

Zbigniew Czachór*

Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności

W Unii Europejskiej mamy do czynienia z nową „technologią” sprawowania władzy,¹ a jej podział należy rozpatrywać w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym. Jeżeli przyjąć, iż wymiar horyzontalny opiera się na systemie „*checks and balances*”, czyli systemie „hamulców i równoważników”, nacisk musi zostać położony na równowagę, a nie oddzielenie władz. Dlatego kompetencje legislacyjne i wykonawcze są w Unii Europejskiej do pewnego stopnia wymieszane i nakładają się na siebie. Jednocześnie każda z władz dysponuje uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do pozostałych, tworząc mechanizm polityczny, w którym żadna nie może uzyskać przytłaczającego wpływu na inną. Władze odseparowane są w sensie instytucjonalnym (strukturalnym i personalnym), ale nie funkcjonalnym, gdyż w rzeczywistości ich uprawnienia są ze sobą powiązane. Wynikiem konkurencji o władzę jest jej dzielenie. Pojęcie „dzielenia się” władzą w Unii Europejskiej użyte tu jest w sensie „wspólnego korzystania”, a więc łącznego wykonywania pewnych funkcji. Uprawnienia jednej władzy nie powinny być bezpośrednio ani całkowicie wykonywane przez żadną z pozostałych władz i żadna z władz nie powinna uzyskać zdecydowanej przewagi nad innymi.²

W aspekcie wertykalnym system Unii Europejskiej opiera się na podziale kompetencji między władzą centralną (instytucje UE) a wła-

* Dr hab. **Zbigniew Czachór** – Pracownia Badań nad Integracją Europejską, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ A.Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1997, s.635.

² A.M.Ludwikowska, *System prawa Stanów Zjednoczonych. Prawo i prawnicy. Struktura władzy. Spory prawne*, Toruń 1999, s.91-92.

dzami poszczególnych państw, będących komponentami związku – unii, którą tworzą. Podział władzy dokonywany jest też wtórnie, pomiędzy poszczególnymi sferami integracji (filarami). W rzeczywistości integracyjnej występuje znaczna gradacja kompetencji instytucji w szerokich przedziałach: od pewnego minimum niezbędnego wpływu na postępowanie państw, co stanowi przecież naturalne warunki powołania organizacji – aż do jakiegoś maksimum dopuszczanego przez jej członków.³ Maksimum to dalece wykracza poza literalne zapisy traktatów konstytuujących Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie. W efekcie końcowym UE jest systemem, w którym uczestnictwo państwa członkowskiego we władzy Wspólnot, przekazanej im wcześniej przez to państwo, przeplata się z władzą tychże nad tworzącym ją państwem członkowskim. Tym samym wertykalna dystrybucja władzy przeplata się tu z jej horyzontalną redystrybucją.

System interakcji zachodzących w Unii Europejskiej, zarówno tych o charakterze horyzontalnym, jak i wertykalnym, wiąże się bezpośrednio z procesem przekazywania i wykonywania kompetencji władczych o charakterze integracyjnym. Bez wątpienia Unia Europejska staje się strukturą, w której stopień władzy (zakres sprawowania władzy czy też zakres „nasylenia” kompetencyjnego) jest nieporównywalny z innymi współczesnymi organizacjami międzynarodowymi. Dlatego też tak istotnym problemem jest właściwy podział kompetencji i zarządzanie nimi, co musi przekładać się bezpośrednio na kreowanie mechanizmów i instrumentów mających na celu zapewnienie odpowiedniej jakości prawodawstwa wspólnotowego oraz krajowego. Niniejszy artykuł stawia sobie zatem za cel przeanalizowanie zarówno aspektów teoretycznych, jak i praktycznych procesu badania przez parlament krajowy państwa członkowskiego zgodności aktów prawa wspólnotowego z zastosowaniem w nich reguł subsydiarności, głównej zasady ustrojowej i kompetencyjnej Unii i Wspólnot Europejskich.

I. Podział kompetencji w Unii Europejskiej a zasada subsydiarności

Jednym z najbardziej newralgicznych punktów konstrukcji europejskiej jest znalezienie najlepszego kryterium podziału kompetencji, a tym samym i władzy między różnymi poziomami funkcjonowania

³ W. Morawiecki, *Ponadpaństwowy i międzynarodowy charakter Unii Europejskiej* w: *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, red. J. Fiszer, Poznań-Warszawa 1996, s.156.

systemu Wspólnot i Unii Europejskiej. Samo powierzenie kompetencji wyraża się w ich transferze lub też dystrybucji władzy dokonywanej przez podmioty integracji (przede wszystkim państwa członkowskie) i (lub) na ich rzecz.

