*Marta Zalewska, Oskar Josef Gstrein**

Parlamenty narodowe i ich rola w procesie integracji europejskiej. Deficyt demokracji w UE w czasach kryzysu ekonomicznego i niepewności politycznej

Wstęp

Mimo iż już w Traktacie z Maastricht państwa członkowskie wyraziły przywiązanie do rządów prawa i demokracji,[1] problem deficytu demokratycznego stanowi dziś jedną z najbardziej drażliwych i kontrowersyjnych kwestii w Unii Europejskiej (UE).[2] Opublikowane niedawno badania oraz publiczne debaty wskazują, że obywatele państw członkowskich nadal czują się niewystarczająco reprezentowani w UE.[3] W dodatku trwający kryzys zdaje się przekształcać ze zjawiska makroekonomicznego w dyskurs o właściwych strukturach rządzenia w tej,

* **Marta Zalewska, LL.M.** – absolwentka prawa i europeistyki Uniwersytetu Adama Mickiewicza oraz Instytutu Europejskiego na Uniwersytecie Kraju Sary. Obecnie stażystka Komisji Europejskiej, **Oskar Josef Gstrein, LL.M.** – absolwent prawa oraz filozofii Uniwersytetu w Innsbrucku. Obecnie doktorant Instytutu Europejskiego na Uniwersytecie Kraju Sary.

[1] Zgodnie z art. F Traktatu z Maastricht *„Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, których systemy rządu opierają się na zasadach demokracji"*, Traktat o Unii Europejskiej, O.J., C 191/1, 1990.

[3] C. Seidl, *Österreicher sehen sich in der EU schlecht vertreten*, „Der Standard", 16.07.2012; M. Szeligowska, *The European citizens' initiative – empowering european citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis*, „Bruges Political Research Papers" no. 24/2012, s. 53.

[2] J. Přibáň, *Desiring a democratic european polity: the European Union between the constitutional failure and the Lisbon Treaty* w: *The European Union after Lisbon*, eds. H. Blanke, S. Mangiameli, Berlin 2012, s. 71.

uważanej za jedną z najbardziej złożonych, organizacji międzynarodowej.[4] Możemy przypuszczać, iż obecnie UE znajdzie się w takiej samej sytuacji patowej jak przy ratyfikacji Konstytucji dla Europy[5] czy Traktatu Lizbońskiego,[6] i wydaje się nieuniknione, że będzie musiała dokonać wyboru między ścisłym ponadnarodowym zjednoczeniem a luźną współpracą międzyrządową.[7] W tych warunkach rozsądne i pragmatyczne procesy podejmowania decyzji stają się niepopularne, a nawet niemożliwe.[8]

Podczas gdy niektórzy naukowcy analizują procesy przekazania kompetencji narodowych na szczebel unijny, badając możliwość ich zastosowania na potrzeby podobnych procesów integracyjnych na skalę globalną,[9] obywatele państw członkowskich obawiają się utraty demokratycznej kontroli w kwestii najważniejszych spraw politycznych. Deficyt demokratyczny w UE związany jest głównie z kompetencjami Parlamentu Europejskiego (w wąskim znaczeniu), jednak w gruncie rzeczy jest to o wiele szersze pojęcie. Istota deficytu demokratycznego wyraża się w opinii, iż UE i jej instytucje cierpią na brak demokracji i wydają się niedostępne dla zwykłych obywateli, ponieważ ich sposób działania jest aż nazbyt złożony.[10] Biorąc pod uwagę drugie, szersze pojęcie defi-

[4] C. Calliess, *Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union" zwischen Regierung, Parlament und Volk*, „NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" nr 1/2012, s. 7; A. Voßkuhle, *Die Verfassung gilt auch in der Krise*, „Der Spiegel online", http://bit.ly/MdWc4d [dostęp 17.07.2012]; S. Kuzmany, *Lasst uns abstimmen!*, „Der Spiegel online", http://bit.ly/QB5xZE [dostęp 8.08.2012]; M. Aden, *Europa als Rechtsraum angesichts der Eurokrise*, „Recht der internationalen Wirtschaft" nr 8/2012, s. 1; Konkluzje Rady Europejskiej z 28–29.06.2012, EUCO 76/12, s. 15.

[5] Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, Dz.Urz. UE, C 310/1, 2004.

[6] Traktat Lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE, C 306/1, 2006.

[7] Zob.: I. Pernice, *La Rete Europea di Costituzionalità – Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" nr 1/2010, s. 52; J. Habermas, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" nr 1/2012, s. 1.

[8] M. Draghi, *The future of the euro: stability through change*, „Die Zeit", 29.08.2012.

[9] A. Bogdandy, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9–12 EU Treaty for International Organizations*, „European Journal of International Law" no. 23/2012, s. 315.

[10] W ostatnich latach Komisja Europejska wdrożyła liczne inicjatywy w celu nawiązania bezpośredniego kontaktu z „obywatelami UE", aby uczynić ich rolę jako Europejczyków bardziej widoczną; zob.: The „Future of Europe" Consultation, KOM, IP/12/923, 31.08.2012.

cytu demokratycznego, należy pamiętać nie tylko o roli Parlamentu Europejskiego w UE, ale także o roli parlamentów narodowych jako wcielenia demokracji reprezentacyjnej na poziomie krajowym.[11]

Inna kwestia, również w dużym stopniu związana z rolą parlamentów narodowych w UE, dotyczy kontroli i podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie, a także związanych z tym zasad pomocniczości, proporcjonalności i przyznawania kompetencji.[12] Różne wymiary tych trzech kluczowych aspektów integracji europejskiej oraz powiązania między nimi są przedmiotem ciągłych dyskusji.[13] Podczas gdy kompetencje UE zostały w ostatnich dziesięcioleciach poszerzone, uprawnienia parlamentów narodowych uległy znacznemu ograniczeniu na rzecz instytucji europejskich.[14] Należy wspomnieć, że utworzenie UE było nierozerwalnie związane z powstaniem nowych struktur instytucjonalnych i procesów decyzyjnych, które od samego początku przekraczały reguły funkcjonowania parlamentów na poziomie krajowym. Innymi słowy, proces integracji europejskiej spowodował oddanie kompetencji ustawodawczej parlamentów narodowych ponadnarodowym instytucjom UE, co z kolei stanowi główny powód deparlamentaryzacji.[15] Jest to szczególnie widoczne w ostatnim czasie, gdy państwa członkowskie usiłują rozwiązać problem kryzysu w strefie euro, ustanawiając coraz to nowe instrumenty, takie jak Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) czy Europejski Mechanizm Stabilności (ESM).[16] Wszystko to sprawia, iż Unia Europejska jest postrzegana jako *„klasyczny przypadek stopniowego procesu de-demokratyzacji po-*

[11] M. Ruffert, *Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft* w: *Der Reformvertrag von Lissabon*, red. J. Schwarze, A. Hatje, „EuR Beiheft" nr 1/2009, s. 35; R. Hrbek, *The Role of National Parliaments in the EU* w: *The European Union after Lisbon*, eds. H. Blanke, S. Mangiameli, Berlin 2012, s. 137; P. Craig, G. De Búrca, *EU Law. Text, cases and materials*, New York 2011, s. 57–58.

[12] N. Foster, *Foster on EU Law*, New York 2011, s. 83; A. Nguyen, *Die Subsidiaritätsrüge des Deutschen Bundesrates gegen den Vorschlag der EU-Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung,* „ZEuS Zeitschrift für europarechtliche Studien" nr 3/2012, s. 6.

[13] V. Trstenjak, E. Beysen, *Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung*, „EuR Europarecht" nr 3/2012, s. 266.

[14] A. Cygan, *The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, „European Law Review" no. 36/2011, s. 480.

[15] A. Cygan, *National Parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious*, „ERA Forum" no. 4/2012, s. 518.

