kompetencje Wspólnot nie mają charakteru wyłącznego, oznacza to, że kompetencja jest dzielona z państwami członkowskimi i w efekcie skutkuje wspólnymi działaniami podejmowanymi na arenie zewnętrznej. Przejawem takiego podziału uprawnień są umowy mieszane, zawierane wspólnie przez państwa członkowskie i Wspólnoty występujące jako jedna strona. Państwa członkowskie zachowują w ten sposób pewien wpływ na politykę wewnętrzną, mając jednak obowiązek współdziałania z organami wspólnotowymi.⁴²

Podsumowując uprawnienia parlamentów krajowych w obszarze kontroli jako narzędzia wpływania na wyznaczanie kursu polityki wspólnotowej należy zauważyć, że podstawowymi tego elementami pozostają:

- często występujące uprawnienie do kontroli zakresu, w jakim rząd państwa członkowskiego uwzględnił wcześniejsze wspólne uzgodnienia,

³⁹ D.Lasok, op.cit., s.61.

⁴⁰ Por. R.Frid, *The Relations Between the EC and International Organizations, Legal Theory and Practice, Legal Aspects of International Organization*, vol. 24.

⁴¹ Op. 1/94, *WTO Agreements*, (1994) ECR I-5267; por. np. sprawy *Local Cost Standard* 1/75, (1975) ECR 1355, *Kramer* 3,4 i 6/76, *Commission v. Ireland* 61/77 (1978) ECR 417, *Commission v. United Kingdom* 804/79, (1981) ECR 1045, w których Trybunał Sprawiedliwości rozpoznał istnienie kompetencji wyłącznej Wspólnot w zakresie wspólnej polityki handlowej i rybołówstwa, a także wspólnej polityki monetarnej.

⁴² R.Frid, op.cit., s.118.

- możliwość samodzielnego ustosunkowania się do określonego projektu aktu prawa wspólnotowego, m.in. poprzez przyjęcie uchwały czy rezolucji,
- prawo do żądania przedstawienia przez rząd przewidywanych konsekwencji, jakie spowoduje przyjęcie danego aktu prawa wspólnotowego w stosunku do prawa wewnętrznego, budżetu, itp.,
- monitorowanie przez parlament realizacji niektórych umów wspólnotowych, jak ma to miejsce m.in. we Francji i Włoszech odnośnie do przebiegu i zaawansowania realizacji umów z Schengen.

Parlamente narodowe pośrednio oddziałują na kształt prawa wspólnotowego poprzez działalność w strukturach ponadnarodowych, takich jak wspomniana COSAC czy Konferencja Przewodniczących Parlamentów. Znaczące zmiany wprowadził w tym obszarze Traktat Amsterdamski. Ogólnie rzecz biorąc, Traktat ten nie określił jasno reguł wzajemnej współpracy między parlamentami a organami Wspólnot.

Protokół o roli parlamentów narodowych państw członkowskich UE dzieli się na dwie części. Pierwsza dotyczy informowania parlamentów krajowych w drodze następującej procedury:

- dokumenty konsultacyjne Komisji Europejskiej (chodzi tu o *Zielone i Białe Księgi* oraz o komunikaty) mają być przekazywane niezwłocznie do parlamentów narodowych,
- projekty aktów prawnych Komisji, określone przez Radę, zostają we właściwym czasie przekazane rządowi państw członkowskich tak, aby mogły one przekazać je parlamentom narodowym,
- od daty przedłożenia przez Komisję do Parlamentu Europejskiego i Rady UE projektu aktu prawnego lub też podjęcia środka celem zastosowania Tytułu VI TUE (tj. postanowień dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych), do dnia, w którym zostaną one wpisane do porządku obrad Rady UE ma upłynąć 6 tygodni (patrz art. 251 oraz 252 TWE).

Zadaniem tej części Protokołu jest umożliwienie parlamentom narodowym wyrażania opinii na temat wspólnotowych propozycji legislacyjnych oraz ich sprawdzenia pod kątem realizacji zasady subsydiarności.

W części drugiej natomiast Protokół zajmuje się uregulowaniem zasad działania Konferencji Komisji Europejskich parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (COSAC). Organizacja ta utworzona została w maju 1989 r. podczas konferencji przewodniczących parlamentów narodowych państw członkowskich UE i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w Madrycie. Nie wdając się w rozważania historyczne, należy podkreślić, że zasady i cele działalności tej instytucji uległy zasadniczym przekształceniom. Twórcy COSAC zamierzali doprowadzić do chociażby częściowej kontroli zgromadzeń

narodowych nad ustawodawstwem wspólnotowym poprzez: rozwijanie więzi między parlamentami narodowymi a PE, wymianę informacji, przedstawianie stanowiska i zatwierdzanie treści zapisów odnośnie do projektów i przedłożonych przez Komisję dyrektyw, a wreszcie zinstytucjonalizowanie kontaktów w ramach tej organizacji zbierającej się co sześć miesięcy w stolicy państwa sprawującego w danym półroczu urząd Prezydencji.