Problem zarządzania kompetencjami, jak podkreślono powyżej, rozpatrywać można w ujęciu wertykalnym i horyzontalnym.⁴ Ujęcie wertykalne dotyczy podziału kompetencji formalnych i nieformalnych pomiędzy sferami: Unii i Wspólnot, instytucji UE, europejskich grup interesu oraz państw członkowskich (i ewentualnie regionów). Wyróżnić tu można transfer o charakterze centralizacyjnym (dośrodkowym) i decentralizacyjnym (odśrodkowym). Wymiar horyzontalny natomiast dotyczy zestawienia kompetencji w poszczególnych sferach, szczególnie w relacjach pomiędzy instytucjami UE, pomiędzy państwami członkowskimi oraz, co najważniejsze, w stosunkach między krajowymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej (parlament *versus* rząd).

Dotychczas znane są dwa rodzaje kontroli stosowania i utrzymania podziału kompetencji w systemie UE. Pierwszą jest kontrola polityczna. Spoczywa ona przede wszystkim na instytucjach UE aktywnych w toku procedur decyzyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Dotyczy to także instytucji pomocniczych, takich jak Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Nie można też zapomnieć o udziale w niej parlamentów narodowych. Drugą jest kontrola prawna. Sprowadza się ona do możliwości składania skarg (pozwów) w związku ze stosowaniem i utrzymywaniem podziału kompetencji do sądów krajowych i wspólnotowego Trybunału Sprawiedliwości.⁵

Podstawą dla transferu kompetencji jest realizacja zasady subsydiarności, która zakłada, że każda dziedzina Wspólnot otrzymuje tyle uprawnień władczych, ile potrzebuje, aby rozwiązywać problemy, z którymi z racji ich rozmiarów czy natury można najlepiej poradzić sobie na poziomie wspólnotowym.⁶ W praktyce integracyjnej subsydiarność

⁴ *European Governance*, A White Paper of the Commission of the European Communities of 25 July 2001, COM (2001) 428; *Ein Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union. „Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“*, Arbeitsprogramm, Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission, SEK (2000) 1547/7, Brüssel, 11 Oktober 2000.

⁵ *Beschreibung der derzeitigen Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*, Europäischer Konvent, Das Sekretariat, CONV 17/02, Brüssel, 28 März 2002.

⁶ *Dwie Europy. Przemówienia europejskie W.Martensa 1990-1994*, Gliwice 1995, s.74.

znajduje zastosowanie wtedy i tylko wtedy, gdy Wspólnoty i Unia Europejska okazują się kompetentne w dziedzinach, w których ich działania mogą być bardziej skuteczne niż działania poszczególnych państw członkowskich. Inaczej mówiąc: Wspólnoty Europejskie i UE są właściwe do wykonania określonych zadań tylko wtedy, gdy realizacja danej kompetencji przez państwo członkowskie wywiera wpływ na interesy innych państw członkowskich oraz gdy ze względu na unifikację prawną i gospodarczą określone zadanie nie może być efektywniej wykonane przez państwo członkowskie. Zakłada się więc, że interwencja Unii/Wspólnot jest uzasadniona jedynie wtedy, kiedy spełnia co najmniej jedno z trzech poniższych kryteriów:

- zakres proponowanego środka wykracza poza granice kompetencji państwa członkowskiego i wywołać może niepożądane skutki (utrudnienia lub brak równowagi) dla jednego lub większej liczby państw członkowskich, jeśli nie zostanie wdrożony na poziomie Wspólnot/UE (kryterium stosownego zakresu);
- środek planowany zapewniłby, w porównaniu z podobnymi środkami wdrażanymi oddzielnie przez poszczególne państwa członkowskie, znaczną synergii w zakresie efektywności i korzyści skali (kryterium synergii);
- proponowany środek spełnia wymóg solidarności lub spójności, który ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju nie może być spełniony w zadowalający sposób przez państwo członkowskie działające samodzielnie (kryterium solidarności).⁷

Zasada subsydiarności łączona jest z zasadą proporcjonalności, zgodnie z którą żadne działanie Wspólnoty nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów zapisanych w normach traktatowych.

Subsydiarność zgodnie z art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stosowana jest tylko w stosunku do jej kompetencji niewyłącznych. Dlatego też staje się narzędziem pozwalającym ocenić w każdym konkretnym przypadku, w którym kompetencje nie zostały wyraźnie określone i są dzielone między Unię/Wspólnoty i państwa członkowskie, „kto powinien co robić”. Jest zatem rodzajem przewodnika pozwalającego zorientować się, czy określone działanie, zważyw-

⁷ *Przyszłość Unii Europejskiej – przygotowania do Konferencji Międzyrządowej 2004. Podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi*, Uchwała Parlamentu Europejskiego w sprawie podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, Strasburg, 16 maja 2002 r., „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 55/2002, s.139-140.

szy na jego zakres bądź skutki, zostanie sprawniej zrealizowane na poziomie Wspólnot/Unii, czy na poziomie państwa członkowskiego.