[16] H. Steiger, *Mehr Demokratie in der EU – aber wie?*, „Zeitschrift für Rechtspolitik" nr 5/2012, s. 14; M. Nettesheim, *Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise*, „Neue Juristische Wochenschrift" nr 20/2012, s. 1409.

przez integrację",[17] podczas gdy parlamenty narodowe są opisywane jako „ofiary" lub „przegrani" tego zjawiska.[18] Określanie granic między aktorami narodowymi i międzynarodowymi to proces, który wciąż trwa, kształtowany przez polityków, urzędników krajowych i unijnych, a w szczególności przez krajowe sądy najwyższe, które często uważane są za jedynych prawowitych „strażników" konstytucji narodowych.[19] Ostatnio zostało to ponownie podkreślone w debacie nad wyrokiem niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie ESM,[20] którego waga polityczna i implikacje były przedmiotem ożywionej dyskusji w całej Europie.[21]

Rola parlamentów narodowych w Traktacie Lizbońskim

Wprowadzenie

Silna pozycja parlamentów, jako organów ustawodawczych w systemie demokracji przedstawicielskiej, jest niewątpliwie jednym z fundamentalnych założeń zachodnich demokracji w ich obecnym kształcie.[22] Zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE ta forma demokracji jest również *„podstawą funkcjonowania Unii"*.[23] Jednak w roku 2013 UE jest wciąż wspólnotą zdolną do działania tylko dzięki temu, iż państwa członkowskie przekazują jej, jako organizacji międzynarodowej, swą suwerenność. Innymi słowy, to parlamenty narodowe należy uznać za pierwotne źródło władzy Unii, nawet jeśli istnieje silna tendencja do zapominania o tym, ze względu na gospodarczy i polityczny potencjał wizji „Stanów

[17] A. Maurer, *National Parliaments after Amsterdam: adaptation, re-calibration and europeanisation by process* w: *Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC*, s. 6.

[18] J. O'Brennan, T. Raunio, *National parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors*?, London 2007, s. 8; P. Norton, *Parliaments and governments in Western Europe*, London 2011, s. 1–15.

[19] U. Everling, *Europas Zukunft unter der Kontrolle der nationalen Verfassungsgerichte Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 über den Vertrag von Lissabon,* „EuR Europarecht" nr 1/2010, s. 91; A. Hatje, *Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund*, „EuR Beiheft" nr 1/2010, s. 124.

[20] BVerfG, 2 BvT 1390/12.

[21] P. Jendroszczyk, *Pomoc Niemiec w zawieszeniu*, „Rzeczpospolita", 11.07.2012; P. Buras, *Wspólna Europa. Reaktywacja*, „Gazeta Wyborcza", 13.09.2012.

[22] A. Cygan, *National Parliaments…*, op.cit., s. 518.

[23] Zob.: A. Bogdandy, op.cit., s. 323.

Zjednoczonych Europy".[24] Niemniej jednak najważniejsze decyzje nadal podejmowane są przez ustawodawców krajowych.[25] Aspekt ten był silnie podkreślany i podtrzymywany przez różne sądy konstytucyjne, w tym czeski, niemiecki, polski, hiszpański oraz przez francuską Radę Stanu.[26] Odwołując się do Monteskiuszowskiego trójpodziału władzy,[27] należy przyjąć, iż parlamenty narodowe reprezentują cały naród, pełniąc państwową władzę ustawodawczą, której dopełnieniem jest władza wykonawcza i sądownicza. Jednakże parlamenty nie są powoływane wyłącznie po to, by zatwierdzać proste ustawodawstwo i kontrolować rząd. Odpowiadają również za zmiany konstytucji, która jest najwyższym źródłem prawa i jedynym pełnoprawnym źródłem wszelkich działań ustrojowych oraz administracyjnych kraju. Dlatego zabezpieczenie pozycji parlamentu, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, jest niezwykle ważne dla ustanowienia i utrzymania rządów prawa.

Wraz z postępującą europeizacją, definiowaną jako proces powstawania i rozwoju UE, rola parlamentów narodowych ulegała zmianie. Kluczowym momentem były pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 1979 r. (od tego roku Parlamentu Europejskiego nie tworzą już członkowie parlamentów narodowych, choć podwójny mandat nie był pierwotnie zakazany).[28] Skutkiem ubocznym tego ogólnie pozytywnie postrzeganego wydarzenia było paradoksalnie pogorszenie więzi parlamentów narodowych z instytucjami europejskimi.[29] System wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego stworzył i utrzymał dystans między parlamentami narodowymi a instytucjami europejskimi. Jednocześnie ich bezpośredni wpływ na sprawy UE jest w dalszym ciągu znacznie ograniczany.

W wyniku rozpowszechniania się procesu europeizacji odkryto problem deficytu demokratycznego. Starano się go rozwiązać w kolejnych

[24] Termin „Stany Zjednoczone Europy" został użyty m.in. przez Winstona Churchilla w przemówieniu wygłoszonym 9.09.1946 r. na Uniwersytecie w Zurychu.

[25] Zob.: M. Nettesheim, op.cit., s. 1410; odniesienie do niemieckiego trybunału konstytucyjnego, BVerfGE 123, 267.

[26] A. Weber, *Der Vertrag vom Lissabon vor dem polnischen Verfassungsgericht*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift" nr 5–9/2012, s. 140.

[27] C. De Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, 1748.

[28] J. Twieg, *Die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Integration vom EGKSV bis zum Vertrag von Lissabon*, Norderstedt 2009, s. 16; Podwójne mandaty w Parlamencie Europejskim zostały całkowicie zakazane od 2009 r., zob.: decyzja Rady, O.J., L 283/1, 2002.

[29] M. Chardon, *Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon* w: *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, red. W. Weidenfeld, Baden-Baden 2008, s. 173.

traktatach: z Maastricht,[30] Amsterdamu[31] i Nicei.[32] Wprowadzane zmiany przyczyniły się do poprawy legitymacji demokratycznej systemu instytucjonalnego przez wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego, ale jednocześnie zupełnie pomijano kwestię roli parlamentów narodowych w UE. W Traktacie Lizbońskim,[33] który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., zastosowano inne podejście. Wzmocniono nie tylko uprawnienia Parlamentu Europejskiego (legitymacja demokratyczna na poziomie europejskim), ale także kompetencje parlamentów narodowych (legitymacja demokratyczna na poziomie krajowym).[34]

Wzmocnienie kompetencji parlamentów narodowych w sprawach europejskich jest powszechnie uznawane za jedną z najważniejszych reform politycznych wprowadzonych przez Traktat Lizboński.[35] Nowe uprawnienia parlamentów narodowych zostały wprowadzone po to, by zwiększyć ich rolę w procesie decyzyjnym UE i wypełnić lukę między obywatelami a instytucjami Unii.[36] Jednak wprowadzenie wspomnianych zmian na tym etapie jest dość zaskakujące, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że początkowo parlamenty narodowe miały marginalne znaczenie dla rozwoju integracji europejskiej, a ich cechy demokratyczne były w dużym stopniu ignorowane. Upraszczając, można stwierdzić, iż organy wykonawcze UE nagle uświadomiły sobie, że parlamenty narodowe, z których te organy same pochodzą, mają do odegrania bardzo wyraźną rolę w rozszerzonej UE.[37]

Po raz pierwszy w historii integracji europejskiej o parlamentach narodowych wspomina się w głównym tekście Traktatu o Unii Europejskiej (zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht rolę parlamentów narodowych w UE reguluje niewiążąca deklaracja nr 13;[38] Traktat

[30] Traktat o Unii Europejskiej, O.J., C 191/1, 1992.

[31] Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, O.J., C 340/1, 1997.

[32] Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, O.J., C 80/1, 2001.