Pierwsza konferencja w 1990 r. przeszła do historii pod nazwą Assizes. Omawiano wówczas takie zagadnienia jak: przyszłość Wspólnot czy skutki powołania planowanej Unii Gospodarczej i Walutowej oraz ewentualnej unii politycznej. W czasie konferencji poświęcono wiele uwagi kwestiom związanym z rolą, jaką odgrywają i jaką odgrywać winny zgromadzenia parlamentarne krajów Wspólnot oraz sam Parlament Europejski w procesie integracji.

COSAC składa się z przedstawicieli branżowych komisji parlamentarnych oraz Komisji Instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego. (Skład delegacji zależy od istniejącego w danym kraju systemu parlamentarnego i maksymalnie może wynosić 6 osób.)⁴³ Konferencja zbiera się raz na pół roku; językami roboczymi są wszystkie języki urzędowe UE. Organizacją spotkań zajmuje się parlament państwa sprawującego Prezydencję; z niego pochodzi także przewodniczący obrad. (Parlament ten też samodzielnie finansuje koszty spotkania, co nie należy do dobrych rozwiązań.) Ranga Konferencji zależy w głównej mierze od samego gospodarza, w tym od przeznaczonych na ten cel środków finansowych, zaproszonych gości, poruszanej tematyki itp. Tak np. wyjątkowo uroczyste obrady miała XI konferencja COSAC w Bonn w 1994 r. Tematem obrad było wówczas bezpieczeństwo wewnętrzne, Europol, ochrona środowiska, zastosowanie zasady subsydiarności, ratyfikacja traktatów akcesyjnych z Austrią, Szwecją i Finlandią. Wśród uczestników konferencji znaleźli się m.in. ówczesny kanclerz Niemiec Helmut Kohl oraz niemieccy ministrowie.

Wydaje się, że w obecnym kształcie działalność konferencji COSAC daleka jest od uznania jej za efektywną. Brak jest przede wszystkim jasno określonych procedur decyzyjnych, jak również odpowiednich kompetencji mogących zwiększyć praktyczne znaczenie tej instytucji. Do zasadniczych minusów należy zaliczyć brak stałego sekretariatu czy biura tłumaczeń (szczególnie w perspektywie rozszerzenia konferencji o przedstawicieli nowych członków i zwiększenia liczby języków urzędowych). W zasadzie doszło do powołania

⁴³ System dwuizbowy funkcjonuje w siedmiu państwach członkowskich UE: w Belgii, Niemczech, Francji, Włoszech, Holandii, Austrii i Wielkiej Brytanii. Te państwa wysyłają po 3 przedstawicieli z każdej z izb (z wyjątkiem RFN, która wysyła 4 przedstawicieli z Bundestagu i 2 z Bundesratu). Z pozostałych krajów wysyłane są delegacje liczące po 6 przedstawicieli jednej tylko izby.

kolejnego gremium o charakterze jedynie doradczym i to zbierającego się na koszt budżetów (nie zawsze zasobnych) samych parlamentów narodowych.⁴⁴

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że Protokół wraz z sukcesywnym wzrostem znaczenia Parlamentu Europejskiego może stać się szansą dla Unii Europejskiej na przezwycięzenie deficytu demokratycznego. Szeroko rozwijana dyskusja nad tym problemem porusza dwa zasadnicze aspekty. Przede wszystkim krytykuje się samą strukturę Unii oraz zwiększające się uprawnienia Komisji, Rady i Trybunału Sprawiedliwości. Są to bowiem instytucje, które jedynie pośrednio odpowiadają przed wyborcami. Poza tym kwestionuje się rolę samego PE z powodu jego oddalenia od wyborców, jak i ze względu na sposób funkcjonowania.

Parlament Europejski w swojej uchwale z 19 listopada 1997 r. dotyczącej Traktatu Amsterdamskiego uznał, że wraz z przyjęciem jego zapisów mija pewna epoka w europejskiej integracji, a pojawia się jej nowa jakość, polegająca na wprowadzeniu w struktury unijne instrumentów klasycznej europejskiej demokracji. Proces reformujący Wspólnoty przeprowadza bowiem pewne przewartościowanie wzajemnych relacji i kompetencji organów. Jak się podkreśla, to głównie na Parlamencie Europejskim i parlamentach narodowych państw członkowskich powinien koncentrować się zasadniczy ciężar legislacyjny Unii.⁴⁵

Obok współpracy parlamentów narodowych w ramach COSAC działa także Konferencja Przewodniczących Parlamentów, która zbiera się raz na dwa lata z inicjatywy Parlamentu Europejskiego. Pierwsze tego typu spotkania odbyły się w roku 1963 i 1973, zaś wspólne kontakty zostały ponownie wznowione w 1981 r. Powstanie Konferencji było niejako odpowiedzią na zmniejszenie się prerogatyw parlamentarnych na korzyść innych instytucji wspólnotowych oraz przejawem zwiększonego zainteresowania parlamentów odgrywaniem ważniejszej roli w procesie kreowania polityki europejskiej. Konferencja jest strukturą niesformalizowaną, służącą wymianie poglądów i mającą w swoich założeniach chociaż częściowo zaradzić deficytowi demokratycznemu w Unii. Należy jednak krytycznie ocenić jej praktyczne znaczenie, zwłaszcza w świetle działalności mającej zbieżne cele konferencji COSAC.