Po rozstrzygnięciu co do realizacji określonej sfery kompetencyjnej na poziomie UE, subsydiarność służy zarówno rządowi, jak i parlamentowi narodowemu w procesie kontroli stanowienia prawa wspólnotowego, jak i jego harmonizacji z prawem krajowym.

Subsydiarność traktowana jako ustrojowa zasada Wspólnot i Unii Europejskiej stać ma na straży reguły (formuły) „*przyjmowania decyzji jak najbliżej obywateli Unii*”. Jednocześnie zaś staje się instrumentem mającym na celu przekonanie tychże obywateli, że działania prawodawcze Unii Europejskiej są efektem nie tylko zobowiązań prawnomiędzynarodowych (np. akt akcesji) i wspólnotowych (akty prawne UE) państwa członkowskiego, ale skutkiem konieczności (wręcz przymusu) i odpowiedzialności wynikającej z faktu, że ich własne państwo nie radzi sobie z problemami wynikającymi z wyzwań współczesnego świata i oddaje kompetencje w tym zakresie instytucjom (organom, gremiom) Unii Europejskiej.

II. Rola parlamentów narodowych (krajowych) w procesie integracji europejskiej a stosowanie zasady subsydiarności i proporcjonalności

Proces integracji europejskiej w wyniku recentralizacji władzy politycznej w państwach członkowskich przyczynił się do faworyzowania narodowych administracji kosztem ich krajowych instytucji parlamentarnych. Ukształtował się więc schemat dominacji elit wykonawczych oparty na mechanizmie ścisłej kooperacji oraz systemie instytucjonalnych powiązań między biurokracją europejską i narodową. Narodowe parlamenty oraz Parlament Europejski zareagowały na ten proces z dużym opóźnieniem. Efektem tego stał się brak skutecznych metod kontrolowania ministrów i urzędników w zakresie ich aktywności na forum europejskim.

Proces integracji nie tyle podważył i podważa nadal uprawnienia państw narodowych jako całości, ile raczej kreuje silną biurokrację, której uprawnienia z racji powiązań transnarodowych (w tym supranarodowych) znacznie wzrosły. Autonomia tej biurokracji wobec parlamentów znacznie wzrosła. Co więcej, negocjacyjna logika rozstrzygania problemów w ramach Unii w formie „wspólnotowo-międzyrządowej kooperacji”, uczyniła kontrolę parlamentów (narodowych) wielce ilu-

zoryczną. Odgrywały one w procesie integracji europejskiej praktycznie coraz mniejszą rolę. Sprowadzała się ona do:

- implementacji reguł wspólnotowych;
- kontroli nad pracą i głównymi kierunkami polityki rządów krajowych;
- zgody na przyjmowanie nowych państw i zmiany traktatów.

Z faktu domniemania kompetencji na rzecz państwa członkowskiego UE, jakie teoretycznie może być wywodzone z zasady subsydiarności i zapisów normatywnych na jej temat, nie wynika automatycznie zwiększona rola parlamentu krajowego. Przypisanie kompetencji państwu członkowskiemu nie oznacza bowiem automatycznie, że chodzić tu będzie o kompetencje jego parlamentu narodowego. Ten ostatni musiał budować sobie faktyczną pozycję we współdziałaniu z organami władzy wykonawczej, skoro jedynie te ostatnie upoważnione są do zajmowania stanowiska na forum organów Unii.

Relacje pomiędzy parlamentami narodowymi a Wspólnotami Europejskimi i UE w ujęciu historycznym podzielić można na kilka etapów. Pierwszy rozpoczął się w roku 1979, kiedy wraz z przeprowadzeniem pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE) parlamenty narodowe utraciły prawo delegowania do tego organu swych przedstawicieli. Tym samym bezpośrednie kontakty parlamentów państw członkowskich z PE zostały formalnie ograniczone. Mimo że już od 1963 r. odbywały się regularne spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów Narodowych Państw Członkowskich Wspólnot/UE i Parlamentu Europejskiego.⁸ Drugi etap zapoczątkowany został w 1989 r., od kiedy to organizowane są spotkania wyspecjalizowanych komisji ds. integracji europejskiej powołanych w parlamentach narodowych. Spotkania te przybrały kształt Konferencji Specjalnych Komisji Parlamentarnych ds. Europejskich (COSAC - *Conference des organes specialises dans les affaires communautaires des parlements de la Communauté européenne*), będącej sformalizowaną i pozatraktatową formą współpracy ustanowioną przez Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej. W ramach COSAC przewodniczący i marszałkowie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego spotykają się co sześć miesięcy w państwie sprawującym przewodnictwo (prezyden-

⁸ E.Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej w: Parlamenty a integracja europejska*, red. M.Kruk, E.Popławska, Warszawa 2002, s.198.

cję) w Unii Europejskiej.⁹ Pierwszy regulamin COSAC przyjęty został w 1991 r.