[33] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, DzU UE, C 306/1, 2006.

[34] J. Přibáň, op.cit., s. 75.

[35] http://libr.sejm.gov.pl/oide/ [dostęp 12.05.2012].

[36] C. Mellein, *Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union*, „EuR Beiheft" nr 1/2011, s. 48; A. Cygan, *National Parliaments*..., op.cit., s. 518; S. Kurpas, B. Crum, *National Parliaments and the subsidiarity principle* w: *The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations*, „CEPS Special Reports" 2007, s. 88.

[37] A. Cygan, *National Parliaments*..., op. cit., s. 517.

[38] Declaration on the role of national Parliaments in the European Union, O.J., C 191/1, 1992.

Amsterdamski zawierał jedynie protokół w tej sprawie[39]).[40] Jednym z najważniejszych postanowień traktatowych w tym zakresie jest art. 12 TUE, zgodnie z którym *„parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii"*.[41] Choć Traktat Lizboński przewiduje zwiększoną rolę parlamentów narodowych, zaznaczono to w osobnym przepisie, a nie w postanowieniach o instytucjach w art. 13 ust. 1 TUE, co sugeruje, że parlamenty narodowe nie są istotą działań Unii i powinny nadal odgrywać jedynie rolę drugoplanową.[42]

Mechanizm wczesnego ostrzegania

Czuwanie nad poszanowaniem zasady pomocniczości uznawane jest za najważniejsze z uprawnień parlamentów narodowych wprowadzonych przez Traktat Lizboński. Jego podstawa prawna wynika z protokołu nr 2[43] w zw. z art. 5 ust. 3 TUE. Otóż protokół nr 2 ustanawia tak zwany mechanizm wczesnego ostrzegania, inaczej: prelegislacyjne narzędzie interwencji konstytucjonalnej.[44] Stosując ów mechanizm, parlamenty narodowe mogą bezpośrednio informować Komisję lub inne organy posiadające inicjatywę ustawodawczą o niezgodności projektu ustawodawczego z zasadą pomocniczości.[45] W ten sposób umożliwiono aktywne działanie ustawodawców krajowych na poziomie unijnym. Czuwanie nad poszanowaniem zasady pomocniczości uważane jest także za główne zadanie parlamentów narodowych, mogące mieć wpływ na kształtowanie przyszłości procesu integracji europejskiej. Jednak należy stwierdzić, iż skuteczność owego uprawnienia w pełni zależy od istnienia wzmocnionego dialogu politycznego między parlamentami narodowymi państw członkowskich, gdyż tylko działając wspólnie, mają one realny wpływ na los danego projektu ustawodawczego.[46]

---

[39] Protocol on the role of national parliaments in the European Union, O.J., C 340/1, 1992.

[40] Art. 5 ust. 3, art. 10 ust. 2 i art. 12 TUE odnoszą się bezpośrednio do pozycji parlamentów narodowych w UE.

[41] K. Fischer, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Vern 2010, s. 146.

[42] D. Chalmers, G. Monti, *European Union Law. Updating Supplement*, Cambridge 2008, s. 42.

[43] C. Mellein, op.cit., s. 49.

[44] A. Cygan, *The parliamentarisation...*, op.cit., s. 484.

[45] R. Streinz, C. Ohler, *Der Vetrag von Lissabon zur Reform der EU*, Munich 2010, s. 73–74.

[46] C. Mellein, op.cit., s. 51; M. Kaczynski, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon european political system*, „CEPS Special Reports" 2011, s. 8.

Uprawnienie kolektywnego czuwania nad poszanowaniem zasady pomocniczości wprowadzone przez Traktat Lizboński ma na celu podniesienie dotychczasowej marginalnej roli parlamentów narodowych w UE.[47] Mechanizm wczesnego ostrzegania daje im bowiem rzeczywistą możliwość podważania zgodności projektu ustawodawczego z zasadą pomocniczości (kontrola *ex ante*).[48]

Niemniej jednak, jak już wspomniano, skuteczne wykorzystanie tego mechanizmu wymaga osiągnięcia daleko idącego konsensusu między poszczególnymi podmiotami.[49] Wymóg utworzenia takiej formy horyzontalnego dialogu między ustawodawcami narodowymi postrzegany jest przez niektórych autorów jako problematyczny. Dotychczasowe doświadczenie ukazuje, iż parlamenty narodowe są dalekie od aktywnego korzystania z owego mechanizmu.[50] Nawet w przypadku kontrowersyjnego ustawodawstwa, takiego jak dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej,[51] parlamenty narodowe nie zawsze zgłaszają wątpliwości co do jego zgodności z zasadą pomocniczości.

Przyczyny takiego stanu rzeczy można upatrywać w niejasności przepisów określających materię, która powinna być analizowana przez parlamenty narodowe w kontekście czuwania nad zasadą pomocniczości. Przykładowo, czy mają one prawo zgłaszania wątpliwości z powodu naruszenia zasady przyznania kompetencji, o czym mówi art. 5 ust. 2 TUE? Czy mogą powołać się na zasadę proporcjonalności? Najwyraźniej niektóre szczegóły dotyczące stosowania opisywanej procedury wymagają doprecyzowania, co mogłoby nastąpić w drodze wydania dodatkowych aktów ustawodawczych, wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) czy praktyki podmiotów krajowych. Za ciekawy przykład należy uznać niemiecką Radę Związkową (Bundesrat),

[47] A. Cygan, *National Parliaments...*, op.cit., s. 527.

[48] J. Schoo, *Das neue institutionelle Gefüge der EU* w: *Der Reformvertrag von Lissabon*, red. J. Schwarze, A. Hatje, „EuR Beiheft" nr 1/2009, s. 56.

[49] P. Craig, *The Lisbon Treaty. Law, politics, and Treaty reform*, New York 2011, s. 186.

[50] Zob.: KOM(2010) 291, ust. 2.1–2.2; KOM(2012) 373, ust. 2.1–2.2; Są jednak rzadkie przypadki, takie jak wykorzystanie mechanizmu przez Radę Związkową Niemiec (Bundesrat) 30.03.2012 r. w odniesieniu do propozycji rozporządzenia dotyczącego ochrony danych osobowych z 25.01.2012, Deutscher Bundesrat, Drucksache 52/12 (Beschluss).

[51] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9.03.2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz.Urz. UE, L88/45, 2011. Dyrektywa ta ogranicza uprawnienia państw członkowskich do świadczenia publicznie dofinansowywanych usług socjalnych.

która zdaje się wierzyć, iż nowy mechanizm umożliwia jej zgłaszanie szerokiego wachlarza zastrzeżeń (także dotyczących przestrzegania zasad przyznania oraz proporcjonalności), gdyż ze względu na swą naturę są nierozerwalnie związane z tym, co jest istotą pomocniczości.[52]

Bez wątpienia czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości stanowi ważne zadanie polityczne, stworzone dla instytucji, które są zainteresowane jego stosowaniem. W literaturze o mechanizmie wczesnego ostrzegania mówi się jako o możliwości bardziej bezpośredniego angażowania się parlamentów narodowych w sprawy unijne. Monitorowanie zasady pomocniczości mogłoby więc pomóc w ustalaniu priorytetów na poziomie krajowych debat politycznych dotyczących kwestii unijnych.[53]

Choć wprowadzenie procedury wczesnego ostrzegania wyraźnie poszerza kompetencje parlamentów narodowych w sprawach unijnych, sam mechanizm jest dość mocno krytykowany. Po pierwsze, zastrzeżenia zgłaszane przez parlamenty narodowe mają charakter niewiążący. Projekty aktów prawnych UE mogą zostać przyjęte, mimo sprzeciwu parlamentów narodowych.[54] Chociaż Komisja ma obowiązek dokonania rewizji podważanego wniosku legislacyjnego w sytuacji, gdy zostały osiągnięte progi określone w protokole nr 2, nie jest zobligowana do zmiany proponowanego aktu.[55] Po drugie, można by pokusić się o twierdzenie, iż jest wysoce prawdopodobne, że mechanizm wczesnego ostrzegania nigdy nie zostanie uruchomiony. Z jednej strony wymagane progi są bardzo wysokie, niemal nieosiągalne.[56] Przykładowo, mimo iż w 2011 r. parlamenty narodowe zgłosiły 64 uzasadnione opinie do 28 różnych wniosków ustawodawczych na poziomie unijnym, w żadnym z tych przypadków nie było konieczności wszczynania procedury „żółtej" ani „pomarańczowej" kartki.[57] Z drugiej strony, współpraca parla-

[52] Zob.: A. Nguyen, op.cit., s. 283, 293.