Istnieje jeszcze jedna organizacja, w której można dopatrywać się odgrywania pewnej roli integrującej parlamenty już nie tylko wszystkich państw Unii Europejskiej, ale także innych krajów, w tym Polski. Organizacją tą jest Unia Międzyparlamentarna (UM), mająca siedzibę swego sekretariatu w Genewie. Jej zadaniem jest popieranie kontaktów osobistych między członkami

⁴⁴ E.Schoof, *Der aktuelle Begriff*, Bonn 1994, s.4 i dalsze.

⁴⁵ D.Tsatsos, P.Schiffauer, *Das Europäische Parlament als Verfassungsgeber? Legitimation und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Entwicklung der Unionsordnung*, Berlin 1998, s.6 oraz T.Laufer, *Vertrag von Amsterdam*, Bonn 1998, s.12 i 13.

wszystkich parlamentów zrzeszonych w grupy narodowe i jednocześnie promowanie działań na rzecz utrzymywania pokoju. W zasadzie jest to jednak instytucja o znikomym znaczeniu, dlatego nie będzie tu szerzej omawiana.

Uwagi końcowe

Reasumując stwierdzić można, że wraz ze zwiększającą się liczbą aktów prawnych na szczeblu wspólnotowym relatywnie maleje znaczenie prawodawstwa krajowego. Jest to naturalną konsekwencją przyjęcia podstawowej zasady prawa europejskiego, tj. jego prymatu nad prawem krajowym, a także zasady bezpośredniego stosowania norm prawa wspólnotowego.⁴⁶ Normy podlegające bezpośredniemu stosowaniu stają się z chwilą wydania automatycznie częścią *corpus iuris* państw członkowskich.⁴⁷ W odniesieniu do nich rola parlamentu narodowego może być w zasadzie pomijana. Z tego względu zgromadzenia parlamentarne państw członkowskich UE, dążąc do wzmocnienia swojej pozycji, próbują w opisany powyżej, pośredni sposób, wywierać wpływ na legislaturę wspólnotową.

Ponadto należy podkreślić fakt, że dzięki wzmocnionej roli parlamentów krajowych pojawia się szansa na przezwycięzenie kryzysu legitymacji demokratycznej w Unii. Jednak za pierwszymi krokami poczynionymi w tym kierunku w Amsterdamie muszą nastąpić kolejne. Przyszłe reformy Wspólnot winny koncentrować się na wzmocnieniu demokratycznej kontroli nad egzekutywą oraz legislaturą (zarówno narodowych parlamentów, jak i PE).⁴⁸ Taka konstrukcja odpowiadać będzie nie tylko tradycyjnym rozwiązaniom konstytucyjnym państw członkowskich, ale także, a raczej przede wszystkim, zapewni prawidłowe funkcjonowanie Unii w przyszłości.⁴⁹ Bliski dialog parlamentów krajowych z Parlamentem Europejskim winien niejako wyculić te pierwsze na sprawy europejskie, a z kolei temu drugiemu umożliwić branie pod uwagę głosów zgromadzeń narodowych w poprawkach, które przedkłada Radzie UE. Praktyka wygląda jednak odmiennie. To poprzez oddziaływanie na Radę za pośrednictwem m.in. omawianych wyżej instrumentów parlamenty starają się mieć wpływ na kreowanie prawodawstwa wspólnotowego. W obecnym układzie sił rzeczywiście ta droga okazuje się wciąż najbardziej efektywna.

Wydaje się także, że przedstawione tu uwagi na temat roli parlamentów – w sumie jednak znaczącej – w kreowaniu polityki UE mogą stać się ważkim

⁴⁶ Por. m.in. K. Wójtowicz, *Zasady stosowania...*, op.cit., s.114.

⁴⁷ D.Lasok, J.Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, London 1991, s.338.

⁴⁸ *Der Vertrag von Amsterdam – um was geht es?*,

www.suswaertiges-amt.de/4_europa/3/4-3f.htm.

⁴⁹ J.Monar, *Aspekte aus politikwissenschaftlicher Sicht* w: R.Hrbek, *Bürger und Europa*, Baden-Baden 1994, s.75.

kontrargumentem dla przeciwników uczestnictwa Polski w procesach integracji europejskiej. Integracja ta nie oznacza bowiem utraty suwerenności państwa w tym obszarze. Nie grozi też nam zatracenie się w „brukselskich strukturach”, gdyż już teraz istnieją odpowiednie instrumenty, za pomocą których także i Polska będzie mogła przeforsować swoje stanowiska oraz wpływać na kreowanie polityki Unii Europejskiej.