Traktat z Maastricht wprowadzał nowatorskie zapisy zawarte w deklaracji w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Uznano tam, że parlamenty krajowe powinny aktywniej uczestniczyć w działaniach Wspólnot poprzez zwiększenie wymiany informacji i spotkań pomiędzy parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim. Rządy państw członkowskich zostały zobowiązane do zapewnienia swym parlamentom krajowym dostępu do propozycji aktów prawnych Komisji w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich przestudiowanie.¹⁰

Kolejną jakościową zmianą w tym zakresie był Protokół załączony do Traktatu Amsterdamskiego, a dotyczący roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Protokół pozostający ciągle w mocy zakłada, że kontrola przez poszczególne parlamenty krajowe ich własnych rządów odnośnie do integracji europejskiej nie jest kompetencją samej Unii, a jest sprawą konkretnej organizacji i praktyki konstytucyjnej w każdym z państw członkowskich. Założono tu jednak, iż parlamenty narodowe powinny uzyskać większy wpływ na działalność Unii Europejskiej. W protokole znalazły się wskazania, iż wszystkie dokumenty konsultacyjne przyjmowane przez Komisję Europejską (Zielone i Białe Księgi oraz inne dokumenty nie mające charakteru formalnej inicjatywy ustawodawczej, np. komunikaty) powinny być niezwłocznie przekazywane parlamentom krajowym państw członkowskich. Protokół wyklucza z tej praktyki dokumenty:

- w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz wzmocnionej współpracy;
- przygotowane przez Radę Europejską;
- objęte Protokołem włączenia tzw. dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej. Protokół zawiera też postanowienie w zakresie udostępniania parlamentom narodowym „we właściwym czasie” (kryterium koordynacji czasowej) oficjalnych projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej. Zakłada się tu również, że powinien upłynąć okres sześciu tygodni pomiędzy ogłoszeniem projektu prawodawczego (lub projektu innej regulacji) a datą

⁹ J.Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa w: Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31.05.-2.06.2001 r., red. H.Zięba-Zalucka, M.Kijowski, Rzeszów 2002, s.19.

¹⁰ K.Pöhle, *Parlamente in der EG - Formen der praktischen Beteiligung*, „Integration”, no. 2/1992, s.72-73.

jego umieszczenia w harmonogramie Rady UE w zakresie konkurencji, podatków i zbliżania ustawodawstw. Protokół opisuje też kompetencje COSAC w zakresie badania wszelkich wniosków lub inicjatyw ustawodawczych w sprawie ustanowienia Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, które mogą mieć bezpośredni wpływ na prawa i swobody osób indywidualnych. COSAC może kierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie sugestie, jakie uzna za stosowne w sprawie działalności ustawodawczej Wspólnot/Unii, a w szczególności w odniesieniu do zastosowania zasady subsydiarności, Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz kwestii dotyczących praw podstawowych. W myśl protokołu działania podejmowane przez COSAC w żaden sposób nie wiążą parlamentów krajowych ani nie przesądzają o ich stanowisku.

Debata ponicejska w tym obszarze tematycznym oparta została na Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, w której postulowano wzmocnienie roli parlamentów krajowych w architekturze europejskiej. Deklaracja przyjęta przez Radę Europejską obradującą w Laeken w pełni potwierdziła konieczność włączenia parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu unijnym.

W tym kontekście zaczęły pojawiać się propozycje ustanowienia drugiej izby Parlamentu Europejskiego, w skład której wchodziłoby przedstawicieli parlamentów narodowych. Zaczęto dyskutować też o zapewnieniu udziału parlamentom narodowym w debacie nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej, co w praktyce zaowocowało udziałem parlamentarzystów narodowych w pracach Konwentu Europejskiego.¹¹

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TK) wprowadził istotne zmiany dotyczące zaangażowania parlamentów narodowych w proces integracji europejskiej. Wpłynął na to przede wszystkim udział parlamentarzystów narodowych w pracach Konwentu Europejskiego, którym udało się przekonać pozostałych członków i Prezydium do swych propozycji. TK dokonuje inkorporacji parlamentów narodowych do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Ich rola ma przede wszystkim charakter kontrolny i monitorujący (szczególnie w realizacji zasady subsydiarności), ale także quasi – ustawodawczy.