[53] A. Cygan, *The parliamentarisation...*, op.cit., s. 486.

[54] D. Chalmers, G. Monti, op.cit., s. 60.

[55] P. Craig, op.cit., s. 47.

[56] Zgodnie z art. 7 protokołu nr 2, każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami, zwykle każdy przypada na jedną z izb parlamentu. W celu zastosowania mechanizmu wymagana jest co najmniej jedna trzecia tych głosów za zgłoszeniem naruszenia zasady pomocniczości i poddaniem projektu ponownej analizie. W przypadku projektu aktu ustawodawczego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wystarczy jedna czwarta głosów.

[57] Mechanizm wczesnego ostrzegania przewiduje dwie procedury: „żółtej" i „pomarańczowej" kartki, które wymagają odpowiednio jednej trzeciej głosów i zwykłej większości w celu uzgodnienia, że wniosek narusza zasadę pomocniczości; zob.: art. 7 ust. 2 i 7 ust 3 protokołu nr 2. KOM(2012) 373, s. 4; Według sprawozdania opinie te dotyczyły głównie obszarów: podatków, rolnictwa, rynku wewnętrznego i sprawiedliwości.

mentów narodowych wydaje się być niewystarczająca. Każdy z nich ma własne wewnętrzne procedury stosowania mechanizmu ostrzegania.[58] Co więcej, przewidziane terminy składania zastrzeżeń są niewspółmiernie krótkie do czasu wymaganego na osiągnięcie konsensusu między parlamentami na poziomie międzynarodowym.[59] Po trzecie, krytyka opisywanego mechanizmu dotyczy jego wartości dodanej. Błędem byłoby uznanie, iż parlamenty narodowe wyposażone w mechanizm wczesnego ostrzegania posiadają odtąd nieograniczony wpływ na kształt unijnych aktów prawnych. Należy pamiętać, iż parlamenty narodowe mają możliwość stosowania mechanizmu ostrzegania wyłącznie na samym końcu procesu decyzyjnego.[60] Nie istnieje zatem element bezpośredniego zaangażowania parlamentów narodowych w kształtowanie tekstu projektu ustawodawczego, a jedynie możliwość jego ewentualnej korekty uzasadnionej względami pomocniczości. W końcu należy także wspomnieć, iż parlamenty narodowe mogą jedynie pośrednio dochodzić swoich praw przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez złożenie skargi przeciwko przyjęciu ostatecznej wersji aktu.[61] Inaczej mówiąc, jedyna forma kontroli, inna niż doradcza, ma charakter *ex post* i przyjmuje kształt długotrwałego postępowania w Luksemburgu.[62] Tymczasem niepożądane skutki wprowadzonego już w życie aktu ustawodawczego mogą nawet sprawić, że taka interwencja stanie się bezcelowa, jeśli chodzi o jej praktyczne konsekwencje.

Podsumowując, należy uznać, iż wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania stanowi symboliczny gest w kierunku podniesienia rangi narodowych ustawodawców i zażegnania problemu legitymizacji demokratycznej działań UE. Niestety, brak charakteru prawnie wiążącego mechanizmu ostrzegania uniemożliwia traktowanie go jako swoistej trampoliny, która umożliwiłaby rzeczywiste uczestnictwo parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym.

Zwiększone prawo dostępu do informacji

Drugim ważnym uprawnieniem parlamentów narodowych wprowadzonym przez Traktat Lizboński jest zwiększone prawo dostępu do

[58] KOM(2012) 373, s. 4.

[59] P. Kiiver, *The Early-Warning System for the principle of subsidiary: the National Parliament as a conseil d'Etat for Europe*, „European Law Review" no. 98/2011, s. 100.

[60] A. Cygan, *National Parliaments...*, op.cit., s. 524.

[61] Art. 8 protokołu nr 2.

[62] D. Chalmers, G. Monti, op.cit., s. 60.

informacji. Uprawnienie to wywodzi się z postanowień protokołu nr 1 i ma na celu wyeliminowanie deficytu informacyjnego zaistniałego w okresie obowiązywania poprzednich traktatów.[63]

W porównaniu z protokołem o roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej do Traktatu Amsterdamskiego, protokół nr 1 zawiera dwie reformy. Po pierwsze, katalog dokumentów, do których wgląd zapewniono parlamentom narodowym, został znacznie poszerzony. Obecnie protokół nr 1 wymaga przedstawienia dokumentów konsultacyjnych Komisji i rocznego programu prac legislacyjnych,[64] projektów aktów ustawodawczych (niezależnie od tego, czy są to wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego czy wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego),[65] porządków obrad Rady,[66] protokołów z posiedzeń i sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego.[67] Po drugie, wprowadzono zobowiązanie do przekazywania stosownych dokumentów we wszystkich językach urzędowych bezpośrednio parlamentom narodowym.[68] Dokumenty wskazane w protokole nr 1 parlamenty otrzymują bezpośrednio od Komisji lub innych instytucji sporządzających projekty. W efekcie wszystkie dokumenty są dostępne bezpośrednio ze źródła. Ten usprawniony przepływ informacji tworzy przesłankę do powstania dialogu politycznego.[69] Bezpośrednie przekazywanie dokumentów to zmiana bardzo ważna, także ze względu na ścisłe powiązanie uprawnienia parlamentów narodowych do uzyskiwania informacji z opisywaną wcześniej procedurą monitorowania zgodności z zasadą pomocniczości.[70]

[63] A. Cygan, *The parliamentarisation...*, op.cit., s. 493.

[64] Art. 1 protokołu nr 1.

[65] Art. 2 protokołu nr 1.

[66] Art. 5 protokołu nr 1.

[67] Art. 7 protokołu nr 1. Zgodnie z protokołem o roli parlamentów państw członkowskich w UE do Traktatu Amsterdamskiego, parlamentom narodowym dostarczano jedynie dokumenty konsultacyjne Komisji i projekty jej aktów prawnych (art. 1 i 2 protokołu w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej, O.J., C 340/113, 1997).

[68] Art. 1 i 4 protokołu nr 1; P. Kiiver, op.cit., s. 99.

[69] A. Cygan, *The parliamentarisation...*, op.cit., s. 493.

[70] R. Streinz, C. Ohler, op.cit., s. 73.