¹¹ J.Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego w: Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, red. J.Barcz i St.Puzyna, Warszawa 2002, s.116.

Najważniejszy jest tu Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Oparty jest on na Protokole o tej samej nazwie załączonym do TUE w wyniku przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego. Protokół przygotowany w nowej wersji utrzymuje kontrolę rządów państw członkowskich w sprawach dotyczących UE sprawowaną przez parlamenty narodowe tychże państw, zgodnie z ich indywidualną organizacją i praktyką konstytucyjną. Zachęca parlamenty narodowe do większego zaangażowania w funkcjonowanie UE, również w zakresie wyrażania ich poglądów w sprawie wniosków ustawodawczych. Na podstawie zapisów Protokołu dokumenty konsultacyjne Komisji (Zielone Księgi, Białe Księgi i komunikaty) będą przekazywane bezpośrednio przez Komisję parlamentom narodowym po ich opublikowaniu. Komisja przekazywać będzie również parlamentom narodowym roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Projekty europejskich aktów ustawodawczych, kierowane do Parlamentu Europejskiego i do Rady, będą niejako automatycznie przekazywane parlamentom narodowym.¹² Tym samym projekty pochodzące od Komisji będą przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję, równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Natomiast projekty przygotowane przez Parlament Europejski będą bezpośrednio przez niego kierowane do parlamentów narodowych. Projekty pochodzące od grupy państw członkowskich, także Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego przekazywać będzie parlamentom narodowym Rada UE. W myśl wspomnianego protokołu parlamenty narodowe otrzymały również uprawnienie przesyłania przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionych opinii na temat zgodności projektu europejskiego aktu ustawodawczego z zasadą subsydiarności, według procedury przewidzianej w Protokole w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności. Termin między przekazaniem parlamentom narodowym projektu europejskiego aktu ustawodawczego sporządzonego w językach urzędowych Unii a datą jego wpisania do tymczasowego

¹² Przez „projekty europejskich aktów ustawodawczych” rozumie się wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego lub wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie europejskiego aktu ustawodawczego.

porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury ustawodawczej wynosić będzie, tak jak dotychczas, sześć tygodni.

Poza tym parlamentom narodowym przekazywane będą:

- porządki dzienne posiedzeń RM i ich wyniki;
- protokoły z posiedzeń RM rozpatrujących inicjatywy ustawodawcze.

Również Trybunał Obrachunkowy przesyłać będzie parlamentom narodowym swoje sprawozdanie roczne dla celów informacyjnych. Wszystkie wymienione w Protokole zasady dotyczą obu izb, w przypadku dwuizbowego parlamentu narodowego. W zakresie współpracy międzyparlamentarnej Protokół stworzył możliwość pozatraktatowego określenia form współpracy PE z parlamentami narodowymi. Zapisy dotychczasowego Protokołu (amsterdamskiego) dotyczące COSAC zostały tu uzupełnione o możliwość organizowania konferencji międzyparlamentarnych m.in. w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).

Parlamenty narodowe zgodnie z dotychczasową praktyką włączone zostały również w stosowanie i przestrzeganie zasady subsydiarności. Protokół w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności zawarty w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy oparty jest na Protokole o tej samej nazwie załączonym do Traktatu Amsterdamskiego. Protokół zobowiązuje wszystkie instytucje UE do stałego przestrzegania zasad subsydiarności i proporcjonalności. Na podstawie zapisów Protokołu przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego europejskiego aktu ustawodawczego Komisja prowadzić będzie szerokie konsultacje, które uwzględniać będą wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań.¹³ Komisja przekazywać będzie parlamentom narodowym państw członkowskich swoje projekty europejskich aktów ustawodawczych i swoje zmienione projekty, równocześnie z ich przekazaniem ustawodawcy Unii.

Parlament Europejski ze względu na kontrolę wykonywania zasady subsydiarności zobowiązany został tym Protokołem do przekazywania parlamentom narodowym swoich projektów europejskich aktów ustawodawczych i swoich zmienionych projektów. Rada UE w tym samym zakresie przekazywać będzie projekty aktów ustawodawczych i zmienione projekty pochodzące od grupy państw członkowskich,

¹³ W szczególnie pilnych przypadkach Komisja nie prowadzi konsultacji. W swoim wniosku uzasadnia taką decyzję.

Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Podobnie będzie z uchwałami ustawodawczymi Parlamentu Europejskiego oraz stanowiskami Rady UE. Wszystkie projekty europejskich aktów ustawodawczych będą musiały zawierać uzasadnienie w odniesieniu do zasad subsydiarności i proporcjonalności. Takie uzasadnienie będzie mieścić w sobie dane umożliwiające ocenę skutków finansowych wniosku oraz, w przypadku europejskiej ustawy ramowej, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla ustawodawstwa regionalnego. Stwierdzenie, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, jest uzasadniane na podstawie jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych wskaźników. Projekty europejskich aktów ustawodawczych brać muszą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

Każdy parlament narodowy (lub każda izba parlamentu narodowego państwa członkowskiego) będzie mógł w ciągu sześciu tygodni od daty uzyskania formalnej inicjatywy prawodawczej, przesłać Przewodniczącym PE, RM i KE uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uzna, że dany wniosek (projekt) nie jest zgodny z zasadą subsydiarności. Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy też w razie potrzeby zasięganie opinii parlamentów regionalnych mających kompetencje legislacyjne. Jeżeli projekt europejskiego aktu ustawodawczego pochodzić będzie od grupy państw członkowskich, Przewodniczący Rady przekaże opinię rządów tych krajów, jeżeli od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Przewodniczący Rady przekaże opinię zainteresowanej instytucji lub organowi.

Protokół w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności załączony do TK zobowiązał traktatowo trzy instytucje: RM, KE i PE oraz ewentualnie grupę państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, do uwzględniania uzasadnionych opinii wydanych przez parlamenty narodowe lub ich izby. Konsekwencją przyjęcia tego zapisu było ustanowienie w tym samym protokole absolutnie nowatorskiego rozwiązania, które nazwane zostało „procedurą sprzeciwu”. Dochodzi do niej w sytuacji, gdy parlamenty narodowe lub ich izby wydadzą opinię negatywną, tzn. taką, która określi wniosek ustawodawczy za niezgodny z zasadą subsydiarności. Wtedy to liczy się głosy

oddane przez parlamenty narodowe i ich izby w tej sprawie. Jeżeli co najmniej 1/3 głosów parlamentów narodowych (lub ich izb) opowie się za przyjęciem tej negatywnej opinii, wtedy Komisja zobowiązana będzie rozpatrzyć wniosek raz jeszcze (podać go ponownemu przeglądowi). Parlament jednoizbowy dysponuje dwoma głosami, a w parlamencie dwuizbowym każda z izb dysponuje jednym głosem. W zakresie Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w myśl Protokołu próg ten wynosi co najmniej 1/4 (gdy z wnioskiem występuje KE lub grupa państw członkowskich). Po ponownym rozpatrzeniu (przełądzie) Komisja lub grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, mogą postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, uzasadniając swą decyzję.

Protokół odnosi się też do ewentualności złożenia pozwu do Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady subsydiarności w aktach wydawanych przez instytucje UE. Złożenie skargi w tej sprawie możliwe jest ze strony rządu państwa członkowskiego w swoim imieniu lub w imieniu parlamentu narodowego, ewentualnie jego izby. Może uczynić to również Komitet Regionów, w zakresie aktów, co do których będzie konsultowany.

W TK parlamenty narodowe obecne są również w zakresie:

- zmiany procedury specjalnej na zwykłą i zmiany jednomyślności na większość kwalifikowaną (QMV) dokonywanej przez Radę Europejską;
- Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (w tym Europolu i Eurojustu);
- przekazywania im informacji o złożonym przez państwo – kandydata wniosku o członkostwo w UE;
- informowania ich o pracach komitetu, który może zostać utworzony w Radzie Ministrów w celu zapewnienia wewnątrz UE poparcia i wzmocnienia współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego;
- planów legislacyjnych i strategii politycznych Komisji;
- procedury kontroli Europolu (wspólnie z PE).

III. Praktyczne podstawy stosowania i monitorowania zasady subsydiarności w parlamentach narodowych na podstawie aktualnie obowiązującego prawa UE

Parlamente narodowe zaangażowane zostały w proces integracji europejskiej poprzez włączenie ich w następujące działania:

– **system kontroli rządów (narodowe systemy kontroli)** – przy spełnieniu założenia, że kontrola przez poszczególne parlamente krajowe ich własnych rządów odnośnie do działalności Unii jest sprawą konkretnej organizacji i praktyki konstytucyjnej;

– **monitorowanie stosowania zasady subsydiarności** – bez wątplenia to parlamente narodowe są odpowiedzialne za doradzanie, kontrolę oraz rozliczanie swoich ministrów za ich działania w Radzie, szczególnie przy dokonywaniu oceny, czy lepiej jest przyjąć stosowne ustawodawstwo na poziomie narodowym czy europejskim;