Parlamenty narodowe jako aktorzy w polityce zagranicznej UE

W związku z tym, iż polityka zagraniczna UE *„podlega szczególnym zasadom i procedurom”*,[71] należy rozpatrywać ją osobno. Przede wszystkim powinno dokonać się rozróżnienia między zewnętrznymi aspektami polityk zharmonizowanych w ramach UE[72] oraz jej klasyczną wersją, a mianowicie Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB).[73]

W tym drugim przypadku ustawodawcy krajowi mają relatywnie silną pozycję. Traktat Lizboński nie zmienia podstawowego charakteru WPZiB – nadal jest ona wynikiem swoistego forum, umożliwiającym państwom członkowskim koordynację swoich działań na poziomie międzynarodowym. Zgodnie z przepisami Traktatu Lizbońskigo, pozycja instytucji europejskich w tej dziedzinie jest słabsza aniżeli w innych obszarach ich działalności.[74] Na jego mocy stosowany jest niemal wyłącznie klasyczny międzyrządowy proces podejmowania decyzji, co wyraża się również w podkreślaniu potrzeby jednomyślności.[75] W związku z tym pozycja parlamentów narodowych określana jest ich własnymi konstytucjami narodowymi, w szczególności wzajemnymi relacjami między organami wykonawczymi a ustawodawczymi oraz odpowiedzialnością tych pierwszych przed drugimi.[76]

Ma to miejsce, mimo że wprowadzenie w życie Traktatu Lizbońskiego przyniosło pewne zmiany instytucjonalne, np. utworzenie stanowiska wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.[77] W praktyce podział zadań między państwa członkowskie a Unię w zakresie polityki zagranicznej nie jest jednak sprawą łatwą, co można zaobserwować na przykładzie dotychczasowego niewielkiego postępu we wprowadzaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Służba ta została stworzona w celu wspierania pracy wysokiego przedstawiciela.[78]

[71] Art 24 ust. 1 TUE.

[72] Na przykład wymiar zewnętrzny ceł lub wspólnej polityki handlowej. Tytuł V TFUE zawiera odpowiednie normy instytucjonalne.

[73] T. Jaag, *Demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik nach Lissabon*, „Europarecht” nr 3/2012, s. 309.

[74] Art. 24 ust. 1 TUE.

[75] Art. 31 ust. 1 TUE.

[76] Zob. np.: dla Austrii art. 23 i nast.; dla Niemiec głównie art. 23 konstytucji.

[77] Art. 18 ust. 1 TUE.

[78] S. Duke, *Now We Are One… A Rough Start for the EEAS*, EIPAScope 2012, s. 29; Zob.: art. 27 ust. 3 TUE.

Choć na poziomie krajowym parlamenty mają dość znaczny wpływ na procesy decyzyjne swoich przedstawicieli, na poziomie unijnym opisany wcześniej mechanizm wczesnego ostrzegania nie ma zastosowania w tej dziedzinie, gdyż działa jedynie w odniesieniu do aktów ustawodawczych.[79] Wszelkie informacje, jakie parlamenty narodowe posiadają na temat procesów podejmowania decyzji w zakresie WPZiB, pochodzą od krajowych organów wykonawczych lub mediów. Widać zatem, że „silna" pozycja ustawodawców krajowych wynika z tego, iż prawdziwa unijna wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w zasadzie nie istnieje.

Jeśli chodzi o wymiar zewnętrzny zharmonizowanych obszarów polityk UE, rola odgrywana przez parlamenty narodowe jest podobna do tej obserwowanej przy WPZiB. Najbardziej istotny przepis w tym zakresie można znaleźć w art. 218 TFUE, w którym określono ogólne procedury zawierania umów ze stronami trzecimi.[80]

Należy jednak stwierdzić, iż parlamenty narodowe, mimo wszystko odgrywają kluczową rolę w sytuacji, gdy umowa międzynarodowa musi być podpisana jako „umowa mieszana". Jest to zwykle niezbędne, gdy traktat międzynarodowy wymaga podpisania i ratyfikowania jej nie tylko przez Unię, ale i każde państwo członkowskie z osobna (wynika to np. z materii samej umowy, która dotyczy tzw. kompetencji dzielonych). Podsumowując, jest to jedyna, jak się wydaje, sytuacja, w której można wyraźnie stwierdzić, że istnieje wiążąca ujednolicona polityka Unii, a parlamenty narodowe, blokując wymaganą ratyfikację krajową, mają bezpośredni wpływ na wejście w życie danego aktu prawnego.[81]

Ocena najnowszych ram prawnych

W Traktacie Lizbońskim podjęto próbę podniesienia roli parlamentów narodowych z marginesu procesu podejmowania decyzji w UE do systemu politycznego Unii. Art. 5 ust. 3, art. 10 ust. 2 oraz art. 12 TUE, jak również protokoły nr 1 i 2, bezsprzecznie wzmacniają kompetencje parlamentów narodowych i wyposażają je w pewne nowe i mocniejsze uprawnienia. Niemniej jednak, choć nowe przepisy dają parlamentom

[79] T. Jaag, op.cit., s. 316.

[80] Komentarz na temat procedury, zob.: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV – Kommentar*, München 2011, s. 2046.

[81] T. Jaag, op.cit., s. 320.

narodowym okazję do odegrania bardziej aktywnej roli w Unii Europejskiej w przyszłości, nie uczyniły one z parlamentów narodowych głównych aktorów systemu politycznego UE. Traktat nie przyznał im żadnego statusu instytucjonalnego,[82] nie umieścił ich też w trójkącie decyzyjnym UE. Pomimo to, nie wolno zapomnieć o pozytywnym aspekcie wspomnianych zmian. Otóż wejście w życie nowych regulacji rozbudziło dialog między ustawodawcami krajowymi a instytucjami UE, w szczególności Komisją Europejską.[83] Tak zwana rzeczywistość polizbońska ustanowiła parlamenty narodowe podmiotami mającymi ogólny wpływ na regulacje UE, nawet jeśli jakość prawna i usytuowanie instytucjonalne tego wpływu nie zostały jeszcze ostatecznie dookreślone. Być może obecną sytuację da się najlepiej zrozumieć, uznając ją za początek nowego procesu, podobnego do tego, który miał miejsce w ostatnich dziesięcioleciach w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego.

Innymi słowy, obecnie przyszłość parlamentów narodowych w Unii Europejskiej jest w ich własnych rękach. Tylko od nich zależy, jak aktywnie wykorzystają nowe przepisy i jak dalece spełnią oczekiwania, by stać się ważnymi podmiotami instytucjonalnymi w procesie decyzyjnym UE.

Scenariusze przyszłości parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Powyższy dyskurs dotyczy konkretnych uprawnień parlamentów narodowych na poziomie europejskim wprowadzonych przez Traktat Lizboński. Warto jednak zastanowić się także nad bardziej ogólnym zagadnieniem, a mianowicie nad przyszłością parlamentów narodowych jako aktorów w Europie. Dotąd wykazano, iż w obecnych ramach prawnych i politycznych parlamenty narodowe pozostają podmiotami aktywnymi głównie na poziomie krajowym. Mogą sankcjonować jedynie działania krajowych organów wykonawczych na arenie UE, jednak same nie biorą udziału w kształtowaniu ustawodawstwa na poziomie europejskim.[84]

Wydaje się, że przyszłość parlamentów krajowych w UE zależy całkowicie od przyszłości samej Unii. Większa europeizacja, zmierzająca w kierunku tworzenia federalnego państwa europejskiego (wspomnianych już „Stanów Zjednoczonych Europy"), będzie oznaczała mniej wła-

[82] Art. 13 ust. 1 TUE *a contrario*.
[83] KOM(2012) 375.
[84] Zob.: H. Steiger, op.cit., s. 14.

dzy dla parlamentów krajowych. I odwrotnie – wyłonienie się silniejszych interesów krajowych państw członkowskich w ramach integracji europejskiej zwiększy znaczenie parlamentów narodowych jako aktorów europejskich. Rola ponadnarodowych ugrupowań partyjnych w tym procesie wydaje się raczej znikoma.[85]

Można jednak spekulować na temat konsekwencji ostatnich wydarzeń w Europie i w Unii. Wspomniany wcześniej scenariusz, zakładający silniejszą integrację, może doprowadzić do kolejnych reform instytucjonalnych.[86] Należałoby zdecydowanie podjąć tego typu wysiłki w celu przezwyciężenia trudności gospodarczych i niestabilności politycznej, tworząc sprawniejsze, solidniejsze i bardziej „demokratyczne" procedury podejmowania decyzji. Dominująca rola instytucji wykonawczych w tworzeniu organów mających zażegnać kryzys w strefie euro jeszcze raz wyraźnie podkreśliła konieczność lepszej integracji ciał ustawodawczych UE posiadających umocowanie demokratyczne.[87] Podobne kwestie należałoby jednak rozwiązać również w odniesieniu do innych niż makroekonomiczne obszarów polityki UE.[88] Skoro powyższe argumenty przemawiają za większą ingerencją parlamentów narodowych w procesy unijne, należy zastanowić się, jak owa większa ingerencja mogłaby w przyszłości wyglądać?