– **rozwój wielostronnych sieci lub mechanizmów grupujących parlamente narodowe na poziomie europejskim** (w tym COSAC).¹⁴

Zasada subsydiarności podlega badaniu przez podmioty biorące udział w postępowaniu legislacyjnym z uwzględnieniem:¹⁵

- analizy prawnej wykonywanej *ex ante* przez podmioty inicjujące akty prawnowspólnotowe oraz przez parlamente narodowe w powiązaniu z ich rządami – z odwołaniem do zapisów traktatowych, a przede wszystkim zapisów zawartych w Protokole w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności;
- analizy prawnej wykonywanej *ex post* przez Trybunał Sprawiedliwości.

Zadania ogólne dla parlamentu narodowego w związku z badaniem zgodności stanowionego prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności polegają na ustanowieniu „systemu wczesnego ostrzegania” o charakterze parlamentarnym. Wiąże się to przede wszystkim z następującymi zadaniami:

- koniecznością obserwowania i ciągłego analizowania procesu stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności przez podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym na poziomie Unii Europejskiej (przede wszystkim projekty Komisji Europej-

¹⁴ *Raport końcowy Grupy Roboczej IV Konwentu Europejskiego w sprawie roli parlamentów narodowych*, CONV 353/02, Bruksela, 22 października 2002 r.

¹⁵ *Sprawozdanie – wnioski Grupy Roboczej Konwentu Europejskiego I do spraw zasady subsydiarności*, CONV 286/02, Bruksela, 23 września 2002 r.

skiej, a następnie ustosunkowywanie się do nich Parlamentu Europejskiego i Rady UE);

- wzmocnieniem monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności na poziomie rządowym (etap wypracowywania instrukcji rządu na posiedzenia grup roboczych, COREPER-u¹⁶ i Rady UE). Parlamenti narodowe powinny wykorzystywać wszelkie możliwości będące w ich dyspozycji dla wywierania poprzez swoje rządy wpływu na Radę UE;
- wypracowaniem systemu procedur współdziałania izb parlamentarnych w parlamentach dwuizbowych w zakresie badania projektów aktów prawnych UE pod względem ich zgodności z zasadą subsydiarności;
- podjęciem ścisłej współpracy komisji parlamentarnych w zakresie kontroli subsydiarnej;
- stałą współpracą z parlamentami narodowymi innych państw członkowskich UE i Parlamentem Europejskim (w ramach COSAC lub samodzielnie). Skuteczna realizacja zasady subsydiarności przez parlament narodowy wymaga regularnych kontaktów między parlamentarzystami z państw członkowskich i deputowanymi do Parlamentu Europejskiego.

Zadania szczególne dla parlamentu narodowego w związku z badaniem zgodności stanowionego prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności kształtują się następująco:

- W fazie sporządzania projektu aktu legislacyjnego wspólnotowego odpowiedzialność za jego zgodność z zasadą subsydiarności spoczywa na podmiocie inicjującym. Do podmiotu tego (zazwyczaj jest nim Komisja Europejska) należy jak najszybsze skonsultowanie się (poza innymi podmiotami) z organami krajowymi, które mogą ponieść bezpośrednie lub pośrednie konsekwencje planowanego lub projektowanego aktu legislacyjnego.
- Badanie, nadzorowanie i weryfikacja propozycji aktów prawnych wspólnotowych co do ich zgodności z zasadą subsydiarności wpisują się w pełni w reguły współpracy rządu i parlamentu krajowego w sprawach dotyczących integracji europejskiej i muszą być ze sobą połączone. Komisje parlamentarne, zajmujące się integracją lub sprawami Europy, mogłyby, wręcz powinny pełnić tu rolę mediatora i katalizatora.

¹⁶ Komitetu Stałych Przedstawicieli.

Wnioski

1. Podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi, a tym samym podział władzy integracyjnej, stanowi nadal podstawę konstrukcji europejskiej. Państwa członkowskie pozostają nadal „panami Traktatów” i to one mają nadal największy wpływ na przebieg integracji europejskiej.

Dyskusja nad zasadniczą reformą Unii i Wspólnot Europejskich zapoczątkowana Deklaracją z Laeken (2001 r.) doprowadziła do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie integracji. Potwierdzają to kolejne sekwencje zdarzeń. Najpierw włączenie parlamentarzyków narodowych w obrady konstytucyjnego Konwentu Europejskiego i w jego konsekwencji przyjęcie proparlamentarnych zapisów Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Rządy państw członkowskich godząc się na taki rozwój wypadków potwierdziły niejako, że w dotychczasowym systemie integracyjnym brakuje wystarczających mechanizmów i instrumentów legitymizacji władzy integracyjnej, które pozwoliłyby Unii na dalsze funkcjonowanie i wsparcie ze strony obywateli. Okazało się więc, że instytucje UE i rządy państw nie mogąc wypracować skutecznych metod pokonywania bariery legitymizacyjnej uznały, że należy przesunąć punkt ciężkości integracji europejskiej w kierunku narodowego parlamentaryzmu. Przesunięcie to nie ma jednak jeszcze charakteru zasadniczej zmiany ustrojowej Unii Europejskiej, ale staje się symptomem możliwego kierunku zmian w przyszłości. W konsekwencji taki zwrot stać się może przyczyną:

- dalszego upolitycznienia integracji europejskiej;
- wzmocnienia pierwiastka „egoizmu narodowego” w systemie integracyjnym;
- osłabienia instytucji UE w procesie stanowienia prawa;
- zmniejszonej efektywności systemu stanowienia prawa UE (przyjęcie nowego aktu prawnego będzie wymagało jeszcze więcej czasu, przeprowadzenia dodatkowych procedur i spełnienia dodatkowych warunków).

Z tych to zasadniczych względów regulacje dotyczące udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa UE/Wspólnot i ich dalszy rozwój przestają dziś mieć charakter czysto techniczny, a zaczynają odgrywać istotną rolę w procesie zmian zachodzących w systemie integracyjnym.

2. Proces kontroli wykonywania kompetencji traktatowych, a w związku z tym rozbudowana i dość skomplikowana procedura

badania zgodności aktów prawnych wspólnotowych z zasadą subsydiarności koncentruje na sobie uwagę zarówno urzędników (Unii Europejskiej i państw członkowskich), jak i polityków (posłów parlamentów narodowych a także deputowanych do Parlamentu Europejskiego). W systemie kontroli subsydiarnej zgodnie z obowiązującym prawem wspólnotowym mamy do czynienia z niesymetryczną triadą opartą na Komisji Europejskiej – rządach państw członkowskich UE – parlamentach narodowych tychże państw. Dotychczas przesądzającą rolę w zakresie uznawania propozycji aktów prawnych wspólnotowych za subsydiarne odgrywała Komisja Europejska. Po zmianach wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim, sankcjonujących wpływ parlamentów narodowych na stanowione w Unii Europejskiej prawo, sytuacja ta zaczęła się zmieniać. Jeżeli Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wejdzie w życie, będzie to już zmiana zasadnicza. Wtedy to rządy państw członkowskich zaczną prowadzić rozbudowane, równorzędne negocjacje nad aktami prawnymi wspólnotowymi już nie tylko z Komisją Europejską i sobą nawzajem, ale także z własnymi parlamentami narodowymi. Bez wątpienia będą to negocjacje dalece wykraczające poza obecny opiniodawczy system konsultacji i współpracy, uregulowany w przypadku Polski w Ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z dnia 11 marca 2004 r. (Dz.U. nr 52/2004, poz. 515). Czy wzmocni to proces integracji ograniczając „zachłanność” prawodawczo-regulacyjną Komisji Europejskiej, czy jednak go osłabi upolitycznieniem i rozwlekłością proceduralną, zweryfikuje czas i efekty takiego postępowania.

Abstract

Parliaments of EU Member States and examination of consistence of the Community legislation acts with the principle of subsidiarity

There are good reasons for enhancing the role of national parliaments in the future system of the European Union. National parliaments have a unique role to play in activation of initiatives at the European level by investigating their consistence with the principle of subsidiarity. National parliaments are well placed to perform that function because they are not in-

volved in the EU legislative process and hence their role in the process should be unbiased. The role of national parliaments, particularly in the area of subsidiarity and proportionality has finally been provided for in the Constitutional Treaty. However, this should not undermine the EU's capacity to make decisions efficiently.

National parliaments have a distinct role to play within the EU and their enhanced involvement would help to strengthen democratic legitimacy of the Union and bring it closer to its citizens. More systematic exchange of information among national parliaments on methods and experiences should occur pivotal in increasing knowledge and awareness of European affairs and thus improve efficiency of national parliamentary scrutiny. For national scrutiny to be effective, it is important that national parliaments have the power to formulate their own positions on all proposals for EU legislative measures and actions.

A new balance of power in the European Union after the Constitutional Treaty as regards the EU impact upon national institutions and policies will be based on:

- the role of national parliaments in scrutinising governments (national scrutiny systems);
- the role of national parliaments in monitoring the application of the principle of subsidiarity;
- the role and function of multilateral networks or mechanisms involving national parliaments at the European level in the EU-decision making process.