Pierwsza koncepcja to stworzenie nowego ponadnarodowego ciała wykorzystującego istniejące już wzorce, swego rodzaju „komitetu ustawodawców krajowych", w którego skład wchodziliby posłowie państw członkowskich. Posiadałby on kompetencje w zakresie wydawania oświadczeń na temat przedstawionego do oceny aktu ustawodawczego a tym samym zapewniał parlamentom zajęcie stanowiska z perspektywy *ex ante*. Ten nowy organ mógłby przyjąć formę zbliżoną do francuskiej Rady Stanu dla Unii Europejskiej.[89] Ciało takie zajęłoby więc taką samą,

[85] Zob.: S. van Hecke, *Polity-building in the Constitutional Convention: transnational party groups in European Union institutional reform*, „Journal of Common Market Studies" no. 5/2012, s. 848 i nast.

[86] Zob.: „Foreign Ministers' group report on the Future of Europe", 15.06.2012, w szczególności s. 6.

[87] C. Calliess, op.cit., s. 7.

[88] H. Steiger, op.cit., s. 15.

[89] P. Kiiver, op.cit., s. 98. Na przykład we Francji Conseil d'État (Rada Stanu) doradza rządowi w sprawie przygotowania projektów ustaw, rozporządzeń i niektórych dekretów. Konsultuje się z nią również przewodniczący Zgromadzenia Narodowego lub Senatu w kwestii parlamentarnych projektów ustawodawczych. Co więcej, jeśli ktoś stwierdzi, że dany przepis ustawowy narusza prawa i wolności gwarantowane przez konstytucję Republiki Francuskiej, Conseil d'État może w określonym terminie skierować sprawę do Rady Konstytucyjnej. Zob.: art. 37–39, 61 oraz 74 Constitution de la République française du 4 octobre 1958. Zob. także: www.conseil-etat.fr.

ewentualnie wyższą pozycję, niż istniejące już instytucje doradcze, mianowicie Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów.

Teoretycznie druga możliwość to wprowadzenie nowego rodzaju instytucji o charakterze doradczo-sądowniczym, funkcjonującej z perspektywy *ex post*. Zgodnie z tą koncepcją, parlamenty narodowe tworzyłyby „trybunał pomocniczości", mający zdolność wydawania orzeczeń na temat zgodności aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości. Co prawda, zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) posiada wyłączne prawo do interpretowania prawa unijnego, dotąd jednak trybunał luksemburski nie stworzył konkretnej definicji „pomocniczości" w odniesieniu do jej wymiaru politycznego, pozostawiwszy ją jedynie jako abstrakcyjną koncepcję związaną z równowagą instytucjonalną. W literaturze przedmiotu pojawiają się głosy za rozszerzaniem zastosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, co skutkowałoby ograniczeniem kompetencji TSUE.[90] Tego typu podejście dawałoby szansę do stworzenia nowego ciała sądowniczego, usytuowanego między Unią a jej państwami członkowskimi.

Wzmocnieniu legitymacji demokratycznej tego typu instytucji służyłby wybór jej członków w drodze głosowania przez parlamenty narodowe. Zwyczajowo kandydaci wybierani do organów sądowniczych muszą jednak spełniać także pewne obiektywne wymogi. Jest to konieczne w celu uniknięcia braków kompetencyjnych i zagwarantowania niezawisłości przyszłych urzędników. Brak owych dodatkowcyh wymogów jest często uważany za najpoważniejszą wadę metody powoływania sędziów w drodze wyborów. Dlatego, aby zagwarantować transparentny sposób wyboru kandydatów do wspomnianego ciała doradczego, można by posłużyć się przykładem powoływania sędziów TSUE[91] oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,[92] tworząc panel przesłuchań, najlepiej publicznych.

Ze względu na utrwalony podział władzy politycznej w UE oraz przewidywane konsekwencje utworzenia kolejnych nowych organów zmiana roli ustawodawców krajowych, którzy z lokalnych decydentów staliby się organami ponadnarodowymi, mógłby *de facto* oznaczać utratę przez nich wpływów. Jednakże dokładniejsza analiza obecnej sytuacji, w której w wielu dziedzinach widoczna jest erozja kompetencji

[90] T. Horsley, *Subsidiarity and the European Court of Justice: missing pieces in the subsidiarity jigsaw?*, „Journal of Common Market Studies" no. 2/2012, s. 267; V. Trstenjak, E. Beysen, op.cit., s. 267.

[91] Art. 255 TFUE.

[92] Komitet Ministrów Rady Europy, rezolucja CM/Res (2010)26.

krajowych, a tym samym niemal całkowite wykluczenie ustawodawców krajowych z dialogu politycznego w UE – zwłaszcza w odniesieniu do perspektywy *ex ante* – pokazuje, iż takiego założenia nie należy oceniać zbyt negatywnie. Co więcej, stosowany obecnie mechanizm wczesnego ostrzegania tak naprawdę pozwala na wydanie oświadczenia *ex ante* w sprawie danego aktu ustawodawczego i wyłącznie w odniesieniu do zasady pomocniczości.

W końcu należy także rozpatrzyć możliwość bezpośredniego zaangażowania parlamentów narodowych w ramach istniejącego trójkąta decyzyjnego UE. Taki scenariusz wydaje się jednak najmniej prawdopodobny. Po pierwsze, obecne mechanizmy są już i tak mocno skomplikowane. Po drugie, bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w proces decyzyjny UE oznaczałoby zanik naturalnej bariery legislacyjnej między polityką krajową a unijną. Skutki takiego rozwiązania są więc trudne do przewidzenia. Najprawdopodobniej wymagałoby ono podstawowych zmian natury politycznej i prawnej, zarówno w państwach członkowskich, jak i samej Unii.

Pomimo wspomnianych obiekcji, w literaturze pojawiają się propozycje nawiązujące do kontrowersyjnego rozwiązania polegającego na włączeniu parlamentów narodowych w struktury UE. Jednym z możliwych scenariuszy jest stworzenie drugiej, federalistycznej izby Parlamentu Europejskiego, złożonej z przedstawicieli państw członkowskich.[93] Stanowiłaby ona równowagę dla Parlamentu Europejskiego w obecnym kształcie, który działa zgodnie z założeniem, iż reprezentuje Europejczyków jako jednolite społeczeństwo, a nie Europę różnych ludów. Kompetencje takiej nowej izby byłyby podobne do uprawnień izb regionalnych w państwach federalnych. Aby jednak nie doprowadziło to do stworzenia europejskiego superpaństwa, izba ta musiałaby być całkowicie wierna zasadom międzyrządowego podejmowania decyzji, takim jak zasada „jedno państwo, jeden głos", odzwierciedlająca równość krajów członkowskich, niezależnie od rozmiaru ich terytorium, liczby ludności czy siły gospodarczej.[94] Oczywiście biorąc pod uwagę funkcjonowanie Unii oraz potrzebę wewnętrznej współpracy międzyinstytucjonalnej, można się obawiać, iż druga izba Parlamentu straciłaby z czasem swój międzynarodowy charakter.

Inny wariant rozwiązania, polegającego na włączeniu parlamentów narodowych w struktury UE, opiera się wyłącznie na nadaniu parlamentom narodowym nowych uprawnień. W niektórych kluczowych obsza-

[93] H. Steiger, op.cit., s. 15.
[94] Ibidem.

rach polityk, takich jak roczny budżet UE, ustawodawcy mogliby otrzymać prawo *opt-out* od decyzji podejmowanych na poziomie unijnym. Takie uprawnienie odgrywałoby szczególną rolę w przypadkach, gdy decyzje UE pociągają za sobą powstanie pozytywnego obowiązku po stronie pojedynczego państwa członkowskiego, które aktualnie znajduje się w trudnych warunkach ekonomicznych.[95] Oczywiście w obecnej sytuacji takie propozycje składane są przede wszystkim przez państwa członkowskie silne gospodarczo, w celu przyznania własnym parlamentom narodowym większych kompetencji w procesie zwalczania europejskiego kryzysu zadłużenia. Pozytywnym aspektem nowej zasady byłaby korzyść wynikająca z demokratycznego usankcjonowania siły decyzyjnej, dodatkowo nie wymagałaby ona naruszenia równowagi wewnątrzinstytucjonalnej i intensywnych zmian procedur unijnych. Z drugiej jednak strony mechanizm ten prawdopodobnie zwiększyłby niepewność w sytuacjach, których skuteczne rozwiązanie wymaga podejmowania jasnych i sprawnych decyzji. Mimo to, z pewnością zaangażowanie parlamentów narodowych w proces decyzyjny UE znacznie przyczyniłoby się do podniesienia zarówno poziomu odpowiedzialności UE, jak i kompetencji wykonawczych państw członkowskich.[96] Ta myśl nawiązuje do rozróżnienia między szerszym i węższym znaczeniem pojęcia „deficytu demokratycznego", o którym wspomniano na początku artykułu.

Problem legitymizacji demokratycznej UE zapewne nie istniałby, gdyby kompetencje parlamentów narodowych zostały całkowicie przesunięte na poziom Parlamentu Europejskiego. W obecnej sytuacji przeniesienie kompetencji krajowych na poziom ogólnoeuropejski oznaczałoby odebranie prawa do podejmowania decyzji ustawodawczych parlamentom narodowym i oddanie ich w dużym stopniu w ręce Rady, składającej się z przedstawicieli krajowych organów wykonawczych.[97] Innymi słowy, brak przeniesienia przez państwa członkowskie na rzecz UE całości kompetencji w zakresie ustawodawstwa skutkuje przesunięciem zadań władzy ustawodawczej z gałęzi ustawodawczej na połączone gałęzie wykonawcze państw członkowskich. Sprawę tę można by częściowo rozwiązać przez dalsze wzmacnianie uprawnień Parlamentu Europejskiego, które zostały już znacznie zwiększone przez Traktat Lizboński.

Jeszcze inny, możliwy scenariusz reform instytucjonalnych został przedstawiony w dokumencie roboczym, propagowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuya, dotyczącym

[95] Ibidem.
[96] J. Přibáň, op.cit., s. 76.
[97] Zob. np.: zwykła procedura ustawodawcza; art. 294 TFUE.

przewidywanych reakcji na kryzys w strefie euro.[98] Dokument prezentuje głównie zintegrowane ramy finansowe i budżetowe dla państw członkowskich strefy euro. Wspomniana jest w nim jednak także kwestia unijnej legitymacji demokratycznej. Bardziej szczegółowo, dokument stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy dalsza harmonizacja polityki ekonomicznej Unii wymaga równoczesnego stworzenia *„specjalnych struktur odpowiedzialności dla strefy euro"*.[99] Jako przykład takich struktur można podać stworzenie dodatkowej instytucji na kształt Parlamentu Strefy Euro.

Choć dokument zawiera jedynie ogólne zarysy takiej koncepcji, bez wątpliwości można stwierdzić, iż jego realizacja zdecydowanie osłabiłaby rolę nie tylko parlamentów narodowych, ale także Parlamentu Europejskiego, czyniąc interakcje między instytucjami unijnymi jeszcze bardziej skomplikowanymi. Poza tym ów projekt rodziłby także inne daleko idące konsekwencje. Nowy parlament dla państw członkowskich strefy euro można by uznać za zalążek prawdziwie federalnej Unii, powołanej równolegle w stosunku do istniejącej obecnie UE. Podjęcie takiego odważnego kroku wydaje się raczej mało prawdopodobne, szczególnie biorąc pod uwagę obecną sytuację, a zwłaszcza fakt, iż ogólnie napięcia polityczne w Unii wydają się rosnąć.

Na koniec nie należy także pomijać faktu, że obywatele państw członkowskich w większości wciąż czują się przywiązani do swojej tożsamości narodowej, przez co blokują drogę do „łatwego rozwiązania" i domagają się bardziej skomplikowanego podejścia do ustanowienia równowagi instytucjonalnej.[100]

Wnioski

Rozumowanie kryjące się za nowymi przepisami Traktatu Lizbońskiego, dotyczącymi roli parlamentów narodowych, było związane z oczekiwaniem, iż parlamenty narodowe działając wspólnie zapewnią UE legitymację demokratyczną. Wypełnienie luki legitymizacyjnej stało się potrzebne szczególnie w ostatnim czasie, gdy niekończący się kryzys finansowy zaczął przekształcać się ze zjawiska makroekonomicznego

[98] Zob.: Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Interim Report of the President of the European Council, 12.10.2012; V. Pop, *Van Rompuy paper floats eurozone budget, parliament*, „EUobserver online", http://bit.ly/Sf4xHv [dostęp 2.10.2012]. Dokument był omawiany na szczycie Rady Europejskiej w październiku 2012 r.

[99] Ibidem.

[100] Zob.: Eurostat, Eurobarometr 73–3, s. 72.

w dyskurs o właściwych strukturach rządzenia w UE. Co więcej, podważana jest niekiedy sama istota idei integracji europejskiej, co pokazuje, że nawet obywatele UE nie ufają jej do końca i muszą zostać na nowo do niej przekonani.[101]

Kluczowy problem stanowi sposób postrzegania Unii przez jej obywateli. Europejczycy muszą zastanowić się, czy widzą w zjednoczonej Europie swoją przyszłość, czy może traktują UE wyłącznie jako nieudany projekt przeszłości? Najprościej odpowiedź na tak zadane pytanie można uzyskać w oparciu o racjonalną analizę zysków i strat,[102] nawet jeśli tzw. *Cost-of-Non-Europe* nie może i nie powinien być rozważany jako jedyne rozwiązanie obecnych problemów.[103] Niemniej jednak nawet Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 18 września 2012 r. opinię, która popiera sporządzenie *„zaktualizowanej analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej"*[104] nawiązującej do pierwotnego pomysłu publikacji Paola Cecchiniego z 1988 r.[105] Także Komisja Europejska podąża podobną drogą.[106]

Wydaje się, że w toczącej się obecnie dyskusji zupełnie pomijany jest fakt, iż tożsamość Unii Europejskiej jest rodzajem tożsamości zbiorowej, a taka zawsze kształtowana jest przez trzy wymiary: przeszłość, teraźniejszość i przyszłość. Zgodnie z filozofią Martina Heideggera,[107] już sama silna wiara we wspólną przyszłość Europy znacznie przyczynia się do jej powstania. Inaczej mówiąc, tożsamość pojawia się wtedy, gdy istnieje silna wiara we wspólny projekt. Naturalnie proces kształtowania tożsamości zbiorowej ma szansę zakończyć się sukcesem wyłącznie, gdy zachodzi między jednostkami zgodnie uznającymi istnienie katalogu pewnych zasad i standardów. Dlatego na etapie kształtowania się tożsamości ważną rolę odgrywa właśnie demokracja oraz legitymacja. Zaprezentowana analiza pozwala zrozumieć, dlaczego dotąd projekt UE nie zdobył pełnego zaufania obywateli państw członkowskich. Otóż te wspólne zasady, których wyznaczenie odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu tożsamości europejskiej, nigdy nie zostały publicznie uzgod-

[101] G. Westerwelle, *Der Wert Europas: Vier Thesen zum Zukunftsprojekt Europa*, „Integration" nr 2/2012, s. 90.

[102] Ibidem, s. 93.

[103] D. Göler, *Die Grenzen des „Cost-of-Non-Europe" – Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der europäischen Integration*, „Integration" nr 2/2012, s. 135.

[104] Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Press Release nr 57/2012.

[105] P. Cecchini, *The European Challenge 1992 – The Benefits of a single market*, Aldershot 1988.

[106] Ibidem; KOM, Contact Notice 2011/S 141-233386, http://www.bit.ly/SAnZ1d [dostęp 2.10.2012].

[107] M. Heidegger, *Bycie i czas*, 1962, Dział pierwszy, rozdział 6.

nione. Natomiast zasady uniwersalne, charakterystyczne dla poziomu krajowego, obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich, nie zostały przeszczepione na poziom paneuropejski. Znakomitym tego przykładem jest właśnie zagadnienie roli i kompetencji parlamentów narodowych w UE.

Zgodnie z przepisami Traktatu Lizbońskiego, legitymacja demokratyczna w UE zapewniona została na dwa sposoby.[108] Po pierwsze, poprzez wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego i stopniowe rozszerzanie zakresu procedury współdecyzji. Po drugie, przez zwiększanie uprawnień parlamentów narodowych, co tym samym zwiększa ich wpływ na procesy zachodzące w Unii. Należy jednak zastanowić się, czy takie rozwiązanie jest rzeczywiście wystarczające i czy pomoże zażegnać problem deficytu demokratycznego na poziomie europejskim raz na zawsze? Trójkąt instytucjonalny UE już teraz wydaje się bardzo złożony, a w dodatku samowystarczalny. Bez wątpienia nadanie parlamentom narodowym statusu instytucji europejskich jeszcze bardziej skomplikowałoby strukturę UE i zmniejszyło jej przejrzystość. Konieczność takiej modyfikacji również budzi pewne wątpliwości. Dlaczego w takim razie nie uznać, iż Parlament Europejski, złożony z bezpośrednio wybieranych deputowanych, nie zapewnienia wystarczającego poziomu legitymacji demokratycznej w UE?

W czasach, w których praktycznie wszystko przedstawiane jest za pomocą wskaźników ekonomicznych, niemal zaskakujące jest, iż państwa członkowskie nie rozpatrują faktu przekazania niektórych kompetencji na rzecz Unii w kategoriach bezpośredniej inwestycji w sensie czysto pragmatycznym. Takie rozumowanie łączy się także z koncepcją procedury odbierania UE wcześniej przyznanych kompetencji, rozważaną w teorii lub jako konkretna możliwość prawna odzwierciedlona w formie odpowiednich procedur. Zasady wystąpienia z UE wprowadzone przez Traktat Lizboński[109] są pierwszym krokiem w tym kierunku. Jednak koncepcja dania Europejczykom faktycznego wyboru dotyczącego przyszłości Unii wymagałaby doprecyzowania i uściślenia obszarów polityki UE, których miałaby dotyczyć. W ten sposób „wspólna Europa" stanęłaby przed szansą bycia odbieraną przez większość jej obywateli nie jako „wspólny obowiązek", co często ma miejsce dziś, ale jako „wspólna szansa", tak jak to było w czasach jej powstawania. Można by się w tym

[108] Zgodnie z art. 10 TUE *„podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska"*. Wspomina się w nim również o Parlamencie Europejskim – jako organie reprezentującym obywateli UE, oraz o Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej – jako organach reprezentujących państwa członkowskie.

[109] Art. 50 TUE.

miejscu zastanowić nad problemem ewentualnej fragmentacji lub tworzenia Europy dwóch lub kilku prędkości. Jednak wydaje się, iż obecne wyzwania globalne, a także rzeczywiste potrzeby charakterystyczne dla naszych czasów, gwarantują wyrażenie przez państwa Europy chęci konstruktywnej współpracy. Mimo trudności związanych z obecnym kryzysem finansowym, żadne państwo członkowskie nie postanowiło dotąd opuścić Unii ani strefy euro. Nawet większość obywateli Grecji nie bierze pod uwagę wyjścia z obszaru wspólnej waluty. Co ciekawe, to przedstawiciele niektórych państw członkowskich oczekują, by Grecja wystąpiła ze strefy euro.[110] Choć przyszłość euro nie jest malowana w tak różowych barwach jak w czasach sprzed kryzysu, kandydaci na nowych członków wciąż starają się spełnić kryteria wstąpienia do unii walutowej.[111] Powyższe argumenty pokazują, iż mimo poważnych problemów, z którymi przyszło jej się zmagać, Unia wciąż trwa i zdolna jest funkcjonować nawet w trudnych warunkach.

Natomiast niedawne wypowiedzi niektórych szefów rządów państw członkowskich, pozornie domagających się osłabienia roli parlamentów narodowych w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwiązania problemu kryzysu w strefie euro, wyraźnie pokazały, że społeczeństwo europejskie chce silnej roli parlamentów narodowych w codziennej polityce.[112]

Analiza nowych przepisów dotyczących roli parlamentów narodowych w UE zachęca do refleksji. Jednym z największych uprawnień nadanych parlamentom, wprowadzonych przez Traktat Lizboński, jest niewątpliwie prawo czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości. Parlamenty narodowe uczestniczące w monitorowaniu przestrzegania owej zasady pełnią funkcję nadzorczą. Kontrola może być przeprowadzana *ex ante*, za pomocą mechanizmu wczesnego ostrzegania na mocy art. 7 protokołu nr 2, lub *ex post*, na podstawie pośredniego prawa do wszczęcia postępowania przed TSUE na mocy art. 8 protokołu nr 2. Może aktywne i pełne korzystanie z przysługujących dziś parlamentom narodowych uprawnień to właśnie kierunek, w którym powinny podążać? Tworząc kolektywnie pewnego rodzaju ciało nadzorcze, niezależnie od jego formy, nie dopuszczą do powielania istniejących europejskich struktur instytucjonalnych, a jednocześnie pozostaną ważnymi aktorami integracji europejskiej.

---

[110] H. Carnegy, *Samaras demands end to talk of 'Grexit'*, http://on.ft.com/RHUs9L [dostęp 7.09.2012].

[111] T. Krohn, *Wenig Lust auf den Euro*, „Deutschlandfunk – Europa heute", http://bit.ly/OYDpzt [dostęp 7.09.2012].

[112] P. Wittrock, *Stunde der Scharfmacher*, „Der Spiegel online", http://bit.ly/R2gymz [dostęp 6.09.2012].

Abstract

National Parliaments and their role in European integration. The EU's democratic deficit in times of economic hardship and political insecurity

The article describes and assesses the role of national parliaments in EU legislation considering the reforms introduced by the Lisbon Treaty. This is closely connected with the understanding and (political) application of the principle of subsidiarity. After an analysis of the possibilities and limitations of the relevant legal regulations in the post-Lisbon age, alternative ways for participation of national legislators on the European level are being scrutinized and proposed. The issue of democratic legitimisation is also interconnected with the current political reforms being discussed in order to overcome the 'Euro-crisis'. Finally, the authors argue that it does not make sense to include national parliaments in the existing legislative triangle of the EU and they promote the creation of a new kind of supervisory body instead.